

Leif Danielsson  
Stefan Dahlgren  
Johanna Lindström

# Utvärdering av ändamålsenligheten i Sidas arbete med insatshantering

Slutrapport



**Authors:** Leif Danielsson, Stefan Dahlgren, Johanna Lindström.

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

Sida Evaluation 2016:2

Commissioned by Sida, Department for Planning, Monitoring and Evaluation.

**Published by:** Sida, 2016

**Copyright:** Sida and the authors

**Date of final report:** 2016-06-23

**Layout by:** Citrus 2016

**Art.no.:** Sida61983sv

**URN:NBN:** urn:nbn:se:sida-61983sv

**ISBN** 978-91-586-4255-3

This publication can be downloaded/ordered from [www.Sida.se/publications](http://www.Sida.se/publications)

# Förord

För att åtgärda svagheter i sin insatshantering introducerade Sida under 2012 en ny regel för att hantera biståndsinsatser, en formaliserad process för insatshantering med fyra subprocesser, det IT-baserade insatshanteringssystemet Trac och nya arbetsrutiner för kvalitetssäkring av insatser. Under perioden 2012-2015 har verktyg och arbetsformer justerats och börjat sätta sig i organisationen. Samtidigt upplevs det förändrade arbetet med insatser som tidskrävande och inte alltid ändamålsenligt. Av detta skäl beslutade Sidas generaldirektör att ge i uppdrag till Enheten för planering, uppföljning och utvärdering att upphandla den här utvärderingen för att få en extern bedömning av ändamålsenligheten i Sidas insatshantering. FCG SIPU International tilldelades uppdraget i februari 2016.

Utvärderingen drar slutsatsen att Sidas insatshantering uppfyller de externa krav i form av lagar och förordningar som ställs på Sida, men att Sida i vissa avseenden går längre än vad som är befogat mot bakgrund av kraven. Det finns därför utrymme för att förenkla insatshantering, och utvärderingen ger ett antal rekommendationer för hur det skulle kunna göras. Dessa rekommendationer kommer att utgöra ett viktigt inspel i Sidas utvecklingsarbete under 2016-2017.

Jag vill härmed tacka utvärderarna på SIPU, Leif Danielsson, Stefan Dahlgren och Johanna Lindström, för deras arbete. Jag vill också tacka utvärderingens styrgrupp och alla de som bidragit till utvärderingen genom att delta i intervjuer eller att ta fram underlag för deras insatser.

*Joakim Molander*

Chef på Enheten för planering, uppföljning och utvärdering  
Sida

# Innehållsförteckning

Förkortningar och akronymer .....	4
Executive Summary .....	5
Sammanfattning .....	9
1 Introduktion .....	12
2 Metod .....	16
3 Sidas styrning av insatshanteringen – Historik och skillnader .....	23
4 Målsättningar för insatshanteringsprocessen .....	27
5 Resultat från enkät och intervjuer .....	34
6 Diskussion och slutsatser .....	59
7 Rekommendationer .....	94
Bilaga 1 – Uppdragsbeskrivning .....	98
Bilaga 2 – Dokument lista .....	107
Bilaga 3 – Lista av intervjuade personer .....	110
Bilaga 4 – Enkät .....	112
Bilaga 5 – Enkätresultat .....	129
Bilaga 6 – Application of the Rule .....	164

# Förkortningar och akronymer

<b>CORE</b>	Sidas centrala granskningskommitté
<b>FISK</b>	Förordningen om Intern Styrning och Kontroll
<b>GD</b>	Generaldirektör
<b>HUM</b>	Humanitära
<b>IATI</b>	International Aid Transparency Initiative
<b>ISK</b>	Intern Styrning och Kontroll
<b>ITP</b>	International Training Programme
<b>IQA</b>	Intern Kvalitetsuppföljning (Internal Quality Assessment)
<b>LFA</b>	Logical Framework Approach
<b>NPM</b>	New Public Management
<b>NPO</b>	National Programme Officer
<b>PGU</b>	Politik för Global Utveckling
<b>Trac</b>	Sidas datorbaserade verktyg för insatshantering, (Tool for Results management and Appraisal of Contributions)
<b>VU</b>	Sidas avdelning för verksamhetsutveckling

# Executive Summary

This evaluation was performed on behalf of the Department for Organisational Development at Sida to review Sida's work with contribution management. The evaluation was conducted during the period March to May 2016.

The purpose of the evaluation is to add to Sida's internal projects and analytical work to simplify, develop and strengthen practices and processes by reviewing the extent to which Sida's contribution management system is *fit for purpose*<sup>1</sup> with regards to tools and working methods. The evaluation was complicated given that there are several purposes and Sida's "contribution management process" includes both the Contribution Management Rule and its practical application in the computer-based support system Trac.

The evaluation is based on interviews, document reviews, a survey, and focus group discussions. Interviews were conducted with programme officers, controllers, advisors and managers at Sida headquarters and in five different embassies. The survey was web-based, in order to reach as many people as possible, while ensuring anonymity. A total of 248 people responded to the survey and 30 people were interviewed, which gave the evaluation a broad base in the summary of views and conclusions.

The assignment also included a review of the purposes of the contribution management process and a refinement of those as one of the outcomes of the evaluation. This meant, of course, a complication since an evaluation normally is based on pre-defined goals or objectives. Accordingly, the evaluation proposes an overall objective according to the following formulation:

*To achieve an effective contribution management process through well-defined qualitative and quantitative analyses that strengthens partner effectiveness and sustainability of interventions, enabling achievement of development goals in countries where Sida operates in relation till Sweden's aid policy platform and Sida's instructions, and ensuring that decisions on contributions are made based on external and internal requirements. The process should also ensure monitoring of the interventions expected results and adherence with contractual compliance*

---

<sup>1</sup> Ändamålsenlig (sv)

*requirements and documentation of experiences and learning for the future development of Swedish aid. This is achieved through an approach that aims to give staff at Sida and embassies a structured framework and tools that facilitate, simplify and guide the work with contribution management, from concept to completion of the contribution, where clear check points for quality assurance are built in to support program officers and managers.*

The results of the survey show a mixed view of the contribution management process among staff engaged in contribution management. One of the questions in the survey was whether the process was perceived as fit for purpose. Half responded "Yes" to the question (52%). This dividing line is found in the entire survey with some variations. The main function of the contribution management tool was considered by most as a checklist and support to ensure compliance with the contribution management rule. The survey results also show that there are a number of challenges in the appraisal process for programme officers, in particular the approaches for risk analysis and results based management.

The results of the survey and interviews show that the first step in the process, "Plan Appraisal" has large variations in its application. The respondents in many units reported that they followed the workflow in step 1 and moreover had a unit committee meeting in this step to collect views prior to preparation. However, most stated that this step was most often used to document the preparatory work that had already taken place before the appraisal started in Trac and a decision on appraisal was in practice already taken before step 1 started. It is very seldom that a contribution appraisal is discontinued at this stage.

Step 2 Appraise and agree is perceived as difficult to work with during appraisal, not so much because the contribution management rule is complicated, but because the appraisal process has been further developed in Trac so that some parts have become more extensive than the rule formally requires. This is especially the case for the parts related to internal control and capacity assessment of the cooperation partner. Similar opinions also emerged in terms of the risk and results registers that by themselves create challenges downstream during the monitoring and performance management process. Many experience an imbalance between the appraisal phase, the follow-up and management of results, and the completion of the contribution.

One of the conclusions of the report is that the new contribution management process has achieved a clearer and more uniform structure, particularly in the assessment of future contributions and a more consistent documentation of the various parts of the process, but there is also a downside to the consistency where it can cause problems with the management of contributions that do not quite fit in the basic model.

Another conclusion is that the focus of the contribution management process and monitoring has to some extent shifted towards Sida's and the Swedish government's desire for reliable and problem-free management. An assumed unintended consequence of this risk is that the different elements of the process and requirements

for formal processing procedures come at the expense of an approach that focuses on the partner's interests and is adapted to their capacity.

The evaluation also finds that it is doubtful whether the current system, and especially Trac, is a cost effective solution for contribution management. Cost is notoriously difficult to assess in most evaluations of aid because "the product" usually cannot be defined precisely and comparative costs thereby become difficult to calculate.

Regarding Sida's contribution management, it is obvious that many people experience the system, and especially the use of Trac, as very cumbersome, that it takes a lot of time and risks preventing or taking energy from other pressing tasks.

The evaluation recommends that the content of the two current appraisal stages are reviewed with the aim of making the process more suitable to the approach that is applied in practice, allows greater flexibility and adjustment to the partner's conditions and that the concluding step is designed to make it easier to continue with a new phase of a contribution.

Furthermore, the report recommends that the risk assessment is considerably simplified and that current results register is replaced with a more holistic view of the results of a contribution. Another recommendation is that the implementation phase in particular is reviewed so that the forms of cooperation with partners are strengthened on the basis of the principle of "mutual accountability".

Finally, the report proposes an evaluation of the strategy process and an evaluation of the contribution management from partners' perspectives to complete the picture of Sida's core business, as well as a study to compare Sida's contribution management with corresponding processes of a selection of other aid organisations.

The contribution management system of today is a systematic and structured approach with a strong ambition to satisfy a number of requirements. For this to be applied correctly and become fully fit for purpose, which is a difficult task, Sida's management need totake responsibility and lead the process. The evaluation has pointed out that a supporting committee that works together with a dedicated manager early on in the appraisal process can make a difference. There is an explicit intention that risk and materiality should guide decision making and managers have been encouraged to take "control" over the appraisal process given that this leadership is not built into Trac. Management, leadership, insight into the Trac's limitations, experience in contribution management, competence and other soft issues are at least as important as the adaptation of the questions, help texts and technical solutions in Trac. The Trac tool is not the entire solution.

The evaluation finds that a computer-based support system has a role in creating contribution management process that is fit for purpose and leads to simplicity, consistency, compliance and effectiveness when these criteria are used and adapted in moderation. With clear, measureable effectiveness goals that relate to Sida's overall goal, in other words effective development cooperation for both Sweden and the recipient countries, we believe that Trac, the working methods and management process, the Rule and Trac can be changed, improved and become more effective.



Based on our evaluation, the solution does not lie in a more detailed and refined Trac, but in a support system that can better stimulate the overall assessment and more beneficiary-oriented processes, combining this with sufficient compliance to external requirements on contribution management and internal control.

# Sammanfattning

Denna utvärdering utfördes på uppdrag av avdelningen för verksamhetsutveckling på Sida avseende *Sidas arbete med insatshantering*. Utvärderingen utfördes under perioden mars-maj 2016.

Syftet med utvärderingen är att komplettera Sidas interna projekt och analysarbete med att förenkla, utveckla och förstärka arbetssätt och processer genom att granska *ändamålsenligheten* i Sidas insatshanteringssystem beträffande verktyg och arbetsformer. Utvärderingen komplicerades av att ändamålen är flera och av att "processen" både är den så kallade Insatsregeln och dess specificering och praktiska tillämpning i det datorbaserade stödsystemet Trac.

Utvärderingen bygger på intervjuer, dokumentstudier, enkätundersökning och fokusgruppdiskussioner. Intervjuer har genomförts med handläggare, controllers, metod- och ämnesföreträdare och chefer på Sidas huvudkontor och på fem olika utlandsmyndigheter. Enkäten var webbaserad för att nå så många som möjligt och samtidigt garantera anonymitet. Totalt har 248 personer besvarat enkäten och 30 personer intervjuats vilket har gett utvärderingen en bred bas i sammanfattningen av synpunkter och slutsatser om insatshanteringens ändamålsenlighet och effektivitet.

I uppdraget ingick också att diskutera de målsättningar som är formulerade och att föreslå målsättningar såsom ett av resultaten av utvärderingen. Det innebar självfallet en komplikation eftersom en utvärdering normalt har på förhand definierade mål eller målsättningar. Utvärderingen föreslår en övergripande målsättning enligt följande formulering:

*Att uppnå en effektiv insatshantering genom att väldefinierade kvalitativa och kvantitativa analyser genomförs som stärker samarbetspartners effektivitet och insatsernas bärkraft. Detta bidrar till måluppfyllnad i Sidas verksamhetsländer i förhållande till Sveriges biståndspolitiska plattform och Sidas instruktioner samt säkerställer att beslut om insats kan tas baserad på att externa och interna krav på insatsen. Processen skall dessutom säkerställa uppföljning av insatsens förväntade resultat och efterlevnad av avtalade efterlevnadskrav samt dokumentera erfarenheter och lärande för framtida utveckling av svenskt bistånd. Detta sker genom ett arbetssätt som syftar till att ge personalen på Sida och utlandsmyndigheter ett strukturerat regelverk och arbetsverktyg som underlättar, förenklar och vägleder arbetet med insatshantering från idéstadiet till avslut av insats, där tydliga kontrollpunkter för kvalitetssäkring är inbyggda för att stödja handläggare och chefer.*

Resultatet i enkäten visar en mycket blandat uppfattning om insatshanteringsprocessen hos personalen som är engagerad i insatshanteringen. En av frågorna i enkäten var om insatsprocessen uppfattades som ändamålsenlig. Hälften svarade "Ja" på frågan (52%). Denna vattendelare följer igenom hela enkäten med vissa variationer. Den huvudsakliga funktionen för insatshanteringsverktyget ansåg de flesta vara såsom en checklista och ett hjälpmedel att säkerställa att man följer insatshanteringsregeln. Enkätresultaten visar även på att det finns ett antal svårigheter i beredningen för handläggarna, särskilt nämns metoden för riskbedömning och resultathanteringen.

Resultaten från enkäten och intervjuerna visar bland annat att det första steget i processen, "Planera Beredning" har stora skillnader i tillämpningen. De svarande inom många enheter uppgav att de följde arbetsgången i steg 1 och dessutom hade ett enhetskommittémöte i detta steg för att samla upp synpunkter inför beredningen. De flesta uppgav dock att detta steg oftast användes för att dokumentera ett föreberedelsearbete som redan skett innan beredningen startade i Trac och beslut om beredning i praktiken redan var taget innan steg 1 påbörjades samt att det var ytterst sällan att en insats avslutades i detta skede.

Steg 2 uppfattas som svårarbetat i beredningen, inte så mycket för att insatsregeln är komplicerad utan för att man i Trac har vidareutvecklat regeln så att vissa delar blivit mer omfattande än vad insatsregeln formellt kräver. Detta gäller speciellt delarna som rör intern styrning och kontroll och kapacitetbedömningen av samarbetspartnern. Liknande åsikter framkom även när det gäller risk och resultatregister som i sig skapar svårigheter i efterföljande led avseende uppföljning och resultatstyrning. Det anses finnas obalans mellan beredningsdelen och uppföljning och resultatstyrning, och avslutning av insats.

En av rapportens slutsatser är att den nya insatshanteringsprocessen har åstadkommit en tydligare och mer enhetlig struktur i framför allt bedömningen av framtida insatser och en mer konsekvent dokumentation av processens olika delar, men det finns också en baksida med enhetligheten då den kan ställa till problem med handläggningen av insatser som inte riktigt passar in i grundmodellen.

En annan slutsats är att fokus i insatshantering och uppföljning har i viss utsträckning flyttats mot Sidas och den svenska förvaltningens önskemål om säker och klanderfri hantering. En förmodligen oavsiktlig följd av detta riskerar att bli att processens olika moment och kraven på formella handläggningsrutiner sker på bekostnad av ett arbetssätt som inriktas på parternas intressen och anpassas till dennes kapacitet.

Utvärderingen menar också att det är tveksamt om det nuvarande systemet och särskilt Trac är en kostnadseffektiv lösning av insatshanteringen. Kostnadseffektivitet är notoriskt svårt att bedöma i de flesta biståndsutvärderingar eftersom "produkten" oftast inte kan definieras exakt och jämförelsekostnader därmed blir svåra att beräkna. Beträffande Sidas insatshantering är det uppenbart att många upplever systemet, och

särskilt användningen av Trac, som mycket tungarbetat, att det tar mycket tid och riskerar att hindra eller ta kraft från arbete med andra angelägna uppgifter.

Utvärderingen rekommenderar bland annat att innehållet i de två stegen i nuvarande beredning ses över med syftet att göra processen mer anpassad till det arbetssätt som tillämpas i praktiken och medger större flexibilitet och anpassning till partnernes förutsättningar samt att avslutningsteget utformas för att lättare kunna fortsätta med en ny fas i en insats.

Vidare rekommenderar rapporten att riskbedömningen förenklas väsentligt och att nuvarande resultatregister ersätts med en större helhetssyn på resultaten från en insats. En annan rekommendation är att särskilt genomförandefasen ses över så att samarbetsformerna med partnern förstärks med utgångspunkt från principen om "mutual accountability".

Slutligen föreslås en utvärdering av strategiprocessen och en utvärdering av insatshantering från samarbetspartnernas perspektiv för att komplettera bilden av Sidas kärnverksamhet samt en studie för att jämföra Sidas insatshantering med motsvarande process hos ett urval andra biståndsorganisationer.

Insatshanteringssystemet är idag ett systematiskt och strukturerat angreppssätt som har en hög ambition att tillfredsställa en mängd krav. För att detta skall kunna tillämpas på rätt sätt och bli helt ändamålsenligt, vilket är ett svårt mål, finns ett stort ledningsansvar. Vi har pekat på att stödjande kommittéarbeten med en engagerad chef tidigt i beredningsprocessen kan göra skillnad. Det finns uttalade målsättningar att risk och väsentligheter skall vara vägledande och nu senast uppmanas cheferna att ta "kontroll" över beredningsprocessen, att ledarskapet inte ligger inbyggt i Trac. Ledning, ledarskap, insikt i verktyget Tracs begränsningar, erfarenhet i handläggarfrågor, kompetens och andra mjuka frågor har minst lika stor betydelse som anpassning av frågor, hjälptexter och tekniska lösningar i Trac. Trac verktyget är inte hela lösningen.

Utvärderingen anser att ett datorbaserat stödsystem har en plats att fylla för att skapa en ändamålsenlig insatshantering som leder till enkelhet, enhetlighet, efterlevnad och effektivitet om dessa kriterier används och anpassas med måtta. Med tydliga förväntade mål där processen kan utvärderas i någon form av effektivitetsmått som relateras till Sidas övergripande mål, vilket vi tyder som ett effektivt bistånd för både Sverige och mottagarländerna, tror vi att arbetsformerna, och ledningsarbetet runt processen, Regeln och Trac som ett verktyg kan förändras, förbättras och bli mer ändamålsenliga. Med utgångspunkt i vad vårt material visar ligger inte lösningen i ett mer detaljerat och förfinat Trac utan i ett stödsystem som kan bättre stimulera helhetsbedömningar och mer mottagarorienterade processer och förena detta med tillräcklig efterlevnad av externa krav på handläggning och intern styrning och kontroll.

# 1 Introduktion

## 1.1 INLEDNING

Sida har alltid strävat efter att ha väl utarbetade regler och etablerade rutiner för sin kärnverksamhet, insatshanteringen. Med olika namn – "Metodhandboken", "Så arbetar Sida", "Sida at Work, a Manual for Contribution Management" etc. – har instruktioner förmedlats till handläggare och chefer. Med förändrade och ökande krav på tydlighet och effektivitet i biståndet från regering och allmänhet, från samarbetsländerna och andra partners och från andra givare har insatshanteringen över åren blivit mer sofistikerad men samtidigt mer komplicerad. Balansgången är svår mellan ett arbetssätt som tillfredsställer alla krav och önskvärda egenskaper om att ge ett bra bistånd och samtidigt är kostnadseffektivt och hanterbart för den enskilde handläggaren.

Under 2012 införde Sida väsentliga förändringar i insatshanteringen genom en ny regel för insatshantering, en mer formaliserad process med fyra underprocesser, ett datorbaserat insatshanteringssystem (Trac) och nya rutiner och resurser för kvalitetssäkring. Avsikten var att kombinera en mer avancerad insatshantering med funktioner som inkluderar både stöd till enskilda handläggare och en garanti för högre kvalitet i resultatet.

Under perioden 2012 till 2015 har den nya regeln och dess tillämpningar introducerats och stegvis funnit sina former. Sida har med interna studier – framför allt systematiska kvalitetsanalyser (IQA)<sup>2</sup> – löpande följt upp olika aspekter av insatshanteringen. Från analyserna och från diskussioner inom verket har Sida funnit att den reviderade insatshanteringen förstås och tillämpas allt bättre men "samtidigt anser många att verktyg och arbetsformer är tidskrävande och inte alltid ändamålsenliga"<sup>3</sup>. Sida vill därför förenkla vissa av arbetssätten och processerna för insatshantering och söker erfarenheter och vägledning för detta genom bland annat denna utvärdering.

---

<sup>2</sup> Internal Quality Assessment

<sup>3</sup> Uppdragsbeskrivning för detta uppdrag 2016-02-04, s 1.

I en parallell studie har Sidas chefscontroller under våren 2016 undersökt uppfattningarna inom verket om den kvalitetssäkring av insatshanteringen som sker genom verksamhetscontrollers och de kommittéer som finns på olika nivåer i organisationen – enhet och ambassad, avdelning och den centrala CORE – som har till uppgift att granska beredningsplaner och utkast till beredningar innan beslut och genom verksamhetscontrollers. Inom avdelningen för verksamhetsutveckling (VU) förbereds fortlöpande ändringar och uppdateringar av datorverktyget Trac men man har enligt uppgift för avsikt att avvakta med nya större uppdateringar innan denna utvärdering har presenterats.

### 1.2 UTVÄRDERINGEN

Utvärderingens syfte är att bedöma insatshanteringssystemets eller insatsprocessens "ändamålsenlighet och effektivitet". Det kan tyckas vara en klart och tydligt formulerad uppgift, men den kompliceras omedelbart av att ändamålen är flera och av att "processen" både är den s.k. Regeln och dess specificering och praktiska tillämpning i det datorbaserade stödsystemet Trac.

Självfallet är den formella insatshanteringsregeln<sup>4</sup> grunden för hur man arbetar med insatserna på Sida och den är i sin tur baserad på regeringens instruktion för Sida.<sup>5</sup> Till skillnad från tidigare finns emellertid ingen tryckt handledning som uttolkning av regeln och vägledning för det praktiska arbetet, utan Trac utgör i sig denna vägledning och är den praktiska tillämpningen av Regeln. Överensstämmelsen är inte perfekt och kan inte heller vara så eftersom Regeln – även om den omfattar femton A4-sidor – inte kan innehålla allt en handläggare behöver veta för sitt arbete. Istället är Trac uppbyggd genom ett antal frågor relaterade till Regeln olika delar med en

---

<sup>4</sup> "Regel för insatshantering." Bil 1 till Sidas beslut 03079 2012-03-07. Senaste version "Regel för att hantera biståndsinsatser" reviderad 2016-03-01. Regeln finns också i engelsk version: "Rule for managing contributions". (I rapporten använder vi ordet "Regeln" med stor bokstav i st f att skriva ut hela namnet varje gång.)

<sup>5</sup> SFS 2015:378 Förordning om ändring i förordningen (2010:1080) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida).

inledning, själva frågan och en hjälptext som i praktiken utgör både tolkning och instruktion.

För utvärderingen innebär detta att det är åtminstone tre saker som ska utvärderas: processen såsom helhet, Regeln och Trac.

I uppdraget ingår också att diskutera de mål som är formulerade och att föreslå mål såsom ett av resultaten av utvärderingen. Det innebär självfallet en komplikation eftersom en utvärdering normalt har på förhand definierade mål och utan sådana blir utvärderingens inriktning svårare. Visserligen ingår nästan alltid i en utvärdering att bedöma målens relevans, men målformuleringarna är ovanligt oklara i detta fall och man kan nästan säga att vi måste göra flera parallella utvärderingar för att täcka de olika alternativ som tycks finnas. Målen diskuteras i kapitel 4.

Vanligtvis hänvisar uppdragsbeskrivningen till vilka kriterier som bör användas för utvärderingen och oftast är det de fem DAC-kriterierna<sup>6</sup> som ska användas. Dessa är knappast tillämpliga i detta fall, och vi föreslog i stället i inceptionrapporten följande fem kriterier: ändamålsenlighet, effektivitet (måluppfyllelse), enhetlighet, enkelhet och regelefterlevnad<sup>7</sup>. Kriterierna har använts i utvärderingen men som framgår i kapitel 5 har utvärderingsteamet valt att redovisa slutsatserna uppställda på ett annat sätt än per kriterium. Skälet är framförallt att det var rimligare att redovisa slutsatserna uppställda efter olika aspekter eller olika moment av insatshanteringen snarare än att enbart bedöma generella egenskaper i processen. Som sägs tidigare i detta avsnitt är vår tolkning av processen att den ska tillgodose flera olika ändamål.

### 1.3 UTVÄRDERINGENS SLUTSATSER

Uppdragsbeskrivningen innehåller ett antal specifika frågor som ska besvaras av utvärderingen. Under arbetets gång har det framstått allt klarare för utvärderingsteamet att en rimlig belysning av insatshanteringsprocessen måste inkludera ett antal frågor om processen som bör ställas på ett annat sätt än såsom de är formulerade i uppdragsbeskrivningen. Att enbart besvara uppdragsbeskrivningens frågor skulle inte ge en helt rättvisande bild. Vårt sätt att hantera detta problem är att i

---

<sup>6</sup> Relevans, måluppfyllelse, kostnadseffektivitet, bärkraft och långtidseffekter.

<sup>7</sup> Teamet valde att inte inkludera kostnadseffektivitet i dessa kriterier eftersom vi ansåg att det skulle bli alltför svårt att utlova detta i inceptionrapporten. I det fortsatta arbetet såg vi ändå möjligheter att i viss utsträckning bedöma kostnadseffektivitet och det diskuteras i svaren på några av utvärderingsfrågorna i avsnitt 6.1.

kapitel 6 *Diskussion och slutsatser* i två separata avsnitt redovisa dels slutsatser om processen och dess olika steg, dels slutsatser och direkta svar på utvärderingsfrågorna. Dessutom finns ett avsnitt med en kort övergripande diskussion och reflektioner om insatshanteringsprocessen som helhet.

Mycket av det som framförs i intervjuerna (och i enkäten) är knappast nytt för Sida och för dem på VU som arbetar med processen, men förhoppningsvis kan utvärderingen genom en samlad bild tillföra mer systematiskt baserad kunskap för förbättringar och förenklingar.

### 1.4 RAPPORTEN

Den inledande delen i rapporten ger en allmän introduktion, samt presenterar utvärderingens syfte, metodologi och begränsningar. Den följande delen inleds med en historik över Sidas sätt att strukturera insatshanteringen över tid och ett kapitel som diskuterar målen och föreslår målformuleringar. Därefter följer datainsamlingens resultat och observationer och sedan kommer en del med diskussion av resultaten och slutligen en presentation av utvärderingens slutsatser och rekommendationer.

I bilagorna finns uppdragsbeskrivningen, en lista över personer som intervjuats, frågeformuläret för enkäten, litteraturlista, svarsfördelningen på samtliga frågor i enkäten i form av tabeller och diagram, samt en sammanställning över insatsregelns olika steg och tillämpning i olika insatskategorier.



## 2 Metod

Vid uppdragets början förutsågs ett tillvägagångssätt som i huvudsak byggde på intervjuer, dokumentanalyser, fokusgruppsdiskussioner samt en enkätundersökning. Utvärderingsteamet bedömde att de interna studier som gjorts av Sida visserligen var användbara för utvärderingen men att uppdraget krävde kompletterande information insamlad för utvärderingen. Det skulle krävas både kvalitativ information genom intervjuer för att fånga resonemang och skäl till olika uppfattningar och kvantitativa data för att kunna bedöma omfattningen av olika synpunkter på processen inom verket.

Intervjuer och enkätsvar speglar självfallet uppfattningar hos enskilda individer, men de är i en seriös undersökning ingalunda lösa tyckanden som kan avfärdas med att de är "subjektiva". För det första kan svaren i en enkät kvantifieras i olika kategorier och därmed användas för att beskriva t ex *omfattningen* av en åsikt inom en definierad population eller intervjusvar används för att spåra *mönster* eller *tendenser* hos en grupp av svarspersoner. För det andra utgörs inte alla svar av åsikter utan enkäter och intervjuer används för att *inhämta fakta*, t ex situationsbeskrivningar på ett enkelt och samlat sätt. Källkritik måste naturligtvis tillämpas och utsagorna vägas mot att t ex svarspersonerna överdrivet betonar kritik eller uppskattning för att främja egna intressen, på grund av missuppfattningar eller av illvilja.

Faktainsamlingen avsågs att ske i flera steg i takt med att information inhämtats och att en allt tydligare bild över insatshanteringsprocessen växte fram hos teamet. Arbetet blev på så sätt situationsanpassat och den ursprungliga metodansatsen ändrades därvidlag under vägen. Huvudsakliga avvikelser i metoden och dess konsekvenser behandlas i efterföljande avsnitt 2.4.

### 2.1 INTERVJUER PÅ SIDA OCH UTLANDSMYNDIGHETER

Utvärderingen baseras på en omfattande intervjuomgång som omfattar drygt trettio personer från de fem operativa avdelningarna på Sida och fem olika biståndsambassader. Intervjuerna på Sida gjordes på plats i Stockholm och intervjuerna med ambassadpersonalen har genomförts på plats vid tre kontor i Sydostasien och via videolänk med handläggare på två ambassader i Afrika.

Urvalet av intervjupersoner har inte styrts av att uppnå statistisk slumpmässighet, vilket för övrigt varit meningslöst med hänsyn till det antal intervjuer som tidplanen medgav. Vi har i stället strävat efter att nå en mångfald av handläggare från olika avdelningar med olika erfarenheter, och vi har intervjuat både handläggare med lång

erfarenhet från Sida och personer som är tämligen nyanställda. Bland intervjupersonerna finns också metod- och ämnesföreträdare, controllers och enhets- och biståndshefer samt tolv inledande intervjuer med personer på Sida med särskilda kunskaper om insatshanteringen. Vi har också strävat efter att selektera från sådana enheter på Sida som har speciella biståndsformer och som inte passar in i den traditionella synen på ett biståndsprojekt.

Intervjuerna var varit så kallade "Key Informant Interviews" (eller intervjuer med nyckelpersoner)<sup>8</sup> Dessa intervjuer har skett med insikten att de som arbetar i systemet är de som är unikt lämpade att kommentera på vad som fungerar, vad som inte fungerar och hur processen skulle kunna förbättras i framtiden. "Key Informant Interviews" skiljer sig från andra intervjutekniker på så vis att det liknar mer ett samtal mellan kollegor, där man tillåter utbyte av idéer och information. Tekniken lämpar sig särskilt när man vill veta mer om de perspektiv, ageranden och motivationer som styr individer för att kunna förklara om en process är framgångsrik eller ej, eller när rekommendationer är ett viktigt syfte.

Intervjuerna gjordes med personer som direkt arbetar med insatshantering efter ett informellt schema, där ett antal gemensamma frågor ingick men det fanns också möjligheter att anpassa intervjun till intervjupersonens specifika erfarenheter och lyssna på vad som framstod som mest angeläget för henne eller honom. Resultatet blev vad vi eftersträvade: både möjligheter till jämförelser och en spännvidd av synpunkter som kan vara värda att följa upp och tränga djupare i.

De genomgående frågorna gällde en generell uppfattning om insatshanteringen nu och hur den var när vederbörande började på Sida, de fyra stegen i insatshanteringsprocessen, riskbedömningen, resultatrapportering/resultatregistret och kommittéarbetet.

Grundschema för intervjuerna var följande (ordalydelsen var naturligtvis inte exakt densamma i varje intervju):

- Berätta om vad du gör på Sida, hur länge du arbetat här och din allmänna arbetslivsbakgrund.
- Om du jämför insatshanteringen nu med hur den var när du började på Sida vad har du för erfarenheter och synpunkter?

---

<sup>8</sup> [http://betterevaluation.org/evaluation-options/key\\_informant\\_interviews](http://betterevaluation.org/evaluation-options/key_informant_interviews)

- Vad är dina synpunkter på Steg 1? Beskriv hur du och enheten arbetar, ändamålsenlighet
- Synpunkter på Steg 2? Beskriv hur du och enheten arbetar, ändamålsenlighet
- Synpunkter på riskbedömningen?
- Hur fungerar Steg 3?
- Synpunkter på resultat och resultatregistret?
- Synpunkter på Steg 4? Redovisningen av lärdomar?
- Synpunkter på samarbetet med partners?
- Övriga synpunkter?

Intervjuerna redovisas inte var för sig och de har inte bearbetats kvantitativt. Vi har sökt efter genomgående "linjer" i svaren och valt att presentera resultaten (i avsnitt 5.2) ordnade efter stegen i insatshanteringsprocessen och ett par utvalda moment i processen, nämligen riskbedömningen och resultathanteringen. Tanken med detta är att uppmärksamma och diskutera några framträdande positiva och negativa uppfattningar om processen och dess konsekvenser.

## 2.2 ENKÄTUNDERSÖKNING

Enkätundersökningen gjordes för att få möjlighet att hämta information från fler personer än vad intervjuerna kunde ge. Syftet var att ge en fastare grund för slutsatser och ge teamet möjlighet att bättre lära känna variationsvidden i uppfattningarna om insatshanteringen. Tanken med enkäten var att skicka ut den så snart som möjligt i början av utvärderingen för att göra en preliminär bearbetning. Detta för att få en viss uppfattning om variationsvidden av åsikter och erfarenheter som vägledningen inför intervjuerna. Sedan skulle en mer definitiv bearbetning göras för att dra fastare slutsatser ur de olika enkätsvaren.

Det visade sig att en enkät som chefscontrollern hade planerat för en undersökning av kvalitetssäkringssystemet gick ut till samma population vid ungefär samma tidpunkt varför utvärderingens enkätundersökning blev uppskjuten några veckor. Den gick ut i början på april till samtliga handläggare, inklusive nationella handläggare, enhetschefer och verksamhetscontrollers på de operativa avdelningarna och biståndsambassaderna, totalt ca 570 personer. Frågeformuläret är bilagd rapporten i bilaga 4 (separat).

Svarsfrekvensen var i genomsnitt 43 % och fördelningen på olika kategorier framgår i nedanstående tabell. Enhetschefer och controllers har en högre svarsfrekvens än handläggare och rådgivare. Svarsfrekvensen får anses relativt normalt för denna typ av undersökning samtidigt som den gick ut strax efter påskledigheten som kan ha påverkat utfallet. Vi har analyserat bortfallet för att se om det går att spåra några tydliga skillnader i svarsfrekvens mellan olika undergrupper i kategorin handläggare, som ju utgör den dominerande kategorin i undersökningsgruppen, men inte kunnat hitta något som på ett avgörande sätt skulle kunna påverka svaren.

Enda sättet att praktiskt hantera detta är att hålla bortfallet i minnet och att för varje fråga fundera på vad en väsentlig snedhet i svarsfrekvensen skulle kunna innebära, alltså att göra en sorts känslighetsanalys: skulle en snedfördelning vara sannolik och skulle det medföra att eventuella framtida beslut om förändringar av processen blir baserad på felaktiga slutsatser.

Mot en väsentlig snedfördelning i svaren talar resultaten i våra intervjuer, som i stor utsträckning sammanfaller med de uppfattningar som framgår av enkäten. Vi har därför valt att i praktiken behandla enkätresultatet i rapporten såsom i huvudsak rättvisande.

Position	Totalt	Svarade inte	Fullständiga svar	Svarsfrekvens (fullständiga)	Ofullständiga svar	Svarsfrekvens (alla svar)
National Programme Officer	114	65	44	39%	5	43%
Assistant National Programme Officer	2	1	0	0%	1	50%
Programansvarig	50	31	17	34%	2	38%
Programansvarig Specialist	241	134	101	42%	6	44%
Metod- och ämnesföreträdare	68	48	19	28%	1	29%
Samordnare	7	5	2	29%	0	29%
Verksamhetscontroller	36	12	22	61%	2	67%
Enhetschef	52	27	25	48%	0	48%
<b>Totalt</b>	<b>570</b>	<b>323</b>	<b>230</b>	<b>40%</b>	<b>17</b>	<b>43%</b>

## 2.3 DOKUMENTSTUDIE

Utvärderingen har haft till sitt förfogande ett stort antal dokument som beskriver utformningen av insatshanteringsystemet, beslut och processbeskrivningar, interna analyser och kvalitetskartläggningar, uppdragsbeskrivningar, förordningar och andra krav som ställs på Sida i sin verksamhetsutövning. Därutöver har vi haft tillgång till

ett större antal beredningsdokument och andra rapporter som genererats ur insatshanteringsystemet Trac.<sup>9</sup>

Dokumentstudien hade som huvudsyfte att studera de dokument som beskriver insatshanteringsprocessen i detalj, följa det interna analysarbetet och jämföra utformningen av insatshanteringsprocessen med de externa krav som ställs på Sida från regeringen, Riksrevisionen, Ekonomistyrningsverket och internationella krav. Dessutom var det planerat att genomföra en större studie av beredningsdokumentationen för att göra en innehållsanalys och dra slutsatser om beredningsprocessens utfall och söka efter eventuella mönster för att dra slutsatser avseende processernas ändamålsenlighet. Denna innehållsanalys genomfördes inte enligt planerna då utvärderarna bedömde att beredningarna istället fyllde ett mer effektivt syfte i utvärderingen som referensdokumentation. Se nedan under Begränsningar.

Då dokumentationen kring Trac var begränsad och det var svårt att få en överblick hur insatsverktyget är uppbyggt genomfördes en orientering och två guidade sessioner av Trac.

### 2.4 BEGRÄNSNINGAR

Arbetet har begränsats av en förhållandevis liten budget och därmed ganska få arbetsdagar för en så omfattande och komplicerad uppgift och av att datainsamlingen måste göras under en tid med flera ledighetsperioder för den hemmabaserade personalen, vilket gjorde att alla som vi önskade nå inte kunde kontaktas. En konkret följd av detta är bland annat att intervjuer av en större grupp enhetschefer inte gick att genomföra och av de ursprungligen tre fokusgruppmöten som planerades kunde endast ett genomföras. Avsikten med fokusgruppmötena var delvis att verifiera våra resultat och att pröva några av rekommendationerna. Det förra anser vi att vi kunnat genomföra och styrgruppen har fått fungera som "fokusgrupp" för rekommendationerna.

Utvärderingsteamet överskattade till viss mån tillgängligheten för intervjuer och resurserna som behövdes för att genomföra arbetet inom den snäva tidsplanen. Efter förberedelsearbetet och i den plan som presenterades i inceptionsrapporten

---

<sup>9</sup> Se bilaga 2: Dokumentlista

uppskattade teamet att det skulle vara möjligt att fullgöra alla tre insamlingar av primärdata som angavs, nämligen intervjuer, enkät och dokumentanalys.

Intervjuerna, enkäten och dokumentstudier har kunnat genomföras enligt planerna. Teamet har genomfört fler intervjuer än ursprungligen planerat, vilket har varit mycket värdefullt. Däremot har inte analysen av beredningsdokumenten genomförts på det sätt vi ursprungligen avsåg, nämligen en formell innehållsanalys. Den dokumentation vi haft tillgång till, framför allt insatspromemior, har däremot varit mycket användbara för att bättre förstå processens olika moment och som illustration till hur Trac fungerar, men en systematisk jämförelse av dokumenten som en grund för bedömningen av ändamålsenligheten var inte möjlig. Vi insåg också att en sådan analys knappast hade varit rättvisande utan tillgång till de projektdokument eller framställningar som bedömdes, och om dessa också skulle inkluderas i analysarbetet blev resurserna otillräckliga. Konsekvensen av detta är enligt teamets uppfattning inte avgörande beträffande vår möjlighet att bedöma insatshanteringens ändamålsenlighet. En grundlig studie av samma beredningsdokument hade redan gjorts i en intern kvalitetsanalys men med ett annat syfte än vårt.<sup>10</sup> Denna rapport har dock varit viktig i verifieringen av våra grunddata och slutsatser.

Skälen till överskattningen var två. Den första var att målen för insatshanteringsprocessen var oklara eller visade sig snarare vara alltför många. En uppgift för utvärderingen var att precisera och formulera nya mål. Detta fann vi vara något som endast var möjligt i ljuset av den kunskap intervjuerna och så småningom enkäten gav, vilket innebar att arbetet med målformuleringar måste göras stegvis och tog tid. Dessutom skulle utvärderingen få ta del av det arbete som enligt uppgift i uppdragsbeskrivningen pågick inom avdelningen för verksamhetsutveckling och skulle användas i utvärderingen.<sup>11</sup> Det andra skälet var att arbetet med intervjuerna, enkäturvalet och tiden att förstå Trac tog tid. Det hade varit värdefullt om en systematisk innehållsanalys kunnat genomföras på de premisser teamet så småningom insåg varit nödvändigt, dvs med full tillgång till kompletterande dokument, inte bara promemoriorna, men vi menar att samstämmighet i enkätsvar med intervjuer och med Sidas interna undersökningar, särskilt IQA 8, motiverar de slutsatser och rekommendationer vi gör.

---

<sup>10</sup> Uppföljning av Sidas process för insatshantering avseende steg 2 Bereda och avtala och steg 3 Följa upp och resultatstyra med särskilt fokus på risk och resultatanalys, IAQ8, 2015-12-14

<sup>11</sup> Se Bilaga 1: Uppdragsbeskrivning s. 13 Metod och metodiker.

En annan begränsning i utvärderingen var att enligt uppdragsbeskrivningen pågår det digitaliseringsprojekt som skulle ge bidrag till utvärderingsanalys avseende IT-lösningar för att förenkla insatshanteringsprocessen. Detta projekt har inte kunnat bidra till utvärderingens analys eller resultat.

I uppdragsbeskrivningen ingår även att teamet skulle utvärdera i förhållande till andra relevanta delprocesser inom strategiprocessen. Utvärderingsteamet har vid samtal med uppdragsledaren uppfattat att den delen inte hinns med inom ramen för detta uppdrag och därför utgått. Därmed har fråga 5 under ändamålsenligheten av Sidas verktyg (Trac) inte beaktats.

Trac som verktyg har tagit en mycket mer central plats i utvärderingen än vad som först uppfattades av den inledande diskussionen med styrgruppen. På grund av att det under utvärderingens gång upptäcktes att insatshanteringsregeln i stort definieras och uttrycks i Trac och att Trac är en interaktiv manual för insatshanteringsprocessen insåg utvärderingsteamet att förståelsen för uppbyggnaden av Trac blev viktig för analysen och slutsatserna. Avsaknad av tydlig dokumentation av de olika frågorna och hjälptexterna har gjort denna analys svårare än beräknat.<sup>12</sup> Detta har dock kompensrats till viss del genom två sessioner framför en dator för att stega igenom Trac.

---

<sup>12</sup> Denna dokumentation gjordes tillgänglig för utvärderingen först efter att det framkom vid presentationen av utkastet till slutrapporten att sådan fanns tillgänglig.

### 3 Sidas styrning av insatshanteringen – Historik och skillnader

Som nämndes i inledningen har Sida sedan länge haft väl utarbetade anvisningar för insatshanteringen. Den första metodhandboken gavs ut redan 1972 och en ny, helt omarbetad handbok kom 1985, med en ny version 1990<sup>13</sup>. I mellantiden hade synen på biståndet delvis ändrats och mottagarens intressen fick större plats. Tjugofem års erfarenheter motiverade en omarbetning av den första handboken. "Metodhandbok 90" kompletterades med detaljanvisningar i "Biståndshandboken" och olika avtal och anvisningar för upphandling fanns samlade i "Tjänstehandboken".<sup>14</sup>

Efter sammanslagningen 1995 av Sida och de mindre svenska biståndsorganisationerna<sup>15</sup> utarbetades en ny metodhandbok 1997 som fick titeln "Så arbetar Sida". Det främsta syftet var givetvis att få en gemensam och enhetlig syn inom det nya verket på bedömningen av insatserna och arbetsgången under genomförande och avslutning. Intressant är att "Så arbetar Sida" blev en ganska kort skrift med relativt enkla anvisningar för handläggningen, och att ett första försök till ny metodhandbok avbröts eftersom verksledningen ansåg att den tenderade att bli alltför komplicerad.

År 2003 kom nästa handbok: "Sida at Work – A Guide to Principles, Procedures and Working Methods" och den kompletterades med två kortare publikationer: "Manual on Contribution Management" och "Guidelines for Country Strategies in Swedish Development Cooperation". Flera förändringar i biståndsverksamheten bedömdes kräva en förnyad hanteringsprocess. Internationellt hade Parisagendan om biståndseffektivitet antagits och i Sverige hade fått en ny biståndspolitik (politik för global utveckling, PGU). Internt fanns också ett visst missnöje med en alltför olikartad handläggning och man talade om att visserligen fanns "Så arbetar Sida" men att den verkliga handläggningen skedde enligt principen "Så arbetar jag".

---

<sup>13</sup> Metodhandbok 90, s 6

<sup>14</sup> Tjänstehandboken innebar troligen en av de största rationaliseringarna någonsin i biståndshanteringen med färdiga avtalsmallar i digitalt format som enkelt kunde tas fram i datorn och anpassas till varje insats.

<sup>15</sup> SAREC, Swedfund, BITS, Sandöskolan och UD:s östeuropaavdelning.



Den nya handboken visade på en mer omfattande och kanske mer formaliserad insatshanteringsprocess, och den metodenhet som funnits inom POLICY-sekretariatet och som till stor del arbetade med metoder för kapacitetsutveckling omvandlades så småningom till en särskild avdelning för metodfrågor.

Överhuvudtaget var det genomgående syftet med tidigare metodanvisningar att arbetet skulle kunna förenklas men genom klara anvisningar skulle kvaliteten kunna vidmakthållas. Hur detta skulle ske är en av de viktigaste skiljelinjerna mellan det nuvarande synsättet på insatshanteringen och hur den styrdes tidigare. Följande ur inledningskapitlet i "Metodhandbok 90" är värt att citeras:

*"Det skall betonas att Metodhandboken inte innehåller några detaljerade anvisningar för hur handläggaren vid SIDA skall agera i varje enskilt moment av en biståndsinsats. Den verklighet som biståndet lever i är alltför komplex för att låta sig påverkas eller styras av på förhand skrivna instruktioner. Ett bra bistånd förutsätter att huvudaktörerna har frihet att ändra i projektet 'under resans gång'. Metodhandboken innehåller SIDA:s referensramar för bra bistånd."*

Det är ett ganska annorlunda synsätt än det som nu präglar insatshanteringen. Men mycket av grundfilosofin har inte ändrats under årens lopp. Något längre fram i inledningen i Metodhandbok 90 sägs:

*"En bärande tanke i Metodhandboken är att det finns en **basmetod** för beredning, genomförande, uppföljning och utvärdering av biståndsinsatser. --- Basmetoden innebär att det görs en grundlig prövning av sambandet mellan verksamhetens mål och medel."*<sup>16</sup>

Kvalitetsfrågorna hade länge hanterats av cheferna. Det var chefens ansvar att se till att beredning och så småningom genomförande och uppföljning höll tillräcklig kvalitet. Ett ökande och mer varierat bistånd med högre krav på att många olika aspekter skulle beaktas i beredningen gjorde att en särskild instans – Projektkommittén – inrättades 1999 för granskning av större insatser. Kommittén granskade beredningen av större insatser (först 50 MSEK och större, senare drogs gränsen vid 100 MSEK) innan beslut togs av Generaldirektören.<sup>17</sup> Längre fram inrättades avdelningskommittéer och så småningom utvecklades det nuvarande

<sup>16</sup> a a, s 7

<sup>17</sup> Det kom ganska snart en motsvarande Strategikommitté för granskning av landstrategiutkast innan dessa lämnades till UD för beslut.

systemet med CORE, avdelningskommittéer och kommittéer på varje operativ enhet och varje ambassad med biståndshantering.

När den nya insatshanteringsprocessen och Trac utformades och infördes 2012 var bakgrunden en kombination av flera saker. Det fanns dels en vision om ett alltomfattande system där alla delar finns på plats, lätt kan hittas och som garanterar att ingenting glöms bort; det ska underlätta och hjälpa handläggaren och chefen att koncentrera sig på väsentligheter. Projektuppdraget för utvecklingen av insatshanteringssystemet drevs av tre E – effektivitet, efterlevnad och enkelhet. Men det var också resultatet av försvar mot vad som närmast uppfattades som ett flerfrontsanfall under ett par år mot Sidas trovärdighet och professionalitet från olika håll, tillkomsten av Förordningen om intern styrning och kontroll (den s.k. FISKen) och Riksrevisionens upprepade kritiska rapporter (som till stor del blev en följd av att FISKen höjde ribban för de externa förvaltningskraven). Den senare krisen efter en verksledning med alltför höga ambitioner accentuerade ytterligare behovet av bättre regelefterlevnad och uppfattningen om betydelsen av Trac.

Ett av angreppssätten att styra upp Sidas verksamhet var att införa ett processororienterat arbetssätt för att svara upp mot externa och interna krav på förbättrat mål och resultatstyrning samt intern styrning och kontroll. Detta resulterade i tre övergripande processkategorier<sup>18</sup>. Sidas åtgärder kom då att koncentreras på att hantera särskilt frågor kring styrning och kontroll (ISK) mycket mer omsorgsfullt och att utöka antalet controllers för att löpande följa upp vissa moment i insatshanteringen. Det datorbaserade stödsystemet Trac utvecklades på ganska kort tid och även om det möttes av starka tvivel och protester blev det Sidas främsta instrument för en enhetlig insatshantering som man menade motsvarade både de externa handläggningskraven och önskemålen om innehållsmässigt väl förberedda och genomförda insatser.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Lednings- och styrningsprocesser, Huvudprocesser, och Stödjande processer, ur "Sidas processer och verksamhet, 2012-09-28"

<sup>19</sup> Mycket av detta finns i detalj beskrivet i en uppsats av Janet Vähämäki: *The Results Agenda in Swedish Development Cooperation: Cycles of Failure or Reform Success?*, kapitel 8 i Politics of

Sida var naturligtvis inte den enda myndigheten som fick ökade externa krav och det är ganska klart att kritiken mot Sida och de förändrade kraven på svenska offentliga myndigheter inspirerades av den internationella rörelse som går under beteckningen "New Public Management". I Sverige och i flera andra länder har det på senare år vuxit fram en stark kritik mot NPM, särskilt mot att ansatsen fokuserar alltför mycket på kortsiktiga, mätbara resultat, t ex inom universitetsvärlden<sup>20</sup>, och tycks bortse från att verksamheten inte kan mätas och bedömas såsom en enkel produktionsprocess. Liknande diskussioner kan också skönjas inom Sida.

---

Evidence and Results in International Development – Playing the Game or Change the Rules? R Eyben, I Guijt, C Roche and C Shutt (red). Rugby, UK 2015

<sup>20</sup> Ledin, P och Machin, D (2015): *Universitetet som en multimodal marknadsplats. Designen av en nyliberal managementdiskurs*

# 4 Målsättningar för insatshanteringsprocessen

## 4.1 EN NY INSATSHANTERINGSPROCESS

Insatshanteringsprocessen ingår i huvudprocesserna som en av fyra delprocesser i processen ”*Bereda, genomföra och följa upp strategier*”. Insatshanteringsprocessen ”Hantera biståndsinsatser” består av fyra subprocesser; planera beredning, bereda och avtala, följa upp och resultatstyra samt avsluta insatser. Den infördes genom ett beslut av GD i början av 2012<sup>21</sup>. Beslutet berörde fem områden:

- ny regel för insatshantering och tillämpningsanvisning för nya och pågående insatser
- ny insatshanteringsprocess,
- ny struktur för kvalitetssäkring av insatshanteringen
- ett processråd för förvaltning av insatshantering och andra biståndsprocesser
- införande av IT systemstöd för insatshantering

I och med detta beslut ska Sida och utlandsmyndigheterna tillämpa ett delvis nytt processorienterat arbetssätt i insatshantering och en ny insatshanteringsregel som speglar aktuella krav på intern styrning och kontroll, riskhantering och resultatstyrning. Detta föranledde Sida att arbeta fram nya arbetsmetoder, ny insatsregel, manualer och IT-verktyg för insatshanteringsprocessen.

För att kunna utvärdera om insatshanteringsprocessen uppfyller sina viktigaste syften förutsätts att målsättningarna för insatshantering är väldefinierade. Vid granskning av upprättade dokument vid tiden för beslutet och senare revideringar, samt ett flertal

---

<sup>21</sup> Ärendenummer 2012-000359, 2012-03-05

interna promemorior, kartläggningar och kvalitetsanalyser har utvärderingsteamet inte funnit någon tydligt uttalad målsättning för den nya insatshanteringsprocessen.

Det närmaste till en uttalad målsättning finns i insatsregeln från 2012<sup>22</sup> som beskriver följande:

”För att uppfylla de biståndspolitiska målen ska Sida enligt myndighetens instruktion i sin insatshantering särskilt

1. skapa utrymme för flexibilitet och innovation
2. beakta skilda förutsättningar och behov i olika miljöer
3. motverka oegentligheter och korruption
4. komplettera och stimulera andra finansiella resurser som kan bidra till fattigdomsbekämpning och långsiktigt hållbar utveckling
5. bidra till efterlevnaden av regeringens internationella åtaganden för biståndseffektivitet

”Sidas regel för insatshantering syftar till att säkerställa kvalitet och effektivitet i insatshanteringen genom att fastställa en enhetlig och resultatbaserad hantering av insatser som tillgodoser behovet av information för uppföljning, utvärdering och dialog. Därtill ska den ligga till grund för Sidas dokumentation av insatshanteringen”. Denna formulering återfinnes även i den senaste revideringen av insatshanteringsregeln<sup>23</sup> där ett tidigare klarläggande har kompletterats och är en sammanhängande del i samma stycke. Vilket lyder såsom:

”För varje enskild insats ska handläggaren utifrån insatsens utformning, vilka parter som ingår och hur deras respektive ansvar är fördelat i hanteringen göra bedömningar i enlighet med kraven i denna regel. I de fall insatshanteringen berörs av andra beslutade processer ska dessa följas. I händelse av avvikelser mellan Sidas regler och en beslutad process ska reglerna ha företräde. I händelse av avvikelse mellan den svenska och den engelska språkversionen av regeln ska den svenska versionen ha företräde.”

---

<sup>22</sup> Bilaga 1 – Regel för insatshantering. Bilaga till GD's beslut 2012-000359 "Beslut om insatshanteringsprocess", 2012-03-05.

<sup>23</sup> Regel för hantera biståndsinsatser, reviderad 2016-03-01.

Denna del är som sagt ett klarläggande och borde för tydlighetens skull hållas i ett separat stycke efter det inte är en del av ett syfte eller målsättning.

Det framgår vid granskning av regelverket, manualen, IT-verktyget samt andra utredningar och utvärderingar att stor tyngdvikt har lagts på att följa lagar, förordningar, regeringsbeslut och andra externa regler vid utformningen av processen. De externa kraven som ställs på Sida kommer främst genom förordningar och instruktioner genom följande dokument:

- Myndighetsförordningen
- Förordningen om intern styrning och kontroll
- Förordningen med instruktioner för Styrelsen för Internationellt utvecklingssamarbete
- Internrevisionsförordningen
- Förordning om årsredovisning och budgetunderlag
- Förvaltningslagen

Övriga externa krav är direktiv från Ekonomistyrningsverket samt internationella åtaganden som Sverige har accepterat gentemot, OECD/DAC, IATI, Parisagendan, Open Aid, och transparensgarantin.<sup>24</sup>

### 4.2 DISKUSSION KRING INSATSHANTERINGSPROCESSENS MÅLSÄTTNING

Allmänt gäller att allt arbete i organisationer bedrivs mer eller mindre i processer, men oftast handlar det om hur väl dessa processer är definierade och beskrivna. Verksamheter kan utvecklas mot bättre effektivitet, kortare ledtider och ökad

---

<sup>24</sup> Dessa externa krav diskuteras senare i rapporten i avsnitt 6.1

kundtillfredsställelse genom att fokusera på processer. En process skall ha ett tydligt syfte, en processägare och en kund eller mottagare av processens resultat (produkt).

Huvudprocesserna omfattar oftast flera funktioner i organisationen och syftar till att leverera organisationens huvudsakliga varor och tjänster till externa kunder. Andra processer är till för att stödja huvudprocesserna och riktar sig därför främst till interna kunder. För alla processer gäller att de ska vara ändamålsenliga och värdeskapande. Alla processer måste även styras på ett sätt som leder fram till goda resultat.<sup>25</sup> Syftet, processägaren, mottagaren och produkten/tjänsten bör vara välkända i processen.

Insatshanteringsprocessen är en delprocess av en huvudprocess och målsättningen med processen behöver ställas i relation till vad den förväntas leverera. Denna process består av fyra underprocesser eller delsteg, beroende på hur man väljer att betrakta den. Den kan istället betraktas som två huvudsakliga underprocesser, en beredningsprocess och en ”genomförandeprocess”.<sup>26</sup> Detta betraktelsesätt gör det enklare att reda ut begreppen runt processen såsom intern/extern kund, processens resultat (produkt), värdeskapande och ändamålsenlighet. (Jämför utvärderingsfrågorna i avsnitt 6.1). Därvidlag framstår det som att syftena med dessa två processerna inte är helt kongruenta även om kopplingen mellan de två är tydlig. En diskussion om dessa två processer skall vara förenade i en process är väl värd att ta upp i processrådet, samtidigt bör man fundera på vilken produkt/tjänst som de två processerna skall leverera och vem kund/mottagare är.

Vi nöjer oss här att med att som utgångspunkt för vår analys konstatera att det produceras två olika tjänster/produkter. I den första processen produceras ett beredningsdokument som skall ligga till grund för ett beslut som tas av behörig chef (kund) och i den andra processen produceras en tjänst som dels bidrar till resultatstyrning och dels uppföljning av förväntade resultat. Slutligen produceras en rapport som skall dokumentera erfarenheter och att efterlevnadskraven uppfyllts. Mottagare/kund är okänd.

En annan dimension att lyfta fram är hur effektiviteten mäts i processen. Utvärderingen har inte lyckats klarlägga hur och i vilken utsträckning processen omfattas av en mätning av dess effektivitet, kortare ledtider, ökad kundnöjdhet,

---

<sup>25</sup> Sandholm Associates, Processorientering och processledning

<sup>26</sup> Utvärderingsteamet är medveten om den något slarviga benämningen eftersom Sida inte deltar i själva genomförandet, men det låter mer tydligt än att kalla det för avtalsprocessen som ger mer passivt intryck än var det egentligen är.

värdeskapande eller ändamålsenlighet. Förutsättningarna för detta i form av baselines och mål saknas.

Då målsättningen för insatshanteringsprocessen skall ligga till grund för utvärdering av processens och delprocessernas ändamålsenlighet bör målsättningen definieras med hänsyn taget till hur processerna är sammansatta och med hänsyn till det som användarna uttrycker som brister, d.v.s. sådana aspekter som saknas i sammanhanget eller är otillräckliga.

Detta kan betraktas ur två olika perspektiv, det ena perspektivet är att processen skall bidra till att insatsen resulterar i ett effektivt bistånd (vilket bland annat motsvaras av punkterna 1 och 2 ovan samt delvis punkterna 4 och 5) och det andra perspektivet, är att processen skall syfta till en bättre insatshantering vilket kan likställas med efterlevnadskraven på intern styrning och kontroll (vilket motsvaras av punkterna 3-4 samt delvis 5 ovan).

I den första manualen 2012<sup>27</sup> för insatshanteringen finns det beskrivningar som är mer insatsorienterade än handläggningsorienterade, även om huvuddelen berör formella aspekter av beredningen<sup>28</sup>.

### 4.3 FÖRSLAG TILL MÅLSÄTTNING AV INSATSHANTERINGSPROCESSEN

Utvärderingsteamets observationer leder till att en formulering av målsättningen för insatshanteringsprocessen behöver vara tydligare, mer mångfasetterad och bättre utvärderingsmässig än vad som har identifierats i tillgänglig dokumentation. Teamets uppfattning är att målsättningen bör innefatta de två dimensionerna i diskussionen ovan, dvs. (1) att processen syftar till att skapa ett effektivt bistånd och (2) samtidigt säkerställa att arbetsmetoder och verktyg säkerställer att de interna kraven på beredningen görs i enlighet med de krav som ställs på Sida.

Eftersom insatshanteringsprocessen idag betraktas som en hel process har en målsättning formulerats på en övergripande nivå med förtydliganden för de två huvudsakliga underprocesserna i diskussionen ovan. Målsättningen skall inte förväxlas med en detaljerad processbeskrivning där de ingående funktionerna ingår. Utvärderingsteamet förslår därför att målsättningen med insatshanteringsprocessen

---

<sup>27</sup> Bilaga 2 till GD's beslut, "Manual of Sida's Contribution Management Process", odaterad, ursprung okänt, engelska

<sup>28</sup> Ibid, page 2 Introduction.



utgörs av ett flertal målbilder. Dessa målbilder har applicerats i analysen av de olika underprocesserna och de ingående bedömningsområdena både i beredningsprocesserna som i uppföljnings och i avslutsprocesserna.

Målsättningen med insatshanteringsprocessen föreslås vara:

*Att uppnå en effektiv insatshantering genom att väldefinierade kvalitativa och kvantitativa analyser genomförs som stärker samarbetspartners effektivitet och insatsernas bärkraft. Detta bidrar till måluppfyllnad i Sidas verksamhetsländer i förhållande till Sveriges biståndspolitiska plattform och Sidas instruktioner samt som säkerställer att beslut om insats kan tas baserad på att externa och interna krav på insatsen uppfylls. Processen skall dessutom säkerställa uppföljning av insatsens förväntade resultat och efterlevnad av avtalade efterlevnadskrav samt dokumentera erfarenheter och lärande för framtida utveckling av svenskt bistånd. Detta sker genom ett arbetssätt som syftar till att ge personalen på Sida och utlandsmyndigheter ett strukturerat regelverk och arbetsverktyg som underlättar, förenklar och vägleder arbetet med insatshantering från idéstadiet till avslut av insats, där tydliga kontrollpunkter för kvalitetssäkring är inbyggda för att stödja handläggare och chefer.*

Beredningsprocessen:

- I samverkan och dialog med samarbetspartnern utvärdera och utveckla en insats som avser att åtgärda ett problem med en väldefinierad förändringsteori, tydliga resultatmål samt en bedömning om samarbetspartners förmåga att genomföra insatsen.
- Att bedöma insatsens förutsättningar för att genom flexibilitet och innovation skapa mereffekter i den miljö som den avser att genomföras och att detta beaktas i förändringsteorin samt att insatsen ligger inom ramarna för den avsedda svenska biståndsstrategin.
- Utföra en beredning som bedömer en partners möjlighet att genomföra en insats med kvalitet och effektivitet. Insatshanteringen sker sedan genom en enhetlig och resultatfokuserad hantering som samtidigt tar hänsyn till biståndsinsatser av olika karaktär.
- Beredningen skall säkerställa de interna krav som ställs på beredningsprocessen utifrån externa krav på Sidas interna styrning och kontroll och bidra till efterlevnad av internationella åtagande för biståndseffektivitet och ledning (Parisagendan, OECD-DAC m.fl.)
- I beredningen genomföra en riskanalys som ger en god uppfattning av olika risker (risk awareness) och riskhantering som ger en godtagbar nivå på riskexponeringen baserad på och jämförd med de potentiella effekter som förväntas från insatsen.

- Särskilt tar hänsyn till Sveriges regerings övergripande mål avseende<sup>29</sup>
  - Rättighetsperspektiv och fattiga människors perspektiv
  - Integrerat miljö- och klimatperspektiv
  - Integrerat jämställdhetsperspektiv
  - Integrerat konfliktperspektiv i utvecklingssamarbetet

Genomförandeprocessen:

- Säkerställa att insatsen är utvärderingsbar, att system och processer för risk och resultatuppföljning finns definierade, att uppföljning, utvärdering och dialog med samarbetspartner sker och att alla steg i insatshanteringen dokumenteras.
- Genom en dialog med samarbetspartner utvärdera och följa upp insatsen, granska avgivna rapporter, följa upp riskanalys samt sammanfatta i en resultatrapport
- Systematiskt avsluta insatsen, utvärdera, dokumentera, sammanställa lärdomar och arkivera alla relevanta handlingar.
- Bidra till en sammanställning av erfarenheter och lärdomar av insatser som bildar en kunskapsbank till nytta för Sida och UD för framtida utveckling av svenskt bistånd.

---

<sup>29</sup> Instruktion för Styrelsen för Internationellt utvecklingssamarbete (Sida), 2§, 2015-07-06

# 5 Resultat från enkät och intervjuer

Vi har valt att redovisa resultaten från enkäten och från intervjuerna i ett separat kapitel och det finns två anledningar till detta. Den ena är att insatshanteringsprocessen och Trac är viktiga och kanske känsliga frågor inom Sida och det kan vara fördelaktigt att ha detaljerad information om svaren inklusive utvärderingsteamets kommentarer om varje fråga eller grupp av frågor. Det andra skälet är att vi ville tydligt separera datainsamlingens resultat från slutsatserna, och detta var det tydligaste sättet att göra detta. Sammanvägda bedömningar om i vilken riktning svaren pekar finns i de två avsnitten i kapitel 6 om utvärderingsteamets slutsatser. Även våra rekommendationer i kapitel 7 kan läsas som en form av slutsatser från det empiriska materialet i sin helhet.

## 5.1 ENKÄTSVAREN

I den följande redovisningen har enkätfrågorna grupperats efter ett antal övergripande aspekter på processen. Svarsfördelningen för de olika frågorna redovisas antingen som diagram eller i en tabell beroende på vad som ger den tydligaste informationen. I bilaga 5 finns svar på samtliga enkätfrågor i både tabeller och diagram.

Grupperna är:

- A) Övergripande frågor om processen
- B) Allmänt och vissa synpunkter
- C) Trac, allmänt – funktioner
- D) Trac – problem, fördelar och nackdelar
- E) Processens steg
- F) Partners projektdokument

### A. Frågor om processen

Till denna grupp hör följande frågor:

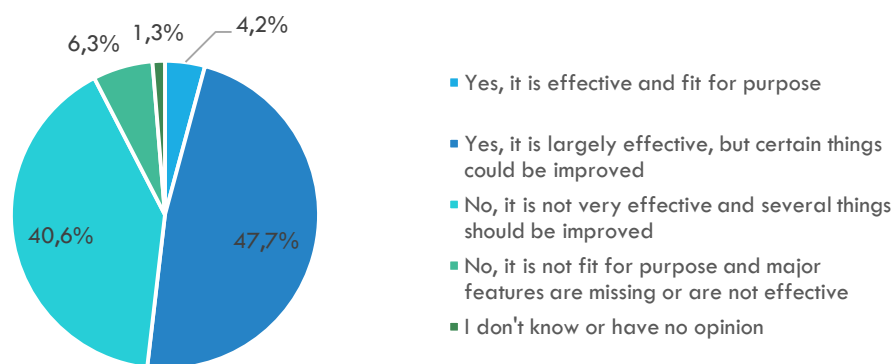
*4. In general, do you consider Sida's process for contribution management effective and fit for purpose? (Tick one)*

*22. Do you think that the current rule for contribution management create overly ambitious appraisals? (Tick one) + We would appreciate some examples (Öppna svar)*

23. Do you think that the current rule for contribution management create inadequate appraisals? (Tick one) + We would appreciate some examples (Öppna svar)

Enkätsvaren på fråga 4<sup>30</sup> är en bra startpunkt för en diskussion om insatshanteringen är ändamålsenlig och effektiv. Om man slår ihop de två nej-svaren och de två ja-svaren får man sammanlagt 47 % negativa svar och 52 % positiva svar. Alltså anser ungefär hälften av de som svarat på frågan att processen för insatshantering är ändamålsenlig och effektiv. (Bara drygt en procent har ingen åsikt, vilket vi tolkar som att i stort sett alla har en bestämd uppfattning i denna fråga.)

Figur 5.1 Svarsfördelning fråga 4



Svarsfördelningen på fråga 4 illustrerar väl det dilemma utvärderingen står inför. Blir slutsatsen att Sida uppnått mycket trots svårigheterna att utforma och tillämpa ett komplicerat system, eller att systemet till stor del är ett misslyckade, skapat besvikelse och irritation bland medarbetarna och varit mycket kostsamt i förhållande till en enklare lösning? Är detta ett bra eller ett dåligt "betyg"? Det beror självfallet på vad Sida haft för mål och förhoppningar när processen infördes. I kapitel 6 diskuteras detta utförligare.

Vi ställde också två medvetet provokativa frågor om beredningarna blev överambitiösa (fråga 22) eller otillräckliga (fråga 23). Det tyckte vi var motiverat med hänsyn till att en avsikt med översynen av insatshanteringen är förenkling.

<sup>30</sup> Ordet "ändamålsenlig" har i frågan översatts med "fit for purpose".

Tabellerna nedan visar att det finns en betydande otillfredsställelse med omfattningen och ambitionsgraden av beredningarna. Mer än hälften av de svarande (55%) anser det. Samtidigt svarar en tredjedel (36%) att beredningarna är otillräckliga. Det kan ju tyckas vara oförenliga resultat, men en tänkbar förklaring kan vara att ambitionsnivån, även om det anses vara onödigt hög, inriktats på fel saker, och att beredningarna inte är tillräckligt genomgripande för andra saker som skulle behöva större uppmärksamhet. Detta bekräftas av några av intervjusvaren.

*Tabell 5.1 Svarsfördelning fråga 22: Too Ambitious?*

<b>No</b>	40,2%
<b>Yes</b>	55,0%
<b>Not applicable</b>	4,8%

*Tabell 5.2 Svarsfördelning fråga 23: Inadequate appraisals?*

<b>No</b>	54,2%
<b>Yes</b>	36,1%
<b>Not applicable</b>	9,7%

I båda frågorna ombads svarspersonerna ge exempel på hur systemet kan leda till att beredningarna är överambitiösa respektive otillräckliga. Här följer en kort analys av svaren på frågorna 22 och 23 och exempel på typiska svar. Utförligare exempel finns i bilaga 5.

#### *Fråga 22 (Too Ambitious?)*

De öppna svaren kom både från de som svarat nej och de som svarat ja. Det var fyra kategorier svar. Här var det tydligt att många relaterade insatsregeln till hur beredningarna gjordes i Trac, snarare än hela beredningsprocessen och endast ett fåtal nämnde regeln som sådan. De flesta svar var kritiska till processen på något sätt, även om de svarat nej på frågan. Det var ingen större skillnad på hur de olika personalkategorierna svarade på de öppna svaren.

1. Beredningar är överambitiösa p.g.a. svårigheten att jobba i systemet. Då menar man främst problem med Trac, t ex<sup>31</sup>:

*"In some cases we are driving the recipients almost crazy with all detailed questions that are very time consuming. Extra meetings that involves many of*

<sup>31</sup> I citaten från enkätformulären har vi korrigerat uppenbara stavfel men i övrigt behållit ordföljd etc såsom i originaltexten.

*the recipients staff, controllers, financial directors, programme managers, anti-corruption advisors, purchasing departments, statistics department and on and on...."*

2. Vissa delar är överambitiösa och vissa delar är det inte tillräcklig fokus på:

*"Yes, and still focusing too much on the control and internal issues of the partner and contribution as such rather than if it is the relevant and strategic intervention in the development context and problem it want to address."*

3. Beredningarna är inte överambitiösa, men systemet är inte ändamålsenligt och regeln tillämpas inte på rätt sätt:

*"High ambitions are good and necessary! It is our responsibility to make good assessments and follow-up of contributions. The problem is not that it is overambitious, it's just so very cumbersome to work in the system."*

4. Beredningarna är inte överambitiösa, utan nödvändiga:

*"Ambitious appraisals are a good investment as they contribute to improved results and will reduce the future workload for the programme officer."*

### *Fråga 23 (Inadequate appraisals?)*

Det var tre kategorier öppna svar på denna fråga. De flesta svar liknade de under fråga 22, vilket inte är så förvånande med tanke på att det är en liknande fråga fast omvänd.

1. Nej, regeln leder inte till otillräckliga beredningar:

*"No, the appraisals are adequate."*

*"Compared to many old documets in DOX - we are documenting more in a better way."*

2. Nej, det är inte regeln som leder till otillräckliga beredningar, men andra aspekter av processen som förhindrar tillräckliga beredningar. Här gavs exempel relaterat till ISK agendan och problem med Trac:

*"It is like Trac lives its own life, parallel to the actual work process, and that the system is only fed to 'please' the machine."*

3. Regeln leder till otillräckliga beredningar:

*"Yes, we tend to miss out on issues related to what constitutes and how to design a successful support/contribution in order to reach results."*

### **B. Allmänt om processen**

Till denna grupp hör följande frågor:

5. Sida's rule for managing contributions has a number of requirements. Some of them are listed below. Please indicate the extent to which you consider the current contribution management system fulfils these overall requirements? (Tick one for each requirement)

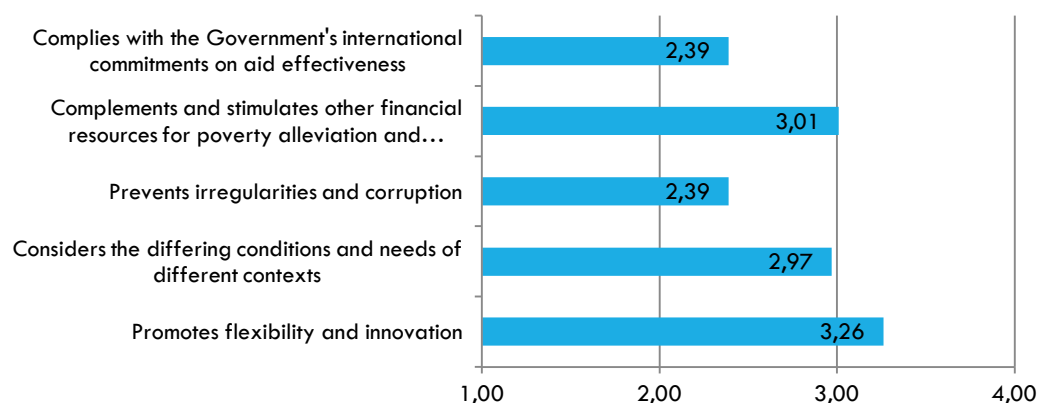
20. Is there anything that you think is missing in Sida's contribution management process? Please explain below. (Öppna svar)

21. Is there anything that could be taken away from Sida's contribution management process without creating problems? Please explain below. (Öppna svar)

8. In the concept "aid effectiveness" we usually include ownership (by the recipient/partner), harmonisation/coordination (with other donors) and alignment (in line with the recipient's/partner's priorities). In your opinion, to what extent does Sida's current contribution management process promote and give room to those principles? (Tick one for each principle)

Svarsalternativen i fråga 5 valdes för att dessa är några av de viktigaste problem som ska bedömas under beredningsprocessen och representerar några allmänt sett önskvärda egenskaper hos Sidas insatser såsom de anges i inledningen till insatsregeln.

Figur 5.2 Svartsfördelning fråga 5 (låga värden är styrkor)



Det är uppenbart att processen inte anses stimulera flexibilitet och nytänkande. Stor tveksamhet finns också beträffande möjligheterna att ta hänsyn till insatsens kontext och sammanhang. Mera positiva omdömen ges om att processen kan påverka korruption även om sammanlagt 195 "fairly well" och "to some extent" av totalt 236 svar kan tyckas vara ganska ljumt omdöme om ett problem som anses vara ett av de viktigaste att bedöma under beredningen.

En jämförelse av svaren på denna fråga mellan olika personalkategorier i enkäten visar att omdömena om egenskapen *flexibilitet* har störst variation: NPOer och

controllers har något mindre negativ uppfattning än handläggare. Beträffande övriga egenskaper är variationen mellan personalkategorier betydligt mindre.

De sista svarsalternativen handlar om anpassning till biståndseffektivitetskraven i Parisagendan, och resultatet i fråga 5 visar på en hyggligt positiv uppfattning. Fråga 8 tar upp denna aspekt mer direkt. Avsikten med frågan var förstås att se om man ansåg att Parisagendans principer är synliga i Sidas insatshantering. Omdömet var någonstans mellan "i viss utsträckning" och "ganska hyggligt", och få hade markerat "mycket bra" eller "inte alls". Slutsatsen blir att principerna finns där för svarspersonerna, men de är inte speciellt framträdande.

I denna frågegrupp har vi också inkluderat ett par frågor med öppna svarsalternativ, där svarspersonerna uppmanades att ange vad som de anser saknas (fråga 20) respektive kan tas bort (fråga 21) från insatsprocessen.

#### *Fråga 20 (Anything missing?)*

Denna fråga gav 179 svar. Man kan utläsa fyra typer av svar. Alla typer inkluderade svar från samtliga personalkategorier, även om programhandläggare stod för merparten av de mer systemkritiska kommentarerna. Kontexten och partnerperspektivet samt biståndets övergripande syfte – fattigdomsinriktningen – hör till de saker som påtagligt ofta anses saknas i processen.

1. Många svar handlade som saker som **saknades** i systemet, t.ex.

*"An appropriate way to work with anti corruption."*

*"On gender equality there should be more questions; use of sex and age disaggregated data; gender analyses; target groups etc. As it is now you can answer in a vague way without actually doing anything on gender."*

2. Andra handlade om mer **långtgående problem med systemet**, t.ex.:

*"Realism. Development will not happen from a bunch of papers. A good system must reward program officers that apply a change management approach, adapting to changes, using opportunities. In the current system the PO is in principle punished if you report that everything is not going in line with plan. You create yourself more work and must explain to controller and HoC how things could go so wrong. But a good project interacts with an evolving context as regards budget, risks and results and that is what Sida must understand."*

3. En tredje kategori av svar menade att **ingenting saknades**. Dessa var av lite olika natur. Vissa svar menade att Trac redan inkluderade för mycket:

*"On the contrary - there is too much! Too much detail in TRAC; too many templates (agreements etc); too much steps and send-buttons. And way too much frequent Changes to it all. It is really difficult for even an experienced programme officer to grasp it all."*



Andra menade att systemet var komplett och inte saknade något.

### 4. En fjärde kategori av svar relaterade till **tekniska problem med Trac relaterade till användarvänligheten**:

*"The ability to work in one document, like Word - particularly in the appraisal process, where you can go back and forth in the document and adjust your writing. Sometimes one misinterpret one question and would like to adjust it when reading a somewhat similar question further on - yet it is very difficult to go back; one loses track very rapidly in the document and it is therefore difficult to find where the written text was."*

### Fråga 21 (Anything to remove?)

Svaren handlade om utformningen av Trac. Frågan gav 162 svar. Här kan man utläsa tre typer av svar. Det var ingen större skillnad mellan hur de olika personalgrupperna svarade.

### 1. Vissa var mycket **specifika kring delar av systemet som kunde tas bort eller förändras**:

*"Getting approximately 6-10 signatures on a decision takes several days in working time to run around and get people to sign. Digital signatures would be an improvement. That one contribution could go through 3-4 different quality assurance committees is not efficient in any way, and could be slimmed."*

### 2. Andra svar handlade igen om **långtgående problem med systemet**:

*"The assessment of cost effectiveness in Trac is unnecessary given the current method for doing it. The level at which it is done now is not serious - it is not possible for a PO to do a comparative cost analysis of different options within the scope of the appraisal by answering one question in Trac. Rather let the contribution management process focus on performing a budget analysis of the proposed intervention in relation to a more thorough assessment of the theory of change (including why certain activities have been chosen to reach the intended outcomes). This together would provide enough motivation to show that Sida "hushållar väl med skattemedel" in line with the Myndighetsförordning, (which I presume is the reason behind the requirement to perform a cost effectiveness analysis for each contribution)."*

*"The whole process regarding anticorruption measures seems to be counterproductive, i.e it promotes a behaviour of trying to disguise any corruption rather than actually work against it."*

### 3. En tredje kategori svar var ett **enkelt nej på frågan**, alltså att inget kunde tas bort utan att skapa problem, eller att **system var ändamålsenligt**. Detta svar kom från

handläggare, controllers och biståndsråd, men inte advisors eller enhetschefer. Tex: *"All aspects in TRAC are useful and serve purpose"*.

### C. Trac, allmänt – funktioner

Till denna grupp hör följande frågor:

*12. Trac is the main tool for Sida's contribution management. It is considered to have several functions. In your opinion, which of the following functions does it mainly fulfil? (Tick all main functions) + Other (please specify) (Öppet svar)*

*13. Which of the previously mentioned Trac functions do you consider most important for you? (Tick one) + Other (please specify) (Öppet svar)*

Trac är både ett verktyg för att arbeta med insatserna och den konkreta tillämpningen och uttolkningen av insatshanteringsregeln. I båda egenskaperna ska programmet fullgöra ett antal olika funktioner. I enkätformuläret försökte vi lista ett antal tänkbara funktioner hos Trac och bad svarspersonerna markera vilka funktioner var och en ansåg Trac ha (fråga 12) och vilken av dessa som var viktigast för vederbörande (fråga 13). I den första frågan kunde *flera* alternativ markeras medan i den andra fick bara *ett* alternativ väljas. Det fanns också möjlighet i båda svaren att lägga till egna alternativ om vad svarspersonen ansåg Trac vara.

**Tabell 5.3 Svartsfördelning fråga 12 (Trac's functions?)**

Answer Options	Response Percent	Response Count
Checklist (to avoid missing certain aspects or steps)	71,8%	168
Road map (providing one step after another in a logical fashion)	34,2%	80
Guidance (to assist inexperienced officers with an understanding of the various steps to be taken)	45,7%	107
Rule (to ensure that certain steps are taken and that no other steps are necessary to include)	57,3%	134
Documentation (to ensure that all required documents are collected and readily available)	56,0%	131
Other (please specify)	7,3%	17

Det alternativ som får flest svar är "Checklist" och det som får minst antal val är "Road map". Alternativen "Rule" (konkretisering av insatsregeln) respektive "Documentation" får också många val. Det är förstås möjligt att beskrivningarna inom parentes i frågeformuläret av varje alternativ kan ha uppfattats mycket olika, men "Guidance" och "Road map" avsågs syfta mer på stöd beträffande substans och innehåll medan "Checklist" skulle avse en mer mekanisk hjälp för att inte missa någon viktig aspekt.

På följdfrågan om vilken egenskap hos Trac som är viktig för svarspersonen själv är fördelningen ganska jämn mellan de tre alternativen Checklista, Dokumentation och Regelkonkretisering.

Variationen mellan personalkategorier är inte så stor, men enhetschefer på Sida-Stockholm och controllers betonar Dokumentation i högre grad i fråga 13 (Viktigast för dig) än övriga.

*Tabell 5.4 Svartsfördelning fråga 13 (Most important function for you?)*

Answer Options	Response Percent	Response Count
Checklist (to avoid missing certain aspects or steps)	26,7%	62
Road map (providing one step after another in a logical fashion)	13,4%	31
Guidance (to assist inexperienced officers with an understanding of the various steps to be taken)	8,6%	20
Rule (to ensure that certain steps are taken and that no other steps are necessary to include)	24,1%	56
Documentation (to ensure that all required documents are collected and readily available)	21,6%	50
Other (please specify)	5,6%	13

#### D. Trac – problem, fördelar och nackdelar

Till denna grupp hör följande frågor:

*17. In your opinion, is Trac largely useful or largely a hindrance when managing contributions? (Tick one)*

*15. To what extent to you agree with the following statements about the advantages of Trac? (Tick one for each statement)*

*16. To what extent to you agree with the following statements about the disadvantages of Trac? (Tick one for each statement)*

*18. Which part or aspect of Trac do you find the most useful? Mention a maximum of two aspects. (Öppna svar, högst två)*

*19. Which part or aspect of Trac do you find the least useful? Mention a maximum of two aspects. (Öppna svar, högst två)*

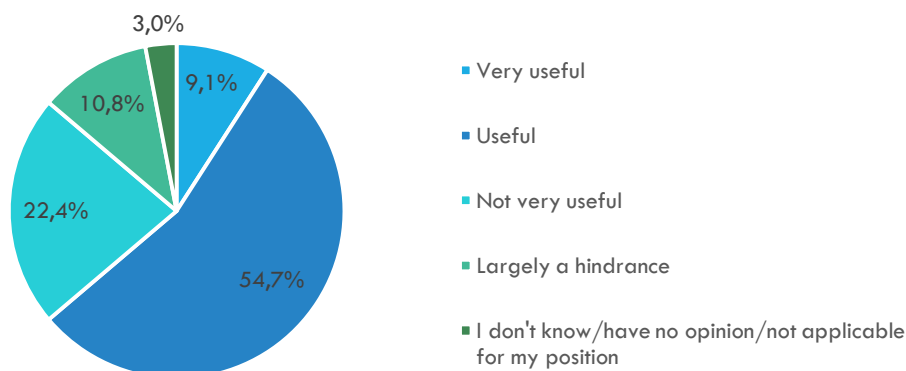
I denna frågegrupp försökte vi i enkäten fokusera på Trac i bägge de egenskaper som angavs tidigare men samtidigt försöka undvika rena tekniska problem kring användarvänlighet. Skillnaden kan förstås ibland vara hårfin och gränssnittets eventuella svagheter påverkar naturligtvis hur effektivt man upplever Trac som verktyg, men vi bedömer att man i svaren mest tänkt på Trac som ett processverktyg och konkretisering av processen och inte såsom en datorapplikation.

Den viktigaste och enklaste frågan i denna grupp var avsiktligt en smula provokativ genom att ställa "användbar" mot "hinder". Nästan två tredjedelar – 64% – ansåg Trac vara användbar eller mycket användbar i insatshanteringen. Men ganska precis en tredjedel ansåg att Trac inte är så användbar eller t o m ett hinder.

Här har vi något av samma problem som beträffande fråga 4, nämligen om vad som ska anses vara ett bra "betyg" – är två tredjedelar tillräckligt positivt för att vara tillfredsställande eller borde man sikta högre?

I svaren på denna fråga är skillnaderna mellan olika personalkategorier betydande. Mest positiva är controllers, vilket kanske är föga förvånande om vi har rätt i vår förmodan att Trac är ett kraftfullt instrument för dem att följa handläggningen och medverka på specifika punkter. Även chefer på biståndsbassaderna anser att Trac är användbart. Också NPOerna är påtagligt positiva. Det finns en skillnad i svaren mellan handläggare på Sida-Stockholm och utsända handläggare: nästan hälften, 49%, av den förra kategorin valde något av de mer negativa omdömena jämfört med 39% bland de utsända handläggarna.

*Figur 5.3 Svarsfördelning fråga 17 (Is Trac useful or a hindrance?)*

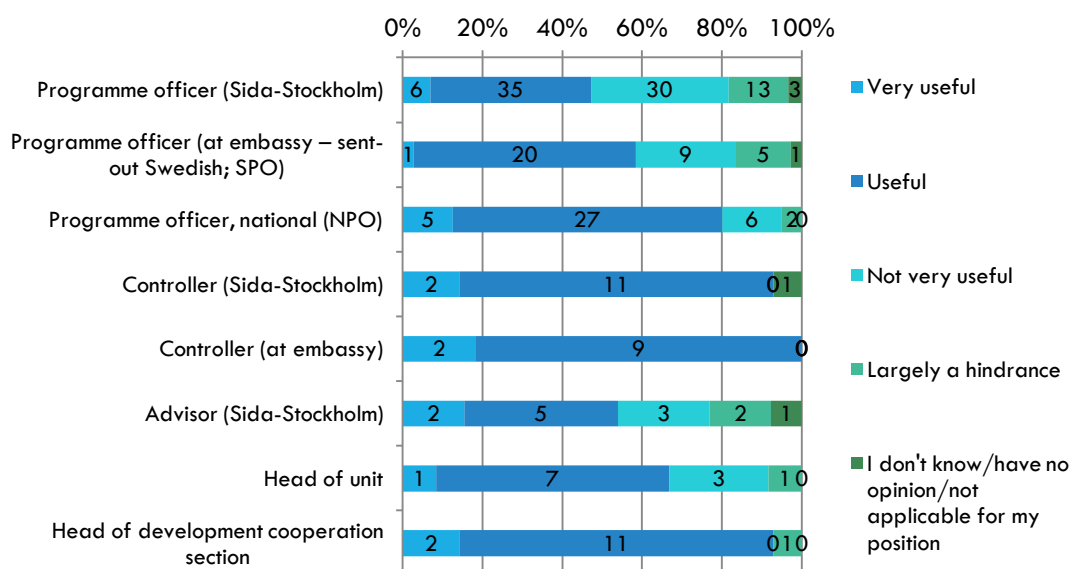


Figur 5.4 Svar fördelade på personalkategori, fråga 17 (Is Trac useful or a hindrance?).

Siffrorna i staplarna redovisar antalet för varje påstående per personalkategori. En nolla, "0", beskriver uteblivet svar på mellanliggande påstående.

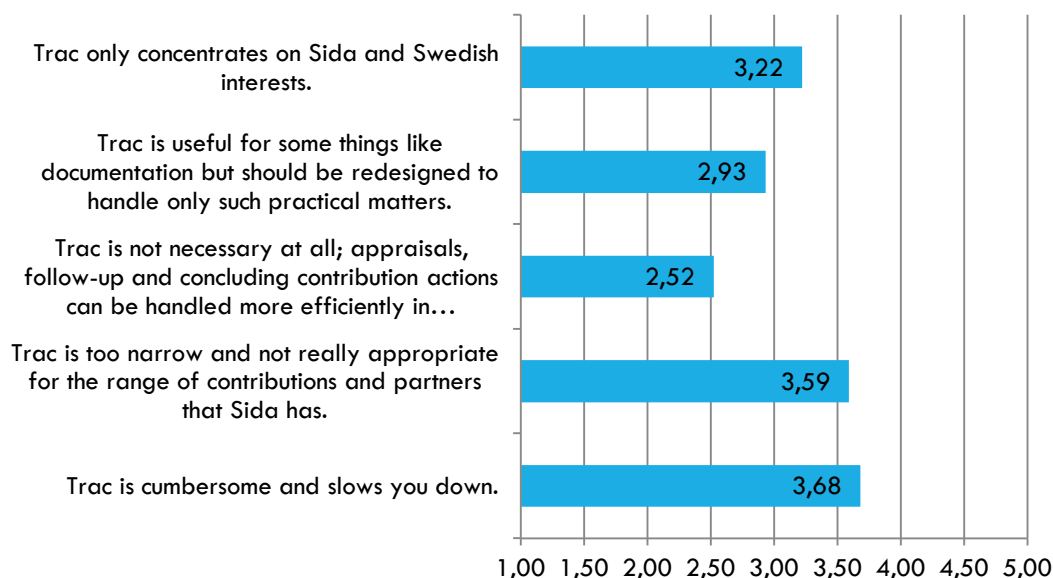
I ett frågepar fick svarspersonerna ange hur starkt de höll med om ett antal påståenden om fördelar respektive nackdelar med Trac. Svaren gavs vikter från 1 (*Strongly disagree*) till 5 (*Strongly agree*). En hög "poäng" anger alltså att man tydligt håller med påståendet. De olika svarsalternativen valdes med utgångspunkt från ett antal av de positiva respektive negativa omdömen utvärderingsteamet hade uppfattat under förberedelsefasen i intervjuer och olika rapporter.

Fråga 16 och Figur 5.5 om *nackdelar* visar att det finns en påtagligt stark uppfattning, om att Trac är besvärligt och gör arbetet långsamt samt att Trac är alltför snävt och knappast passar för den mångfald av insatser som Sida stöder. Uppfattningen om att Trac främst handlar om Sidas och Sveriges intressen blir naturligtvis ett bekymmer om man vill att den gamla målsättningen om mottagarorientering ska vidmakthållas.

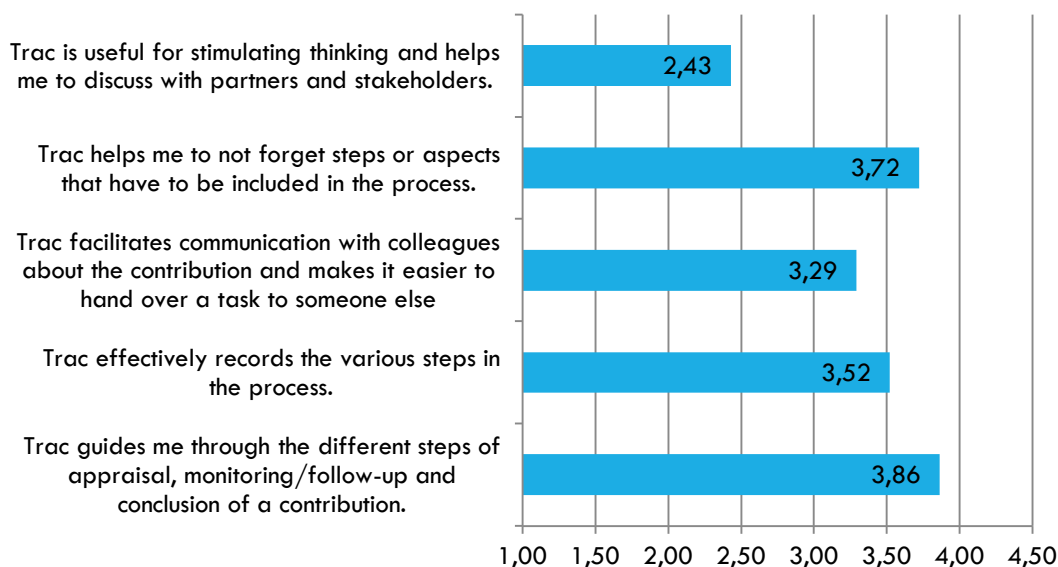


Fråga 15 visar på liknande sätt stöd till påståenden om *fördelar* med Trac. Här gäller de mest positiva omdömena egenskaper av checklistkaraktär: inte glömma sådant som måste vara med och att applikationen tar mig genom de olika stegen. Minst stöd fanns till påståendet att Trac ger hjälp med analys och stöd till dialogen med partners.

Figur 5.5 Stöd till påståenden om nackdelar med Trac, fråga 16 (1=strongly disagree; 5= strongly agree)



Figur 5.6 Stöd till påståenden om fördelar med Trac, fråga 15 (1=strongly disagree; 5=strongly agree)



I frågorna 18 och 19 ombads svarspersonerna ange aspekter på Trac som de ansåg vara *mest* användbart respektive *minst* användbart. Högst två exempel fick anges för varje fråga.

*Fråga 18 – mest användbart i Trac*

Många av svaren matchade svaren på fråga 12 och 13 som gällde uppfattningen om vilka funktioner olika Trac har (se avsnitt 5.1.3). En annan vanlig del som nämndes var relevansbedömningen i Trac, vilka även ses som den del av beredningsprocessen som är lättast att arbeta med. Andra exempel på användbara aspekter var att Trac leder till konsekvens och kontinuitet i beredningsprocessen, och de delar som handlar om bedömning av partners kapacitet, risk, jämställdhet och resultatuppföljning. Vissa svarade även att respektive steg 1, 2, 3 och 4 var användbara.

*Fråga 19 – minst användbart i Trac*

Vanligt förekommande exempel som gavs var:

- Delen för riskbedömning är inte användbar. (Det var det absolut vanligast svaret och det speglar också andra frågor i enkäten, t.ex. fråga 9, där riskdelen ansågs svårast att jobba med.)
- Det är svårt att få en överblick av systemet
- Budgetbedömningen är inte användbar
- Conclusion on performance är inte användbar
- Results register är inte användbart
- Systemet är som helhet inte användarvänligt
- Det är för många och delvis irrelevanta frågor

**E. De fyra stegen i processen**

Till denna grupp hör följande frågor:

*6. Below is a list of some of the aspects that should be considered during appraisal (stage 2). From your experience, in which areas is Sida's current process strong and useful and in which areas is the process weak? (Tick one for each aspect)*

*9. Which part of the appraisal (stage 2) do you consider most difficult to work with? (Tick one) + Other part are more difficult (please specify) (Öppet svar)*

*7. Below is a list of some of the aspects that should be considered during follow-up and completion (stage 3). From your experience, in which areas is Sida's current process strong and useful and in which areas is the process weak? (Tick one for each aspect)*

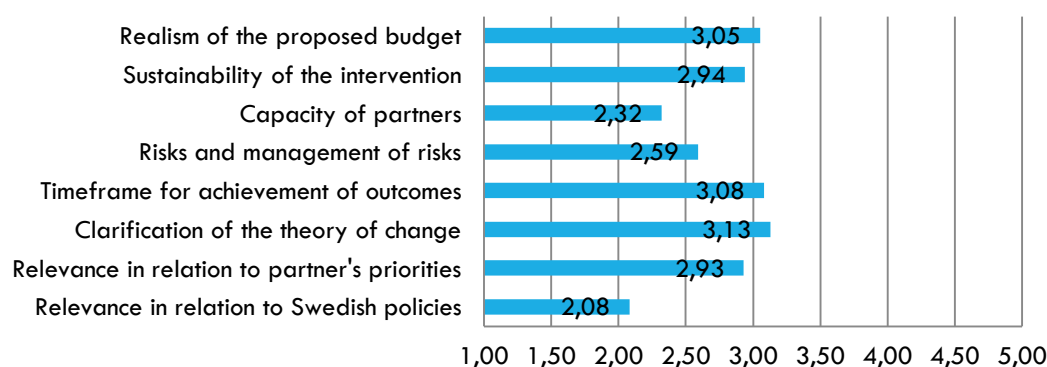
*14. How do you usually select the most important results to be registered in Trac? (Tick one) + Other (please specify) (Öppet svar)*

Steg 2 i processen innehåller många olikartade moment som mycket översiktligt kan klassificeras som antingen biståndsrelaterade eller moment som är relaterade till intern styrning och kontroll (ISK). Skiljelinjen är inte skarp: är riskmomentet i första hand relaterat till biståndsbedömningen eller till styrning och kontroll? Vi bedömde att ISK-aspekterna är väl tillgodosedda i processen såsom de presenteras i Trac och valde därför att ställa frågor som mest handlar om biståndsrelaterade moment, som kanske är mer komplicerade att hantera i Trac.

I fråga 6 rangordnades ett antal moment som ska utföras under beredningen och svarspersonerna bedömde hur stark och användbar respektive hur svag processen är för dessa moment. Vid formuleringen av frågan förutsatte vi att de som svarar tänker mer eller mindre tydligt på ett antal olika aspekter – hur "tungt" ett moment uppfattas i Trac, hur bra hjälptexter och frågor är, hur omfattande momentet är i förhållande till andra moment etc. – och hur man uppfattar detta i relation till bedömningen av insatser. Möjligen sätter de flesta detta även i relation till hur man vill att det bör vara, t ex om något saknas eller om systemet passar eller inte passar till en enskild insats, men exakt vilka överväganden varje svarsperson gjorde gör vi givetvis inte.

Den skala som användes gick från "Very strong" (=1) till "Very weak" (=5). I diagrammet är alltså ett lågt värde bättre än ett högt värde.

*Figur 5.7 Styrkor och svagheter i bedömningen, steg 2, fråga 6. (Låga värden är styrkor)*



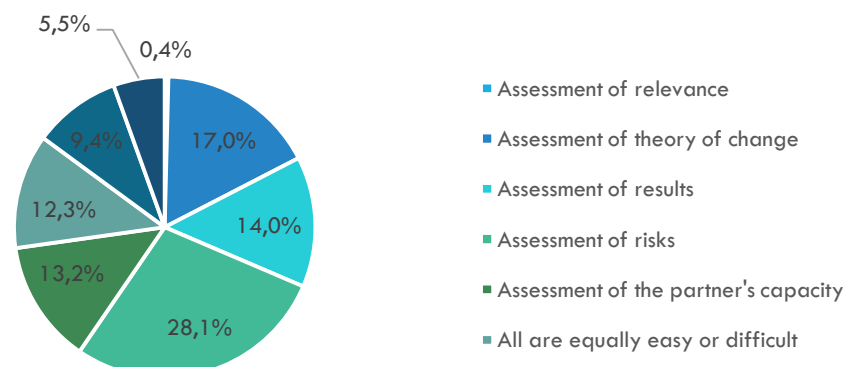
Relevansbedömningen framstår som det starkaste momentet av de som listas, och även bedömningen av kapaciteten hos partners får ett hyggligt "betyg". Genomsnittligt ligger omdömet någonstans mellan "Strong" och "Neither strong or weak". Inget alternativ får genomsnittsbetyget svag eller mycket svag utan de övriga bedöms ligga någonstans mittemellan och vara "varken stark eller svag".

Variationsvidden mellan personalkategorierna är relativt stor för vissa av alternativen. Störst enighet finns för de översta tre i diagrammet, alltså styrkan hos systemet att bedöma budget, hållbarhet och partnerkapacitet. När det gäller ett par av de övriga alternativen är variationen störst beträffande risker, där enhetschefer, controllers i Stockholm och rådgivare har en väsentligt mer kritisk uppfattning än övriga kategorier. Överhuvudtaget tycks controllers i Stockholm ha en mer kritisk inställning än övriga personalkategorier för flera av alternativen. (Intressant att fundera över är hur detta ska tolkas i relation till det mycket positiva omdömet hos controllers om den generella användbarheten av Trac, fråga 17).

Svaren på denna fråga kan ha samband med hur svårt man upplever att det är att arbeta med vissa frågor i beredningen. Fråga 9 handlar specifikt om detta och här skulle man ange vilket moment som är svårast.



Figur 5.8 Svåraste momentet (av fem namngivna) i beredningen, fråga 9



Det svåraste av dessa anses vara riskbedömningen. Drygt en fjärdedel anger detta alternativ. Näst svåraste ämnet är förändringsteorin som väljs av knappt en fjärdedel. Ungefär en femtedel av svaren anger att man inte har någon åsikt om detta eller att samtliga aspekter är lika svåra.

Det fanns också möjlighet att själv ange ett alternativ eller en kommentar. Några anger att olika aspekter på budgetfrågor är besvärliga. Exempel på egenformulerade svar är:

*"The risk part is grossly overworked in the TRAC system. And I cannot see the usefulness of it."*

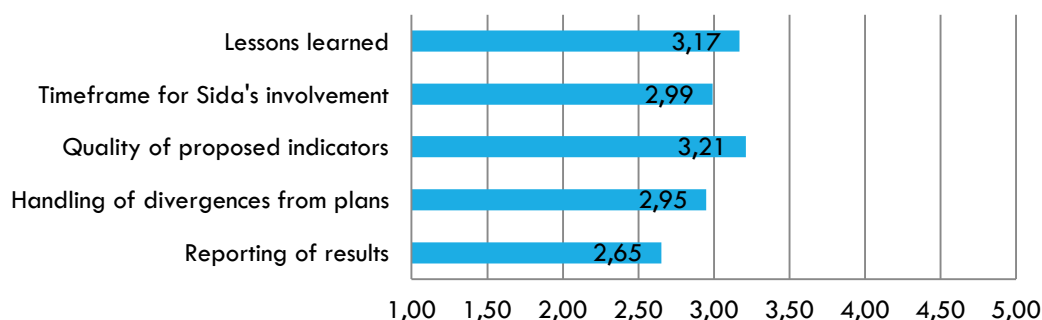
*"Results framework inflexible and not fit for qualitative indicators at all."*

*"Assessing how existing evidence and previous experiences support or contradict that objectives will be met and assessing cost effectiveness."*

Bland personalkategorierna anser särskilt controllers i Stockholm att riskbedömningen är svårast (62%) och även handläggare i Stockholm menar i högre grad än genomsnittet att risk är svårast (37%). På ambassaderna är bedömningen mer jämnt fördelad mellan de olika momenten, men både utsända och nationella handläggare tycker att bedömningen av partners kapacitet är något svårare än genomsnittet (22 respektive 23%).

Steg 3 i processen gäller genomförandet. Även här ombads de svarande att ge sin uppfattning om systemets styrka respektive svaghet hos några aspekter av genomförande- och avslutningsfaserna (steg 3 och 4).

Figur 5.9 Svåraste momentet (av fem) i genomförande och avslutning, fråga 7. (Låga värden är styrkor)



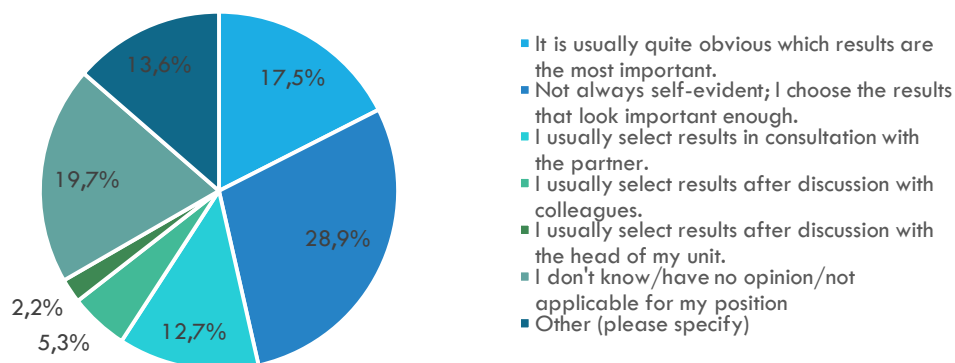
Starkaste egenskapen tycks vara resultatrapportering, men paradoxalt nog får indikatorernas kvalitet det mest kritiska omdömet. Formuleringen av lärdomar i steg 4 får också lågt betyg, vilket avviker från vad som sagts i intervjuerna, då många menade att lärdomar var viktiga och ofta inte särskilt svåra att formulera, men att problemet är ibland att det inte finns någon konkret mottagare, och att Sida inte har någon metod att ta hand om lärdomarna på ett systematiskt sätt. Det senare kan möjligen vara en förklaring till det låga "betyget".

Skillnaderna i genomsnitt mellan de listade aspekterna är inte särskilt stora och omdömena hamnar mest i mitten av skalan. Det tycks alltså fungera hyggligt, men är inte något som man är särskilt entusiastisk över.

En mycket specifik fråga gällde resultatregistret, och anledningen till den frågan är de tveksamheter vi uppfattat att en del handläggare har beträffande nyttan av detta när det gäller bedömning av framstegen hos en insats.

Sjutton procent ansåg att det är ganska självklart vilka resultat man väljer att registrera. Närmare trettio procent menade att det går att välja, men att man får fundera lite (fig. 5.10).). Anmärkningsvärt, tycker vi, är att bara en knapp femtedel väljer vilka resultat Sida/ambassaden särskilt vill följa upp i samråd med partnern.

Figur 5.10 Hur väljs resultatresultat till resultatregistret, fråga 14



## F. Partners projektdokument

Till denna grupp hör följande frågor:

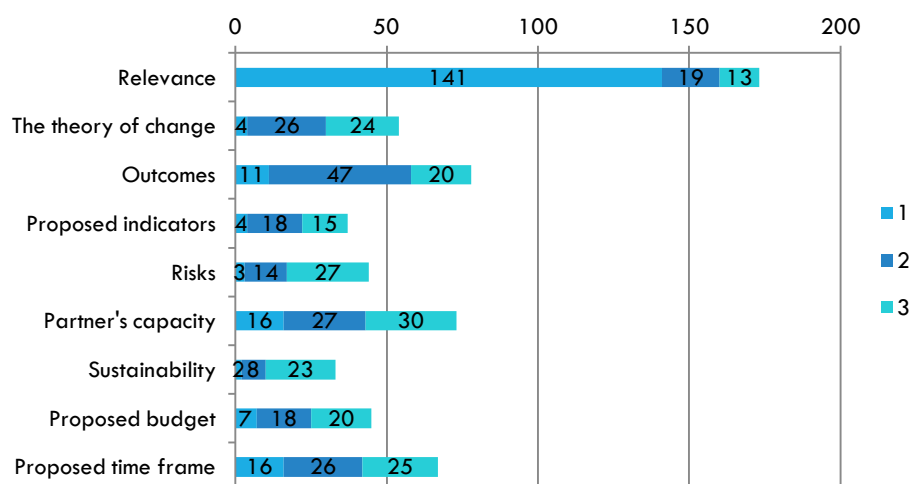
*10. From your experience, which are the most frequent strengths in the partners' project documents for the interventions you have assessed? (Please select three of the features below, and rank them from 1 to 3, with 1 as the most frequent strength. Note that you can only choose three strengths)*

*11. From your experience, what are the most frequent shortcomings in the partners' project documents for the interventions you have assessed? (Please select three of the features below, and rank them from 1 to 3, with 1 as the most frequent shortcoming. Note that you can only choose three shortcomings)*

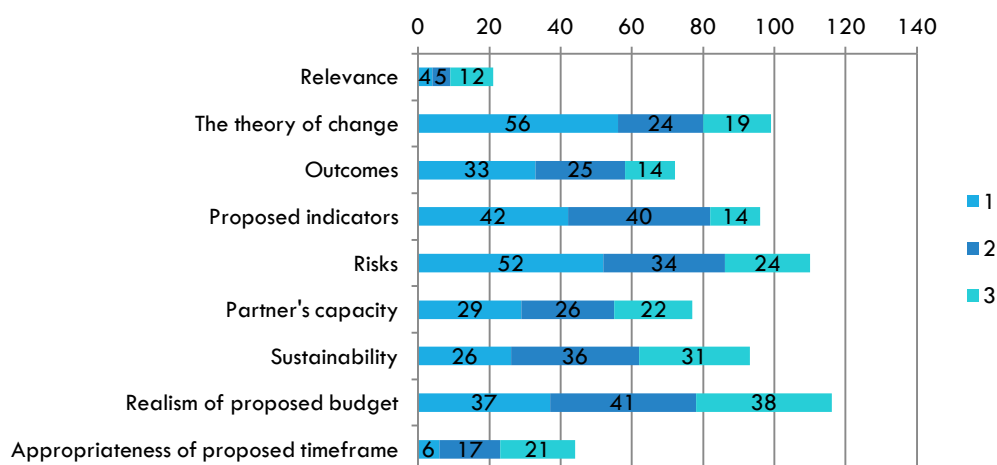
Ett par frågor ställdes också i enkäten om kvaliteten hos partners projektdokument. Det är ju i stor utsträckning detta som både beredning och uppföljning handlar om och dess kvalitet påverkar självfallet Sidas arbete.

Uppenbart finns i de flesta fall tillräcklig information för att bedöma relevansen. Information för att bedöma förändringsteorin anses svag av många.

Figur 5.11 Styrkor i projektdokumentet, fråga 10 (antalet svar för 1, 2 och 3 för varje aspekt.)



Figur 5.12 Svagheter i projektdokumentet, fråga 11 (antalet svar för 1, 2 och 3 för varje aspekt)



## 5.2 INTERVJUerna

Som beskrivs i metodavsnittet (avsnitt 2.2) gjordes våra drygt 30 intervjuer med personer som direkt arbetar med insatshantering efter ett informellt schema, där ett antal gemensamma frågor ingick, men det fanns också möjligheter att anpassa intervjun till intervjupersonens specifika erfarenheter och höra vad som framstod som mest angeläget att framföra för henne eller honom. Resultatet blev vad vi eftersträvade: både möjligheter till jämförelser och en spännvidd av synpunkter som kan vara värda att följa upp och tränga djupare i.

Vi kan se mönster eller linjer i svaren som tycks ha samband med anställningstiden på Sida, särskilt om man har erfarenheter från tiden innan Trac, med befattningen och med var man är placerad (ute/hemma), men det är inte självklart att enbart dessa faktorer påverkar erfarenheter och uppfattningar om processen. Det är också ovanligt att en person har enbart negativ eller enbart positiv inställning till processen eller till Trac. Man kan dock säga att mycket få, om ens någon, har en oreserverat positiv inställning till Trac som arbetsverktyg.

Den informella karaktären av intervjun betyder att vi inte redovisar svaren kvantitativt – att x antal intervjuade tyckte så eller så – och istället talar vi om "många", "de flesta" eller "få" och liknande. Det betyder förstås ändå inte att man kan generalisera till alla Sida anställda eller alla i en viss kategori, men det innebär att en uppfattning är tillräckligt tydlig för att vi ska anse att det är motiverat att tala om ett mönster. Även saker som nämns en gång eller av bara ett par personer kan finnas anledning att fundera över och tränga djupare in i; problem som vi nämner i redovisningen är sådant som inte bara är tillfälliga irritationsmoment utan som intervjupersonen eller -personerna ansåg vara ett väsentligt problem.

### 5.2.1 Då och nu

Av de drygt trettio intervjuade var det endast två, och dessutom två erfarna handläggare med många år på Sida, som spontant menade att det är klart bättre nu, när det finns tydliga riktlinjer och man vet vilka kraven är. Båda hade också kritiska synpunkter, men var påfallande positiva. Dessa var dock undantagen bland de mer erfarna.

De flesta med lite längre erfarenhet av Sidas verksamhet menade att man saknar helhetssynen och möjligheten att koncentrera sig på de väsentligaste problemen i en tänkt insats med det nuvarande systemet. Det är inte bara betoningen på ISK-frågor som tar kraft och tid, det är också uppsplittringen av arbetet och den "oändliga" raden av frågor som försvårar utan att det nödvändigtvis blir ett bättre bistånd med detta arbetssätt.

Intervjuade med en kortare tid på Sida var i stort sett eniga om att Trac blivit mycket bättre jämfört med inledningsversionerna och att insatsregeln och Trac gav vägledning för arbetet. Även den gruppen menade dock att det är tungarbetat.

### 5.2.2 Synpunkter på Steg 1, "Plan appraisal"

För många framstår Steg 1 som att det mest handlar om dokumentation av det som skett innan den formella beredningen börjar och som ett nödvändigt steg inför beslut om beredning. Det egentliga syftet framstår som en smula oklart, och man framhåller att mycket av arbetet sker i ett "Steg 0" och har ganska annorlunda karaktär jämfört med det som i Trac antas ske i "Plan appraisal"-steget.

Många svarspersoner menar att det är i detta "Steg 0" som man i praktiken avgör om det är motiverat att påbörja en beredning, och då görs på olika sätt en informell analys

av relevans, partners lämplighet och kapacitet att genomföra projektet, intresse för samma fråga hos andra givare och kanske angelägenhetsgrad för Sida med hänsyn till de övergripande målen för biståndet. Har ett insatsförslag väl passerat detta första, informella hinder är ett "nej" senare i processen, vare sig i Steg 1 eller Steg 2, mycket osannolikt.

Flera ifrågasätter behovet av ett formellt steg 1 eller ens beslutet att påbörja beredning, men säger sig förstå behovet av dokumentation av vad som görs under förberedelserna. Beredningsplanen uppfattas av några som mer eller mindre en fiktion eftersom man på det stadiet sällan kan förutse allt arbete som blir nödvändigt under beredningsfasen. Någon föreslog planen borde inskränkas till att lista behovet av externa resurser under beredningen, t ex för en möjlig effektivitetsrevision.

Det finns uppenbarligen i det praktiska arbetet olika varianter av hur verksamheten arbetar med det inledande steget, och det informella Steg 0 och det mer formella Steg 1 menar många flyter i verkligheten in i varandra. På åtminstone ett par ambassader omvandlas förberedelsearbetet till en "inception phase", då man diskuterar intensivt med partnern om utformningen av projektet och inleder ett kapacitetsutvecklingsstöd, som i praktiken är en del av det som senare blir ett mer formellt samarbete.

Ett mycket konkret problem, som framhölls i ett par intervjuer, är den skarpa femmiljonersgränsen mellan normal beredning och enklare varianter. Om man under beredningen får anledning att höja budgeten en smula och glida över fem miljoner upplevs detta som en oproportionerlig höjning av kraven på beredningen<sup>32</sup>. En hypotes som framförts av en intervjuperson är att det förmodligen finns ett stort antal insatser på 4,8–4,9 miljoner av just den anledningen.

### 5.2.3 Synpunkter på Steg 2, "Appraise and agree"

Föga förvånande är det beträffande detta steg i processen som åsikterna går mest isär och är mest varierande. Hos flera av de med relativt kort tid på Sida och även hos nationella programhandläggare var uppfattningen att utformningen av detta steg gav god vägledning till vilka moment som skulle utföras. Det innebar dock inte att man inte hade kritiska synpunkter som i flera avseenden överensstämde med mer konsekvent negativa uppfattningar hos andra.

Något som föreslogs som viktigt att uppmärksamma är den outtalade "svenskhets" som möjligen finns i utformningen av många frågor i Trac. Det kan leda till osäkerhet

---

<sup>32</sup> Utvärderingsteamet har inte undersökt om detta är en riktig beskrivning av skillnaden i krav, bara konstaterat att det är så det bedöms av några svarspersoner.

bland särskilt NPOer, och kanske även hos mer biståndsoerfarna svenska handläggare om vad som förväntas som svar på vissa frågor. Det är inte så att man tror att det finns ett "rätt svar" utan att man kan bli osäker om riktning och karaktär på svaret, något som en svensk utsänd handläggare mer eller mindre automatiskt har kunskap om genom sin bakgrund och utbildning. En NPO tyckte sig efter tre år och läsning av många olika promemorior, diskussion med kollegor och värdefulla kommittémöten nu kunna förstå bra vad som förväntades.

De mer biståndsrelaterade avsnitten föreföll vara lättare att handskas med (se dock "Då och nu" ovan) än ISK-momenten, som nästan alla upplever som mycket tungarbetade. Överhuvudtaget upplever många att proportionerna mellan dessa två delar är fel, och den tid som borde ägnas partners och insatsens innehåll ofta blir mindre än den borde vara eftersom det som ofta kallades kontrollmomenten, i första hand riskbedömningen, är så omfattande.

Ett stort problem, anser många svarspersoner, är uppstyckningen av bedömningen och de många frågorna som ska besvaras var för sig. Den nödvändiga helhetsbilden försvinner. En menade att "jag blir dum av Trac" och liknande uppfattningar framfördes av flera, t ex att handläggarnas omdöme och erfarenhet förringas och att verkligheten har olika aspekter som hänger samman och måste vägas ihop, vilket är svårt eller nästan omöjligt i Trac. Någon menade att man får "tränga sig in i Trac någonstans" och skriva något mer sammanhållet – en "essä" – för att "överleva".

De kritiska synpunkterna gällde mest riskbedömningens utformning och nytta, och i viss mån också resultatregistret. (Se nedan.)

#### 5.2.4 Synpunkter på Steg 3, Performance monitoring and results management

Många menade att detta steg kommer på efterhand eftersom beredningen tar så stor plats i processen och i Trac. Det är också relativt utvecklat i jämförelse med steg 2. Förutom resultat- och riskregistren, som är utfall av överväganden under beredningsfasen och ska följas upp, handlar detta steg mest om att reagera på årsrapporter och revisionsrapporter samt att skriva en årlig "Conclusion of performance".

Några undrade över bristen på samordning mellan denna "Conclusion" och de yttranden över årsrapporterna som måste skrivas. När teamet frågade om "Agreed Minutes" och dess betydelse i uppföljningsarbetet fick vi i flera frågande reaktioner. Det var ganska klart att detta dokument, som tidigare var centralt i genomförandefasen och i relationerna med samarbetspartnern, har föga betydelse i den nuvarande insatshanteringen.

Vid olika tillfällen i de flesta intervjuer med ambassadpersonal framhålls att Trac tar så mycket tid att det försvårar fältbesök och direkta kontakter under genomförandefasen med partners. Någon påpekade ironiskt att eftersom Trac inte har någon fråga om fältbesök måste man tydligen inte göra sådana. Konsekvensen blir att

utsända och NPOer upplever att de inte kan utföra det som är den främsta motiveringen till arbetet på ambassaden: att lära känna kontexten och vidmakthålla kontakt med partners och andra intressenter utöver vad som föranleds av den formella rapporteringen.<sup>33</sup>

### 5.2.5 Synpunkter på Steg 4, Contribution completion

Detta är det kortaste och uppenbarligen det lättaste steget att hantera för handläggarna. Många framhöll att det var mycket användbart när en insats ska lämnas över till någon annan, och man menade att det var viktigt att sammanfatta "Lärdomar" enligt instruktionen i steg 4. Beträffande det senare var dock några svarspersoner osäkra eftersom det för en insats som inte fortsätter finns det ofta inte någon självklar mottagare av lärdomarna. Om någon sådan inte finns blir nog i de flesta fall vad man skriver oläst och hamnar bara i en arkivpärm, menade några.

Ett konkret problem, som framfördes av flera, är att Trac är alltför oflexibelt beträffande stöd som fortsätter på något sätt, t ex när man går in en ny avtalsperiod eller fortsätter samarbete med samma partner. Systemet hanterar sådant som om det vore en helt ny insats med en okänd partner, vilket skapar onödigt merarbete. På en ambassad menade man att fyra av fem insatser är fortsättning på tidigare samarbete och en smidigare övergång skulle spara mycket tid och kraft.

### 5.2.6 Synpunkter på riskbedömningen

Svaren i intervjuerna angående riskbedömningen och utformningen av detta moment i Trac kan närmast karakteriseras som en samfäll, resignerad suck. I stort sett alla medger att riskbedömning måste göras – det är ingenting nytt i beredningen – men det har blivit mycket komplicerat i Trac och tar mycket tid. Många ifrågasätter nyttan med klassificering och sättet för registrering och senare uppföljning. Genom att göra detta till ett separat och omfattande moment i insatshanteringen och i Trac tas riskbedömningen i praktiken ur sitt sammanhang.

Typiska intervjusynpunkter var att metoden inbjuder till att sätta en låg risk för att undvika senare uppföljning, och det är i vilket fall som helst svårt att veta hur en

---

<sup>33</sup> Under diskussionen av första versionen av denna rapport med utvärderingens styrkommitté framgick att tidredovisningsuppgifter på Afrikaavdelningen tydligt visat att tiden för fältkontakter ökat. Detta material hade utvärderingsteamet inte tidigare informerats om. Tiden fram till överlämnande av slutrapport har inte medgett att granska och inkludera materialet i utvärderingen, men det är givetvis intressant i ljuset av vad som framförts mycket samstämmigt från just ambassadpersonal i intervjuerna om tidsbrist för fältbesök.



tänkbar risk ska bedömas; det blir ändå mest gissningar. De flesta risker, utom de mest uppenbara och konkreta, är knappast heller sådant man kan göra något åt.

På en ambassad menade man att de flesta externa riskerna hänger samman med landet och den omgivningen man är i och att hantera sådant såsom risker blir missvisande; det borde hamna under relevansbedömning. Riskerna har ju dessutom redan accepterats genom att Sida har verksamhet på plats.

I Sidas nyligen genomförda interna studie om riskbedömning och resultatanalys konstateras att Sidas riskhantering blivit bättre jämfört med situationen vid en tidigare studie tre år tidigare. Samtidigt säger man att det behövs förtydliganden:

*”Ytterligare vägledning kring värdering och hantering av risker behövs. I fokusgrupper framträder även en osäkerhet kring syftet med riskregistret och skälet till Sidas val av riskhanteringsmodell.”<sup>34</sup>*

Detta stämmer väl överens med synpunkterna i våra intervjuer och att riskbedömningen enligt enkätsvaren är det svåraste momentet i beredningen.

### 5.2.7 Synpunkter på resultathanteringen

En del av synpunkterna på hanteringen av resultat i beredning och uppföljning påminner om synpunkterna på riskbedömningen, men är mindre uttalat kritiska. Det är något som måste göras, men en del av de intervjuade är inte övertygade om att det är meningsfullt, varken att välja ut enskilda resultat från det som ingår i partners projektbeskrivning eller att tvingas årsvis följa upp resultat som bör vara på outcome-nivå och därmed vanligen bara förändras på längre sikt. Andra ser det som en fördel att uppföljningen på detta vis systematiseras.

Även beträffande detta moment redovisar den ovannämnda Sidastudien tveksamheter:

*”Bedömningar av måluppfyllelse av dessa utvalda insatsmål är inte tillräckligt heltäckande för att kunna användas för Sidas behov av resultatstyrning och*

---

<sup>34</sup> Uppföljning av Sidas process för insatshantering avseende steg 2 Bereda och avtala och steg 3 Följa upp och resultatstyra med särskilt fokus på risk- och resultatanalys, IQA 8. AU/INPRO, 14 december 2015, sid 5

*strategiuppföljning eftersom det krävs en holistisk analys av insatsens resultatuppfyllelse. Samtidigt är användningen av resultatregistret för rapporteringssyfte (t ex Sidas årsrapport eller Open Aid) begränsad eftersom det saknas en struktur för kvalitetssäkring av den data som läggs ut.”<sup>35</sup>*

Man konstaterar också att ”länken mellan resultatstyrning och riskhantering är otydlig”.

### 5.2.8 Synpunkter på kommittéerna<sup>36</sup>

Kommittéerna uppfattas av alla som en värdefull del av insatshanteringen. I intervjuerna diskuterades i första hand enhets- och ambassadkommittéer, men positiva synpunkter gavs också beträffande avdelningskommittéer och den centrala kommittén, CORE.

Kommittéernas funktion ändras ju längre fram i processen mötet äger rum: en sen kommittébehandling tenderar att mest diskutera beredningen och proceduren medan ett tidigt kommittémöte handlar i första hand om insatsen/projektet och innehållet i beredningen. Det är förstås självklart eftersom i det senare fallet finns ju inte mycket av beredning att diskutera, men det speglar tydligt handläggarnas preferens för tidiga kommittédiskussioner. Nästan alla framför hur viktigt det är att kunna få idéer och hjälp med beredningen från kollegor när diskussionen kommer i början av Steg 1 eller åtminstone under detta steg.

Några betonade att dessa möten är nästan de enda tillfällen då man har möjlighet att diskutera med kollegor om enskilda insatser, och det är viktigt inte bara för att få hjälp med den insats som diskuteras utan också som en del i fortbildningen som handläggare. "Kommittén är vår akademi!" som en intervjuad sa.

---

<sup>35</sup> a a, s 5

<sup>36</sup> Eftersom Sidas chefscontroller gör en undersökning av kommittéverksamheten som en del av kvalitetssäkringen samtidigt med denna utvärdering inkluderade vi inte kommittéerna i vår enkät, och i intervjuerna har inte ämnet diskuterats utförligt.

### 5.2.9 Övriga synpunkter<sup>37</sup>

De många uppdateringarna är irriterande för handläggarna. Mycket frustrerande när man slutfört ett avsnitt och efter en uppdatering finner att det ser ut som att man fortfarande har 25-30 procent kvar eftersom nya frågor tillförts nämndes av några.

Systemets oberäknerlighet och tendens att "gå ner", d.v.s. tappa kontakt med huvudkontoret, tar mycket tid. Timmars arbete kan gå förlorat på ambassaderna eftersom det som utförts inte sparas lokalt. Man undviker av den anledningen att gå in i systemet utan gör en del arbete "för hand" till dess man måste fylla med nytt material för en insats.

Ett tecken på att systemet kanske är alltför tungarbetat är att ett par controllers säger att "alla" ligger efter i Trac; alla har en "backlog" eftersom det tar så mycket tid att ta sig igenom olika moment.

---

<sup>37</sup> Synpunkterna i detta avsnitt är ett urval på vad som sagt i intervjuerna och sådant teamet tycker är tillräckligt viktigt för att nämna här. Det är inte fråga om några majoritetsåsikter utan sådant som vi bedömer är väsentligt för systemets funktion och kanske bör undersökas närmare.

## 6 Diskussion och slutsatser

Detta kapitel består av tre delar: först ett avsnitt med en kort diskussion och svar på de olika utvärderingsfrågorna i uppdragsbeskrivningen, därefter ett avsnitt med nio slutsatser om insatshanteringsprocessen och dess olika delar samt argument för var och en av dessa, och sist en sammanfattande diskussion om några övergripande frågor.

Det här innebär en viss överlappning mellan de olika delarna men vi fann att det inte var tillräckligt att enbart svara på utvärderingsfrågorna. Viktiga aspekter som inte täcks av dessa specifika frågor måste också tas upp eller diskuteras ur mer än en synvinkel. De nio slutsatserna kan ses som preciseringar eller utveckling av vissa av uppdragsbeskrivningens frågor.

### 6.1 UTVÄRDERINGSFRÅGORNA – SLUTSATSER OCH DISKUSSION

I uppdragsbeskrivningen lämnades det nio stycken utvärderingsfrågor, tre som avser ändamålsenlighet avseende insatshanterings arbetsformer och sex stycken avseende Sidas verktyg, d.v.s. i huvudsak IT-stödet Trac<sup>38</sup>. Svaren på dessa frågor är i huvudsak slutsatser baserat på observationer, intervjuer, dokumentstudier och enkätsvar, men formuleras även som rekommendationer redovisade i efterföljande kapitel. Underlaget till dessa är i stort presenterat i föregående avsnitt men för tydlighetens skull sammanfattas även detta under varje respektive fråga. Samtidigt kan man också konstatera svårigheten med att besvara frågorna koncist med ett bekräftande eller avvisande svar, då delprocesserna består ett större antal bedömningar som i sig bör bedömas. Samtidigt kan vi konstatera att när det gäller

---

<sup>38</sup> En av dessa utvärderingsfrågor avser eventuella överlappningar i strategiprocessen. Detta har inte inrymts vid genomförande på grund av resursbrist. Se även avsnitt 3 begränsningar

tillämpningen av insatshanteringsregeln så skiljer det sig från avdelning till avdelning.<sup>39</sup> Det beror delvis på att biståndsformerna på flera avdelningar avviker från den traditionella biståndsformen och detta kan även gälla inom en avdelning där enheterna inte har möjlighet att arbeta enligt det enhetliga sätt som det är tänkt.

### 6.1.1 Är det sätt som Sidas avdelningar organiserar sitt arbete med beredning av insatser ändamålsenligt?

Denna frågeställning berör de två första stegen i insatshanteringsprocessen, steg 1 Planera beredning och steg 2 Bereda och avtala. Målsättningarna för dessa två steg sammanfaller dock i stort men en avgränsning kan göras för att tydliggöra skillnaden i de två stegen<sup>40</sup>:

**Planera beredning:** Att genomföra en förberedande bedömning avseende en insats lämplighet för fortsatt beredning. Insatser över 5 MSEK kräver ett formellt beslut om beredning.<sup>41</sup>

**Bereda och avtala:** Att genomföra beredning av en insats med beaktande av de externa krav som ställs på Sida samt analys och bedömning om insatsens förutsättningar till relevanta resultat, så att ett beslut om stöd till insats kan fattas.

#### a) Uppfyller dessa arbetsformer processens och delprocessernas målsättningar på ett kostnadseffektivt sätt?

I intervjuer med personal på både Sida i Stockholm och på utlandsmyndigheterna har man inte direkt relaterat till de olika typerna av insatshantering<sup>42</sup> vid diskussionerna avseende beredningsprocesserna och detta kanske beror på att man oftast bereder insatser enligt den ”normala” vägen på grund av att de flesta insatserna är över 5 MSEK.

<sup>39</sup> Utvärderingen avser tillämpningen av insatshanteringsregeln på avdelningen för Afrika, Asien, Nordafrika och humanitärt bistånd, Europa och Latinamerika, Partnerskap och innovation, Internationella organisationer och tematiskt stöd.

<sup>40</sup> Se tidigare diskussion avseende målsättningarna avseende insatshanteringsprocessen i avsnitt 4

<sup>41</sup> Enligt uppgift från INPRO finns inte detta steg i Trac för ”B” och ”F” hantering. Det finns dock kvar i en begränsad omfattning i insatsregeln. Därför ingår steg 1 i diskussionen nedan.

<sup>42</sup> Det finns tre typer, Normal (över 5 MSEK), Begränsad (insatser mindre än 5 MSEK) och förenklad hantering (insatser under beloppet för direktupphandling samt stödjande alternativt förberedande karaktär upp till 5 MSEK)). Arbetsgången för de olika processtegen och hanteringen (N, B och F) framgår i bilaga 6: Application of the Rule (sammanställd på basis av Regeln daterad 2016-03-01).

Det uppenbart att man tillämpar olika angreppssätt inom avdelningarna och ibland även mellan enheterna avseende steg 1 Planera beredning. Flertalet beskriver arbetsgången så att det oftast finns det ett steg 0 vid vilket insatsen bedöms och dess relevans diskuteras. I dessa fall är beredningsbeslutet i praktiken redan klart i samband med att insatsen formellt läggs in i insatshanteringsprocessen via Trac. Vid dessa fall blir steg 1 en formalitet vid vilken förberedelserna dokumenteras enligt regeln och i förekommande fall ett beslut formaliseras via ansvarig chef. Andra avdelningar beskriver en mer formaliserad gång där man ofta dessutom har en kommitté som diskuterar insatsen och ger synpunkter till handläggaren inför utarbetandet av beredningsplanen. I dessa fall framhålls att beredningsplanen är det främsta syftet med denna delprocess och att lägga en enhetskommitté (vilket det oftast är) i detta skede ger det bästa mervärdet för då kan man redan vid detta stadium ge synpunkter till beredningen som dessutom går att diskutera med samarbetspartnern. Vid denna tillämpning av steg 1 anser vi den vara ändamålsenlig, hanteringen leder till en beredningsplan som syftar till efterlevnad och enhetlighet där kommittéarbete ofta leder till prioriteringar tidigt i processen som bidrar till en förenklad och fokuserad beredning. Det har heller inte framförts några större synpunkter på Trac vid denna hantering. Nyckeln till ändamålsenligheten framstår här att vara beredningsplanen som utarbetas i samverkan med en insatskommitté som är stödjande och insatsfokuserad och en chef som kan sätta prioriteringarna.

Vid begränsad eller förenklad hantering av insatser kan syftet med steg 1 ifrågasättas på grund av att vissa moment måste göras i steg 2 i alla fall. Enligt Regeln skall en bedömning av relevans och administrativa krav göras för alla insatser, men en beredningsplan och beslut om beredning är endast ett krav för beredning enligt normal hantering. Detta framstår då som en viss upprepning eftersom till viss mån samma saker skall beaktas och skrivas in i Trac som man redan har behandlat i steg 1. Detta gäller främst relevansbedömningen, och en förberedande bedömning av samarbetspartnerns kapacitet som i de flesta fall ingår redan i steg 1.<sup>43</sup> Det är även mycket ovanligt att en insats avvisas och inte bereds i efterföljande steg i steg 1.

---

<sup>43</sup> Bedömning av samarbetspartnern är visserligen begränsad till att motivera valet av samarbetspartner och kontrollera att samarbetspartnern uppfyller juridiska krav att ingå avtal.

De flesta intervjupersonerna har uppfattningen att det råder en stor skillnad i tillämpningen av insatshanteringsregeln i Trac och regeln som angreppssätt. Antalet frågor som har tillkommit i Trac i förhållande till Regelns utformning har gjort att Trac är svårarbetat och gör det svårt för handläggaren att på ett kostnadseffektivt sätt bereda insatsen och att lägga rätt tid på rätt saker. Uppgifter från INPRO tyder på ett förbättringsarbete att minska på antalet frågor. Det har dock framkommit vid intervjuerna att hjälptexterna i Trac har blivit fler och mer omfattande, dessa uppfattas ibland mer som tvingande än stödjande.

Bland handläggarna finns det en uppfattning att allt skall beredas med samma noggrannhet oavsett om det är av olika viktighetsgrad i insatsen. Speciellt svåra avsnitt att arbeta med uppfattas att vara riskhanteringen och resultatregistret som inte anses vara ändamålsenliga, enkla eller effektiva och kan vara svåra att relatera till insatsen.<sup>44</sup> Bedömningen av samarbetspartners institutionella kapacitet anses vara svår och överambitiös när det gäller ISK-frågor i samband med vissa samarbetspartners. Detta gäller både mindre och svaga partners såväl som stora institutionella partners. Vi har uppfattat att det pågår ett arbete med att styra beredningsarbetet mot risk och väsentligheter, d.v.s. att identifiera vilka områden som bör behandlas med mer djup och vilka områden som behandlas för att säkerställa grundläggande efterlevnad då det finns bedömningsområden i Trac som mer eller mindre gäller för olika typer av insatser. Chefer uppmanas att ta ett ansvar att vägleda och prioritera insatshanteringen.<sup>45</sup> Detta förefaller som en åtgärd som kan skapa bättre ändamålsenlighet och förenkling hos den enskilde handläggaren, men ett stort ansvar läggs på handläggarens chef att säkerställa detta.

Beredningsprocessen i Trac upplevs av många som komplicerad, svårarbetad och att den bromsar upp arbetet med insatsen. Delvis beror detta på att man saknar information eller kompetens att svara på alla frågor. Detta skapar en pressande arbetsmiljö. Flertalet handläggare beskriver också att arbetet upplevs som ensamt och stressigt. Samarbetet med controllers och andra rådgivare upplevs dock som positivt och flertalet handläggare skulle välkomna ett mer teamorienterat arbetssätt men upplever att kulturen inte främjar detta.

Steg 2 anses i sin helhet av de flesta som ändamålsenligt i det avseendet att det hjälper handläggaren igenom de moment som måste hanteras i beredningen men det upplevs inte alltid som kostnadseffektivt eftersom det vägleder handläggaren att göra

---

<sup>44</sup> Se även IQA8

<sup>45</sup> Staying on Trac(K) – Information från INPRO till Enhets- och Biståndshefer. E-nyhetsbrev 10 maj 2016.

allt på ett och samma sätt även om inte insatserna är utformade för detta. Detta leder till upplevda krav på att bedöma allt även om det kan vara mindre relevant eller irrelevant för insatsen. Enhetligheten är både ett plus och ett minus eftersom strukturen och arbetsgången kan förenklas av enhetlighet men att göra bedömningar och ställningstagande på ett enhetligt sätt inte alltid främjar enkelhet i tillämpningen.

Utvärderingen uppfattar att insatsregeln kan anses som ändamålsenlig avseendet efterlevnad att uppfylla externa och interna krav på ett enhetligt sätt och att detta även finns operationaliserat i Trac, men att Trac tvingar handläggarna att arbeta på ett sätt som inte alltid blir kostnadseffektivt eller enkelt. Dessutom framstår det också som att handläggarens kreativitet och professionalism marginaliseras genom hur Trac är uppbyggt, vilket också framgår av både intervjuer och vår enkät.

### **b) Är processerna i vissa avseenden överambitiösa eller bristfälliga?**

Delprocessen i steg 1 Planera beredning är både överambitiös och bristfällig på samma gång. Den är ändamålsenlig men skulle i princip lika gärna vara en del av steg 2. För mindre insatser, såsom vid begränsad eller förenklad hantering där det i de flesta fall redan gjorts en förberedning, blir steg 1 överambitiös och vid tillämpning av normal hantering (>5MSEK) blir steg 1 närmast bristfällig eftersom relevans och kapacitetsbedömning (av partnern) måste göras noggrannare i steg 2.<sup>46</sup>

I stora drag anses det i våra intervjuer att tillämpningen av regeln i steg 2 har utvecklats i en riktning att den är ambitiös och att kraven expanderar vid varje uppgradering, ibland på ett sådant sätt att redan avklarade beredningar men ej beslutade inte längre uppfyller kraven.<sup>47</sup> Detta genom att det tillförs frågor och krav på mer information som skall läggas till. Ett problem som framförs av både handläggare och controllers är att Trac har stundom uppdaterats genom ”småfixande och finlirande”. Handläggarna upplever att systemet förtar initiativ, kreativitet och innovation från användaren och den mindre biståndserfarne handläggaren förstår inte alltid när man uppnått ”good enough”, d.v.s. en nivå när ”less is more”.

Samtidigt finns det delar i Regeln likväl Trac som är bristfälliga som inte följde med i övergången till det nya systemet med det ISK, risk- och resultatfokuserade

---

<sup>46</sup> Regel för att hantera biståndsinsatser reviderad 2016-03-01. Det har framförts under slutet av utvärderingen att detta steg inte finns i Trac vid begränsad och förenklad hantering av insatser, dock finns det fortfarande kvar i Regeln. (Se bilaga 6). Det förklaras med att kraven (relevansbedömning och administrativa krav) som finns med i steg 1 avses att hanteras under steg 2 i Trac.

<sup>47</sup> Enligt INPRO så skall de krav som gällde när beredningen beslutades vara gällande och inte kraven vid en senare uppdatering. Vad som kan uppstå är att en beredning som är klar men inte beslutad kan behövas kompletteras.



arbetssättet. De områden som är svaga är relevansbedömningen om det är en bra och rätt biståndsinsats. Att insatsen enbart överensstämmer med de svenska strategierna kvalitetssäkrar inte att insatsen är bra eller rätt för den kontexten där den skall implementeras. Saker som förändringsteorin, anpassning till landets eller organisationens utvecklingsbehov och strategier har inte någon framträdande plats i beredningsstrukturen. En erfaren handläggare inser snart var och hur detta skall bedömas och beredas, men en oerfaren handläggare eller en NPO följer hellre strukturen av rädsla för att göra fel.

### **c) Hur skulle arbetet med beredning av insatser kunna göras mer ändamålsenligt?**

I IQA 8 har man noterat att arbetet med risker i insatshanteringen har visat på klara förbättringar sedan 2012 men att det också finns tydliga brister. Man gör den slutsatsen att ”generellt är analys och bedömning av risker väl omhändertaget i beredningarna men framträder svagare och ibland inkonsekvent i riskregistret vilket kan tala för att formatet för riskregistret inte är utformat på ett ändamålsenligt och effektivt sätt”.<sup>48</sup>

En liknande bedömning görs även avseende resultatregistret där det framgår att dokumentation av resultat i beredning av insatser har förbättrats men att över en tredjedel av beslutade insatser inte uppfyller regelkravet om uppföljningsbara mål. Dessutom framgår det också att resultatregistret har ett begränsat värde för resultatstyrning och extern rapportering.<sup>49</sup>

Då detta har uttömmande behandlats i IQA8 har det inte ytterligare diskuterats här. Resultatet av detta är att man har beslutat att se över modellen för Risk och Resultathanteringen i Trac. Behovet av detta har även framgått i utvärderingens intervjuer och i enkäten och att en sådan översyn skulle förbättra ändamålsenligheten med dessa analyser.

Det förefaller som om det i många fall sker en föranalys om en insats skall beredas eller inte genomförs innan insatshanteringen sker i Trac. Detta innebär inte att det som beskrivs i insatshanteringsregeln inte följs eller inte är ändamålsenligt, det är snarare så att Trac i många fall inte fyller någon större funktion annat än att dokumentera. När det dessutom framkommit information att detta inte längre gäller

---

<sup>48</sup> IQA 8: Fördjupad kvalitetsanalys: Uppföljning av Sidas process för insatshantering med särskilt fokus på risk- och resultatanalys, Avdelningen för verksamhetsutveckling/Enheten för insatshanteringsprocessen (INPRO). Lena O'Donnell, Jonathan Francis, Sara Birging, Helen Samuelsson Dahlstrand, 2016-12-14.

<sup>49</sup> Ibid

för begränsad (B) och förenklad (F) hantering finns det all anledning att se över processen och göra en renodling. Vid intervjuerna har hanteringen av insatser avseende steg 1 inte specifikt fokuserats på storleken av projekten, men det är utvärderingsteamets uppfattning att den här distinktionen inte är självklar för handläggarna vare sig på Sida eller utlandsmyndigheter. Detta i sig stärker vår uppfattning att steg 1 bör ses över och förtydligas avseende de olika hanteringsformerna.

Utan att behöva göra större förändringar i insatshanteringsregeln skulle de fyra stegen (två för B och F hantering) i steg 1 kunna kombineras i steg 2 med en beslutspunkt för beslut om beredning för insatser med normal hantering. Detta skulle vara en förenkling och samtidigt en mer logisk följd. Vid våra intervjuer har det framförts den positiva effekten av att genomföra ett kommittémöte i samband med att beredningsplanen utarbetas och handläggaren kan få stöd och viktiga inspel från kolleger. Detta skulle dessutom kunna främja ett efterfrågat teamorienterat arbetssätt vid beredningen där handläggaren skulle kunna ta en roll som projektledare och kolleger och verksamhetscontroller bidrar i specifika områden där deras kompletterande kompetens kan bidra till en mer ändamålsenlig beredning. Detta skulle även kunna främja ökad motivation och arbetsglädje som skulle bidra till effektivitetsökning, bättre efterlevnad och upplevd enkelhet.

### 6.1.2 Är det sätt som Sidas avdelningar organiserar sitt arbete med uppföljning och avslut ändamålsenligt?

Denna frågeställning berör de två sista stegen i insatshanteringsprocessen, steg 3 Följa upp och resultatstyra och steg 4 Avsluta insats och tar vid efter beredningsprocessen och efter ett beslut om stöd till insats har tagits. Målsättningarna för dessa två steg sammanfaller i stort men skiljer sig i det att steg 3 avser den cykliska hanteringen när en insats är pågående och steg 4 tar vid när insatsen skall avslutas<sup>50</sup>. Steg 3 kräver naturligt en mer ingående dialog med samarbetspartnern. I regeln beskrivs syftet med steg 3 såsom att:

---

<sup>50</sup> Se tidigare diskussion avseende målsättningarna avseende insatshanteringsprocessen i avsnitt 4

*”Uppföljning och resultatstyrning av insatser inleds när insatsavtal ingåtts. I avtalet angivna villkor styr frekvens och tidpunkt för när samarbetsparten ska inkomma med plan och budget, finansiell och narrativ rapportering, ev. utvärdering samt revisionsrapport. Sida ska dokumentera ett ställningstagande till all denna rapportering. Sida ska kontrollera om inkommen rapportering medför behov av avtalsförändring och vidta nödvändiga åtgärder”.<sup>51</sup>*

I syftet med steg 4 beskrivs i korthet att alla avtalade dokument, eventuella återbetalningar ska ha inkommit och budgetutfall ska stämmas av. Dokument skall arkiveras, insatsen avslutas i alla interna system och en avslutningsbedömning av insatsens uppnådda resultat och eventuella lärdomar ska dokumenteras i en avslutspromemoria.

För insatser om minst 5 MSEK ska en bedömning göras av resultat, riskhantering, erfarenheter samt hantering av eventuella utestående frågor. Ett ställningstagande till om insatsen ska utvärderas ska göras. Bedömningarna ska dokumenteras i en avslutspromemoria. Avslutspromemorian ska godkännas av chef.<sup>52</sup>

### **a) Uppfyller dessa arbetsformer sina viktigaste relevanta målsättningar på ett kostnadseffektivt sätt?**

Enligt Regeln ingår det i steg 3 tio olika moment för normal hantering och nio respektive sju för begränsad och förenklad hantering<sup>53</sup>. I vilken utsträckning som vissa moment ”släcks” eller ”tänds” vid hanteringen i Trac är svårt att avgöra utifrån regeln. Gemensamt ingår att följa upp ett antal dokument som skall lämnas av samarbetspartnern och i samband med detta skriva ställningstagande på rapporteringen. Som mest handlar det om granskning av tre rapporter samt en revisionsrapport. Därefter ska även en bedömning om eventuella oegentligheter ske och en dialog med partners och genomförandepartner avseende resultatstyrning. Detta

---

<sup>51</sup> Regel för att hantera biståndsinsatser, rev. 2016-03-01, s.11

<sup>52</sup> Ibid, s. 15

<sup>53</sup> Se sammanställning i bilaga 6. Sammanställningen är gjord av utvärderingsteamet baserad på Insatsregeln reviderad 2015-09-28 och 2016-03-01.

sammanfattas sedan i en årlig resultatuppdatering, så kallad Conclusion of Performance som lämnas till chef för godkännande.

Det finns en gemensam uppfattning att det saknas tillräckliga resurser för att genomföra och uppnå de målsättningar som finns för denna delprocess. Jämfört med det arbete som läggs ner i beredningen uppfattas det att uppföljningsarbetet inte är i paritet. Den största svårigheten är resultatregistret som utvecklas i steg 2 i många fall inte är kongruent med den resultatmatris som används av partnern och sålunda blir det svårt att utvärdera resultaten. I många fall blir handläggaren överambitiös vid bestämningen av resultatregistret i steg 2 vilket straffar sig när man kommer till resultatuppföljningen.<sup>54</sup> I kvalitetsanalysen IQA7<sup>55</sup> avseende fördelning av handläggartid framgår att 44% av Sidas handläggartid går till insatshantering inklusive stöd. Hur detta är fördelat mellan de olika processtegen framgår tyvärr inte av rapporten varför den uppfattade resursanvändningen hos handläggarna i de olika stegen av insatshanteringsprocessen inte går att verifiera.

I steg 4 handlar det om att säkerställa att de formella kraven uppfylls, samt att bidra till Sidas lärande genom att upprätta och dokumentera slutliga uttalanden om väsentliga delar av insatsen. Många handläggare vittnar om att denna delprocess ofta handlar om att ”städa upp” och dokumentera insatsen i en ”Contribution Completion” där visserligen ”lessons learned” är viktiga. Hur detta sedan används och vad det leder till ifrågasätts av många. Ett ställningstagande skall tas om insatsen skall utvärderas. Delprocessen upplevs som enhetlig, effektiv och ändamålsenlig i förhållande till vad som krävs att göras, men målsättningen med det hela uppfattas som diffus och hur alla dessa avslutspromemorior kommer till användning är oklart. Kraven på Contribution Completion är större för s.k. ”N”-insatser än för övriga (> 5MSEK).

Ställningstagandet huruvida dessa delprocesser lever upp till sina viktigaste relevanta målsättningar på ett kostnadseffektivt sätt är svårt att svara på. Frågan har flera

---

<sup>54</sup> Se IQA 8: Uppföljning av Sidas process för insatshantering avseende steg 2 Bereda och avtala och steg 3 Följa upp och resultatstyra med särskilt fokus på risk- och resultatanalys, 2015

<sup>55</sup> IQA7 - Fördjupad kvalitetsanalys av fördelning av handläggartid

delfrågor. De viktigaste relevanta målsättningarna har inte specifikt definierats och måste därför lämnas därhän; däremot kan ett ställningstagande göras i förhållande till om de motsvarar de målsättningar som kan utläsas ur Regeln och tillämpningarna. Intervjuerna visar att steg 3 betraktas som varken svag eller stark i sin måluppfyllnad, vilket kanske beror på att i förhållande till de tidigare delprocesserna är fokuseringen inte lika intensiv och saknar också kvalitetssäkring. En gemensam uppfattning är att detta avsnitt bör stärkas upp eftersom det är betydelsefullt dels i efterlevnad av resultatrapporteringskraven, dels att resultatregistret stundtals är svårt att följa upp då samarbetspartnern rapporterar på sin resultatmatris. Uppföljningen av riskregistret har också sina svagheter vilket beskrivs i IQA8 bland annat såsom att implementeringen av modellen för riskanalys har en oklar koppling till insats och insatsens resultat samt att länken mellan resultatstyrning och riskhantering är otydlig. Steg 3 anses emellertid som mycket viktigt vid överlämnandet av insatser till en annan handläggare.

För steg 3 Följa upp och resultatstyra så kan vi konstatera att de formella uppföljningskraven förefaller att tillämpas enligt Regeln.<sup>56</sup> Det saknas däremot underlag för att följa upp innehållet i Conclusion of Performance i förhållande till de ställningstaganden som görs. Det framgår inte i dokumenten vad dialogen med samarbetspartnern leder till och om de årliga diskussioner hålls som resulterar i Agreed Minutes. Vi är tveksamma till i vilken omfattning delprocessen lever upp till sitt ändamålsenlighetskrav och till sina målsättningar. Kostnadseffektiviteten kan ifrågasättas då man dels skall göra ställningstaganden till de rapporter som lämnas in och sedan sammanställa en Conclusion of Performance vilket i stort innehåller samma information. Våra intervjuer har också visat på att uppdateringen av risk och resultatregister inte utförs i den utsträckning som det förutsätts. Detta skulle dock behöva verifieras tydligare i en uppföljning av steg 3 i ett antal insatser.

För steg 4 Avsluta Insats blir det lite lättare eftersom målsättningen är tydligare än för steg 3 men ändå inte tillräckligt tydlig. Regeln är inte särskilt utförlig för detta steg och Trac förefaller heller inte vara mycket utförligare. De viktigaste delarna är ett ställningstagande till slutrapporten, revision och andra dokument; bestämma om en utvärdering är nödvändig; göra en slutbedömning av uppnådda resultat; och dokumentera det hela i en avslutspromemoria Contribution Completion. Därefter stängs insatsen ner i relevanta system inom Sida. Den processen upplevs, vilket tidigare har sagts, som i stort ändamålsenlig såvitt den handlar om att avsluta insatsen, dokumentera och avsluta i de olika systemen. Dock finns det en viss misstro

---

<sup>56</sup> Insatsunderlagen som vi har fått innehåller inte några underlag avseende steg 3 och 4, förutom 3 st insatser som vi begärt ut separat. China Water Sector Programme 2012-2014, har utgjort ett stickprov.

användandet av resultatregistret men även de sammanfattningar och ”lessons learned” som görs i avslutspromemorian, och vad som händer med denna efter den har godkänts av behörig chef.

Processen Uppföljning och avslut av insatser uppfyller kraven på enhetlighet, enkelhet och efterlevnad. Det kan dock enligt vår mening finnas möjligheter till förenkling och ökad effektivitet i anslutning till sammanfattningen i Conclusion of Performance. Viss tveksamhet föreligger i förhållande till uppföljning och uppdatering av risk och resultatregister vilket påverkar ändamålsenligheten.

I sin helhet, om man betraktar uppföljning och avslut av insatsen som en process i sig själv, kan man säga att med tanke på den möda som läggs på beredningsprocessen så är uppföljningen av insatsen inte i paritet med beredningsprocessen. Om man vill påverka insatsens resultat och forma ett effektivare bistånd så kunde en väg vara att förenkla beredningsprocessen i avseendet risk och resultat. Detta skulle kunna göra så att uppföljningen bli enklare och att större engagemang skulle kunna läggas på insatsens innehåll. På så sätt skulle en högre kostnadseffektivitet uppnås.

### **b) Är processerna i vissa avseenden överambitiösa eller bristfälliga?**

I beskrivningen ovan blir slutsatsen den att uppföljning och resultatstyrning blir lite överambitiös på grund av att risk och resultatregister i steg 2 tenderar att bli överambitiösa vilket skapar svårigheter att följa upp samtidigt som inte tillräckligt med resurser finns tillgängliga. Detta gör att den tid som behövs för dialogen med partnern inte alltid finns där, och att uppföljningen av risker och resultat inte orkar fullt ut. IQA7 noterar i detta sammanhang att fältintervjuerna visar att vid en hög arbetsbelastning så riskerar dialog och fältbesök att bli lidande. Handläggare med ansvar för många insatser upplever stress och en känsla av att inte räcka till. Detta hanteras då med övertid, prioritera bort arbetsuppgifter och då blir det i huvudsak fältbesök och dialog som riskerar att bli lidande. Detta verifierades också i våra fältintervjuer.

Steg 3 blir då på samma gång både överambitiös och bristfällig. Att skriva ställningstagande till all inkommen rapportering och en årlig Conclusion of Performance blir mindre effektivt.

Steg 4 upplevs av handläggarna som i stort ändamålsenlig och kostnadseffektiv. Contribution Completion Memo upplevs som ändamålsenlig men den lever inte upp till ändamålet eftersom det är otydligt hur erfarenheterna och lärandet från insatserna samlas upp och främjar kompetensen inom Sida.

### **c) Hur skulle arbetet med uppföljning och avslut kunna göras mer ändamålsenliga?**

Ge mer resurser till dialogen med partnern, slopa revisioner varje år och förlita sig på den årliga revision som görs av partnerns årsbokslut samt använda Agreed Minutes som ställningstagande på de insamlade dokumenten. Uppföljningsprocessen skulle

även kunna effektiviseras genom införandet av uppföljningskommittéer på liknande sätt som i steg 2. Enligt uppgift har CORE testat detta med uppskattat resultat.

Att i steg 4 Avsluta insats tydliggöra hur contribution completion report kan bli mer ändamålsenlig genom att fastställa syftet och användandet av informationen. Om insatsen skall fortsätta med ett nytt avtal, skapa då en loop som förenklar förberedelserna till det nya avtalet vilken drar nytta av den information som finns i Contribution Completion Memo så att inte hela beredningsprocessen behöver göras om igen. Färska information än den som finns i promemorian går ju inte att få.

Separera beredningsprocessen från genomförandeprocessen och tydliggör skillnaderna i målsättningarna mellan de två stegen för att ge mer tyngd åt uppföljningen och inför kvalitetskommittéer vid uppföljning och resultatrapportering.

### 6.1.3 Är Sidas arbete med kvalitetssäkring (chefer, kommittéer och controllers) för insatser ändamålsenliga?

#### a) Uppfyller dessa arbetsformer sina viktigaste relevanta målsättningar på ett kostnadseffektivt sätt?

Kvalitetssäkringskommittéer upplevs som relevanta och ändamålsenliga eftersom det egentligen är enda tillfället som man kan ha en ordentlig diskussion runt insatsens relevans, förändringsteori och nyttan för partnern och landet som helhet. Detta gäller både enhets- och avdelningskommittéerna, men kanske mest på enhetsnivå. Det är på enhetsnivå som innehållet i beredningen främst diskuteras medan avdelningskommittéer och framförallt CORE främst granskar att insatser och beredningar följer regelverket. Detta har berörts tidigare avseende ändamålsenligheten av steg 1 men är även viktig avseende arbetsgången i steg 2. Då dialog, diskussioner och stöd från kommittéerna tidigt i processen leder fram till ökad effektivitet och troligen mer komplett och snabbare beredning.

Mest kostnadseffektivt anses det vara när kommittéerna införs i ett så tidigt skede som möjligt i insatsprocessen. Ju senare dessa genomförs desto sämre blir kostnadseffektiviteten, mycket beroende på att då är insatsberedningen så långt gången. Trac krånglar även till det hela eftersom handläggarna tycker att det är svårt att veta var alla delarna i rapporten kommer ifrån, vilket komplicerar uppdateringen.

Ett annat problem som ofta uppstår fram mot slutet av beredningsprocessen är att handläggaren många gånger har bemödat sig att koncentrera sig på det viktigaste och mest relevanta men vid efterföljande avdelningskommittémöten så blir handläggaren ofta rekommenderad att föra in delar i beredningen som inte alltid är fokuspunkter. En större fokusering på risk och väsentligheter och chefernas roll i att kunna styra beredningsprocessen och stödja handläggaren i att göra prioriteringar kan effektivisera kommittéarbetet och uppnå tillräcklig efterlevnad av kraven och samtidigt uppnå enhetlighet och enkelhet.

Samtidigt har det framförts att cheferna föredrar att få en insatskommitté så nära beslutsdatum som möjligt, vilket skulle på samma sätt motverka effektivitet eftersom

man bör styra beredningsarbetet tidigt för att förhindra att resurser läggs på en beredning som blir undermålig och måste korrigeras i efterhand när tiden är knapp.

Chefscontrollerns enkätundersökning avseende kvalitetssäkring av insatshanteringen visar att kvalitetsäkringsarbetet i stort är uppskattat både vid deltagande i kommittéarbetet men även vid presentationen av sin beredning. Dock är handläggarna inte helt övertygade om att granskning av controllers och flera kommittéer leder till bättre kvalitet. Snarare anses det att det i stor utsträckning sker dubbelarbete i kvalitetssäkringen vilket kan leda till ökad regelefterlevnad och enhetlighet, men mindre effektivitet och enkelhet.<sup>57</sup>

### **b) Är processerna i vissa avseenden överambitiösa eller bristfälliga?**

I de flesta fall upplevs kommittéprocesserna som relevanta och kostnadseffektiva och sällan vare sig ambitiösa eller bristfälliga. Dock finns det exempel på när kommittéerna starkt bidragit till att lämna kommentarer och rekommendationer som skapat onödigt merarbete för handläggaren och att områden i beredningen har överarbetats trots att dessa var mindre relevanta för insatsen.

Kommentarerna i enkätundersökningen visar att det finns en uppfattning att det sker dubbelarbete i kvalitetssäkringsprocessen. Hur detta gestaltar sig framgår inte av underlaget. Det kan dock antas att kvalitetssäkring med controllers, kommittéer på olika nivåer och chefer kan för vissa insatser bli mindre kostnadseffektiv om samma saker granskas i flera led.

### **c) Hur skulle arbetet med kvalitetssäkring kunna göras mer ändamålsenliga?**

Lägg kommittéarbetet så tidigt som möjligt i processen, säkerställ att instruktionerna till dessa kvalitetskommittéer ger klara och tydliga instruktioner som mildrar risken för att oväsentligheter och icke relevanta delar sprängs in i beredningen som skulle kunna orsaka onödigt merarbete i efterföljande led.

Det har även framförts synpunkter på hur protokollen från kvalitetssäkringsmötena är strukturerade och att en bättre systematik skulle kunna hjälpa handläggarna hantera kommentarer och rekommendationer från kommittémöten.

Analysera varför det uppfattas som om kvalitetssäkringsarbetet uppfattas som dubbelarbete och se över instruktionerna.

---

<sup>57</sup> Undersökningen av kvalitetssäkringsarbetet pågick parallellt med denna utvärdering och observationen är gjord genom en preliminär sammanfattning av frågorna.



### 6.1.4 Uppfyller Sidas huvudsakliga verktyg för insatshantering (insatshanteringssystemet Trac) kraven i Sidas regel för att hantera biståndsinsatser?

Insatshanteringssystemet Trac uppfyller Sidas regel för att hantera biståndsinsatser och fyller i praktiken funktionen som handledning för insatshantering. Användarna förutsätter att Trac är uppdaterad i överensstämmelse med Regeln, vilket kan innebära att användaren tror att allt som föreskrivs i Trac är skallkrav vid beredningen.

I en kartläggning som genomförts internt på Sida<sup>58</sup> har en sammanställning gjorts för att beskriva hur de externa kraven som ställs på Sida omsätts till bedömningsområden i Trac. Kartläggningen fokuserade i huvudsak på steg 1 och steg 2 i insatshanteringsprocessen, d.v.s. beredningsprocesserna. Kartläggningen visar att det finns ett klart samband mellan de externa kraven och hanteringen i insatsprocessen och Trac. Det noteras dock att det finns en stor variation i hur de externa kraven hanteras i Trac. Vissa krav har uttolkats genom liknande skrivningar och andra har fått en mer detaljerad och/eller mer öppen beskrivning. I nästa steg har dessa uttolkats till frågor i Trac. Hur dessa frågor uttolkats skiljer sig mellan olika bedömningsområden. Kartläggningen drar den slutsatsen att:

- Hanteringen av externa krav i insatshanteringsregel och process inom olika områden hanteras med olika detaljnivå i regel och Trac.
- Vid jämförelse av resultaten från de båda delarna av kartläggning kan slutsatsen dras att Sidas hantering av riksrevisionens kritik är en av anledningarna till att vissa områden med en relativt öppen regelformulering har översatts till ett flertal mer detaljerade frågor i Trac för att säkerställa hantering av identifierade svagheter.
- För vissa bedömningsområden finns en diskrepans mellan detaljnivån på regelkrav och obligatoriska frågor i Trac. Detta kan skapa en otydlighet i hur insatshanteringsregeln förhåller sig till frågorna i Trac. Det bör tydliggöras vad som är styrande och vad Sida utifrån det perspektivet ser som minimikrav på insatshantering.

#### a) Finns det bedömningsområden där Trac är mer krävande än Regeln?

I kartläggningens slutsatser punkt två och punkt tre framgår det att vissa områden i insatshanteringsregeln har översatts till ett flertal mer detaljerade frågor och att det

---

<sup>58</sup> Insatshanteringsprocessen: Kartläggning del 2: hur återspeglas extern kravbild på Sida i insatshanteringsprocessen, författare okänd, datum okänd, Genomförd hösten 2015.

finns en diskrepans mellan detaljnivån på regelkrav och obligatoriska frågor i Trac. Det bör tydliggöras vad som ses som ett minimikrav på insatshanteringen.

I utvärderingens intervjufas framkom det vid flera tillfällen att ISK och Riskavsnitten har växt ”okontrollerat” och upptar nu en oproportionerlig stor del av beredningen och ifrågasätts som kostnadseffektiva, det är inte entydligt med att antalet frågor har ökat men hjälptexterna kan vara en bidragande orsak. Vad gäller ISK motsvaras två punkter i Regeln för insatshantering av åtta punkter i Trac för handläggaren och tre punkter för Controller. Vidare beskriver kartläggningen att kraven på riskanalys som förs fram i förordningen om intern styrning och kontroll<sup>59</sup> specificerats i insatsregeln och sedan omsatts i Trac till ett antal frågor kring en sammanfattande riskbedömning och ett riskregister där de standardrisker som Sida valt inte tydligt kan härledas till externa krav.

Dessutom kan man konstatera att det uppkommer dubbleringar av frågorna i Trac, främst av den anledningen att dessa frågor återkommer i beslutet där en sammanfattande bedömning skall skrivas på svenska. Enligt Sida är det språklagen som förespråkar denna regelefterlevnad som i sig uppfyller enhetligheten men inte enkelhet och kostnadseffektivitet. Enligt uppgift så finns det förutsättningar för undantag från detta språkkrav men att Sida har valt att tolka lagen mera stringent. Detta skapar också problem vid utlandsmyndigheterna.

### 6.1.5 Svarar Sidas regel samt bedömningsområden och frågor i Trac mot de externa krav som ställs på Sidas insatshantering?

Två olika kartläggningar har genomförts på Sida under 2015 för att kartlägga hur Sidas insatshanteringsprocess svarar mot de externa kraven som ställs på Sida<sup>60</sup>. Den första som avser en kartläggning av Riksrevisionens kritik mot Sida 2008-2014 beskriver hur insatshanteringen har anpassats till de kommentarer och

---

<sup>59</sup> Förordningen om Intern Styrning och Kontroll (2007:603)

<sup>60</sup> Insatshanteringsprocessen: Kartläggning del 1: hantering av rekommendationer från Riksrevisionen 2008-2014, samt Insatshanteringsprocessen: Kartläggning del 2: hur återspeglas extern kravbild på Sida i insatshanteringsprocessen. Båda kartläggningarna saknar författare och datum.

rekommendationer som framförts och i den andra kartläggs hur regeln i insatshanteringsprocessen och Trac svarar mot de olika externa kraven som framförs genom ett antal förordningar och instruktioner. De främsta av dessa är:

- Myndighetsförordningen
- Förordningen om intern styrning och kontroll
- Förordningen med instruktioner för Styrelsen för Internationellt utvecklingssamarbete
- Internrevisionsförordning
- Förordning om årsredovisning och budgetunderlag.
- Förvaltningslagen

Externa krav på Sida är vidare bundna till de åtaganden Sverige accepterat gentemot OECD/DAC, IATI, OpenAid och Parisagendan<sup>61</sup>.

I kartläggningen med avseende på Riksrevisionens kommentarer konstateras ”Utifrån genomförd kartläggning går det att utläsa att Sida i nuläget har en regel och process avseende hantering av biståndsinsatser vilken väl omhändertar krav via lagstiftning och praxis avseende svenska myndigheter. Såväl regel som process har strukturerats i syfte att omhänderta och hantera de svagheter som identifierades av Riksrevisionen under perioden 2008-2011...”.

Man konstaterar dessutom att under de fem åren som har gått sedan insatshanteringen utvecklades har organisationen förändrats och den enhetliga struktur som eftersträvades genom påtryckningar av Riksrevisionen och av verksledningen inte helt överensstämmer med den nuvarande verksamheten på Sida. Man eftersträvade en organisation med gemensamma processer och kontrollpunkter. I dagens läge med den mer diversifierade verksamheten efterfrågas en mer anpassad struktur och att den gemensamma modellen skall anpassas till kraven på insatser, enheters inriktning och kontextuella förutsättningar.<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> Ibid.

<sup>62</sup> Kartläggning del 1: Hantering av rekommendationer från RiR, Kap. 5

Båda kartläggningarna, varav den andra beskrivs mer i detalj i föregående fråga, bekräftar att Sidas regelefterlevnad i insatshanteringsprocess mer än väl motsvarar de externa krav som ställs på Sida.

### **a) Går regeln och/eller Trac i vissa avseenden längre än vad som är befogat utifrån den externa kravbilden?**

Denna fråga finns delvis besvarad i föregående fråga men kan dessutom kompletteras med ytterligare slutsatser från kartläggning del 1.<sup>63</sup> Insatshanteringssystemet har växt fram under årens lopp genom ett antal tillägg, förändringar och utveckling av hjälpande texter i Trac. Det konstateras i kartläggningen att det är besvärligt att följa förändringsarbetet som pågick 2008-2012 eftersom dokumentation saknas. Ambitionen och behovet som fanns att utveckla och stärka intern styrning och kontroll samt risk och rikshantering framgår tydligt men det går inte att utröna varför vissa metoder utvecklades och infördes.

Det är tydligt från bägge kartläggningarna att både Regeln och Trac har utvecklats i en riktning som går utöver de krav som ställs på Sida och har delvis varit drivande av Riksrevisionens kommentarer. Det kan finnas anledning att ställa Riksrevisionens kommentarer mot en tydligare bedömning inom Sida huruvida rekommendationer och kommentarer leder till en bättre hantering av biståndsinsatser i den kontexten som Sida befinner sig i och slutligen leder till ett mer effektivt arbetssätt och bättre måluppfyllelse.

### **6.1.6 På vilket sätt främjar Trac att bedömningar och beslut om finansiering vägleds av relevant analys?**

Framst bör det här framhållas att en bedömning av denna fråga endast kan göras ur ett övergripande perspektiv eftersom utvärderingsgruppen haft begränsad möjlighet att se detaljerna i arbetsflödet och angreppssättet som tillämpas i Trac. Vi har inte heller systematiskt tittat på den fördjupande relevansbedömningen i beredningar p.g.a. av

---

<sup>63</sup> Insatshanteringsprocessen: Kartläggning del 1: hantering av rekommendationer från Riksrevisionen 2008-2014

uppdragets begränsningar samt att vi inte hade tillgång till projektdokument och därför inte ansåg att en analys av beredningarna var komplett utan detta<sup>64</sup>. Här har vi gått igenom hjälptexterna i Trac och analyserat detta i relation till vår enkät och intervjuer där ett flertal frågor kan sammanvägas till en slutsats<sup>65</sup>. Viktigt att notera är att vi i slutskedet av detta uppdrag även tagit del av ett antal andra interna och externa analyser som pågår och som tittar på dessa frågor och således anser att en fördjupad analys bör samla dessa arbeten. Dessa är inkluderade med en kommentar i tabellen nedan.

Analys/arbete	Avdelning/organisation	Beskrivning/status
Intern kartläggning av integrerat konfliktperspektiv	Support Unit for Conflict and Post-conflict Cooperation	Utkast till slutrapport är klart. Vi har fått ta del av preliminära slutsatser – integrerade nedan.
Analysramverk för multidimensionell fattigdom	Chefsekonometeamet	De pågår ett arbete att utveckla ett ramverk för integrering av de fem perspektiven
Ongoing evaluation of gender mainstreaming at Sida	Expertgruppen för biståndsanalys	EBA håller på att upphandla en utvärdering som kommer att titta på det interna jämställdhetsarbetet. Den kommer antagligen att analysera hur man arbetar med jämställdhet i insatshanteringen.
Resilience ramverk		Enligt uppgift pågår ett arbete att utarbeta ett analysramverk för resilience, vilket bör påverka hur analysen i Trac kommer att göras i fortsättningen

Frågeställningen kan ses som två frågor i en:

- Vad är relevant analys och återfinns den i Trac?

<sup>64</sup> Vi har också efter en kommentarsrunda förstått att denna fråga främst var relaterad till de ökade kraven på förstärkt fattigdomsanalys och metoder för integrering av rättighetsperspektivet, jämställdhet, miljö och klimat och konfliktkänslighet (se sektion 1.4 om begränsningar). Här redovisar vi den tidigare analysen, samt gör en snabbanalys relaterad till sättet som Trac främjar att bedömningar och beslut om finansiering vägleds av multidimensionell fattigdomsanalys

<sup>65</sup> Viktigt att påpeka är även att vi inte haft tillgång till hjälptexterna i Trac tills efter första rapportutkastet. Tidigare har vi genom våra intervjuer förstått att det inte finns någon egentlig manual till Trac utan hela systemet är dokumenterat inom sig själv. Detta gjorde det svårt för oss att följa varje frågeställning och hjälptext.

- I vilken utsträckning Trac är uppbyggt så att arbetsflödet leder till en analys som leder till att bedömningar kan göras så att beslut om insats kan tas.

Från Tracs hjälptexter<sup>66</sup> är det tydligt att alla fem perspektiven finns inkluderade, men till olika grad:

- Fattiga och förtryckta människors perspektiv på utveckling: Frågor kring insatsens målgrupp och mottagare, med fokus på 'duty bearers' och 'rights holders' och att sammansättningen av dessa grupper ska beskrivas.
- Rättighetsperspektivet: Frågor kring hur de fyra HBRA principerna har integrerats
- Miljö/klimat: Frågor kring hur miljö och klimat frågor har integrerats och om en miljökonsekvensbeskrivning har gjorts.
- Jämställdhet: Frågor kring hur jämställdhet har integrerats
- Konfliktkänslighet: Det finns inga specifika frågor på konfliktkänslighet i relevansbedömningen, utan är frivilligt att beakta som del av riskbedömningen i Trac där handläggaren ska avgöra ("genom sound judgement") om do-no-harm/konfliktkänslighet krävs mot bakgrund av kontexten och typ av insats. Den kartläggning som pågår drar slutsatsen att det "finns mycket begränsade möjligheter att identifiera "all available opportunities to maximise the positive impact on peace and conflict dynamics" (som ju ingår i definitionen av konfliktkänslighet)". Enligt kvantitativ data i Trac har Sida genomfört konfliktkänslighetsbedömning på totalt 194 insatser i Trac fram till 2015. Ännu finns ingen data på hur stor del av beredningarna det innebär, men en kvalitativ analys av specifika portföljer visar på mindre än 50% i vissa komplexa miljöer<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> N-insats, Programhandläggare hjälptexter

<sup>67</sup> Pågående intern kartläggning av integrerat konfliktperspektiv, och "Genomlysning av konfliktkänslighet i Trac" som en delrapport (utkast) i den kartläggningen.

Slutsatsen är att Trac formellt bidrar till analys av de olika perspektiven, även konfliktkänslighetsanalys är inte lika prioriterat som de andra perspektiven. Intervjuerna visar på att i beredningen saknas aspekter i den fördjupade relevansbedömningen, att riskanalysen är strukturerad på ett sätt som inte gör den meningsfull för uppföljningen och blir alldeles för standardiserad, och att resultatregistret blir svårhanterligt i efterföljande led.

I vår enkät frågade vi om regeln för insatshantering skapar otillräckliga bedömningar<sup>68</sup>. Svaret på detta var att 54 % svarade nej, 36 % svarade ja och resten hade ingen uppfattning. Frågan gav även möjlighet att lämna förtydliganden där några är:

*“Compared to many old documents in DOX - we are documenting more in a better way.”*

*“If the questions are interpreted correctly and contextualized and the answers are written in a clear and succinct manner, the system and the rule provides for good assessments and follow-up of Sida's contributions.”*

*“Maybe not the rule, but the weight of assessments is very much towards financial issues and less on content. We need more focus on HOW to reach and measure the desired results, what kinds of interventions are really relevant and effective, and how to assess risks related to this.”*

*“Yes, we tend to miss out on issues related to what constitutes and how to design a successful support/contribution in order to reach results.”*

*“More efficient ways for ISK and more focus on thematic dialogue is needed.”*

Även om frågan som ställdes var riktad mot Regeln visar förtydligandena att många även läste in hur det hanteras i Trac. Om man dessutom analyserar utfallet av svar

---

<sup>68</sup> Se bilaga 5 "Enkätresultat" under fråga 23.

från handläggare på Sida och utsända så blir det nästan jämnt mellan ja och nej, med en lättövertvikt mot nej.

En annan frågeställning var relativa nyttan av Trac där man fick välja bland sex utvalda påståenden där de två främsta var:

*“Trac guides me through the different steps of appraisal, monitoring/follow-up and conclusion of a contribution.”*

*“Trac helps me to not forget steps or aspects that have to be included in the process.”*

Detta bekräftas även i en annan fråga<sup>69</sup> där den huvudsakliga funktionen av Trac efterfrågades. De främsta funktionerna valdes att vara:

*“Checklist (to avoid missing certain aspects or steps)”*

*“Rule (to ensure that certain steps are taken and that no other steps are necessary to include)”*

*“Documentation (to ensure that all required documents are collected and readily available)”*

Detta kan uttydas som att Trac vägleder beredningsarbetet på ett strukturerat sätt i efterlevnad av Regeln och enhetlig analys av bedömningsområdena i Regeln.

En av de inledande frågorna som ställdes i enkäten och som även reflekteras i intervjuerna är att ungefär hälften anser insatshanteringsprocessen som ändamålsenlig och hälften gör det inte. En annan frågeställning<sup>70</sup> var i vilken utsträckning Trac var användbar i insatshanteringen, där 64% ansåg den som användbar. Här gick meningarna kraftigt isär mellan handläggare på Sida och controllers och chefer, där controllers och chefer ansåg den överlag vara användbar medan knappt hälften av handläggarna ansåg detsamma.

Slutsatsen blir att Trac leder fram till ett underlag för beslut som är baserat på i huvudsak formella analyser avseende frågor relaterade till den interna kontrollmiljön. Formellt främjar Trac till en fullständig analys av fyra av de fem perspektiven, där konfliktkänsligheten inte har prioriterats. Dock tyder data på att det saknas relevanta

---

<sup>69</sup> Se bilaga 5 "Enkätresultat" under fråga 12 och 13.

<sup>70</sup> Ibid fråga 17



delar som hänför sig till insatsen. Strukturen i Trac fungerar väl som checklista och säkerställer att man inte missar något i Regeln.

### a) Finns brister härvidlag?

Bristerna i Trac framförs av användarna på flera olika plan: användarvänlighet, tydlighet och relevans avseende hur frågor och hjälptexter är utformade, hur bedömningarna skall ske och inom vilka områden analyserna skall göras. Främst framförs brister inom analyser och bedömningar av själva insatsen och en klar övervikt på bedömningar av partnerns kapacitet inom olika områden och då inte minst en kraftig fokusering på ISK-miljön. Vi väljer här att framföra några av de mer tydliga beskrivningarna i kommentarerna till frågan om kvalitén på beredningar.

*“Basically unreadable appraisals. Especially results and risk sections. Key questions such as intervention rationale, development problem to be solved, key dialogue issues (which are included), are not clearly exposed in the actual paper version of the appraisal. The crucial information should, and often is, included in the Decisions.”*

*“Diverts attention from real issues by asking one million other questions of which many are outside of expertise of desk officer (procurement etc). It's exhausting, time consuming and potentially damaging to quality analysis.”*

*”Systemets ”fyrkantighet” och inflexibilitet gör att fokus tas från innehåll till att ticka av frågor.”*

*”The current system takes away the attention from some parts like management of the contribution, relevance, Theory of change, relation to other (donor) programmes, etc. and focuses much more on zooming potential risks in every corner. It's a very unbalanced system.”*

*“The important information is often in "background info" - how did the program idea start. This is not included. Since there are so many questions and boxes, everything is given an equal weight and this leads to losing quality. The appraisals and the quality assurance should focus on what is most relevant, and be reviewed by those who actually can contribute to improving the quality.”*

*“The problem is that Trac hinders my brain to work in a proper way. I feel stress and anger in front of Trac, I never feel the satisfaction I felt before when completing a well-written assessment memo. Frequently I remember afterwards that I missed important issues in the appraisal, because I concentrated on answers to the questions.”*

*“The risk assessment is too ambitious and you are forced to assess, follow up and mitigate a large number of risks. Looks good on paper, but very difficult to do in practice with quality, having in mind our limited Resources.”*

*“Too much focus on risk management and less on relevance might prioritise “safe” contributions but not necessarily the “right” ones to contribute to Sida’s overarching goals. Might lead to penalising weaknesses in partner’s systems rather than we see weaknesses in partner’s system as part of our support and our view of development contribution. Might induce more myopic than holistic approaches.”*

*“On gender equality there should be more questions; use of sex and age disaggregated data; gender analyses; target groups etc. As it is now you can answer in a vague way without actually doing anything on gender.”*

Utvärderingen kan inte presentera data på kvaliteten av den fördjupande relevansbedömningen i Trac i förhållande till de fem perspektiven, men kan hänvisa till ett antal utvärderingar och studier som visar på brister härvidlag på ett mer generellt plan, inklusive brister som påvisats i relation till insatsernas slutliga måloppfyllelse. T.ex. visar syntesutvärderingen<sup>71</sup> från 2013 att det finns brister i hantering av jämställdhet (sidan 50); miljö, som ofta behandlas som en sektor snarare än en tematisk prioritet (sidan 45-46); fattigdomsperspektivet, med enbart 59% av utvärderade insatser där fattigdomsperspektivet utvärderas faktiskt hade ett direkt fattigdomsfokus (sidan 47); rättighetsperspektivet, där utvärderingen rekommenderar att Sida fokuserar mer på ’political economy analysis’ (sidan 49). En utvärdering av aktörssamverkan från 2013 visar på brister i beredningarnas relevansbedömning, som en följd av brister i projektdokument, särskilt för partners som är nya till biståndet<sup>72</sup>. Eftersom dessa utvärderingar gjordes under 2013 kan de dock inte validera de senaste uppdateringarna i Trac.

## **b) Skulle Trac kunna göras mer ändamålsenligt härvidlag?**

Under den första delen av beredningen när beslut om beredning skall tas skulle en större fokusering på den faktiska insatsen och en inledande diskussion i en insatskommitté leda fram till en bättre förståelse för nyttan av insatsen i en större kontext än ”bara” den svenska biståndsstrategin. Detta behöver inte vara i konflikt med kravet på att det skall vara i linje med strategin. Hos vissa enheter har detta införts, och en utlandsmyndighet har infört en inception, d.v.s. en förstudie av

<sup>71</sup> Christoplos, I., Liljelund Hedqvist, A. and Rothman, J. (2013) Swedish Development Cooperation in Transition? Lessons and Reflections from 71 Sida Decentralised Evaluations (April 2011 – April 2013), Sida Studies in Evaluation 2013:1, page 50.

<sup>72</sup> Markensten, K. och Lindström, J. (2013) Experiences and lessons learned from Partner Driven Cooperation in the seven selective cooperation countries, Sida Decentralized Evaluation 2013: 49

insatsförslaget där styrkor och svagheter kan bedömas och insatser av stödjande natur kan genomföras.

Det bör även finnas en ”FastTrac” för mindre insatser och för insatser som är en fortsättning på en tidigare insats.

Några exempel på kommentarer:

*“There is too little focus on the actual program, and a discussion around issues that concerns it. This could be sorted out with a first section that is open for setting the scene - shortly an introduction to the programme where the program manager could highlight issues that is important for this particular program in this particular context. Often Trac feels like you do not see the forest because of all the trees.”*

*“I think that more time should be spent on assessing the sustainability, exit strategy and how to ensure that partners understand that the Swedish support is not life-long. The need to ensure more focus on exit strategies is essential as this would provide the partners as well as Sida with Concrete Tools for dialogue during the implementation phase/s.”*

*“In some minor contributions, the process of going through the track chain should be skipped.”*

*“Much of Trac is good, but repetitions should be avoided. Decisions tend to be too long. It is not good for procurement, that has definitely to be improved.”*

Det blir även viktigt att se till att alla pågående arbeten kring hur man ska utveckla arbetssätten för att förstärka multidimensionell fattigdomsanalys och metoderna för integrering av rättighetsperspektivet, jämställdhet, miljö och klimat och konfliktkänslighet görs centralt så att det leder till en samlad fördjupad relevansbedömning som relaterar till förändringsteorin.

### 6.1.7 Uppfyller Trac Sidas handläggares och chefers behov av analys och bedömning inför beslut om finansiering?

Vår enkät visar att Trac motsvarar i stort handläggarnas och chefernas behov av analys och bedömning inför beslut om insats även om man har flera synpunkter på hur Trac skulle kunna effektiviseras och göras mer ändamålsenligt. Det som framhävs mest är Tracs funktion som guide genom de olika bedömningsstegen och regelefterlevnad och att inte ”glömma” något steg. För cheferna upplevs Trac som en försäkras att beredningen är noggrant genomförd. Det är också en generell uppfattning om att en av de stora fördelarna är att dokumentationen finns på en och samma plats.

Samtidigt finns det synpunkter på att styrningen bidrar till att beredningen blir begränsad i sin analysdel eftersom handläggaren inte känner utrymme för egna bedömningar utöver det som efterfrågas. Detta beror oftast på graden av handläggarens biståndserfarenhet och mod till kreativitet och innovation.

Men man uppfattar också att beredningarna blir överlag alltför ambitiösa, 70 % av cheferna och 60 % av handläggarna anser så. En tredjedel av de chefer och 40 % av handläggarna som svarade på enkäten anser att beredningarna inte uppfyller de krav som de har på en beredning.

Vår bedömning är att de flesta handläggare och chefer anser att Trac uppfyller deras behov (eller vägledning) av analys och bedömningar avseende de formella avsnitten i beredningen, d.v.s. det som gäller de fem perspektiven, riskanalyser, resultatregister, bedömningar av organisationer osv. Dock drar vi också den slutsatsen att man anser att dessa stundtals blir överambitiösa. De brister som finns i insatsberedningen upplevs som möjligheterna att ge större fokus på problemet som skall lösas, samarbetspartners kontext, förändringsteori, och avsaknad av flexibilitet att beskriva och analysera själva insatsen i relevansanalysen.

#### **a) Var finns eventuella brister härvidlag?**

Otillräckligheten i beredningarna beror bland annat på att vissa biståndsformer inte passar i det sätt som Trac är uppbyggt, t.ex. Lån och garantier, Trust funds, ITP-programmen, stöd till stora och/eller multinationella organisationer och till ramorganisationer. Dessa biståndsformer följer inte den traditionella beredningsgången eller har andra krav som har gjort att det varit nödvändigt att utarbeta parallella beredningsprocesser för en del av dessa såsom Lån och Garantier och ITP. Detta gör att enhetligheten kan ifrågasättas även för andra former vilket gör att insatshanteringsprocessen behöver analyseras utifrån att den gemensamma modellen kan behövas anpassas till kraven på insatser, enheters inriktning och kontextuella förutsättningar för att uppnå efterfrågad enkelhet.

Som tidigare har berörts så är det även analysen vid riskhanteringen och resultatregistret och kopplingen mellan dessa som upplevs otillräckliga. En kommentar i enkäten beskriver detta som *"...vikten av bedömningar är mycket mot finansiella frågor och mindre på innehåll. Vi behöver mer fokus på hur man når och mäter önskat resultat, vilken typ av insatser är verkligen relevant och effektiv, och hur man kan bedöma riskerna i samband med detta."*

Styrningen i Trac leder i många fall till att det finns en tendens att skriva mer än vad som behövs. Det är inte så att frågorna i Trac nödvändigt efterfrågar detta men beror mer på hur dessa uttolkas och hur erfaren handläggaren är i att göra sin bedömning. En kommentar beskriver det som att *"om frågorna tolkas korrekt och kontext och svaren är skrivna på ett tydligt och klart sätt blir det bra bedömningar. Detta leder till att det finns varierande uppfattningar om hur mycket som är tillräckligt bra."*

**b) Skulle Trac kunna göras mer ändamålsenligt härvidlag?**

Det finns många anledningar till varför beredningarna tenderar till att växa i storlek under processens gång och det är utvärderingens uppfattning att det inte nödvändigtvis är Regeln som styr detta utan snarare hur Regeln har utformats i Trac och hur frågor och hjälptexter tolkas av handläggarna. En annan bidragande orsak som har diskuterats tidigare är kvalitetskommittéernas arbete som både skall vara kontrollerande och stödjande, men att det inte i alla fall upplevs som stödjande. Ett resultat av kvalitetssäkringskommittéerna är i många fall att fyllnadsgraden i beredningen ökar.

En genomsyn av formuleringen av frågorna och hjälptexterna i Trac för att göra en bedömning av hur mycket som efterfrågas och hur dessa texter uppfattas av användarna i förhållande till vad som egentligen krävs skulle kunna ge underlag för vad som är ”good enough” i beredningen. Användarna uppfattar i stor utsträckning att dessa inte blir mer strömlinjeformade utan att det hela tiden läggs till mer och att ISK-frågorna tar för mycket plats i beredningen.

Som tidigare berörts i denna rapport har förutsättningarna för utvärderarna att tränga djupare in i Trac, att följa den ”röda tråden” av frågorna, att sätta hjälptexterna i ett insatssammanhang varit starkt begränsad till några bra sessioner av orientering av systemet. Tyvärr kom dokumentationen av systemet sent i vår utvärderingsprocess och vi har försökt att ställa denna dokumentation i relation till vår övriga datainsamling.

Det finns många dimensioner att begrunda i sammanhanget ”good enough”, speciellt som spannet på insatserna storlek och komplexitet varierar, stundtals kan det vara svårare att bedöma och bereda en insats på 5MSEK än en insats på 100MSEK. Det är inte bara teknikaliteterna i ett system som Trac som avgör utan det är även hur man använder och tillämpar verktyget. Vi har i rapporten försökt att beröra olika områden som kan behöva mer analys för att uppnå enhetlighet, enkelhet, efterlevnad, och effektivitet för att bli mer ändamålsenligt.

Trac är idag ett systematiskt och strukturerat arbetsverktyg som har en hög ambition att tillfredsställa en mängd krav. För att detta verktyg skall kunna användas på rätt sätt och bli helt ändamålsenligt, vilket är ett svårt mål, finns ett stort ledningsansvar. Vi har pekat på att stödjande kommittéarbeten med en engagerad chef tidigt i beredningsprocessen kan göra skillnad. Det finns uttalade målsättningar att risk och väsentligheter skall vara vägledande och nu senast ett nyhetsbrev där cheferna uppmanas att ta ”kontroll” över beredningsprocessen, att ledarskapet inte ligger inbyggt i Trac. Ledning, ledarskap, insikt i Tracs begränsningar, erfarenhet i handläggarfrågor, kompetens och andra mjuka frågor har minst lika stor betydelse som anpassning av frågor, hjälptexter och tekniska lösningar i Trac. Trac-verktyget är inte hela lösningen.

Utvärderingen anser att ett datorbaserat stödsystem har en plats att fylla för att skapa en ändamålsenlig insatshantering som leder till enkelhet, enhetlighet, efterlevnad och effektivitet om dessa kriterier används och anpassas med måtta. Med tydliga

förväntade mål där processen kan utvärderas i någon form av effektivitetsmått som relateras till Sidas övergripande mål, vilket vi tyder som ett effektivt bistånd för både Sverige och mottagarländerna, tror vi att Trac, arbetsformerna, och ledningsarbetet runt processen, Regeln och Trac som ett verktyg kan förändras, förbättras och bli mer ändamålsenliga. Med utgångspunkt i vad vårt material visar ligger inte lösningen i ett mer detaljerat och förfinat Trac utan i ett stödsystem som kan bättre stimulera helhetsbedömningar och mer mottagarorienterade processer och förena detta med tillräcklig efterlevnad av externa krav på handläggning och intern styrning och kontroll.

## 6.2 NIO SLUTSATSER OM INSATSHANTERINGSPROCESSEN

De slutsatser som framförs i detta avsnitt är, tillsammans med föregående avsnitt med svar på uppdragsbeskrivningens frågor, utvärderingsteamets samlade bedömning på basis av enkäten, intervjuerna samt granskning av beredningspromemorior och övriga dokument. Skälen till dessa två slutsatsavsnitt finns i inledningen till kapitel 6 och i avsnitt 1.2.

- A. Den nya insatshanteringsprocessen har åstadkommit en tydligare och mer enhetlig struktur i framför allt bedömningen av framtida insatser och en mer konsekvent dokumentation av processens olika delar, men det finns också en baksida med enhetligheten.*

Att bestämma processens ändamålsenlighet är inte enkelt eftersom den uppenbarligen förväntas göra många olika saker. I två frågor i enkäten förslog vi några olika funktioner hos Trac och frågade också vilken funktion svarspersonerna ansåg viktigast. Checklista och dokumentation blev de dominerande funktionerna, och det stämmer med intervjustavaren. I intervjuerna nämndes också enhetlighet som ett positivt resultat av den nya processen. Teamet konstaterar att enhetlighet är en tveeggad egenskap och en alltför långt driven strävan efter uniformitet kan ställa till problem med handläggningen av insatser som inte riktigt passar in i normen. Forskningsstöd, globala insatser, HUM-projekt, lån och garantier och ITP-insatser är alla exempel på områden där handläggarna upplever att man bara delvis kan utnyttja systemet som det är tänkt. Några av dessa områden har fått egna "spår" i Trac. Vi har inte kunnat undersöka hur dessa fungerar, och det förefaller vara en viktig uppgift för de interna kvalitetsstudierna.

- B. Det mesta av tidigare moment i insatshanteringen som funnits inom SIDA/Sida och beskrivs i olika versioner av Metodhandboken och Så arbetar Sida har behållits i den process som infördes för fem år sedan, men med tre stora skillnader: ISK-frågor fick en betydligt större roll än tidigare, insatshantering och ett detaljerat stödsystem i form av Trac och ett delvis nytt system för kvalitetskontroll etablerades med kommittéer på olika nivåer i*

*organisationen och ett stort antal controllers för att bevaka att vissa moment utförs korrekt.*

Bakgrunden till den nya insatshanteringen har mycket kort beskrivits i kapitel 2. "Arvet" från tidigare metoder för insatshantering är viktigt för kontinuitet och det är givetvis intressant att många av professionella skäl saknar en del av de möjligheter till koncentration på vissa problem i en beredning eller fördjupning av relationerna med samarbetspartnern som man upplever att nuvarande system inte ger. Även om dessa synpunkter är kända sedan tidigare (och det vore ju konstigt om det inte vore så) visar de på ett reellt problem och är knappast bara ett löst "tyckande" enligt teamets bedömning. Tracs fundament – frågor och svar enligt ett fördefinierat schema – är värt att diskutera. Ytterligare förfining för att få något som är "even more perfect" kanske inte självklart är rätt väg att gå. Det finns en aktuell internationell debatt om komplexitet kontra linjära modeller i biståndet som kanske kan bidra till diskussionen inom Sida av fortsättningen av Trac.<sup>73</sup>

*C. Detta har åstadkommit till en avsevärd kostnad i tid, pengar och, med stor sannolikhet, smärta och frustration för många handläggare. Trac har inte infriat förhoppningarna om ett system som skulle förenkla handläggningen, vilket var ett av argumenten när systemet kom till.*

Vi har inte undersökt utvecklings- och underhållskostnaderna för Trac. De är avsevärda<sup>74</sup> men vi har inte haft möjlighet att bedöma dessa i förhållande till andra liknande projekts utvecklingskostnader. I kapitel 5 redovisas på olika sätt hur Trac upplevs som tungarbetat och att systemet stjälar tid i stället för att, som man hoppades när det infördes, spara tid. Det har också nämnts för utvärderingsteamet att Trac blev ett arbetsmiljöproblem och togs upp i Sidas skyddskommitté vid mer än ett tillfälle.

Liksom många andra, liknande initiativ i dagens svenska statsförvaltning med rötter i New Public Management kan det också ha genomförts till priset av en minskad

---

<sup>73</sup> Se t ex H Root, H Jones, L Wild: *Managing complexity and uncertainty in development policy and practice*. Overseas Development Institute (ODI), March 2015

<sup>74</sup> Enligt en sammanställning vi mottagit från VU/INPRO (PowerPoint 2012-05-17)



professionalitet.<sup>75</sup> Vi har inga odisputabla belägg för detta annat än uppfattningar som framförts i ett avsevärt antal intervjuer och i olika svar i enkäten, men vi kan dock knappast ignorera det som många nämner som ett betydande problem.

Användarvänligheten hos Trac har redan dömts ut i en separat studie<sup>76</sup>, och i denna utvärdering har vi inte tittat på det problemet. Det finns däremot anledning att fundera över avsikten med Trac såsom en vägledning för insatshanteringen och som vid införandet ersatte den tidigare, tryckta metodhandboken *Sida at Work* samt en del andra anvisningar. Ambitionerna var höga och man gick tydligen från början in för att åstadkomma en helhetslösning och en applikation som skulle kunna ta hand om allt i processen. I ljuset av de ständiga uppdateringarna för att fylla luckor, rätta ofullkomligheter och tilläggen för att täcka olika biståndsformer förefaller målsättningen att täcka alla i branschen förekommande uppgifter svår eller kanske omöjlig.

*D. En av systemets svagheter enligt intervjuerna är resultathanteringen, vilket är något av en paradox eftersom den kritik som föranledde skapandet av det nuvarande systemet delvis gällde bristen på resultatrapportering.*

I många av intervjuerna har man pekat på obalansen mellan den omsorg som systemet ägnar åt beredningen och den relativa lätthet som ägnas åt resultatfrågorna.<sup>77</sup>

Den starka bindningen mellan det relativt tunga bedömningssteget och det i processen lättare genomförandesteg kan vara en orsak till den upplevda obalansen. Fördelen med kopplingen är givetvis att man tydligt kan bestämma i beredningen vad som ska följas upp (resultat- och riskregistren), men en nackdel kan vara att man "stannar kvar" i beredningens synsätt och inte längre fram tillräckligt uppmärksammar nya omständigheter; uppföljningen blir alltför "konservativ". Ett argument är att resultatrapportering på årsbasis ökar risken för att man väljer kortsiktiga mål – *outputs* – i stället för det man egentligen vill koncentrera resultatuppföljningen på: långsiktiga mål – *outcomes*. Kortsiktiga mål blir definitionsmässigt snabbt obsoleta men om de stannar kvar i resultatregistret hamnar fokus lätt fel. Ett annat argument är att enstaka, utplockade mål eller snarare oftast indikatorer kan stjäl

---

<sup>75</sup> Se diskussion i flera artiklar i *Statsvetenskaplig Tidskrift* 2016/1

<sup>76</sup> *Användbarhetsstudie av Trac 2015*. Knowit, maj 2015

<sup>77</sup> I diskussionen om den preliminära versionen av denna utvärderingsrapport har vi förstått att det finns planer på att radikalt förändra resultathanteringen, och vi väljer därför att inte utveckla argumenten om teamets tveksamhet till resultatregistret med dess brist på helhetssyn.



uppmärksamheten från förändringar i kontexten och om inte helheten tillräckligt tas i beaktande kanske man inte lika lätt upptäcker att det utvalda resultatet blivit mindre relevant. Ett tredje argument är att det kanske helt enkelt är besvärligt att kritiskt pröva om de resultat man valt ut för resultatregistret fortfarande ska vara där, och dessutom behöva välja något annat och argumentera för det. Vi medger att detta är en smula spekulativt, men värt att fundera över.

*E. Det är tveksamt om det nuvarande systemet och särskilt Trac är den mest kostnadseffektiva lösningen av insatshanteringen.*

Kostnadseffektivitet (DAC-kriteriet "efficiency") är notoriskt svårt att bedöma i de flesta biståndsutvärderingar eftersom "produkten" oftast inte kan definieras exakt och jämförelsekostnader därmed blir svåra att beräkna. I stället får man gå indirekta vägar och föra resonemang om olika mer eller mindre jämförbara alternativ att nå målet, fundera på om pengarna kunde använts bättre till andra saker ("opportunity costs").

Beträffande Sidas insatshantering är det uppenbart att många upplever systemet, och särskilt användningen av Trac, som mycket tungarbetat, att det tar mycket tid och att det t o m hindrar eller tar kraft från arbete med andra angelägna uppgifter. Ett exempel är att ambassadhandläggare påfallande ofta nämner att insatshanteringen tar så mycket tid att man inte har möjlighet till fältresor eller att ens besöka samarbetsorganisationerna. Det är i så fall i sig illa nog, men med tanke på att en utsänd kostar betydligt mer än en hemmabaserad handläggare är detta inte en effektiv användning av resurserna; den främsta motiveringen till att ha permanent placerad personal utomlands är just kontinuerlig och nära kontakt med partners och att ge möjlighet till bättre bevakning av den politiska och sociala miljön – kontexten – för insatserna.

Utvärderingen har inte haft resurser för att samla in material som skulle kunna underbygga denna observation bättre, men vi menar att samstämmigheten i ett antal intervjuer om just den frågan är tillräcklig för att motivera att den studeras närmare. Vinsten av ett enklare system skulle vara stor, inte i direkt besparade medel, men med stor sannolikhet i större effektivitet ("effectiveness") när det gäller kontextkunskap, uppföljning och samarbete med partners.

*F. Riskbedömningen har blivit alltför detaljerad och dess funktion i genomförandefasen är oklar.*

Den utveckling av en mer systematisk riskanalys som skett var förmodligen en bra idé när den tillfördes insatshanteringsprocessen. Riskanalys fanns redan tidigare som ett moment i beredningen, bl.a. därför att den ingick i en typisk LFA-process, men delvis som en följd att ISK-kraven, utvecklades analysen och blev ett viktigt moment i processens steg 2 och som ska följas upp i steg 3.

Som utvärderingsteamet ser det är problemet att ett användbart *analysinstrument* har "upphöjts" till att bli sättet att *beskriva* risksituationen i Trac. Det innebär att det finns en mycket stor detaljeringsgrad, att olika delar som hänger samman eller

egentligen utgör olika synvinklar på samma situation betraktas som olika "risker" som var och en ska hanteras eller "accepteras" separat. Arbetssättet innebär också man söker efter och listar separata risker, som har mycket olika karaktär, och när det gäller samarbetsländerna hör många externa risker snarare till omgivningen och landet, och har redan i praktiken accepterats genom att Sida beslutat att ge stöd i landet. Man har i vilket fall som helst små eller inga möjligheter att göra något åt dem.

En oavsiktlig effekt tycks också vara att man medvetet anger låga risker för att slippa "hantera" eller följa upp dessa senare, bland annat eftersom man inte ser nyttan med detta. Avsikten med det omfattande riskregistret och uppföljningen av riskerna är oklar och riskbedömningen framstår som alltför arbetskrävande i förhållande till vad det ger eller t o m onödig i dess nuvarande form för många handläggare.

Denna slutsats stämmer även överens med COREs årsrapport 2015, där man drar slutsatsen att "riskregistret fylls i mekaniskt och reflekterar inte handläggningen som görs" (sidan 9, under rubriken "COREs normerande observationer till Processrådet").

*G. Steg 1 Plan appraisal är en abstrakt och möjligen t o m en onödig konstruktion som delvis döljer och kanske även motverkar skraddarsydda och mer effektiva sätt att arbeta med inledande kontakter med tilltänkta partners och potentiella insatser.*

Går man tillbaka i Sidas (och SIDA:s) anvisningar och metodhandböcker för insatshantering ser man att det alltid funnits en inledande fas som haft olika namn: "idéberedning", "inledande beredning" eller som nu "Plan appraisal". Erfarenheten visar emellertid att denna fas tidigare ofta hoppades över och man gick direkt till den "reella" beredningen. Det nuvarande systemet tillåter formellt denna förenkling för mindre insatser. Men reglerna är samtidigt inte flexibla och även en mindre ökning av insatsbeloppet, kanske som en följd av beredningen, kan innebära en omfattande ökning av arbetsinsatsen som inte är i proportion till beloppsökningen.

Våra intervjuer pekar på en ganska stor variation mellan enheter och ambassader i sättet att arbeta med en tilltänkt insats eller med olika partners. I praktiken har man oftast ett "Steg 0", där man informellt bedömer om det överhuvudtaget är mödan värt att ens tänka på att ge stöd till ett projekt. Det kan också bli en sorts "inception phase" då t ex en ambassad diskuterar utformningen av en insatsframställning/projekt dokument innan den lämnas in, och först därefter påbörjas den egentligen beredningen.

Några upplever också att Steg 1 i sin nuvarande tillämpning snarast är ett sätt att dokumentera det som redan skett i olika former och Steg 1 blir därmed bara en formalitet och speglar inte den egentliga processen.

Ett ytterligare argument för en annan syn på Steg 1 är att resultatet av en påbörjad beredning sällan blir ett "nej"; i praktiken har redan insatsen accepterats och den

formaliserade process som påbjuds i insatsregeln och Trac blir snarast ett hinder för en process som tydligare skulle kunna anpassas till varje enskilt fall.

*H. Fokus i insatshantering och uppföljning har i viss utsträckning flyttats från samarbetslandets/partners intressen till Sidas och den svenska förvaltningens önskemål om säker och klanderfri hantering.*

Den förra regeringens kritik, den s.k. FISKen och Riksrevisionens upprepade kritik plus en önskan om ett enkelt och samlat system resulterade i en insatshanteringsprocess som prioriterade "ordning och reda". En förmodligen oavsiktlig följd av detta blev att processens olika moment och kraven på formella handläggningsrutiner tycks favorisera svenska intressen på bekostnad av ett arbetssätt som inriktades på partners intressen och anpassades till dennes kapacitet (med en vägning av risk mot "vinst" i åtanke).

Denna slutsats grundas mindre på enkätsvar och intervjuer och mer på utvärderingsteamets observationer och tolkningar av processens karaktär med hjälp av några indikatorer. Den ökning i tid och resurser för beredning och uppföljning som skett de senaste åren har, såvitt vi kan bedöma, huvudsakligen skapat större resurser för kontroll av efterlevnad och för rapportering till svenska mottagare. Många nya controllers har anställts under senaste åren, en funktion som var nästan okänd på Sida för tio-femton år sedan och helt saknades på ambassader. Resultatregistret i den utformning det haft hittills är mer begripligt för oss såsom en källa till rapportering i t ex årsredovisningen än som ett medel för analys av måluppfyllelse tillsammans med partnern. De konkreta åtgärder som påbjuds i steg 3 "Följa upp och resultatstyra" – formella reaktioner på rapportering och Conclusion of Performance – är huvudsakligen inriktade på återkoppling med betydelse för Sidas hantering medan det tidigare viktigaste formella dokumentet i uppföljningen Agreed Minutes, som är ett gemensamt dokument med partnern, tycks ha förlorat i betydelse. Vi är osäkra på dialogens innehåll och inriktning under denna fas, och där finns förmodligen stora variationer, men texten på punkt 3.6 i Regeln tycks inte främst inriktad på att uppfylla Parisagendans krav på "mutual accountability".

Denna slutsats stämmer även överens med en skrivning i den senaste årsrapporten från CORE och dess granskning av resultathanteringen: "Sidas hantering av pågående insatser styrs av regelkrav införda 2012 (---) som är mindre detaljerade än de som gäller vid en beredning. Sida har jämförelsevis liten erfarenhet av att granska och

analysera detta steg<sup>78</sup>, och det är tydligt att den formella hanteringen tillmäts lägre prioritet eller ännu ej fullt ut integrerats i gällande rutiner." (sidan 7)

- I. *Den relativa stelheten i Trac är tydligt till nackdel i insatshanteringen och är möjligen ett resultat av att bara vissa typer av insatser och processer utgjorde referensramen när systemet utvecklades.*

I några intervjuer och indirekt i enkätsvar har man påpekat att problem uppstår när en insats av olika skäl ökar i volym under beredningen och passerar gränsen 5 MSEK. Man har också framhållit i intervjuer att en ny fas är onödigt besvärlig att hantera eftersom systemet inte är särskilt väl anpassat till fortsättning även med kända partners och snarlika projekt.

### 6.3 AVSLUTANDE REFLEKTIONER

#### Hur "rätt" ska man arbeta

Man brukar tala om att göra rätt saker och göra saker rätt. Insatsregeln och Trac handlar till stor del om att göra saker rätt. Men hur man gör saker "rätt" är ingenting som är automatiskt givet, det är en bedömningsfråga. Regeln lägger stor vikt vid korrekt handläggning med många definierade moment i handläggningen. Trac går ännu längre med ett stort antal detaljerade frågor och omsorgsfullt utvecklade delsystem för bland annat riskbedömning. Detta står i stark kontrast till de mer generella anvisningar som fanns tidigare i Sidas metodhandböcker.

Sida tycks de senaste åren valt att göra saker extra rätt, vilket kanske inte är förvånande i ljuset av den massiva kritik som fanns 2010-11 och åren dessförinnan. Såvitt vi kan bedöma går föreskrifterna för handläggningen längre än vad som är nödvändigt enligt t ex Förordningen om intern styrning och kontroll. Möjligen finns ett generellt mönster i detta: direktupphandling måste göras med minst *tre* anbud istället för *ett* anbud som lagen formellt kräver, och enligt uppgifter vi fått har Sida valt att tolka språklagen mycket strikt när det gäller dokument på svenska istället för att utnyttja ett flexiblere alternativ som Lagrådet pekat på.

Detta innebär naturligtvis kostnader framför allt i tid som måste tas från andra angelägna uppgifter.

Man måste ställa frågan om detta sätt att arbeta verkligen ger bättre bistånd. Just detta är förhoppningsvis det egentliga målet med reglerna om insatshantering, inte bara att

---

<sup>78</sup> Alltså steg 3.

säkerhetsställa att skattemedlen går till avsett syfte. Har biståndet inte blivit bättre men handläggningen tappat i effektivitet har skattebetalarna ordentliga skäl att klaga.

Vi kan självfallet inte svara på den frågan i denna begränsade utvärdering och det är tveksamt om det går att ge ett bestämt svar även med väsentligt större utvärderingsresurser. Vad som är möjligt är att undersöka hur stora förenklingar som kan göras utan att kvaliteten minskar väsentligt.

Det finns åtminstone två vägar att gå: den ena är förenklingar förenat med generell kompetenshöjning hos handläggarna, den andra är att se om den handläggningsordning som finns (eller blir kvar efter förenklingar) kan mer konsekvent styras över till att bli mer till gagn för den mottagande partnern med en rimlig kontroll över resurserna, t ex enligt principen risk och konsekvens. Här finns redan initiativ och mer kan göras också i Parisagendans anda med *mutual accountability*.

Dessa två vägar är inte nödvändigtvis alternativ som utesluter varandra utan de kan mycket väl följas samtidigt.

### Halvfullt eller halvtomt?

Som visats i avsnitt 5.1 ovan anser ungefär hälften av de som svarat på enkäten<sup>79</sup> att processen för insatshantering är ändamålsenlig och effektiv medan den andra hälften anser att det inte är särskilt effektiv eller ineffektiv och att viktiga egenskaper saknas eller inte fungerar.

Om man hade som avsikt att insatshanteringen skulle bli enklare, gå snabbare och leda fram till mer klara beslutsunderlag får man nog tolka svaren som ett underbetyg. Om man också betänker att en grupp av mycket biståndskunniga personer arbetade med ursprungsversionen av processen och Trac och att kvalificerad Sida personal lagt ner tusentals timmar under fem år för att kontinuerligt förbättra systemet framstår utfallet som föga tillfredsställande. Rimligtvis borde Sida nu haft ett system för sin kärnverksamhet som betydligt fler än hälften av de som dagligen arbetar med det uppfattar som ändamålsenligt och effektivt.

Man kan naturligtvis också välja att betrakta glaset som halvfullt. Det är en svår materia Sidas personal arbetar med och inga svar är givna på förhand. Till skillnad

---

<sup>79</sup> Vi påminner om att det finns ett relativt stort bortfall i enkäten, vars betydelse är svår att bestämma, men också att utvärderingsteamet menar att det finns ingenting som pekar på en systematisk snedvridning och på att en viss grupp av svarande konsekvent avstått från svar. (Se avsnitt 2.4 för en diskussion om bortfallet.)

från andra svenska myndigheter har Sida inte heller full kontroll över eller god insyn i alla viktiga faktorer som påverkar bedömning och genomförande av ett projekt. En process som måste ta hänsyn till många tänkbara typer av insatser i mycket olikartade miljöer blir oundvikligen komplicerad, och det är omöjligt att utforma ett smidigt system för alla variationer. Dessutom är kraven på god intern styrning och kontroll höga och mycket omfattande i en verksamhet med många aktörer som verkar i miljöer där risken för korruption är stora. Från den utgångspunkten är det snarast mycket bra att Sida lyckats utforma en process och ett datorbaserat stödsystem som i alla fall hälften av de närmast berörda är nöjda med.

Vi menar dock att den senare uppfattningen och argumenten för den inte håller. Processen fungerar visserligen, och många som arbetat länge på Sida uppfattar att det finns flera fördelar med den och med Trac jämfört med tidigare hantering, men det är utan tvekan ett tungarbetat system och balansen mellan olika arbetsmoment är inte bra beträffande vare sig målet om ändamålsenlighet eller målet om kostnadseffektivitet.

# 7 Rekommendationer

Rekommendationerna har sammanförts i fem grupper beroende på allmän inriktning för att underlätta överblicken. Numreringen finns enbart för att enklare identifiera en rekommendation och har ingenting att göra med den relativa betydelse utvärderingsteamet anser att en enskild rekommendation har.

## A. Förändringar i processen

1. Slå ihop den beredning som nu ofta sker i ett verkligt "steg 0" med steg 1 och skapa ett mer flexibelt och kanske mindre formaliserat format för denna fas av insatshanteringen.

*Motivering:* Att beredning skulle starta först i steg 1 är en fiktion och en sådan åtgärd skulle vara en anpassning till verkligheten och öka möjligheterna att "skraddarsy" inledande kontakter med partners tillsammans med en beredning som är mer anpassad till individuella insatser.

2. Skapa samtidigt ökade möjligheter att utforma denna fas såsom en del av kapacitetsförstärkning av samarbetspartners när detta är lämpligt.

*Motivering:* Detta arbetssätt tillämpas redan av vissa enheter/ambassader och förefaller vara ett effektivt sätt att få en tidigare reell start på ett projekt och involvera partnern i beredningen.

3. Överväg att lösa upp den starka bindningen mellan steg 2 och steg 3 för att undvika att situationen vid beredningen "konserverar" ett synsätt på insatsen.

*Motivering:* Uppföljningen av resultat och risker bygger i stor utsträckning på den situation som rådde vid beredningen och är utgångspunkten för Sidas risk- och resultatregister. Ett mer självständigt steg 3 skulle kunna stimulera en mer situationsanpassad uppföljning och dialog med partnern som också tar sikte på en helhetssyn på resultat och måluppfyllelse.

4. Om en mer självständig uppföljningsfas utformas bör Sida överväga att pröva resultatkommittéer för att diskutera innebörd och konsekvenser av rapporterade resultat.

*Motivering:* Erfarenheterna från det utökade kommittéarbetet tyder på att den största nyttan inte är granskning av beredningen från efterlevnadssynpunkt utan det hjälp diskussionerna ger till enskilda handläggare och den utbildning som i praktiken sker under kommittémöten. Liknande effekter borde kunna uppnås med resultatkommittéer.

5. Inför en modifierad beredningsvariant som gör det möjligt att smidigt fortsätta med liknande insatser och samma samarbetspartner.

*Motivering:* Kanske så många som fyra av fem insatser är i praktiken fortsättningar, och i nuvarande utformning kräver Trac samma omfattning på beredning som för en helt ny insats.

6. I steg 4 *Avsluta insats* tydliggör hur *Contribution Completion Report* kan bli mer ändamålsenlig genom att fastställa syftet och användandet av informationen. Om insatsen skall fortsätta med ett nytt avtal, skapa då en loop som förenklar förberedelserna till det nya avtalet vilken drar nytta av den information som finns i *Completion Memo* så att inte hela beredningsprocessen behöver göras om igen.

*Motivering:* Färskare information än den som finns i promemorian går ju inte att få. Se rekommendation 5.

7. Se över riskavsnittet med det klara syftet att väsentligt förenkla hanteringen.

*Motivering:* Riskbedömningen är kanske det mest kritiserade momentet i processen och det tycks inte fylla den funktion som motiverar det stora utrymme momentet har fått. Teamets uppfattning är att analysinstrumentet omvandlats till att bli en sönderdelad beskrivning av verkligheten och det fungerar dåligt.

8. Överväg en förändring av steg 2 på så sätt att det nuvarande systemet med detaljerade frågor bibehålls för ISK-momenten (efter andra förslagna förändringar) medan biståndsbedömningen (relevans etc.) struktureras dels genom en vägledande instruktion, dels genom en checklista, som kan användas i efterhand för att säkerställa att alla moment som fastställs i Regeln har inkluderats.

### B. Fler studier

9. Utvärdera även strategiprocessens ändamålsenlighet och effektivitet för att komplettera denna utvärdering.

*Motivering:* Självfallet hänger dessa processer samman och vore logiskt att göra en utvärdering motsvarande denna av strategiarbetet för att få en helhetssyn på samarbetsprocesserna.

10. Genomför en studie som jämför insatshanteringsmetoderna hos ett urval andra biståndsgivare med Sidas process för insatshantering.

*Motivering:* En jämförelse med andra bör vara lärorikt både för att få nya idéer och för att jämföra ambitionsnivåer. Det skulle kunna ge en bra vägledning om vad som är "good enough" beträffande insatshantering och kunna bidra till effektivare harmonisering. Vid intervjuerna nämndes Norges enklare arbetssätt som ett intressant exempel att studera.



11. Genomför en utvärdering av insatshanteringsprocessen från samarbetspartnernas perspektiv.

*Motivering:* Det finns farhågor om att Sida etablerat ett arbetssätt som i alltför stor utsträckning inriktats på att tillgodose svenska intressen och att partnerperspektivet minskat i betydelse. Att undersöka den frågan är viktigt och det skulle kunna bidra till förändringar i processen som gagnar både Sida och samarbetsformerna på lång sikt.

### C. Partnerskap

12. Se över processen med särskild inriktning på vilka delar som bättre kan tillgodose önskemål hos partners (med utgångspunkt i bl. a principerna om "mutual accountability" i Parisagendan).

*Motivering:* Det finns en risk att det nuvarande systemet premierar Sidas och Sveriges intressen på bekostnad av den uppmärksamhet som också bör ägnas åt samarbetspartnern och samarbetslandet.

13. Ge mer resurser till dialogen med partnern, förenkla rutinmässiga krav t ex genom att slopa revisioner varje år och i stället förlita sig på den årliga revisionen som görs av partnerns årsbokslut emellanåt. Använd *Agreed Minutes* i större utsträckning som ställningstagande på de inkomna rapporterna.

*Motivering:* Se rekommendation 8.

### D. Utbildning

14. Se över hur enhetschefer och biståndschefer arbetar aktivt med att leda arbetet med insatshanteringen och hur de anser sig ha möjlighet att tillämpa "risk och väsentlighet" för att prioritera och sätta rätt nivå på insatsarbetet.

*Motivering:* Det finns uttalade målsättningar att risk och väsentligheter skall vara vägledande och hur chefer kan ta "kontroll" över beredningsprocessen. Ledning, ledarskap, insikt i Tracs begränsningar, erfarenhet i handläggfrågor, kompetens och andra mjuka frågor har stor betydelse i att uppnå en tillräcklig nivå i insatsberedningen.

15. Inför en konsekvent och obligatorisk utbildning i insatshantering (med det avses inte bara Trac), inklusive kunskaper om strategiprocessen, för alla.

*Motivering:* Trac kan inte ersätta erfarenhet och teoretiska kunskaper i biståndshantering med aldrig så långa hjälptexter. Sida har diskuterat sådan utbildning i decennier utan att göra något åt saken, och på sikt är det förmodligen en bättre investering än ytterligare förfining av insatshanteringens detaljer och Trac.

### E. Övrigt

16. Lägga kommittéarbetet så tidigt som möjligt i processen, säkerställ att instruktionerna till dessa kvalitetskommittéer är klara och tydliga som mildrar risken för att oväsentligheter och att icke relevanta delar sprängs in i beredningen som skulle kunna orsaka merarbete i efterföljande led.

*Motivering:* Erfarenheterna tycks visa att tidigare kommittébehandling är till större nytta för handläggaren och troligen även för beredningens kvalitet jämfört med senare kommittébehandling, som mer enbart blir en granskning av beredningens steg med betydelse främst för beslutande chef.

17. Skapa större möjligheter till anpassning av Trac till de många olika biståndsformer som Sida de facto bedriver.

*Motivering:* Vare sig det är rätt eller fel upplever många att processen och dess tillämpning i Trac tycks vara formad med ett typiskt bilateralt, sektorrelaterat projekt i åtanke medan alla andra biståndsformer, som utgör en väsentlig del av verksamheten får anpassas. Det är sannolikt onödigt tidskrävande.

18. Inför ett mer team-orienterat arbetssätt vid beredningen för att skapa motivation och för att effektivt utnyttja kompletterande kompetens.

*Motivering:* Detta har prövats på vissa enheter med gott resultat. Man menar att det inte är effektivt att begära att en enskild handläggare ska kunna alla moment. Controllerns medverkan är värdefull i ett sådant teamarbete men formerna måste också ta hänsyn till att hans/hennes granskningsfunktion inte åsidosätts.

19. Inför digitala underskrifter för att förenkla rutinerna med den fysiska handläggningen av dokument.

*Motivering:* Med största sannolikhet något som relativt enkelt kan ske med kända lösningar. Det skulle göra processen snabbare och kunna ingå i en konsekvent digitalisering av handläggningen. Det är redan nämnt som ett förslag bland svaren i en av enkätfrågorna.

20. Undersök möjligheterna att etablera en digital portal där partners kan ladda upp projektdokument, årsrapporter och liknande för att underlätta informationsutbyte.

*Motivering:* Alla åtgärder för att underlätta kommunikation och informationsutbyte har effektivitetsvinster.

# Bilaga 1 – Uppdragsbeskrivning

2016-02-04

## UPPDRAGSBESKRIVNING FÖR UTVÄRDERING AV ÄNDAMÅLSENLIGHETEN I SIDAS ARBETE MED INSATSHANTERING

### Bakgrund

För att åtgärda svagheter i sin insatshantering introducerade Sida under 2012 en ny regel för att hantera biståndsinsatser, en formaliserad process för insatshantering med fyra subprocesser, det IT-baserade insatshanteringssystemet Trac (och mallar för de UM som inte hade teknisk kapacitet att arbeta i IT-systemet) och nya arbetsrutiner för kvalitetssäkring av insatser. Under samma period förändrades också de arbetsrutiner och mallar som används för att ta fram strategiunderlag och strategirapporter.

Under perioden 2012-2015 har *verktyg* (såsom IT-stödsystem som Trac, hjälptexter och mallar) och *arbetsformer* (såsom arbetet med kvalitetssäkring genom controllers och kvalitetssäkringskommittéer och rutiner för att ta fram underlag för strategier, operationalisera strategier och strategirapportera) justerats och börjat sätta sig i organisationen. Samtidigt anser många att såväl verktyg och arbetsformer är tidskrävande och inte alltid ändamålsenliga. Av detta skäl är *förenkling* ett explicit mål i Sidas verksamhetsplan för 2016, där följande står att läsa:

För att vara en effektiv, ändamålsenlig och modern myndighet behöver vi förenkla vissa av våra arbetssätt och processer. Vi ska identifiera möjliga förenklingar på alla nivåer i organisationen för att frigöra tid och energi till kärnverksamhet.<sup>80</sup>

Samtidigt signalerar verksamhetsplanen att Sida ska ”stärka sin analytiska förmåga och bli bättre på att använda analys och lärande för att styra mot uppsatta mål”. Därför ska Sida under 2016 utveckla arbetssätten för att förstärka fattigdomsanalys och metoderna för integrering av jämställdhet, miljö och klimat samt konfliktkänslighet.<sup>81</sup> Regleringsbrevet för 2016 indikerar vidare att Sida ska stärka integreringen av barnrättsperspektivet framöver.

Sida ställs sålunda under 2016 inför utmaningen att både förenkla arbetssätt och processer och utveckla och förstärka dessa arbetssätt och processer på en rad områden. Sida avser mot denna bakgrund att initiera ett antal projekt som ska arbeta med dessa frågor. Projekten kommer både att dra på befintliga analyser<sup>82</sup> och initiera nya analyser<sup>83</sup>. För att komplettera detta interna analysarbete och dra lärdomar av de senaste årens processutveckling, upphandlas denna externa utvärdering av Enheten för planering, uppföljning och utvärdering (PME).

Utvärderingen ska fokusera på insatshanteringsprocessen men utvärdera denna i förhållande till andra relevanta delprocesser såsom framtagande av underlag för nya strategier, operationalisering av strategier samt strategirapportering och fördjupad strategirapportering.

---

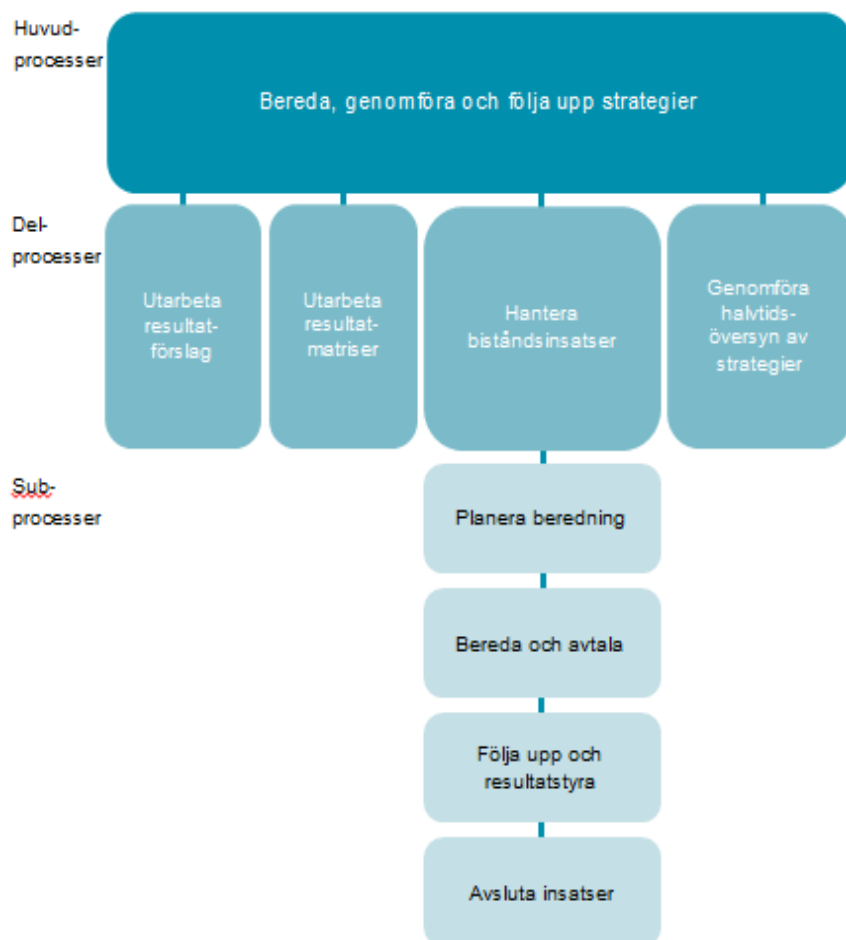
<sup>80</sup> Sidas verksamhetsplan för 2016, s 7.

<sup>81</sup> Ibid.

<sup>82</sup> Bland annat "Fördjupad kvalitetsanalys av hur handläggartid fördelas på olika arbetsuppgifter inom insatshanteringsprocessen" (IQA 7), "Fördjupad kvalitetsanalys av hanteringen av risk och resultat i insatshanteringen" (IQA 8) och Analys av kravbilden.

<sup>83</sup> Bland annat chefscontrollerns analys av kvalitetssäkringssystemen på Sida och PME:s analys av erfarenheterna av arbetet med att ta fram underlag för strategier. IT-enheten leder också ett projekt avsett att identifiera hur olika IT-lösningar kan förenkla insatshanteringsprocessen.

Processen *Bereda, genomföra och följa upp strategier* kommer i uppdragsbeskrivningen benämnas ”processen”.



## Syfte och begrepp

Utvärderingens syfte är att granska *ändamålsenligheten*<sup>84</sup> i Sidas verktyg och arbetsformer vad avser insatshantering (beredning, uppföljning och avslut av

<sup>84</sup> Utvärderingskriteriet ändamålsenlighet är i detta sammanhang synonymt med kriteriet måluppfyllelse (effectiveness) i Sidas *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management* (Sida 2014). I detta sammanhang ska termen användas som ett aggregerat omdöme om i vilken utsträckning Sidas verktyg och arbetsformer uppfyller "sina viktigaste relevanta målsättningar på ett kostnadseffektivt och bärkraftigt sätt och med positiv effekt på institutionell utveckling" (*Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*, s 16).

insatser). Utvärderingens analys ska fokusera på *varför* processens delar är mer eller mindre ändamålsenliga. Utvärdering ska utmynna i ett antal rekommendationer som riktas till Sida om hur arbetsformer och verktyg skulle kunna förenklas och göras mer ändamålsenliga. Utvärderingen ska också komma med rekommendationer kring behov av utvärdering av andra delar eller aspekter av processen Bereda, genomföra och följa upp strategier.

Med **verktyg** förstås här IT-stöd (i detta sammanhang i huvudsak insatshanteringssystemet Trac), hjälptexter, mallar och skrivet stöd på Sidas intranät för delprocessen Hantera biståndsinsatser. **Arbetsformer** omfattar här rutiner för beredning, uppföljning och avslut av insatser, inklusive arbetet med kvalitetssäkring genom controllers och kvalitetssäkringskommittéer, proaktivt chefskap, arbetsdelning i beredningar och olika typer av grupparbete.

### Frågeställningar

Vad avser ändamålsenligheten av Sidas *verktyg* bör bland andra följande frågeställningar beaktas:

1. Uppfyller Sidas huvudsakliga verktyg för insatshantering (insatshanteringssystemet Trac) kraven i Sidas regel för att hantera biståndsinsatser? Finns det bedömningsområden där Trac är mer krävande än regeln?
2. Svarar Sidas regel samt bedömningsområden och frågor i Trac mot de externa krav<sup>85</sup> som ställs på Sidas insatshantering? Går regeln och/eller Trac i vissa avseenden längre än vad som är befogat utifrån den externa kravbilden?
3. På vilket sätt främjar Trac att bedömningar och beslut om finansiering vägleds av relevant analys<sup>86</sup>? Finns brister härvidlag? Skulle Trac kunna göras mer ändamålsenligt härvidlag?

---

<sup>85</sup> Sidas instruktion, statens regelverk (inklusive Förordningen om intern styrning och kontroll) och Ekonomistyrningsverkets och Riksrevisionens tolkningar av detta regelverk, samt regerings styrning kring tematik i regleringsbrev. Utvärderingen ska i detta sammanhang beakta Sidas egen analys av kravbilden.

<sup>86</sup> Relevant analys ska förstås som analys som bidrar till att uppfylla målen med insatshanteringsprocessen. Se mer om målen med insatshanteringsprocessen under "Metoder och metodik".

4. Uppfyller Trac Sidas handläggares och chefers behov av analys och bedömning inför beslut om finansiering? Var finns eventuella brister härvidlag? Skulle Trac kunna göras mer ändamålsenligt härvidlag?
5. Finns det överlappningar mellan frågor som hanteras i insatser och frågor som hanteras i processens andra delar (utarbete strategiunderlag, operationalisering och strategirapportering och fördjupad strategirapportering)? Var bör olika typer av bedömningar göras, givet syftet med olika delprocesser? Skulle Trac kunna göras mer ändamålsenligt härvidlag?
6. Skulle insatshanteringen kunna effektiviseras genom digitala lösningar? Hur?

Vad avser ändamålsenlighet ska Sidas *arbetsformer* analyseras utifrån följande frågeställningar:

7. Är det sätt som Sidas avdelningar organiserar beredning av insatser ändamålsenligt? Det vill säga: Uppfyller dessa arbetsformer processens och delprocessernas målsättningar på ett kostnadseffektivt sätt? Är processerna i vissa avseenden överambitiösa eller bristfälliga? Hur skulle de kunna göras mer ändamålsenliga?
8. Är det sätt som Sidas avdelningar organiserar arbetet med uppföljning och avslut av insatser ändamålsenligt? Det vill säga: Uppfyller dessa arbetsformer sina viktigaste relevanta målsättningar på ett kostnadseffektivt sätt? Är processerna i vissa avseenden överambitiösa eller bristfälliga? Hur skulle de kunna göras mer ändamålsenliga?
9. Är Sidas arbete med kvalitetssäkring (chefer, kommittéer och controllers) för insatser ändamålsenliga? Det vill säga: Uppfyller dessa arbetsformer sina viktigaste relevanta målsättningar på ett kostnadseffektivt sätt? Är processerna i vissa avseenden överambitiösa eller bristfälliga? Hur skulle de kunna göras mer ändamålsenliga?

### Metod och metodiker

För att kunna utvärdera om insatshanteringsprocessen uppfyller sina viktigaste målsättningar på ett kostnadseffektivt sätt förutsätts att målsättningarna med huvudprocessen och delprocesserna för insatshantering är väldefinierade. Av det skälet ska utvärderingen inbegripa att processens och delprocessernas målsättningar definieras så att det tydliggörs vad insatshanteringens ändamålsenlighet utvärderas

gentemot.<sup>87</sup> I detta sammanhang bör det beaktas att processens målsättningar har ändrats under resans gång. Därför är det viktigt att utvärderingen förmår spåra eventuella ändringar kring ambitionerna med processen och vad som orsakat förändringarna. Anbudet ska innehålla ett förslag på metod för hur detta ska göras och definitionen ska utvecklas i inceptionsrapporten och fastställas efter avstämning med utvärderingens styrgrupp.

Analysen av ändamålsenligheten av Sidas *verktyg* ska beakta fyra granskningar som Sida genomfört under 2015: ”Fördjupad kvalitetsanalys av hur handläggartid fördelas på olika arbetsuppgifter inom insatshanteringsprocessen” (IQA 7), ”Fördjupad kvalitetsanalys av hanteringen av risk och resultat i insatshanteringen” (IQA 8), analysen av extern kravbild i insatshanteringen samt användbarhetsanalysen av Trac. Vidare ska ett urval av beredningar och sammanfattande resultatbedömningar (s.k. Conclusion on Performance) analyseras. I detta arbete ska utvärderaren konsultera Sidas digitaliseringsprojekt som leds av IT-enheten och som ska identifiera hur olika IT-lösningar kan förenkla insatshanteringsprocessen. I urvalet av beredningar och resultatbedömningar ska konsulten ta hänsyn till att Sida arbetar med flera olika typer av insatser<sup>88</sup>. Sida kommer att bistå i detta arbete genom att ta fram relevanta underlag.

Analysen av ändamålsenligheten i Sidas *arbetsformer* ska beakta rapporten från Sidas chefscontrollers om Sidas kvalitetssäkringssystem (som förväntas vara färdig i april-maj 2016) och andra dokumenterade erfarenheter<sup>89</sup>. Dessa ska kompletteras med en dokumentanalys av ett urval av protokoll från kvalitetssäkringskommittéer för insatser på enhetsnivå och utlandsmyndigheter, avdelningsnivå och central nivå (CORE). Även ett urval av kommentarer från controllers och chefers granskningar av beredningar och beslut ska analyseras. I urvalet av beredningar ska konsulten ta hänsyn till att Sida arbetar med flera olika typer av insatser. Sida kommer att bistå i detta arbete genom att ta fram relevanta underlag.

Dokumentanalysen ska kompletteras med intervjuer och/eller gruppintervjuer av ett urval personer i den operativa verksamheten som arbetar med insatshantering samt personer som arbetar med metodutveckling och kvalitetssäkring av Sidas processer

---

<sup>87</sup> Det pågår ett arbete på avdelning för verksamhetsutveckling för att tydliggöra processens målsättningar. Detta ska användas i utvärderingen.

<sup>88</sup> Såsom exempelvis projektstöd, programstöd, budgetstöd, garantier, organisationsstöd och humanitärt stöd. Sida ska konsulteras i urvalet och kan ta fram relevanta underlag för analys.

<sup>89</sup> Exempelvis arbetet med arbetsdelning som görs på Avdelningen för partnerskap och innovation.



och system. Personer som arbetar med bistånd på utlandsmyndigheter ska ingå i urvalet av informanter, men intervjuerna ska genomföras per telefon eller videokonferens. Sida kommer att bistå i detta arbete genom att identifiera relevanta personer att intervjua och boka möten med dem. Sidas lokaler och videokonferensutrustning kan användas för intervjuer av fältpersonal.

Anbudet ska innehålla ett förslag på metod och metodiker för hur detta arbete ska genomföras. Förutom de metodiker som nämns kan anbudsgivaren föreslå kompletterande metodiker. Utvärderingens genomförande, metod och metodiker ska leva upp till OECD/DAC:s Evaluation Quality Standards.

### **Användare och intressenter**

Utvärderingens primära användare är Sidas ledningsgrupp och ledningsgrupperna på Avdelningen för verksamhetsutveckling, Avdelningen för Afrika, Avdelningen för Asien, Mellanöstern och humanitärt bistånd, Avdelningen för partnerskap och innovation, Avdelningen för internationella organisationer och tematiskt stöd och Avdelningen för Europa och Latinamerika. Ledningsgrupperna på Avdelningen för juridik och upphandling, Avdelningen för Ekonomi och administration och Sidas chefscontroller är sekundära användare och Sidas styrelse en intressent.

För att säkerställa att utvärderingen blir så relevant som möjligt i förhållande till de primära användarnas behov finns en styrgrupp för utvärderingen. Styrgruppen består av representanter för ledningsgrupperna på Avdelningen för verksamhetsutveckling, Avdelningen för Afrika, Avdelningen för Asien, Mellanöstern och humanitärt bistånd, Avdelningen för partnerskap och innovation, Avdelningen för internationella organisationer och tematiskt stöd, Avdelningen för Europa och Latinamerika samt Sidas chefscontroller. Styrgruppen leds av chefen för enheten för Planering, uppföljning och utvärdering.

Styrgruppen har till uppgift att godkänna den slutliga uppdragsbeskrivningen, besluta om tilldelning av kontrakt och diskutera utvärderingsprocessen med utvärderaren. Deltagare i styrgruppen ansvarar för att förankra kommentarer och beslut i sin avdelningsledning. Styrgruppens deltagande i det förberedande arbetet omfattar:

- Beslut om slutlig uppdragsbeskrivning (1 möte).
- Beslut om kontraktstilldelning (1 möte).

De huvudsakliga avstämningspunkterna mellan referensgrupp och utvärderare är:

- Genast efter att uppdraget efter upphandling tilldelats en konsultfirma (1 möte).
- Efter inlämning av och inför godkännande av inceptionsrapport (1-2 möten).
- Efter inlämning av och inför godkännande av slutrapport (1-2 möten).

Sidas processråd har konsulteras i samband med framtagande av uppdragsbeskrivning och ska konsulteras i samband med slutrapporten. Slutrapporten utgör ett underlag för Sidas ledningsgrupps internat den sista veckan i maj 2016.

### Tidplan, rapportering och kommunikation

Planen är att kontraktet ska tilldelas utvärderare i februari 2016. Dokumentanalysen och initiala intervjuer ska genomföras under februari-mars. Sida kommer att bistå i detta arbete genom att identifiera relevanta personer att intervjua, boka möten samt med att ta fram relevanta underlag. En inceptionsrapport ska vara färdig senast **13 mars**.

Intervjuer, gruppintervjuer, dokumentanalys och annan empirisk datainsamling sker under mars-april. Sida kommer att bistå i detta arbete genom att boka möten med informanter samt med att ta fram relevanta underlag. Ett första utkast till slutrapport ska levereras senast **1 maj 2016**. För att kunna diskuteras på Sidas ledningsgrupps internat den sista veckan i maj ska utvärderingen vara färdigställd senast **20 maj**.

Utvärderaren ska under utvärderingsprocessen leverera följande rapporter:

- Inceptionsrapport där utvärderingsmetodik och utvärderingsprocess förfinas och utvecklas i samråd med utvärderingens styrgrupp. I inceptionsrapporten ska det tydligt framgå hur man i utvärderingen definierar målsättningarna med strategiprocessen. Det är gentemot dessa målsättningar insatshanteringsprocessens ändamålsenlighet ska bedömas.
- Utkast till slutrapport som diskuteras med utvärderingens styrgrupp. Slutrapporten ska tydligt svara på frågeställningarna i denna uppdragsbeskrivning och innehålla tydliga rekommendationer med explicit adressat. Rekommendationerna ska inbegripa förslag på förenklingar i insatshanteringsprocessen. Rekommendationerna ska också omfatta eventuella behov av fortsatt utvärdering av andra delar eller andra aspekter av processen *planera, genomföra och följa upp strategier*. (Sida kommer under samma tidsperiod att genomföra ett strategiskt arbete kring ”Digitalisering av Sida” med fokus på processen. Eventuella iakttagelser med bäring på digitalisering kan därför också med fördel lyftas.)
- Slutrapport som godkänns av utvärderingens styrgrupp.

### Kvalifikationskrav

Utvärderingsgruppen kan bestå av flera personer. Gruppen ska sammantaget möta följande kvalifikationskrav:

- Kunskap om Sida och omfattande erfarenhet av svenskt utvecklingssamarbete.

- Minst fem års erfarenhet av att bedöma biståndsinsatsers relevans, måluppfyllelse, kostnadseffektivitet, bärkraft och effekter.
- Minst fem års erfarenhet av utvärdering.
- Erfarenhet av verksamhetsutveckling.
- Kunskap om intern styrning och kontroll.
- Kunskap om processorganisation.

I anbudet ska det anges hur många timmar varje konsult i gruppen ska arbeta med uppdraget. Timarvudet för respektive konsult ska anges. Kvalitet i anbudet kommer att utvärderas utifrån hur konsultgruppen är sammansatt. Priset kommer att utvärderas i förhållande till hur kostnadseffektivt gruppen organiseras.

## Bilaga 2 – Dokument lista

Offentliga Publikationer
Christoplos, I., Liljelund Hedqvist, A. and Rothman, J. (2013) <i>Swedish Development Cooperation in Transition? Lessons and Reflections from 71 Sida Decentralised Evaluations (April 2011 – April 2013)</i> . Sida Studies in Evaluation 2013:1.
Christoplos, I., Liljelund Hedqvist, A. and Rothman, J. (2014) <i>Lessons and Reflections from 84 Sida Decentralised Evaluations 2013 – A Synthesis Review</i> . Sida Studies in Evaluation 2014:1.
Ekonomistyrningsverket. <i>Systematiserat sunt förnuft. En idéskrift om intern styrning och kontroll</i> . Publikation nr 2011:2.
Ekonomistyrningsverket. <i>Systematiserat sunt förnuft. En idéskrift om intern styrning och kontroll</i> . PowerPoint-presentation 2015-04-08
Ekonomistyrningsverket. <i>Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd</i> , 2016-02-18
Förordning med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida). SFS 2010:1080
Förordning om intern styrning och kontroll. SFS 2007:603
Förordning om ändring i förordningen (2010:1080) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida). SFS 2015-378
H Root, H Jones, L Wild: <i>Managing complexity and uncertainty in development policy and practice</i> . Overseas Development Institute (ODI), March 2015
Ledin, P och Machin, D: <i>Universitetet som en multimodal marknadsplats. Designen av en nyliberal managementdiskurs</i> . Språk & stil NF 25, 2015.
Markensten, K. och Lindström, J. (2013) <i>Experiences and lessons learned from Partner Driven Cooperation in the seven selective cooperation countries</i> . Sida Decentralized Evaluation 2013: 49.
<i>Metodhandbok 90</i> . Sida 1990
Sandholm Associates; <i>Processorientering och processledning</i> , www.sandholm.se
<i>Sida at Work – A guide to Principles, Procedures and Working Methods</i> . Sida 2003
<i>Sida at Work – A Manual on Contribution Management</i> . Sida 2003.
<i>Så arbetar Sida. Sidas metoder i utvecklingssamarbetet</i> . Sida 1997
<i>Sidas årsredovisning 2014</i>
<i>Sidas årsredovisning 2015</i>
<i>Statsvetenskaplig Tidskrift</i> 2016/1
<i>Usability study of Trac 2015</i> (Swedish) KnowIT, 2015-05-29
Vähämäki, Janet: <i>The Results Agenda in Swedish Development Cooperation: Cycles of Failure or Reform Success? Kapitel 8 i Politics of Evidence and Results in International Development – Playing the Game or Change the Rules?</i> R Eyben, I Guijt, C Roche and C Shutt (red). Rugby, UK 2015

<b>Interna Sidarapporter, beslut, instruktioner och andra dokument</b>
<i>Rapporter, interna studier</i>
Beslut om insatshanteringsprocess; Regel för att hantera biståndsinsatser. Beslut 03079 2012-03-05. Senaste version
Beslut om insatshanteringsprocess; Bilaga 1, Regel för insatshantering, 2012-03-05
Beslut om insatshanteringsprocess; Bilaga 2, Manual för Sidas insatshanteringsprocess, 2012-03-05
Beslut om insatshanteringsprocess; Bilaga 4, Struktur för kvalitetssäkring av insatshanteringen på Sida, 2012-03-05
<i>Fördjupad kvalitetsanalys av hur handläggartid fördelas på olika arbetsuppgifter inom insatshanteringsprocessen. IQA 7. VU-INPRO Mikael Bahrke, Samuel Skoglund, Maria Melbing.</i>
<i>Fördjupad kvalitetsanalys. Uppföljning av Sidas process för insatshantering avseende steg 2 Bereda och avtala samt steg 3 Följa upp och resultatstyra med särskilt fokus på risk- och resultatanalys. IQA 8, Avdelningen för verksamhetsutveckling/Enheten för insatshanteringsprocessen (INPRO). Lena O'Donnell, Jonathan Francis, Sara Birging, Helen Samuelsson Dahlstrand, 2016-12-14</i>
Förvaltdokument insatshanteringsprocessen (ej beslutat), odaterat
Handläggningsordning för enhetskommitté (INTEM), DEMO, 2015-03-31
<i>Insatshanteringsprocessen: Kartläggning Del 1, Hantering av rekommendationer från RiR, odaterat</i>
<i>Insatshanteringsprocessen: Kartläggning Del 2, bilaga Externa krav på Sida</i>
<i>Insatshanteringsprocessen: Kartläggning Del 2, Hur återspeglas extern kravbild på Sida i insatshanteringsprocessen, odaterat</i>
Projektplan Digitalisering av Insatshanteringen 0.2, Eva Wissting, 2016-02-01
Regel för att hantera biståndsinsatser reviderad 2016-03-01. 2016-03-01
Rule for managing contributions revision 2015-09-28, 2015-09-28
Samling av 38 st beredningar, 2015
Sidas processer och verksamhet version 2 final
Sidas processer och verksamhet version 2, 2012-09-28
Sidas Verksamhetsplan 2016 Final
Uppdragsbeskrivning för avdelningens kvalitetssäkringskommitté (INTEM), INTEM, odaterat
Uppdragsplan kvalitetsäkring, Chfscontroller, 2015-10
Vision insatshanteringsprocessen, Sida INPRO
<i>Årsrapport CORE 2014 inkl missiv och bilagor. Sida</i>
<i>Årsrapport CORE 2015 inkl Bilagor. Sida</i>
Överblick insatshanteringsprocessen och system 2012-2015, v2
<i>Trac</i>
Hands-on instruction Trac FINAL VERSION
N-insats, Controller hjälptexter
N-insats, Programhandläggare frågor och instruktioner

N-insats, Programhandläggare hjälptexter
Systemanalys av Trac – Slutrapport. VU, IT-enheten 2015-06-24
Teknisk analys Trac 2015. KnowIt 2015-06-04
Trac - Tips and Tricks

## Bilaga 3 - Lista av intervjuade personer

Avdelning/enhet	Person	Roll
AFRIKA	Göran Björkdahl	Metod-/ ämnesföreträdare
AFRIKA/Rättvis	Petter Meirik	Metod-/ ämnesföreträdare
Afrika/Strategiska	Ulrika Lång	Verksamhetscontroller
Ekonomi & Administration	Lars Wallén	Avdelningscontroller
EUROLATIN/East	Maria Bister	Programansvarig specialist
EUROLATIN/VBTLA	Thomas Kjellson	Programansvarig specialist
GD-Staben	Johanna Wallmo Wahlgren	Chefscontroller
GD-Staben	Ulf Källstig	Avdelningschef
GD-Staben	Wiveca Holmgren	Metod-/ ämnesföreträdare
HUMASIEN	Anna Thomson	Programansvarig specialist
HUMASIEN	Charlotte Eriksson	Programansvarig specialist
INTEM	Anna Skoglund	Stabsmedarbetare
INTEM	Johan Sundberg	Programansvarig specialist
INTEM	Birgitta Weibahr	Metod-/ ämnesföreträdare
INTEM/DEMO	Carin Zetterlund	Programansvarig specialist
INTEM/EU	Erik Illes	Metod-/ ämnesföreträdare
INTEM/GECO	Linda Bystedt	Programansvarig specialist
INTEM/MULTI	Anders Rönquist	Enhetschef
PARTNER/CAPDEV	Erika Villborg	Programansvarig specialist
PARTNER/CIVSAM	Elisabeth Brandberg	Programansvarig specialist
PARTNER/FORSK	Renee Ankarfjärd	Programansvarig specialist
PARTNER/Lån	Axel Berglund	Metod-/ ämnesföreträdare
Partnerskap & Innovation	Petra Attfors Burcher	Stabsmedarbetare
SCORE	Janet Vähämäki	
UM Bangkok	Ann-Charlotte Malm	Enhetschef
UM Bangkok	Charlotta Bredberg	Programansvarig specialist
UM Bangkok	Göran Haag	Programansvarig specialist
UM Bangkok	Joanna Lundgren	Controller
UM Bangkok	Kriangkrai Thitimakorn	National Programme Officer
UM Bangkok	Maja Forslind	Programansvarig specialist

UM Kampala	Ane-Kirstine Bagger Birnbaum	National Programme Officer
UM Kampala	Peter Alele	National Programme Officer
UM Monrovia	Charles Lawrence	National Programme Officer
UM Monrovia	Prutus Sackie	National Programme Officer
UM Phom Penh	Andreas Johansson	Programansvarig specialist
UM Phom Penh	Erik Wallin	Programansvarig specialist
UM Phom Penh	Jeudy Oeueng	National Programme Officer
UM Phom Penh	Klas Rasmusson	Programansvarig specialist
UM Phom Penh	Kristina Kühnel	Enhetschef
UM Phom Penh	Magnus Saemundsson	Programansvarig specialist
UM Yangon	Ann Stödberg	Enhetschef
UM Yangon	David Holmertz	Programansvarig specialist
UM Yangon	Kerstin Lundgren	Programansvarig specialist
UM/Dar es Salaam	Göran Schill	Verksamhetscontroller
Verksamhetsutv./INPRO	Claudia Forer	Metod-/ ämnesföreträdare
Verksamhetsutv./INPRO	Karin Sverkén	Enhetschef
Verksamhetsutv./METHODSAM	Maria Tegborg	Enhetschef
Verksamhetsutv./PME	Joakim Molander	Enhetschef



## Bilaga 4 – Enkät

## Survey: Sida's contribution management process

### Introduction

This year Sida is taking a close look at the contribution management process in order to ensure that it is fit for purpose and to see if there are opportunities for simplifying it. A number of studies are being carried out to provide fresh information about the process. One of them is an external, independent evaluation conducted by SIPU International and commissioned by Sida's PME unit. The evaluation team is collecting information through analysis of documents, interviews with a number of programme officers, managers and controllers, and through this survey. The survey is sent to all programme officers at embassies and at Sida in Stockholm, to all heads of units at operations departments/embassies and to all controllers directly involved with operations.

As a member of this group and familiar with the contribution management process, your inputs into this evaluation are very important to us and we hope that you will agree to answer this survey. The survey will take about 15-20 minutes to complete. Please note that only some questions are about Trac. The survey is about the contribution management process as a whole.

The survey has been kept deliberately structured to ensure that it does not take too much of your time. A number of stakeholders will be given the opportunity to provide more depth to responses through the interviews with the evaluation team. We regret that for practical reasons it is only possible to have the survey in English and we hope this will not cause any problems for understanding the questions or replying.

Your answers will be saved if you should leave the survey at any point. Once completed and submitted, you cannot change your answers. In the presentation of the results of the survey, no references will be made to individual members of staff. Sida will not have access to the data; it will only be accessible to the evaluation team.

Please keep in mind that it is your experiences of the contribution management process we are looking for, not what you believe to be the general opinion at your unit or among your colleagues. We realise that experiences may vary considerably depending on your role, function and length of employment.

If you have any questions regarding this survey, please contact Johanna Lindström at SIPU International (Johanna.lindstrom@sipu.se).

We would be very grateful for your response by 13 April at the latest.

Many thanks for your participation!

## Survey: Sida's contribution management process

### Section A. Background

#### 1. What is your position? (Tick one)

- ☐ Programme officer (Sida-Stockholm)
- ☐ Programme officer (at embassy – sent-out Swedish; SPO)
- ☐ Programme officer, national (NPO)
- ☐ Controller (Sida-Stockholm)
- ☐ Controller (at embassy)
- ☐ Advisor (Sida-Stockholm)
- ☐ Head of unit
- ☐ Head of development cooperation section
- ☐ Other (please specify)

#### 2. How long have you been in your present position (or similar positions)? (Tick one)

- ☐ Less than one year
- ☐ 1-2 years
- ☐ 3-5 years
- ☐ More than five years

#### 3. How many contributions/projects have you managed in the last two years? (Tick one)

- ☐ 1 contribution/project
- ☐ 2-3 contributions/projects
- ☐ 3-5 contributions/projects
- ☐ 6 or more contributions/projects
- ☐ Not applicable for my position

## Survey: Sida's contribution management process

### Section B. Questions about the contribution management process

Note that these questions concern the whole process, not only Trac.

**4. In general, do you consider Sida's process for contribution management effective and fit for purpose? (Tick one)**

- ☐ Yes, it is effective and fit for purpose
- ☐ Yes, it is largely effective, but certain things could be improved
- ☐ No, it is not very effective and several things should be improved
- ☐ No, it is not fit for purpose and major features are missing or are not effective
- ☐ I don't know or have no opinion

**5. Sida's rule for managing contributions has a number of requirements. Some of them are listed below. Please indicate the extent to which you consider the current contribution management system fulfils these overall requirements? (Tick one for each requirement)**

	Very well	Fairly well	To some extent	Not at all	I don't know or have no opinion
Promotes flexibility and innovation	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Considers the differing conditions and needs of different contexts	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Prevents irregularities and corruption	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Complements and stimulates other financial resources for poverty alleviation and sustainable development	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Complies with the Government's international commitments on aid effectiveness	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

## Survey: Sida's contribution management process

6. Below is a list of some of the aspects that should be considered during appraisal (stage 2). From your experience, in which areas is Sida's current process strong and useful and in which areas is the process weak? (Tick one for each aspect)

	Very strong	Strong	Neither strong or weak	Weak	Very weak	I don't know or have no opinion
Relevance in relation to Swedish policies	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Relevance in relation to partner's priorities	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Clarification of the theory of change	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Timeframe for achievement of outcomes	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Risks and management of risks	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Capacity of partners	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sustainability of the intervention	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Realism of the proposed budget	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**7. Below is a list of some of the aspects that should be considered during follow-up and completion (stage 3). From your experience, in which areas is Sida's current process strong and useful and in which areas is the process weak? (Tick one for each aspect)**

	Very strong	Strong	Neither strong or weak	Weak	Very weak	I don't know or have no opinion
Reporting of results	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Handling of divergences from plans	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Quality of proposed indicators	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Timeframe for Sida's involvement	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lessons learned	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**8. In the concept "aid effectiveness" we usually include ownership (by the recipient/ partner), harmonisation/coordination (with other donors) and alignment (in line with the recipient's/partner's priorities). In your opinion, to what extent does Sida's current contribution management process promote and give room to those principles? (Tick one for each principle)**

	Very well	Fairly well	To some extent	Not at all	I don't know or have no opinion
Ownership	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Harmonisation/ coordination	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Alignment	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

## Survey: Sida's contribution management process

### Section C. Questions about the appraisal (stage 2)

#### 9. Which part of the appraisal (stage 2) do you consider most difficult to work with? (Tick one)

- ☐ Assessment of relevance
- ☐ Assessment of theory of change
- ☐ Assessment of results
- ☐ Assessment of risks
- ☐ Assessment of the partner's capacity
- ☐ All are equally easy or difficult
- ☐ I don't know/have no opinion/not applicable for my position
- ☐ Others parts are more difficult (please specify)



**10. From your experience, which are the most frequent strengths in the partners' project documents for the interventions you have assessed? (Please select three of the features below, and rank them from 1 to 3, with 1 as the most frequent strength. Note that you can only choose three strengths)**

	1	2	3
Clear and sufficient information to assess relevance	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Clear and sufficient information to assess the theory of change	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Clear and sufficient information to assess outcomes	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Clear and sufficient information about proposed indicators	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Clear and sufficient information to assess risks	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Clear and sufficient information to assess partner's capacity	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Clear and sufficient information to assess sustainability	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Clear and sufficient information to assess realism of proposed budget	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Clear and sufficient information to assess appropriateness of proposed timeframe	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**11. From your experience, what are the most frequent shortcomings in the partners' project documents for the interventions you have assessed? (Please select three of the features below, and rank them from 1 to 3, with 1 as the most frequent shortcoming. Note that you can only choose three shortcomings)**

	1	2	3
Not enough information to assess relevance	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Not enough information to assess the theory of change	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Not enough information to assess outcomes	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Not enough information about proposed indicators	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Not enough information to assess risks	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Not enough information to assess partner's capacity	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Not enough information to assess sustainability	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Not enough information to assess realism of proposed budget	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Not enough information to assess appropriateness of proposed timeframe	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

## Survey: Sida's contribution management process

### Section D. Questions about Trac

**12. Trac is the main tool for Sida's contribution management. It is considered to have several functions. In your opinion, which of the following functions does it mainly fulfil? (Tick all main functions)**

- ☐ Checklist (to avoid missing certain aspects or steps)
- ☐ Road map (providing one step after another in a logical fashion)
- ☐ Guidance (to assist inexperienced officers with an understanding of the various steps to be taken)
- ☐ Rule (to ensure that certain steps are taken and that no other steps are necessary to include)
- ☐ Documentation (to ensure that all required documents are collected and readily available)
- ☐ Other (please specify)

**13. Which of the previously mentioned Trac functions do you consider most important for you? (Tick one)**

- ☐ Checklist (to avoid missing certain aspects or steps)
- ☐ Road map (providing one step after another in a logical fashion)
- ☐ Guidance (to assist inexperienced officers with an understanding of the various steps to be taken)
- ☐ Rule (to ensure that certain steps are taken and that no other steps are necessary to include)
- ☐ Documentation (to ensure that all required documents are collected and readily available)
- ☐ Other (please specify)

## Survey: Sida's contribution management process

### 14. How do you usually select the most important results to be registered in Trac? (Tick one)

- ☐ It is usually quite obvious which results are the most important.
- ☐ Not always self-evident; I choose the results that look important enough.
- ☐ I usually select results in consultation with the partner.
- ☐ I usually select results after discussion with colleagues.
- ☐ I usually select results after discussion with the head of my unit.
- ☐ I don't know/have no opinion/not applicable for my position
- ☐ Other (please specify)

**15. To what extent to you agree with the following statements about the advantages of Trac? (Tick one for each statement)**

	Strongly disagree	Disagree	Neither agree nor disagree	Agree	Strongly agree	I don't know/have no opinion/not applicable for my position
Trac guides me through the different steps of appraisal, monitoring/follow-up and conclusion of a contribution.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Trac effectively records the various steps in the process.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Trac facilitates communication with colleagues about the contribution and makes it easier to hand over a task to someone else	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Trac helps me to not forget steps or aspects that have to be included in the process.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Trac is useful for stimulating thinking and helps me to discuss with partners and stakeholders.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

## Survey: Sida's contribution management process

### 16. To what extent to you agree with the following statements about the disadvantages of Trac?

(Tick one for each statement)

	Strongly disagree	Disagree	Neither agree nor disagree	Agree	Strongly agree	I don't know/have no opinion/not applicable for my position
Trac is cumbersome and slows you down.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Trac is too narrow and not really appropriate for the range of contributions and partners that Sida has.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Trac is not necessary at all; appraisals, follow-up and concluding contribution actions can be handled more efficiently in different ways.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Trac is useful for some things like documentation but should be redesigned to handle only such practical matters.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Trac only concentrates on Sida and Swedish interests.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**17. In your opinion, is Trac largely useful or largely a hindrance when managing contributions?**  
**(Tick one)**

- ☐ Very useful
- ☐ Useful
- ☐ Not very useful
- ☐ Largely a hindrance
- ☐ I don't know/have no opinion/not applicable for my position

## Survey: Sida's contribution management process

**18. Which part or aspect of Trac do you find the most useful? Mention a maximum of two aspects.**

1

2

**19. Which part or aspect of Trac do you find the least useful? Mention a maximum of two aspects.**

1

2



## **Survey: Sida's contribution management process**

### **Section E. Some concluding questions**

**20. Is there anything that you think is missing in Sida's contribution management process? Please explain below.**

**21. Is there anything that could be taken away from Sida's contribution management process without creating problems? Please explain below.**

## Survey: Sida's contribution management process

**22. Do you think that the current rule for contribution management create overly ambitious appraisals? (Tick one)**

- ☐ No
- ☐ Yes
- ☐ I don't know/have no opinion/not applicable to my position

We would appreciate some examples

**23. Do you think that the current rule for contribution management create inadequate appraisals? (Tick one)**

- ☐ No
- ☐ Yes
- ☐ I don't know/have no opinion/not applicable to my position

We would appreciate some examples

# Bilaga 5 - Enkätresultat

## SVARSFREKVENNS

	Antal utskickade enkäter	Andel av totalt antal enkäter	Antal svarade inte	Antal fullständiga svar	Andel fullständiga svar/avdelning	Andel fullständiga svar av totalt antal fullständiga svar	Antal ofullständiga svar	Andel full + ofullständiga/avdelning	Andel fullständiga + ofullständiga av totalt antal full + ofullständiga
Avdelning									
Afrika	186	33%	108	72	39%	31%	6	42%	32%
Asien Hum	110	19%	65	40	36%	17%	5	41%	18%
Partnerskap	94	16%	50	44	47%	19%	0	47%	18%
Eurolatin	91	16%	51	38	42%	17%	2	44%	16%
Intern	89	16%	49	36	40%	16%	4	45%	16%
Totalt	<b>570</b>		<b>323</b>	<b>230</b>	<b>40%</b>	<b>100%</b>	<b>17</b>	<b>43%</b>	<b>100%</b>
Position									
National Programme Officer	<b>114</b>	20%	65	44	39%	19%	5	43%	20%
Assistant National Programme Officer	<b>2</b>	0%	1	0	0%	0%	1	50%	0%
Program-ansvarig	<b>50</b>	9%	31	17	34%	7%	2	38%	8%
Program-ansvarig Specialist	<b>241</b>	42%	134	101	42%	44%	6	44%	43%
Metod och ämnes-företrädare	<b>68</b>	12%	48	19	28%	8%	1	29%	8%
Samordnare	<b>7</b>	1%	5	2	29%	1%	0	29%	1%

# BILAGA 5 - ENKÄTRESULTAT

	Antal utskickade enkäter	Andel av totalt antal enkäter	Antal svarade inte	Antal fullständiga svar	Andel fullständiga svar/avdelning	Andel fullständiga svar av totalt antal fullständiga svar	Antal ofullständiga svar	Andel full + ofullständiga/avdelning	Andel fullständiga + ofullständiga av totalt antal full + ofullständiga
Verksamhets-controller	36	6%	12	22	61%	10%	2	67%	10%
Enhetschef	52	9%	27	25	48%	11%	0	48%	10%
Totalt	570		323	230	40%	100%	17	43%	100%
Position									
Programme Officer (alla)	482	85%	284	183	32%	80%	15	35%	80%
Controller	36	6%	12	22	61%	10%	2	67%	10%
Enhetschef	52	9%	27	25	48%	11%	0	48%	10%
Totalt	570		323	230	40%	100%	17	43%	100%
UM/Stockholm									
UM	260	46%	153	97	37%	42%	10	41%	43%
Sida-HQ	310	54%	170	133	43%	58%	7	45%	57%
Totalt	570		323	230	40%	100%	17	43%	100%

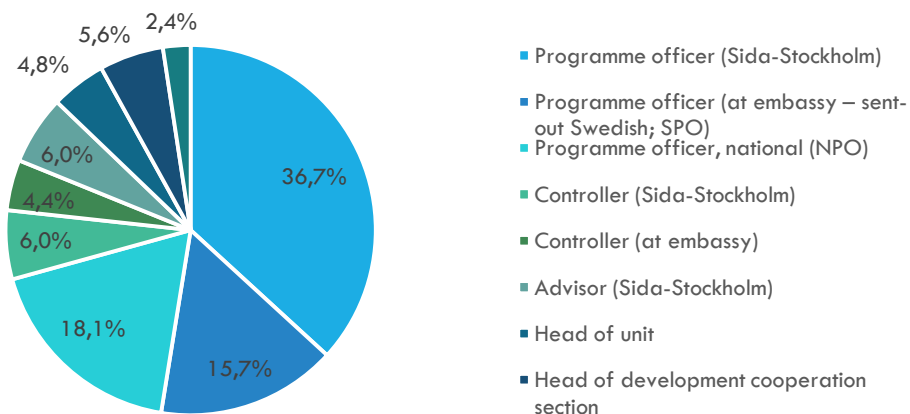
Totalt sätt är det en bra svarfrekvens på 40% (enbart fullständiga svar), respektive 43% (inklusive ofullständiga svar). Även om vi förväntat oss något mer, så anser vi att det är bra med tanke på påsken och att en liknande enkät genomförts något före vår enkät. Enligt uppgift från intervjuer var det vissa medarbetare som förväxlade dessa.

Svarsfrekvensen är ovanligt jämn över hela gruppen respondenter. Totalt sätt har kontrollers och enhetschefer svarat något oftare än handläggare, men inte märkbart. På avdelningsnivå visar att medarbetare på Partnerskap har varit mer benägna att svara. Men om man tittar på andelen av totala antal svar representerar de olika grupperna väl hur organisationen ser ut, på avdelningsnivå, olika positioner, och UM i jämförelse med Sida-HQ. Vi ser alltså att enkätresultatet är tillförlitligt och speglar väl Sida/UM.

## VAD HAR MEDARBETARE SVARAT?

### Fråga 1: Självdefinierad position inom organisationen

What is your position? (Tick one)		
Answer Options	Response Percent	Response Count
Programme officer (Sida-Stockholm)	36.7%	91
Programme officer (at embassy – sent-out Swedish; SPO)	15.7%	39
Programme officer, national (NPO)	18.1%	45
Controller (Sida-Stockholm)	6.0%	15
Controller (at embassy)	4.4%	11
Advisor (Sida-Stockholm)	6.0%	15
Head of unit	4.8%	12
Head of development cooperation section	5.6%	14
Other (please specify)	2.4%	6
<b>answered question</b>		<b>248</b>
<b>skipped question</b>		<b>0</b>

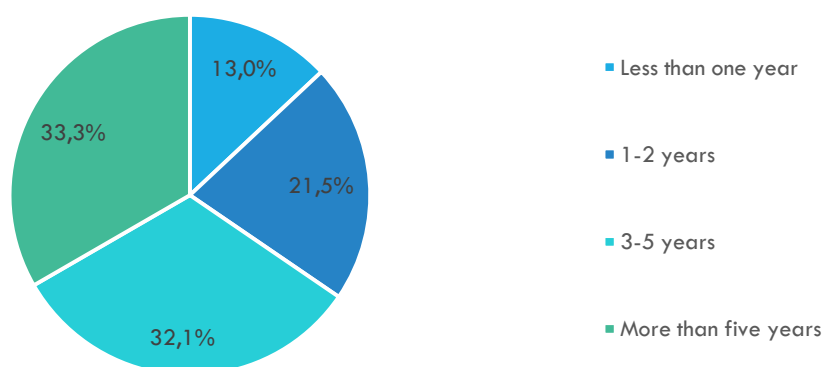


Den här frågan går inte riktigt att jämföra med analys av svarfrekvens, eftersom vi inte har analyserat svarfrekvensen in relation till om man är utsänd eller inte som handläggare. Dock stämmer dessa kategorier överens med vår initiala medarbetarlista. I vår analys kommer vi att använda dessa självdefinierade kategorier för eventuell gruppanalys. 'Other' gav följande svar:

- UN Coordinator, UNDP focal point
- Policy specialist
- Program administrator
- Assistant controller
- Programme officer (Sida-Härnösand)
- Både PO och rådgivare

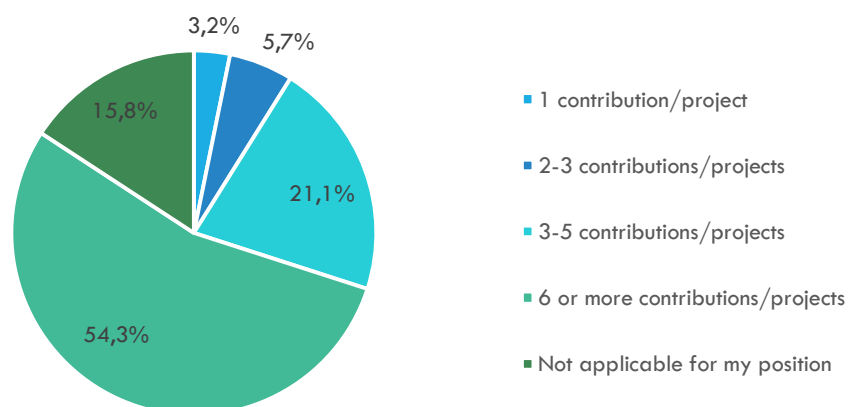
**Fråga 2: Antal år inom nuvarande position**

How long have you been in your present position (or similar positions)? (Tick one)		
Answer Options	Response Percent	Response Count
Less than one year	13.0%	32
1-2 years	21.5%	53
3-5 years	32.1%	79
More than five years	33.3%	82
<b>answered question</b>		<b>246</b>
<b>skipped question</b>		<b>2</b>



**Fråga 3: Antal insatser**

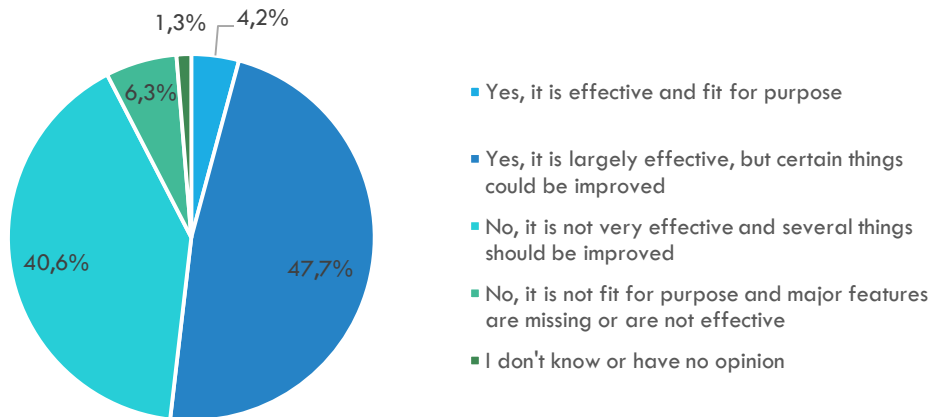
How many contributions/projects have you managed in the last two years? (Tick one)		
Answer Options	Response Percent	Response Count
1 contribution/project	3.2%	8
2-3 contributions/projects	5.7%	14
3-5 contributions/projects	21.1%	52
6 or more contributions/projects	54.3%	134
Not applicable for my position	15.8%	39
<b>answered question</b>		<b>247</b>
<b>skipped question</b>		<b>1</b>





**Fråga 4: Är insatshanteringsprocessen ändamålsenlig?**

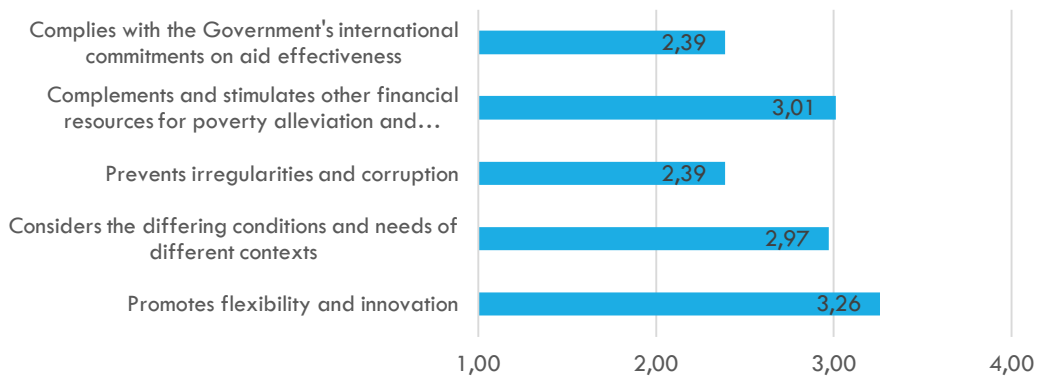
In general, do you consider Sida's process for contribution management effective and fit for purpose? (Tick one)		
Answer Options	Response Percent	Response Count
Yes, it is effective and fit for purpose	4.2%	10
Yes, it is largely effective, but certain things could be improved	47.7%	114
No, it is not very effective and several things should be improved	40.6%	97
No, it is not fit for purpose and major features are missing or are not effective	6.3%	15
I don't know or have no opinion	1.3%	3
<b>answered question</b>		<b>239</b>
<b>skipped question</b>		<b>9</b>



**Fråga 5: Vilka funktioner uppfyller insatsregeln?**

Sida's rule for managing contributions has a number of requirements. Some of them are listed below. Please indicate the extent to which you consider the current contribution management system fulfils these overall requirements? (Tick one for each requirement)

Answer Options	Very well	Fairly well	To some extent	Not at all	I don't know or have no opinion	Rating Average	Response Count
Weight	1	2	3	4			
Promotes flexibility and innovation	6	30	97	102	6	3.26	241
Considers the differing conditions and needs of different contexts	5	47	138	49	3	2.97	242
Prevents irregularities and corruption	25	107	85	16	9	2.39	242
Complements and stimulates other financial resources for poverty alleviation and sustainable development	6	33	91	46	62	3.01	238
Complies with the Government's international commitments on aid effectiveness	20	104	86	10	22	2.39	242
<i>answered question</i>							<b>243</b>
<i>skipped question</i>							<b>5</b>

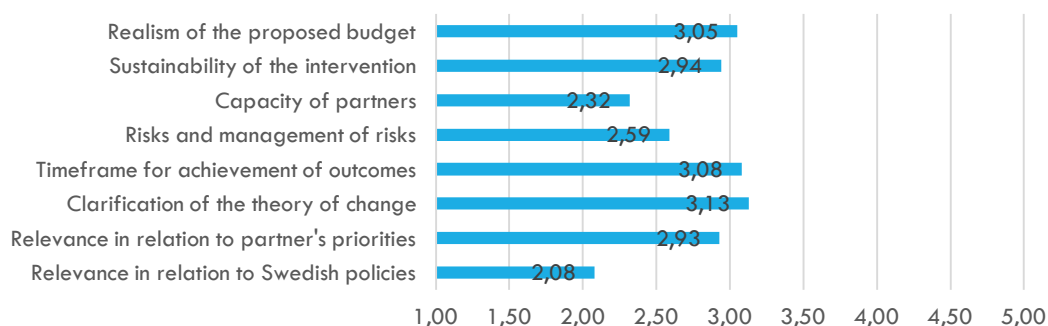


Notera att viktningen, från 1 (very well) till 4 (Not at all).

**Fråga 6: Vilka aspekter av steg 2 är starka respektive svaga?**

Below is a list of some of the aspects that should be considered during appraisal (stage 2). From your experience, in which areas is Sida's current process strong and useful and in which areas is the process weak? (Tick one for each aspect)

Answer Options	Very strong	Strong	Neither strong or weak	Weak	Very weak	I don't know or have no opinion	Rating Average	Response Count
Weight	1	2	3	4	5			
Relevance in relation to Swedish policies	53	121	42	15	0	7	2.08	238
Relevance in relation to partner's priorities	10	63	97	48	9	12	2.93	239
Clarification of the theory of change	5	47	94	68	9	16	3.13	239
Timeframe for achievement of outcomes	4	46	96	62	4	23	3.08	235
Risks and management of risks	22	102	73	27	11	2	2.59	237
Capacity of partners	25	134	51	23	1	4	2.32	238
Sustainability of the intervention	4	64	113	38	10	9	2.94	238
Realism of the proposed budget	2	58	105	51	11	11	3.05	238
<i>answered question</i>								239
<i>skipped question</i>								9

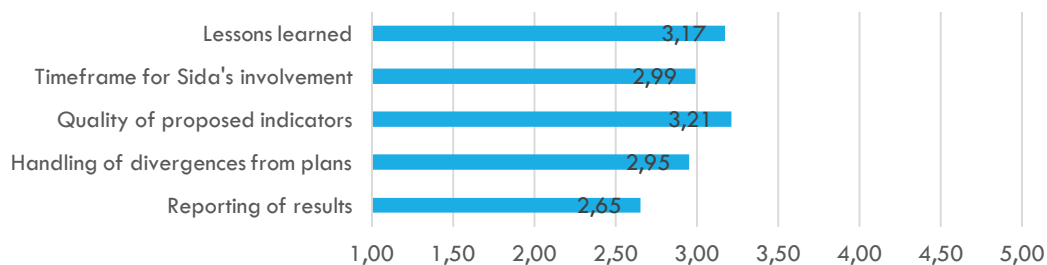


Notera att viktningen, från 1 (very strong) till 5 (very weak).

**Fråga 7: Vilka aspekter av steg 3 är starka respektive svaga?**

Below is a list of some of the aspects that should be considered during follow-up and completion (stage 3). From your experience, in which areas is Sida's current process strong and useful and in which areas is the process weak? (Tick one for each aspect)

Answer Options	Very strong	Strong	Neither strong or weak	Weak	Very weak	I don't know or have no opinion	Rating Average	Response Count
Weight	1	2	3	4	5			
Reporting of results	13	99	67	38	5	14	2.65	236
Handling of divergences from plans	4	56	104	50	2	20	2.95	236
Quality of proposed indicators	2	35	97	67	8	27	3.21	236
Timeframe for Sida's involvement	4	46	85	45	4	52	2.99	236
Lessons learned	4	51	86	59	18	16	3.17	234
<i>answered question</i>								<b>236</b>
<i>skipped question</i>								<b>12</b>

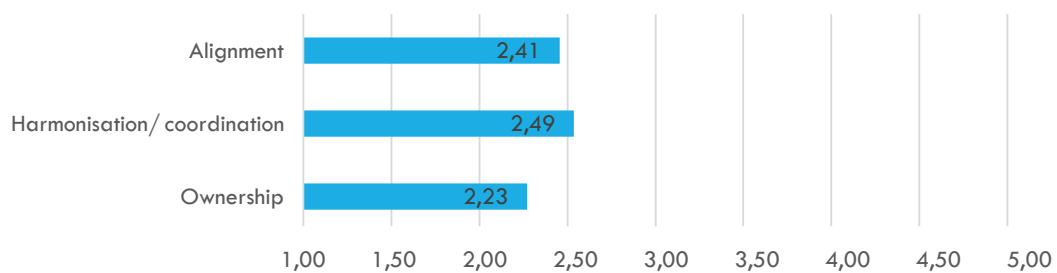


Notera att viktningen, från 1 (very strong) till 5 (very weak).

**Fråga 8: Kan processen hantera principer kring biståndseffektivitet?**

In the concept "aid effectiveness" we usually include ownership (by the recipient/ partner), harmonisation/coordination (with other donors) and alignment (in line with the recipient's/partner's priorities). In your opinion, to what extent does Sida's current contribution management process promote and give room to those principles? (Tick one for each principle)

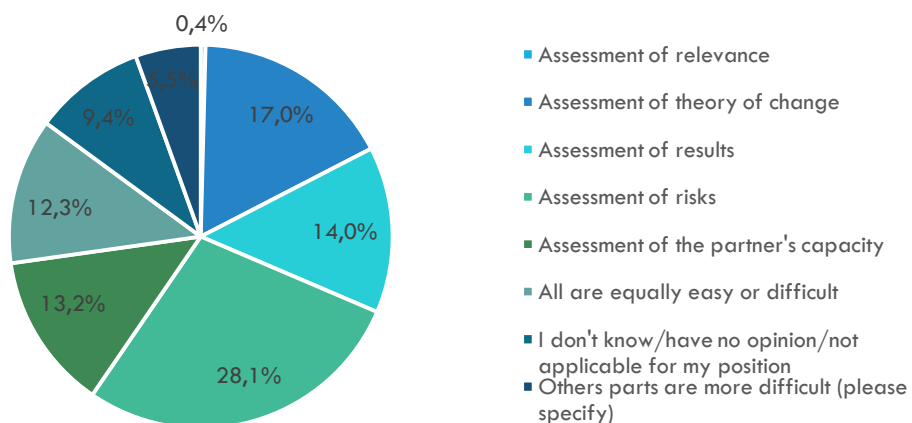
Answer Options	Very well	Fairly well	To some extent	Not at all	I don't know or have no opinion	Rating Average	Response Count
Weight	1	2	3	4			
Ownership	27	125	68	6	9	2.23	235
Harmonisation / coordination	20	99	83	24	10	2.49	236
Alignment	21	107	83	15	10	2.41	236
<i>answered question</i>							<b>236</b>
<i>skipped question</i>							<b>12</b>



Notera att viktningen, från 1 (very well) till 4 (not at all).

**Fråga 9: Vilken del av steg 2 är svårast att hantera?**

Which part of the appraisal (stage 2) do you consider most difficult to work with? (Tick one)		
Answer Options	Response Percent	Response Count
Assessment of relevance	0.4%	1
Assessment of theory of change	17.0%	40
Assessment of results	14.0%	33
Assessment of risks	28.1%	66
Assessment of the partner's capacity	13.2%	31
All are equally easy or difficult	12.3%	29
I don't know/have no opinion/not applicable for my position	9.4%	22
Others parts are more difficult (please specify)	5.5%	13
<b>answered question</b>		<b>235</b>
<b>skipped question</b>		<b>13</b>

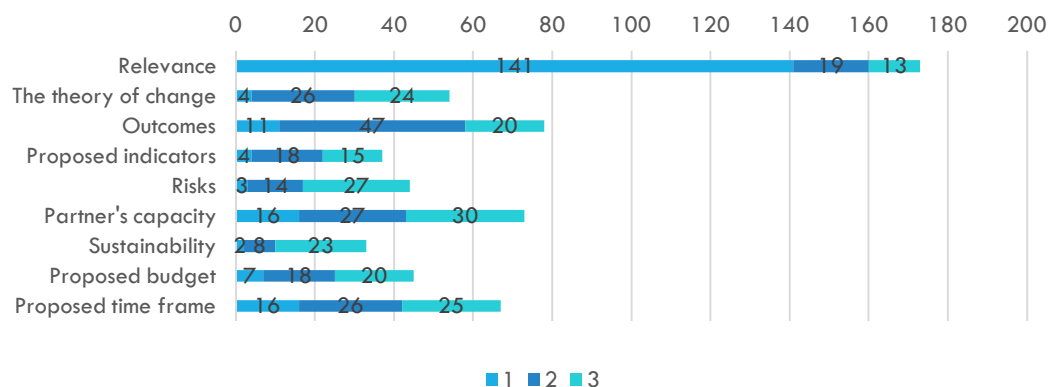


13 andra aspekter nämndes, inklusive budget, partners finanssystem, value for money, kontextspecifikation, och att det beror på vilken insats det handlar om.

**Fråga 10: Vilka är de vanligaste styrkorna i partners projektdokument?**

From your experience, which are the most frequent strengths in the partners' project documents for the interventions you have assessed? (Please select three of the features below, and rank them from 1 to 3, with 1 as the most frequent strength. Note that you can only choose three strengths)

Answer Options	1	2	3	Rating Average	Response Count
Clear and sufficient information to assess relevance	141	19	13	1.26	173
Clear and sufficient information to assess the theory of change	4	26	24	2.37	54
Clear and sufficient information to assess outcomes	11	47	20	2.12	78
Clear and sufficient information about proposed indicators	4	18	15	2.30	37
Clear and sufficient information to assess risks	3	14	27	2.55	44
Clear and sufficient information to assess partner's capacity	16	27	30	2.19	73
Clear and sufficient information to assess sustainability	2	8	23	2.64	33
Clear and sufficient information to assess realism of proposed budget	7	18	20	2.29	45
Clear and sufficient information to assess appropriateness of proposed timeframe	16	26	25	2.13	67
<b>answered question</b>					<b>216</b>
<b>skipped question</b>					<b>32</b>

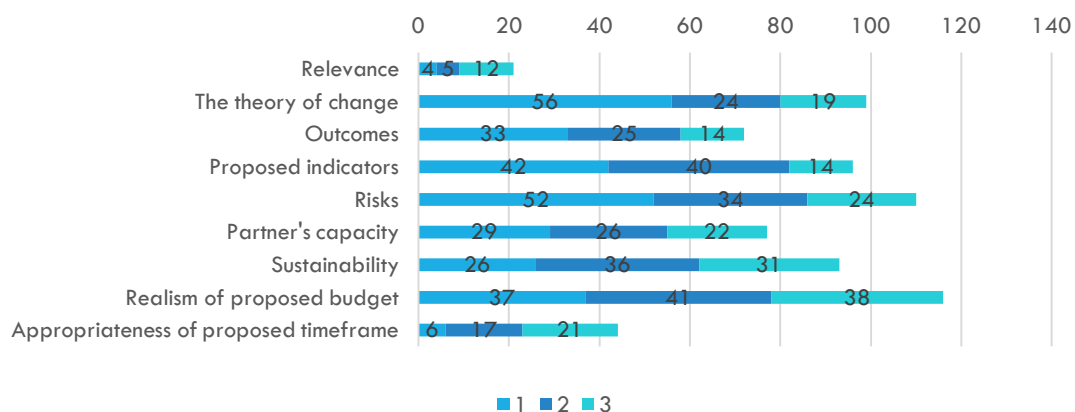


Notera att diagrammet visar antalet svar för 1, 2 och 3 för varje aspekt.

**Fråga 11: Vilka är de vanligaste svagheter i partners projektdokument?**

From your experience, what are the most frequent shortcomings in the partners' project documents for the interventions you have assessed? (Please select three of the features below, and rank them from 1 to 3, with 1 as the most frequent shortcoming. Note that you can only choose three shortcomings)

Answer Options	1	2	3	Rating Average	Response Count
Relevance	4	5	12	2.38	21
The theory of change	56	24	19	1.63	99
Outcomes	33	25	14	1.74	72
Proposed indicators	42	40	14	1.71	96
Risks	52	34	24	1.75	110
Partner's capacity	29	26	22	1.91	77
Sustainability	26	36	31	2.05	93
Realism of proposed budget	37	41	38	2.01	116
Appropriateness of proposed timeframe	6	17	21	2.34	44
<i>answered question</i>					<b>214</b>
<i>skipped question</i>					<b>34</b>



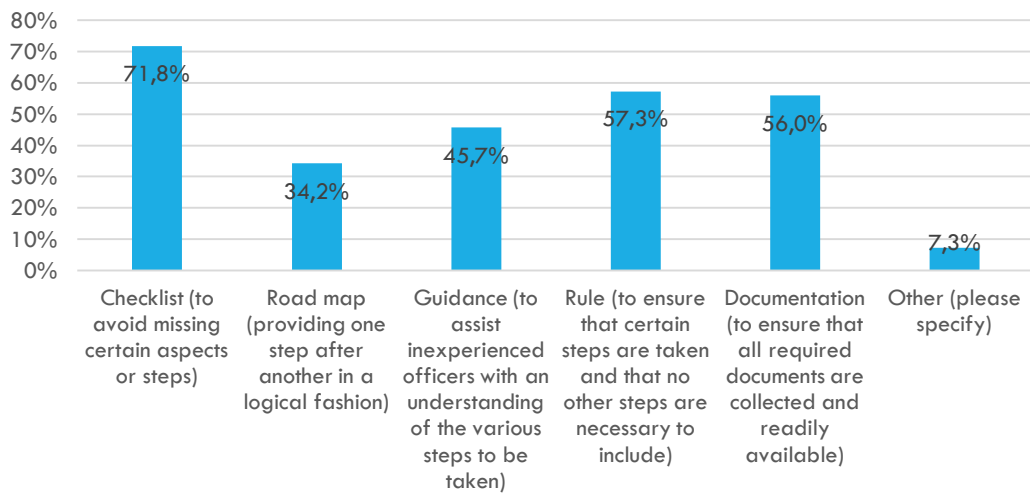
Notera att diagrammet visar antalet svar för 1, 2 och 3 för varje aspekt.



**Fråga 12: Vilka funktioner har Trac?**

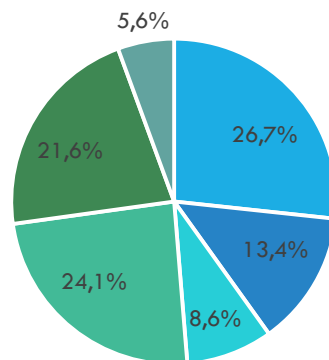
Trac is the main tool for Sida's contribution management. It is considered to have several functions. In your opinion, which of the following functions does it mainly fulfil? (Tick all main functions)

Answer Options	Response Percent	Response Count
Checklist (to avoid missing certain aspects or steps)	71.8%	168
Road map (providing one step after another in a logical fashion)	34.2%	80
Guidance (to assist inexperienced officers with an understanding of the various steps to be taken)	45.7%	107
Rule (to ensure that certain steps are taken and that no other steps are necessary to include)	57.3%	134
Documentation (to ensure that all required documents are collected and readily available)	56.0%	131
Other (please specify)	7.3%	17
<b>answered question</b>		<b>234</b>
<b>skipped question</b>		<b>14</b>



**Fråga 13: Vilken är Tracs viktigaste funktion?**

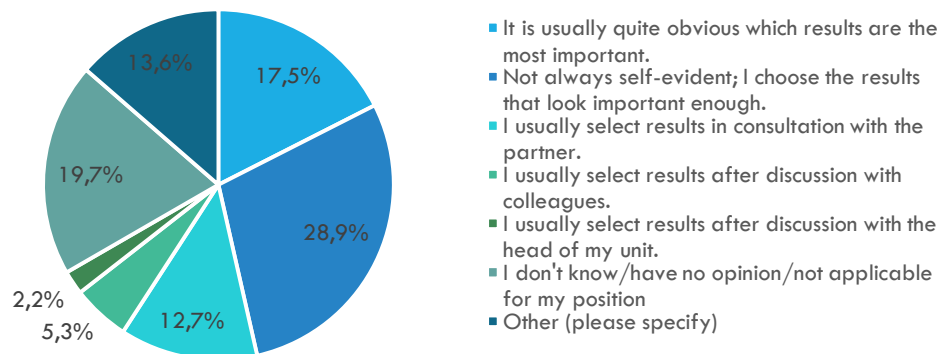
Which of the previously mentioned Trac functions do you consider most important for you? (Tick one)		
Answer Options	Response Percent	Response Count
Checklist (to avoid missing certain aspects or steps)	26.7%	62
Road map (providing one step after another in a logical fashion)	13.4%	31
Guidance (to assist inexperienced officers with an understanding of the various steps to be taken)	8.6%	20
Rule (to ensure that certain steps are taken and that no other steps are necessary to include)	24.1%	56
Documentation (to ensure that all required documents are collected and readily available)	21.6%	50
Other (please specify)	5.6%	13
<b>answered question</b>		<b>232</b>
<b>skipped question</b>		<b>16</b>



- Checklist (to avoid missing certain aspects or steps)
- Road map (providing one step after another in a logical fashion)
- Guidance (to assist inexperienced officers with an understanding of the various steps to be taken)
- Rule (to ensure that certain steps are taken and that no other steps are necessary to include)

**Fråga 14: Hur väljer man vilka resultat att registrera i Trac?**

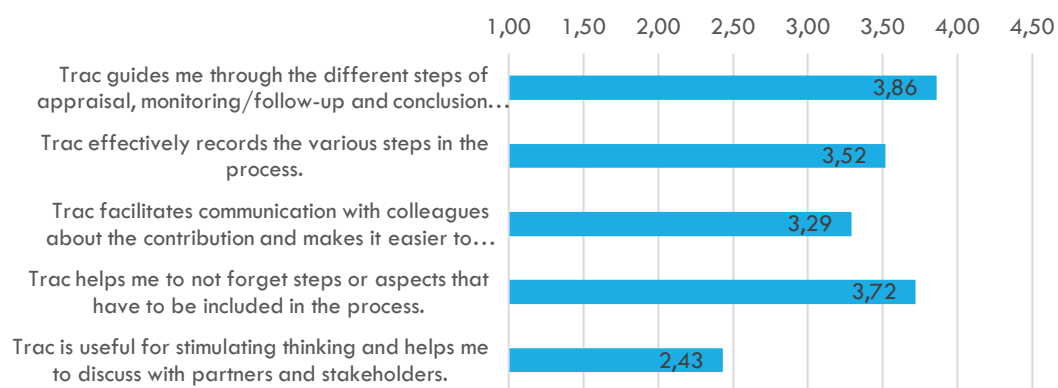
How do you usually select the most important results to be registered in Trac? (Tick one)		
Answer Options	Response Percent	Response Count
It is usually quite obvious which results are the most important.	17.5%	40
Not always self-evident; I choose the results that look important enough.	28.9%	66
I usually select results in consultation with the partner.	12.7%	29
I usually select results after discussion with colleagues.	5.3%	12
I usually select results after discussion with the head of my unit.	2.2%	5
I don't know/have no opinion/not applicable for my position	19.7%	45
Other (please specify)	13.6%	31
<b>answered question</b>		<b>228</b>
<b>skipped question</b>		<b>20</b>



Alternativet 'other' genererade en hel del intressanta svar: Många svar handlade om att man valde de resultat som var lättast att mäta, för många handlade de om de resultat som var relevanta för den svenska strategin, andra om att man valde resultat genom en kombination av alternativen. Vissa respondenter menade det beror på typen av insats och styrs av den specifika situationen.

**Fråga 15: Vilka fördelar har Trac?**

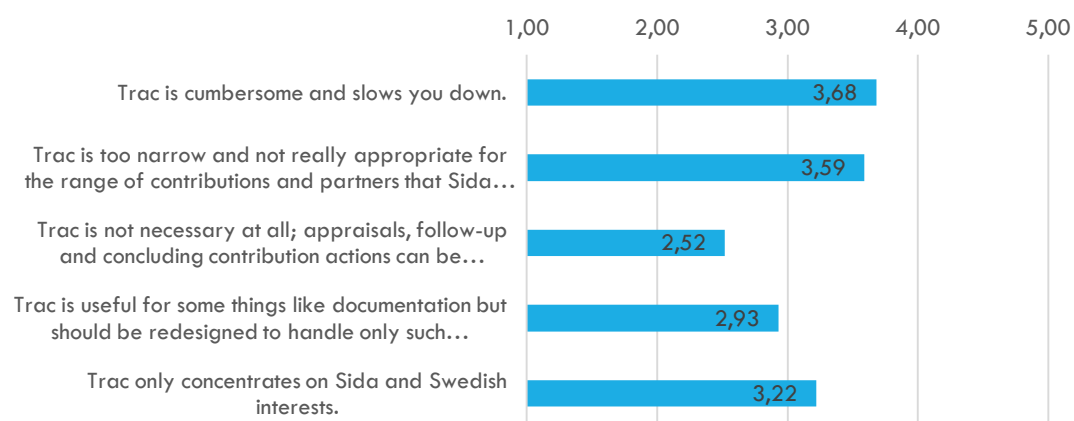
To what extent to you agree with the following statements about the advantages of Trac? (Tick one for each statement)								
Answer Options	Strongly disagree	Disagree	Neither agree nor disagree	Agree	Strongly agree	I don't know/ have no opinion/ not applicable for my position	Rating Average	Response Count
Weighting	1	2	3	4	5			
Trac guides me through the different steps of appraisal, monitoring/follow-up and conclusion of a contribution.	6	13	27	128	41	17	3.86	232
Trac effectively records the various steps in the process.	6	28	62	93	31	10	3.52	230
Trac facilitates communication with colleagues about the contribution and makes it easier to hand over a task to someone else	11	47	55	87	24	7	3.29	231
Trac helps me to not forget steps or aspects that have to be included in the process.	5	24	35	116	38	12	3.72	230
Trac is useful for stimulating thinking and helps me to discuss with partners and stakeholders.	57	64	55	30	12	13	2.43	231
<b>answered question</b>								<b>232</b>
<b>skipped question</b>								<b>16</b>



Notera att viktningen, från 1 (strongly disagree) till 5 (strongly agree). Ett högt medelvärde visar alltså på att respondenten håller med påståendet.

**Fråga 16: Vilka nackdelar har Trac?**

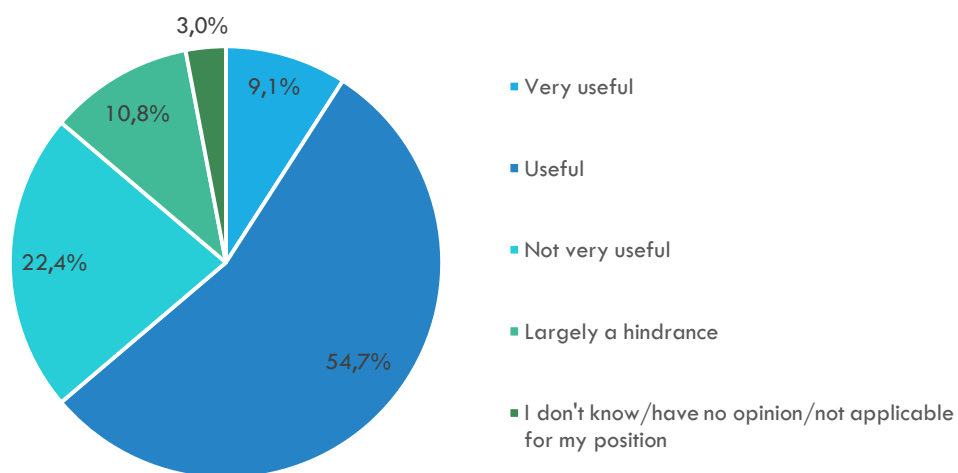
To what extent to you agree with the following statements about the disadvantages of Trac? (Tick one for each statement)								
Answer Options	Strongly disagree	Disagree	Neither agree nor disagree	Agree	Strongly agree	I don't know/ have no opinion/not applicable for my position	Rating Average	Response Count
Weighting	1	2	3	4	5			
Trac is cumbersome and slows you down.	6	28	48	90	50	9	3.68	231
Trac is too narrow and not really appropriate for the range of contributions and partners that Sida has.	4	38	49	91	44	5	3.59	231
Trac is not necessary at all; appraisals, follow-up and concluding contribution actions can be handled more efficiently in different ways.	43	79	63	22	18	4	2.52	229
Trac is useful for some things like documentation but should be redesigned to handle only such practical matters.	23	70	48	57	22	9	2.93	229
Trac only concentrates on Sida and Swedish interests.	11	40	77	65	22	13	3.22	228
<i>answered question</i>								<b>231</b>
<i>skipped question</i>								<b>17</b>



Notera att viktningen, från 1 (strongly disagree) till 5 (strongly agree). Ett högt medelvärde visar alltså på att respondenten håller med påståendet.

**Fråga 17: Är Trac användbart i insatshanteringen?**

In your opinion, is Trac largely useful or largely a hindrance when managing contributions? (Tick one)		
Answer Options	Response Percent	Response Count
Very useful	9.1%	21
Useful	54.7%	127
Not very useful	22.4%	52
Largely a hindrance	10.8%	25
I don't know/have no opinion/not applicable for my position	3.0%	7
<b>answered question</b>		<b>232</b>
<b>skipped question</b>		<b>16</b>





**Fråga 18: Vilka aspekter av Trac är mest användbara?**

Which part or aspect of Trac do you find the most useful? Mention a maximum of two aspects.		
Answer Options	Response Percent	Response Count
1	100.0%	206
2	70.9%	146
<i>answered question</i>		<b>206</b>
<i>skipped question</i>		<b>42</b>

Detta var en öppen fråga som gav ett antal förslag på aspekter – varje respondent kunde ge två exempel. Mång av dessa matchade svaren på fråga 12 och 13, gällande olika Trac funktioner:

- Checklist (to avoid missing certain aspects or steps)
- Documentation (to ensure that all required documents are collected and readily available)
- Guidance (to assist inexperienced officers with an understanding of the various steps to be taken)
- Road map (providing one step after another in a logical fashion)
- Rule (to ensure that certain steps are taken and that no other steps are necessary to include)

En annan vanlig del som nämndes var relevansbedömningen i Trac, som även ses som den del av beredningsprocessen som är lättast att arbeta med – se fråga 9. Andra exempel på användbara aspekter var att Trac leder till konsekvens och kontinuitet i beredningsprocessen, och de delar som handlar om bedömning av partners kapacitet, risk, jämställdhet och resultat uppföljning. Vissa svarade även att respektive steg 1, 2, 3 och 4 var användbara.

En molnanalys (av de vanligast förekommande orden/fraserna) blir här väldigt intressant.

1. För de första 206 exemplen som gavs kan man utläsa 25 vanligt förekommande fraser och ord. Storleken på orden visar på hur vanligt förekommande.

Logical Agreement Rules Quality Results Tool  
 Appraisal Performance Relevance  
 Questions Assessment Structure  
 Documentation Makes  
 Contribution Useful Checklist  
 Statements Steps Partners Process Help Texts Risk  
 Dokumentation Guidance

2. För de andra 146 exemplen som gavs kan man utläsa 28 vanligt förekommande ord och fraser. Storleken på orden visar på hur vanligt förekommande.

Checklist Follow Guidance Budget Results Partners  
 Capacity ISK-issues Management Stage 3  
 Rules Process Documentation  
 Aspects Contribution Monitoring  
 Assessment Tool Risk Helptexts  
 Appraisal Track Handover Clear Quality  
 Roadmap Making Transparency

**Fråga 19: Vilka aspekter av Trac är minst användbara?**

Which part or aspect of Trac do you find the least useful? Mention a maximum of two aspects.		
Answer Options	Response Percent	Response Count
1	100.0%	202
2	71.3%	144
<i>answered question</i>		<b>202</b>
<i>skipped question</i>		<b>46</b>

Detta var en öppen fråga som gav ett antal förslag på aspekter – varje respondent kunde ge två exempel. En molnanalys är också här intressant.

1. För de första 202 exemplen som gavs kan man utläsa 27 vanligt förekommande fraser och ord. Storleken på orden visar på hur vanligt förekommande. Notera att flexibility är relaterat till 'lack of', snarare än att systemet tillåter flexibilitet. Och questions handlar för många eller irrelevant frågor.

Budget Theory of Change Performance Not User Friendly  
 Text Word Appraisal Issues Difficult  
 Sustainability Contributions Document  
 Questions Cumbersome Risk Thinking  
 Assessment Flexibility Useful Narrow  
 Results Register Double Work Trac Size Fits  
 Steps Priorities Financial

2. För de andra 144 exemplen som gavs kan man utläsa 27 vanligt förekommande ord och fraser. Storleken på orden visar på hur vanligt förekommande.

Requirements Sections Statement Problems  
 Thinking Repetitive Focus Important Aspects  
 Contribution Funds Assessment  
 Documents Questions Analysis Risk  
 Indicators Results Not User Friendly Trac  
 Omfattande Difficult Points Appraisal Proper  
 Follow Swedish Issues

Vanligt förekommande exempel som gavs var alltså:

- Delen för risk bedömning är inte användbart. Det var det absolut vanligast svaret och det speglar också andra frågor i enkäten, tex fråga 9, där risk delen ansågs svårast att jobba med.
- Det är svårt att få en överblick av systemet
- Budget bedömningen är inte användbar
- Conclusion on performance är inte användbar
- Results register är inte användbart
- Systemet är som helhet inte användarvänligt
- Det är för många och delvis irrelevanta frågor

**Fråga 20: Finns det något som saknas i insatshanteringsprocessen? Is there anything that you think is missing in Sida's contribution management process? Please explain below.**

Detta var en öppen fråga som gav 179 svar. Man kunde utläsa fyra typer av svar. Alla grupper inkluderade svar från alla kategorier, även om programhandläggare stod för merparten av de mer systemkritiska kommentarerna.

1. Många svar handlade som saker som **saknades** i systemet, tex:

*“An appropriate way to work with anti corruption.”*

*“On gender equality there should be more questions; use of sex and age disaggregated data; gender analyses; target groups etc. As it is now you can answer in a vague way without actually doing anything on gender.”*

*“There is no guidance to partners on how to prepare a project document”*

*“The financial controller is not involved in the statement of financial report which is a weakness. The function to aggregate results from a country or thematic area is not there”*

*“I miss a function that closes the circle. Conclusions/ assessments from step 3 and 4 should reappear next time the partner/ contribution is assessed in step 1 and 2.”*

2. Andra handlade om mer **långtgående problem med systemet**, tex:

*“The contribution management process is highly subjective. There are risks for corruption and working with less efficient partners as Sida does not demand any open selection when working with NGOs and CSOs. This exists with private sector and in my mind it must exist in public sector as well. Many programme officers are generalists and lack technical competes. They hear about NGOs and CSOs or meet partners and then select whom to choose. It would be better with open call for proposals. Then you would also need less TRAC text as you have selected the partner producing most cost-effective results. Also TRAC is highly subjective to different colleagues’ language/writing skills. If you write well and include all buzzwords and development jargon TRAC can easily pass. You chose indicators yourself and choose how much you want to report on. My current boss hardly looks at TRAC performance and approves everything instantly. Quality Control is thus very weak. This results in decreased quality and objectivity but ensures that funds are disbursed.”*

*“Realism. Development will not happen from a bunch of papers. A good system must reward program officers that apply a change management approach, adapting to changes, using opportunities. In the current system the PO is in principal punished if you report that everything is not going in line*

*with plan. You create yourself more work and must explain to contrallan and HoC how things could go so wrong. But a good project interactis with an evolving context as regards budget, risks and results and that is what Sida must understand.”*

*“There should be more learning and sharing about the content of contributions, thematic issues, relevance, external risks, how to work more strategically”*

3. En tredje kategori av svar menade att **ingenting saknades**. Dessa var av lite olika natur. Vissa svar menade att Trac redan inkluderade för mycket: *On the contrary - there is too much! Too much detail in TRAC; too many templates (agreements etc); too much steps and send-buttons. And way too much frequent Changes to it all. It is really difficult for even an experienced programme offer to grasp it all*, medan andra menade att systemet var komplett och inte saknade något.

4. En fjärde kategori av svar relaterade till **tekniska problem med Trac relaterade till användarvänligheten**:

*“The ability to work in one document, like Word - particularly in the appraisal process, where you can go back and forth in the document and adjust you writing. Sometimes one misinterpret one question and would like to adjust it when reading a somewhat similar question further on - yet it is very difficult to go back; one loses track very rapidly in the document and it is therefore difficult to find the written text was.”*

*“The TRAC.process needs to be reworked and simplified. Now there are often technical challenges if you have forgotten a step in TRAC or filling in one bullet and you cannot move on in the system. The main problem is that the system does not give room for the knowledge, judgement and experience of the programme officer - it is "one model fits all" which makes it a rigid system.”*

*“Easier access to clear overview of the appraisal, preview functions, navigation - should be possible to view several windows simultaneously. Search function - possibility to search entire contribution. Trac is a form - but its is hard to understand how to use it as such - too handle multiple assessments within one contribution - to handle and update performance monitoring (some aspects remain, such as results/risk register, statements can be renewed in new cycles).”*

**Fråga 21: Finns det något man kan ta bort från insatshanteringsprocessen utan att skapa problem? Is there anything that could be taken away from Sida's contribution management process without creating problems? Please explain below.**

Detta var en öppen fråga som gav ett 162 svar. Här kan man utläsa tre typer av svar. Det var ingen större skillnad mellan hur de olika grupperna svarade.

**1. Vissa var mycket specifika kring delar av systemet som kunde tas bort eller förändras:**

*"Getting approximately 6-10 signatures on a decision takes several days in working time to run around and get people to sign. Digital signatures would be an improvement. That one contribution could go through 3-4 different quality assurance committees is not efficient in any way, and could be slimmed."*

*"There are certain sections that could be simplified / made less cumbersome, including: Capacity Assessment and Risk , Manage for Results, and Financial Management and Control"*

**2. Andra svar handlade igen om långtgående problem med systemet:**

*"Just about 75% could be removed without any sacrifice to the quality. When you have a 100 things, the few really important ones just get lost. Take away all on risk appraisal as it is so perfunctory. Remove everything to do with follow-up as it is today as it is an insane number of steps. Remove the need to have a controller look at everything as they do not bring any extra quality to the process. (God, I could just continue....)"*

*"a tendency to create systems based on the assumption that Sida is considering a new cooperation with a new partner being the typical situation. In most cases we are considering extensions of on-going programs or new programs with known partners. Our systems and requirement should reflect that."*

*"It is not about changing bits and pieces. It is about simplifying and making more logical and effective parts, to reassess Tracs architecture vis-a-vis 'real world' facts and evidence. If Trac is to be relevant, particularly to Sida's Research Unit, it has to have a strong scientific rationale, to adopt universal and recognised standards of peer-reviewing and scientific excellence. Upstream, procedures should allow open calls in order to \*objectively and transparently\* select the best and most capable partners."*

*"The assessment of cost effectiveness in Trac is unnecessary given the current method for doing it. The level at which it is done now is not serious - it is not possible for a PO to do a comparative cost analysis of different options within the scope of the appraisal by answering one question in Trac. Rather let the*

*contribution management process focus on performing a budget analysis of the proposed intervention in relation to a more thorough assessment of the theory of change (including why certain activities have been chosen to reach the intended outcomes). This together would provide enough motivation to show that Sida "hushållar väl med skattemedel" in line with the Myndighetsförordning, (which I presume is the reason behind the requirement to perform a cost effectiveness analysis for each contribution)."*

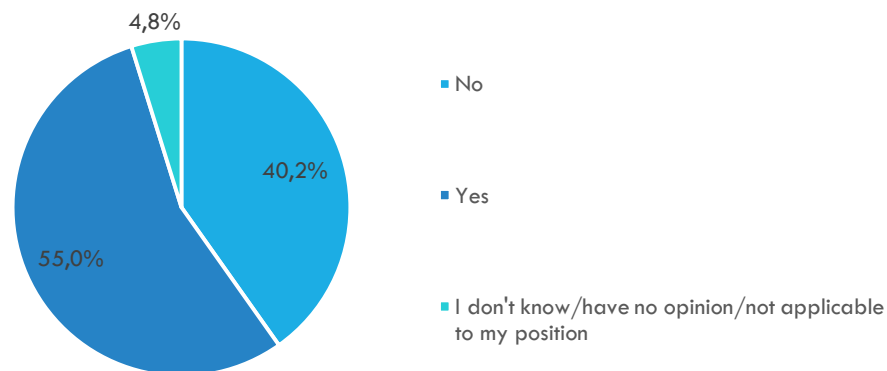
*"The whole process regarding anticorruption measures seems to be counterproductive, i.e it promotes a behaviour of trying to disguise any corruption rather than actually work against it."*

3. En tredje kategori svar var ett **enkelt nej på frågan**, alltså att inget kunde tas bort utan att skapa problem, eller att **system var ändamålsenligt**. Detta svar kom från handläggare, controllers och biståndsråd, men inte advisors eller enhetschefer. Tex: *All aspects in TRAC are useful and serve purpose.*



**Fråga 22: Leder insatsregeln till för ambitiösa beredningar?**

Do you think that the current rule for contribution management create overly ambitious appraisals? (Tick one)		
Answer Options	Response Percent	Response Count
No	40.2%	92
Yes	55.0%	126
I don't know/have no opinion/not applicable to my position	4.8%	11
We would appreciate some examples		99
<b>answered question</b>		<b>229</b>
<b>skipped question</b>		<b>19</b>



Denna fråga gav även möjlighet till öppna svar. De öppna svaren kom både från de som svarat nej och de som svarat ja. Det var fyra kategorier svar. Här var det tydligt att många relaterade insatsregeln till hur beredningarna gjordes i Trac, snarare än hela beredningsprocessen och endast ett fåtal nämnde regeln som sådan. De flesta svar var kritiska till på något sätt, även om de svarat nej på frågan. Det var ingen större skillnad på hur de olika grupperna svarade på de öppna svaren.

1. Beredningar är överambitiösa pga svårigheten att jobba i systemet. Då menar man främst problem med Trac:

*“In some cases we are driving the recipients almost crazy with all detailed questions that are very time consuming. Extra meetings that involves many of the recipients staff, controllers, financial directors, programme managers, anti-corruption advisors, purchasing departments, statistics department and on and on....”*

*“Since it is a special art to write brief and concise assessments, people tend to write very long and not always very stringent appraisals. Long papers are not the same as ambitious or good ones.”*

*“Sida once said that appraisals should not be more than 10-15 pages. Now it is impossible to have them shorter than 20-25 pages.”*

*“The many details, questions and steps is an incentive to provide far more detail than what is needed for good enough, particularly in Stage 2. And that takes away time for actually following and steering projects.”*

2. Vissa delar är överambitiösa och vissa delar är det inte tillräcklig fokus på:

*“Yes, and still focusing too much on the control and internal issues of the partner and contribution as such rather than if it is the relevant and strategic intervention in the development context and problem it want to address.”*

*“Not too ambitious on the reasons for support, to the contrary, but too ambitious listing risks - we can all die tomorrow! And we work in environments where things can fall apart quickly. But to have to go through all that in every appraisal is not productive for quality and time-use.”*

*“Not overly ambitious but too much focus on the internal management at the agreement partner organisation.”*

3. Beredningarna är inte överambitiösa, men systemet är inte ändamålsenligt och regeln tillämpas inte på rätt sätt:

*“High ambitions is good and necessary! It is our responsibility to make good assessments and follow-up of contributions. The problem is not that it is over ambitious, it's just so very cumbersome to work in the system”*

*“Rather than overly ambitious perhaps not sufficiently focused, efficient, transparent and fair.”*

*“Quality Assurance committees tend to consider Trac as a rule and not a help/guidance. The most important thing is to have ticked off and answered all questions with in a "positive" way. It also becomes a way to judge how good at your work you are, although it has nothing to do with that. It's like an exam everytime you go to a QAC or send in a conclusion on performance”*

*“No, I don't Think it creates overly ambitious appraisals mostly because it is so easy to 'cheat' the system and just write one sentence and the boxes will turn green and marked complete.”*

*“From previous experience in a different workplace it is much preferable to give the writer freedom to chose the most important aspects to write within a few given topics and limit the number of pages. Through that kind of working method the reader will get a short paper with very well chosen content. All persons that should read the paper will then have a fair chance of actually do so and to comment on the most important things, not getting lost in details, repetition and irrelevant material. It is strongly advisabel for Sida to consider this!”*

*”Det är inte regeln som styr detta. Regeln skapar viss möjlighet till flexibilitet. Snarare är det bristande (och i många fall total brist på) ledarskap som skapar situationer där beredningar blir överambitiösa för det saknas guidning till medarbetarna.”*

*”It is not the rule that is too ambitious rather the interpretation/transformation of the rule into questions in Trac”*

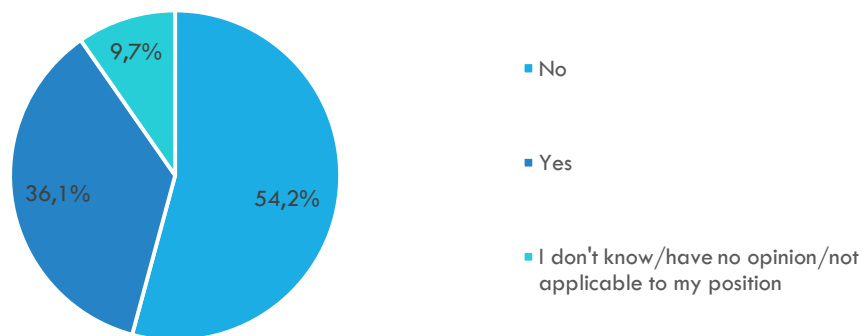
4. Beredningarna är inte överambitiösa, utan nödvändiga:

*“Ambitious appraisals are a good investment as they contribute to improved results and will reduce the future workload for the programme officer”*

*“Its just a bureaucratic process but its not overly ambitious at all.”*

**Fråga 23: Leder insatsregeln till för otillräckliga beredningar?**

Do you think that the current rule for contribution management create inadequate appraisals? (Tick one)		
Answer Options	Response Percent	Response Count
No	54.2%	123
Yes	36.1%	82
I don't know/have no opinion/not applicable to my position	9.7%	22
We would appreciate some examples		79
<b>answered question</b>		<b>227</b>
<b>skipped question</b>		<b>21</b>



Denna fråga gav även möjlighet till öppna svar och vi fick 79 svar. De öppna svaren kom både från de som svarat nej och de som svarat ja. Det var tre kategorier svar. De flesta svar liknade de under fråga 22, vilket inte är så konstigt med tanke på att det är den frågan fast omvänd.

1. Nej, regeln leder inte till otillräckliga beredningar:

*“No, the appraisals are adequate.”*

*“Compared to many old documets in DOX - we are documenting more in a better way.”*

*“If the questions are interpreted correctly and contextualised and the answers are written in a clear and succint mannter, the system and the rule provides for good assessments and follow-up of Sida's contributions.”*

2. Nej, det är inte regeln som leder till otillräckliga beredningar, men andra aspekter av processen som förhindrar tillräckliga beredningar. Här gavs exempel relaterat till ISK agendan och problem med Trac:

*“It is like Trac lives it's own life, parallel to the actual work process, and that the system is only fed to "please the machine".”*

*“The rule in itself is not bad, it is how it is applied in Trac, or how Trac has been designed that should be changed.”*

*“Maybe not the rule, but the weight of assessments is very much towards financial issues and less on content. We need more focus on HOW to reach and measure the desired results, what kind of interventions are really relevant and effective, and how to assess risks related to this.”*

3. Regeln leder till otillräckliga beredningar:

*“Yes, we tend to miss out on issues related to what constitutes and how to design a successful support/contribution in order to reach results.”*

*“The rule forces programme officers/head of units to work with results register although in many cases this tool is not appropriate for the contribution.”*

# Bilaga 6 - Application of the Rule

(Rule for managing contributions, 2015-09-15 and revised 2016-03-01)

Normal = Contributions of at least 5 MSEK and Guarantees

Limited = Contributions less than 5 MSEK and  
exceeding 5 MSEK with exceptional reasons

Simplified = less than the amount for the threshold for direct procurement or  
contributions of a preparatory nature less than 5 MSEK or  
contributions of a supportive nature less than 5 MSEK

Processteps	Normal	Limited	Simplified
<b>§ 1 Plan appraisal</b>			
§ 1.1 Relevance assessment (N/L/S)	X	X	X
§ 1.2 Administrative requirements (N/L/S)	X	X	X
§ 1.3 Appraisal plan (N)	X		
§ 1.4 Decision on appraisal (N)	X		
<b>§ 2 Appraise and agree</b>			
§ 2.1 In-depth relevance assessment (N/L)	X	X	
§ 2.2 Results analysis and effectiveness (N/L/S)	X	X	X
§ 2.3 The cooperation partner's capacity for internal control (N/L/S)	X	X	X
§ 2.4 Sustainability and ownership (N/L)	X	X	
§ 2.5 Alignment and harmonisation (N)	X		
§ 2.6 Risk analysis and Risk management (N/L)	X	X	
§ 2.7 Management of Agreement on contribution (N/L/S)	X	X	X
§ 2.8 Requirements on Agreements on contribution (N/L/S)	X	X	X
§ 2.9 Review of Decision on contribution and draft Agreement (N)	X		
§ 2.10 Decision on contribution (N/L/S)	X	X	X
§ 2.11 Management of procurement (N/L/S)	X	X	X
<b>§ 3 Performance monitoring and results management (N/L/S)</b>			
§ 3.1 Plan and Budget (N/L)	X	X	
§ 3.2 Narrative and financial report (N/L/S)	X	X	X
§ 3.3 Audit (N/L/S)	X	X	X
§ 3.4 Control of statement on audit report (N)	X		
§ 3.5 Suspicion of corruption or other irregularities (N/L/S)	X	X	X
§ 3.6 Dialogue and results management (N/L)	X	X	
§ 3.7 Conclusion on performance (N/L/S)	X	X	X

§ 3.8 Control before disbursement (N/L/S)	X	X	X
§ 3.9 Monitoring Guarantee funding			
§ 3.10 Financial responsibility and Decision on disbursement (N/L/S)	X	X	X
§ 3.11 Amendment of Agreement on contribution (N/L/S)	X	X	X
<b>§ 4 Contribution completion (N/L/S)</b>			
§ 4.1 Contribution completion (N/L/S)	X	X	X

# Utvärdering av ändamålsenligheten i Sidas arbete med insatshantering

Denna utvärdering utfördes våren 2016 med syftet att komplettera Sidas interna arbete att förenkla processen för insatshantering. Slutsatserna är bland annat att processen skapat tydligare struktur i bedömningen och bättre dokumentation, men enhetligheten innebär problem för insatser utanför grundmodellen. Processen förefaller prioritera önskemål om säker och klanderfri hantering på bekostnad av ett arbetssätt som inriktas på partners intressen. Arbetssättet uppfattas av många som tungarbetat, och inte så kostnadseffektivt. Utvärderingen föreslår bland annat en förenklad riskbedömning, att resultatregistret ersätts med en helhetssyn på insatsens resultat och att den förberedande beredningsfasen ses över.



SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY

Address: SE-105 25 Stockholm, Sweden.  
Visiting address: Valhallavägen 199.  
Phone: +46 (0)8-698 50 00. Fax: +46 (0)8-20 88 64.  
[www.sida.se](http://www.sida.se) [sida@sida.se](mailto:sida@sida.se)

