



2012:17

# Utvärdering av svenskt bistånd

En översyn av utvärderingsverksamheten





MISSIV

DATUM  
2012-05-14  
ERT DATUM  
2011-09-15

DIARIENR  
2011/250-5  
ER BETECKNING  
UF2011/52946/UD/  
USTYR

Regeringen  
Utrikesdepartementet  
103 33 Stockholm

## Översyn av utvärderingsverksamheten inom Sveriges internationella utvecklingssamarbete

Regeringen beslutade den 15 september 2011 att ge Statskontoret i uppdrag att göra en översyn av utvärderingsverksamheten inom Sveriges internationella utvecklingssamarbete. Uppdraget innefattar att pröva om utvärderingsverksamheten är ändamålsenlig. Regeringen vill säkerställa att verksamheten styrs och organiseras på ett lämpligt sätt och att det finns ändamålsenliga processer för att följa upp utvärderingsresultaten. Statskontoret ska vid behov lämna förslag på hur verksamheten kan förbättras i dessa avseenden.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Utvärdering av svenskt bistånd – en översyn av utvärderingsverksamheten (2012:17)*.

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg och utredare Annika Gustafsson, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Annika Gustafsson

## Innehåll

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
|          | <b>Sammanfattning</b>  | <b>7</b>  |
| <b>1</b> | <b>Statskontorets översyn</b>  | <b>13</b> |
| 1.1      | Regeringens uppdrag till Statskontoret                                   | 13        |
| 1.2      | Statskontorets tolkning av uppdraget                                     | 14        |
| 1.3      | Berörda organisationer och avgränsningen av dessa                        | 17        |
| 1.4      | Genomförande av uppdraget  | 18        |
| 1.5      | Rapportens disposition   | 20        |
| <b>2</b> | <b>Internationellt utvecklingssamarbete – ett komplext politikområde</b> | <b>21</b> |
| 2.1      | Biståndets omfattning och inriktning                                     | 21        |
| 2.2      | Landkategorier och samarbetsformer                                       | 22        |
| 2.3      | Målstruktur och styrning   | 23        |
| 2.4      | Aktörer inom utvecklingssamarbetet                                       | 25        |
| 2.5      | Förutsättningar för att bedriva utvärdering på området                   | 28        |
| <b>3</b> | <b>Utvärderingens syfte och organisation</b>                             | <b>31</b> |
| 3.1      | Begreppet utvärdering  | 31        |
| 3.2      | Utvärdering för lärande och ansvarsutkrävande                            | 32        |
| 3.3      | Intern och extern utvärdering  | 34        |
| 3.4      | Utvärderingsverksamheten i DAC-länderna                                  | 35        |
| 3.5      | De svenska utvärderingsresurserna och behoven de ska fylla               | 37        |
| <b>4</b> | <b>Utvärdering inom Sida</b>   | <b>43</b> |
| 4.1      | Sidas utvärderingsuppdrag  | 43        |
| 4.2      | UTV:s organisation och uppgifter har förändrats                          | 45        |
| 4.3      | Decentraliserad utvärdering av enskilda insatser                         | 48        |
| 4.4      | Strategiska utvärderingar är UTV:s ansvar                                | 50        |
| 4.5      | Valet av relevanta strategiska utvärderingar                             | 53        |
| 4.6      | Produktionen av utvärderingar framöver                                   | 55        |
| <b>5</b> | <b>SADEV som fristående utvärderare</b>                                  | <b>57</b> |
| 5.1      | De ursprungliga intentionerna med SADEV                                  | 57        |
| 5.2      | Organisation och resurser  | 61        |
| 5.3      | Förändringar av uppdraget över tid                                       | 62        |
| 5.4      | Inriktningen på verksamheten och produktionen                            | 65        |
| 5.5      | Förutsättningar att välja relevanta utvärderingar                        | 72        |
| 5.6      | Extern kvalitetsgranskning av fem utvärderingar                          | 79        |
| 5.7      | Genomförande och kvalitetssäkring av utvärderingar                       | 81        |
| 5.8      | Kompetens som förutsättning för kvalitet                                 | 83        |

|                |   |            |
|----------------|---|------------|
| <b>6</b>       | <b>Rapportering och mottagande av utvärderingsresultat</b>                            | <b>89</b>  |
| 6.1            | Rapportering och mottagande i DAC-länderna  | 89         |
| 6.2            | Rapporteringsrutiner för Sida och SADEV   | 91         |
| 6.3            | UD:s rutiner för mottagande av utvärderingar  | 93         |
| 6.4            | Sidas rutiner för svar på utvärderingar   | 96         |
| 6.5            | Hinder för respons och användning inom UD   | 97         |
| 6.6            | Återrapporteringen till riksdagen   | 100        |
| <b>7</b>       | <b>Statskontorets slutsatser och förslag</b>  | <b>103</b> |
| 7.1            | Utgångspunkter för en effektiv och ändamålsenlig utvärderingsverksamhet               | 103        |
| 7.2            | Organisatoriska förutsättningar för utvärdering finns                                 | 104        |
| 7.3            | Ekonomiska resurser för utvärdering finns   | 105        |
| 7.4            | Inriktningen på Sidas utvärderingsverksamhet behöver förtydligas                      | 105        |
| 7.5            | Förutsättningarna för fristående utvärdering behöver förbättras                       | 107        |
| 7.6            | Brist på utvärdering av långsiktiga effekter  | 112        |
| 7.7            | Mottagandet av resultaten är en svag länk   | 112        |
|                | <b>Referenser</b>   | <b>115</b> |
| <br>           |   |            |
| <b>Bilagor</b> |   |            |
| 1              | Regeringsuppdraget  | 121        |
| 2              | Översikt över andra statliga aktörer som kan utvärdera vissa svenska biståndsinsatser | 125        |
| 3              | Utvärdering av utvecklingssamarbete i andra länder – en jämförelse                    | 143        |

## Sammanfattning

Statskontoret har på uppdrag av regeringen gjort en översyn av utvärderingsverksamheten inom Sveriges internationella utvecklingssamarbete, dvs. det svenska biståndet. Vi har undersökt om verksamheten organiseras och styrs på ett lämpligt sätt för att tillförsäkra relevanta utvärderingar av hög kvalitet. I detta avseende har vi särskilt studerat utvärderingsverksamheten vid Sida och SADEV. Därutöver har vi undersökt rutinerna för att ta emot utvärderingsresultaten.

Statskontorets översyn har genomförts vid en tidpunkt när regeringen överväger att göra vissa förändringar i resultatstyrningen och Sida anpassar sin organisation och verksamhet till tidigare ställda krav. Verksamheten vid den fristående utvärderingsmyndigheten SADEV har inte utvärderats sedan den inrättades år 2006. Inriktningen på översynen och de förslag som Statskontoret lämnar bör ses mot denna bakgrund.

### **Ett komplext politikområde som ställer särskilda krav på utvärderingen**

Regeringen eftersträvar ett utvecklingssamarbete som kännetecknas av kvalitet, effektivitet, resultat och transparens. Verksamheten ska grundas på erfarenhet och resultat av tidigare samarbete där lärdomarna ska användas för att förbättra biståndet. Detta ställer höga krav på utvärderingen, men även på mottagandet av resultaten.

Samtidigt innebär utvärdering av svenskt utvecklingssamarbete på många sätt en utmaning. Verksamheten genomförs i samarbetsländer av olika karaktär och med varierande förutsättningar. Stöd ges i olika former och genom olika kanaler. Styrningen av verksamheten sker i flera led där många samarbetspartners är inblandade. Vidare genomförs flertalet biståndsinsatser i det enskilda samarbetslandet med bidrag från ett flertal givare. Det kan därför vara svårt att avläsa resultat av specifika svenska insatser. Dessutom kan effekter av genomförda insatser oftast avläsas först på lång sikt.

### **Organisation och resurser för utvärdering finns**

Statskontoret har tolkat att utvärdering inom utvecklingssamarbetet ska fylla två huvudsakliga syften:

1. Att ge underlag för den löpande resultatstyrningen och resultatbedömningen.

2. Att ge fristående bedömningar av effekterna av politiken och verksamheten samt effektiviteten i genomförandet av den.

Statskontoret bedömer att det finns organisatoriska förutsättningar att uppfylla båda dessa syften. Sida har sedan länge en framträdande roll i den löpande resultatstyrningen och resultatbedömningen av framför allt det bilaterala biståndet. Den utvärdering som Sida bedriver syftar till att stärka den egna resultatredovisningen och utveckla verksamheten samt att ge underlag för myndighetens strategiska beslut. Enheten för uppföljning och utvärdering (Sida UTV) svarar för utvärderingar av strategisk karaktär. Dessa utvärderingar kan vara tvärsektorieella eller tematiska och är ofta mer omfattande eller metodologiskt svårare att genomföra än de utvärderingar som avser insatser på en decentraliserad nivå. Sida använder i huvudsak konsulter för att genomföra utvärderingarna och verksamheten finansieras till största delen av sakanslag.

SADEV, som är fristående från både biståndspolitik och verksamhetens genomförande, har till uppgift att utvärdera resultat och effekter av utvecklingssamarbetet inom hela politikområdet. Myndigheten ska också utvärdera effektiviteten i användningen av biståndsmedel. Inom ramen för uppdraget kan SADEV utvärdera Regeringskansliets hantering av det multilaterala biståndet. Utvärderingen av de multilaterala organisationernas verksamhet genomförs dock främst av organisationernas egna utvärderingsfunktioner. SADEV använder i huvudsak egen personal för att genomföra utvärderingarna. Verksamheten finansieras av myndighetens förvaltningsanslag.

Enligt Statskontoret förefaller också de ekonomiska resurser som finns för utvärdering genom SADEV och Sida UTV ligga på en skälig nivå vid en internationell jämförelse.

### **Sidas utvärderingsuppdrag behöver förtydligas**

Statskontoret bedömer att Sidas uppdrag att bedriva utvärdering är vagt formulerat. Myndigheten har exempelvis inget uttryckligt uppdrag från regeringen att genomföra strategiska utvärderingar, vilka till närmare hälften hittills har utgjorts av utvärderingar tillsammans med andra givare.

Statskontoret bedömer att strategisk utvärdering har fått en svagare organisatorisk ställning inom Sida. Den tidigare självständiga utvärderingsenheten har ersatts av en mer verksamhetsnära och internt stödjande funktion. Förändringen kan ses som en effekt av bl.a. SADEV:s tillkomst samt ett behov av att höja kvaliteten i utvärderingen av insatser och förbättra det egna lärandet.

Sida UTV:s nya roll innebär å ena sidan en ökad möjlighet att mer systematiskt använda utvärderingen av insatser i resultatredovisningen, men kan å andra sidan innebära en risk för att utvärdering på en strategisk nivå kan komma att ges minskad prioritet. Statskontoret erfar också att Sida har för

avsikt att framöver delta i färre givargemensamma utvärderingar på en sådan nivå.

- Statskontoret föreslår att regeringen i styrningen av Sida tydligare anger vilken övergripande inriktning myndighetens utvärderingsverksamhet ska ha.

### **Förväntningarna på SADEV har inte infriats**

När SADEV bildades var förväntningarna på myndigheten höga. Myndigheten skulle producera analyser och utvärderingar av utvecklingsarbetets resultat och effekter samt av effektiviteten i genomförandet av politiken och verksamheten. Vidare ställdes höga krav på integritet och kompetens där bl.a. närhet till relevant forskning betonades. Det ansågs också viktigt att värna myndighetens möjligheter att själv besluta om vilka utvärderingar som skulle utföras.

Statskontoret bedömer att förväntningarna på SADEV inte har infriats. Myndigheten har ännu inte utvärderat effekter av biståndet. Majoriteten av utvärderingarna har varit inriktade på processer och inre effektivitet. I de uppdrag som regeringen har lagt på myndigheten har långsiktiga effektutvärderingar inte heller efterfrågats. SADEV har också i begränsad utsträckning deltagit i givargemensamma utvärderingar, vilka kan ge ökade möjligheter att utvärdera effekter. Statskontoret bedömer dock att myndigheten inte har reella möjligheter att kunna bidra finansiellt till sådana utvärderingar då de inte kan finansieras genom myndighetens förvaltningsanslag.

Det har framkommit kritik mot bristande relevans och kvalitet i enskilda utvärderingar. Den externa kvalitetsgranskning som Utrikesdepartementet har låtit genomföra av ett urval av aktuella rapporter från SADEV pekar på generella och systematiska kvalitetsbrister. Statskontoret bedömer att problemen till stor del kan förklaras av brister i interna processer för projektstyrning, genomförande och kvalitetssäkring. De kan också förklaras av otillräcklig kompetens för det uppdrag myndigheten har att utföra. Sammantaget medför detta en risk för att utvärderingarna inte kan utgöra ett användbart underlag för lärande eller ansvarsutkrävande och än mindre som underlag för strategiska beslut om utvecklingsarbetet. Utifrån ett sådant perspektiv kan SADEV:s verksamhet inte bedömas vara effektiv.

### **Den fristående utvärderingen behöver ges bättre förutsättningar**

Statskontoret bedömer att problemen i SADEV:s verksamhet i hög grad hänger samman med de förutsättningar som myndigheten har getts. Lokaliseringen blev en helt annan än vad som förutsattes vara viktig för verksamheten. Beslutet att förlägga SADEV till Karlstad har, tillsammans med interna problem, bidragit till svårigheterna att rekrytera och behålla personal med rätt kompetens. Regeringen har också valt att lägga särskilda uppdrag på myndigheten, vilka periodvis har tagit mycket resurser i anspråk. Uppdragen

har begränsat utrymmet för den egeninitierade verksamheten i motsvarande grad samt gjort den svårare att planera.

När verksamheten blir mer styrd utifrån minskar sannolikt också incitamenten att ägna tid åt omvärldsanalys och strategiskt arbete. SADEV har enligt Statskontorets bedömning ingen tydlig strategi för hur mandatet och resurserna ska användas. Till skillnad från flera andra svenska fristående utvärderingsmyndigheter har SADEV heller inget rådgivande organ, utöver insynsrådet, knutet till sig som kan bistå myndigheten med förslag om vad som är relevant att utvärdera.

Statskontorets sammantagna slutsats är därför att SADEV behöver ges bättre förutsättningar att möta behovet av relevanta, oberoende utvärderingar av hög kvalitet. Enligt Statskontoret finns det ett behov av en fristående utvärderingsmyndighet inom politikområdet med uppgift att utvärdera effekter av politiken och verksamheten samt effektiviteten i genomförandet av densamma. En utvärderingsmyndighet kan motiveras av politikområdets omfattning. Den kan också motiveras utifrån de ambitioner regeringen har att stärka resultatstyrningen och påvisa huruvida utvecklingssamarbetet är effektivt och leder till förväntade resultat, såsom t.ex. en minskad fattigdom.

Statskontoret föreslår därför att regeringen skapar förutsättningar för en omstart av SADEV. För att åstadkomma detta bör regeringen enligt Statskontoret:

- Knyta ett råd eller en extern expertgrupp till myndigheten. Funktionen uppgift bör vara att utifrån olika expertområden stödja myndigheten när det gäller uppslag till relevanta områden att utvärdera. Funktionen kan lämpligen bestå av företrädare för bl.a. UD, Sida och utvecklingsforskningen.
- Överväga i vilken grad myndigheten ska bedriva utvärderingsverksamhet med egen personal. Ett alternativ till att utföra verksamheten med i huvudsak egen personal är att bygga myndigheten kring en mindre kärna av egen personal med kompetens inom utvärdering och bistånd som också har kompetens att upphandla kvalificerade utvärderingstjänster.
- Överväga en annan lokalisering av myndigheten. Valet av ort bör tillförsäkra verksamheten tillgång till en stabil och kvalificerad kompetensbas samt närhet till centrala biståndsaktörer, utvecklingsforskning och arenor där biståndsfrågor diskuteras.
- Se över formerna för myndighetens finansiering för att möjliggöra för den att finansiellt kunna bidra till givargemensamma utvärderingar.
- Vara återhållsam med att lägga uppdrag på myndigheten. Om regeringen ändå bedömer att det finns behov av att göra detta bör det övervägas om uppdragen ska vara förenade med särskild finansiering.



## **Brist på utvärdering av långsiktiga effekter**

Statskontoret menar att de två huvudsakliga syftena med utvärderingen inom utvecklingsarbetet är att den dels ska utgöra ett stöd till den reguljära resultatstyrningen, dels ge fristående bedömningar av utvecklingsarbetets effekter och effektivitet.

Utvecklingen av Sidas utvärderingsverksamhet samt inriktningen av SADEV:s verksamhet har enligt Statskontoret sammantaget medfört att en obalans mellan de två syftena har uppstått. Mycket få utvärderingar av utvecklingsarbetets mer långsiktiga effekter har genomförts. Resurserna har i stor utsträckning kommit att riktas mot den reguljära resultatstyrningen samt mot inre styrprocesser.

Givet att en omstart av verksamheten vid SADEV kommer till stånd, bör regeringen enligt Statskontoret försäkra sig om att myndigheten ges förutsättningar och utrymme för att genomföra långsiktiga effektutvärderingar. En strävan bör också vara att sådana utvärderingar ska kunna utgöra ett underlag i såväl resultatstyrningen som för beslut om den mer strategiska inriktningen av utvecklingsarbetet.

Sidas utvärderingsverksamhet riktas allt mer mot uppföljning och utvärdering av enskilda insatser. Enligt Statskontoret är det dock viktigt att Sida även fortsättningsvis har viss analyskapacitet för att genomföra strategiska utvärderingar samt utvärderingar med fokus på effekter. Statskontoret menar att regeringen, för att uppnå en balans beträffande vilken typ av utvärderingar som produceras, vid behov kan uppdra åt att Sida genomföra även denna typ av utvärderingar.

## **Rutinerna för mottagande av resultat behöver utvecklas**

Ett primärt syfte med utvärderingar på området är att de ska användas för att styra mot ett mer effektivt och resultatriktat bistånd. För detta krävs väl fungerande rutiner för mottagande. Enligt Statskontoret förefaller Sidas interna rutiner för att hantera och ge respons på strategiska utvärderingar från den egna utvärderingsenheten vara mer utvecklade och transparenta än de rutiner som både UD och Sida tillämpar för utvärderingar från SADEV. Detta beror enligt Statskontoret till en del på att regeringen inte tydligt har angett till vem eller vilka SADEV ska rapportera och vilka formella krav som bör ställas på hanteringen. Statskontoret bedömer att motsvarande rutiner är utformade på ett tydligare sätt i flera andra länder.

Även om det inom UD finns ambitioner att skapa rutiner för hanteringen av SADEV:s rapporter har dessa hittills inte fungerat tillfredsställande. Statskontoret bedömer att rutinerna för s.k. management response är outvecklade och brister i transparens. UD är inte heller organiserat för att hantera rapporter som inte tydligt kan kopplas till en beslutsprocess. Även kapaciteten att

ta hand om resultaten i en fortsatt analytisk process är otillräcklig. Detta medför att mottagandet är en svag länk i utvärderingsprocessen.

- Statskontoret föreslår att regeringen förtydligar vem som är formell mottagare av utvärderingsrapporter från SADEV. Regeringen bör också se till att det skapas tillfredsställande formella och transparenta rutiner för mottagande av myndighetens rapporter.

# 1 Statskontorets översyn

Under år 2007 inledde regeringen en reformering av biståndet och biståndsförvaltningen i syfte att skapa bättre förutsättningar för ett effektivt och resultatriktat utvecklingssamarbete. Åtgärder i detta arbete har varit att förstärka resultatstyrningen och systematisera uppföljningen. Därförinnan inrättade regeringen en fristående utvärderingsmyndighet inom sektorn, Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete (SADEV), i syfte att stärka utvärderingen.<sup>1</sup>

På regeringens uppdrag har Statskontoret nyligen utvärderat tillämpningen av modellen för förstärkt resultatstyrning.<sup>2</sup> Syftet med föreliggande uppdrag till Statskontoret är att ge regeringen underlag för att utveckla styrningen av utvärderingsverksamheten.

## 1.1 Regeringens uppdrag till Statskontoret

Uppdraget till Statskontoret innefattar att göra en översyn av utvärderingsverksamheten inom Sveriges internationella utvecklingssamarbete och pröva om den är ändamålsenlig. Regeringen vill säkerställa att verksamheten styrs och organiseras på ett lämpligt sätt samt tillse att processerna för att följa upp utvärderingarna är ändamålsenliga. Statskontoret ska vid behov lämna förslag på hur verksamheten kan förbättras i dessa avseenden.

I uppdraget framför regeringen vikten av att resurserna för utvärdering utnyttjas effektivt och att verksamheten producerar relevanta utvärderingar av hög kvalitet. För att utvärderingarna ska komma till användning krävs också att det finns ändamålsenliga processer för att följa upp de resultat som framkommer. Detta anses angeläget eftersom utvärderingar spelar en central roll för att utforma och följa upp svensk biståndspolitik och biståndsverksamhet. Utvärderingarna ska bidra till lärande och ansvarsutkrävande och i förlängningen till ett effektivt och resultatriktat bistånd.

Översynen ska omfatta utvärdering av biståndsverksamhet som finansieras inom utgiftområde 7 Internationellt bistånd, men vara särskilt inriktad på biståndsverksamhet som är speciell eller av betydande omfattning. När det gäller att använda och följa upp utvärderingsresultaten ska översynen inrik-

---

<sup>1</sup> Förordning (2005:1214) med instruktion för Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete.

<sup>2</sup> Statskontoret (2011) *Styrning av svensk biståndspolitik, En utvärdering* (Statskontoret 2011:25). Rapporten presenterades för regeringen i oktober 2011.

tas mot de aktörer som har övergripande ansvar för att styra och/eller genomföra verksamhet inom utgiftsområdet.

Statskontoret ska också jämföra utvärderingsverksamheten inom utvecklingssamarbetet med hur den är organiserad i ett urval av andra länder, bl.a. Storbritannien, och i ett urval av andra statliga verksamheter i Sverige. Den senare jämförelsen kan enligt uppdraget ta utgångspunkt i Statskontorets skrift *Fristående utvärderingsmyndigheter – en förvaltningspolitisk trend?* Därutöver ska Statskontorets utvärdering av regeringens modell för resultatstyrning inom det internationella utvecklingssamarbetet beaktas. Uppdraget i sin helhet finns i bilaga 1.

Enligt det ursprungliga beslutet skulle Statskontoret ha redovisat uppdraget till regeringen senast den 20 april 2012. Utrikesdepartementet beslutade dock att förlänga uppdragstiden till den 15 maj 2012. Bakgrunden till förlängningen var att Statskontoret skulle ha möjlighet att beakta en konsultrapport som departementet hade beställt och som blivit försenad.

## **1.2 Statskontorets tolkning av uppdraget**

Statskontoret ska se över den utvärderingsverksamhet som bedrivs i den svenska förvaltningen. Utvecklingssamarbete har både en nationell och internationell agenda, exempelvis för vilka resultat som eftersträvas och hur samarbete och utvärdering bör bedrivas. Även om Statskontorets utredning har en nationell förvaltningspolitisk inriktning behöver vi ta hänsyn till att det svenska biståndet och utvärderingen av det verkar i en internationell miljö. I detta ingår bl.a. att beakta internationella åtaganden som Sverige har gjort samt riktlinjer som utfärdats av OECD:s biståndskommitté DAC (Development Assistance Committee).

### **Två huvudfrågor att belysa i översynen**

Utgångspunkten för Statskontorets översyn är enligt uppdraget att pröva om utvärderingsverksamheten är ändamålsenlig. Av de specifika frågor som anges i uppdragstexten bedömer Statskontoret att följande två sammanfattar det som regeringen vill ha belyst i översynen:

- Är nuvarande styrning och organisering av utvärderingsverksamheten ändamålsenlig för att säkerställa ett effektivt resursutnyttjande samt relevanta utvärderingar av hög kvalitet?
- Tillämpas ändamålsenliga processer för att sprida, ta emot och följa upp utvärderingsresultat så att de kommer till användning?

### **En ändamålsenlig utvärderingsverksamhet**

Enligt Statskontorets tolkning handlar frågan om ändamålsenlighet i hög grad om huruvida utvärderingsverksamheten är lämpligt utformad i förhållande till vad främst regeringen vill få ut av den. Uppdragstexten ger

ingen information om vilka eventuella problem som finns i verksamheten idag. Den ger dock viss vägledning om vad regeringen anser ska känneteckna en lämpligt utformad verksamhet. Dessa önskemål kan utgöra en grund för att bedöma hur dagens verksamhet fungerar och för att identifiera eventuella behov av förändring i organisation, styrning och uppföljning.

### **Ett effektivt resursutnyttjande och en effektiv förvaltning**

Regeringen är mån om att de resurser som avsätts för att utvärdera svenskt utvecklingsamarbete används på ett effektivt sätt. Frågan om effektivt resursutnyttjande är en överordnad fråga i Statskontorets översyn. Den kan sägas inrymma de förväntningar som regeringen har på organisationen och verksamheten. En organisation som inte producerar utvärderingar som är relevanta, av hög kvalitet eller inte tar om hand resultaten på ett bra sätt kan inte anses vara väl använda pengar.

Man kan också tala om en effektiv statlig organisation utifrån ett allmänt förvaltningspolitiskt perspektiv. I den senaste förvaltningspolitiska propositionen har regeringen gett uttryck för vissa grundläggande krav på hur förvaltningen bör organiseras och styras för att vara effektiv. Här framgår bl.a. att en myndighets ansvar och uppgifter ska vara tydliga och avgränsade i förhållande till andra myndigheters. Myndigheter ska som regel inte ha överlappande uppgifter. När det gäller uppföljning, utvärdering och kontroll anser regeringen att fördjupade analyser av en verksamhets effekter och effektivitet bör utföras av någon annan än de myndigheter som bedriver verksamheten. Vidare anger regeringen att det ställs stora krav på Regeringskansliet och regeringens stabsmyndigheter att följa, sammanställa och bearbeta kunskap till stöd för de politiska beslutsprocesserna.<sup>3</sup>

### **Relevanta utvärderingar av hög kvalitet**

Regeringens utgångspunkt är att de utvärderingar som produceras ska vara relevanta för biståndspolitik och bistandsverksamheten och att de ska hålla hög kvalitet i övrigt. Statskontorets uppdrag innefattar inte att bedöma relevansen och kvaliteten i utvärderingarna som sådana. I vårt uppdrag ligger främst att bedöma om det finns bra förutsättningar att producera relevanta utvärderingar av hög kvalitet.

Ett sätt att på ett övergripande plan bedöma produktionens relevans är att ställa de utvärderande myndigheternas uppdrag och produktion i relation till vilka och vems behov som ska täckas. Förutsättningarna för att producera relevanta utvärderingar borde vara goda om uppdraget till myndigheten om vad den förväntas producera är tydligt. Förutsättningarna borde också vara goda om mottagaren på annat sätt har gett uttryck för behov och använd-

---

<sup>3</sup> Prop. 2009/10:175, sid. 72 och 112.

ningsområde eller om den utvärderande myndigheten har kompetens och rutiner för att själv identifiera detta.

En internationellt erkänd definition av kvalitet är ”alla sammantagna egenskaper hos ett objekt eller en företeelse som ger dess förmåga att tillfredsställa uttalade och underförstådda behov” hos mottagaren eller intressenten.<sup>4</sup> Objektet eller företeelsen är i det här fallet en utvärdering. Förmågan hos organisationen att leda och utveckla verksamheten så att slutprodukten får önskade egenskaper brukar benämnas kvalitetsarbete. En utvärderings kvalitet byggs i hög grad upp genom kompetensen hos dem som genomför arbetet. Förutsättningarna att rekrytera rätt kompetens blir därmed viktiga för att nå kvalitet i verksamheten. Därutöver behöver den utvärderande myndigheten ha en väl fungerande kvalitetssäkring av arbetet.

Parallellt med Statskontorets översyn har Utrikesdepartementet låtit genomföra en extern kvalitetsgranskning av ett urval av fem utvärderingsrapporter från SADEV, vilken Statskontoret använder sig av.<sup>5</sup> Konsulten som har genomfört granskningen har i sin bedömning utgått från en kvalitetsstandard. Standarden beskriver 30 egenskaper som en bra utvärdering bör ha. Dessa sammanfattas under fyra rubriker – användbar, tillförlitlig, etisk och effektiv.<sup>6</sup>

### **Spridning, rapportering och mottagande av utvärderingsresultat**

Regeringens utgångspunkt är att resultaten från utvärderingarna ska komma till användning. Det ingår dock inte i Statskontorets uppdrag att bedöma i vilken mån och på vilket sätt de kommer till praktisk användning. Vårt uppdrag handlar om att bedöma om nuvarande rutiner för att rapportera och sprida respektive ta emot och följa upp utvärderingsresultat ger bra förutsättningar för att resultaten tas om hand för vidare användning. För en bra rapportering kan det krävas att den utvärderande myndigheten vet vem eller vilka som är huvudmottagare och att det finns rutiner och kanaler för att förmedla resultaten. För ett bra mottagande och uppföljning av utvärderingsresultaten kan det krävas att det hos mottagaren finns rutiner och kapacitet att ta emot och hantera resultaten. Om detta inte fungerar väl finns det

---

<sup>4</sup> Denna definition används vid ISO 9001-certifiering som är ett system för kvalitetsledning i organisationer. Se även t.ex. *Ekonomistyrningsverkets ordbok* (ESV 2004:14), Statskontoret (2011) *Modell för förvaltningspolitisk uppföljning i staten* (2011:9), Statskontoret (2011) *Förutsättningar för en samlad och systematisk uppföljning av kvalitet, produktivitet och effektivitet i offentlig sektor* (2011:13) och Kungliga vetenskapsakademien (2008) *Kvalitet och föredömen – vad står kvalitet för idag?*

<sup>5</sup> Det anlitade företaget Andante – tools for thinking AB presenterade 2012-04-12 resultaten i rapporten *Utvärdering av utvärderingar – en analys av kvaliteten hos ett urval rapporter från SADEV*.

<sup>6</sup> The Program Evaluation Standards. The Joint Committee on Standards for Educational Evaluations. Antagna år 1994.

risk för att utvärderingarna inte kommer till användning – hur relevanta och väl genomförda de än är.

### **1.3 Berörda organisationer och avgränsningen av dessa**

I uppdraget skiljer regeringen på myndigheter eller organisationer som genomför utvärderingar och organisationer som tar emot och följer upp utvärderingsresultat. Vad gäller genomförandet skiljer regeringen vidare på intern respektive extern utvärdering.

Vår tolkning är att regeringen med intern utvärdering avser sådan utvärdering som initieras eller utförs av den organisation som också svarar för biståndsverksamheten, det vill säga att implementera politiken. Den utvärdering som bl.a. Sida utför, eller låter utföra, skulle med detta synsätt betraktas som intern. Utvärdering som utförs av en organisation som är fristående från de organisationer som genomför biståndsverksamheten, exempelvis av SADEV, skulle därmed benämnas extern.

#### **Verksamheten vid SADEV och Sida UTV ägnas störst intresse**

I enlighet med uppdraget behandlar Statskontoret översiktligt de statliga organisationer som från ett internt respektive externt perspektiv genomför utvärderingar av verksamheten inom utgiftsområde 7. Översynen koncentreras dock främst på utvärderingsverksamheten vid SADEV och Sida.

SADEV bildades år 2006 och har till uppgift att utvärdera det svenska internationella utvecklingssamarbetet och reformsamarbetet i Östeuropa, vilket motsvarar verksamheten inom utgiftsområde 7. Tillkomsten av en självständig utvärderingsfunktion av utvecklingssamarbetet, genomförd av en i förhållande till biståndsverksamheten oberoende aktör, skulle enligt både regeringen och riksdagen stärka utvärderingsarbetet och öka dess trovärdighet.<sup>7</sup> Vad SADEV har tillfört och hur myndigheten har axlat sin roll som fristående utvärderingsmyndighet bedömer Statskontoret som en viktig infallsvinkel i översynen. Att SADEV inte har varit föremål för någon extern utvärdering eller granskning är ytterligare ett skäl att ägna särskilt intresse åt myndighetens verksamhet.

Sida har en viktig roll i resultatstyrningen när det gäller att löpande följa upp och utvärdera resultat inom det bilaterala utvecklingssamarbetet. Vid Sida finns en central utvärderingsfunktion, enheten för uppföljning och utvärdering. Enheten, vanligen kallad UTV, ansvarar för att bl.a. initiera utvärderingar av mer strategisk karaktär. Verksamheten vid denna enhet kommer vi att ägna störst intresse.

---

<sup>7</sup> Prop. 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3, rskr. 2003/04:112.

## **UD och Sida som främsta mottagare av biståndsrelevanta utvärderingar**

När det gäller mottagande och uppföljning av biståndsrelevanta utvärderingsresultat tolkar vi att regeringen främst åsyftar Regeringskansliet, eller Utrikesdepartementet (UD), samt Sida.

Utrikesdepartementet kan använda utvärderingar som underlag i två olika funktioner – som politiskt beredningsorgan respektive ansvarig för myndighetsstyrningen. Statskontoret ägnar störst intresse åt mottagandet av utvärderingsrapporter från SADEV.

Som ansvarig för en stor del av utvecklingssamarbetet har Sida en roll som mottagare och användare av utvärderingsresultat som myndigheten själv tar fram. Statskontoret ägnar störst intresse åt Sidas mottagande av de strategiska utvärderingar som produceras av Sida UTV samt utvärderingar från SADEV som rör Sidas verksamhet.

### **1.4 Genomförande av uppdraget**

För att belysa de frågeställningar som anges i uppdraget har Statskontoret studerat dokument, genomfört intervjuer samt begärt både muntliga och skriftliga upplysningar från flera organisationer.

I syfte att få en bild av behovet av utvärdering och förväntningarna på utvärderingsverksamheten inom Sveriges internationella utvecklingssamarbete har vi studerat riksdagstrycket och andra relevanta styrdokument. Vi har också studerat utredningar och andra förarbeten som har utgjort underlag inför bildandet av SADEV. Därutöver har vi intervjuat ledamöter i riksdagens utrikesutskott och tjänstemän vid utskottets kansli, tjänstemän vid Utrikesdepartementet<sup>8</sup> samt företrädare för Sida och SADEV.

Information om och synpunkter på utvärderingsverksamheten vad gäller produktion, relevans och kvalitet samt hur utvärderingsrapporterna mottas har vi bl.a. inhämtat via intervjuer. Vi har intervjuat tjänstemän vid Utrikesdepartementet, ledamöter i utrikesutskottet och personal vid utskottets kansli, ledning och personal vid SADEV samt ledning och personal vid främst Sida UTV. Därutöver har vi intervjuat tidigare chefer för Sidas utvärderingsenhet samt flera utvärderare och en chef som har slutat sin anställning vid SADEV. Vårt syfte med att samtala med tidigare anställda vid SADEV och Sida UTV har varit att få en bild av verksamheternas utveckling. Detta har vi ansett vara särskilt angeläget mot bakgrund av de förändringar båda verksamheterna har genomgått de senaste åren. Sammanlagt har vi intervjuat cirka 45 personer, varav 10 riksdagsledamöter.

---

<sup>8</sup> Enheten för styrning och metoder i utvecklingssamarbetet (UD-USTYR), enheten för utvecklingspolitik (UD-UP) samt enheten för multilateralt utvecklingssamarbete (UD-MU).



För närmare information om hur utvärderingsverksamheten vid SADEV och Sida styrs, inriktas och genomförs har vi studerat regeringens och myndigheternas styrdokument samt interna verksamhetsrelaterade dokument.<sup>9</sup> Vi har i detta sammanhang studerat de båda myndigheternas produktion samt deras processer för att välja, genomföra och kvalitetssäkra utvärderingarna samt att sprida resultaten. I syfte att få bättre inblick i utvärderingsarbetet och de interna processerna har vi också ställt frågor utifrån ett urval av utvärderingsrapporter från de båda myndigheternas produktion under de två senaste åren (våren 2010–hösten 2011). Därmed har rapporterna utgjort aktuella exempel på utvärderingsarbetet och där de som har varit involverade i arbetet har haft möjlighet att komma ihåg processerna. Rapporterna har dock inte varit så nya att resultaten inte har hunnit tas om hand. För SADEV har vi valt fem rapporter. Dessa valdes ut för att spegla myndighetens produktion av egeninitierade utvärderingar respektive regeringsuppdrag samt bilateralt respektive multilateralt utvecklingssamarbete. För Sida UTV har vi valt fyra rapporter som avser egeninitierade strategiska utvärderingar respektive samutvärderingar med andra givare/partners. Vad gäller mottagandet av rapporterna har vi efterfrågat upprättade svar eller åtgärdsplaner (management response) vid UD respektive Sida.

Som ett komplement till detta underlag har vi även använt oss av resultat från externa kvalitetsgranskningar av såväl Sidas som SADEV:s rapporter samt resultaten från den användarundersökning som SADEV lät en konsult genomföra i början av år 2012. Undersökningen, som omfattade ett urval av 14 rapporter, syftade till att få information om hur rapporterna hade tagits emot och i vilken mån rekommendationerna hade varit användbara.

Inom ramen för uppdraget har Statskontoret beskrivit vilka statliga aktörer, utöver SADEV och Sida, som genomför utvärderingar inom utgiftsområdet från ett internt respektive externt perspektiv. Detta redovisas i bilaga 2. Underlaget till beskrivningen av den interna utvärderingen, dvs. utvärdering av den egna verksamheten, bygger i huvudsak på underlag vi har begärt från de berörda aktörerna.<sup>10</sup> De frågor vi har ställt rör bl.a. i vilken mån de utvärderar den verksamhet de bedriver med medel från något av sakanlagen Biståndsverksamhet (1:1) eller Reformsamarbete i Östeuropa (2:1).

Statskontoret har relativt översiktligt och utifrån några valda aspekter studerat centrala utvärderingsfunktioner inom utvecklingssamarbetet i ett urval av andra länder. Vi har tagit utgångspunkt i den rapport som OECD/DAC pub-

---

<sup>9</sup> Underlagen från SADEV och Sida har utgjorts av bl.a. årsredovisningar, budgetunderlag, utvärderingsrapporter, arbetsordningar, protokoll från styrelsemöten respektive insynsråds-möten, utvärderingsplaner, projektplaner, kompetensförsörjningsplaner och personalstatistik, verksamhetsuppföljningar och andra interna dokument och sammanställningar som vi har begärt.

<sup>10</sup> Underlag har begärts från Svenska institutet, Folke Bernadotteakademien, Swedfund International AB, Riksrevisionen, Rikspolisstyrelsen, Kriminalvården, Strålsäkerhetsmyndigheten och Regeringskansliet/UD.

licerade år 2010 och kompletterat detta material med uppdaterade uppgifter för Storbritannien och Tyskland. En sammanfattning av jämförelsen finns i bilaga 3.

I jämförelsen av SADEV med andra fristående utvärderingsmyndigheter i Sverige har vi i huvudsak utgått från Statskontorets rapport från år 2011 om fristående utvärderingsmyndigheter.<sup>11</sup> Relevanta jämförelser och jämförelsemått används i vår analys i kapitel 7.

Utrikesdepartementet, SADEV och Sida har getts möjlighet att kontrollera fakta och lämna synpunkter på ett utkast till denna rapport. Riksdagens utrikesutskott samt övriga myndigheter och organisationer som har lämnat underlag till översynen har fått möjlighet att kontrollera fakta i valda delar.

Uppdraget har genomförts av Annika Gustafsson (projektledare), Anna Eriksson, Peter Ambrosion och Gunnar Gustafsson. En intern referensgrupp har varit knuten till projektet. Den har bestått av Eric Gandy, Lina Westin och Charlotte Desprès.

## 1.5 Rapportens disposition

Rapporten inleds i kapitel 2 med en översiktlig beskrivning av det internationella utvecklingssamarbetet och förutsättningarna att bedriva utvärdering på området. Därefter behandlar vi i kapitel 3 vad utvärdering kan ha för syfte samt vad som kan styra hur utvärdering bör organiseras. Vi beskriver här också utvärderingsverksamheten i DAC-länderna samt vilka behov de svenska utvärderingsresurserna ska fylla.

I kapitel 4 respektive 5 redogör vi för våra iakttagelser vad gäller utvärderingsverksamheten vid Sida respektive SADEV. Vi behandlar bl.a. myndigheternas utvärderingsuppdrag, organisation och resurser, kompetens, inriktningen på verksamheten samt processer för att välja, genomföra och kvalitetssäkra utvärderingarna. De båda kapitlen belyser den första av de två huvudfrågor i översynen. (Se avsnitt 1.2.)

I kapitel 6 belyser vi den andra huvudfrågan genom att redovisa våra iakttagelser om Sidas och SADEV:s sätt att sprida utvärderingsresultat. Vi belyser också processerna inom UD och Sida för ta mot och ge respons på resultat i rapporter från SADEV respektive Sida UTV. Vi redovisar i detta kapitel också hur spridnings- och mottagningsrutinerna kan se ut i andra DAC-länder.

Rapporten avslutas i kapitel 7 med Statskontorets slutsatser och förslag.

---

<sup>11</sup> Statskontoret (2011) *Fristående utvärderingsmyndigheter – en förvaltningspolitisk trend?*

## **2 Internationellt utvecklingssamarbete – ett komplext politikområde**

Förutsättningar för att styra och organisera en utvärderingsverksamhet påverkas i hög grad av det aktuella politikområdets karaktär. I detta kapitel beskriver vi därför inledningsvis det svenska internationella utvecklingssamarbetets omfattning och inriktning. Vi redogör även översiktligt för olika former av bistånd samt de statliga aktörer som, utifrån Statskontorets uppdrag, är de mest centrala på området. Därutöver behandlas regeringens intentioner beträffande stärkt resultatstyrning på området samt övergripande målstrukturer. Avsnittet avslutas med några reflektioner över förutsättningarna att bedriva utvärdering på området.

### **2.1 Biståndets omfattning och inriktning**

Riksdagen har beslutat att svenskt bistånd ska uppgå till en procent av bruttonationalinkomsten (BNI). Internationellt är Sverige ett av de länder som avsätter störst andel av BNI till bistånd. Det svenska utvecklingssamarbetet har under de senaste 10 åren ökat med mer än 100 procent i nominella termer. År 2011 uppgick den totala biståndsramen till ca 36 miljarder kronor.<sup>12</sup>

Svenskt bistånd kanaliseras huvudsakligen genom bilateralt och multilateralt utvecklingssamarbete. Bilateralt utvecklingssamarbete innebär att insatser genomförs i enskilda samarbetsländer med vilka Sverige bedriver utvecklingssamarbete. Denna verksamhet ansvarar i huvudsak Sida för. Multilateralt utvecklingssamarbete, dvs. bistånd genom multilaterala organisationer, lämnas bl.a. i form av s.k. basbudgetstöd till organisationer som FN, Världsbanken, regionala utvecklingsbanker och utvecklingsfonder. Denna verksamhet ansvarar Regeringskansliet (UD) för. I det multilaterala utvecklingssamarbetet ingår Sveriges bidrag till EU:s gemensamma bistånd. Sida kan använda multilaterala organisationer för att genomföra bilateralt utvecklingssamarbete. Detta benämns multibilateralt utvecklingssamarbete (multibi).

År 2010 uppgick det bilaterala biståndet (inklusive multibi) till 21 miljarder kronor och det multilaterala biståndet (inklusive EU-biståndet) till 11,6 mil-

---

<sup>12</sup> Från biståndsramen görs avräkningar för bl.a. flyktingmottagande och EU:s gemensamma bistånd med ca 5 miljarder kronor.

jarder kronor. Det bilaterala biståndet utgör därmed närmare två tredjedelar av det totala biståndet.<sup>13</sup>

## 2.2 Landkategorier och samarbetsformer

Regeringen har en ambition att koncentrera utvecklingssamarbetet till färre länder och sektorer. Tanken är att Sverige i första hand ska vara verksamt i länder och sektorer där vi i förhållande till andra givare har komparativa fördelar. År 2010 bedrev Sverige ett fördjupat utvecklingssamarbete med 34 länder. Därutöver bidrog Sverige med stöd till ytterligare ett antal länder genom selektivt samarbete, humanitärt bistånd, regionalt bistånd och stöd via enskilda organisationer.

Samarbetsländerna är indelade i sex olika landkategorier. Kategori 1 utgörs av länder med vilka Sverige bedriver långsiktigt utvecklingssamarbete. Här återfinns de länder i Afrika som erhåller mest bistånd. Kategori 2 utgörs av länder och områden i konflikt- och/eller postkonfliktsituationer. Kategori 3 utgörs av länder i Östeuropa med vilka Sverige bedriver ett reformsamarbete. I länder i kategori 4 bedrivs insatser i syfte att stödja demokrati och främja mänskliga rättigheter under alternativa former. Kategori 5 utgörs av länder med vilka Sverige bedriver selektivt samarbete och kategori 6 av länder där biståndet ska fasas ut.

Det bilaterala utvecklingssamarbetet kanaliseras genom olika former av samarbete. De tre vanligaste är program, projekt och experter. Tidigare var projekt den vanligaste samarbetsformen. En ambition har dock sedan länge varit att i högre grad fokusera biståndet på programstöd. Programstöd kan avse generellt budgetstöd, organisationsstöd, sektorbudgetstöd och sektorprogramstöd. Programstöd är vanligast bland länderna i kategori 1–3. År 2010 var andelen programstöd 79, 35 och 36 procent av stödet till respektive kategori.

Generellt budgetstöd innebär i princip att biståndet går direkt in i landets egen budget. Samtidigt är stödet omgärdat av en rad krav. Mottagarlandet måste ha en fattigdomsstrategi som syftar till att nå målen med landets utvecklingsplan. Budgetstöd kombineras ofta med stöd som bidrar till att stärka landets förvaltningssystem med fokus på offentlig finansiering. Sektorprogramstöd innebär stöd till en utvecklingsplan för en hel sektor, t.ex. undervisningssektorn.

Stöd till organisationer kan t.ex. gälla en multilateral organisation. Aktörs-samverkan inriktas huvudsakligen mot sju utvalda samarbetsländer och avser ofta samarbete mellan en svensk myndighet, ett företag eller en organisation och motsvarande organ i berört samarbetsland.

---

<sup>13</sup> Regeringens skrivelse 2010/11:167 och [www.openaid.se](http://www.openaid.se).

En mindre del av utvecklingssamarbetet utgörs av reformsamarbete i Östeuropa. Reformsamarbetet syftar till stärkt demokrati, rättvis och hållbar utveckling samt närmande till EU och dess värdegrunder.

## 2.3 Målstruktur och styrning

Utvecklingssamarbetet har förändrats under de senaste 5–10 åren. På den internationella arenan är det framför allt Parisdeklarationen och de s.k. millenniemålen som har haft störst inflytande. Millenniemålen anger ett antal mål som är avsedda att uppnås till år 2015, exempelvis att halvera fattigdomen i världen. Parisdeklarationen anger ett antal mål om hur utvecklingssamarbetet bör bedrivas. Bland dessa kan nämnas en ambition om en ökad givarsamverkan, ett ökat ägarskap för samarbetsländerna och ett ökat resultatfokus. Frågan om biståndets resultat har blivit ännu mer central efter toppmötet i Busan (2011). Även inom EU har ett operativt ramverk för biståndseffektivitet (2009) antagits.

### Komplex målstruktur på nationell nivå

På nationell nivå har regeringen beslutat om en politik för global utveckling (PGU) som eftersträvar en ökad samstämmighet i Sveriges internationella agerande. Det övergripande målet för PGU – att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling – gäller därför för samtliga politikområden.

Regeringens styrning av svenskt internationellt utvecklingssamarbete kommer till uttryck i ett stort antal styrdokument, bl.a. propositioner, policyer och strategier. Policyer och strategier gäller normalt under en begränsad tid om högst 5 år. När Statskontoret år 2011 utvärderade styrningen fanns det 10 policyer, 9 tematiska strategier, 41 bilaterala samarbetsstrategier, 1 multilateral strategi och 8 organisationsstrategier för multilaterala organ.

Regeringen har därutöver angett att tre tematiska områden ska prioriteras i allt utvecklingssamarbete – demokrati och mänskliga rättigheter, jämställdhet och kvinnors roll i utvecklingen samt klimat och miljö.

Statskontorets nyligen genomförda utvärdering av resultatstyrningen inom utvecklingssamarbetet visar att målstrukturen och styrningen är mycket komplex och svår att överblicka.<sup>14</sup>

### Effektivt, resultatinriktat och transparent bistånd

Regeringen eftersträvar ett utvecklingssamarbete som kännetecknas av kvalitet, effektivitet, resultat och transparens.<sup>15</sup> Verksamheten ska grundas på

---

<sup>14</sup> Statskontoret (2011) *Styrning av svensk biståndspolitik, En utvärdering* (2011:25).

<sup>15</sup> *Biståndets resultat*, Regeringens skrivelse 2010/11:167.

erfarenhet och resultat av tidigare samarbete. Lärdomarna ska användas för att kontinuerligt förbättra biståndet.<sup>16</sup>

Flera av de internationella överenskommelser som Sverige anslutit sig till har betydelse även för uppföljning och utvärdering. Både givare och mottagare har t.ex. åtagit sig att tydligare ange förväntade resultat av biståndet och att följa upp dessa. Biståndsgivarna ska samordna sina insatser eller program för att underlätta för samarbetsländerna, s.k. givarsamordning eller harmonisering. Åtagandet om harmonisering omfattar även uppföljning och utvärdering.

En prioriterad åtgärd i Sidas och UD:s gemensamma handlingsplan för ett effektivt bistånd 2009–2011 har varit att öka andelen gemensamma utvärderingar och anpassa dem till samarbetslandets arbetscykel. Sverige ska i första hand använda samarbetspartnernas system för bl.a. finansiell styrning, genomförande, uppföljning och utvärdering. Sverige ska också verka för att samarbetslandet utför utvärderingar av hur givarna uppfyller sina internationella åtaganden om biståndseffektivitet. Stödet till samarbetslandets kapacitetsutveckling ska vara behovs- och efterfrågestyrt.<sup>17</sup> Kapacitetsutveckling kan exempelvis handla om att stödja landet i arbetet att bygga upp system och kompetens för att på egen hand kunna följa upp och utvärdera samarbetet.

## Resultatstyrningen har förstärkts

Resultatstyrningen i staten har fört med sig ökade krav på uppföljning, men också utvärdering. Utvecklingssamarbetet är inget undantag. Sedan år 2007 har regeringen försökt att stärka resultatstyrningen av svenskt utvecklingssamarbete samt att på ett mer systematiskt sätt inhämta och bedöma resultat mot uppställda mål.<sup>18</sup> Det är värt att påpeka att spännvidden i begreppet resultat är stor. Enligt Ekonomistyrningsverkets ordlista används resultat som en samlande benämning för prestationer och effekter.<sup>19</sup> I praktiken används dock begreppen på varierande sätt och i SADEV:s instruktion anges t.ex. att myndighetens utvärderingar ska avse ”resultat och effekter”. I regeringens senaste resultatskrivelse till riksdagen beskrivs också att effekter kan mätas på kort, medellång eller lång sikt.<sup>20</sup>

---

<sup>16</sup> *Biståndets resultat*, Regeringens skrivelse 2008/09:189.

<sup>17</sup> Se Riktlinjer för samarbetsstrategier samt Handlingsplan för ett effektivt bistånd 2009–2011 (UD och Sida 2009-06-29).

<sup>18</sup> Regeringens beslut om en modell för förstärkt resultatstyrning, UD2007/22431/USTYR. Modellen består av fem huvudområden för styrning av utvecklingssamarbetet – Tematisk policystyrning och metodriktlinjer, Styrning av samarbetet med länder och regioner, Styrning av övrig bilateral verksamhet, Styrning av multilateralt utvecklingssamarbete samt Organisationsstyrning.

<sup>19</sup> *Ekonomistyrningsverkets ordbok* (ESV 2004:14).

<sup>20</sup> *Biståndets resultat*, Regeringens skrivelse 2010/11:167.

Resultatstyrningen omfattar alla myndigheter som bedriver utvecklings-samarbete, men Sida har en mycket framträdande roll. Av Sidas instruktion framgår bl.a. att myndigheten ska bistå regeringen med expertstöd, bedömning, analys, resultatredovisning och annat underlag. Sida ska därmed utgöra ett stöd till regeringen vid utformningen av biståndspolitiken.

Med utgångspunkt från de policyer, strategier och andra styrdokument som regeringen har beslutat ska Sida finansiera projekt eller program i samarbetsländerna samt följa upp insatserna. Sida analyserar och bedömer resultaten av insatserna mot de uppsatta målen och rapporterar resultaten till regeringen i strategirapporter och i en särskild bilaga till årsredovisningen. De senaste tre åren har resultaten redovisats på ett tema.<sup>21</sup> Regeringen redovisar i en årlig resultatskrivelse till riksdagen hur resultaten av utvecklings-samarbetet har utfallit. Skrivelsen vilar i hög grad på Sidas resultatbilaga kompletterad med information från Regeringskansliet om det multilaterala utvecklings-samarbetet samt utvärderingsresultat och forskning som har bedömts relevant för temat.

### **Ökad insyn i svenskt utvecklings-samarbete och dess resultat**

För att öka insyn och transparens ska resultaten från de verksamheter som Sverige stödjer bli kända i samarbetslandet och i Sverige.<sup>22</sup> Regeringens årliga resultatredovisning till riksdagen är en del i detta arbete. Det gäller också satsningen på den webbaserade informationstjänsten Open Aid. Genom denna ska allmänheten, biståndsaktörer och andra intressenter kunna följa när, till vem och för vilka ändamål biståndsmedel har betalats ut och med vilka resultat. Nuvarande version av Open Aid är en prototyp. Än så länge finns inga resultat av utvecklings-samarbetet tillgängliga. Utvärderingar som rör det svenska utvecklings-samarbetet får tills vidare sökas hos respektive utvärderingsorganisation.

## **2.4 Aktörer inom utvecklings-samarbetet**

Regeringskansliet, i huvudsak Utrikesdepartementet, hanterar det multilaterala utvecklings-samarbetet. Detta innefattar beredning, beslut och uppföljning. Vidare ansvarar UD för att redovisa resultat samt för bedömningen av de multilaterala organisationerna. Sida ansvarar dock för att betala ut medlen till organisationerna.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Temana har följt regeringen tre prioriteringar: miljö och klimat (2009), jämställdhet och kvinnors roll för utveckling (2010) respektive demokrati och mänskliga rättigheter (2011).

<sup>22</sup> Se Riktlinjer för samarbetsstrategier samt *Biståndets resultat*, Regeringens skrivelse 2008/09:189

<sup>23</sup> Ansvaret för utbetalningarna, cirka 12 miljarder kronor, fördes över från Regeringskansliet till Sida den 1 januari 2011.

Sida hanterar och kanaliserar merparten av det bilaterala biståndet med hjälp av bl.a. utlandsmyndigheterna. Därutöver finns många andra statliga organisationer som förfogar över biståndsmedel för egna insatser eller för vidare kanalisering.

En betydande del av biståndet kanaliseras genom svenska civilsamhällesorganisationer. Regeringen har slutit ramavtal med ett femtontal sådana organisationer. Dessa kan erhålla medel från anslagsposten Stöd genom svenska organisationer i det civila samhället på 1,5 miljarder kronor samt direkt från utlandsmyndigheterna. Totalt utgör stöd genom civilsamhällesorganisationer drygt en tredjedel av det bistånd som kanaliseras genom Sida.

Av tabellen nedan framgår att utgiftsområdet inrymmer sakanslag för biståndsverksamhet (1:1) respektive reformsamarbete i Östeuropa (2:1) samt förvaltningsanslag för flera myndigheter. Här finns också ett särskilt anslag för Riksrevisionens internationella utvecklingssamarbete. Sakanslaget för biståndsverksamhet (1:1) utgjorde drygt 27 miljarder kronor år 2011, eller 92 procent av de totala anslagsbeloppen inom utgiftsområdet.

Flera myndigheter tilldelas anslag eller verksamhetsbidrag med direkt disposition från sakanslagen 1:1 och 2:1 för att bedriva utvecklingssamarbete utifrån sina respektive kompetensområden. Av tabellen nedan framgår att det utöver Sida och Regeringskansliet gäller Svenska institutet, Folke Bernadotteakademin, Rikspolisstyrelsen, Kriminalvården, Strålsäkerhetsmyndigheten och Nordiska Afrikainstitutet. Medlen till Nordiska Afrika-institutet betecknas som ett allmänt verksamhetsstöd till institutets forskning. Sida disponerar sammanlagt 58 procent av beloppen på de två sakanslagen inom utgiftsområdet, medan Regeringskansliet disponerar 40 procent. Övriga myndigheter disponerar tillsammans knappt 2 procent av sakanslagen.



Anslagsbelopp inom utgiftsområde 7 Internationellt bistånd år 2011, tusen kronor.

| Anslag                                      | Beteckning   | Budget år 2011    | %             |
|---|--|-------------------|---------------|
| <b>INTERNATIONELLT UTVECKLINGSSAMARBETE</b> |  |                   |               |
| <b>1:1</b>                                  | <b>Biståndsverksamhet (sakanslag)</b>                  | <b>27 435 553</b> | <b>91,87</b>  |
|   | <i>Sida</i>  | 15 551 500        |               |
|   | <i>Regeringskansliet/UD</i>                            | 11 487 953        |               |
|   | <i>Rikspolisstyrelsen</i>                              | 200 000           |               |
|   | <i>Svenska institutet</i>                              | 60 000            |               |
|   | <i>Nordiska Afrikainstitutet (verksamhetsbidrag)</i>   | 14 000            |               |
|   | <i>Kammarkollegiet (för utbetalning till Swedfund)</i> | 34 000            |               |
|   | <i>Kriminalvården</i>                                  | 26 000            |               |
|   | <i>Folke Bernadotteakademin</i>                        | 62 100            |               |
| <b>1:2</b>                                  | <b>Sida (förvaltningsanslag)</b>                       | <b>961 510</b>    | <b>3,22</b>   |
| <b>1:3</b>                                  | <b>Nordiska Afrikainstitutet (förvaltningsanslag)</b>  | <b>14 963</b>     | <b>0,05</b>   |
| <b>1:4</b>                                  | <b>Folke Bernadotteakademin (förvaltningsanslag)</b>   | <b>55 675</b>     | <b>0,19</b>   |
| <b>1:5</b>                                  | <b>Riksrevisionen (för utvecklingssamarbete)</b>       | <b>40 000</b>     | <b>0,14</b>   |
| <b>1:6</b>                                  | <b>SADEV (förvaltningsanslag)</b>                      | <b>22 656</b>     | <b>0,08</b>   |
| <b>REFORMSAMARBETE I ÖSTEUROPA</b>          |  |                   |               |
| <b>2:1</b>                                  | <b>Reformsamarbete i Östeuropa (sakanslag)</b>         | <b>1 332 163</b>  | <b>4,46</b>   |
|   | <i>Sida</i>  | 1 262 313         |               |
|   | <i>Svenska institutet</i>                              | 24 350            |               |
|   | <i>Strålsäkerhetsmyndigheten</i>                       | 16 000            |               |
|   | <i>Folke Bernadotteakademin</i>                        | 15 000            |               |
|   | <i>Regeringskansliet/UD</i>                            | 14 500            |               |
| <b>Summa</b>                                |  | <b>29 862 520</b> | <b>100,00</b> |

Källa: Budgetpropositionen för 2012, budget för år 2011 efter ändringsbudget, samt senaste regleringsbrev 2011 för berörda myndigheter och anslag.

Ett par av myndigheterna ovan, men även andra statliga myndigheter, bedriver utvecklingssamarbete med medel från de anslagsposter som Sida disponerar. Verksamheten utförs då enligt avtal med Sida.

Swedfund International AB är ett statligt ägt bolag som bedriver ett omfattande utvecklingssamarbete med eget kapital. Sedan år 2007 har bolaget tilldelats kapitaltillskott från biståndsbudgeten om sammanlagt drygt 2 miljarder kronor. År 2011 uppgick det egna kapitalet till nära 3 miljarder kronor. Swedfund ansvarar också för Swedpartnership som årligen tilldelas medel från statsbudgeten.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Kapitaltillskottet till Swedfund betalas ut via Sida, medan medlen för Swedpartnership betalas ut via Kammarkollegiet.

## 2.5 Förutsättningar för att bedriva utvärdering på området

Internationellt utvecklingssamarbete är ett jämförelsevis komplext politikområde med ett stort antal aktörer och samarbetspartners. Utvecklingssamarbetet bedrivs i många olika former och i mycket disparata miljöer. Verksamheten innebär vidare en styrning i flera nivåer. Detta innebär att orsaksamband kan vara mycket svåra att avläsa och resultat svåra att mäta. Effekter av genomförda insatser kan oftast avläsas i ett långsiktigt perspektiv. Kännetecknande för politikområdet är också att UD ansvarar för styrningen av biståndsverksamheten och samtidigt ansvarar för det multilaterala utvecklingssamarbetet.

Vad som påtalas ovan har konsekvenser för möjligheterna att bedriva utvärdering på området. Nedan redovisas ytterligare ett antal faktorer som kan antas påverka möjligheterna att utvärdera verksamheten.

- Sveriges internationella utvecklingssamarbete karaktäriseras av att en statligt finansierad verksamhet i huvudsak bedrivs utomlands med syfte att komma andra än svenska medborgare och skattebetalare till del. Förutsättningarna att utvärdera verksamheten från ett svenskt perspektiv skiljer sig därmed från andra politikområden.
- Samtidigt som regeringen pekar på vikten av evidensbaserade beslut och insatser framhålls flera utmaningar när resultat och effekter av det svenska utvecklingssamarbetet ska identifieras. Svårigheterna ligger bl.a. i att explicit utvärdera effekter av svenska insatser. En specifik insats består ofta av insatser från flera givare, där den svenska insatsen kan utgöra en begränsad del.<sup>25</sup>
- Det anses också svårt att fastställa orsakssamband mellan uppmätta förändringar och biståndsinsatser respektive andra insatser eller drivkrafter för utveckling. Samband mellan utvecklingssamarbete och tillväxt studeras dock inom forskningen, men då på makronivå.
- Inriktningen av svenskt utvecklingssamarbete innebär en förskjutning från projektstöd till programstöd. Vidare har en förskjutning på huvudsektorer skett från mer mätbara områden såsom hälso- och sjukvård och utbildning till insatser avseende demokrati och mänskliga rättigheter, jämlikhet och miljöfrågor. Det torde t.ex. vara betydligt svårare att utvärdera insatser som avser demokrati och mänskliga rättigheter i ett konfliktdrabbat samarbetsland än effekter av ett t.ex. ett vaccinationsprogram.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Se Sidas resultatbilaga och regeringens resultatskrivelse för år 2010.

<sup>26</sup> Ibid.

- En betydande del av utvecklingssamarbetet genomförs i konflikt- och postkonfliktländer. Insatserna har inte sällan ett mycket långsiktigt perspektiv och bedrivs ofta genom dialog. Detta kräver en anpassning av utvärderingar och metoder. Utvecklingssamarbete i konflikt- och postkonfliktländer är sannolikt betydligt svårare att utvärdera än många insatser i länder med vilka Sverige bedriver ett långsiktigt bilateralt utvecklingssamarbete.
- Förutsättningarna för att analysera resultat beror också på samarbetslandets kapacitet, t.ex. deras system för och tillgång på statistik. Sida menar att samarbetsländernas rapportering många gånger är knapphändig och främst belyser aktiviteter.
- I Statskontorets utvärdering av styrningen av utvecklingssamarbetet pekade vi på en obalans mellan kortsiktig och långsiktig styrning samt på en underutvecklad resultatanalys. Vidare pekade vi på en brist på uppföljningsbara mål. Detta medför att det kan vara svårt att utvärdera och bedöma utfallet i förhållande till de politiska ambitionerna.



## 3 Utvärderingens syfte och organisation

Innan vi i de två följande kapitlen, dvs. kapitel 4 och 5, går närmare in på utvärderingsverksamheten vid Sida respektive SADEV behandlar vi i detta kapitel vad utvärdering kan vara, hur den kan användas och vad som kan styra hur den bör organiseras. Vi refererar också till hur utvärderingsverksamheten är organiserad i andra DAC-länder och vilka krav eller önskemål som regeringen och riksdagen har framfört vad gäller utvärderingen av utvecklingssamarbetet.

### 3.1 Begreppet utvärdering

Det finns många definitioner av begreppet utvärdering. I praktiken kan det också vara svårt att dra en gräns mellan utvärdering och andra närliggande begrepp såsom exempelvis uppföljning. Uppföljning utifrån förutbestämda indikatorer ger signaler om problem att t.ex. nå målen, men kan sällan användas för att förklara varför ett specifikt problem har uppstått eller varför ett visst resultat har eller inte har uppnåtts. För att hantera frågor om orsaks-samband behövs utvärdering.

#### Sverige utgår från OECD/DAC:s definition

Den definition som OECD/DAC förordar används av de flesta medlemmar i det internationella utvärderingsnätverket, bl.a. SADEV och Sida.<sup>27</sup> Utvärdering beskrivs som en väl underbyggd och objektiv bedömning av det som är föremål för utvärderingen. Det kan vara ett pågående eller avslutat projekt, ett program eller en policy och kan avse dess utformning, genomförande, resultat eller effekter. En utvärdering bör tillhandahålla trovärdig och användbar information som gör det möjligt att införliva lärdomar i beslutsfattande hos såväl mottagare som givare.

Utvärderingen ställer alltså krav på systematik och noggrannhet i genomförandet samt att metoder för datainsamling och analys är vetenskapligt underbyggda. Den förväntas vara analyserande och förklarande och där värderingen görs mot någon form av kriterier. Till skillnad från vetenskaplig forskning, som genomförs utifrån teorier och i syfte att ge ny kunskap, är utvärdering en typ av granskning som genomförs med praktiska syften. Resultaten är tänkta att komma till användning i beslutsfattande.

---

<sup>27</sup> [www.sadev.se/utvarderingar/utvarderingspolicy](http://www.sadev.se/utvarderingar/utvarderingspolicy) 2012-02-14, Sida (2007) *Looking Back, Moving Forward*, Sida Evaluation Manual samt Sidas intranät 2011-11-02, *Policy för Sidas utvärderingsverksamhet*.

## Utvärderingar kan ge svar på olika typer av frågor

Utvärdering kan behandla en stor bredd av frågeställningar. En *processutvärdering* kan behandla planering och implementering av en insats eller verksamhet, men även prestationer (output) och andra mellanliggande resultat. En *effektutvärdering* behandlar i huvudsak effekter (outcome och impact) som har åstadkommit genom prestationerna. Termen *review* används för att beskriva en värdering som är mindre ambitiös vad gäller omfattning eller djup än en utvärdering.

Till OECD/DAC:s definition finns fem utvärderingskriterier kopplade. Det är relevans (relevance), måluppfyllelse (effectiveness), effekt (impact), kostnadseffektivitet (efficiency) och hållbarhet (sustainability).

### Exempel på vilka frågor som kan ställas för varje kriterium.<sup>28</sup>

**Relevans:** Är insatsen förenlig med de mål och riktlinjer som gäller för svenskt utvecklings-samarbete samt med samarbetslandets och målgruppernas behov och prioriteringar?

**Måluppfyllelse:** Har målet med insatsen infriats? Kan planerade resultat förväntas uppnås?

**Effekt:** Vilka effekter (positiva/negativa, förväntade/oväntade, direkta/indirekta) har insatserna eller verksamheten medfört för de tilltänkta mottagarna eller målgrupperna?

**Kostnadseffektivitet:** Kunde samma resultat/prestation ha uppnåtts med mindre resurser eller kunde man med samma resurser ha uppnått samma resultat/prestation?

**Hållbarhet:** I vilken utsträckning kommer verksamhet, prestationer och effekter att kvarstå när givarstödet upphör?

## 3.2 Utvärdering för lärande och ansvarsutkrävande

Utvärderingar kan ha många användningsområden. De kan utgöra beslutsunderlag, bidra till ökad kunskap i allmänhet inom ett område, utgöra underlag för debatt eller för att legitimera en verksamhet eller förd politik. I uppdraget till Statskontoret uttalar regeringen att utvärderingar ska användas för biståndspolitikens respektive biståndsverksamhetens utformning och uppföljning. Utvärderingarna ska bidra till lärande, men även till ansvarsutkrävande. Men vem förväntas lära sig och vem ska utkräva ansvar av vem? I utvärderingslitteraturen diskuteras begreppen.<sup>29</sup>

### Lärdomar för framtida beslut och förbättring av verksamheten

En utvärdering som görs i lärande syfte ska ge kunskap och erfarenheter som vägledning för framtida beslut och förbättring av verksamheten. Läran-

---

<sup>28</sup> Vi har gett exempel utifrån hur Sida respektive SADEV har översatt och konkretiserat begreppen.

<sup>29</sup> Se t.ex. Vedung (2009) *Utvärdering i politik och förvaltning* och Sandberg och Faugert ((2007) *Perspektiv på utvärdering*).

de brukar anses som det överordnade syftet med utvärdering, vilket också kan utläsas av OECD/DAC:s definition.

Lärande utvärderingar kan vara formativa eller summativa, vilket ger uttryck för avsikten med utvärderingen. *Formativ utvärdering* syftar till att genom en noggrann kartläggning och bedömning av en pågående aktivitet få fram lärdomar för att förbättra just denna aktivitet eller insats. Man ifrågasätter inte verksamhetens mål, utan koncentrerar sig på att granska medlen för att nå målen. Processorienterade utvärderingar brukar beskrivas som formativa. *Summativ utvärdering* syftar till att få underlag och lärdomar inför beslut om kommande satsningar med liknande eller bättre innehåll. En summativ utvärdering granskar och ifrågasätter inte bara medlen, utan även målen och de underliggande problemen. Effektorienterade utvärderingar brukar beskrivas som summativa. I praktiken innehåller utvärderingar inte sällan inslag av båda syftena.

Både regeringen och biståndsmyndigheter som Sida behöver utvärderingar för lärande. Utvärderingar kan utgöra underlag för Sidas egen verksamhetsutveckling och för att göra förändringar i verksamheten på en operativ nivå. Utvärderingar kan utgöra underlag för regeringen att vid behov förändra medlen för att nå de uppsatta biståndspolitiska målen, t.ex. inför beslut om stödform. Den kan också behöva utvärderingar som underlag för att kunna göra förändringar i politikens inriktning, t.ex. inför beslut om fortsatt bistånd till vissa länder eller organisationer. En ökad kunskap om hur politiken och verksamheten fungerar kan leda till justeringar i centrala styrdokument för verksamheten. Genom den tydligare ansvarsfördelningen mellan Sida och regeringen vad gäller genomförande och policyskapande har regeringen sannolikt fått ett större behov av utvärdering för lärande och utveckling av politiken.

### **Kontroll och ansvarsutkrävande utifrån olika perspektiv**

Utvärdering har alltid ett inslag av granskning, men när den görs i syfte att kontrollera utförs den primärt för att en uppdragsgivare ska kunna bedöma hur uppdragstagaren har utfört uppdraget och ställa denne till svars för utförandet och resultatet. Kontrollen kan ske utifrån olika perspektiv.<sup>30</sup>

*Medborgarnas och riksdagens perspektiv:* Utvärdering kan utgöra ett underlag för de svenska medborgarna att ta ställning till den förda biståndspolitiken, vad den leder till för resultat och hur skattemedlen används. Utvärdering kan också utgöra underlag för riksdagen att utkräva ansvar av regeringen.

*Regeringens perspektiv:* Utvärdering kan vara ett redskap för regeringen att kontrollera hur de statliga aktörerna (inkl. Regeringskansliet) sköter sina

---

<sup>30</sup> Perspektiven benämns av Vedung som politikerperspektivet, myndighetsperspektivet och medborgarperspektivet. Statskontoret har anpassat begreppen till biståndsområdet.

respektive uppdrag, om resurstilldelningen behöver ändras eller biståndsinsatsernas inriktning justeras. Det handlar alltså om underlag för verksamhetens inriktning och styrningen av aktörerna.

*Myndigheternas perspektiv:* Utvärdering kan vara ett redskap för biståndsmyndighetens ledning att hålla sig informerad om hur dess beslut och beställningar utförs och hur utförare och medarbetare sköter sina uppgifter. För exempelvis Sida kan det handla om att kontrollera hur myndigheten själv, men även utlandsmyndigheterna och de organisationer och partners som anlitas för insatserna, utför sitt arbete i förhållande till beslut eller avtal.

*Samarbetsländernas perspektiv:* Inom utvecklingssamarbetet talas det om ytterligare en nivå av kontroll, eller utvärdering som underlag för ansvarskrävande. Det gäller samarbetsländernas möjligheter att ställa givarländerna till svars för den förda biståndspolitikerna och dess effekter för invånarna i landet.

### **3.3 Intern och extern utvärdering**

I uppdraget till Statskontoret har regeringen gjort en åtskillnad mellan intern och extern utvärdering. Detta perspektiv kan främst sägas ha att göra med vem som initierar respektive genomför utvärderingen – organisationen själv eller någon utomstående. Nära kopplat till extern utvärdering är också diskussionen om oberoende respektive fristående ställning.

#### **Intern utvärdering är inte alltid detsamma som självvärdering**

Intern utvärdering avser sådan utvärdering som utförs av den organisation som också svarar för utvecklingssamarbetet, det vill säga att implementera politiken. När en organisation utvärderar sig själv brukar det också kallas självvärdering. Om en särskild utvärderingsenhet inom en organisation utvärderar arbetet vid övriga avdelningar så är det visserligen intern utvärdering, men inte självvärdering. Vedung menar t.ex. att Sidas tidigare avdelning Sekretariatet för utvärdering är ett exempel på detta.

Utvärderingar som syftar till formativt lärande, dvs. att förbättra en specifik aktivitet eller insats, görs enligt Vedung med fördel internt.

#### **Extern utvärdering ska garantera objektivitet**

Extern utvärdering är en utvärdering som genomförs av en organisation som är fristående från den organisation som beslutar om och genomför verksamheten. Det innebär att utvärderaren inte är involverad i biståndsverksamheten som sådan. Utvärdering som utförs av fristående utvärderingsorganisationer, exempelvis SADEV, betraktas som extern. Det gäller även utvärderingar som utförs av konsulter, även om de initieras och bekostas av den organisation som ansvarar för verksamheten. Argument som brukar anföras för extern utvärdering är att garantera objektivitet i genomförandet, t.ex. när



det gäller att precisera utvärderingsfrågorna och analysera resultaten. Därigenom ökar också trovärdigheten i resultaten.

Om syftet är kontroll, och därmed ansvarsutkrävande, brukar det ses som en fördel om den utförs av en extern utvärderare. Statskontoret har i en tidigare analys av ett stort antal utvärderingar studerat bl.a. benägenheten att ge kritik. Den mest slående slutsatsen i analysen var att ju närmare utvärderaren stod utformningen och genomförandet av den verksamhet som utvärderades, desto mindre benägen var denne att kritisera verksamheten.<sup>31</sup>

### **3.4 Utvärderingsverksamheten i DAC-länderna**

Bland de länder som ingår i OECD/DAC (DAC-länderna) har tidigare fokus på prestationer och kortsiktiga utfall av utvecklingssamarbetet ersatts av en starkare koppling mellan resultatstyrning och resultatuppföljning på projekt- och insatsnivå. Ländernas centrala utvärderingsenheter koncentrerar sig på bredare strategiska frågor om biståndets effekter och effektivitet på sektor- eller landnivå samt tematiska analyser. Detta konstaterar OECD/DAC i en rapport från år 2010. I det följande utgår vi i huvudsak från det som beskrivs i rapporten.<sup>32</sup>

#### **Den centrala utvärderingsfunktionens placering och funktion**

Bland DAC-länderna finns två huvudprinciper för hur den centrala utvärderingsfunktionen är organiserad – som interna eller externa funktioner. I exempelvis Danmark, Kanada, Nederländerna och Norge är den centrala utvärderingsenheten en separat avdelning eller enhet inom antingen departementet eller biståndsmyndigheten. Detta ställer då höga krav på ”interna staket” mellan utvärderingsenheten och den policyskapande respektive programansvariga delen av departementet eller biståndsmyndigheten. I Storbritannien och Tyskland har självständiga utvärderingsorgan nyligen inrättats som är organisatoriskt fristående från den verksamhet som ska utvärderas. En sådan lösning anses ställa högre krav på precisering av organets mandat samt reglering i förhållandet mellan de organisationer som är ansvariga för att styra respektive genomföra biståndet.

#### **Inriktningen på utvärderingsverksamheten**

Den centrala utvärderingsenhetens roll och inriktningen på verksamheten är tydligt definierad i de flesta länder. Det är vanligt att den centrala utvärderingen ska inriktas på den övergripande policy- och strateginivån (Kanada)

---

<sup>31</sup> Statskontoret (2002) *Utvärderingar – Av vem och till vad? En kartläggning av Regeringskansliets utvärderingsresurser* (2002:20). Analysen omfattade ett stort antal utvärderingar som hade omnämnts i två budgetpropositioner.

<sup>32</sup> OECD (2010) *Evaluation in Development Agencies*. Rapporten innehåller en jämförelse av utvärderingsverksamheten hos en 20-tal bilaterala biståndsgivare (länder) och bygger på en enkätundersökning sommaren 2009 bland dessa medlemsländer.

eller breda tvärfrågor (Nederländerna). Den ska inte ägna sig åt löpande utvärdering av enskilda program eller projekt. I Storbritannien är uppgiften att granska användningen och effekterna av allt brittiskt bistånd.

DAC har undersökt vilka typer av utvärderingar som medlemsländernas centrala utvärderingsenheter genomför. Mer än hälften gör:

- Tematiska utvärderingar (t.ex. av jämställdhet eller miljö)
- Effekttutvärderingar
- Sektorutvärderingar
- Programutvärderingar
- Landutvärderingar
- Utvärderingar av policyer eller strategier

Utvärderingar genomförda av individuella givare svarar för över tre fjärdedelar av samtliga utvärderingar, medan resten utgörs av samutvärderingar med samarbetsländer eller andra givare. Mindre än tio procent genomförs i samarbete mellan givarländer, men det finns enligt DAC en stor variation mellan de bilaterala givarna. En förklaring till det låga intresset för samutvärderingar anges vara de många praktiska problem detta för med sig.

DAC:s bild är att fokus i utvärderingsverksamheten har flyttats från efterhandsbedömning av enskilda projekt till mer strategiska, tematiska och sektorsvisa utvärderingar eller landutvärderingar. Utvärdering av enskilda projekt har i ökad utsträckning decentraliserats och ingår numera i resultatstyrningsprocesser hos programansvariga enheter, vilket skapar utrymme för centrala utvärderingsenheter att ägna sig åt en bredare utvärderingsansats. DAC noterar speciellt det ökade intresset för effekttutvärderingar. Samtidigt konstaterar DAC att hälften av de centrala utvärderingsenheterna fortfarande gör utvärderingar av enskilda projekt och insatser.

Länken mellan decentraliserade utvärderingar på projekt- eller landnivå och den centrala utvärderingsenheten bedöms som svag eller oklart definierad i många länder. Här finns enligt DAC behov av att förstärka denna länk. I flera länder, bl.a. Norge, ingår det i den centrala enhetens mandat att stödja utvärderingar i fält. Oftast saknas dock kapacitet för att ge ett sådant stöd.

### **Självständig eller oberoende ställning vid utvärderingen**

DAC:s undersökning visar att betydande förändringar har gjorts för att få till stånd trovärdiga och oberoende utvärderingsprocesser. Centralt i detta är utvärderingsenhetens självständighet i förhållande till såväl de som är ansvariga för genomförande av olika biståndsprogram och de som är mottagare av dessa program.

Självständig utvärdering innebär enligt DAC frihet från politisk och organisatorisk påtryckning, fullständig tillgång till information samt oberoende vid

genomförande och rapportering av iakttagelser och slutsatser. Självständighet handlar också om organisatorisk självständighet, oberoende agerande av utvärderingspersonal och projektansvariga, skydd mot externa påtryckningar och undvikande av intressekonflikter. De flesta utvärderingsenheter använder sig av externa konsulter som det viktigaste medlet att skapa oberoende, eller egna anställda som inte har några kopplingar till den verksamhet som ska utvärderas. Samtidigt måste enligt DAC självständigheten balanseras mot engagemanget hos olika intressenter och uppbyggda relationer med dessa, för att försäkra sig om att utvärderingens slutsatser respekteras och tas om hand.

### **Databas med utvärderingsrapporter från medlemsländerna**

OECD/DAC:s nätverk för utvärdering har en databas med utvärderingsrapporter, DAC Evaluation Resource Centre (DEReC). Databasen är fritt tillgänglig och innehåller information om utvärderingar som är sökbara via nyckelord, givare, sektor, land och utgivningsår. Varje år bidrar nätverkets 32 bilaterala och multilaterala medlemmar med hundratals nya rapporter. Exempelvis så publicerades 145 rapporter i databasen under år 2011. Ett stort antal av dessa betecknades som "impact evaluation", dvs. effektutvärdering.

## **3.5 De svenska utvärderingsresurserna och behoven de ska fylla**

I Sverige finns det både statliga och privata aktörer som gör utvärderingar av Sveriges internationella utvecklingssamarbete. För vem eller vilka de statliga aktörerna utgör en resurs, hur permanent resursen är samt vilken ställning eller vilket mandat den har i förhållande till den verksamhet som ska utvärderas skiljer sig dock åt. Statskontoret har valt att koncentrera sig på de för regeringen och politikområdet viktigaste permanenta utvärderingsaktörerna, dvs. Sida och SADEV. I bilaga 2 har vi översiktligt beskrivit vilka andra statliga aktörer som kan utvärdera delar av verksamheten inom utgiftsområde 7 från ett internt eller externt perspektiv och i vilken mån de har genomfört några utvärderingar de senaste tre åren. Sammanställningen visar att utvärderingarna från dessa aktörer antingen har marginell betydelse i förhållande till politikområdets omslutning, eller att utvärderingarna kan betraktas som ad hoc-mässiga insatser. Därmed inte sagt att de skulle vara mindre viktiga för beslutsfattandet.

### **Två huvudsakliga syften som utvärderingen ska fylla**

Som tidigare framgått finns det enligt regeringen ett behov av att stärka den långsiktiga styrningen av utvecklingssamarbetet. Därmed ökar också behovet av att söka påvisa resultat och effekter på längre sikt som ett underlag för resultatbedömning och resultatanalys. Det är i detta sammanhang som utvärderingar ska fylla en funktion. Detta behov understryks av regeringens

uttalanden i den resultatskrivelse<sup>33</sup> som lämnades till riksdagen hösten 2011. Här framhåller regeringen att Sverige måste bli bättre på att analysera och förstå vilka insatser som leder till förväntade effekter, vilka som inte gör det och i så fall varför. Regeringen efterlyser i detta sammanhang oberoende utvärdering, men även forskning, som komplement till den löpande uppföljningen av insatserna. I en debattartikel<sup>34</sup> våren 2012 redovisar ansvarigt statsråd sin ambition att skapa utrymme för gedigna resultatanalyser.

Våra intervjuer med ledamöter i riksdagens utrikesutskott visar att även riksdagen ser ett behov av utvärderingar och analyser som visar i vilken mån det övergripande syftet med biståndet har uppnåtts, dvs. om det har hjälpt människor att komma ur sin fattigdom. Biståndet ska inte bara utvärderas ur de svenska skattebetalarnas eller ett svenskt styrningsperspektiv, utan också utifrån de fattigas perspektiv på utveckling. Det senare betonas i politiken för global utveckling.

Mot bakgrund av den stärkta resultatstyrningen samt beslutet att införa en fristående myndighet för att göra utvärderingar inom sektorn har Statskontoret tolkat att utvärderingar av utvecklingssamarbetet ska produceras för i huvudsak två övergripande syften:

1. Som underlag för den löpande resultatstyrningen och resultatbedömningen.
2. För fristående bedömning av effekter av politiken och verksamheten samt effektiviteten i genomförandet.

I det följande ger vi en kort beskrivning av vad som för närvarande är styrande för när och hur utvärderingar är tänkta att användas i resultatstyrningen samt motiven för en oberoende bedömning eller utvärdering av utvecklingssamarbetet.

### **Utvärdering för resultatstyrning och resultatbedömning**

I regeringens modell för resultatstyrning inom utvecklingssamarbetet beskrivs mycket kortfattat det syfte som utvärderingar ska fylla. Det uttalas att utvärderingar ska utgöra ett av flera underlag för resultatanalyser. Inom ramen för sitt policyansvar ska Utrikesdepartementet säkerställa att det samlade utvecklingssamarbetet följs upp och utvärderas på ett systematiskt sätt.<sup>35</sup> Enligt Utrikesdepartementet är tanken med modellen att resultat, lärdomar och erfarenheter av genomförda insatser löpande ska tas om hand och

---

<sup>33</sup> Skr. 2010/11:167 *Biståndets resultat*.

<sup>34</sup> Svenska Dagbladet 21 mars 2012, *Biståndet ska ha tydliga mål*.

<sup>35</sup> Regeringens beslut om en modell för förstärkt resultatstyrning, UD2007/22431/USTYR. ("UD:s ansvar kan innebära att initiera och beställa utvärderingar inom tematiska eller metodologiska områden.")

få genomslag i beslutsprocesserna. Detta gäller även den information och kunskap som framkommer genom utvärderingar.<sup>36</sup>

Vi ger i det följande ett par exempel på i vilka sammanhang som regeringen har uttalat att utvärderingar ska kunna utgöra ett av flera underlag.

### **Underlag för beslut om nya samarbetsstrategier**

Mot bakgrund av ansvaret för huvuddelen av det bilaterala utvecklingssamarbetet har Sida också en central roll i resultatstyrningen. Sida ska förse regeringen med bl.a. expertstöd och bedömningsunderlag.<sup>37</sup>

I Regeringskansliets riktlinjer för samarbetsstrategier framgår att Sida regelbundet ska utvärdera det bilaterala utvecklingssamarbetet. Inför regeringens beslut om nya eller ändrade samarbetsstrategier ska Sida utarbeta så kallade bedömningsunderlag. Dessa ska framför allt bygga på kontinuerlig uppföljning, men även eventuella utvärderingar som har gjorts under genomförandet av samarbetsstrategin. I de strategirapporter som Sida årligen redovisar för regeringen ska Sida redovisa bl.a. vilka resultat som har uppnåtts i den verksamhet som Sverige stödjer. Uppföljning av det övergripande målet för samarbetet och effekter på lång sikt (impact) utförs vid i slutet av strategiperioden och eventuellt också när halva tiden har gått (halvtidsöversyn).<sup>38</sup>

Resultatinformation av någorlunda långsiktig karaktär ska alltså främst gå att finna i Sidas halvtidsöversyner och bedömningsunderlag inför beslut om nya strategier eller strategiperioder. Underlagen förväntas dock främst bygga på den löpande resultatuppföljningen, i mindre grad på utvärdering. I utvärderingen av resultatstyrningsmodellen bedömde Statskontoret att det inte finns någon etablerad process för att systematiskt använda mer långsiktiga effektutvärderingar, dvs. på längre sikt än en strategiperiod.

### **Underlag för att bedöma multilaterala organisationer**

Inom det multilaterala utvecklingssamarbetet har regeringen tryckt på vikten av att följa upp, granska och utvärdera de multilaterala organen och deras verksamhet. Ambitionen har i detta avseende höjts bl.a. mot bakgrund av den granskning som riksdagens utrikesutskott gjorde av det multilaterala utvecklingssamarbetet år 2005.<sup>39</sup>

Resultatet och effekterna av Sveriges bidrag till de multilaterala organisationernas verksamhet betraktas av UD och flera andra intervjupersoner som svåra, eller till och med omöjliga, att utvärdera från svensk horisont. Därför

---

<sup>36</sup> Regeringskansliet, Utrikesdepartementet 2010-03-17, *Vägledning för arbetsformer och rutiner för att hantera biståndsrelevanta utvärderingar inom UD*, Protokoll UF2010/20653/USTYR.

<sup>37</sup> Förordning (2010:1080) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete.

<sup>38</sup> Regeringskansliet (2010) *Riktlinjer för samarbetsstrategier*.

<sup>39</sup> 2005/06:RFR6 *Utrikesutskottets uppföljning av det multilaterala utvecklingssamarbetet*.

har regeringen istället lagt vikt vid att Regeringskansliet ska bedöma de multilaterala organen vad gäller t.ex. verksamhetens inre och yttre effektivitet. Bedömningen ska i hög grad vila på bl.a. resultaten på landnivå utifrån organisationernas egen rapportering och utvärdering, men kan kompletteras med externa utvärderingar och bedömningar. Enligt UD kompletteras alltid bedömningarna med information från utlandsmyndigheter och biståndskontor i fält. Den kompletteras även med information från bl.a. Multilateral Organization Performance Assessment Network (MOPAN), andra givares bedömningar och utvärderingar från oberoende organ i den mån sådana finns att tillgå. Regeringen uppmanar till att göra utvärderingar i samarbete med andra givare. Utfallet av bedömningen ska vara vägledande i prioriteringen av svenskt samarbete och vara utgångspunkt för bl.a. finansiella bidrag till organisationerna. (Se även bilaga 2.)

Resultatinformation och bedömningsunderlag inför beslut om fortsatt samarbete med och ekonomiskt stöd till de multilaterala organisationerna vilar alltså främst på organisationernas egna utvärderingar.

### **Fristående bedömning av utvecklingssamarbetet**

Flera utredningar har under de senaste 20 åren pekat på behovet av en funktion som på ett oberoende och självständigt sätt utvärderar och analyserar det internationella utvecklingssamarbetet.<sup>40</sup> Funktionen har i utredningarna betraktats som ett viktigt komplement till framför allt Sidas utvärderingsverksamhet eftersom den kan ge en mer allsidig belysning av verksamheten inom sektorn.

Riksdagens tillkännagivande med anledning av en granskning från Riksdagens revisorer i slutet av 1990-talet samt regeringens proposition om Sveriges politik för global utveckling år 2003 blev startskottet för det som år 2006 kom att bli den fristående utvärderingsmyndigheten SADEV.<sup>41</sup>

Resonemanget om oberoende, självständig eller fristående utvärdering gäller inte bara utvecklingssamarbetet. Rent allmänt har man i staten sett ett behov av utvärdering och analyser från någon som står utanför verksamheten, vilket inte minst tillkomsten av ett antal fristående analys- och utvär-

---

<sup>40</sup> Utvärderings- och analysfunktionens uppgift och organisation har utretts och prövats vid flera tillfällen under de senaste 20 åren. Se t.ex. Ds 1990:63, SOU 1990:17, SOU 1994:102, Riksdagens revisorer 1998/99:RR9, Sinova (2001) *Utvärdering av Expertgruppen för studier av utvecklingsfrågor (EGDI) samt avseende former för en förstärkt utvärderingsverksamhet inom utvecklingssamarbetet*, SOU 2001:96 och Statskontoret 2002:20. En sammanfattning av historiken inför bildandet av SADEV finns även att läsa i Statskontorets rapport *Fristående utvärderingsmyndigheter – en förvaltningspolitisk trend?*

<sup>41</sup> Riksdagens revisorer, *Utvecklingssamarbetet – styrning, genomförande, samordning och uppföljning av biståndet*, Rapport 1998/99:2. SOU 2001:96 *En rättvisare värld utan fattigdom*, betänkande av den parlamentariska kommittén om Sveriges politik för global utveckling. Budgetpropositionen för år 2005.

deringsmyndigheter är ett uttryck för. Styretredningen<sup>42</sup> menade exempelvis att det är svårt att tänka sig att enskilda myndigheter kan utvärdera den egna verksamheten med en annan utgångspunkt än de mål som regeringen har beslutat. Därför tenderar myndigheternas utvärderingar att få ett alltför snävt fokus. Förvaltningskommittén<sup>43</sup> pekade på vikten av att det kunskapsunderlag som produceras av den myndighet som ansvarar för en verksamhet över tiden inte utgör det enda underlaget för regeringens bedömning av verksamhetens utfall. Underlaget för regeringens och riksdagens prövning av den offentliga verksamheten behöver komma från olika källor.

Våra intervjuer med utrikesutskottets ledamöter, men även de motioner som har behandlat utvärdering, visar att det från riksdagens perspektiv finns ett behov av extern granskning av en oberoende instans med mandat att utvärdera hela det svenska utvecklingssamarbetet. I flera motioner menar vissa ledamöter att mandatet till och med borde omfatta hela politiken för global utveckling. Utskottets egeninitierade uppföljningar av det multilaterala biståndet och EU-biståndet<sup>44</sup> kan ses som uttryck för ett intresse av att få ökad kunskap om utvecklingssamarbetet, men också som ett uttryck för inom vilka områden riksdagen har saknat utvärdering och analys.

---

<sup>42</sup> SOU 2007:75 *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*.

<sup>43</sup> SOU 2008:118 *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*.

<sup>44</sup> 2005/06:RFR6 *Utrikesutskottets uppföljning av det multilaterala utvecklingssamarbetet* och 2006/07:RFR7 *Sveriges deltagande i EU:s biståndspolitik*.





## 4 Utvärdering inom Sida

Sida har under de senaste åren varit föremål för ett stort förändringstryck. Verksamheten har även gått med underskott och myndigheten har ådragit sig revisionell kritik för bristande intern styrning och kontroll. Ett omfattande förändringsarbete pågår för närvarande vid Sida med utgångspunkt i en ny instruktion och organisation samt under ny ledning. År 2010 blev Sida en styrelsemyndighet och en ny generaldirektör tillsattes därefter. Ledningen har i stort utsträckningen fokuserat på att få ordning och reda i ekonomin och verksamheten. I detta ligger även att minska antalet anställda och placera fler personer i fält, renodla Sida till en förvaltningsmyndighet och ytterligare renodla ansvarsfördelningen mellan UD och Sida. Det är under dessa förutsättningar som Statskontoret har studerat Sidas utvärderingverksamhet.

I detta kapitel ägnar vi främst intresse åt den verksamhet som bedrivs vid enheten för uppföljning och utvärdering, förkortad UTV. I kapitlet behandlas bl.a. Sidas utvärderingsuppdrag, utvärderingsverksamhetens inriktning och rollförskjutningen för UTV.

### 4.1 Sidas utvärderingsuppdrag

Sidas bedriver utvärdering av i huvudsak två slag:

- Decentraliserad utvärdering av specifika insatser
- Strategisk utvärdering på en mer övergripande nivå, ofta tillsammans med andra givare

Utvärderingarna ska täcka olika typer av behov, vilket vi återkommer till. För att upprätthålla trovärdiga resultat i sin utvärdering anlitar Sida externa konsulter för att genomföra dem. Däremot är det Sida som finansierar och bestämmer vad som ska utvärderas, men därmed inte alltid hur det ska göras. Utvärderingen är alltså intern ur ett organisatoriskt och finansiellt perspektiv, men extern ur ett genomförandeperspektiv. Sidas kostnader för utvärderingskonsulter finansieras av sakanslag, både 1:1 Biståndsverksamhet och 2:1 Reformsamarbete i Östeuropa.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> Av regleringsbrevet för Sida framgår att myndigheten får finansiera viss metodutveckling, studier, utvärderingar och erfarenhetsredovisning samt revisioner inom respektive anslagspost.

## Inget uttryckligt uppdrag att bedriva utvärdering

Sida har i sin instruktion inget uttryckligt uppdrag att utvärdera det utvecklingssamarbete som myndigheten stödjer. Däremot framgår att uppföljning, utvärdering och revision ska regleras i de insatsavtal som Sida ingår med bl.a. andra stater, multilaterala organisationer och organisationer i det civila samhället.<sup>46</sup> Även av regleringsbrevet framgår att avtalen ska innehålla bestämmelser som reglerar uppföljning, utvärdering och revision.<sup>47</sup>

Krav på utvärdering kan däremot framgå av andra regeringsbeslut eller riktlinjer för utvecklingssamarbetet. Landbaserade samarbetsstrategier innehåller krav på uppföljning, i vissa fall i form av utvärdering. Även i andra styrdokument såsom ämnespolicyer och tematiska strategier förekommer krav på uppföljning och utvärdering, dock uttalas sällan vem som ska svara för den. Av regeringens beslutade strategi för globala ämnesstrategiska utvecklingsinsatser framgår t.ex. att Sida ska fortsätta arbetet med att säkra att större och principiellt viktiga insatser utvärderas.<sup>48</sup>

I Regeringskansliets riktlinjer för samarbetsstrategier, vilka är avsedda för Sida och Regeringskansliet, framgår att Sida regelbundet ska utvärdera det bilaterala utvecklingssamarbetet. Det kan innefatta såväl tematiska utvärderingar som utvärdering av en eller flera strategiperioder i ett specifikt land.<sup>49</sup> Statskontoret betecknar inte Regeringskansliets riktlinjer för samarbetsstrategier som ett formellt uppdrag att bedriva strategisk utvärdering.

Utrikesdepartementet anser inte att regeringen kan lägga specifika utvärderingsuppdrag på Sida på det sätt som man kan göra på SADEV.<sup>50</sup>

## Behov av att utvärdera verksamheten

Det skulle dock kunna hävdas att vissa av Sidas instruktionsenliga uppgifter, som exempelvis att bistå regeringen med bedömningsunderlag och resultatanalys, kräver att myndigheten utvärderar sin verksamhet och har en organisation för detta. Omfattningen på myndighetens verksamhet och dess vikt för hela det svenska utvecklingssamarbetet kan också anföras som ett argument. Utrikesförvaltningsutredningen<sup>51</sup> menade t.ex. att Sida måste ta självständigt ansvar samt ha viss analyskapacitet och utvärdering för att kunna fullgöra sitt uppdrag gentemot mottagarländer, andra givarorganisationer och mot sin egen styrelse.

---

<sup>46</sup> Förordning (2010:1080) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete.

<sup>47</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete.

<sup>48</sup> Regeringen (2011) *Strategi för globala ämnesstrategiska utvecklingsinsatser 2011–2014*.

<sup>49</sup> Regeringskansliet (2010) *Riktlinjer för samarbetsstrategier*.

<sup>50</sup> Svar från UD 2012-02-15 på skriftlig fråga från Statskontoret.

<sup>51</sup> SOU 2011:21 *En utrikesförvaltning i världsklass*.

Enligt Sidas arbetsordning ska ämnesavdelningarna arbeta med bl.a. en effektiv hantering av insatser med ett ökat fokus på genomförandefasen, dvs. uppföljning, utvärdering och resultatredovisning. Avdelningen för verksamhetsutveckling ska i detta sammanhang ansvara för att myndigheten har ett fungerande kunskapssystem genom kontinuerlig utvärdering, uppföljning och förvaltning av system för lärande och kunskapsutveckling.<sup>52</sup>

I resultatbilagan till sin årsredovisning 2011 hävdar Sida att det utifrån enbart ett urval av enskilda insatser, vilket regeringen i uppdraget till Sida har begärt ska användas för att illustrera verksamheten, inte går att dra några slutsatser om resultat på en mer aggregerad nivå. Sida har därför i resultatbilagan valt att i möjligaste mån även använda resultat från lämpliga strategiska utvärderingar på det aktuella området.<sup>53</sup> Detta visar att det är svårt att analysera och bedöma resultat för ett stort och komplext område, i det här fallet demokrati och mänskliga rättigheter, endast med utgångspunkt från insatsuppföljningen.

## **4.2 UTV:s organisation och uppgifter har förändrats**

Historiskt har Sida haft en relativt stor och fristående intern utvärderingsfunktion genom UTV. De senaste åren har UTV fått en svagare organisatorisk ställning, men också en närmare koppling till Sidas operativa verksamhet.

### **Från fristående sekretariat under styrelsen till en stödenhet**

I samband med att den sammanhållna biståndsmyndigheten Sida bildades år 1995 var regeringens ambition att ge utvärdering och policyanalys en både organisatoriskt stark och självständig ställning inom den nya myndigheten.<sup>54</sup> Ambitionen återspeglades dock inte i instruktionen eller i regleringsbrevet för Sida. Samma år infördes internrevisionsförordningen<sup>55</sup> som Sida omfattades av. Mot bakgrund av detta bildades inom Sida Sekretariatet för utvärdering och internrevision (UTV) som en fristående enhet med placering direkt under styrelsen. Styrelsen, som då var en styrelse med begränsat ansvar, beslutade om utvärderingsplan och revisionsplan. Sekretariatet rapporterade till styrelsen i både revisions- och utvärderingsärenden.

År 2008, när styrelsen ersattes av ett insynsråd, separerades utvärdering från internrevision. Sekretariatet för utvärdering knöts till managementverksamheten. UTV rapporterade till generaldirektören som även beslutade om utvärderingsplanen.

---

<sup>52</sup> *Arbetsordning för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida)*, beslutad av styrelsen 2011-08-12.

<sup>53</sup> *Resultat för rättvisa och utveckling*, Resultatbilaga till Sidas årsredovisning 2011.

<sup>54</sup> Prop. 1994/95:100, bil 4.

<sup>55</sup> Förordning (1995:686) om intern revision vid statliga myndigheter m.fl.

År 2010, i samband med att Sida blev en styrelsemyndighet, genomfördes en ny omorganisation<sup>56</sup> som berörde utvärderingsfunktionen. Sida är nu organiserad i tio avdelningar, planeringsstab, internrevision och generaldirektörens sekretariat. Fem av avdelningarna arbetar med insatshantering, medan de övriga fem arbetar med stöd och styrning. En stor andel av insatshanteringen är delegerad till utlandsmyndigheterna. Det tidigare UTV motsvaras nu av enheten för uppföljning och utvärdering inom avdelningen för verksamhetsutveckling som är en av de avdelningar som arbetar med stöd och styrning.

UTV:s tidigare fristående ställning inom Sida har alltså ersatts av en enhet som ingår som en del i stödet till den operativa verksamheten. Enheten har dock en koppling till generaldirektören eftersom denne beslutar om utvärderingsplanen. Enheten har en begränsad kontakt med styrelsen, vilket framgår av våra intervjuer och vår genomgång av styrelseprotokoll. Styrelsen har enligt protokollen hittills i stor utsträckning inriktat sig på frågor om intern styrning och kontroll. Internrevisionen<sup>57</sup> har styrelsen som uppdragsgivare.

### **Nya uppgifter och en förändrad tyngdpunkt i verksamheten**

Med den förändrade organisatoriska ställningen för UTV har också följt nya uppgifter och en ändrad tyngdpunkt i verksamheten.

Enligt arbetsordningen ansvarar enheten för att genomföra de utvärderingar som generaldirektören har beslutat om i utvärderingsplanen samt för att samordna myndighetens utvärderingar i övrigt. Enheten ansvarar också för att återföra kunskap och resultat från genomförda utvärderingar.<sup>58</sup>

Företrädare för enheten beskriver i intervjuer att man har tre roller:

1. att genomföra strategiska utvärderingar,
2. att vara rådgivande och fungera som metodstöd åt övriga organisationen i decentraliserade utvärderingar och
3. att vara expert på analys av resultat.

---

<sup>56</sup> Förslaget till ny organisation beslutades av styrelsen den 31 augusti 2010. Minskningen av personalstyrkan och omorganisationen ska ske över en tvåårsperiod. Sida räknar med att därefter kunna öka antalet anställda i fält.

<sup>57</sup> Enligt internrevisionsförordningen (2006:1228) ska internrevisionen ge råd och stöd till styrelsen och även rapportera sina granskningsresultat till denna. Av Sidas arbetsordning framgår att internrevisionen administrativt är placerad under generaldirektören.

<sup>58</sup> *Arbetsordning för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida)*, beslutad av styrelsen 2011-08-12.

Enligt en uppskattning från UTV fördelas årsarbetskrafterna på enheten på följande sätt:

- 40 procent rådgivning och utbildning inom utvärdering och uppföljning
- 30 procent på strategiska utvärderingar
- 15 procent på att stärka system och processer
- 15 procent på metodutveckling och internationell samverkan

Fördelningen innebär att verksamheten vid enheten har en tyngdpunkt på att ge råd, stöd och utbildning inom både utvärdering och uppföljning. Närmare en tredjedel av resurserna används för att planera, styra och följa upp de strategiska utvärderingar som genomförs av konsulter.

### **Flera faktorer förklarar den nya inriktningen**

Den nya inriktningen för UTV sägs bero på flera faktorer. Den ökade resultatstyrningen och dess fokus på resultatredovisning, men även tidigare identifierade kvalitetsbrister i de decentraliserade utvärderingarna har bidragit till den nya inriktningen. Statskontoret noterar också att Sidas interna styrdokument och arbetsordning återspeglar en tydligare inriktning mot resultatstyrning och rapportering. Flera av dem vi har intervjuat menar också att resultatstyrningen har blivit mer förankrad inom Sida.

Tillkomsten av SADEV och myndighetens mandat att utvärdera hela utvecklingssamarbetet, inklusive Sidas verksamhet, har enligt företrädare för Sida varit en annan bidragande orsak till att UTV har fått en mer operativt stödjande funktion. Sida ser nu främst till sitt eget behov av utvärdering.

### **Förändrat behov av kompetens och hög personalomsättning**

UTV har åren 2006–2010 haft mellan 6 och 8 anställda utvärderare. Enheten är idag fullbemannad med 8 personer. Alla jobbar med uppföljnings- och utvärderingsfrågor, men med lite olika inriktning och tyngdpunkt.

För några år sedan hade majoriteten av UTV:s personal forskarbakgrund. Med den nya inriktningen mot mer rådgivning har också följt behov av delvis annan kompetens. Nu krävs både utvärderingskompetens (forskning, kvalificerad analys), rådgivningskompetens (resultatanalys, utvärdering), men också fortsatt beställarkompetens. Med det senare avses kompetens att kunna upphandla eller avropa kvalificerade utvärderingstjänster.

UTV har haft en relativt hög personalomsättning de senaste 4–5 åren. Inom kort kommer det inte att finnas någon person kvar på enheten bland de som var anställda år 2007. En hög personalomsättning är dock normalt vid Sida. Personalen växlar mellan att arbeta på huvudkontoret och vid någon av utlandsmyndigheterna. Flera av de nu anställda vid enheten har tidigare arbetat vid SADEV.

### 4.3 Decentraliserad utvärdering av enskilda insatser

Sidas decentraliserade utvärderingar benämndes tidigare reviews, vilket i Sidas utvärderingsmanual betecknas som en något mindre ambitiös värdering vad gäller omfattning eller djup. De decentraliserade utvärderingarna har en direkt koppling till insatsen (projektet eller programmet) och det avtal som Sida eller utlandsmyndigheten har ingått om denna. Avtalet kan exempelvis reglera att insatsen ska följas upp i halvtid och avslutas med en utvärdering. Syftet är främst att få information om hur en viss insats, konsult eller partner fungerar. Utvärderingen ger underlag för att styra om insatsen och för beslut om huruvida samarbetet ska fortsätta. Den utgör således ett underlag för främst biståndsansvarig chef vid utlandsmyndigheten eller Sida, men också för samarbetslandet. Enligt uppgift från Sida har myndigheten bestämt att alla insatser ska utvärderas, men inte hur ofta och när.

#### Oklart hur många decentraliserade utvärderingar som genomförs per år

Företrädare för Sida uppger att en ökande andel av utvärderingarna upphandlas av samarbetspartnern, även om de fortsatt finansieras av Sidas anslag för insatsen. Detta uppfattas ligga i linje med intentionerna att samarbetslandet eller mottagaren i den mån det är möjligt ska ansvara för insatsen samt uppföljning och utvärdering. Samarbetslandets kapacitet att ta ägarskap för insatsen avgör därmed vilket ansvar det kan ta för utvärderingen av den.

Alla decentraliserade utvärderingar som finansieras av Sida ska publiceras elektroniskt i serien *Sida Decentralised Evaluations* (tidigare *Reviews*). Arbetet med publikationsdatabasen och inrapporteringen till denna har inte fungerat väl under en tid till följd av Sida interna förändringsarbete. Ingen vet därför med säkerhet hur många decentraliserade utvärderingar som Sida finansierar helt eller delvis. Sida uppskattar antalet till mellan 80 och 100 per år. I Sidas årsredovisning anges att antalet uppgick till cirka 80 under år 2011.

UTV har under år 2012 tagit initiativ till att samtliga planerade decentraliserade utvärderingar rapporteras i verksamhetsplanen. Detta kommer enligt enheten att avsevärt förbättra möjligheterna att följa upp både antalet utvärderingar och resultatet av dessa.

#### Oklart vad de decentraliserade utvärderingarna kostar per år

De decentraliserade utvärderingarna varierar vad gäller innehåll och omfattning. Följaktligen varierar även kostnaderna för genomförandet.<sup>59</sup> Några

---

<sup>59</sup> Företrädare för UTV uppskattar att kostnaderna för en decentraliserad utvärdering varierar mellan 200 000 kronor och 2 miljoner kronor.

exakta kostnadsuppgifter går dock inte att få fram. Enligt uppgift från Sida är det inte möjligt att särskilja kostnader för utvärdering eftersom de ingår bland övriga kostnader för insatsberedning.

Sida har för Statskontorets räkning försökt att uppskatta kostnaderna utifrån användningen av det ramavtal som Sida har tecknat med konsultföretaget Indevelop.<sup>60</sup> Ramavtalet började tillämpas år 2011. Konsultkostnaden per utvärdering hamnade då på i genomsnitt 540 000 kronor. Om vi utgår ifrån att Sida finansierade 80 decentraliserade utvärderingar under år 2011 skulle den totala kostnaden för genomförandet detta år kunna uppgå till sammanlagt runt 43 miljoner kronor. Kostnader för myndighetens arbete med att planera och administrera utvärderingen tillkommer.

### **UTV:s stöd i utvärderingsfrågor syftar bl.a. till höjd kvalitet**

Företrädare för Sida menar att myndighetens bedömningar och beslutsfattande ska vila på kunskap och tidigare erfarenhet. Tidigare granskningar av kvaliteten i Sidas utvärderingar har visat på behov av att förbättra kvaliteten i utvärderingarna och i utvärderingssystemet, men också på behov av att bättre tillvarata lärdomarna.<sup>61</sup>

UTV:s stöd i utvärderingsfrågor syftar till att stärka kvaliteten i den decentraliserade utvärderingsverksamheten, men även att förbättra förutsättningarna för lärande. Det är dock den enhet som ansvarar för insatsen som ytterst ansvarar för kvaliteten i utvärderingen av den. UTV ansvarar för rådgivning om resultatramverk, för att ta fram stöd och verktyg för utvärdering och för bedömning av kvalitet. Exempel på detta är den utvärderingsmanual<sup>62</sup> som finns till stöd för allt utvärderingsarbete vid Sida samt ramavtalet för konsulter.

Ramavtalet har enligt enhetsledningen tillkommit i syfte att bl.a. säkerställa en kompetensbas inom utvärdering. Av avtalet framgår att kompetenskraven på konsulterna är högt ställda vad gäller utbildning, språk och framför allt erfarenhet. Kompetenskraven anges i fyra kategorier. För den högsta kompetenskategorin (senior expert) krävs lägst akademisk masterexamen och minst 10 års erfarenhet på det område som är relevant för utvärderingen samt mycket goda språkkunskaper.

Den mer operativt rådgivande funktionen vid UTV innebär att bistå med hjälp att formulera utvärderingsfrågor, diskutera metodval och bedömningskriterier eller att formulera en uppdragsbeskrivning inför avrop av konsult.

---

<sup>60</sup> FRAMEWORK AGREEMENT FOR SIDA REVIEWS, EVALUATIONS AND ADVISORY SERVICES ON RESULTS FRAMEWORK, Dnr 2010:001697.

<sup>61</sup> Sida Studies in Evaluation 2008:1, *Are Sida Evaluations Good Enough?* SADEV (2008) *Lär sig Sida mer än förr?* Rapport 2008:1.

<sup>62</sup> *Looking Back, Moving Forward*. Första utgåvan är från år 2004. Det finns också en reviderad upplaga från år 2007.

Det händer även att handläggare vill ha UTV:s hjälp att bedöma kvaliteten på rapportutkast från den anlitate konsulten. De flesta utvärderingar inkommer inte till UTV för kvalitetsbedömning. Därför har enheten ingen överblick över hur den anlitate konsulten har fungerat och hur kvaliteten har utvecklats. Vissa stickprov har dock gjorts hittills och avsikten är att konsulternas arbete ska följas upp årligen.

### **Behov av att se generella mönster i insatsutvärderingen**

Sida ser ett behov av att utläsa mönster i utvärderingarna för att om möjligt kunna dra mer generella slutsatser och lärdomar. UTV gjorde för några år sedan ett försök<sup>63</sup> att göra synteser av ett antal insatsutvärderingar. Det visade sig dock vara svårt. Svårigheterna ligger enligt UTV främst i att de decentraliserade utvärderingarna har som främsta syfte att ge underlag för styrning och lärande på insatsnivå. Om frågeställningar av annan eller mer generell art inte finns med redan i designen av utvärderingarna är det svårt att i efterhand dra några sådana slutsatser.

Ett nytt försök att syntetisera rekommendationer från decentraliserade utvärderingar planeras. Ramavtalskonsulterna ska i sin årsrapportering till Sida inkludera en syntes av cirka en tredjedel av de utvärderingar som de har genomfört.<sup>64</sup>

## **4.4 Strategiska utvärderingar är UTV:s ansvar**

De utvärderingar som finns upptagna i Sidas utvärderingsplan och som beslutas av generaldirektören betecknas som strategiska utvärderingar. UTV har ett särskilt ansvar för dessa. Utvärderingarna är enligt Sida strategiska i meningen att de är av särskild betydelse för Sida och svenskt utvecklings-samarbete. De kan ge underlag för beslut på central nivå och för att styra och göra prioriteringar i den operativa verksamheten.<sup>65</sup> Enligt underlag från UTV har Sida genomfört i genomsnitt 15 strategiska utvärderingar per år under perioden 2006–2011.

### **Olika typer av strategiska utvärderingar**

De utvärderingar som ligger inom UTV:s ansvarsområde, dvs. de utvärderingar som fastställs i Sidas utvärderingsplan, karaktäriseras enligt företrädare för UTV bl.a. av utvärderingar som:

---

<sup>63</sup> UTV Working Paper 2008:1, Sida Evaluations and Audits 2007. A Synthesis of Findings and Conclusions

<sup>64</sup> § 12 i Sidas ramavtal med Indvelop.

<sup>65</sup> Sidas strategiska utvärderingsplan 2012.



- genomförs gemensamt med andra givare och där dessa representeras av sina respektive utvärderingsavdelningar,
- är särskilt omfattande och komplexa, kräver speciell utvärderingskompetens eller har ett stort inslag av metodutveckling,
- inte naturligt faller på någon given enhet vid Sida för att de t.ex. är tvärsektoriella eller berör flera olika geografiska områden.

På ett övergripande plan gör Sida en åtskillnad mellan strategiska utvärderingar som görs i samarbete med andra givare eller partners och egeninitierade strategiska utvärderingar. Vid givargemensamma utvärderingar går två eller flera länder samman och finansierar en utvärdering. Företrädare för ländernas utvärderingsfunktioner bildar en styrgrupp. Ofta ansvarar något land för att driva projektet (lead donor). Styrgruppen bestämmer ramarna för utvärderingen och upphandlar därefter konsulter som genomför den. De samutvärderingar (joint evaluations) som görs inom ramen för OECD:s biståndskommitté är av denna typ.

Enligt uppgift från UTV brukar budgeten som avser konsultkostnader för strategiska utvärderingar ett normalt år fördela sig på ungefär 45 procent givargemensamma utvärderingar och 55 procent egeninitierade utvärderingar.

Utvärderingarna publiceras i serien *Sida Evaluations* och finns även tillgängliga i Sidas publikationsdatabas. Utifrån våra intervjuer och databasen framgår att utvärderingarna kan avse strategier, sektorer, temaområden och biståndsformer. Ibland kan strategiska utvärderingar också användas för att utvärdera stora program. Syftet med dem kan vara att bedöma utvecklings-samarbetets relevans, bärkraft, kostnadseffektivitet och resultat. Exempel på strategiska utvärderingar<sup>66</sup> som har färdigställts under år 2011:

- Anti-corruption
- Budget-support, Zambia
- Child Rights
- Phase out of Sida's support to the social sector reforms in Moldova
- Research co-operation and innovation
- Long-term development co-operation between Sweden and Vietnam, Laos and Sri Lanka

Den sistnämnda utvärderingen är den största utvärderingen av effekterna av Sidas bistånd som har gjorts. Utvärderingen, som Sida lät en australisk konsultfirma utföra, har ett mycket långsiktigt perspektiv. I utvärderingen sökte

---

<sup>66</sup> Underlag från UTV och Sidas publikationsdatabas.

man svar på om, och i så fall hur, det svenska stödet hade bidragit till att minska fattigdomen i de tre länderna.<sup>67</sup>

### **Styrning och kvalitetsgranskning av konsulternas arbete**

En stor skillnad mellan Sidas och SADEV:s utvärderingsverksamhet är att SADEV genomför utvärderingarna med i huvudsak egen personal, medan Sida anlitar konsulter. En viktig del av UTV:s arbete med de strategiska utvärderingarna är därför att styra och följa upp utvärderingskonsulternas arbete. När utvärderingarna görs tillsammans med andra givare eller partners kan UTV:s roll variera, men man deltar alltid i styrgruppen för utvärderingen. Om UTV är s.k. lead donor håller UTV t.ex. i administration samt upphandling och kontrakt med konsulterna.

Som utgångspunkt för konsultens arbete utarbetas alltid en kravspecifikation, s.k. Terms of Reference. Konsulten ska utifrån denna specifikation ta fram en plan för genomförandet som omfattar bl.a. metod, analytiskt ramverk, utvärderingsfrågor och tidplan. Planen, eller inceptionsrapporten, ska godkännas av Sida.

Stora utvärderingar som pågår under lång tid innebär nästan alltid att vissa förändringar måste göras efterhand. I uppdraget finns därför vissa hållpunkter där Sida förbehåller sig rätten att godkänna någon form av produkt, t.ex. en förstudie eller landrapport, innan konsulterna tar sig an nästa steg i utvärderingen. Dessa hållpunkter gör det också möjligt för Sida att granska kvaliteten i konsultens arbete och ge sitt godkännande inför nästa fas.

Den person vid UTV som ansvarar för utvärderingen ska säkerställa att utvärderingsprocessen och de rapporter som den resulterar i lever upp till en viss kvalitet. UTV har här utvecklat ett verktyg som är en operationalisering av OECD/DAC:s kvalitetsstandards. Bland de fyra utvärderingar som vi har studerat närmare finns det även exempel på att en extern referensgrupp med experter har haft en funktion som kvalitetssäkrare. Vid givargemensamma utvärderingar svarar i regel styrgruppen gemensamt för kvalitetssäkringen, ibland med stöd av någon utomstående.

### **Konsultkostnader dominerar budgeten för strategisk utvärdering**

För år 2011 hade UTV en budget på totalt 26,6 miljoner kronor. Av denna avsåg 4,6 miljoner kostnader för UTV:s personal och övrig drift, medan 22 miljoner kronor avsåg kostnader för konsulter och projekt som avser kapacitetsuppbyggnad inom utvärdering. Personalkostnader och övrig drift, såsom exempelvis resor, belastar Sidas förvaltningsanslag. Kostnader för konsulter och kapacitetsuppbyggnad belastar sakanslag.

---

<sup>67</sup> <http://www.sida.se/Svenska/Nyhetsarkiv/2012/April-2012/Vietnam-Laos-och-Sri-Lanka-tre-utvarderingar/>

Budgeten för konsulter och kapacitetsuppbyggnad minskade från 24 miljoner kronor år 2010 till 22 miljoner kronor år 2011. Ungefär 13 miljoner kronor av denna budget har båda åren avsett konsultkostnader för strategiska utvärderingar, medan mellan 8 och 9,5 miljoner kronor har avsett utbetalning till två projekt för kapacitetsuppbyggnad.

Konsultkostnaden för de strategiska utvärderingarna varierar precis som för de decentraliserade. Av de två egeninitierade utvärderingar vi har studerat närmare uppgick kostnaden till 1,1 respektive 2,5 miljoner kronor. När Sida deltar i givargemensamma strategiska utvärderingar bidrar myndigheten finansiellt i varierande grad. I en av de utvärderingar vi har studerat finansierade Sida och norska Norad vardera hälften av den totala kostnaden på 2,7 miljoner kronor. I en annan stod Sida för närmare två tredjedelar av det sammanlagda beloppet på 3,4 miljoner kronor, medan danska Danida finansierade resten. Det var dock Afrikanska utvecklingsbanken (AfDB) som hade det operativa ansvaret för att hantera utvärderingen.

### **Oklart vad de strategiska utvärderingarna kostar totalt**

UTV:s kostnader för strategiska utvärderingar år 2011 kan grovt uppskattas till cirka 15 miljoner kronor om man utgår ifrån att ungefär en tredjedel av enhetens arbete ägnas åt sådana. Detta är dock en underskattning av Sidas totala kostnader för strategiska utvärderingar. Utifrån de fyra utvalda utvärderingar vi har studerat är även ämnesansvariga enheter eller team involverade i arbetet. I ett av fallen svarade en intern managementgrupp med deltagande från flera avdelningar och enheter för beredning, upphandling och kvalitetssäkring. Företrädare för UTV menar dock att deltagandet inte bara behöver ses som en kostnad för själva utvärderingen. Det kan likaväl ses som en naturlig del i myndighetens interna lärande om bl.a. metoder och insatsernas resultat.

Eftersom det är svårt att identifiera Sidas totala kostnader för strategisk utvärdering, blir de också svåra att jämföra med SADEV:s utvärderingskostnader.

## **4.5 Valet av relevanta strategiska utvärderingar**

Initiativ till strategiska utvärderingar kan komma från Sidas samtliga avdelningar samt från utlandsmyndigheterna. Idéer kan också framkomma i samtal mellan UTV:s rådgivare och de operativa avdelningarnas resultatansvariga. Enligt UTV:s handläggnings- och beslutsordning ska enheten bedöma relevansen för varje utvärdering som ska ingå i Sidas utvärderingsplan. Bedömningen ska baseras på OECD/DAC:s kvalitetsstandarder för utvärdering och sammanställas i en kortfattad promemoria.

## Användbarhet är ett övergripande kriterium för valet

Vid valet av utvärdering ska ett antal generella kriterier beaktas. Det övergripande kriteriet är användbarhet eftersom utvärdering ska kunna fungera som underlag för beslut om insatser, metodutveckling, förslag till strategier och policyer, intern och extern rapportering eller dialog och kompetensutveckling.

Det ska alltid framgå tydligt hur, när och av vem utvärderingen ska användas. Enligt företrädare för UTV ska utvärderingarna alltid genomföras i samarbete med berörda avdelningar och enheter vid Sida eller med utlandsmyndigheterna. Samtidigt som detta uppfattas vara en tidskrävande process innebär den stora fördelar. Förankringen anses skapa bättre förutsättningar för lärande och att resultaten kommer till användning i beslutsfattande.

Mer specifika kriterier som bör beaktas är:

- *behov av kunskap* hos Sida, samarbetsparter och/eller andra intressenter,
- *tajming* med hänsyn taget till vilken information som kan erhållas vid given tidpunkt och för att utvärderingen ska kunna användas som avsett,
- *intresse och faktiskt engagemang* för utvärderingen, inom Sida och hos berörda intressenter,
- *kapacitet* dels för genomförandet, dels för de tilltänkta läsarna att tillgodogöra sig utvärderingsresultaten och använda dem,
- *utvärderingsbarhet*, med hänsyn taget till såväl teoretiska som praktiska förutsättningar (tillgång till data, kompetens och ekonomiska resurser),
- *kostnad i relation till nytta* för utvärderingen i stort och olika ansatser,
- *alternativa sätt* att erhålla samma kunskap, t.ex. genom tidigare utvärderingar av Sida, internationella utvärderingar och forskning.

## Sidas strategiska behov avgörs ytterst om en utvärdering ska genomföras

Enligt UTV bör utvärderingsplanen omfatta utvärderingar som är särskilt viktiga för Sidas verksamhet de närmaste åren. Det kan handla om underlag för strategiska beslut eller särskilda krav på återrapportering. Vägledande kan vara t.ex. signaler från UD, innehåll i budgetpropositionen, Sidas verksamhetsplan eller den bredare biståndsdebatten. Hänsyn bör även tas till:

- *ekonomisk omfattning* på den utvecklingsverksamhet som föreslås för utvärdering,
- *geografisk och tematisk täckning* där ambitionen bör vara en någorlunda jämn täckning över tiden,

- *innovativt värde och upprepningsbarhet*, dvs. om den utvecklingsverksamhet som föreslås för utvärdering utgör ett nytt och innovativt sätt att hantera en utvecklingsproblematik och det är sannolikt att den kan genomföras i större skala.

Utvärderingsplanen kan även omfatta utvärderingar som är särskilt viktiga ur metodutvecklingssynpunkt. Utvärderingar som ingår i utvärderingsplanen bör komplettera övriga utvärderingar inom Sida.

### **Samordningen med andra givare anses viktig**

Vid framtagandet av utvärderingsplanen sker även extern konsultation, främst i OECD/DAC:s utvärderingsnätverk (OECD/DAC Evaluation Network) och i det nordiska utvärderingsnätverket (Nordic Plus Evaluation Group). Det senare är ett samarbete mellan Danmark, Finland, Irland, Nederländerna, Norge, Sverige och Storbritannien. I dessa fora delar givarna sina utvärderingsplaner, bl.a. i syfte att identifiera möjliga gemensamma utvärderingar men också för att försäkra sig om att mottagarländer inte utvärderas av flera givare samtidigt. Sidans utvärderingsplan skickas också till SADEV för kännedom.

## **4.6 Produktionen av utvärderingar framöver**

Mycket tyder på att Sida framöver kommer att dra ned på antalet strategiska utvärderingar totalt sett och givargemensamma utvärderingar i synnerhet.

### **Färre givargemensamma utvärderingar framöver**

Företrädare för UTV menar att Sida drar ned på givargemensamma utvärderingar i linje med en internationell trend. Trenden märks framför allt i Storbritannien och inom det nordiska utvärderingsnätverket. En förklaring som ges är att det finns en motsättning i Parisdeklarationens parametrar om ägarskap respektive harmonisering. Fokus har hittills legat på harmonisering, vilket har skett på bekostnad av samarbetsländernas ägarskap. Sida försöker generellt att sätta ägarskapet i första rummet. Det innebär att det blir mer fokus på decentraliserad utvärdering och där man på ett lokalt plan försöker harmonisera både insatser och utvärdering.

### **Tendenser till en minskad produktion totalt sett**

Det finns enligt Statskontoret tendenser till att produktionen av strategiska utvärderingar minskar och att den ytterligare kan komma att minska framöver. Som tidigare framgått har Sida under perioden 2006–2011 producerat i genomsnitt 15 strategiska utvärderingar per år. Under år 2010 och 2011 har produktionen av strategiska utvärderingar minskat jämfört med tidigare år. Utifrån uppgifter från Sida och myndighetens publikationsdatabas har Sida färdigställt ungefär 6 strategiska utvärderingar per år de två senaste åren. Utvärderingsplanen innehåller de utvärderingar som ska genomföras inne-

varande år samt de som planeras för nästkommande år. Planen för år 2012<sup>68</sup> omfattar 11 strategiska utvärderingar. Enligt muntliga uppgifter från UTV planeras något färre år 2013.

---

<sup>68</sup> Sida, beslut 2012-001335.

## 5 SADEV som fristående utvärderare

I syfte att stärka och öka trovärdigheten i utvärderingen av Sveriges internationella utvecklingssamarbete fattade regeringen och riksdagen år 2003 beslut om att inrätta en självständig utvärderingsfunktion. Dess uppgift skulle vara att från ett externt perspektiv granska och göra strategiska analyser av utvecklingssamarbetet och därmed utgöra ett komplement till den interna utvärderingen av verksamheten.<sup>69</sup> Funktionen närmare uppgifter, organisation och gränssytor mot framför allt Sida var inte klarlagda vid beslutstillfället. En konsult fick i uppdrag att utreda utvärderingsfunktionens organisation och verksamhet.<sup>70</sup> Med ledning av konsultens utredning och förslag gav regeringen därefter en organisationsutredare i uppdrag att förbereda bildandet av en ny utvärderingsmyndighet och föreslå instruktion och budget för myndigheten.<sup>71</sup> Den 1 januari 2006 startade SADEV sin verksamhet.

I detta kapitel beskriver vi de ursprungliga intentionerna med SADEV och redogör för våra iakttagelser om förändringar i myndighetens uppdrag och verksamhet samt inriktningen på verksamheten och utvärderingarna. Vi redovisar också våra iakttagelser vad gäller myndighetens förutsättningar att producera relevanta utvärderingar av hög kvalitet.

### 5.1 De ursprungliga intentionerna med SADEV

Tanken om en oberoende utvärdering av utvecklingssamarbetet var knappast ny när Riksdagens revisorer i sitt förslag till riksdagen år 1999 pekade på behovet av ytterligare en utvärderingsnivå, vid sidan av de två som fanns inom Sida.<sup>72</sup> Exempelvis hade Kommittén för analys av utvecklingssamarbetet sett ett behov av utvärdering och policyanalys av biståndets långsiktiga och principiella problem. I sitt betänkande år 1994 föreslog kommittén att regeringen skulle inrätta ett oberoende organ i syfte att förbättra underlaget för beslut i strategiska, långsiktiga och övergripande biståndsfrågor. Trots ett rikligt utvärderingsmaterial bedömde kommittén att det sällan besvarade frågor om hur man får ut mesta möjliga av insatta resurser. Kritis-

---

<sup>69</sup> Prop. 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3, rskr. 2003/04:112.

<sup>70</sup> Molander (2004) *Ett fristående utvärderingsorgan för utvecklingssamarbetet*.

<sup>71</sup> Utredningen om en ny myndighet för analys och utvärdering av det internationella utvecklingssamarbetet (Dir: 2005:84) samt *Slutrapport från organisationskommittén för Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete*, promemoria 2005-12-22.

<sup>72</sup> Förslag till riksdagen 1998/99:RR9 *Riksdagens revisorers förslag angående utvecklingssamarbetet – styrning, genomförande, samordning och uppföljning av biståndet*.

ka och öppet prövande frågor riskerade att aldrig bli ställda.<sup>73</sup> År 1995 inrättades EGDI<sup>74</sup> som en expertgrupp inom UD för studier av utvecklingsfrågor. Trots att verksamheten skulle präglas av en tydlig inriktning på utvärdering av bistånd, visade en utvärdering av verksamheten år 2001 att EGDI främst hade ägnat sig åt policyfrågor.<sup>75</sup> Expertgruppen lades senare ned.

### **Den nya myndighetens uppdrag och verksamhetsinriktning**

I den första instruktionen för SADEV<sup>76</sup> fick myndigheten i uppgift att självständigt eller i samarbete med andra aktörer genomföra utvärderingar av det svenska bilaterala och multilaterala utvecklingssamarbetet. Den fick också i uppgift att genomföra analyser av utvecklingssamarbetet och utvecklingen i samarbetsländerna. Därutöver fick SADEV i uppgift att främja analys- och utvärderingskapaciteten i samarbetsländerna inom ramen för sin ordinarie verksamhet.

Regeringens direktiv till organisationsutredaren vilade i hög grad på konsultens förslag. I direktiven, men i viss mån även i informationen till riksdagen, angav regeringen mer utförligt vilken inriktning verksamheten skulle ha.<sup>77</sup>

- Myndighetens verksamhet ska inriktas på att utvärdera hur svenska biståndsmedel används i förhållande till utvecklingssamarbetets mål och syfte, liksom effekter av de använda medlen.
- Den ska komplettera den utvärderingsverksamhet som Sida bedriver.
- Verksamheten ska ha två huvudsakliga komponenter: Den ena är att analysera utvecklingssamarbetet i samarbetsländerna, dess förutsättningar, resultat och effekter. Myndigheten behöver här samarbeta med andra givare och samarbetsländerna. Den andra är att studera effektiviteten i hanteringen av biståndsmedel.
- Ett nära samarbete med forskarsamhället ska tillgodose kvalitetskrav på verksamheten.
- Myndigheten ska kunna vara regeringen behjälplig med strategiska analyser.

---

<sup>73</sup> SOU 1994:102 *Analys och utvärdering av bistånd*.

<sup>74</sup> Expert Group for Development Studies eller Expertgruppen för studier av utvecklingsfrågor.

<sup>75</sup> Sinova (2001) *Utvärdering av Expertgruppen för studier av utvecklingsfrågor (EGDI) samt avseende former för en förstärkt utvärderingsverksamhet inom utvecklingssamarbetet*.

<sup>76</sup> Förordning (2005:1214) om instruktion för Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete.

<sup>77</sup> Dir. 2005:84 *En myndighet för analys och utvärdering av det internationella utvecklingssamarbetet*. Beslut vid regeringssammanträde den 7 juli 2005. Prop. 2004/05:1 *Budgetpropositionen för år 2005*.



- I huvudsak ska myndigheten vara producerande och endast undantagsvis fungera som beställare av rapporter.

### **Komplettering av Sidas verksamhet**

På vilket sätt SADEV:s utvärderingsverksamhet var tänkt att komplettera Sidas, med avseende på vilken typ av utvärderingar som respektive myndighet förväntades producera, är inte belyst i förarbetena. Här talade man mer om form än innehåll. Konsulten menade t.ex. att det var viktigt att det nya organet självt skulle producera utvärderingar för att inte utnyttja ungefär samma grupp av svenska och utländska konsulter som Sida. Verksamhetens forskningsinslag ansågs också skilja den från Sidas. Det nya organet skulle också fylla en funktion som stödjer den offentliga diskussionen om utvecklingsarbetet, utanför de institutioner som har verksamhetsansvar. Organisationsutredaren betonade att det nya organet skulle ha ett bredare mandat än Sida UTV. För att undvika dubbelarbete skulle en löpande dialog föras med Sida, t.ex. i samband med verksamhetsplaneringen.

### **Styrelse och referensgrupp för att stödja verksamheten**

Vad gäller organiseringen angav regeringen i instruktionen att myndigheten skulle ha en generaldirektör och en styrelse. Till myndigheten skulle det också knytas en referensgrupp med representanter för berörda departement och myndigheter samt andra intressenter i verksamheten.

Både konsulten och organisationsutredaren förordade en styrelse sammansatt av experter, i första hand från forskarvärlden. Referensgruppen skulle fungera som kontaktyta mot en bredare grupp intressenter och ges möjlighet att föra fram idéer om studier och utvärderingar, men inte ha någon beslutande funktion.

Organisationsutredaren framförde också att myndighetens utvärderings- och analysprojekt behövde kompletteras med kunskapsöversikter. Syftet med sådana skulle vara att identifiera kunskapsluckor, men också sammanställa och värdera befintlig kunskap. Sådana översikter skulle senare kunna leda till utvärderingsprojekt.

### **Vikten av kvalitet och kompetens i utvärderingsverksamheten**

Slutsatserna av en utvärdering kan bli obekväma. Därför menade konsulten att arbetet måste vara metodologiskt oklanderligt. Den kunskap som myndigheten förmedlar måste ge en korrekt och rättvisande bild av de problem som analyseras samt vara relevant för intressenterna i vid mening. Detta skulle kräva att de utvärderingsansvariga har professionell kompetens och erfarenhet för uppgiften. Kravet på integritet ansåg lika viktigt. Högt ställda krav på utvärdering skulle garanteras genom forskningsinslaget i verksamheten och en kärna av samhällsvetenskaplig kompetens på hög nivå. Kompetens skulle också behöva upphandlas på projektbasis. Organisationsutre-

daren menade att de anställda i första hand skulle ha utvärderingskompetens och/eller biståndskompetens. Ett sätt att säkra kvaliteten i genomförandet skulle vara genom interna och externa seminarier. Styrelsens experter förväntades också bidra till hög kvalitet i verksamheten.

### **Lokaliseringen utgick inte från de föreslagna alternativen**

Konsulten betonade att utvärdering är en forskningsnära verksamhet och därför borde samlokaliseras med ett universitet. Närheten till beslutsfattare betonades också. Några alternativa orter för den nya myndigheten lades fram såsom Uppsala, Stockholm, Lund eller Göteborg. Stockholm eller Göteborg förordades. Här bedömde utredaren att det fanns en bra bas för rekrytering och tillgång till kompetens inom utvecklingsforskning.

Mot bakgrund av konsultens förslag ställde riksdagsledamöter tre skriftliga frågor till det då ansvariga statsrådet om var regeringen avsåg att förlägga myndigheten. I sitt samlade svar på frågorna angav statsrådet att bedömningen skulle utgå från flera kriterier. De som uttryckligen nämndes var närhet till forskningsmiljö inom relevanta ämnesområden och med internationella kontakter eller nätverk, lokal arbetsmarknad samt närhet till svenska granskningsobjekt.<sup>78</sup> Det blev dock andra skäl som fällde avgörandet för lokaliseringen. Som en konsekvens av Försvarmaktens omställning och påföljande ny- och omlokalisering av statliga arbetstillfällen förlades SADEV till Karlstad.<sup>79</sup>

### **Självständigheten och säkringen av denna**

Konsulten betonade vikten av självständighet. Varje projekt skulle direkt eller indirekt vara motiverat av ett beslutsproblem inom sektorn, men myndigheten skulle ha full frihet att välja det objekt och det perspektiv som man på professionella grunder fann lämpligt. Utvärderingsorganets självständighet skulle enligt konsultens förslag garanteras på tre sätt – institutionellt, professionellt och finansiellt.

- Institutionellt: Organet blir en myndighet, fristående från Regeringskansliet och Sida m.fl. Tillgången till data, personer etc. för utvärderingen garanteras i förordning. Rätt att publicera en utvärdering i en form och vid en tidpunkt som utvärderarna själva väljer. Bred spridning och god tillgänglighet till resultaten.

---

<sup>78</sup> Statsrådet Jämtins svar 2004-12-17 på skriftlig fråga 2004/05:506, 2004/05:524 och 2004/05:588.

<sup>79</sup> Prop. 2004/05:5, bet. 2004/05:FöU5, rskr. 2004/05:143. I propositionen aviserade regeringen ett antal åtgärder för att kompensera de fyra regioner som mest berördes av försvarsomställningen: Östersund, Karlstad/Kristinhamn, Arvidsjaur och Gotland. Regeringen aviserade också betydande ny- och omlokalisering av statliga myndigheter till dessa regioner.

- Professionellt: Verksamheten infogas i en miljö där den professionella integriteten är hög. Universitetsvärlden ansågs vara det naturliga valet. Självständighet i valet av metod, analys av resultat och slutsatser av utvärderingen eller analysen betonades.
- Finansiellt: En budgettilldelning som präglas av stabilitet över tiden, lämpligen proportionell mot biståndsramen.

En samverkans- och uppgiftsskyldighet skrevs in i SADEV:s första instruktion. Innebörden av denna var att statliga myndigheter på begäran lämnar SADEV den hjälp och den information som myndigheten behöver för att fullgöra sitt uppdrag. Detta skulle gälla såväl verksamhet i Sverige som verksamhet som Sverige stödjer genom internationella organisationer och i samarbetsländer.

SADEV:s finansiering ordnades genom ett årligt förvaltningsanslag. Regeringen skulle kunna uppdra åt myndigheten att genomföra utvärderingar och analyser, men i mindre omfattning och inte i sådan utsträckning att det äventyrade myndighetens självständiga ställning. Myndigheten gavs också rätt att mot avgift ta andra uppdrag under förutsättning att det inte hotade förtroendet för dess självständiga ställning. Både konsulten och organisationsutredaren hade föreslagit att även uppdrag från regeringen som låg utanför myndighetens självständigt beslutade verksamhetsplan skulle kunna avgiftsbeläggas. Regeringen antog inte detta förslag.

## 5.2 Organisation och resurser

Sedan den 1 januari 2008 är SADEV en enrådgivningsmyndighet. Detta innebär att myndighetschefen, dvs. generaldirektören, ensam är ansvarig för verksamheten. Myndigheten har även ett insynsråd<sup>80</sup> utan beslutsbefogenheter. Ledamöterna utgörs av bl.a. forskare, en anställd inom UD samt personer inom myndighetsfären respektive biståndssfären. Inga riksdagsledamöter finns representerade. Generaldirektören är ordförande i insynsrådet. Utöver insynsrådet är inga andra rådgivande organ knutna till SADEV.

Den nuvarande generaldirektören tillträdde 1 september 2008 och övertog då posten från en tillförordnad generaldirektör. Denne hade varit anställd sedan 28 september 2007, då SADEV:s första generaldirektör slutade. SADEV har därmed haft tre myndighetschefer sedan bildandet för sex år sedan. Utöver generaldirektören och den administrativa chefen finns idag inga chefsposter. I maj 2009 anställdes en utvärderingschef för en tvåårig visstidsanställning, som dock avslutades i augusti 2010. Därefter har ingen ny utvärderingschef rekryterats.

SADEV:s verksamhet finansieras med ett förvaltningsanslag. Detta ska användas för att täcka myndighetens samtliga kostnader. Anslaget har ökat

---

<sup>80</sup> Under perioden 1 januari – 23 februari 2011 fanns inga ledamöter utsedda.

successivt från 15 miljoner kronor vid bildandet år 2006 till 22,6 miljoner kronor år 2011.

**Förvaltningsanslag i kronor respektive antal årsarbetskrafter åren 2006–2011.**

| År   | Anslag (kr) | Antal årsarbetskrafter |
|------|-------------|------------------------|
| 2006 | 15 000 000  | 9                      |
| 2007 | 18 000 000  | 18                     |
| 2008 | 20 000 000  | 19                     |
| 2009 | 20 295 000  | 18                     |
| 2010 | 21 008 000  | 16                     |
| 2011 | 22 565 000  | 15                     |

Källa: SADEV:s regleringsbrev och årsredovisningar

Under uppbyggnaden år 2006 hade SADEV 9 årsarbetskrafter. De följande åren har antalet årsarbetskrafter varierat mellan 16 och 19. Under år 2011 uppgick antalet till 15. Bland dessa var 2 personer tillsvidareanställda som administrativa koordinators, medan övriga 12 var utvärderare. Av utvärderarna var 5 personer tillsvidareanställda och 7 visstidsanställda.

SADEV representerar tillsammans med Sida Sverige i OECD/DAC:s utvärderingsnätverk och i det nordiska utvärderingsnätverket Nordic Plus.

### **5.3 Förändringar av uppdraget över tid**

Statskontoret har studerat tidigare och nuvarande instruktion för SADEV, myndighetens regleringsbrev sedan bildandet samt de uppdrag regeringen har lagt på myndigheten i särskild ordning. Genomgången visar att myndighetens uppdrag har förändrats i flera avseenden sedan bildandet. Det har också avgränsats i förhållande till de ursprungliga intentionerna.

#### **Det nuvarande uppdraget**

Enligt SADEV:s nuvarande instruktion<sup>81</sup> ska myndigheten genomföra utvärderingar av det svenska internationella utvecklingssamarbetet samt reformsamarbetet i Östeuropa. SADEV ska även främja utvecklingen av utvärderingskapacitet i samarbetsländerna inom ramen för myndighetens ordinarie verksamhet. Dessa uppgifter ska göras självständigt eller i samarbete med andra aktörer (1 §). SADEV har även möjlighet att ta uppdrag som håller sig inom ramarna för det generella utvärderingsuppdraget och som inte hotar förtroendet för myndighetens självständiga ställning (3 §). SADEV får ta ut avgifter för utförda uppdrag och bestämma storleken på avgiften (9 §). Myndigheten har sedan bildandet inte tagit emot några uppdrag utöver regeringsuppdrag. De senare är inte avgiftsbelagda.

---

<sup>81</sup> Förordning (2007:1300) med instruktion för Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete.

Om utvärderingarna sägs att de ska avse såväl resultat och effekter av utvecklingssamarbetet som effektiviteten i användningen av biståndsmedel (1 a §). Av instruktionen framgår vidare att SADEV ska sprida information om resultaten av sina utvärderingar till riksdagen, regeringen, myndigheter och andra intressenter i Sverige och internationellt (2 §). SADEV får av andra statliga myndigheter begära den hjälp och den information som behövs för att fullgöra uppdraget (5 §).

### **Tydligare krav på att utvärderingarna ska ge underlag för beslut**

I SADEV:s ursprungliga instruktion angavs att SADEV, utöver utvärderingar, skulle genomföra *analyser* av det internationella utvecklingssamarbetet och utvecklingen i utvecklingsländer med relevans för det svenska utvecklingssamarbetet.<sup>82</sup> Enligt flera intervjupersoner ansågs denna skrivning öppna för forskningsöversikter och studier som inte nödvändigtvis hade som syfte att användas i beslutsprocesser.

År 2007, ett år efter att SADEV hade bildats, ändrades instruktionen och uppdraget att genomföra analyser togs bort. Samtidigt tillkom krav i regleringsbrevet på att myndighetens utvärderingar ska ha *hög relevans för framtida beslut om utvecklingssamarbetet*. Regeringen ställde även krav på myndigheten att använda OECD/DAC:s definition av utvärdering och INTOSAI:s<sup>83</sup> definition av effektivitetsrevision. Kravet togs dock bort i regleringsbrevet för år 2009. Bland åiterrapporteringskraven anges sedan år 2007 att myndigheten ska motivera de beslutade projektens relevans för framtida beslut om det svenska utvecklingssamarbetet. Sedan år 2009 har SADEV också i regleringsbrevet fått i uppdrag att två gånger per år till regeringen redovisa pågående och planerade utvärderingar.

Många av dem vi har intervjuat uppfattar att ändringarna i instruktionen och regleringsbrevet var ämnade att styra verksamheten bort från en inriktning som betraktades som alltför forskningsnära. SADEV:s första generaldirektör var själv docent i nationalekonomi och anställde personer med forskarkompetens.

Samtidigt som regeringen har styrt uppdraget mot mer beslutsrelevanta utvärderingar har den även tagit bort kravet på att SADEV ska ha en referensgrupp med uppgift att bistå med uppslag till utvärderingar.

### **Ökade möjligheter att lägga regeringsuppdrag på SADEV**

I SADEV:s nuvarande instruktion (3 §) anges, liksom tidigare, att SADEV kan ta uppdrag så länge det inte hotar dess självständiga ställning. I den tidigare instruktionen (3 §) specificerades även att regeringen kunde ge uppdrag

---

<sup>82</sup> 1 § 2 Förordning (2005:1214) med instruktion för Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete.

<sup>83</sup> INTOSAI står för The International Organisation of Supreme Audit Institutions.

åt SADEV. Detta skulle dock endast ske i mindre omfattning för att inte äventyra myndighetens självständiga ställning. Denna begränsning togs bort när instruktionen skrevs om inför år 2007. I juli 2007 lade regeringen sitt första utvärderingsuppdrag på SADEV (se vidare avsnitt 5.4).

Den skrivning i den nuvarande instruktionen som anger att SADEV kan ta uppdrag som håller sig inom ramarna för det generella utvärderingsuppdraget och som inte hotar förtroendet för myndighetens självständiga ställning (3 §) syftar enligt SADEV:s ledning och UD inte på regeringsuppdrag. Den syftar på sådana uppdrag som SADEV får ta ut avgifter för.

### **Självständigt val av utvärdering eller stabsstöd åt regeringen?**

Många av de vi har intervjuat framhåller att SADEV:s nuvarande instruktion och den övriga styrningen av myndigheten inte anger någon tydlig inriktning för verksamheten. Å ena sidan var det ursprungliga syftet med SADEV att skapa en fristående utvärderingsfunktion inom biståndsområdet som självständigt skulle välja sina utvärderingsobjekt. Å andra sidan har regeringen avgränsat uppdraget genom att ta bort analysuppdraget, ställa krav på att samtliga utvärderingar ska ha hög relevans för kommande beslut inom biståndet samt öppna för fler regeringsuppdrag till SADEV. Flera intervjupersoner ställer sig därför frågan om SADEV främst är tänkt att vara ett stabsstöd åt regeringen eller en myndighet som självständigt väljer vad som ska utvärderas, och inom ramen för det senare kan utvärdera regeringens politik på en övergripande nivå.

En otydlighet i det nuvarande uppdraget som lyfts fram av flera intervjupersoner är för *vems* beslut som SADEV:s utvärderingar ska vara relevanta. Är det beslut på policynivå som regeringen fattar eller även beslut på genomförandenivå som Sida och övriga genomförandeorganisationer fattar? Det är inte heller tydligt för vilken typ av beslut som utvärderingarna är tänkta att utgöra underlag.

### **Endast Sida är skyldig att bistå SADEV med underlag**

SADEV har mandat att utvärdera det svenska internationella utvecklings-samarbetet och reformsamarbetet i Östeuropa. Enligt SADEV:s tolkning omfattar mandatet den verksamhet som finansieras och bedrivs av Regeringskansliet<sup>84</sup>, Riksrevisionen, Swedfund International AB samt Sida och andra myndigheter under regeringen. Vilka statliga organisationer som kan bli föremål för utvärdering är dock inte reglerat. För att kunna utvärdera den biståndsverksamhet som Riksrevisionen, som myndighet under riksdagen,

---

<sup>84</sup> I budgetpropositionen för 2005 skriver regeringen att Regeringskansliet ska kunna granskas.

bedriver menar Statskontoret att SADEV behöver stöd i lag.<sup>85</sup> Riksrevisionen gör samma bedömning.

I SADEV:s ursprungliga instruktion, under rubriken uppgiftsskyldighet, angavs att ”statliga myndigheter *skall* [förf. kurs.] på begäran lämna institutet den hjälp och den information som institutet behöver för att fullgöra sitt uppdrag, såväl när det gäller verksamhet i Sverige som verksamhet som Sverige stöder genom internationella organisationer och i samarbetsländer” (4 §). Formuleringen i den nuvarande instruktionen är att SADEV *får* begära hjälp och information av andra statliga myndigheter (5 §). Paragrafen rubriceras dock fortfarande som uppgiftsskyldighet. Bakgrunden till förändringen är enligt UD att det inte går att reglera andra myndigheters skyldigheter i en förordning som avser SADEV.

I Sidas instruktion anges att Sida ska bistå SADEV och andra aktörer som bedriver uppföljning och utvärdering inom Sidas verksamhetsområde.<sup>86</sup> Motsvarande skyldighet finns inte uttryckt i instruktionen för Regeringskansliet, i bolagsordningen för Swedfund eller i instruktionen för andra myndigheter som hanterar biståndsmedel. I sitt strategiska inriktningsdokument uttrycker SADEV en önskan om att alla myndigheter som hanterar svenska biståndsmedel ska omfattas av liknande krav som Sida för att garantera myndigheten tillgång till information och underlag. Enligt intervjuer med SADEV:s ledning har det i vissa fall varit svårt att få det material från UD som har krävts för att genomföra utvärderingarna. Statskontoret kan inte bedöma hur stort problemet är.

## 5.4 Inriktningen på verksamheten och produktionen

SADEV:s uttolkning av uppdraget framgår av flera interna styrdokument. Inriktningen på verksamheten och de utvärderingar som myndigheten har producerat ger uttryck för hur SADEV i praktiken har hanterat sitt uppdrag, men också hur regeringen har styrt verksamheten.

### Uppdraget uttolkas i vision, verksamhetsidé och strategiska mål

I SADEV:s beskrivning av myndighetens strategiska inriktning anges att ”SADEV:s uppdrag är tydligt formulerat och väl avgränsat, vilket innebär att den övergripande strategiska inriktningen är långsiktig och förhållandevis stabil över tiden”. I beskrivningen anges att syftet med den strategiska

---

<sup>85</sup> Statskontorets tidigare chefsjurist har gjort denna bedömning efter konsultation med bl.a. Riksdagsförvaltningen. En myndighet under regeringen kan bedriva tillsyn, revision eller på annat sätt granska eller utvärdera en riksdagsmyndighet om det finns stöd för detta i lag. Ett exempel är Datainspektionen som utövar tillsyn över riksdagens myndigheter med stöd av personuppgiftslagen (1998:204).

<sup>86</sup> 3 § förordning (2010:1080) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklings-samarbete.

inriktningen är att skapa ett tydligt ramverk för SADEV:s arbete och att inriktningen ska vara styrande för myndighetens verksamhetsplanering.

Myndighetens vision är ”SADEV – utvärderingar som gör skillnad”. Visionen ska ”vägleda och ge fokus för utveckling på längre sikt” och uttrycker nyttan med SADEV:s arbete ”som en del i arbetet med att uppnå kvalitet, resultat och effektivitet i utvecklingssamarbetet”.

SADEV uttrycker även sin vision och sitt uppdrag i en verksamhetsidé: ”SADEV tar initiativ till och genomför högkvalitativa utvärderingar av svenskt utvecklingssamarbete, vilka får genomslag hos beslutsfattare och andra intressenter. SADEV strävar efter samarbete och kapacitetsutveckling med andra aktörer i genomförandet av utvärderingar.”

SADEV har även formulerat två strategiska mål. Det ena målet anger att ”SADEV-utvärderingar får genomslag i beslutsprocesser och i debatt”. Det anges också att genomslag i beslutsprocesser är viktigare att uppnå än genomslag i debatten. Det andra målet är formulerat som att ”SADEV är en attraktiv, kunnig, välrenommerad och effektiv organisation”. I beskrivningen av målet anges att det är en förutsättning att organisationen är ”kunnig” för att den ska kunna vara ”attraktiv, välrenommerad och effektiv”.

Vad Statskontoret kan utläsa har SADEV inte gjort någon mer operativ uttolkning av sitt uppdrag, t.ex. genom att konkretisera ambitionerna och de strategiska målen.

### **I genomsnitt fem publicerade utvärderingar per år**

Sedan bildandet år 2006 har SADEV producerat 29 utvärderingar samt haft en rådgivande roll i 3 utvärderingar tillsammans med andra givarländer och organisationer. Det motsvarar i genomsnitt 5 publicerade utvärderingar per år. Tabellen nedan visar en sammanställning av samtliga utvärderingar ordnade efter det år de publicerats. Vissa skillnader i förhållande till SADEV:s redovisning kan dock förekomma. SADEV har i sina senaste årsredovisningar valt att redovisa vad myndigheten benämner genomförda utvärderingar under det gångna året, även i de fall dessa ännu inte publicerats. Utvärderingarna är även numrerade enligt detta system. Exempelvis publicerades SADEV Report 2010:9 i maj 2011.



## SADEV:s publicerade utvärderingar sedan bildandet år 2006

| År                | Egeninitierade | Samutvärderingar | Regeringsuppdrag* | Totalt |
|-------------------|----------------|------------------|-------------------|--------|
| 2006              | 1              |                  |                   | 1      |
| 2007              | 4              |                  |                   | 4      |
| 2008              | 7              | 1+(1) **         | 1                 | 9+(1)  |
| 2009              | 2              |                  |                   | 2      |
| 2010              | 4              | (1)              | 2                 | 6+(1)  |
| 2011              | 5              | (1)              |                   | 5+(1)  |
| 2012, t.o.m. mars |                |                  | 2***              | 2      |
| <i>Totalt</i>     | 23             | 1+(3)            | 5                 | 29+(3) |

\*Endast regeringsuppdrag som lett till publicerade utvärderingar, inte utvärderingsplaner, redovisas här.

\*\*Utvärderingar där SADEV endast haft en rådgivande roll eller begränsad medverkan är satta inom parentes.

\*\*\*Regeringsuppdrag som har redovisats i flera delrapporter redovisas här som ett uppdrag.

## Teman har ibland valts för de egeninitierade utvärderingarna

Sedan bildandet år 2006, fram t.o.m. mars 2012, har SADEV producerat sammanlagt 24 egeninitierade utvärderingar. En av dessa är en samutvärdering.

SADEV har i viss mån inriktat de egeninitierade utvärderingarna till teman. Under år 2011 publicerades tre utvärderingar med anknytning till jämställdhet, vilken är en av regeringens tematiska prioriteringar. Under perioden 2008–2011 har tre utvärderingar publicerats på området multilateralt bistånd. I övrigt har i huvudsak olika ämnesområden och regioner valts för den egeninitierade produktionen. Många tidigare och nuvarande anställda som vi har intervjuat har efterlyst en tydligare inriktning för den egeninitierade produktionen (se vidare avsnitt 5.5).

## Regeringsuppdrag att utvärdera strategier och policyer

I juli 2007 fick SADEV sitt första regeringsuppdrag. Det handlade om att utvärdera Sidas och UD:s antikorrupsionsinsatser i utvecklingssamarbetet. Uppdraget redovisades i juni 2008. I regleringsbrevet för 2009 fick SADEV i uppdrag att ta fram fleråriga planer för utvärdering av regeringens strategier respektive policyer inom utvecklingssamarbetet. SADEV redovisade de två utvärderingsplanerna i maj respektive juni 2009.

Som en följd av utvärderingsplanen för *samarbetsstrategier* gav regeringen i oktober 2009 SADEV i uppdrag att under perioden 2010–2012 genomföra en till tre utvärderingar av samarbetsstrategier per år. Under perioden 2010–2011 publicerade SADEV en sådan utvärdering. Den rörde samarbetsstrategin för Zambia och redovisades i juni 2010.<sup>87</sup> I februari 2012 publicerades

---

<sup>87</sup> Utvärdering av Sveriges samarbetsstrategi för Zambia 2008–2011, SADEV Report 2010:2

en utvärdering av samarbetsstrategin för Serbien.<sup>88</sup> För närvarande pågår en utvärdering av samarbetsstrategin för Guatemala som beräknas vara klar under år 2012. En utvärdering av samarbetsstrategin för Kenya påbörjades under år 2011. Denna avbröts, vilket framgår av SADEV:s årsredovisning för 2011. Det samlade regeringsuppdraget om samarbetsstrategier ansågs vara uppfyllt efter tre utvärderingar. Under år 2010 avrapporterade SADEV även ett regeringsuppdrag som avsåg en utvärdering av den svenska strategin för multilateralt utvecklingssamarbete.<sup>89</sup>

I regleringsbrevet för 2010 fick SADEV ett uppdrag som redovisades två år senare, i februari 2012. Uppdraget innebar att ”genomföra en utvärdering av resultatet av det bistånd vars huvudinriktning är demokratisk utveckling och ökad respekt för mänskliga rättigheter”. Det angavs också att utvärderingen skulle utgå ifrån målen i de strategier och i den ämnespolicy som styr verksamheten. Uppdraget kan möjligen ses som ett utfall av SADEV:s föreslagna utvärderingsprogram för *policyer*.

För närvarande arbetar SADEV med två regeringsuppdrag. Det ena avser den tidigare nämnda samarbetsstrategin för Guatemala. Det andra avser en utvärdering av genomförandet och effekterna av den kommunikations- och informationsverksamhet som finansieras av Sida.<sup>90</sup>

### **Uppdrag utanför regleringsbrevet påverkar planeringen**

Regeringen har valt att lägga vissa utvärderingsuppdrag i SADEV:s regleringsbrev och andra genom särskilda beslut. I beskrivningen av den strategiska inriktningen uttrycker SADEV en önskan om att antalet särskilda regeringsbeslut minimeras, så att såväl finansiella villkor som uppdrag anges samlat i regleringsbrevet. Enligt UD är det dock mindre lämpligt att föra in ett utvärderingsuppdrag i regleringsbrevet i de fall uppdragstexten är omfattande.

Vid ett möte i januari 2010 uppmärksammade ledamöter i SADEV:s insynsråd att myndigheten fått flera regeringsuppdrag, även utanför regleringsbrevet. Ledamöterna diskuterade hur detta skulle kunna påverka myndighetens oberoende, långsiktiga planering och resurser. SADEV:s ledning menade att uppdragen inte påverkade myndighetens oberoende ställning. Däremot ansåg ledningen att särskilda regeringsuppdrag utanför regleringsbrevet kunde orsaka svårigheter i planeringen av resurser.<sup>91</sup>

---

<sup>88</sup> *Utvärdering av Sveriges samarbetsstrategi för Serbien 2009–2012*, SADEV Report 2011:2

<sup>89</sup> *Utvärdering av den svenska strategin för multilateralt utvecklingssamarbete*, SADEV Report 2010:5.

<sup>90</sup> UF2011/76109/UD/USTYR, beslutat 2011-12-22.

<sup>91</sup> Minnesanteckningar från möte med SADEV:s insynsråd 2010-01-22.

SADEV:s ledning ställer sig i huvudsak positiv till regeringsuppdrag, så länge det sker i begränsad omfattning. Uppdragen ses som ett uttryck för en efterfrågan på SADEV:s utvärderingar och bedöms vara stimulerande för medarbetarna.

### **Uppdragen täcker stora områden och kan vara resurskrävande**

Vår genomgång av de uppdrag som regeringen har gett till SADEV visar att de i allmänhet täcker mycket omfattande områden och frågor. Uppdragen är antingen allmänt formulerade utan specifika frågeställningar, eller innehåller ett stort antal frågeställningar som tillsammans täcker ett stort område. Enligt SADEV har UD sällan angett i uppdragsbeskrivningarna hur utvärderingarna är tänkta att användas. SADEV menar även att användningsområdet inte alltid framkommer i dialogen med UD. Detta medför att det krävs tid för att uttolka och avgränsa uppdraget efter att det är beslutat. UD uppfattar dock att eventuella oklarheter i regeringsuppdragens syfte och motiv har tydliggjorts under den löpande dialogen.

SADEV har tidigare inte redovisat kostnaderna för enskilda utvärderingar och inte heller beräknat hur mycket resurser som har lagts på egeninitierade utvärderingar respektive regeringsuppdrag. I regleringsbrevet för 2011 fick dock SADEV i uppdrag att redovisa hur resurserna har fördelats mellan egeninitierade utvärderingar, regeringsuppdrag och eventuella andra uppdrag.

Enligt årsredovisningen för 2011 uppgick de direkta kostnaderna för regeringsuppdrag till 5,6 miljoner kronor under år 2011, medan motsvarande kostnader för egeninitierade utvärderingar uppgick till 3,2 miljoner kronor. Detta innebär att nära två tredjedelar av de direkta kostnaderna detta år kan hänföras till regeringsuppdrag.

Av vår intervju med SADEV:s tidigare tillförordnade generaldirektör framgår att det krävdes stora resurser även för myndighetens första regeringsuppdrag, dvs. det som handlade om att utvärdera antikorrupsionsinsatser. Uppdraget bedömdes som mycket omfattande. Under projektiden deltog sammanlagt elva utvärderare i varierande utsträckning samt generaldirektören, dvs. merparten av de anställda.

### **Personligt uppdrag till SADEV:s generaldirektör**

Hösten 2009 fick SADEV:s generaldirektör ett personligt uppdrag av ansvarigt statsråd vid UD att bidra med underlag för att besvara frågan om vad som krävs av biståndet i en värld där korrupsion är ett faktum. Uppdraget innebar att lägga fram tio innovativa förslag som underlag inför en hearing.

För uppdraget erhöll generaldirektören ett arvode som inte avsåg SADEV:s ordinarie verksamhet.<sup>92</sup>

Generaldirektören arbetade med uppdraget mellan den 23 september och den 9 december, tillsammans med en person från Framtidskraft. Det personliga uppdraget kan vara svårt att skilja från uppdraget att leda SADEV.

### **Effekter av biståndet har hittills inte utvärderats**

SADEV ska enligt sin instruktion göra utvärderingar av resultat och effekter av det internationella utvecklingssamarbetet. Enligt SADEV:s ledning har myndigheten hittills inte genomfört någon utvärdering som undersöker biståndets effekter. Enligt ledningen görs dock försök till en effektutvärdering i den pågående utvärderingen av samarbetsstrategin för Guatemala. Ett mindre antal utvärderingar behandlar resultat av bistånd, dock inte på längre sikt. Den stora majoriteten av SADEV:s utvärderingar har varit inriktade på processer kring beslut och genomförande av biståndsinsatser.

Den externa kvalitetsgranskning av SADEV:s utvärderingar som UD beställt av en konsult visar också att utvärderingarna i första hand behandlar processer. Av fem undersökta utvärderingar är det en som enligt konsulten ”kommer i närheten av att bedöma resultat”, medan ”det borde vara en självklar del i åtminstone tre av de andra utvärderingarna”.<sup>93</sup> SADEV:s utvärderingar utgörs till stor del av dokumentstudier och baseras endast i begränsad utsträckning på fältstudier. Även konsulten lyfter i sin rapport de begränsade fältstudierna som en orsak till kvalitetsbristerna i SADEV:s utvärderingar. Våra intervjuer med tidigare anställda visar också på en begränsad datainsamling i fält.

### **Effekter på lång sikt efterfrågas inte i regeringsuppdragen**

Regeringsuppdragen till SADEV rör frågeställningar om biståndets styrning och inre effektivitet och till viss del biståndets resultat. Enligt det uppdrag som SADEV fick i december år 2011 ska myndigheten undersöka både genomförande och effekter av den informations- och kommunikationsverksamhet som finansieras via Sida och som styrs av regeringens strategi.<sup>94</sup> Myndigheten ska undersöka vilka effekter verksamheten har bidragit till över tid och i förhållande till målen. SADEV ska bl.a. jämföra verksamheten med den verksamhet som genomfördes år 2009, dvs. året innan den nuvarande strategin började gälla. Statskontoret noterar att strategin endast

---

<sup>92</sup> Uppdrag att lägga fram tio innovativa förslag utifrån frågeställningen ”Vad krävs av biståndet i en värld där korruption är ett faktum?”, Utrikesdepartementet 2009-09-22, UF2009/64804/USTYR.

<sup>93</sup> Forss, Kim (2012) *Utvärdering av utvärderingar – en analys av kvaliteten hos ett urval rapporter från SADEV*.

<sup>94</sup> Regeringens strategi för informations- och kommunikationsverksamhet beslutades den 10 september 2009 och gäller för perioden 2010–2014, UD2008/35922/USTYR.

kommer ha löpt halva tiden när utvärderingen ska publiceras i juni år 2012. Detta medför att effekter av strategin på längre sikt svårligen kan utvärderas. Uppdraget skulle möjligen kunna jämföras med de halvtidsöversyner Sida genomför av samarbetsstrategier.

### **Begränsad samverkan med samarbetsländer och andra givare**

I dokumentet SADEV:s strategiska inriktning<sup>95</sup> diskuteras samverkan med andra givare och samarbetsländer. När det gäller samarbete om utvärderingar med mottagarländerna anges att ”betydelsen av att i utvärderingarna kunna inkludera aktörer i samarbetsländerna för att därigenom bidra till kapacitetsutveckling ska uppmärksammas särskilt”. Mer konkreta målsättningar anges dock inte. Även om vissa mindre insatser har gjorts menar ledningen för SADEV att myndigheten har svårt att kunna bidra till kapacitetsutveckling inom ramen för uppdraget. Synpunkter av liknande slag har framförts i insynsrådet. Myndigheten kan möjligen bidra till kompetensutveckling hos de aktörer i samarbetsländerna som deltar i SADEV:s utvärderingar, vilket UD har uppmärksammat på enligt generaldirektören.

När det gäller givargemensamma utvärderingar anges i SADEV:s strategiska inriktning att ländernas gemensamma frågeställningar ska utvärderas och finansieras gemensamt så långt det är möjligt och motiverat. Vidare sägs att detta kan göras genom samordnade resurser, men även parallellt utifrån gemensamt utformade utvärderingsplaner. SADEV:s medverkan i gemensamma utvärderingar ska ske på områden där samverkansformen bedöms vara den mest effektiva och där det faller sig naturligt. Medverkan ska också innebära ett mervärde för SADEV.

SADEV har deltagit i den internationellt planerade och parallellt genomförda utvärderingen av hur Parisdeklarationen har genomförts.<sup>96</sup> I arbetet deltog ett stort antal mottagarländer, givarländer och internationella organisationer och där Sida UTV:s dåvarande chef satt med i styrgruppen för utvärderingen. SADEV utvärderade den svenska implementeringen utifrån de gemensamt fastslagna riktlinjerna och finansierade utvärderingen med sitt förvaltningsanslag.

Enligt intervjuer med SADEV:s ledning har myndigheten begränsade möjligheter att finansiellt bidra till utvärderingar tillsammans med utvärderingsorganisationer i andra länder. SADEV kan främst bidra med egen personal i form av rådgivare, eller genom att sitta med i styrgruppen för utvärderingen.

---

<sup>95</sup> SADEV 2011-01-19, Strategisk inriktning.

<sup>96</sup> SADEV (2011) *Evaluation of Sweden's Implementation of the Paris Declaration*, SADEV Report 2010:6. De parallella utvärderingarna har ställts samman i en syntesrapport (*The Evaluation of the Paris Declaration, Phase 2, Final Report, may 2011*) bl.a. som underlag inför toppmötet i Busan

## **Begäran om ökade resurser för att möjliggöra samutvärderingar**

I sina budgetunderlag har SADEV pekat på att utvärderingar tillsammans med andra utvärderingsorganisationer medför ökade kostnader och att myndigheten behöver ges möjlighet att kunna bidra med både egen personal och finansiella bidrag.<sup>97</sup> Några preciserade kostnadsbedömningar i förhållande till behoven och ambitionerna har dock inte presenterats i underlagen.

Även om SADEV:s förvaltningsanslag skulle öka för detta syfte ifrågasätter Statskontoret om myndigheten i praktiken har reell möjlighet att utan regeringens bemyndigande använda detta för att bidra till att finansiera utvärderingar där ett annat land svarar för konsultkontraktet.

Ett begränsat deltagande i samutvärderingar anses minska möjligheten att utvärdera resultat eller effekter av samfinansierade biståndsinsatser. I det senaste budgetunderlaget, för åren 2013–2015, lyfter SADEV därför fram behovet av att delta i samutvärderingar för att bättre kunna utvärdera resultat av svenskt bistånd. SADEV vill också ges möjlighet att utvärdera andra länders bistånd. Enligt SADEV skulle detta öppna för deltagande i utvärderingar av bistånd som Sverige inte varit med och finansierat, men som av olika skäl är relevant för lärandet inom svensk biståndspolitik.

## **5.5 Förutsättningar att välja relevanta utvärderingar**

Regeringen har i uppdraget till Statskontoret uttryckt att de utvärderingar som produceras ska vara relevanta för biståndspolitikerna och biståndsverksamheten. I SADEV:s regleringsbrev anges att utvärderingarna ska ha hög relevans för kommande beslut inom biståndet. I vårt uppdrag ingår inte att bedöma relevansen i SADEV:s utvärderingar, däremot myndighetens förutsättningar för att producera relevanta utvärderingar.

I detta avsnitt behandlar vi SADEV:s strategi samt interna och externa processer för att välja relevanta ämnen och objekt för de utvärderingar som myndigheten själv initierar. För att en utvärdering ska vara relevant i ett vidare perspektiv krävs även att den är väl genomförd och uppfattas vara användbar av mottagaren. Kvaliteten i och genomförandet av utvärderingarna behandlas i avsnitten 5.6 och 5.7.

### **Viktigt med tydlig strategi för att välja relevanta utvärderingar**

SADEV har mandat att göra utvärderingar inom ett mycket omfattande och komplext område. I myndighetens strategiska inriktning uttrycks det möjliga verksamhetsområdet som ”i det närmaste gigantiskt”. SADEV konstaterar också att Sveriges internationella utvecklingssamarbete och reformsamarbete i Östeuropa omfattar samtliga sektorer och aktörer i ett samhälle och bedrivs i ett stort antal länder. Enligt de utvärderare vi har intervjuat ställer

---

<sup>97</sup> SADEV:s budgetunderlag för åren 2011–2013 och 2012–2014.

det stora området och de begränsade resurserna krav på tydliga prioriteringar i valet av utvärderingar.

Av SADEV:s strategiska inriktningsdokument från år 2011 framgår att prioriteringar av utvärderingsområden i första hand ska ske utifrån deras *relevans för beslut*, dvs. det krav som uttrycks i regleringsbrevet. Detta krav tolkar SADEV som att utvärderingarna ska vara användbara och ha potential att generera förbättring, vilket är en förutsättning för att de ska göra skillnad. Ett annat kriterium som SADEV ska utgå ifrån i sina prioriteringar är *väsentlighet*. Ett områdes väsentlighet kan enligt SADEV bedömas utifrån omfattning, volym, avsaknaden av utvärdering eller resultat och möjlighet till samverkan och synergier. SADEV anser sig ha en särskild roll när det gäller att utvärdera sådant utvecklingssamarbete för vilket det saknas intern utvärdering. Därför bör Regeringskansliets utvecklingssamarbete ges prioritet. Generaldirektören har uppgett att det finns ett behov av att se över kriterierna.

SADEV konstaterar i strategidokumentet att valet av utvärderingsområden ställer stora krav på kunskap om utvecklingen inom det internationella utvecklingssamarbetet. Vidare sägs att öppenhet, omvärldsbevakning och god kommunikation ska bidra till att säkerställa ett relevant och intressant utvärderingsprogram. Ett led i att få ett relevant program är att generaldirektören ibland har kontaktat enskilda enhetschefer inom UD för att få deras syn på behovet av utvärdering. Något forum för att mera samlat diskutera behoven finns dock inte.

I det senaste budgetunderlaget som avser åren 2013–2015 lyfter SADEV fram behovet av att kunna göra analyser av internationellt utvecklingssamarbete, utan att vara en del av en utvärdering. Sådana analyser skulle kunna användas dels i ett utåtriktat lärande syfte, dels för identifiering av potentiella utvärderingsobjekt. SADEV föreslår därför att myndigheten ska återfå det tidigare uppdraget att genomföra analyser av utvecklingssamarbetet.

### **Omvärldsbevakningen genererar relativt få utvärderingsidéer**

Enligt våra intervjuer påbörjade SADEV i början av år 2011 ett arbete för att utveckla sin omvärldsbevakning för att på ett bättre sätt få fram idéer till egeninitierade utvärderingar. Omvärldsbevakningen innebär att de anställda löpande bevakar prioriterade organisationer utifrån fördelade ansvarsområden. Detta kan innebära att bevaka webbplatser, läsa nyhetsbrev och rapporter, upprätthålla personliga kontakter eller medverka vid seminarier och konferenser. Vid interna möten ges möjlighet att informera varandra om intressanta iakttagelser.

Våren 2010 utarbetades en lathund för utvärderingsprocessen vid SADEV.<sup>98</sup> Denna är sedan hösten 2011 under omarbetning. Den version Statskontoret har tagit del av är den ursprungliga versionen från år 2010.<sup>99</sup> Där det i dokumentet refereras till utvärderingschefen, en befattning som inte har funnits sedan augusti 2010, ska detta tolkas som SADEV:s ledning, dvs. generaldirektören och den administrativa chefen.

Enligt lathunden ska de anställda skriva en kortfattad idépromemoria när de har ett uppslag till en enskild utvärdering eller en serie utvärderingar inom ett område. Lathunden beskriver en process där ledningsgruppen, efter att idéställaren presenterat idén, först godkänner en promemoria och generaldirektören därefter fattar beslut om huruvida den ska ingå i idébanken.

Enligt ledningen lämnar de anställda inte utvärderingsförslag i tillräcklig utsträckning, trots att förslagsprocessen har gjorts så enkel som möjligt. Vidare pekar ledningen på vikten av att de anställda känner engagemang för utvärderingarna och att de därför bör vara involverade i att ta fram förslag. De utvärderare vi har intervjuat menar att omvärldsbevakningen inte är tillräckligt systematiserad. Den höga arbetsbelastningen gör också att det är svårt att hinna med omvärldsbevakning och idépromemorior. Några förstudier görs inte heller innan en utvärdering startas.

### **Tydligare prioriteringar i utvärderingsprogrammen har efterlysts**

I samband med att verksamhetsplanen tas fram utarbetar SADEV ett utvärderingsprogram. I anslutning till detta arbete hålls planeringsdagar där all personal deltar. Utöver utvärderingsprogrammet har myndigheten sedan år 2009 i regleringsbrevet fått i uppdrag att till regeringen två gånger per år redovisa pågående och planerade utvärderingar.

Utvärderare vi har intervjuat menar att det tidigare inte fanns någon tydlig linje i valet av egeninitierade utvärderingar, men att det idag finns ett antal prioriterade områden angivna. Flera utvärderare menar dock att dessa områden inte är tillräckligt tydligt definierade och efterlyser även en långsiktig strategi för SADEV:s egeninitierade verksamhet.

Statskontorets genomgång av SADEV:s utvärderingprogram visar att programmen har blivit utförligare med vissa angivelser av prioriteringar, men att det fortfarande finns behov av ökad precision. Programmet för år 2009 bestod av en tabell med ämnet för de pågående respektive planerade utvärderingarna. Ämnet kunde t.ex. vara ”klassificering, rapportering och redovisning av bistånd” eller ”jämförelse”. Inga motiv till utvärderingarna eller

---

<sup>98</sup> Lathunden föregicks av ett preliminärt styrdokument för utvärderingsprocessen som togs fram hösten 2008 och gick under beteckningen ”Utvärdering vid SADEV”.

<sup>99</sup> Enligt uppgift från SADEV 2012-04-23 har vissa ändringar gjorts angående referenserna till utvärderingschefen i en version av lathunden på myndighetens intranät.



planen gavs. I utvärderingsprogrammet för år 2010 angav SADEV följande om prioriteringar för det kommande året:

Under 2010 kommer SADEV att prioritera utvärderingar av angivna grundläggande förutsättningar för Sveriges utvecklingssamarbete. Det innebär i tillägg till prioriteringarna av Sveriges efterlevnad av Parisdeklarationen, den svenska strategin för multilateralt utvecklingssamarbete och styrning genom samarbetsstrategier, att jämställdhet och demokrati och mänskliga rättigheter ges särskild prioritet.

I programmet angavs sex planerade utvärderingar, varav två regeringsuppdrag. De båda uppdragen samt en egeninitierad utvärdering har sedan genomförts, medan övriga tre inte har blivit utförda. I planen angavs även idéer till nio utvärderingar som det dock inte fanns några närmare planer kring. För flertalet av dessa fanns ingen direkt koppling till de angivna prioriteringarna.

Utvärderingsprogrammet för år 2011 anger att myndigheten skulle prioritera att genomföra regeringsuppdragen inom demokrati och mänskliga rättigheter samt samarbetsstrategier. Utöver dessa utvärderingar skulle SADEV prioritera utvärderingar om multilateralt utvecklingssamarbete samt utvärderingar på området säkerhet/konflikt/utveckling. Enligt SADEV har dessa två områden varit prioriterade de senaste åren. Myndigheten har hittills publicerat tre utvärderingar med koppling till multilateralt bistånd och en inom området säkerhet/konflikt/utveckling. I programmet för år 2011 angavs tre planerade utvärderingar, varav två kunde kopplas till de två prioriteringarna. En av dessa är under genomförande, medan övriga två inte har förverkligats.

I utvärderingsprogrammet för år 2012 anger SADEV att det gemensamma temat för prioriteringarna för året kan uttryckas som "omställning". Därefter sägs att utvärderingarna grupperas i områdena:

- Organisation, dvs. svenska aktörers verksamhet.
- Biståndsform, dvs. hur biståndsmedel fördelas.
- Utvecklingen i utvecklingsländer, dvs. vilka resultaten i utvecklingsländerna är.

Inom varje område beskrivs därefter ett antal möjliga ämnen för utvärderingar, varav vissa är på ett tidigt idéstadium och andra mer konkreta. De tre områdena är vida och förslagen täcker tillsammans ett brett spektrum av frågor. Därmed framträder inga tydliga prioriteringar i utvärderingsprogrammet.

SADEV:s insynsråd behandlade det senaste utvärderingsprogrammet vid ett möte i november 2011 och diskuterade då bl.a. behovet av att utveckla mer användbara kriterier för valet av utvärderingar. Möjligheten att tydliggöra och avgränsa utvärderingsverksamheten samt kategorisera utvärderingar

diskuterades också.<sup>100</sup> Insynsrådet har tidigare framfört synpunkten att det är önskvärt att göra få utvärderingar på djupet inom väl avgränsade områden.<sup>101</sup>

### **Utvärderingsprogrammet har ibland sänts ut på remiss**

Inför verksamhetsplanen för år 2010 skickade SADEV sitt förslag till utvärderingsprogram på remiss till riksdagen samt flera svenska myndigheter och biståndsorganisationer. Detta gjordes på nytt två år senare när utvärderingsprogrammet för år 2012 utarbetades. Enligt SADEV:s generaldirektör har syftet med remitteringen varit att få en dialog om vad som bedöms vara viktigt att få utvärderat.

Statskontoret har tagit del av alla inkomna synpunkter på SADEV:s utvärderingsprogram. Vid det första tillfället inkom nio svar. I flera av dessa efterlystes en strategi och tydligare kriterier för de föreslagna utvärderingarna. Vissa svar var genomarbetade och gav såväl övergripande som detaljerade synpunkter på planen, medan andra endast kommenterade sådant som direkt berörde den egna organisationen. Sida pekade i sitt svar på att flera av de föreslagna utvärderingarna riskerade att överlappa utvärderingar som Sida redan hade påbörjat. Liknande synpunkter hade enligt Sida framförts vid ett tidigare möte med SADEV, vilket inte reflekterades i utvärderingsprogrammet.

Tre svar inkom vid remissen av förslaget på utvärderingsprogram för år 2012. Det ena var av ett relativt utförligt svar från Sidas utvärderingsenhet. De övriga två utgjordes dels av ett kortfattat svar från Riksrevisionen som rörde en specifik fråga kopplat till den egna myndigheten, dels av ett svar från en enskild biståndsorganisation med förslag på en utvärdering med direkt relevans för organisationen.

Sida framförde att det var svårt att bedöma utvärderingsprogrammets relevans, då det inte framgick vilka bedömningskriterier eller vilken urvalsmetodik SADEV hade tillämpat. Sida hade även gjort en jämförelse mellan programmet och Sidas pågående och planerade strategiska utvärderingar och då funnit beröringspunkter med sex av SADEV:s förslag. Sida anger i svaret att utvärderingsenheten kommer att ta kontakt med SADEV för att diskutera eventuella möjligheter till samordningsvinster.

### **Dialogen mellan SADEV och Sida är relativt begränsad**

Våra intervjuer visar att Sidas utvärderingsenhet och SADEV tidigare hade regelbundna möten för att diskutera planerade utvärderingar och på så sätt undvika överlappningar och möjliggöra samarbeten. Det finns ett exempel

---

<sup>100</sup> Minnesanteckningar från möte med SADEV:s insynsråd 2011-11-23.

<sup>101</sup> Minnesanteckningar från möte med SADEV:s insynsråd 2010-02-25.

på att SADEV har beslutat att inte genomföra en planerad utvärdering inom jämställdhetsområdet, sedan det framkommit att Sida redan påbörjat en liknande utvärdering.

Mötena ledde dock inte till ett välfungerande samarbete, enligt intervju-personer som deltog från respektive myndighet. Samråd mellan myndigheterna har därefter främst skett inom ramen för OECD/DAC:s Evaluation Network och Nordic Plus. Sedan den senaste chefen för Sidas enhet för uppföljning och utvärdering tillträdde i augusti 2011 har inledande kontakter tagits, men inga möten hållits. SADEV:s ledning anger att den önskar ett samarbete mellan myndigheterna både på lednings- och handläggarnivå, något som Sida ser positivt på.

### **Återkopplingen från UD är muntlig och på en övergripande nivå**

Utvärderingsprogrammen remitterades även till UD:s enhet för styrning och metoder i utvecklingssamarbetet (USTYR). Det senaste programmet skickades även till utrikesrådet för internationellt utvecklingssamarbete på UD. USTYR vidarebefordrar utvärderingsprogrammet till andra enheter inom UD samt till Finansdepartementets budgetavdelning. Enheterna uppmanas att kontakta myndighetshandläggaren eller SADEV direkt om det finns pågående eller planerade processer inom Regeringskansliet eller andra organisationer som kan vara värdefulla för SADEV att känna till. Den information som har lämnats har t.ex. rört pågående utvärderingar inom ett givarland eller annan organisation som liknar SADEV:s förslag samt aktuella processer för kommande beslut inom Regeringskansliet. Enligt SADEV:s generaldirektör har UD endast lämnat muntliga synpunkter på utvärderingsprogrammen på en övergripande nivå.

Under myndighetsdialogen med SADEV förs också en diskussion om vilken typ av utvärderingar som UD har ett särskilt intresse av. UD uppger att de närmare formerna för denna dialog för närvarande övervägs.

UD ger heller ingen formell eller skriftlig återkoppling på den redovisning som SADEV två gånger per år lämnar till regeringen om pågående och planerade utvärderingar. I budgetpropositionen för 2012 kommenterar regeringen dock kortfattat SADEV:s redovisning av pågående och planerade utvärderingar, men endast på en mycket övergripande nivå:

Inriktningen i myndighetens redovisade plan för pågående och planerade utvärderingar är relevant och kommer sammantaget att utgöra ett viktigt bidrag inför den fortsatta utformningen av utvecklingssamarbetet (UO7, 1:6 Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete).

Eftersom återkopplingen till SADEV huvudsakligen sker muntligt, och oftast bilateralt, blir transparensen i styrningen låg. SADEV:s generaldirektör uppfattar dock att man inom UD är mån om att myndigheten självständigt beslutar om vad som ska utvärderas.

## Relevans som ett kvalitetskriterium i extern granskning

På UD:s uppdrag har en konsult gjort en kvalitetsgranskning av ett urval av SADEV:s utvärderingar. Relevans ingår bland de kriterier som har använts för att bedöma rapporternas kvalitet.<sup>102</sup> (Se vidare avsnitt 5.6.) Konsulten bedömer att ämnena för utvärderingarna är väl valda och att de återspeglar centrala diskussioner i politiken för utvecklingssamarbete. De har hög relevans för den politiska ledningen, biståndsförvaltningen och en bredare biståndsintresserad allmänhet.

Granskningen omfattar fem utvärderingar. Av de valda utvärderingarna är två regeringsuppdrag och en Sveriges bidrag till den internationella utvärderingen av Parisdeklarationen, initierad av OECD/DAC. Detta innebär att SADEV själv har valt ämne för två av de fem granskade utvärderingarna.

Konsulten har medvetet valt stora, viktiga utvärderingar av breda teman i utvecklingssamarbetet. Dessa borde enligt konsulten ha varit föremål för mer omsorg än andra utvärderingar. Urvalet är baserat på det rimliga antagandet att om brister hittas i dessa utvärderingar förekommer de sannolikt även i andra utvärderingar. Urvalsstrategin innebär samtidigt att utvärderingar som omfattar smalare ämnen har valts bort. Bedömningen av myndighetens val av relevanta utvärderingsämnen kan därmed inte direkt generaliseras till den totala egeninitierade produktionen.

## Mottagarna har varierande synpunkter på relevansen

Statskontoret har tagit del av en uppföljning som SADEV har låtit en konsult utföra vad gäller mottagandet av 14 av myndighetens utvärderingsrapporter.<sup>103</sup> Uppföljningen visar att mottagarnas syn på utvärderingarnas relevans varierar. Vissa mottagare upplever att utvärderingarna har varit till stor nytta i deras förbättrings- eller policyarbete. Exempel på utvärderingar som lyfts fram är den som omfattade partianknutna organisationers arbete samt den som behandlade svensk biståndsstatistik.<sup>104</sup> Andra mottagare pekar på att utvärderingarna visserligen har gjort riktiga iakttagelser, men att dessa redan var kända och att förändringar hade påbörjats långt innan utvärderingen publicerades. I vissa fall berodde detta på att utvärderingarna försenats, dvs. på själva genomförandet. Därutöver har andra mottagare framfört att de rekommendationer som lämnades inte var användbara på grund av de metodval som hade gjorts. Uppföljningen visar att det främst har varit

---

<sup>102</sup> Forss, Kim (2012) *Utvärdering av utvärderingar – en analys av kvaliteten hos ett urval rapporter från SADEV*.

<sup>103</sup> Nöre, Anna (2012) *Sammanställning av uppföljning av SADEV:s rapporter*.

<sup>104</sup> SADEV (2010) *Party Cooperation in a Results Perspective* SADEV Report 2009:3. SADEV (2010) *Svensk biståndsstatistik – Sida och Regeringskansliet* SADEV Report 2010:4.

brister i utvärderingarnas kvalitet och i genomförandet av dem som har lett till att de inte har betraktats som relevanta.

## 5.6 Extern kvalitetsgranskning av fem utvärderingar

Den externa kvalitetsgranskningen av SADEV:s utvärderingar som en konsult gjort på UD:s uppdrag pekar på vissa förtjänster, men även flera brister.<sup>105</sup> I granskningen värderas kvaliteten utifrån fyra övergripande kriterier, baserade på 30 underkriterier. De fyra kriterierna är användbarhet, tillförlitlighet, etik och effektivitet.<sup>106</sup>

### Användbarheten är låg

När det gäller utvärderingarnas användbarhet bedömer konsulten att kriteriet sammantaget inte uppfylls. Utvärderingarna har som regel tydliga rekommendationer, oftast med angivna mottagare. Användbarheten minskar dock på grund av brister i rekommendationernas innehåll. I de fem studerade fallen har rekommendationerna inte fyllts med ett konkret, kritiskt prövande, nyttigt och användbart innehåll. Rekommendationerna bedöms till stor del vara:

- svagt underbyggda i den föregående analysen,
- självklara genom att det som föreslås redan behandlas i processer eller beslut som initierats oberoende av SADEV-rapporterna samt
- direkt felaktiga, eller bygger på felaktiga föreställningar om utvecklingsarbetet och dess aktörer.

### Tillförlitligheten är låg

Konsulten bedömer även att tillförlitligheten i utvärderingsrapporterna är låg. De granskade rapporterna har mer eller mindre allvarliga brister vad gäller metod. Reliabiliteten är låg, den interna och externa validiteten är låg och det saknas genomtänkta upplägg för utvärderingarna. Detta bidrar enligt granskningen i sin tur till att användbarheten är låg. Metodkapitlen i rapporterna saknar genomgående analyser av urvalsförfarande, kriterier för olika metodval, och diskussioner av konsekvenser vad gäller tillförlitlighet. De urval av empiriskt material som gjorts i utvärderingarna har i varierande grad varit alltför begränsade, inte gjorda enligt explicita kriterier samt missvisande i förhållande till det utvärderade fenomenet.

---

<sup>105</sup> Forss, Kim (2012) *Utvärdering av utvärderingar – en analys av kvaliteten hos ett urval rapporter från SADEV*.

<sup>106</sup> Kriterierna har utvecklats i the Program Evaluation Standards.

## **Etikkraven uppfylls delvis**

Granskningen visar vidare att kriteriet om etik i utvärderingsarbetet delvis uppfylls. SADEV har i de fem utvärderingarna haft en stark oberoende ställning i förhållande till de utvärderade organisationerna. Det finns ingenting i rapporterna som tyder på att det funnits några intressekonflikter som påverkat analys, omdöme och rekommendationer.

SADEV har presenterat syftet med de kommande utvärderingarna för de utvärderade organisationerna i ett tidigt skede. Utvärderarna har även gett organisationerna möjlighet att lämna synpunkter på rapportutkast. Däremot har kritiska synpunkter inte beaktats och i ringa grad lett till förändringar i rapporterna.

Ett underkriterium till etikkriteriet anger att utvärderare ska ha nödvändiga kunskaper om det utvärderade området, bl.a. för att undvika en ökad arbetsbelastning för den utvärderade organisationen. Konsulten bedömer att SADEV inte har tillförts tillräcklig kunskap om utvecklingssamarbetet för att analyser och användbara rekommendationer ska kunna utvecklas.

En annan brist som rör etiken är enligt konsulten att analyserna i utvärderingarna endast i liten utsträckning bygger på förhållanden i de länder där utvecklingssamarbete äger rum. Få personer som är verksamma i dessa länder har intervjuats.

## **Resurserna utnyttjas inte effektivt**

När det gäller effektivitet argumenterar konsulten för att de väl tilltagna resurserna för utvärderingarna inte har utnyttjats på ett effektivt sätt. Det empiriska material som samlats in för utvärderingarna har varit begränsat och förhållandevis lite tid har lagts på fältstudier i de aktuella samarbetsländerna. Konsulten menar att det är olämpligt att endast lägga två månader på fältstudier i projekt som utnyttjat en till två årsarbetskrafter. Vidare framstår rapporterna i en del fall som ofullständigt genomarbetade.

Den grupp av underkriterier som samlas under effektivitet avser även bl.a. utvärderingsbarhet. Granskningen bedömer att de frågor som styr utvärderingarna har varit relativt fokuserade och klara men samtidigt tillräckligt flexibla för att anpassas under arbetets gång.

## **SADEV:s synpunkter på kvalitetsgranskningen**

SADEV gavs möjlighet att lämna synpunkter på ett utkast till kvalitetsgranskningen. Dessa återges i en bilaga till konsultrapporten. SADEV bedömer att granskningen är gedigen och instämmer i delar av slutsatserna. Myndigheten menar bl.a. att de rekommendationer som lämnas pekar på behov av utveckling inom områdena kvalitet, kompetens och kommunikation. Dessa komponenter anses av SADEV vara viktiga för utvärderingarnas användbarhet.

SADEV har dock invändningar mot vissa resonemang i granskningen. Myndigheten anser t.ex. att det inte är ovanligt att en utvärderings rekommendationer bekräftar kända problem, men att detta inte förtar deras värde. SADEV pekar även på att konsultens bedömningar av genomförandet av regeringsuppdrag inte tar hänsyn till den informella dialog som förts mellan myndigheten och UD. I dessa dialoger har t.ex. inriktning och avgränsning av uppdragen förankrats med UD.

Vidare menar SADEV att det är olyckligt att konsulten inte har analyserat orsakerna till de interna konflikter som endast kortfattat nämns i granskningen. SADEV menar bl.a. att det finns material som visar att det funnits intressekonflikter inom utvärderingarna samt att visstidsanställda utvärderare överskridit tidsramar, inte följt beslutad projektplan och visat bristande hänsyn till referenspersoners kommentarer.

SADEV hänvisar i sitt svar till det kvalitets- och kompetensutvecklingsarbete som bedrivs för närvarande. Myndigheten har nyligen även gett Ekonomistyrningsverket i uppdrag att under april 2012 lämna förslag till förbättrad intern styrning och kontroll samt en ny arbetsordning.<sup>107</sup>

## **5.7 Genomförande och kvalitetssäkring av utvärderingar**

Den externa granskningen av SADEV:s utvärderingar visar att de i flera avseenden har haft bristfällig kvalitet. I detta avsnitt pekar Statskontoret på orsaker till dessa kvalitetsbrister och analyserar även SADEV:s förutsättningar att genomföra utvärderingar av hög kvalitet. I avsnittet beskriver vi också processerna för genomförande och kvalitetssäkring av utvärderingarna. Vi har undersökt processerna för ett urval av fem utvärderingar för att få en bättre inblick i utvärderingsarbetet och kvalitetssäkringen. I några fall överensstämmer vårt urval med konsultens urval för kvalitetsgranskningen. Statskontoret beaktar dock även processerna kring andra utvärderingar som har lyfts fram i intervjuer. I avsnitt 5.8 behandlar vi därefter SADEV:s kompetensförsörjning, vilket är en annan viktig förutsättning för att göra utvärderingar av hög kvalitet.

### **Förutsättningarna för projektet kan ändras i ett sent skede**

En framträdande synpunkt som har lyfts fram i våra intervjuer med nuvarande och tidigare anställda vid SADEV är att ledningen i ett flertal projekt har ändrat förutsättningarna för arbetet plötsligt och i ett sent skede. De berörda projektgrupperna har upplevt stor osäkerhet i arbetet till följd av detta. Enligt intervjupersonerna har det exempelvis förekommit att ledningen i slutskedet kritiserat överenskomna frågeställningar, angreppssätt och meto-

---

<sup>107</sup> Överenskommelse om uppdrag 2012-04-16, ESV Dnr 49-488/2012, SADEV Dnr 2012-0017.

der för en utvärdering. Enligt våra intervjuer har ledningen i något fall även presenterat nya förslag om fallstudier i ett skede då de ursprungliga fallstudierna avslutats och arbetet med synteser inletts.

Enligt SADEV:s ledning har det varit nödvändigt att göra stora förändringar i ett sent skede i flera utvärderingar för att säkra kvaliteten. Även nuvarande och tidigare anställda menar att det i vissa fall har varit nödvändigt att göra förändringar ur kvalitetssynpunkt. De menar dock att ledningen borde ha haft möjlighet att upptäcka brister tidigare och att det sena ingripandet har lett till att omfattande förändringar gjorts under mycket kort tid. I flera fall menar intervjupersoner även att ledningens ändringar inte har varit befogade, utan snarare lett till en försämrad än en förbättrad kvalitet i slutrapporten. SADEV:s ledning menar att utvärderarna i flera fall har lämnat rapportutkast efter utsatt tid och att detta har lett till att ändringar gjorts sent.

Enligt Statskontorets genomgång av genomförandet av fem utvärderingar har projektledaren i tre av dessa slutat eller bytts ut i ett sent skede. Det har även hänt att generaldirektören eller den administrativa chefen har gått in som projektledare i slutfasen av projekt.

### **Externa referenspersoner och experter anlitas ibland**

Generellt genomförs utvärderingsarbetet av SADEV:s egna anställda. I flera av de fem fall vi har undersökt har SADEV anlitat extern kompetens i egenkap av referenspersoner och kvalitetsgranskare. I något fall, så som i en underlagsrapport<sup>108</sup> till regeringsuppdraget om demokrati och mänskliga rättigheter, har konsulter anlitats.

I viss mån har lokala experter konsulterats i samarbetsländerna som ett led i myndighetens uppgift att bidra till utvärderingskapacitet. I regeringsuppdraget om samarbetsstrategin för Serbien anlidades t.ex. två serbiska experter för kvalitetssäkring. Då ledningen under projektets gång beslutade att arbetsspråket, som användes för rapportutkastet, skulle ändras från engelska till svenska försvann dock möjligheten att få experternas synpunkter.

### **Inte tillräckliga förutsättningar för intern kvalitetssäkring**

Enligt SADEV:s ledning gäller den rutin för kvalitetssäkring som beskrivs i lathunden för utvärderingsprocessen från år 2010. Ansvar för de uppgifter som tidigare låg på utvärderingschefen ligger nu på ledningsgruppen, dvs. generaldirektören och den administrativa chefen.

Enligt lathunden utses en referensgrupp och en SADEV-anställd som fungerar som internt ”bollplank” för varje projekt. Referensgruppen bör ges tillfälle att komma med synpunkter på projektplan inledningsvis och på

---

<sup>108</sup> SADEV Report 2012:1.5 Landrapport för Vietnam och Kambodja.



rapportutkast i slutfasen. Enligt våra intervjuer är det dock inget krav på att projekten ska ha externa referenspersoner knutna till sig.

Enligt lathunden hålls ett internt seminarium i början av ett projekt där projektplanen diskuteras. I slutet hålls också ett internt seminarium där rapportutkast och preliminära slutsatser diskuteras. Enligt lathunden ska de viktigaste intressenterna faktagranska rapportutkast exklusive slutsatser och rekommendationer. Enligt våra intervjuer har ledningsgruppen som regel avstämningsmöten med respektive projektgrupp varannan vecka.

Intervjuer med nuvarande och tidigare anställda visar att det finns brister i kvalitetssäkringen i utvärderingsarbetet. En uppfattning som har framförts vid flera intervjuer är att ledningen inte har tillräcklig kompetens om utvärdering för att utgöra ett fullgott stöd i utvärderingsarbetet. Enligt SADEV:s generaldirektör är nuvarande system med en ledningsgrupp bestående av generaldirektören och den administrativa chefen inte tillfredställande. Myndigheten planerar därför att göra en organisationsöversyn för att utöka ledningsgruppen.

När det gäller den kollegiala kvalitetssäkringen visar intervjuerna med anställda att det inte finns tillräcklig tid avsatt för de interna referenspersonerna att sätta sig in i projekten, läsa texter och ge råd. Detta gör att det idag inte finns förutsättningar för en tillräcklig kvalitetssäkring av utvärderingarna.

Bristerna i kvalitetssäkringsprocessen bekräftas genom vår undersökning av fem utvärderingar. I tre fall har ledningen eller externa referenspersoner ifrågasatt en utvärderings inriktning, metod eller genomförande i ett mycket sent skede. Detta har lett till utbyte av projektledare, intensiva och oplanerade arbetsinsatser från andra utvärderare samt förskjutning av projektredovisningar. Även i tre av de fem utvärderingar som var föremål för konsultens kvalitetsgranskning framkom att de inblandade utvärderarna ansåg att den rapport som slutligen publicerades inte reflekterade deras arbete.

## **5.8 Kompetens som förutsättning för kvalitet**

En väl fungerande kompetensförsörjning är en viktig förutsättning för att kunna producera utvärderingar av hög kvalitet. Det är också en förutsättning för att kunna identifiera relevanta områden och frågeställningar för egenutvärderingar. De kvalitetsbrister i SADEV:s utvärderingar som framkommit i den externa granskningen kan delvis härledas till myndighetens förutsättningar att rekrytera och behålla rätt kompetens.

### **Kompetensförsörjningen är viktig för verksamheten**

I en utvärderingsmyndighet som SADEV är hög kompetens hos de anställda en förutsättning för att kunna utföra uppdraget på ett bra sätt. SADEV uttrycker detta tydligt i myndighetens strategiska inriktning:

Den avgörande förutsättningen för att SADEV:s utvärderingar ska uppfylla de krav som regeringen stipulerar är att organisationen besitter nödvändig kompetens – kunskap och egenskaper. Vår samlade personal ska ha sådan kompetens att myndighetens uppdrag kan verkställas. Det innebär att vi inom myndigheten ska ha stor kunskap om både utvecklingssamarbete, utvärdering och verksamhetsstöd. SADEV:s utvärderingsobjekt förutsätter kunskap på ett inte bara gigantiskt, utan också komplext och volatilt område. Det gör att kraven på oss blir mycket stora.

I den strategiska inriktningen och i intervjuerna med SADEV:s ledning framkommer att det har varit svårt att rekrytera personal med kompetens inom både utvärdering och utvecklingssamarbete. Ledningen anser att det finns en begränsad krets av utvärderare inom utvecklingssamarbete i Sverige. I SADEV:s strategiska inriktning framhålls det stora behovet av kompetensutveckling hos de anställda:

Färdiga utvärderare av svenskt utvecklingssamarbete finns inte. Strategiskt viktigt är därför att identifiera, rekrytera och vidareutveckla personer med förutsättningar att bli kvalificerade utvärderare inom utvecklingssamarbetet.

### **En grundbemanning kompletteras med visstidsanställda**

Ledningens strategi för myndighetens kompetensförsörjning är att det ska finnas en grundbemanning av tillsvidareanställda utvärderare som kompletteras med visstidsanställda. Enligt ledningen finns ett löpande behov av att anställa personer på begränsad tid för att täcka upp för tjänstlediga och föräldralediga. Detta angavs redan i årsredovisningen för år 2008. Tidsbegränsade anställningar behövs enligt ledningen även för att möta särskilda behov inom specifika utvärderingsprojekt. Detta lyfts också fram i myndighetens tre senaste budgetunderlag.

I intervjuer har det också framkommit att visstidsanställningar används som en typ av längre provanställning för att parterna ska kunna avgöra om personen i fråga passar för tjänsten och vice versa. Den nuvarande ledningens policy att öka antalet visstidsanställda syns tydligt när vi har studerat nyrekryteringar över tid. Under SADEV:s första två år anställdes 16 personer tills vidare och endast en person på begränsad tid. De två senaste åren, 2010–2011, beslutade den nuvarande ledningen om två tillsvidareanställningar och nio visstidsanställningar.

### Nyanställningar på SADEV under åren 2006–2011

| År   | Tillsvidareanställningar | Visstidanställningar | Totalt |
|------|--------------------------|----------------------|--------|
| 2006 | 12                       | 0                    | 12     |
| 2007 | 4                        | 1                    | 5      |
| 2008 | 7                        | 3                    | 10     |
| 2009 | 2                        | 1                    | 3      |
| 2010 | 2                        | 4                    | 6      |
| 2011 | 0                        | 5                    | 5      |

Källa: SADEV

Av de tolv utvärderare som är i tjänst på SADEV för närvarande är fem tillsvidareanställda. Av dessa anställdes två stycken år 2008, en år 2009 och två år 2010. Bland de sju visstidsanställda anställdes en år 2010, fem under år 2011 och en i januari 2012. Dessa anställningar löper på mellan tre månader och två år.

### Hög personalomsättning och problem med rekrytering

Den höga andelen som har anställts år 2010 eller senare, dvs. nio av tolv, visar på en hög personalomsättning på SADEV. Under de drygt sex år som SADEV har funnits har sammanlagt 42 utvärderare varit anställda på myndigheten.

Intervjuer med nuvarande och tidigare anställda på SADEV bekräftar bilden av att personalomsättningen är hög och att detta påverkar verksamheten negativt. Året då SADEV bildades anställdes personer med bakgrund inom bistånd och forskning. Efter att analysuppdraget togs bort från myndighetens instruktion året därpå ändrades fokus i kompetensprofilen från forskning till utvärdering. Enligt intervjuer med tidigare anställda sökte sig personer med tidigare erfarenhet av såväl bistånd som utvärdering till SADEV under myndighetens första år. Många av dessa erfarna utvärderare valde dock att lämna myndigheten efter ett par år i tjänst. Ledningen har också framfört synpunkten att vissa anställda har haft svårt att arbeta inom ramar för SADEV:s uppdrag.

Intervjuer med anställda visar att det finns ett underskott på erfarna tillsvidareanställda utvärderare som ska kunna utgöra en kompetens kärna. Detta innebär att dessa personer ofta får ett stort ansvar för att skola in nya personer och därmed en hög arbetsbelastning. I intervjuerna framkommer att de anställda anser att ledningen bör sätta upp tydligare strategiska mål för verksamheten och utforma planering och rekryteringar utifrån dessa. Idag gör den höga personalomsättningen och den begränsade kompetensbasen av fast anställda att det är svårt att arbeta strategiskt.

Ledamöter i SADEV:s insynsråd uttryckte vid ett möte i februari 2010 oro över kompetensbasen på SADEV med anledning av den höga personalomsättningen. SADEV:s ledning framhöll då att omsättningen var naturlig och

bra för SADEV:s utveckling.<sup>109</sup> Fortfarande hävdar ledningen i intervjuer att personalomsättningen är naturlig och hänvisar till visstidsanställningarna. De personalförteckningar som vi har tagit del av visar dock att den höga omsättningen även gäller tillsvidareanställda.

### **Lokalisering och intern styrning förklarar rekryteringsproblem**

SADEV:s svårigheter att rekrytera personer med rätt kompetens och den höga personalomsättningen har i huvudsak två orsaker enligt tidigare och nuvarande anställda – SADEV:s lokalisering i Karlstad och myndighetsledningens styrning av verksamheten.

Enligt många intervjupersoner är SADEV:s placering i Karlstad en viktig förklaring till att det har varit svårt att få anställda med god kompetens inom både utvärdering och bistånd. De mer erfarna utvärderarna söker sig inte till SADEV och därför har man anställt många oerfarna personer. Det har också gjorts försök att rekrytera personer bosatta i Värmlandsregionen utan att finna personer med rätt kompetens. SADEV:s ledning ser dock inte lokaliseringen som ett stort problem.

Flera nuvarande och tidigare anställda menar att även de begränsade möjligheterna till arbete i bostaden har försvårat rekryteringen av erfarna personer med relevant kompetens, vilka i stor utsträckning är bosatta i storstadsregionerna.

En annan orsak till kompetensförsörjningsproblemen som nämnts av våra intervjupersoner är styrningen av utvärderingsverksamheten. De tidigare anställda och flera av de nuvarande anställda ger här en samstämmig bild. Ledningens plötsliga ändringar av projektens förutsättningar anses ha påverkat arbetsmiljön negativt. Brister i den psykosociala arbetsmiljön bekräftar också av den medarbetarundersökning som presenterades i april 2012.<sup>110</sup>

### **Anlitande av konsulter och experter har ökat det senaste året**

I de tre senaste budgetunderlagen har SADEV lyft fram behovet av ökade resurser för att under vissa perioder kunna anlita specialister för att svara upp mot specifika behov. Även i SADEV:s kompetensförsörjningsstrategi anges att vissa utvärderingsprojekt kan behöva kompletteras med specialistkompetens i form av konsulter. Som tidigare har framgått har svenska, och i viss mån internationella, experter anlitats för kvalitetssäkring av vissa utvärderingar.

---

<sup>109</sup> Minnesanteckningar från möte med SADEV:s insynsråd 2010-02-25.

<sup>110</sup> IC Quality (2012) *Medarbetaruppföljning 2012 – SADEV*. De anställda fick i undersökningen bl.a. ta ställning till påståendet "Jag är tillfreds med den psykosociala arbetsmiljön på SADEV", genom att visa sitt instämmande på en skala. I redovisningen omvandlades svaren till procent, där ett fullständigt instämmande motsvarade 100 procent. Det genomsnittliga resultatet för påståendet blev 8 procent av 100.

När det gäller användning av experter och konsulter för att genomföra utvärderingar har detta tidigare förekommit i en mycket begränsad omfattning, men har ökat under det senaste året. Detta möjliggjordes genom att regeringen ökade SADEV:s anslag med 1,5 miljoner kronor under år 2011. Regeringen motiverade anslagsökningen med att myndigheten i högre utsträckning behöver kunna anlita extern kompetens.<sup>111</sup>

SADEV anlidade nyligen konsulter för att genomföra två pågående utvärderingar. Det gäller dels regeringsuppdraget om att utvärdera den kommunikations- och informationsverksamhet som Sida finansierar, dels en egeninitierad utvärdering av de nordiska ländernas inflytande på multilaterala organisationers utvecklingssamarbete. I regeringsuppdraget om demokrati och mänskliga rättigheter anlidades svenska, och i ett sent skede även internationella, experter för att genomföra delrapporter.

### **Samverkan med andra behövs för att stärka kompetensen**

I SADEV:s strategiska inriktning anges att samverkan med andra utvärderingsmyndigheter, högskolor/universitet och experter nationellt som internationellt ska utvecklas i syfte att komplettera och bygga upp kompetens samt bidra till metodutveckling. Även i de senaste årens budgetunderlag har SADEV lyft fram behovet för en liten myndighet av att samverka med andra utvärderingsmyndigheter samt universitet och högskolor. I budgetunderlaget för åren 2012–2014 angav SADEV att samverkan med andra aktörer skulle intensifieras i syfte att komplettera och bygga upp kompetens.

Enligt SADEV:s kompetensutvecklingsplan är adekvat kompetens grundläggande för att uppnå SADEV:s verksamhetsmål. Syftet med planen är att fastställa riktlinjerna för planering av kompetensutvecklingsaktiviteter på individuell och myndighetsgemensam nivå. Enligt planen ska aktiviteterna löpande anpassas och genomföras inom ramen för de egna utvärderingsprojekten, såsom konferenser och fortbildning i relation till projektens behov.

Under år 2011 var arbetet med kompetensutveckling vid SADEV fokuserat till en uppdragsutbildning vid Karlstads universitet (KAU). Kursen är framtagen speciellt för SADEV avseende utvärderingsmetodik och projektledningsmetodik och utförs vid ämnena arbetsvetenskap och projektledning vid KAU. Kursen genomförs vid fem tillfällen à två dagar under år 2011 och 2012, avslutas med tentamen och ger 7,5 högskolepoäng.

Enligt SADEV:s ledning anordnades kursen som en följd av de anställdas önskemål. Anledningen till att delkursen i metod utförs vid ämnet arbetsvetenskap är enligt ledningen att Karlstad universitet ansåg det lämpligt. Enligt intervjuer med utvärderare vid SADEV ger kursen relativt grundläggande metodkunskap. Samtliga anställda deltar i kursen, dvs. även den

---

<sup>111</sup> Prop. 2010/11:1 Budgetpropositionen för 2011.

administrativa personalen och ledningen. Ledningen menar att det är positivt att all personal har kunskap om utvärderingsarbetet.

Under långa perioder lämnar arbetet med pågående utvärderingar inte utrymme för att delta i konferenser eller andra kompetensutvecklande aktiviteter. Kursen i utvärderingsmetodik orsakade enligt anställda tidsbrist i det ordinarie utvärderingsarbetet under hösten 2011. Den del som skulle genomföras i början av år 2012 sköts enligt SADEV:s ledning upp till april. Förseningar i utvärderingarna med anledning av de pågående regeringsuppgifterna och därmed sammanhängande höga arbetsbelastning förklarar senareläggningen. Det bör enligt såväl ledning som anställda avsättas mer tid för kontinuerlig kompetensutveckling och det bör bli ett inslag i organisationskulturen.

Utöver samarbetet med Institutionen för arbetslivsvetenskap vid Karlstads universitet har SADEV:s ledning även låtit studenter vid Masterprogrammet i Offentlig förvaltning vid Göteborgs universitet vara med och ge input till myndighetens interna diskussioner kring programteori. En stor del av den biståndsrelaterade forskningen i Sverige bedrivs vid de större universiteten, inte minst i Stockholm, Uppsala och Göteborg. I nuläget har SADEV inget etablerat samarbete med någon universitetsinstitution eller något institut för biståndsrelaterade ämnen. Enligt SADEV:s ledning har myndigheten dock sökt få till stånd sådana samarbeten. SADEV:s ledning uppger att det finns planer på att längre fram starta ett samarbete med Sida för att utveckla de anställdas kompetens inom internationellt utvecklingssamarbete.

## 6 Rapportering och mottagande av utvärderingsresultat

En bärande tanke med utvärderingar av Sveriges internationella utvecklings-samarbete är att resultaten ska användas för att styra mot ett mer effektivt och resultatinkänt bistånd. Bedömningarna av den studerade verksamheten, eventuellt åtföljda av rekommendationer, ska idealt användas som underlag för beslut. Ett bra mottagande av utvärderingsresultat kräver en tydlighet beträffande till vem den utvärderande organisationen ska rapportera, men också att mottagaren har processer för att hantera och analysera resultaten och deras implikationer för verksamheten. I den undersökning som OECD/DAC genomförde år 2010<sup>112</sup> bland sina medlemsländer (DAC-länder) menar flera att bristande intresse för och användning av utvärderingsresultat förmodligen är den svagaste länken i utvärderingsprocessen.

I detta kapitel redovisar vi våra iakttagelser vad gäller mottagandet vid främst UD och Sida av de utvärderingar som SADEV respektive Sida UTV producerar. Vi berör även SADEV:s och Sida UTV:s formella rapportering samt hur organisationerna i övrigt sprider och kommunicerar utvärderingsresultaten. Kapitlet inleds med hur rapportering och mottagande kan vara organiserat i DAC-länderna.

### 6.1 Rapportering och mottagande i DAC-länderna

I de flesta DAC-länder har den centrala utvärderingsenheten självständiga rapporteringsrutiner i syfte att förhindra att obekväma rapporter blockeras eller att de påverkas eller förvanskas på ett otillbörligt sätt. Utvärderingsenheterna har det fulla ansvaret för innehållet i sina rapporter, kombinerad med rätten att offentliggöra resultaten.

Vem utvärderingsenheten rapporterar till varierar väsentligt mellan olika länder, bl.a. beroende på valet av organisation för biståndsverksamheten och var utvärderingsenheten är placerad i denna. Mottagare av rapporterna kan vara allt från chefen för en styr- eller strategienhet inom biståndsmyndighetens programavdelning, biståndsmyndighetens styrelse, chefen för biståndsmyndigheten, utrikesministern eller parlamentet.

---

<sup>112</sup> OECD (2010) *Evaluation in Development Agencies*. Rapporten omfattar utvärdering vid ett 20-tal bilaterala biståndsgivare (länder) som är medlemmar i OECD:s Development Assistance Committee (DAC).

## **Spridningen återspeglar utvärderingens typ och syfte**

Sättet att sprida utvärderingsresultat återspeglar till stor del vad det är för typ av utvärdering och vilket syfte den har. Om syftet i första hand är lärande, riktas resultaten till personal och chefer inom givaradministrationen, både centralt och på fältet. Om det rör sig om utvärderingar tillsammans med samarbetsländer, sprids resultaten mer systematiskt till intressenter i dessa länder. Vanligtvis används utvärderingar också för lärande genom seminarier och workshops och som underlag vid framtagning av nya policyer och strategier för att förbättra ledningens styrning av verksamheten.

## **Reglerade processer för hantering av utvärderingsresultat**

Formella svar eller remisser, s.k. management response, samt reglerade uppföljningsprocesser är enligt DAC ett sätt att se till att utvärderingsresultat tas till vara i styrningen och utformningen av biståndsprogram. Många av medlemsländerna har sådana system, men de skiljer sig åt vad gäller ambitionsnivå och systematik. Detta hänger också samman med hur biståndsorganisationen är ordnad i övrigt. Formella remissförfaranden är generellt mer utvecklade än uppföljnings- och återrapporteringsprocesser.

DAC menar att en reglering av hur resultaten av utvärderingar tas om hand:

- bidrar till transparens och insyn i den granskade verksamheten,
- försvårar otillbörlig påverkan på utvärderingens genomförande och slutsatser samt
- främjar genomslag för utvärderingens rekommendationer.

Statskontoret har studerat hur dessa processer är reglerade för utvärderingsenheten i ett urval av länder. (Se bilaga 3.) Vår genomgång visar att man oftast har reglerat processen för dels hantering av utvärderingsresultaten, dels för uppföljning av hur utvärderingens rekommendationer har tagits om hand. Stor vikt läggs vid öppenhet i dessa processer och där de officiella svar som tas fram offentliggörs.

I Kanada krävs ett officiellt svar i form av en management response för alla rapporter vilka presenteras för en särskild utvärderingskommitté. Svaren följs sedan upp i en särskild process. I Danmark tar man fram en uppföljningspromemoria som diskuteras i Utrikesdepartementets programkommitté och som leder till ett uttalande som godkänns av biståndsministern. Utvärderingsenheten följer upp om rekommendationerna har genomförts. I Nederländerna presenterar ministern utvärderingsrapporterna för parlamentet tillsammans med sin formella respons på rapporten.

Norge har dessutom infört tidsgränser i sitt system. Inom sex veckor ska Utrikesdepartementet lämna ett formellt svar på en utvärderingsrapport till bl.a. den programansvariga avdelningen. Ett år senare ska avdelningen lämna en redogörelse för vidtagna åtgärder. Det finns också rapporterings-



och uppföljningsrutiner för att hantera rapporter från det nya utvärderingsorganet ICAI i Storbritannien. Mottagare av rapporterna är biståndsutskottet i parlamentet samt ansvarig minister. ICAI ansvarar för att följa upp sina utvärderingar och att rapportera om detta till utskottet. Departementet ska inom tre veckor efter att ICAI har lämnat en utvärderingsrapport leverera ett skriftligt officiellt svar, godkänt av statssekreteraren. Den senare ansvarar för att rekommendationerna implementeras.

## 6.2 Rapporteringsrutiner för Sida och SADEV

SADEV och Sida UTV offentliggör sina utvärderingsresultat i rapporter.<sup>113</sup> Sida UTV ger ut alla rapporter på engelska, medan SADEV ger ut vissa rapporter på engelska och vissa på svenska men med sammanfattning på engelska. Rapporterna sprids både i digital och tryckt form samt finns tillgängliga på respektive myndighets webbplats och i andra internationella databaser.<sup>114</sup> Ingen av myndigheterna går normalt ut med pressmeddelanden. Utöver publicering och utskick av rapporter brukar resultaten presenteras och diskuteras i olika fora. SADEV arbetar för närvarande med att ta fram en kommunikationsplattform och -plan. I planen för respektive utvärdering ska det redan nu ingå en plan för kommunikation.

Om man ser spridningen ur ett mottagarperspektiv finns det en distinktion mellan att vara intressent och att vara formell mottagare av utvärderingsresultat. En mottagare kan förväntas reagera på resultaten och agera utifrån de rekommendationer som eventuellt riktas till organisationen.

Statskontoret konstaterar att regeringen inte har reglerat de formella rapporteringsrutinerna när det gäller SADEV:s utvärderingar, vilket vi utvecklar nedan. Sida svarar själv för att reglera motsvarande rutiner när det gäller myndighetens utvärderingar.

### Sida är huvudmottagare av Sidas strategiska utvärderingar

Sidas generaldirektör är formell mottagare av de rapporter som är beslutade i utvärderingsplanen, dvs. de strategiska utvärderingar som UTV ansvarar för. Resultaten från de egeninitierade strategiska utvärderingarna kan i hög grad sägas vara ämnade för myndighetens interna bruk. I många fall kan de också vara av intresse för UD, ambassader och samarbetspartners. Utvärderingarna kan ha ett särskilt värde för UD när de ger underlag för policyarbetet, t.ex. för samarbetsstrategier eller policyer. Företrädare för Sida uppger

---

<sup>113</sup> SADEV publicerar sina utvärderingsrapporter i serien *SADEV Reports*. Till varje SADEV Report skrivs vanligtvis en sammanfattning av huvudslutsatserna och de viktigaste rekommendationerna, vilka publiceras i serien *Evaluation Briefs*. Sida UTV publicerar sina rapporter i skriftserien *Sida Evaluations*. Rapporter som behandlar frågor om t.ex. metoder publiceras i skriftserien *Sida Studies (in Evaluation)*.

<sup>114</sup> Sidas decentraliserade utvärderingar publiceras som regel främst digitalt. Ansvarig avdelning eller enhet, utlandsmyndigheten eller partnern bestämmer om den ska tryckas.

att föredragningar för UD inte har varit särskilt frekventa de senaste åren. Företrädare för UD brukar istället bjudas in till de presentationer som hålls inom Sida. De två senaste utvärderingarna som UTV har publicerat har föredragits på UD, samt i ett fall för utrikesutskottet. När det gäller givargemensamma utvärderingar är kretsen av såväl mottagare som intressenter vidare. Mottagarna kan då vara biståndsministerier eller -myndigheter i flera länder.

En av Sida UTV:s centrala uppgifter är att återföra kunskap och resultat från genomförda utvärderingar till organisationen. Utöver att sprida rapporterna skapas fora för att diskutera utvärderingen när resultaten föreligger, men även under själva utvärderingsprocessen. Förutsättningarna för lärande och förankring av resultat och idéer bedöms vara bättre om mottagarna och intressenterna är delaktiga under hela processen. UTV har en ambition att utveckla och förbättra sådana arbetsmetoder bl.a. mot bakgrund av tidigare utvärderingar av hur utvärderingsresultat mottas och används.<sup>115</sup>

### **Ingen utpekad huvudmottagare av SADEV:s rapporter**

Som vi tidigare har pekat på framgår det inte av SADEV:s instruktion vems eller vilka typer av beslut som myndighetens utvärderingar i första hand ska stödja. Det framgår därmed inte heller vem eller vilka som ska betraktas som mottagare av myndighetens rapporter i mer formell mening. Enligt sin instruktion ska SADEV *sprida information* om resultaten av sina utvärderingar till riksdagen, regeringen, myndigheter och andra intressenter i Sverige och internationellt. Det är därmed upp till SADEV att bedöma vem som ska betraktas som huvudsaklig mottagare och vilka som ska betraktas som intressenter. I förarbetena<sup>116</sup> till SADEV:s bildande framfördes dock uppfattningen att beslutsfattare i regeringen och riksdagen borde ses som huvudmottagare av utvärderingarna. Förutsättningarna för att få genomslag för granskande rapporter har visat sig bli bättre om det finns en tydlig adressat.<sup>117</sup>

Vem som är mottagare av SADEV:s rapporter avgörs i praktiken av vad som utvärderas och till vem eller vilka myndigheten riktar sina rekommendationer. På motsvarande sätt blir det i hög grad upp till den som mottar rapporten att bedöma i vilken mån resultaten och eventuella rekommendationer har bäring på den egna verksamheten och ansvaret för denna. När regeringen har beställt en utvärdering av SADEV blir det tydligare vem som också är mottagare.

---

<sup>115</sup> Sida Studies in Evaluation 06/01: *Sidas Management Response System*. Sida Studies 99/1, *Are Evaluations Useful?*

<sup>116</sup> Molander (2004) *Ett fristående utvärderingsorgan för utvecklingssamarbetet*.

<sup>117</sup> Molandet hänvisade här till Shirin Ahlbäcks doktorsavhandling *Att kontrollera staten* från år 1999.

## UD och Sida är ofta mottagare av SADEV:s utvärderingar

På SADEV:s lista för standardutskick finns bl.a. UD:s enhet för styrning och metoder i utvecklingssamarbetet (USTYR), dvs. myndighetens moderenhet. Sida och riksdagens utrikesutskott finns också bland organisationerna på standardsändlistan. För varje specifik utvärdering kompletteras listan med personer och organisationer som bedöms ha intresse av det som har studerats. Det kan röra sig om personer vid olika enheter inom UD och Sida, ambassader, samarbetspartners eller intressenter utomlands.

Under januari–februari 2012 lät SADEV göra en uppföljning av hur fjorton av myndighetens rapporter hade uppfattats och tagits emot av mottagarna.<sup>118</sup> Av denna uppföljning, men även av det urval av rapporter för vilka vi har studerat processerna, framgår att SADEV för flertalet av myndighetens rapporter har betraktat både UD och Sida som huvudmottagare. Ibland har kretsen av huvudmottagare varit vidare än så, t.ex. flera ambassader, UD-enheter och team inom Sida. När SADEV har studerat en särskild organisations verksamhet, såsom Swedfund eller Folke Bernadotteakademin, förefaller organisationen betraktas som huvudmottagare.

SADEV erbjuder alltid UD en föredragning av rapporten inför publiceringen. Ett alternativ är att presentera rapporten vid ett seminarium efter publiceringen. Vid dessa presentationer eller seminarier deltar som regel flera av UD:s enheter. Ibland inbjuds även företrädare för Sida. Vid seminarierna kan synpunkter och återkoppling framföras till SADEV. Av SADEV:s uppföljning, vilken nämndes ovan, framgår att Sida vid ett par tillfällen uttrycker besvikelse över att inte ha fått någon presentation av och diskussion om resultaten med SADEV i samband med att rapporten publicerades. I båda fallen rörde utvärderingarna Sidas verksamhet. Hittills har SADEV inte varit i riksdagens utrikesutskott för att presentera eller diskutera några utvärderingsresultat.

### 6.3 UD:s rutiner för mottagande av utvärderingar

I mars 2010 beslutade UD om en vägledning för arbetsformer och rutiner för att hantera resultat från biståndsrelevanta utvärderingar.<sup>119</sup> Den ska ses som ett komplement till resultatstyrningsmodellen. Rutinerna och ansvaret för dem återspeglas inte i departementets arbetsordning.<sup>120</sup> Vägledningen berör frågor om organisation och mötesformer inom UD samt aktiviteter

---

<sup>118</sup> Undersökningen omfattade huvuddelen av de rapporter som hade publicerats under perioden januari 2008– mars 2011.

<sup>119</sup> Regeringskansliet, Utrikesdepartementet 2010-03-17, *Vägledning för arbetsformer och rutiner för att hantera biståndsrelevanta utvärderingar inom UD*, Protokoll UF2010/20653/USTYR.

<sup>120</sup> Regeringskansliets föreskrifter med arbetsordning för Utrikesdepartementet, UF 2009:5, beslutade den 24 juni 2009.

under pågående utvärdering respektive efter publicering av en utvärderingsrapport i syfte att få ett bra mottagande. Ett system för s.k. management response infördes i samband med att vägledningen beslutades.

### **Rutinerna är inte tvingande**

Vägledningen är i huvudsak skriven i ”bör-form” och kan därmed inte betraktas som tvingande. Utgångspunkten är att hanteringen av utvärderingarna ska vara enkel, kunna utföras med befintliga resurser och i första hand inom ordinarie arbetsprocesser. Trots denna utgångspunkt uppger företrädare för USTYR att ambitionen med vägledningen har varit hög, kanske väl hög. Den har visat sig vara svårt att leva upp till.

### **Rutinerna omfattar vissa biståndsrelevanta utvärderingar**

Med biståndsrelevanta utvärderingar avser UD sådana som har bäring på regeringens och Regeringskansliets styrning, utformning och uppföljning av utvecklingssamarbetet. Det som åsyftas är främst utvärderingar från SADEV samt vissa strategiska utvärderingar från Sida. Utvärderingar som är breda och generaliserbara, inriktade på teman eller regioner eller avser resultat på längre sikt anses som mest intressanta i detta avseende. Utvärderingar som inte uppfyller dessa kriterier, men som av berörd sakenhet inom UD ändå bedöms vara relevanta för regeringens styrning och uppföljning, kan också hanteras enligt rutinen. Våra intervjuer visar att UD har försökt att tillämpa rutinerna på utvärderingar från främst SADEV.

### **Ingen sammanhållen organisation för mottagande**

Enligt vägledningen har enheten USTYR ett övergripande samordningsansvar för utvärderingsfrågor inom departementet och har också en särskild kontaktperson utsedd för detta. Samordningsansvaret innebär bl.a. att vara beredningsinstans för utvärderingsrelaterade frågor, att vara sammankallande i vissa arbetsgrupper eller aktiviteter och ha löpande kontakt med SADEV och Sida UTV. Det senare är en naturlig uppgift eftersom enheten också svarar för myndighetsstyrningen av båda myndigheterna.

USTYR har ingen formell möjlighet att styra övriga enheters arbete. Enligt vägledningen är det sakenheternas ansvar att identifiera, dokumentera, följa upp och återrapportera om specifika utvärderingar inom sina respektive områden. Ansvaret faller i hög grad på den handläggare som svarar för det sakområde som berörs i utvärderingen, uppger tjänstemän vid UD.

I samband med att vägledningen beslutades bildades ett internt utvärderingsnätverk som ersättning för det tidigare s.k. SADEV-nätverket. Tanken med nätverket har varit att sprida information, vara en diskussionspartner när det gäller att t.ex. identifiera utvärderingsbehov, kunskapsluckor eller behov av kunskapsöversikter samt diskutera utvärderingsuppdrag. En annan tänkt uppgift för nätverket har varit att årligen samlat följa upp de responser som

har tagits fram med anledning av utvärderingarna. Inledningsvis träffades personerna i nätverket regelbundet. Enligt våra intervjuer har nätverket inte lyckats uppnå sina syften. Idag används nätverket främst för att elektroniskt sprida information om seminarier och nya utvärderingsrapporter, men ibland även för att bereda uppdrag.

### **En utvärdering bör föranleda ett formellt svar med åtgärder**

Berörd sakenhet bör enligt vägledningen bedöma vilken bäring en utvärdering har på UD:s verksamhet. Ett formellt svar, eller en management response, bör tas fram där UD:s vidtagna eller framtida åtgärder kortfattat dokumenteras. Syftet är att tydliggöra hur utvärderingens slutsatser och förslag har hanterats. I vägledningen trycks det särskilt på att responsen bör ha en tydlig målgrupp och vara inriktad på framtida regeringsbeslut. Den ska vara saklig, men vid behov kan missförstånd eller felaktigheter påpekas. Det anses viktigt att responsen är politiskt förankrad och att den slutliga versionen registreras. Av vägledningen framgår inte inom vilken tidsram responser bör tas fram.

### **Få formella svar har upprättats hittills**

Sedan rutinen infördes för två år sedan har SADEV publicerat tolv utvärderingar, varav flertalet har någon bäring på regeringens policyarbete eller myndighetsstyrning. Hittills har UD utarbetat en (1) management response. Den var ett svar på utvärderingen av genomförandet av strategin för det multilaterala utvecklingssamarbetet och presenterades som ett arbetspapper, dvs. inte som något formellt beslut.<sup>121</sup> Svaret har delgivits SADEV, men myndigheten har inte velat offentliggöra svaret eftersom det var betecknat som ett arbetspapper. Innan rutinen beslutades hade UD upprättat ett svar på två tidigare rapporter från SADEV. Dessa svar delgavs SADEV först i samband med myndighetens uppföljning i början av år 2012.<sup>122</sup> UD-USTYR har dock uppfattat att svaren har delgetts myndigheten tidigare.

UD planerar att utforma ett formellt svar på ytterligare tre utvärderingar från SADEV. Två av dessa publicerades sommaren 2010 och en i december

---

<sup>121</sup> Utrikesdepartementet, Arbetspapper 2010-10-29, *UD:s åtgärdsbehov ("management response") med anledning av SADEV:s utvärdering av Multistrategins genomförande*. SADEV (2010) *Utvärdering av den svenska strategin för multilateralt utvecklingssamarbete* (2010:5).

<sup>122</sup> Utrikesdepartementet, promemoria 2008-10-31, *UD:s bemötande ("management response") beträffande SADEV:s rapport om utvärderingar i UNDP samt om ökad resultatorientering i Sveriges multilaterala utvecklingssamarbete*. SADEV (2008) *Strengthening the Result-Oriented in Sweden's Engagement in Multilateral Development Cooperation* (2008:6). I SADEV:s uppföljning uppger UD att man även utarbetat en respons på rapporten *Dressed for Success* (2009:1).

2011.<sup>123</sup> För övriga utvärderingar har det ännu inte tagits beslut om huruvida ett formellt svar ska tas fram. Även om en utvärdering inte behandlas genom en formell management response uppger UD att berörd enhet oftast tar fram åtgärdslistor för internt bruk.

Än så länge har UD inte upprättat någon management response med anledning av en utvärdering från Sida UTV. Det finns heller inga sådana planer.

## 6.4 Sidas rutiner för svar på utvärderingar

År 1999 införde Sida ett system för management response bl.a. med syftet att främja lärande och förbättra hanteringen av genomförda utvärderingar. Tanken är att de rekommendationer som har lämnats ska beaktas av Sidas berörda avdelningar samt att de åtgärder som vidtas ska tidsättas och registreras på ett tillfredsställande sätt. Systemet utvärderades på initiativ av UTV år 2006 och av SADEV år 2008.<sup>124</sup> Slutsatserna visade att dokumentation och struktur hade blivit bättre, men att avsikten att uppnå ett bättre organisatoriskt lärande inte hade uppnåtts.

### Rutinerna för respons på strategiska utvärderingar ses över

Enligt Sidas arbetsordning ska generaldirektören besluta om ställningstaganden och åtgärdsplaner som är föranledda av Sidas strategiska utvärderingar. En processägare ska utses som ska svara för åtgärdsplanen. Enligt företrädare för Sida kan detta i vissa fall vara svårt, särskilt om utvärderingen utmynnar i mer generella, verksövergripande lärdomar eller rekommendationer. De närmare rutinerna för svar eller åtgärdsplaner med anledning av strategiska utvärderingar ses för närvarande över. En fråga att ta ställning till är vilken typ av lärdomar och åtgärder som ska byggas in i systemet för management response och vilka som ska hanteras på annat sätt. Sida uppger att responsen på de decentraliserade utvärderingarna framöver ska kopplas till det nya systemet för insatshantering.

På grund av omorganisationen har ingen inom Sida fullständig inblick i hur rutinerna fungerar för närvarande. Några av dem vi har intervjuat menar att systemet inte har fungerat tillfredsställande sedan en tid tillbaka. Vi har studerat processen för fyra utvalda utvärderingar från Sida UTV. För två av dessa har en respons upprättats, medan det för ytterligare en sägs finnas en respons, men som ingen vet statusen på. I det fjärde fallet har utvärderingen fortsatt i en ny fas, så därför har ännu ingen respons upprättats. De två framtagna åtgärdsplanerna beslutades ungefär ett år efter det att utvärderingen

---

<sup>123</sup> I februari 2012 uppgav UD att svar planerades för SADEV:s rapporter med nummer 2010:3, 2010:4 och 2011:1.

<sup>124</sup> Sida (2006) *Sidas Management Respons System*, Sida Studies in Evaluation 06/01. SADEV (2008) *Lär sig Sida mer än förr?* SADEV report 2008:1.

hade publicerats. Enligt Sidas ursprungliga beslut om rutinerna bör ett förslag till åtgärdsplan upprättas av berörd avdelning inom sex veckor efter att en utvärdering har lämnats till generaldirektören. Företrädare för Sida menar att det normalt brukar ta mellan någon månad och ett halvår.

### **Ingen skyldighet att svara på utvärderingar från SADEV**

Sidas styrelse beslutar om åtgärder till följd av internrevisionens rapporter och revisionsberättelser från Riksrevisionen.<sup>125</sup> Vem som beslutar om åtgärder till följd av en utvärdering från SADEV som rör Sidas verksamhet har myndigheten ännu inte tagit ställning till.

Rent generellt går det att hävda att varken Sida, Swedfund eller någon av de övriga myndigheterna som svarar för verksamhet inom utgiftsområdet har någon formell skyldighet att beakta en utvärdering från SADEV eller redovisa sina åtgärder i förhållande till rekommendationerna. Detta kanske också kan ses naturligt om en utvärdering främst görs i lärande eller kunskaps-höjande syfte. Som ett led i myndighetsstyrningen har regeringen naturligtvis möjlighet att ställa krav på sina myndigheter. Med anledning av SADEV:s utvärdering av en del av Folke Bernadotteakademins kursverksamhet uppmanade regeringen<sup>126</sup> akademien att använda sig av utvärderingen för att förstärka sitt arbete på området. Utvärderingen om Swedfund, tillsammans med Riksrevisionens granskning av bolaget, har utgjort ett underlag i Regeringskansliets ägarstyrning av bolaget.

Av Sidas svar i SADEV:s uppföljning av hur utvärderingarna har använts framgår att Sida vid ett tillfälle har tagit ställning till utvärderingen och upprättat en åtgärdsplan. Det gällde en rapport från SADEV år 2008 om hanteringen av korruption i utvecklingssamarbetet. Arbetet mot korruption har också varit högt prioriterat av regeringen och även föranlett återrappor-tering till riksdagen.

## **6.5 Hinder för respons och användning inom UD**

Enheten för multilateralt utvecklingssamarbete inom UD ser det som självklart att ge respons på en utvärdering från SADEV om den rör enhetens ansvarsområde, lika självklart som att man upprättar en respons på en egen-initierad utvärdering. Två andra enheter vi har samtalat med menar att det inte är lika självklart. För att ett formellt svar ska bli aktuellt anses utvärderingen behöva ha bäring på UD:s eller regeringens möjligheter att påverka eller att det finns rekommendationer som uttryckligen riktar sig till rege-

---

<sup>125</sup> 10 § internrevisionsförordningen (2006:1228) respektive 28 § myndighetsförordningen (2007:515).

<sup>126</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Folke Bernadotteakademien. Utvärderingen avsåg akademins arbete med FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet.

ringen eller UD. Därutöver finns det andra förklaringar till att ett svar inte upprättas eller att det upprättas sent.

### **Utvärderingen kommer fel i tiden för en beslutsprocess**

En utvärdering kan hamna fel i den politiska beslutsprocessen eller beröra ett ämne som för närvarande inte är politiskt aktuellt. Detta kan vara ett starkt motiv för att inte upprätta ett formellt svar, eller åtminstone avvakta med det. Det anses finnas ett värde i att med större säkerhet kunna uttala vilka åtgärder som kommer att genomföras eller helst vilka som redan har genomförts. Detta kan förklara varför UD först nu planerar en management response på SADEV:s utvärdering om myndigheters tjänsteexport från år 2010. Frågan blev också politiskt aktuell i samband med att Riksrevisionen gjorde en granskning på ungefär samma tema år 2011. Till följd av Riksrevisionens granskningsrapporter måste regeringen inom fyra månader från det att man mottagit rapporten från det beredande utskottet redovisa till riksdagen i en skrivelse vilka åtgärder man har vidtagit eller avser att vidta.<sup>127</sup> Samtidigt finns exempel på en utvärdering som enligt UD utgjorde ett viktigt underlag för det pågående policyarbetet, men som inte föranledde något formellt svar.<sup>128</sup>

Samtidigt som det kan finnas fördelar med att invänta en lämplig politisk process gäller det att se till att utvärderingen inte glöms bort om det tillåts gå en längre tid efter publiceringen. Personer vid både SADEV och UD som vi har intervjuat menar att personlörligheten inom UD, men även inom SADEV, kan medföra problem för kontinuiteten och mottagandet.

### **Offentlighet kan hämma svar och kvalitetsbrister försvåra användning**

Det faktum att det formella svaret blir allmän handling uppges i vissa fall kunna vara en hämmande faktor för att upprätta ett sådant. Om det finns stora kvalitetsmässiga brister i utvärderingen, vilket det uppges finnas exempel på, kan ett skriftligt offentligt svar bli svårt att hantera för båda parter. Ett möte eller seminarium där utvärderingens resultat diskuteras kan i sådana fall lämpa sig bättre. Kvalitetsbrister är kanske inte främst ett hinder för ett formellt svar, utan för att utvärderingen ska komma till användning.

De vi har intervjuat vid UD menar att vissa resultat och lärdomar från de enskilda utvärderingarna kommer till användning på ett eller annat sätt, utan att det behöver framkomma av en formell management response. De svar

---

<sup>127</sup> 4 kap. 18 a § riksdagsordningen. Till följd av granskningsrapporten lämnade regeringen en skrivelse till riksdagen den 22 december 2011, Skr. 2011/12:52 *Riksrevisionens rapport om statliga myndigheters tjänsteexport*.

<sup>128</sup> SADEV (2010) *Party Cooperation in a Results Perspectiv*, SADEV Report 2009:3. Rapporten publicerades 2010-03-09, dvs. i nära anslutning till att rutinerna för mottagande infördes på UD.



som olika användare har lämnat i SADEV:s uppföljning visar också att myndighetens utvärderingar har utgjort ett av flera underlag för strategier eller policyer, för myndighetsstyrningen eller internt utvecklingsarbete. De kan också ha utgjort underlag för skrivningar i budgetpropositionen eller resultatskrivelsen. På vilket sätt och i vilken grad de har utgjort ett underlag eller hur de mer konkret har påverkat styrningen eller verksamheten framgår sällan av svaren.

SADEV:s uppföljning visar samtidigt att många av synpunkterna på hur användbara myndighetens utvärderingar är kan hänföras till bristande kvalitet eller relevans. Det handlar om att utvärderingen har kommit för sent eller vid en mindre lämplig tidpunkt i förhållande till en process. Andra förekommande synpunkter är att utvärderingen inte fångade rätt frågor, att urvalet inte var optimalt eller att utvärderingen antingen var för snäv eller för generell för att kunna användas på ett bra sätt.

Vid våra intervjuer framförs uppfattningen att en utvärdering kan bli mer användbar om UD har initierat idén. Vid regeringsuppdrag sätter UD t.ex. tidsramarna för utvärderingen så att resultaten ska passa in i en beslutsprocess. Att utvärderingen har utförts som ett regeringsuppdrag behöver dock inte betyda att den har blivit mer relevant eller har mottagits på ett bättre sätt av UD. Vid våra intervjuer med tjänstemän inom UD har det framkommit kritik mot genomförandet av vissa uppdrag vad gäller relevans och användbarhet. Här finns också ett inslag av självkritik när det gäller hur regeringsuppdragen ibland har varit formulerade. Någon av de intervjuade menar att UD behöver bli en bättre beställare och bl.a. bli tydligare med hur utvärderingen är tänkt att användas. Även SADEV understryker att uppdragsdialogen är av stor vikt för att ge förutsättningar för ett bra genomförande.

### **Tids- och kapacitetsbrist inom UD**

Ytterligare ett skäl till varför en management response inte upprättas eller att resultat inte kommer till användning är en allmän kapacitets- och tidsbrist inom UD. Analysen och dokumentationen av vad utvärderingsresultaten kan innebära för biståndspolitiken och verksamhetens vidkommande, men även den interna beredningen, uppges ta tid. Kapacitetsbristen drabbar inte bara mottagandet och användningen av utvärderingar från SADEV, utan utrednings-, utvärderings- och forskningsresultat i allmänhet.

UD:s resurser för analys har inte ökat till följd av att policyansvaret överfördes från Sida till UD. Tjänstemän vid UD vi har samtalat med menar att resurserna snarare har minskat, vilket anses kunna bli förödande för verksamheten på sikt. Utrikesförvaltningsutredningen framförde år 2011 bl.a. att UD:s kompetens som beredningsorgan för regeringens biståndspolitiska beslut behöver stärkas betydligt. Sida har resursmässigt haft en större ana-

lyskapacitet än UD – en obalans som enligt utredningen behöver rättas till.<sup>129</sup> Även förvaltningskommittén påtalade år 2008 vikten av kapacitet i Regeringskansliet för att ta emot rapporter från oberoende analys- och utvärderingsorgan för att kunna besluta om befogade förändringar.<sup>130</sup>

SADEV:s insynsråd har också diskuterat förutsättningarna för mottagande av myndighetens rapporter och lyft fram betydelsen av organisatoriska förutsättningar för mottagande inom UD. Rådet har t.ex. noterat att det saknas en analysenhet till vilken SADEV kan rapportera.<sup>131</sup>

## 6.6 Återrapporteringen till riksdagen

Det har framförts som önskvärt att regeringen återför resultaten från det fristående utvärderingsorganets utvärderingar till riksdagen. Riksdagens revisorer framhöll just detta. Även den konsult som senare utredde bildandet av SADEV menade att detta vore både naturligt och önskvärt. Utrikesutskottet höll med revisorerna och menade att en sådan återföring hänger samman med riksdagens utövande av finansmakten.<sup>132</sup>

När SADEV bildades hade regeringen också för avsikt att i de följande budgetpropositionerna redovisa slutsatser från och i förekommande fall regeringens ställningstaganden till myndighetens utvärderingar.<sup>133</sup> Av UD:s vägledning framgår att en övergripande återrapportering av ställningstagandena kan göras i budgetpropositionen eller i resultatskrivelsen. Det angivna syftet är att tydliggöra för riksdagen hur utvärderingarna har hanterats.

Statskontorets genomgång av budgetpropositionerna för åren 2008–2012 samt resultatskrivelseerna för åren 2009–2011 visar att det inte finns någon systematisk återrapportering med anledning av SADEV:s utvärderingar. Med något undantag har varken slutsatser eller ställningstaganden redovisats.<sup>134</sup>

Några av de ledamöter i utrikesutskottet som vi har samtalat med har framförts synpunkten att SADEV är tämligen osynlig i riksdagssammanhang. Som tidigare framgått har SADEV hittills inte presenterat någon utvärderingsrapport i utskottet. Myndigheten anses också ha kunnat spela en vikti-

---

<sup>129</sup> (SOU 2011:21) *Utrikesförvaltning i världsklass*. Slutbetänkande av Utrikesförvaltningsutredningen.

<sup>130</sup> SOU 2008:118 *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*. Slutbetänkande från 2006 års förvaltningskommitté.

<sup>131</sup> Minnesanteckningar från möte i SADEV:s insynsråd 2011-11-23.

<sup>132</sup> Förslag till riksdagen 1998/99:RR9, bet. 1999/2000:UU2. Molander (2004) *Ett fristående utvärderingsorgan för utvecklingsarbetet*.

<sup>133</sup> Prop. 2006/07:1 *Budgetpropositionen för 2007*.

<sup>134</sup> I budgetpropositionen för 2010 redovisade regeringen Sidas åtgärder med anledning av det regeringsuppdrag SADEV hade utfört och redovisat i rapporten *Att förebygga och hantera korruption i det svenska utvecklingsarbetet* (2008:5).

gare roll i utvärderingen av utvecklingssamarbetet än vad som hittills har varit fallet.

Enligt utskottets kansli använder sig utskottet av gransknings-, uppföljnings- och utvärderingsresultat från flera olika källor i sin beredning och uppföljning. Inför att SADEV ska publicera en utvärdering informeras utskottets kansli om detta. I budgetbetänkandena har utskottet redovisat uppgifter om cirka tio genomförda utvärderingar samt några planerade eller pågående. Granskningsrapporter från Riksrevisionen måste behandlas enligt en formell procedur och ger också motionsrätt. SADEV:s rapporter behandlas inte på motsvarande sätt. Det gör inte heller rapporter och utvärderingar från andra organ.



## **7 Statskontorets slutsatser och förslag**

Statskontoret har i de tidigare kapitlen identifierat ett antal problem i utvärderingsverksamheten inom Sveriges internationella utvecklingssamarbete. Dessa rör i första hand styrningen och genomförandet av verksamheten samt mottagandet av utvärderingsresultaten. I det följande redovisas Statskontorets bedömningar och slutsatser samt förslag på åtgärder för att förbättra verksamheten.

### **7.1 Utgångspunkter för en effektiv och ändamålsenlig utvärderingsverksamhet**

Regeringens ambition med Sveriges internationella utvecklingssamarbete är att det ska vara effektivt och uppvisa resultat. Såväl svenska skattebetalare som mottagare i samarbetsländerna har rätt att få veta hur biståndsmedlen används och huruvida politiken och insatserna bidrar till en positiv utveckling. Beslut om utvecklingssamarbetet ska grundas på kunskap och gedigna resultatanalyser där utvärderingar ska fylla en viktig funktion. Statskontoret konstaterar också att regeringen har en ambition att få till stånd en mer långsiktig och strategisk styrning och uppföljning av biståndet. Utvärderingar kan enligt Statskontoret därmed antas få en än viktigare roll framöver.

I uppdraget till Statskontoret betonas att de utvärderingar som genomförs ska vara av hög kvalitet och täcka relevanta behov för verksamhetens och politikens utformning. Regeringen, men även riksdagen, anser det viktigt att utvecklingssamarbetet utvärderas från både ett internt och externt perspektiv. Utvärdering av en från politiken och verksamheten fristående aktör har ansetts vara viktig för att stärka trovärdigheten i utvärderingen av utvecklingssamarbetet.

Utmaningarna att genomföra utvärderingar inom utvecklingssamarbetet är sannolikt större än inom de flesta andra politikområden. Komplexiteten i verksamheten och därmed också styrningen av den är en utmaning. En annan utmaning är att mäta och påvisa effekter av svenska insatser, då dessa ofta utgör en del av en insats där flera givare medverkar. Regeringen menar dock att detta inte ska hindra försök att utvärdera effekter av svenska insatser.

Ambitionerna inom utvecklingssamarbetet, tillsammans med förvaltningspolitiska ambitioner om en effektiv förvaltning och resursanvändning, ställer sammantaget höga krav på utvärderingsverksamheten.

Mot bakgrund av regeringens ambition att stärka resultatstyrningen av utvecklingssamarbetet samt inrättandet av en fristående utvärderingsmyndighet är Statskontorets tolkning att utvärderingsverksamheten främst ska fylla följande syften:

1. Att ge underlag för den löpande resultatstyrningen och resultatbedömningen.
2. Att ge fristående bedömningar av effekterna av politiken och verksamheten samt effektiviteten i genomförandet av den.

## **7.2 Organisatoriska förutsättningar för utvärdering finns**

Statskontoret bedömer att det finns grundläggande organisatoriska förutsättningar för att uppfylla behovet av utvärdering som underlag för resultatstyrning samt fristående bedömningar av utvecklingssamarbetets effekter och effektivitet. De viktigaste statliga aktörerna för utvärdering på området är Sida och SADEV.

Vår bedömning är att Sida i första hand förväntas fylla behovet av utvärdering inom ramen för den löpande resultatstyrningen. Sida genomför kontinuerligt utvärderingar av det bilaterala utvecklingssamarbetet som myndigheten ansvarar för. Utvärderingarna omfattar verksamheten både på insatsnivå och på en mer strategisk nivå. Övriga statliga aktörer som i olika grad bedriver bilateralt utvecklingssamarbete har inget uttryckligt uppdrag att utvärdera sina insatser, men utvärderar ändå verksamheten i viss mån.

Regeringskansliet/UD ansvarar för det multilaterala utvecklingssamarbetet. Verksamheten utvärderas till stor del genom de multilaterala organisationernas egna utvärderingsfunktioner. Dessa utvärderingar, men även andra underlag, används för att bedöma de multilaterala organisationernas effektivitet. Sett i förhållande till ansvarsområdets omfattning har Regeringskansliet begränsade resurser för egen utvärdering. Vidare ställs inte samma höga krav på Regeringskansliet som på andra myndigheter vad gäller resultatredovisning samt intern styrning och kontroll.

SADEV som fristående utvärderingsmyndighet inom sektorn har till uppgift att utvärdera både det bilaterala och multilaterala utvecklingssamarbetet, vilket flera statliga aktörer svarar för. För att kunna utvärdera det utvecklingssamarbete som Riksrevisionen bedriver behöver myndigheten dock sannolikt stöd i lag.

Regeringen har därutöver möjlighet att lägga enskilda uppdrag på t.ex. Statskontoret eller på konsulter för vissa typer av utvärderingar inom utvecklingssamarbetet. Riksrevisionens självständiga ställning som extern granskare ska i första hand tillgodose riksdagens behov av revision och kontroll, men också en medborgerlig insyn i regeringens och andra statliga aktörers verksamhet inom bl.a. utvecklingssamarbetet.

### **7.3 Ekonomiska resurser för utvärdering finns**

Ramen för det svenska biståndet uppgick år 2011 till cirka 36 miljarder kronor. Det går dock inte att uttala sig om hur stor del av dessa medel som totalt sett används för utvärdering. Definitionsproblem, t.ex. beträffande vad som är att betrakta som uppföljning respektive utvärdering, samt svårigheter att särredovisa kostnader för utvärdering av enskilda insatser utgör hinder för detta.

Även de resurser som sammantaget används för strategiska utvärderingar vid SADEV och Sidas enhet för uppföljning och utvärdering (UTV) är svåra att beräkna. För år 2011 kan de uppskattas till sammanlagt minst 37 miljoner kronor. Drygt hälften av dessa resurser användes av SADEV.

En nationell jämförelse mellan storleken på anslaget till SADEV och andra svenska fristående utvärderingsmyndigheter visar att SADEV ligger i en mellankategori. Även om man ser till utvärderingsmyndigheternas anslag i relation till den totala omslutningen av det utgiftsområde respektive myndighet verkar inom hamnar SADEV i en mellankategori. Jämförelser av detta slag tar dock inte hänsyn till komplexiteten i verksamheten.

En internationell jämförelse som presenterades av OECD/DAC år 2010 visar att Sveriges årliga budget för utvärdering vid SADEV och Sida UTV överskrider av endast Japan och Storbritannien. Även när det gäller kostnader för utvärdering som andel av den totala biståndsramen ligger Sverige relativt högt. Endast fem länder ligger högre och det gäller främst länder med en förhållandevis liten biståndsbudget.

Sammanfattningsvis bedömer Statskontoret att de resurser som avsätts för utvärdering på strategisk nivå inom utvecklingssamarbetet förefaller ligga på en skälig nivå vid en nationell och internationell jämförelse.

### **7.4 Inriktningen på Sidas utvärderingsverksamhet behöver förtydligas**

Sida bedriver inom ramen för sitt uppdrag uppföljning och utvärdering som spänner över ett brett område – alltifrån decentraliserade utvärderingar med syfte att följa upp enskilda insatser och avtal till mer övergripande och tematiska strategiska utvärderingar. Sida har nyligen publicerat en effektutvärdering med ett mycket långsiktigt perspektiv.

#### **Oklart vilka utvärderingar som Sida förväntas svara för**

Formellt har Sida enligt Statskontoret ett tämligen vagt uppdrag att genomföra decentraliserade utvärderingar av enskilda insatser och inget uttryckligt uppdrag att genomföra strategiska utvärderingar. Regeringens och Regeringskansliets krav och förväntningar på verksamheten uttrycks i andra styrdokument än instruktion och regleringsbrev. Statskontoret tolkar detta som

att regeringen dels tar Sidas utvärderingsverksamhet för given, dels att det är upp till Sidas ledning att avgöra om myndigheten ska bedriva en strategisk utvärderingsverksamhet och vilken funktion den i så fall ska ha. Enligt Statskontoret finns det inget som hindrar regeringen från att, på ett övergripande plan, uttala vilken typ av utvärderingar myndigheten förväntas svara för samt att vid behov lägga särskilda utvärderingsuppdrag på myndigheten.

### **Sida UTV:s nya roll har fördelar men också risker**

Den tidigare relativt självständiga utvärderingsenheten vid Sida har ersatts av en mer verksamhetsnära funktion med uppgift att bl.a. ge råd och stöd för att stärka de decentraliserade utvärderingarna av insatser. UTV rapporterar sedan några år tillbaka inte direkt till myndighetens styrelse, utan till chefen för avdelningen för verksamhetsutveckling. Generaldirektören beslutar dock om den utvärderingsplan enheten tar fram. Statskontorets bedömning är därför att UTV har fått en svagare organisatorisk ställning inom myndigheten. Rollförskjutningen kan ses som en effekt av SADEV:s tillkomst och av tidigare konstaterade kvalitetsbrister i de decentraliserade utvärderingarna. Den kan emellertid också ses som en konsekvens av regeringens ökade fokus på löpande resultatredovisning och skärpta krav på myndighetens interna styrning och kontroll.

I Statskontorets utvärdering av styrningen av utvecklingssamarbetet pekades på en obalans mellan kort- och långsiktig styrning.<sup>135</sup> Statskontoret menade att tyngdpunkten i styrningen ligger på kortsiktig resultatrapportering och att det i stor utsträckning saknas mer långsiktiga resultatanalyser. Vidare pekades på ett behov av att mer systematiskt använda utvärderingar i resultatstyrningen. Statskontoret menar att den mer verksamhetsnära och kvalitetshöjande funktion som UTV har fått inom Sida skapar förutsättningar för att myndighetens utvärderingar i högre grad kan utgöra ett stöd i den egna resultatstyrningen. Därigenom ökar också förutsättningarna för att ta fram underlag för mer gedigna resultatbedömningar av Sidas verksamhet, vilket bl.a. skulle kunna komplettera den redovisning som presenteras i en resultatbilaga till myndighetens årsredovisning. Vi ser också positivt på den ambition som finns inom UTV att genom synteser försöka dra mer samlade slutsatser utifrån de utvärderingar som görs.

UTV:s nya funktion innebär samtidigt en risk för att Sidas strategiska utvärderingar, och även deltagande i givargemensamma utvärderingar, nedprioriteras till förmån för decentraliserade insatsutvärderingar. Vidare finns en risk för att den framträdande roll som Sida har och har haft när det gäller deltagande i nätverk för att utveckla metoder i utvecklingssamarbetet, bl.a. inom OECD/DAC, kan komma att försvagas.

---

<sup>135</sup> Statskontorets (2011) *Styrning av svensk biståndspolitik – en utvärdering*, rapport 2011:25.



Sammanfattningsvis innebär UTV:s utveckling mot en mer verksamhetsnära funktion att utvärderingar i större utsträckning kan användas som ett stöd i den reguljära resultatuppföljningen. Det innebär emellertid också en risk för att utrymmet för arbete med strategiska utvärderingar samt givargemensamma utvärderingar ges ett minskat utrymme. Sammantaget bedömer Statskontoret att det finns en otydlighet kring Sidas utvärderingsuppdrag.

- Statskontoret föreslår att regeringen i styrningen av Sida tydligare anger vilken övergripande inriktning myndighetens utvärderingsverksamhet ska ha.

Inriktningen på verksamheten beror också på vilken roll regeringen vill att SADEV ska fylla framöver.

## **7.5 Förutsättningarna för fristående utvärdering behöver förbättras**

Statskontoret har tidigare redovisat en rad problem med SADEV:s verksamhet. Statskontoret bedömer att den fristående utvärderingsmyndigheten behöver ges bättre förutsättningar för att kunna möta behovet av relevanta, högkvalitativa och oberoende bedömningar av utvecklingssamarbetets effekter och effektivitet.

- Statskontoret föreslår att regeringen skapar förutsättningar för en omstart av SADEV.

### **Förväntningarna har inte infriats**

Statskontoret kan konstatera att det inför bildandet av SADEV fanns höga förväntningar på vad den nya utvärderingsmyndigheten inom sektorn skulle kunna åstadkomma. Intentionerna med SADEV byggde på en tanke om att myndigheten skulle utföra analyser och utvärderingar av resultat och effekter av utvecklingssamarbetet samt av effektiviteten i genomförandet av verksamheten. Högt ställda krav på kompetens och integritet, men också närhet till en forsknings- och biståndsrelevant miljö, skulle garantera kvalitet och trovärdighet i verksamheten. Det ansågs också viktigt att värna myndighetens självständiga val av utvärderingar. Statskontorets iakttagelser visar att flera avsteg har gjorts från de ursprungliga intentionerna med myndigheten. SADEV har heller inte levt upp till de förväntningar som finns och har funnits på verksamheten.

### **Ingen tydlig strategi för hur mandat och resurser ska användas**

Med en årlig budget på drygt 20 miljoner kronor ska SADEV välja vad som ska utvärderas inom ett komplext politikområde. Myndigheten förväntas också bidra till givarsamverkan och stöd till kapacitetsuppbyggnad i samarbetsländerna. Därutöver förväntas myndigheten vid behov genomföra ut-

värderingar på regeringens uppdrag. Det samlade uppdraget till SADEV betecknar Statskontoret som både omfattande och komplext.

Uppdraget förutsätter att myndigheten har en tydlig strategi för hur mandatet och resurserna ska användas. För att som fristående utvärderare kunna göra väl grundade val av utvärderingar krävs bl.a. en god omvärldsanalys. Det krävs även tydliga och transparenta kriterier för vad som är relevant att utvärdera. Statskontoret bedömer att myndigheten i dessa delar inte har några väl fungerande processer, varken internt eller externt. Som en del i den externa processen lämnar SADEV två gånger varje år till regeringen en plan för vilka utvärderingar myndigheten avser att genomföra. Utkast till utvärderingsprogram har vid ett par tillfällen också sänts ut för synpunkter till många andra intressenter. Statskontorets bedömning är dock att SADEV endast i begränsad utsträckning har fått någon återkoppling på förslagen. Det finns heller inget forum, utöver insynsrådet, där sådana frågor kan diskuteras mer samlat. Statskontoret konstaterar att kravet på en extern referensgrupp knuten till myndigheten togs bort i SADEV:s instruktion redan efter ett år.

I de länder vi har studerat tar utvärderingsenheten självständigt fram sin utvärderingsplan, ofta efter dialog med olika intressenter. Flera andra fristående utvärderingsmyndigheter i Sverige har någon typ av rådgivande organ knutet till sig. Exempelvis har Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) på eget initiativ inrättat en referensgrupp, vid sidan av det vetenskapliga rådet, med representanter för departement och myndigheter samt andra intressenter. Referensgruppen ger synpunkter på verksamheten samt lämnar förslag på frågeställningar att belysa. Det är dock myndigheten som själv väljer vad som ska utvärderas. Statskontoret bedömer att det finns ett behov av ett likande organ vid SADEV.

- Statskontoret föreslår att det till myndigheten knyts en funktion, exempelvis ett råd eller en extern expertgrupp, med uppgift att utifrån olika expertområden stödja myndigheten med uppslag till relevanta områden att utvärdera. En sådan funktion kan bestå av företrädare för bl.a. UD, Sida och utvecklingsforskning.

### **SADEV har ännu inte utvärderat effekter av biståndet**

SADEV har än så länge inte gjort någon effektutvärdering. Resurserna har i stor utsträckning använts för utvärderingar som rör processer och inre effektivitet. Inte heller i de uppdrag som regeringen har lagt på SADEV har utvärdering av effekter på längre sikt efterfrågats.

SADEV har i begränsad utsträckning bidragit till att stödja kapacitetsuppbyggnad i berörda samarbetsländer. Vidare har myndigheten endast i liten utsträckning deltagit i givargemensamma utvärderingar, vilka kan ge ökade möjligheter att mäta effekter. Enligt Statskontoret har det faktum att verksamheten finansieras enbart genom förvaltningsanslag begränsat myndig-

hetens möjligheter att kunna bidra till givargemensamma utvärderingar. SADEV:s bidrag till sådana utvärderingar har hittills bestått av personella insatser. Utan en möjlighet att även finansiellt kunna stödja sådana gemensamma initiativ kan SADEV inte fylla det tomrum som sannolikt kommer att uppstå som en konsekvens av att Sida UTV minskar sitt engagemang på detta område.

- Om regeringens ambition är att Sverige även fortsättningsvis ska delta i givargemensamma utvärderingar på mer strategisk nivå föreslår Statskontoret att regeringen bör se över formerna för SADEV:s finansiering.

### **Kvaliteten och relevansen i utvärderingarna har ifrågasatts**

I våra intervjuer och i den användarundersökning SADEV nyligen har genomfört har det framkommit kritik mot enskilda utvärderingars kvalitet och relevans. Det finns även exempel på utvärderingar där myndigheten har fått goda omdömen.

Den externa kvalitetsgranskningen av ett urval aktuella utvärderingar som UD nyligen låtit en konsult genomföra pekar dock på generella och systematiska kvalitetsbrister. Statskontorets bedömning är att problemen till stor del kan förklaras av brister i interna processer för projektstyrning, genomförande och kvalitetssäkring. Om utvärderingarna uppfattas ha liten relevans eller bristande kvalitet kommer de inte att utgöra ett användbart underlag för lärande eller ansvarsutkrävande – än mindre som underlag för viktiga och strategiska beslut. Utifrån ett sådant perspektiv kan SADEV:s verksamhet inte bedömas som effektiv i en vidare bemärkelse.

Kvalitet i produktionen är nära förknippat med myndighetens samlade kompetens när det gäller ledning och utförande av myndighetens kärnuppgifter. SADEV har i hög grad följt de anvisningar som regeringen gav inför bildandet om att myndigheten skulle utföra sitt uppdrag med i huvudsak egen personal. I förarbetena ansågs en sådan inriktning även vara ett uttryck för en komplettering av Sidas utvärderingsverksamhet. Erfarenheterna visar dock att SADEV har haft svårt att rekrytera personer med rätt kompetens. Myndigheten har även haft problem med att behålla den personal som har rekryterats. Statskontoret konstaterar att SADEV inte någon gång sedan bildandet har haft en stabil kompetensbas. Mycket tyder också på att en oförutsägbar intern styrning av verksamheten har bidragit till att öka personalomsättningen.

SADEV:s strategi för kompetensförsörjning har också inneburit att externa konsulter och experter har anlitats i liten utsträckning. Detta skiljer SADEV från vissa andra utvärderingsmyndigheter, såsom exempelvis Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) och Tillväxtanalys, där behovet att knyta till sig extern expertis har betonats. En jämförelse kan också göras med Sida som anlitar konsulter för sina utvärderingar, bl.a. i syfte att få tillgång till rätt

kompetens för specifika projekt. Genom UTV finns en kärna med beställare med såväl bistånds- som utvärderingskompetens.

- Statskontoret föreslår att regeringen överväger i vilken grad SADEV ska bedriva utvärderingsverksamhet med egen personal. Ett alternativ till att utföra verksamheten med i huvudsak egen personal är att bygga myndigheten kring en mindre kärna av egen personal med kompetens inom utvärdering och bistånd som också har kompetens att upphandla kvalificerade utvärderingstjänster.

### **SADEV har inte getts förutsättningar för en stabil och effektiv verksamhet**

Statskontoret bedömer att problemen i SADEV:s verksamhet i stor utsträckning hänger samman med de förutsättningar som myndigheten har getts. Beslutet att lokalisera myndigheten till Karlstad låg inte i linje med de intentioner som uttalades som viktiga för myndighetens funktion. Under sina sex år har SADEV bytt ledning vid två tillfällen. Vidare har myndighetens uppdrag förändrats. Sammantaget bedömer Statskontoret att SADEV därmed inte har getts tillräckliga förutsättningar att bygga upp en stabil och effektiv verksamhet.

Statskontoret bedömer att myndighetens lokalisering har bidragit till svårigheterna att rekrytera och behålla personal med den kompetens som behövs för att klara det komplexa uppdrag som SADEV har. Med lokaliseringen har också följt att myndigheten varken har närhet till centrala svenska biståndsaktörer eller till en miljö med utvecklingsforskning. Sådan forskning bedrivs framför allt i Stockholm, Göteborg och Uppsala. En jämförelse med andra svenska fristående utvärderingsmyndigheter visar att dessa är lokaliserade i Stockholm eller dess närhet, alternativt har ett lokalkontor i Stockholm. Trafikanalys, som bedriver verksamhet i både Stockholm och Östersund, har likt SADEV pekat på rekryteringsproblem. När ISF inrättades motiverades valet av Stockholm som lokaliseringsort med att myndigheten måste ligga nära både uppdragsgivaren och de granskade objekten samt ges möjlighet att rekrytera personal med rätt kompetens. Enligt Statskontoret är det av stor vikt att SADEV ges reella förutsättningar att knyta till sig så god kompetens som möjligt.

- Statskontoret föreslår att regeringen överväger en lokalisering av myndigheten som tillförsäkrar verksamheten tillgång till en stabil och kvalificerad kompetensbas samt närhet till centrala biståndsaktörer, utvecklingsforskning och arenor där biståndsfrågor diskuteras.

### **SADEV:s utrymme att själv välja utvärderingar har minskat**

En myndighet inrättad av regeringen kan inte betraktas som helt oberoende. Det är regeringen som utser myndighetsledning och beslutar om uppgifter och medelstillelse. Myndigheter kan dock ges olika stort utrymme att

agera självständigt, t.ex. när det gäller möjligheten att initiera sina utvärderingar och själv välja sina studieobjekt. Enligt Statskontoret har SADEV inte getts tillräckliga möjligheter att göra sådana val.

I SADEV:s första instruktion fanns inskrivet att regeringen kunde ge uppdrag till myndigheten. Detta skulle dock endast ske i mindre omfattning för att inte äventyra myndighetens självständiga ställning. Denna skrivning togs bort i samband med att instruktionen ändrades. Sedan dess har regeringsuppdrag periodvis tagit mycket resurser i anspråk. Uppdragen har minskat utrymmet för egeninitierade utvärderingar i motsvarande grad. SADEV kan idag snarast beskrivas som både stabsstöd till regeringen och som fristående utvärderingsmyndighet. Utvecklingen kan vara ett uttryck för missnöje med myndighetens produktion, men också för regeringens behov av stabsstöd.

Genom regeringsuppdragen, och särskilt det fleråriga uppdraget om utvärdering av samarbetsstrategier, har SADEV enligt Statskontorets bedömning kommit närmare den löpande resultatstyrningen och Regeringskansliets styrprocesser. Eftersom myndigheten inte heller har gjort några effektutvärderingar och utrymmet för egeninitierade utvärderingar har minskat, fyller SADEV sammantaget inte heller behovet av fristående bedömningar av utvecklingsarbetets effekter och effektivitet.

Om SADEV:s verksamhet blir styrd genom särskilda uppdrag, och särskilt under löpande budgetår, blir den egeninitierade verksamheten svårare att planera. När verksamheten blir mer styrd utifrån minskar sannolikt även myndighetens incitament att ägna tid åt omvärldsanalys och strategiarbete.

Ett fristående utvärderingsorgan har nyligen inrättats i Storbritannien (ICAI). I Tyskland förbereds för närvarande inrättandet av ett motsvarande institut (EZ). Båda organen, särskilt det i Storbritannien, förefaller ha en stark oberoende ställning och där utvärderingsuppdrag inte kan läggas på organisationen. I Sverige är det dock inte ovanligt att regeringen i varierande grad lägger uppdrag på de fristående utvärderingsmyndigheterna. Med sådana uppdrag följer ibland en särskild finansiering. För SADEV:s del ska uppdragen utföras inom ramen för myndighetens förvaltningsanslag, vilket gör att uppdragen får en direkt påverkan på utrymmet för den egeninitierade verksamheten. Statskontoret anser att det är av vikt att värna myndighetens möjligheter att själv välja vad som ska utvärderas.

- Statskontoret anser att regeringen bör vara återhållsam med att lägga utvärderingsuppdrag på myndigheten. Om regeringen ändå bedömer att det finns behov av att göra detta bör det övervägas om uppdragen ska vara förenade med särskild finansiering.

När det gäller förslaget om finansiering av regeringsuppdrag är avsikten att dessa inte ska påverka det grundläggande uppdraget. Detta var något som även påtalades i förarbetena inför myndighetens bildande. Att skydda oberoendet i valet av utvärderingar är inte minst viktigt eftersom uppdragsgiva-

ren, dvs. UD, är ett utvärderingsobjekt för SADEV. Statskontoret bedömer att kostnaderna för eventuella framtida regeringsuppdrag kommer att utgöra en mycket liten del av de samlade utgifterna för biståndet.

## **7.6 Brist på utvärdering av långsiktiga effekter**

Statskontoret anser att det är svårt att utläsa hur de utvärderingar som genomförs inom utvecklingssamarbetet är avsedda att användas samt vilka behov de i första hand ska fylla. Det är också svårt att utläsa på vilket sätt Sidas respektive SADEV:s utvärderingsverksamhet är avsedda att komplettera varandra.

- Statskontoret föreslår att regeringen tydligare bör ange hur de samlade resurserna för utvärdering ska användas.

Statskontoret menar att de två huvudsakliga syftena med utvärderingen inom utvecklingssamarbetet är att den dels ska utgöra ett stöd till den reguljära resultatstyrningen, dels ge fristående bedömningar av utvecklingssamarbetets effekter och effektivitet.

Utvecklingen av Sidas utvärderingsverksamhet samt inriktningen av SADEV:s verksamhet har enligt Statskontoret sammantaget medfört att en obalans mellan de två syftena har uppstått. Statskontoret konstaterar att mycket få utvärderingar av utvecklingssamarbetets mer långsiktiga effekter har genomförts. Resurserna har i stor utsträckning kommit att riktas mot den reguljära resultatstyrningen samt mot inre styrprocesser.

Givet att en omstart av verksamheten vid SADEV kommer till stånd, bör regeringen enligt Statskontoret försäkra sig om att myndigheten ges förutsättningar och utrymme för att genomföra långsiktiga effektutvärderingar. En strävan bör också vara att sådana utvärderingar ska kunna utgöra ett underlag i såväl resultatstyrningen som för beslut om den mer strategiska inriktningen av utvecklingssamarbetet.

Sidas utvärderingsverksamhet riktas allt mer mot uppföljning och utvärdering av enskilda insatser. Detta är rimligt med tanke på myndighetens centrala ställning på området, men också på omfattningen och komplexiteten i det utvecklingssamarbete som Sida ansvarar för. Enligt Statskontoret är det dock viktigt att Sida även fortsättningsvis har viss analyskapacitet för att genomföra strategiska utvärderingar samt utvärderingar med fokus på effekter. Statskontoret menar att regeringen, för att uppnå en balans beträffande vilken typ av utvärderingar som produceras, vid behov kan uppdraga åt Sida att genomföra även denna typ av utvärderingar.

## **7.7 Mottagandet av resultaten är en svag länk**

Syftet med utvärderingar inom utvecklingssamarbetet är att de ska användas för att styra mot ett mer effektivt och resultatriktat bistånd. Sida har tidigare fått kritik för att myndighetens utvärderingar inte kommer till använd-

ning för lärande. En del i Sida UTV:s nya roll är därför att verka för att involvera berörda mottagare under hela utvärderingsprocessen. Detta bedöms öka förutsättningarna för ett bättre mottagande och lärande av resultaten.

Sidas interna rutiner för att hantera och formellt ge en s.k. management response på strategiska utvärderingar från UTV förefaller vara mer formaliserade och transparenta än de rutiner som både UD och Sida tillämpar för utvärderingar från SADEV. Till viss del är detta en följd av att regeringen inte tydligt har tagit ställning till vem eller vilka SADEV ska rapportera till och vilka formella krav som bör ställas på hanteringen av rapporterna och resultaten. I de länder vi har studerat finns det flera exempel på både tydligare reglerade och mer transparenta processer för såväl rapportering som mottagande, men också för uppföljning av hur resultaten senare har tagits om hand. Processerna innefattar bl.a. ett formellt system i vilket mottagaren i vissa fall anmodas att avge ett formellt svar, ibland även inom en angiven tid. I ett nationellt perspektiv är det endast SADEV och IFAU bland de svenska fristående utvärderingsmyndigheterna som i sin instruktion inte har någon utpekad primär mottagare av de rapporter som produceras. Övriga utvärderingsmyndigheter rapporterar vanligtvis till regeringen.

Även om det internt inom UD finns ambitioner att skapa rutiner för hanteringen av SADEV:s rapporter har dessa hittills inte fungerat tillfredsställande. Statskontoret bedömer att rutinerna för management response är utvecklade och brister i transparens. I vilken grad mottagandet och den påföljande beredningen hör ihop med kvaliteten på utvärderingarna från SADEV är svårt för Statskontoret att uttala sig om. Mycket talar dock för att UD inte är organiserat för att hantera rapporter som inte tydligt kan kopplas till en beslutsprocess, men också att kapaciteten för att ta hand om resultaten i en fortsatt analytisk process inte är tillräcklig. Detta medför sammantaget att mottagandet är en svag länk i utvärderingsprocessen och att det därmed finns en risk för att den externa utvärderingen får en svagare ställning när det gäller mottagandet och den vidare användningen av dess resultat jämfört med t.ex. Sidas interna utvärdering.

- Statskontoret föreslår att regeringen förtydligar vem som är formell mottagare av SADEV:s utvärderingar. Regeringen bör också se till att skapa tillfredsställande formella och transparenta rutiner för mottagande av rapporter från SADEV.





## Referenser

- Ds 1990:63 *Bra beslut: om effektivitet och utvärdering i biståndet*.
- ESV (2004) *Ekonomistyrningsverkets ordbok* (ESV 2004:14).
- ESV (2007) *Styrning av statliga myndigheters tjänstexport* (2007:34).
- ESV (2010) *Sidas arbete med intern styrning och kontroll, Rapport del 1* (2010:14).
- ESV (2011) *Sidas arbete med intern styrning och kontroll, Slutrapport* (2011:16).
- Forss, Kim (2012) *Utvärdering av utvärderingar – en analys av kvaliteten hos ett urval rapporter från SADEV*.
- Förordning (2005:1214) med instruktion för Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete.
- Förordning (2007:1300) med instruktion för Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete.
- Förordning (1995:869) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete.
- Förordning (2010:1080) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete.
- Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.
- Kommittédirektiv (Dir: 2005:84) *En myndighet för analys och utvärdering av det internationella utvecklingssamarbetet*.
- Kungliga vetenskapsakademin (2008) *Kvalitet och föredömen – vad står kvalitet för idag?*
- Nöre, Anna (2012) *Sammanställning av uppföljning av SADEV:s rapporter*.
- Molander (2004) *Ett fristående utvärderingsorgan för utvecklingssamarbetet*.
- OECD (2010) *Evaluation in Development Agencies*.
- OECD (2011) *The Evaluation of the Paris Declaration, phase 2, Final Report*.
- Proposition 1994/95:100, bil 4. *Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1995/96, m.m.*
- Proposition 2002/03:122 *Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling*.
- Proposition 2004/05:1 *Budgetpropositionen för 2005*.
- Proposition 2005/06:1 *Budgetpropositionen för 2006*.
- Proposition 2006/07:1 *Budgetpropositionen för 2007*.
- Proposition 2007/08:1 *Budgetpropositionen för 2008*.

Proposition 2008/09:1 *Budgetpropositionen för 2009.*

Proposition 2009/10:1 *Budgetpropositionen för 2010.*

Proposition 2010/11:1 *Budgetpropositionen för 2011.*

Proposition 2011/12:1 *Budgetpropositionen för 2012.*

Proposition 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*

Regeringen (2007) *Beslut om en modell för förstärkt resultatstyrning, UD2007/22431/USTYR.*

Regeringen (2007) *Strategi för multilateralt utvecklingssamarbete.*

Regeringen (2011) *Strategi för globala ämnesstrategiska utvecklingsinsatser 2011–14.*

Regeringen skrivelse 2008/09:189 *Biståndets resultat.*

Regeringen skrivelse 2009/10: 214 *Biståndets resultat.*

Regeringen skrivelse 2010/11:167 *Biståndets resultat.*

Regeringen skrivelse 2011/12:52 *Riksrevisionens rapport om statliga myndigheters tjänsteexport.*

Regeringskansliet *Föreskrifter med arbetsordning för Utrikesdepartementet, UF 2009:5.*

Regeringskansliet (2010) *Riktlinjer för samarbetsstrategier.*

Regleringsbrev för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete, budgetår 1995 samt budgetåren 2006–2012.

Regleringsbrev för Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete, budgetåren 2006–2012.

Riksdagen 2005/06:RFR6 *Utrikesutskottets uppföljning av det multilaterala utvecklingssamarbetet.*

Riksdagen 2006/07:RFR7 *Sveriges deltagande i EU:s biståndspolitik.*

Riksdagens revisorer Förslag till riksdagen 1998/99:RR9 *Riksdagens revisorers förslag angående utvecklingssamarbetet – styrning, genomförande, samordning och uppföljning av biståndet.*

Riksrevisionen *Interna riktlinjer för uppföljning.*

Riksrevisionen *Bistånd via ambassader – En granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet (RiR 2004:10).*

Riksrevisionen *Oegentligheter inom bistånd – Är Sidans kontroll av biståndsinsatser via enskilda organisationer tillräcklig? (RiR 2007:20).*

Riksrevisionen *Bistånd genom budgetstöd – regeringens och Sidans hantering av en central biståndsform (RiR 2007:31).*

Riksrevisionen *Swedfund International AB och samhällsuppdraget (RiR 2009:4).*

Riksrevisionen *Sidas stöd till utveckling av kapacitet i mottagarländernas statsförvaltning (RiR 2009:15).*

Riksrevisionen *Svenska bidrag till internationella insatser* (RiR 2011:14).  
Riksrevisionen *Statliga myndigheters tjänsteexport* (RiR 2011:24).  
Riksrevisionen (2011) *Resultat av Riksrevisionens internationella utvecklingssamarbete*, dnr 10-2011-1029.  
Riksrevisionen (2011) *Vägledning för internationellt utvecklingssamarbete (VIS)*.  
Riksrevisionen 2012-02-16, *Revisionens inriktning*, dnr 30-2012-0169.  
Sandberg och Faugert (2007) *Perspektiv på utvärdering*.

## **SADEV**

SADEV *Medarbetaruppföljning 2012, IC Quality*.  
SADEV *Minnesanteckningar från möten i SADEV:s insynsråd åren 2008–2011*.  
SADEV *Protokoll från styrelsemöten åren 2006–2007*.  
SADEV Report 2006:1 *Improving Democracy and Human Rights Support*.  
SADEV Report 2008:1 *Lär sig Sida mer än förr?*  
SADEV Report 2008:3 *Evaluation of Swedfund International*.  
SADEV Report 2008:5 *Att förebygga och hantera korruption i det svenska utvecklingssamarbetet*.  
SADEV Report 2008:6 *Strengthening the Results-Oriented Engagement in Multilateral Development Cooperation*.  
SADEV Report 2009:3 *Party Cooperation in a Results Perspective*.  
SADEV Report 2010:2 *Utvärdering av Sveriges samarbetsstrategi för Zambia 2008–2011*.  
SADEV Report 2010:5 *Utvärdering av den svenska strategin för multilateralt utvecklingssamarbete*.  
SADEV Report 2010:4 *Svensk biståndsstatistik – Sida och Regeringskansliet*.  
SADEV Report 2010:6 *Evaluation of Sweden's Implementation of the Paris Declaration*.  
SADEV Report 2010:7 *Gender equality in thematic priorities*.  
SADEV Report 2010:8 *Projekt FN Resolution 1325 – Utvärdering av Folke Bernadotteakademins kursverksamhet för jämställdhet*.  
SADEV Report 2010:9 *Gender equality in and through education*.  
SADEV Report 2011:1 *Multi-bi-finansiering – utvärdering av beredning inför beslut*.  
SADEV Report 2011:2 *Utvärdering av Sveriges samarbetsstrategi för Serbien 2009–2012*.  
SADEV Report 2012:1 *Demokratisk utveckling och ökad respekt för mänskliga rättigheter*.  
SADEV *Arbetsordningar för åren 2007–2010*.

SADEV *Budgetunderlag för åren 2007–2015.*  
SADEV *Utvärderingsprogram för åren 2009–2011.*  
SADEV *Verksamhetsplaner för åren 2008–2012.*  
SADEV *Årsredovisningar för åren 2006–2011.*  
SADEV: [www.sadev.se/utvarderingar/utvarderingspolicy](http://www.sadev.se/utvarderingar/utvarderingspolicy)

## **Sida**

Sida (2007) *Evaluation Manual Looking Back, Moving Forward.*  
Sida *Evaluation of Donor Support to Public Financed Management (PFM) Reform in Developing Countries* (2010:5).  
Sida *Evaluation of Sida's Humanitarian Assistance* (2010:4).  
Sida *Gender Equality in Swedish Cooperation* (2010:1).  
Sida *Policy för Sidas utvärderingsverksamhet* GD 45/01.  
Sida *Protokoll från möten i Sidas styrelse åren 2010–2011.*  
Sida 2011-08-12, *Arbetsordning för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete.*  
Sida *FRAMEWORK AGREEMENT FOR SIDA REVIEWS, EVALUATIONS AND ADVISORY SERVICES ON RESULTS FRAMEWORK*, Dnr 2010:001697.  
Sida Review 2009:28 *Evaluation of the Swedish Institute's Cultural Exchange program to official development assistance recipient countries 2006–2009.*  
Sida Studies 99/1, *Are Evaluations Useful?*  
Sida Studies in Evaluation 06/01, *Sidas Management Response System.*  
Sida Studies in Evaluation 2008:1 *Are Sida Evaluations Good Enough?*  
Sida *Supporting Child Rights Synthesis of Lessons Learned in Four Countries* (2011:1).  
Sida (2005) *Så arbetar Sida. Manual för att utarbeta, genomföra och följa upp samarbetsstrategier (SamS).*  
Sida UTV Working Paper 2008:1, *Sida Evaluations and Audits 2007. A Synthesis of Findings and Conclusions.*  
Sida <http://www.sida.se/Svenska/Nyhetsarkiv/2012/April-2012/Vietnam-Laos-och-Sri-Lanka-tre-utvarderingar/>  
Sida *Resultatbilaga till årsredovisningen åren 2009–2011.*  
Sida *Utvärderingsplaner för åren 2009–2012.*  
Sida *Årsredovisningar för åren 2006–2011.*  
  
SOU 1990:17 *Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd.*  
SOU 1994:102 *Analys och utvärdering av bistånd.*

SOU 2001:96 *En rättvisare värld utan fattigdom*, betänkande av den parlamentariska kommittén om Sveriges politik för global utveckling.

SOU 2007:75 *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*.

SOU 2008:18 *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten – till nytta för brukaren*.

SOU 2008:118 *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*. Slutbetänkande från 2006 års förvaltningskommitté.

SOU 2011:21 *Utrikesförvaltning i världsklass*. Slutbetänkande av Utrikesförvaltningsutredningen.

Statskontoret (2002) *Utvärderingar – Av vem och till vad? En kartläggning av Regeringskansliets utvärderingsresurser* (2002:20).

Statskontoret (2005) *Sveriges internationella utvecklingssamarbete – Styrning, ansvar och inriktning* (2005:31).

Statskontoret (2011) *Fristående utvärderingsmyndigheter – en förvaltningspolitisk trend? Om offentlig sektor 11*.

Statskontoret (2011) *Modell för förvaltningspolitisk uppföljning i staten* (2011:9).

Statskontoret (2011) *Förutsättningar för en samlad och systematisk uppföljning av kvalitet, produktivitet och effektivitet i offentlig sektor* (2011:13).

Statskontoret *Styrning av svensk biståndspolitik, En utvärdering* (Statskontoret 2011:25).

Strålsäkerhetsmyndigheten *Genomgång av SSM:s utvecklingssamarbete med Ryssland och vissa länder i Östeuropa*, UW Konsult AB 2011-06-29.

Svenska Dagbladet 21 mars 2012, *Biståndet ska ha tydliga mål*.

Swedfund *Evaluation of Development Effects – based on former investments made by Swedfund in Tanzania*, Stefan Tongur, Kungliga tekniska högskolan, 2009.

*Swedfund's Investments through Funds – Capital for Economic Growth and Development Driven by Local Business*, Rosencrantz & Co, 2010.

Utrikesdepartementet promemoria 2005-12-22, *Slutrapport från organisationskommittén för Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete*.

Utrikesdepartementet 2010-11-24, *Metoden för genomförandet av organisationsbedömningar av multilaterala organisationer*, Arbetspapper.

Utrikesdepartementet, promemoria 2008-10-31, *UD:s bemötande ("management response") beträffande SADEV:s rapport om utvärderingar i UNDP samt om ökad resultatorientering i Sveriges multilaterala utvecklingssamarbete*. SADEV (2008) *Strengthening the Result-Oriented Engagement in Multilateral Development Cooperation* (2008:6).

Utrikesdepartementet, Arbetspapper 2010-10-29, *UD:s åtgärdsbehov ("management response") med anledning av SADEV:s utvärdering av Multistrategins genomförande*.

Utrikesdepartementet *Handlingsplan för ett effektivt bistånd 2009–2011*.

Utrikesdepartementet 2010-03-17, *Vägledning för arbetsformer och rutiner för att hantera biståndsrelevanta utvärderingar inom UD*, Protokoll UF2010/20653/USTYR.

Vedung (2009) *Utvärdering i politik och förvaltning*.

[www.openaid.se](http://www.openaid.se).

## Bilaga 1

### Regeringsuppdraget



Regeringsbeslut III:1  
2011-09-15 UF2011/52946/UD/USTYR

Utrikesdepartementet

Statskontoret  
Box 8810  
104 20 STOCKHOLM

|               |            |
|---------------|------------|
| STATSKONTORET |            |
| 2011 -10- 1 8 |            |
| Dnr.....      | 2011/250-5 |
| Avd.....      | 7          |
| Sign.....     |            |

Uppdrag att göra en översyn av utvärderingsverksamheten inom Sveriges internationella utvecklingssamarbete

#### Regeringens beslut

Statskontoret ges i uppdrag att göra en översyn av utvärderingsverksamheten inom Sveriges internationella utvecklingssamarbete. Förslag ska lämnas på eventuella förbättringsåtgärder i syfte att säkerställa en ändamålsenlig styrning och organisering av verksamheten samt processer för att följa upp utvärderingar inom utvecklingssamarbetet.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) senast den 20 april 2012.

#### Bakgrund

En förutsättning för ett effektivt och resultatorienterat bistånd är att regeringen har ändamålsenliga verktyg för att styra och förbättra biståndet. Regeringen har därför under föregående mandatperiod inlett en reformering av biståndet och biståndsförvaltningen i syfte att skapa bättre förutsättningar för ett så effektivt utvecklingssamarbete som möjligt. Ett flertal åtgärder har vidtagits för att bl.a. förstärka resultatstyrningen och systematisera uppföljningen av resultat mot uppställda mål.

Utvärderingar spelar en central roll för utformningen och uppföljningen av utvecklingssamarbetet, inte minst genom deras bidrag till ansvarsutkrävande och lärande. Det är därför viktigt att utvärderingsverksamheten är ändamålsenligt utformad för att säkerställa ett effektivt resursutnyttjande samt att utvärderingarna har hög kvalitet och sammantaget täcker relevanta behov och aspekter för politikens och verksamhetens utformning. För att utvärderingar ska komma till användning krävs vidare att de följs upp på ett strategiskt sätt.

Sveriges internationella utvecklingssamarbete finansieras under utgiftsområde 7 Internationellt bistånd och underindelas i Internationellt ut-

Postadress 103 39 Stockholm  
Telefonväxel 08-405 10 00  
Besöksadress Fredsgatan 6  
Telefax 08-723 11 76  
E-post: [registrator@foreign.ministry.se](mailto:registrator@foreign.ministry.se)

*Handwritten signature*

vecklingssamarbete och Reformsamarbetet i Östeuropa. Utvecklings-samarbetet genomförs av flera statliga myndigheter, däribland Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) och Regeringskansliet. I förlängningen genomförs verksamhet som finansieras under utgiftsområde 7 även av bl.a. internationella aktörer såsom multilaterala organisationer, civilsamhällesorganisationer samt genom EU.

Vissa organisationer som genomför biståndsverksamhet har interna funktioner som utvärderar den egna verksamheten, bl.a. Sida, de multilaterala organisationerna och EU-kommissionen. För att säkerställa utvärderingsverksamhet som är organisatoriskt skild från den verksamhet som granskas, bildades Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete (SADEV) 2006. Myndighetens uppdrag är bl.a. att självständigt eller i samarbete med andra aktörer genomföra utvärderingar av det svenska internationella utvecklingssamarbetet samt reformsamarbetet i Östeuropa.

Även andra statliga aktörer kan utvärdera Sveriges internationella utvecklingssamarbete, bl.a. Riksrevisionen och Statskontoret. Därutöver sker utvärderingsarbete på ett internationellt plan; i samarbetsländerna, av multilaterala och regionala organisationer, andra givarländer och genom internationella samutvärderingar.

Inom flera organisationer med uppgift att styra och/eller genomföra utvecklingssamarbetet finns rutiner för att följa upp utvärderingsresultat. Beroende på respektive organisations uppdrag och struktur kan rutiner-na se olika ut. Sida har bl.a. ett Management Respons-system för att ta om hand utvärderingar. Inom Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) har t.ex. beslutats en vägledning för arbetsformer och rutiner för att hantera biståndsrelevanta utvärderingar (UF2010/20653/USTYR). Därtill görs bl.a. bedömningar av de multilaterala organisationernas utvärderingsfunktioner inklusive kvalitet.

#### **Syftet med uppdraget**

Syftet med uppdraget är att ge underlag inför fortsatt utveckling av regeringens styrning inom Sveriges internationella utvecklingssamarbete, i detta fall med fokus på utvärderingsverksamheten.

#### **Uppdragets inriktning**

Utgångspunkten för Statskontorets översyn är att pröva om utvärderingsverksamheten inom Sveriges internationella utvecklingssamarbete är ändamålsenlig för att bidra till ett effektivt och resultatinriktat bistånd.

Översynen ska omfatta extern och intern utvärdering av biståndsverksamhet som finansieras under utgiftsområde 7 Internationellt bistånd, med särskilt fokus på biståndsverksamhet av speciell eller betydande omfattning. Vad gäller användningen av utvärderingar ska särskilt fokus läg-



gas på hur aktörer med övergripande ansvar för att styra och/eller genomföra verksamhet som finansieras under utgiftsområdet, följer upp utvärderingar i sitt arbete.

Uppdraget ska huvudsakligen inriktas på följande frågeställningar:

- Finns de olika typer av intern respektive extern utvärdering som behövs för politikens och verksamhetens utformning och uppföljning?
- Är balansen mellan intern och extern utvärdering rimlig?
- Är nuvarande styrning och organisering av utvärderingsverksamheten ändamålsenlig, bl.a. för att säkerställa ett effektivt resursutnyttjande och relevanta utvärderingar av hög kvalitet?
- Tillämpas ändamålsenliga processer för att sprida, följa upp och använda utvärderingsresultat på ett strategiskt sätt?
- Vilka organisatoriska förutsättningar finns för att agera utifrån utvärderingsresultat?
- Tillämpas ändamålsenliga metoder för att säkerställa och följa upp kvaliteten i utvärderingsverksamheten?
- Tillvaratas möjligheter till koordinering och harmonisering i utvärderingsverksamheten mellan Sverige och olika samarbets- samt givarländer?

Inom ramen för uppdraget ska en övergripande beskrivning göras av intern och extern utvärderingsverksamhet vad gäller utgiftsområde 7 Internationellt bistånd. Av beskrivningen ska framgå berörda aktörers uppdrag, verksamhetsinriktning och spridning av utvärderingsresultat. En övergripande beskrivning ska också göras av de processer som finns för att följa upp utvärderingsresultat hos berörda aktörer med övergripande ansvar för att styra och/eller genomföra verksamhet som finansieras under utgiftsområdet.

Vidare ska Statskontoret göra en jämförelse av hur utvärderingsverksamheten vad gäller internationellt utvecklingssamarbete är organiserad i ett urval av andra länder, bl.a. Storbritannien. En jämförelse ska också göras av utvärderingsverksamheten inom ett urval av andra statliga verksamheter i Sverige. En sådan jämförelse kan ta utgångspunkt i Statskontorets skrift "Fristående utvärderingsmyndigheter – en förvaltningspolitisk trend?" (2011).

Statskontoret ska redovisa förslag till eventuella förbättringsåtgärder för att säkerställa en ändamålsenlig styrning och organisering av utvärderingsverksamheten samt processer för följande utvärderingar inom utvecklingssamarbetet. Möjligheten till utökad samverkan mellan olika aktörer och ett mer effektivt resursutnyttjande ska särskilt belysas.

#### **Genomförandet av uppdraget**

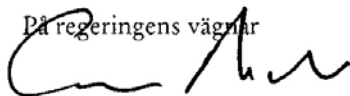
Statskontorets pågående arbete med anledning av regeringens uppdrag den 17 mars 2011 om att utvärdera tillämpningen av regeringens modell

för resultatstyrning inom det internationella utvecklingssamarbetet (dnr. UF2011/16055/UD/USTYR) ska beaktas inom ramen för föreliggande uppdrag. Därtill ska principer om biståndseffektivitet beaktas i analysen.

Statskontoret ska inhämta erfarenheter från berörda delar av Regeringskansliet, i första hand Utrikesdepartementets geografiska och funktionella enheter med ansvar för internationellt utvecklingssamarbete, samt Sida, SADEV och OECD:s Development Cooperation Directorate. Regeringskansliet, Sida och SADEV ska också bistå Statskontoret med det underlag myndigheten behöver för genomförandet av översynen.

Statskontoret ska löpande informera Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) om sitt arbete.

På regeringens vägnar



Carl Bildt



Anna Centerstig

Kopia till

Utrikesdepartementet, AF, AME, ASO, EC, EU, FIM, IH, MENA,  
 MU, PLAN, SP, UP  
 Finansdepartementet, BA  
 Socialdepartementet, SF  
 Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete  
 Kriminalvården  
 Folke Bernadotteakademin  
 Nordiska Afrikainstitutet  
 Rikspolisstyrelsen  
 Strålsäkerhetsmyndigheten  
 Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete  
 Svenska institutet  
 Swedfund International AB

## Bilaga 2

### Översikt över andra statliga aktörer som kan utvärdera vissa svenska biståndsinsatser

Statskontoret ska enligt uppdraget göra en övergripande beskrivning av intern och extern utvärdering av verksamheten inom utgiftsområde 7 Internationellt bistånd. De två centrala utvärderingsaktörerna på området – Sida och SADEV – behandlar vi utförligt i kapitel 4 och 5. I denna bilaga behandlar vi översiktligt andra statliga organisationer som kan utvärdera delar av verksamheten inom utgiftsområdet. Det gäller organisationer som bedriver verksamhet med medel från biståndsanslagen (främst sakanslagen 1:1 och 2:1) och som kan göra utvärderingar för den egna verksamhetens behov. Vi behandlar också organisationer som kan utvärdera eller granska verksamheten inom utgiftsområdet från ett externt perspektiv. Beskrivningen omfattar inte kommittéväsendet och inte heller statliga organisationer som bedriver verksamhet med finansiering från Sida. Nordiska Afrikainstitutet, som är ett forskningsinstitut samfinansierat av de nordiska länderna, omfattas heller inte.

För att få underlag till beskrivningen har ansvariga för biståndsverksamheten vid Swedfund International AB, Riksrevisionen, Svenska institutet, Strålsäkerhetsmyndigheten, Folke Bernadotteakademin, Rikspolisstyrelsen och Kriminalvården skriftligen fått svara på några frågor. Vi bad om en kort beskrivning av verksamheten och de utvärderingar<sup>136</sup> som organisationen har gjort under perioden 2009–2011 och eventuella interna riktlinjer för utvärderingen. Vi frågade också om regeringen har begärt information om verksamhetens resultat eller effekter. I det följande sammanfattar vi organisationernas svar och har i vissa fall kompletterat dem med information från andra offentliga dokument. Information om utvärderingsverksamheten vid Regeringskansliet/Utrikesdepartementet (UD), riksdagens utrikesutskott, Statskontoret och Ekonomistyrningsverket har vi inhämtat på annat sätt.

---

<sup>136</sup> Statskontoret har tillämpat en generös tolkning av begreppet utvärdering. Har organisationen själv benämnt det som utvärdering så har vi som regel utgått från det, även om det i vissa fall kanske snarare handlar om uppföljning.

| Utvärdering för verksamhetens behov | Utvärdering/granskning från ett externt perspektiv |
|-------------------------------------|--|
| Regeringskansliet/UD                | Riksrevisionen                                     |
| Swedfund International AB           | Riksdagens utrikesutskott                          |
| Riksrevisionen                      | Statskontoret                                      |
| Svenska institutet                  | Ekonomistyrningsverket                             |
| Strålsäkerhetsmyndigheten           |  |
| Folke Bernadotteakademien           |  |
| Rikspolisstyrelsen                  |  |
| Kriminalvården                      |  |

Vi har delat in beskrivningen i två avsnitt – utvärdering för den egna verksamhetens behov respektive utvärdering eller granskning från ett externt perspektiv. Båda avsnitten inleds med Statskontorets sammanfattande kommentarer.

## Utvärdering för den egna verksamhetens behov

Alla myndigheter under regeringen, utom Regeringskansliet, ska i sin årsredovisning redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till de uppgifter som anges i instruktionen eller i andra regeringsbeslut. Från och med verksamhetsåret 2009 ska resultatredovisningen främst avse hur verksamhetens prestationer har utvecklats med avseende på volym och kostnader.<sup>137</sup> Detta kräver att myndigheten följer upp sin verksamhet. Den kan också behöva utvärderas om regeringen har ställt sådana krav på myndigheten eller om t.ex. effekter ska redovisas. Oavsett regeringens krav kan myndigheten ha ett eget intresse av att utvärdera sin verksamhet. För ett statligt ägt bolag som Swedfund International AB, ska det framgå av bolagsordningen och ägardirektiven vilka krav som ägaren ställer på verksamheten och resultatredovisningen. För Riksrevisionen ska motsvarande krav framgå av lag.

## Statskontorets sammanfattande kommentarer

Utifrån de uppgifter som organisationerna har lämnat till oss har samtliga de senaste tre åren utvärderat åtminstone någon del av den verksamhet de bedriver med biståndsmedel. Oftast handlar det om självvärdering, men det finns också exempel på där externa konsulter eller experter har anlåtats för att utföra hela eller delar av utvärderingen. Förutsättningarna för Regeringskansliet att utvärdera det multilaterala utvecklingssamarbetet skiljer sig en hel del från övriga myndigheters.

Ingen av myndigheterna har något uttryckligt uppdrag från sin huvudman att, utöver kraven på resultatredovisning, utvärdera eller redovisa effekter av verksamheten. Swedfund ska sedan år 2011 redovisa utvecklingseffekter,

<sup>137</sup> 3 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Undantaget för Regeringskansliet framgår av 45 § förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet. Undantaget gäller både resultatredovisning och budgetunderlag.

vilket har medfört att bolaget nu utvecklar metoder för att mäta och bedöma sådana. Gemensamt för de flesta av myndigheterna är att de strävar efter att förbättra sin resultatbedömning där utvärdering kan ingå som en komponent. De utvärderingar som har genomförts förefaller i de flesta fall vara inriktade på kortsiktiga resultat eller effekter av verksamheten. Det finns dock exempel på försök att undersöka effekter på lite längre sikt.

Myndigheterna inriktar sig framför allt på att utvärdera sådant som de själva kan påverka och förbättra. När de verkar genom en internationell organisation är det knappast möjligt att utvärdera insatserna som sådana. Flera av dem framhåller därför vikten av utvärdering som underlag för eget lärande och förbättring av verksamheten. Mottagaren av utvärderingens resultat är alltså främst organisationen själv, även om resultaten i vissa fall sprids till en vidare krets t.ex. genom årsredovisningen. För Riksrevisionen är även samarbetspartnern, dvs. samarbetslandets revisionsmyndighet, en given mottagare. Vad gäller de givargemensamma utvärderingar som Regeringskansliet ibland medverkar i är de multilaterala organisationerna mottagare, även om resultaten också används för svenskt bruk.

### **Regeringskansliet/Utrikesdepartementet**

Regeringskansliet hanterar det multilaterala biståndet. Utrikesdepartementets enhet för multilateralt utvecklingssamarbete svarar för den övervägande delen. I regeringens strategi för det multilaterala utvecklingssamarbetet<sup>138</sup> framgår att varje organisation som Sverige samarbetar med ska bedömas utifrån två kriterier. Det ena är hur effektivt organisationen använder de resurser de får från Sverige och andra givare, det andra hur relevant verksamheten är i förhållande till de svenska utvecklingsmålen. I en metodpromemoria<sup>139</sup> förtydligar UD att både intern och extern effektivitet ska bedömas. Intern effektivitet avser hur väl organisationen och dess interna system och rutiner är anpassade för att kunna leverera goda resultat. Extern effektivitet avser de resultat och effekter som faktiskt uppnås.

De flesta multilaterala organ har någon form av utvärderingsfunktion. Regeringen pekar på vikten av att UD följer upp och försäkras om att organisationen har ett fungerande, oberoende uppföljnings- och utvärderingssystem, att organisationen är lärande samt att det finns en väl fungerande revision med effektiva sanktionsmöjligheter. Sverige bör därför agera som kravställare främst genom styrelserna, men även genom OECD/DAC, för att driva på förbättringar. Sverige är medlem i Multilateral Organization Performance Assessment Network (MOPAN). MOPAN bedömer årligen ett antal multilaterala organ. MOPAN:s bedömningar är en viktig informationskälla i den svenska bedömningen av intern effektivitet. När det gäller extern

---

<sup>138</sup> *Strategi för multilateralt utvecklingssamarbete*, beslutad av regeringen i april 2007.

<sup>139</sup> Utrikesdepartementet 2010-11-24, *Metoden för genomförandet av organisationsbedömningar av multilaterala organisationer*, Arbetspapper.

effektivitet ska bedömningen baseras på organisationens genomförande av Parisagendan samt faktiska resultat. De källor som ska användas är information som kan fås från utlandsmyndigheterna, organisationens egna resultatramverk samt interna och externa utvärderingar. Regeringen har också anfört att Sverige med fördel kan göra utvärderingar i samarbete med andra givare av verksamhet både i länder och institutionellt.

Regeringskansliet och UD har ingen intern utvärderingsfunktion. I den mån det finns behov av utvärdering får konsulter anlitas. Regeringen har vid ett tillfälle uppdragit åt SADEV att göra en utvärdering inom det multilaterala utvecklingssamarbetet. Uppdraget gäller den svenska strategin för det multilaterala utvecklingssamarbetet.<sup>140</sup> Under de två senaste åren har UD låtit en konsult genomföra en utvärdering som har rört det internationella utvecklingssamarbetet. Den omfattade de riktlinjer som regeringen beslutade år 2009 om ansvarsfördelningen inom Regeringskansliet, men även mellan Sida och Regeringskansliet, för det multilaterala utvecklingssamarbetet.

Genom UD har Sverige de tre senaste åren medverkat till några utvärderingar i samarbete med andra givarländer och berörd organisation som har genomförts av fristående utvärderare. Utvärderingarna har omfattat FN-organen FAO, Unesco respektive OCHA och ska ses som ett komplement till organisationernas interna oberoende utvärderingsfunktioner.<sup>141</sup> Samarbetet om utvärderingarna har inneburit att Sverige finansiellt har bidragit till genomförandet av dem. Sverige har också varit initiativtagare till eller på annat sätt varit aktiv i processen att ta fram riktlinjer för utvärderingen. Utvärderingen av Unesco avsåg organisationens mål och organisation. Den som rörde FAO syftade till att utgöra underlag för den kommande halvtidsöversynen av organets strategiska ramverk. De båda utvärderingarna och de handlingsplaner som har tagits fram av berörd organisation har utgjort underlag för Sveriges styrelsearbete. Utvärderingen av OCHA var inriktad på kontorets interna administrativa rutiner och har använts av Sverige, men även andra stora givarländer, som hävstång för att åstadkomma administrativa förbättringar inom OCHA. Detta har skett inom ramen för OCHA:s s.k. givarstödsgrupp, som för detta kontor inom FN-sekretariatet fungerar som en informell styrelse. Som ett svar på utvärderingen presenterade OCHA en handlingsplan som enligt UD i hög grad har implementerats.

---

<sup>140</sup> SADEV (2010) *Utvärdering av den svenska strategin för multilateralt utvecklingssamarbete*, SADEV Report 2010:5.

<sup>141</sup> FAO är FN:s fackorgan för jordbruk, skogsbruk och fiske medan Unesco är FN:s organisation för utbildning, vetenskap, kultur och kommunikation. OCHA är FN:s kontor för humanitär samordning. Utvärderingarna som rörde Unesco resp. OCHA presenterades år 2010. Den som rörde FAO presenterades år 2007.

## Swedfund International AB

Swedfund International AB är ett riskkapitalbolag som ägs av svenska staten. Föremålet för bolagets verksamhet är att utveckla och förvalta en investeringsportfölj bestående av aktier i samt lån och garantier till företag i länder som kvalificerar sig för utvecklingsfinansiering, inklusive vissa länder i Östeuropa. Målet för internationellt utvecklingssamarbete respektive målet för reformsamarbete i Östeuropa utgör målen för bolagets verksamhet. Tillsammans med strategiska partners ska Swedfund medverka till investeringar som inte bedöms kunna realiseras med enbart kommersiell finansiering.<sup>142</sup> Med eget kapital finansierar Swedfund etablering och expansion av företag i Afrika, Asien, Latinamerika och Östeuropa utanför EU. Värdet på portföljen före avskrivningar uppgår till cirka 2,2 miljarder kronor fördelade på 76 investeringar. Ungefär halva portföljen är investerad i Afrika.

Swedfund ansvarar sedan år 2009 för Swedpartnership, en verksamhet som årligen finansieras med medel från sakanslaget för biståndsverksamhet. Genom Swedpartnership erbjuds finansiellt stöd till svenska små och medelstora företag vid uppstart av nya affärssamarbeten i samma samarbetsländer som Swedfund i övrigt verkar på, med undantag för Ryssland.<sup>143</sup> Stödet ges i form av ett lån som skrivs av efter ett genomfört och godkänt projekt.

Swedfunds verksamhet var föremål för SADEV:s utvärdering år 2008 och Riksrevisionens granskning år 2009.<sup>144</sup> En av SADEV:s viktigaste rekommendationer till Swedfund var att utveckla ett system för att övervaka, dokumentera och utvärdera bolagets investeringar. Riksrevisionen rekommenderade Swedfund att bl.a. precisera investeringarnas utvecklingseffekter samt utveckla resultatuppföljningen. Regeringen har därefter förtydligat bolagsordningen och ägaranvisningarna. Av ägaranvisningarna framgår bl.a. att bolaget ska redovisa utvecklingseffekter utifrån mätbara mål och att metoder ska utvecklas för att följa upp utvecklingseffekterna av avslutade investeringar. Bolaget ska också medverka i genomförandet av transparensgarantin genom att aktivt öka allmänhetens tillgång till information om bolagets verksamhet. Swedfund uppger att bolaget har en kontinuerlig dialog med UD om arbetet och modellen för att bedöma utvecklingseffekter och för en diskussion även med Sida för att bolaget ska bli en del av OpenAid. Swedfunds syfte med att mäta utvecklingsresultat är att de ska

---

<sup>142</sup> Ägaranvisningar och bolagsordning för Swedfund International AB antagna vid årsstämman den 27 april 2011.

<sup>143</sup> Lag (2008:1271) om överlämnande av vissa förvaltningsuppgifter till Swedfund International AB. Förordning (2008:1272) om Swedfund International AB:s stöd till små och medelstora företags investeringar i Swedfunds samarbetsländer. (Verksamheten låg tidigare på Sida.)

<sup>144</sup> SADEV (2008) *Evaluation of Swedfund International* (2008:3). Riksrevisionen (2009) *Swedfund International AB och samhällsuppdraget* (RiR 2009:4).

utgöra underlag för att bedöma i vilken utsträckning bolaget fullgör sitt uppdrag, förändra verksamheten för att nå högre effektivitet samt identifiera och rapportera om framgångar och områden för förbättring i syfte att främja lärande, transparens och ansvarsutkrävande.

Från den tidpunkt när Swedfund har ingått ett finansieringsavtal följs samarbetet löpande upp på olika sätt. Det sker genom styrelsearbetet i företag med aktieinvesteringar, investeringsbolagens löpande rapportering till Swedfund av verksamhet och finansiella resultat samt hållbarhet i förhållande till policy. Dessa rapporteringar ligger till grund för Swedfunds årsredovisning och årliga hållbarhetsredovisning. Därutöver ska den investeringsansvarige årligen beskriva investeringens utvecklingseffekter. När en investering har avslutats sammanställs en slutrapport som beskriver de utvecklingseffekter som har uppnåtts. Rapporterna delges Swedfunds styrelse och investeringsorganisation.

Utöver den löpande uppföljningen initierar Swedfund ibland utvärderingar av miljöeffekter och sociala effekter eller utvecklingseffekter. Utvärderingen kan avse ett enskilt bolag eller hela eller delar av investeringsportföljen. Swedfund hänvisar här till revisioner av miljöaspekter och sociala aspekter på bolagsnivå. Dessa genomförs på plats under några dagar, ibland med stöd av konsulter, och utmynnar i en rapport med en bedömning. Det händer också att Swedfund ger konsulter eller forskare i uppdrag att specialstudera ett område. Utvärderingen kan baseras på befintlig information och/eller platsbesök hos bolagen. Under perioden 2009–2011 har Swedfund låtit genomföra två sådana utvärderingar.<sup>145</sup>

## Riksrevisionen

Riksrevisionen ska enligt sin instruktion bedriva internationellt utvecklingssamarbete i enlighet med vad riksdagen har beslutat. Inriktningen på utvecklingssamarbetet beslutas av Riksrevisionen efter samråd med Sida.<sup>146</sup> Riksdagen har inte ställt några krav på Riksrevisionen att utvärdera eller redovisa effekter av utvecklingssamarbetet.

Det övergripande målet för Riksrevisionens utvecklingssamarbete är att bidra till god förvaltning i aktuella samarbetsländer genom att stärka parlamentens kontrollmakt och de nationella revisionsorganens kapacitet och förmåga att bedriva revision. Projekten handlar t.ex. om att ge stöd och råd i det praktiska arbetet att bedriva revision och utforma manualer, att utveckla interna processer med koppling till revisionsverksamhet samt att skapa

---

<sup>145</sup> *Evaluation of Development Effects – based on former investments made by Swedfund in Tanzania*, Stefan Tongur, Kungliga tekniska högskolan, 2009. *Swedfund's Investments through Funds – Capital for Economic Growth and Development Driven by Local Business*, Rosencrantz & Co, 2010.

<sup>146</sup> 22 § Lag (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen.



förutsättningar för oberoende revision. Insatserna genomförs huvudsakligen med egen personal.

Riksrevisionen har interna riktlinjer för utvecklingssamarbetet som också behandlar utvärdering.<sup>147</sup> Enligt dessa ska varje samarbetsprojekt som pågår längre än två år bli föremål för extern utvärdering. Normalt ska en utvärdering genomföras när en samarbetsfas avslutas, som en av flera förberedelser för ett fortsatt samarbete. En utvärdering kan också genomföras en tid efter att projektet avslutats. Syftet med utvärderingen är att dra lärdomar och att få underlag för beslut om att fortsätta eller avbryta ett samarbete. Utvärderingarna ska innehålla en analys och slutsatser av projektets utfall i relation till de syften och resultatmål som anges i projektdokumentet och om möjligt även effekterna av Riksrevisionens insatser. Enligt Riksrevisionen är det viktigt att vara överens med samarbetspartnern om utvärderingens syfte.

Under perioden 2009–2011 har Riksrevisionen låtit genomföra utvärderingar av fyra samarbetsprojekt. De har omfattat samarbetet med revisionsmyndigheterna i Bosnien och Hercegovina, Botswana, Rwanda respektive Zanzibar. En extern översyn har också gjorts av samarbetet med revisionsmyndigheten i Liberia. För utvärderingarna och för översynen har fristående konsulter eller revisionsexperten anlåtts.

Utvärderingsresultaten har presenterats i rapporter. Mottagarna av utvärderingarna har huvudsakligen varit Riksrevisionen och de berörda revisionsmyndigheterna. I ett av de fyra fallen var även Sida och den nederländska revisionsmyndigheten respektive ambassaden mottagare. Under år 2011 lämnade Riksrevisionen för första gången en översiktlig resultatrapport<sup>148</sup> till riksdagens utrikesutskott över myndighetens utvecklingssamarbete. Rapporten togs fram på myndighetens initiativ. Den baseras på de uppföljningsrapporter som regelbundet har tagits fram för enskilda samarbetsprojekt samt de senaste årens utvärderingar.

Riksrevisionen ser behov av att bli mer systematisk när det gäller att planera för och dra lärdomar av utvärderingarna. Myndigheten har i vissa fall haft mindre goda erfarenheter och begränsad nytta av de utvärderingar som har genomförts. Därför har man beslutat att inrätta en särskild grupp med ansvar för utvärdering av utvecklingssamarbetet. Syftet är att de utvärderingar som genomförs ska bli så relevanta och användbara som möjligt.

---

<sup>147</sup> *Vägledning för internationellt utvecklingssamarbete (VIS) samt Riksrevisionens interna riktlinjer för uppföljning.*

<sup>148</sup> Riksrevisionen (2011) *Resultat av Riksrevisionens internationella utvecklingssamarbete*, dnr 10-2011-1029.

## Svenska institutet

Svenska institutet bedriver verksamhet inom flera utgiftsområden.<sup>149</sup> Institutet ska enligt sin instruktion inom ramen för internationellt utvecklings-samarbete och reformsamarbete i Östeuropa främja öppenhet och en demokratis, ekonomisk och social utveckling i samarbetsländerna. Detta ska åstadkommas genom att stödja erfarenhets- och kunskapsöverföring till forskare, studerande, högre befattningshavare och experter inom områden där Sverige har ett särskilt kunnande. Inom ramen för reformsamarbetet i Östeuropa ska Svenska institutet även bidra till att stärka öppenhet och demokratiska strukturer samt främja en demokratisk kultur i samarbetsländerna genom utbyte och samarbete inom kultur- och samhällsområdet.<sup>150</sup> Regeringen ställer inga krav på Svenska institutet att utvärdera eller redovisa effekter av utvecklingssamarbetet.

Myndigheten uppdaterar under år 2012 sin resultatstyrningsmodell. Fokus kommer att ligga på att regelbundet mäta myndighetens prestationer och relevanta prestationsnära effekter av olika insatser för en bättre resultatredovisning. Myndigheten arbetar också med att införa gemensamma arbetsmetoder i all verksamhet där utvärdering ska byggas in för att underlätta organisatoriskt lärande och förbättringar i verksamheten.

Under perioden 2009–2011 har Svenska institutet genomfört ett par utvärderingar inom utvecklingssamarbetet och reformsamarbetet. Varje deltagargrupp i managementprogrammet har sedan år 2009 varit föremål för mätning vid tre tillfällen, som en utvärdering av måluppfyllelse. I en nollmätning uppskattas deltagarnas förkunskaper. Den andra mätningen görs efter den första programmodulen och den sista efter avslutat program där deltagarnas upplevelse av programmet i sin helhet mäts. Data samlas in av myndigheten, medan en extern konsult utför analysen. Utvärderingarna används av institutet för att förbättra programmet. Rapporten sprids även till intressenter vid efterfrågan.

För vissa projekt eller program genomför Svenska institutet treårsuppföljningar för att undersöka effekter på lite längre sikt. Under år 2011 genomförde institutet i samarbete med en extern konsult en analys av mer långlivade nätverksaktiviteter bland dem som deltagit i Young Leaders Visitors Program. Resultaten ska redovisas på en s.k. kampanj-webb och ska under år 2012 presenteras i en publikation som ska delges bl.a. programdeltagare, Utrikesdepartementet och opinionsbildare.

Svenska institutet utför också vissa program på uppdrag av Sida. Sida ställer då krav på en slutrapport för varje avtalsperiod. I samband med dessa kan

---

<sup>149</sup> Det gäller utgiftsområde 5 Internationell samverkan, 7 Internationellt bistånd, 13 Integration och jämställdhet samt 16 Utbildning och universitetsforskning.

<sup>150</sup> Förordning (2007:1224) med instruktion för Svenska institutet.

utvärderingar bli aktuella. Ett exempel är att Svenska institutet, på Sidas uppdrag, år 2009 lät en konsult genomföra en utvärdering av program för kultursamarbete som Sida hade finansierat. Syftet med utvärderingen var att följa upp Sidas stöd till institutet och utgöra verktyg för lärande för båda myndigheterna. Utvärderingen har använts för att förändra programmet. Resultatet dokumenterades i en rapport i serien Sida Review.<sup>151</sup>

## Strålsäkerhetsmyndigheten

Strålsäkerhetsmyndigheten ska genom sitt utvecklingssamarbete bidra till kärnteknisk säkerhet och strålskydd i Östeuropa. Uppgifterna styrs genom två regleringsbrev som anger villkoren för hur medlen får användas och hur verksamheten ska redovisas och återrapporeras.<sup>152</sup> Mottagarländerna är för närvarande Ukraina, Moldavien och Georgien. Samarbetet omfattar stöd till etablering och utveckling av internationella Atomenergimyndighetens inspektioner och förbättrade system för exportkontroll. Det omfattar också stöd till myndigheters utveckling av regelverk och kontrollsystem inom strålsäkerhet, överföring av kunskap för granskning av säkerhetssystem för kärnkraftverk och fysiskt skydd vid nukleära anläggningar samt stöd till nationella myndigheter och organisationer för att ta hand om radioaktiva material.

Regeringen har de två senaste åren begärt att myndigheten ska göra en analys av effekterna av myndighetens stöd i respektive land och återrapporera dessa i årsredovisningen. I årsredovisningen presenterar Strålsäkerhetsmyndigheten främst prestationer, men även vissa bedömningar i förhållande till effektmålet att strålsäkerheten ska utvecklas positivt i ett internationellt perspektiv. Myndigheten presenterar också en årsrapport<sup>153</sup> för hela sin verksamhet i Östeuropa. Här sammanfattas framstegen i de olika projekten och vad som har åstadkommit på varje område och i varje land.

Sedan myndigheten bildades år 2008 efter en sammanslagning av Statens kärnkraftsinspektion och Statens strålskyddsinstitut har verksamheten inom utvecklingssamarbetet inte utvärderats på ett systematiskt sätt vad avser projekten och dess resultat. Emellertid lät Strålsäkerhetsmyndigheten under våren 2011 en extern konsult genomföra en utvärdering<sup>154</sup> av förutsättningarna för och styrningen av utvecklingsbiståndet. Rekommendationerna från

---

<sup>151</sup> *Evaluation of the Swedish Institute's Cultural Exchange program to official development assistance recipient countries 2006–2009*, Sida Review 2009:28.

<sup>152</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende anslag 2:1 Reformsamarbete i Östeuropa, ap. Kärnteknisk säkerhet och strålskydd i Östeuropa. Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Strålsäkerhetsmyndigheten.

<sup>153</sup> Strålsäkerhetsmyndigheten (2011) *Sweden's Cooperation with Eastern Europe in Radiation Safety 2010*.

<sup>154</sup> *Genomgång av SSM:s utvecklingssamarbete med Ryssland och vissa länder i Östeuropa*. Rapporten är utarbetad av UW Konsult AB 2011-06-29 på uppdrag av Strålsäkerhetsmyndigheten.

utvärderingen är utgångspunkt för ett pågående förändringsarbete för verksamheten. Bl. a. har myndighetens sekretariat för internationellt utvecklings-samarbete sedan hösten 2011 arbetat med att ta fram en detaljerad projekt-process för verksamheten och denna har implementerats i myndighetens ledningssystem i början av april 2012. Projektprocessen innehåller bl.a. metoder och kriterier för hur varje projekt ska utvärderas som en integrerad del av hela projektcykeln.

### **Folke Bernadotteakademin**

Folke Bernadotteakademin arbetar med konflikt- och krishantering med särskild inriktning på fredsinsatser.<sup>155</sup> Av regleringsbrevet framgår att den verksamhet som finansieras med biståndsmedel avser uppdrag och projekt inom t.ex. civil personalförsörjning till internationella insatser och sekretariat, utbildning och övning samt samverkan och samordning. Den avser också konfliktförebyggande och medling, säkerhetssektorreform (SSR), avväpning, demobilisering och återanpassning av f.d. kombattanter (DDR) samt genomförande av FN:s säkerhetsresolution 1325. Medlen får också användas för bl.a. Folke Bernadottesamlingarna, internationella forskar-arbetsgrupper och rättsstatsuppbyggnad. Arbetet handlar bl.a. om att rekrytera, utbilda, förbereda och ge stöd till personal som deltar i fredsinsatser samt att hantera och sprida erfarenheter.

Folke Bernadotteakademin arbetar under år 2012 med att utveckla sin resultatstyrning och den övergripande resultatbedömningen i syfte att visa hur resultaten bidrar till att uppfylla de biståndspolitiska målen. En fortlöpande intern värdering och kvalitetssäkring uppges vara en integrerad del av myndighetens verksamhet. Det svenska bidraget till fredsinsatser sker oftast i ett större internationellt sammanhang. Myndigheten har i samverkan med ansvariga funktioner inom FN och EU samt samarbetspartners i andra länder inlett ett arbete med att öka kunskapen om respektive utveckla former för effektutvärdering.

Myndigheten uppger att utbildning, kurser och övningar utvärderas direkt efter att de har genomförts. Utvärderingen genomförs av kursledaren, ibland i samarbete mer resurspersoner, samt ibland av kursdeltagarna med hjälp av frågor i enkät. När det är motiverat genomförs utvärderingen av någon extern. Resultaten används för att förbättra utbildningarna. Mottagare och användare av resultaten är därför främst kursledarna, men ibland är resultaten intressanta för en vidare krets inom myndigheten. Vissa resultat presenteras även i årsredovisningen. År 2011 bildades en myndighetsgemensam arbetsgrupp för utvärdering av akademins utbildningar. Syftet är att utarbeta rekommendationer för hur myndigheten ska bli bättre på mer långsiktig kursutvärdering, dvs. att utvärdera kursdeltagarnas lärande genom att följa upp utfallet en tid efter avslutad kurs. Verksamheten inom området samver-

---

<sup>155</sup> Förordning (2007:1218) med instruktion för Folke Bernadotteakademin.

kan och samordning värderas och kvalitetssäkras i dialog med berörda svenska och internationella samarbetspartners.

Folke Bernadotteakademins kursverksamhet för jämställdhet har relativt nyligen varit föremål för SADEV:s utvärdering.<sup>156</sup> Regeringen har uppmanat akademien att använda sig av utvärderingen för att utveckla sitt arbete på området.<sup>157</sup> I årsredovisningen för 2011 beskriver myndigheten att ramverket för programmet har utvecklats i enlighet med SADEV:s rekommendationer

Vid internationella insatser får all utsänd personal som har avslutat sitt uppdrag anonymt besvara en enkät med frågor som rör samtliga moment som den utsände har gått igenom – från ansökan till hemkomstprogram. Även här är syftet att förbättra myndighetens verksamhet, men likaså att få viss information om hur den för fredsinsatsen ansvariga organisationen har fungerat vid genomförandet.

De möten och aktiviteter som arrangeras inom Challenge Forum<sup>158</sup> utvärderas regelbundet av den internationella styrgruppen. Sedan år 2011 är Challengesekretariatet vid Folke Bernadotteakademien ansvarigt för utvärderingsprocessen för att säkerställa att all feedback når berörda partners och intressenter. Akademien ska också i samverkan med FN:s avdelning för fredsbevarande operationer inleda en översyn av förutsättningar och modeller för effektutvärdering (impact). Myndigheten har också medverkat i några av de processutvärderingar som FN:s internrevision har initierat för att bidra med kompetens och säkerställa att det egna utvärderingsarbetet förhåller sig till den internationella utvecklingen.

I regleringsbrevet för år 2012 har myndigheten fått i uppdrag att utvärdera hur FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 beaktas i planering och genomförande av insatser inom ramen för EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP-insatser).

## **Rikspolisstyrelsen**

Rikspolisstyrelsens bistandsverksamhet innebär att ställa svensk personal till förfogande för freds- och säkerhetsfrämjande samt konfliktförebyggande verksamhet vid missioner som leds av FN, EU eller OSSE. Polisen ska bidra till att uppfylla de specifika mål som de insatsansvariga organisationerna har ställt upp för respektive insats. Inriktningen på de civila insatserna i de olika

---

<sup>156</sup> SADEV (2011) *Projekt FN Resolution 1325 – Utvärdering av Folke Bernadotteakademins kursverksamhet för jämställdhet* (2010:8).

<sup>157</sup> Regleringsbrev för 2011 avseende Folke Bernadotteakademien.

<sup>158</sup> Challenge Forum är ett internationellt samarbete med departement, myndigheter och organisationer från 19 medlemsstater samt FN och regionala organisationer. Arbetet koordineras av Folke Bernadotteakademien och inkluderar även Försvarsmakten, Rikspolisstyrelsen, Kriminalvården och Försvarshögskolan.

länderna samt återrapporteringen av verksamheten styrs i två regleringsbrev.<sup>159</sup>

Rikspolisstyrelsen ansvarar för att rekrytera, utbilda, utrusta och sända ut de svenska poliserna inför det internationella uppdraget. Den operativa ledningen av de svenska poliserna sker sedan på plats i respektive missionsområde. Den lokala ledningen ansvarar för att styra, följa upp och utvärdera verksamheten. De svenska poliserna har ett återrapporteringskrav gentemot missionen och skriver rapporter varje vecka som vidarebefordras till ledningen för missionen. Organisationen sammanställer sedan vecko-, månads-, halvårs- och årsrapporter.

Rikspolisstyrelsens återrapportering i årsredovisningen ska omfatta bl.a. åtgärder för att följa FN:s säkerhetsråds resolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet samt närbesläktade resolutioner. I årsredovisningen för 2012 ska Rikspolisstyrelsen för första gången redovisa deltagandet i och kostnaden för respektive insats samt kortfattat analysera resultatet av denna medverkan. Några effekter eller utvärderingar har inte efterfrågats.

Rikspolisstyrelsen följer på olika sätt polisernas arbete i missionerna. Enligt interna riktlinjer ansvarar varje kontingentschef för att till Rikspolisstyrelsen månadsvis rapportera om polisens arbete, bl.a. om aktuellt säkerhetsläge och FN:s resolutioner. Poliserna bidrar med underlag till denna rapportering. Rikspolisstyrelsen gör dessutom missionsbesök någon gång per år. Vid hemkomst anordnas hemkomstprogram där bl.a. samtal förs om erfarenheter och resultat. I slutet av år 2011 införde Rikspolisstyrelsen ett nytt rapporteringssystem för att internt sprida polisernas erfarenhet efter utlandstjänstgöringen.

Det förekommer att Rikspolisstyrelsen gör kartläggningar inför eller utvärderingar efter vissa projekt och där man kan ta hjälp av konsult. Ett exempel är utvärderingen av den satsning som gjordes åren 2009–2010 att utbilda polischefer inför tjänstgöring i freds- och säkerhetsbevarande insatser. Rikspolisstyrelsen anlätade en konsult för utvärderingen som redovisade resultaten i en rapport till berörd handläggare.

Rikspolisstyrelsen bedriver också projekt inom det bilaterala utvecklings-samarbetet som finansieras med medel från Sida. En grundläggande faktor i Polisens internationella utvecklings-samarbete är att en demokratisk rättsstat också kräver en demokratisk polis. Det bilaterala samarbetet innebär att svensk polis genom olika projekt bidrar till att stödja utländska polisorganisationer i deras strävan att bli mer demokratiska och effektiva. Det innebär också att samarbetslandets säkerhetssektor i större utsträckning verkar i

---

<sup>159</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende anslag 1:1 Biståndsverksamhet, ap.12 Freds, säkerhetsfrämjande och konfliktförebyggande. Regeringsbrev för budgetåret 2011 avseende Rikspolisstyrelsen och övriga myndigheter inom polisorganisationen.

enlighet med demokratins och rättsstatens principer. Ofta rör det sig om länder som gått från ett totalitärt styre till demokrati.

## Kriminalvården

Kriminalvårdsstyrelsens biståndsverksamhet innebär – precis som Rikspolisstyrelsens – att ställa svensk personal till förfogande för freds- och säkerhetsfrämjande samt konfliktförebyggande verksamhet vid missioner som leds av FN, EU eller OSSE. Kriminalvården ska bidra till att uppfylla de specifika mål som de insatsansvariga organisationerna har ställt upp för respektive insats. Inriktningen på de civila insatserna i de olika länderna samt återrapporteringen av verksamheten styrs även för Kriminalvården i två regleringsbrev.<sup>160</sup>

Återrapporteringen i årsredovisningen ska från år 2012 omfatta Kriminalvårdens åtgärder för att följa FN:s säkerhetsråds resolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet samt närbesläktade resolutioner. Kriminalvården ska även redovisa deltagandet i och kostnaden för respektive insats samt kortfattat analysera resultatet av denna medverkan. Några effekter eller utvärderingar har inte efterfrågats. För år 2011 hade Kriminalvården krav på sig att redovisa hur erfarenheterna från deltagandet tas om hand i organisationen, men kravet är nu borttaget.

I Kriminalvårdens utlandsstyrka finns nästan alla personalkategorier representerade, bl.a. vårdare, frivårdsinspektörer och administratörer. Precis som Rikspolisstyrelsen följer Kriminalvården den utsända personalens arbete i missionerna genom olika informationskanaler. Det är t.ex. skriftliga rapporter, missionsbesök, möten med missionsledning och uppsamling av erfarenheter efter hemkomsten. Informationen ska tillgodose Kriminalvårdens behov av uppföljning av den utsändes arbetsmiljö och för att kunna bedöma om de svenska insatserna är kostnadseffektiva eller relevanta för kapacitetsuppbyggnaden i landet som är föremål för missionerna.

Den interna analys som görs av den insamlade informationen benämner Kriminalvården utvärdering. Utvärderingen ligger till grund för planeringen inför utbildningen av den personal som ska sändas ut härnäst, men även för att påverka regeringen att ändra sina prioriteringar. Ett konkret exempel som Kriminalvården lyfter fram är att svenskt deltagande i insatser för kriminalvården på Haiti har avbrutits. Kriminalvårdens utvärdering visade att svensk närvaro med en person inte kunde göra någon signifikant skillnad i förhållande till de två stora aktörerna USA och Kanada som varit närvarande på Haiti under lång tid. Samtidigt pekar Kriminalvården på att det kan vara svårt att få till stånd förändringar i organisationernas missioner, t.ex. genom

---

<sup>160</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende anslag 1:1 Biståndsverksamhet, ap.20 Biståndsverksamhet – del till Kriminalvården. Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Kriminalvården.

politisk påtryckning, trots att myndighetens analyser visar att sådana förändringar skulle vara fördelaktiga.

## **Utvärdering eller granskning från ett externt perspektiv**

Utöver SADEV finns det ett fåtal statliga organisationer som kan utvärdera eller granska bl.a. den verksamhet som bedrivs inom utgiftsområde 7 och i en roll som fristående i förhållande till den eller de organisationer som beslutar om och genomför verksamheten. Det gäller främst Riksrevisionen och Statskontoret. Ekonomistyrningsverket kan i viss mån också fylla en sådan funktion. Riksdagens utrikesutskott kan också följa upp och utvärdera riksdagsbeslut inom biståndsområdet.

### **Statskontorets sammanfattande kommentarer**

Riksrevisionen har en stark fristående ställning som granskare av den statliga verksamheten. Varken riksdagen eller någon annan kan lägga uppdrag på Riksrevisionen. I vilken utsträckning det internationella utvecklingssamarbetet granskas och ur vilka aspekter är därmed upp till riksrevisorerna att bedöma. Riksdagens utskott har dock möjlighet att lämna förslag till granskningsidéer som riksrevisorerna kan beakta. Både riksdagen och regeringen är skyldiga att behandla granskningsrapporter<sup>161</sup> från Riksrevisionen. Ett begränsat antal har hittills rört utvecklingssamarbetet. Om riksdagens utrikesutskott vill följa upp eller utvärdera någon del av biståndsverksamheten eller regeringens sätt att verkställa riksdagens beslut finns en utredningstjänst samt stöd vad gäller utvärdering och forskning att tillgå inom Riksdagsförvaltningen. Utskottets roll skiljer sig dock väsentligt från de granskande eller utvärderande myndigheternas.

Statskontoret och Ekonomistyrningsverket är regeringens permanenta stabsorgan, men med olika inriktning. De flesta av Statskontorets utredningar och utvärderingar utförs på regeringens uppdrag. Statskontoret bistår regeringen inom alla politikområden. De senaste åren har ett fåtal uppdrag rört internationellt utvecklingssamarbete. Sammantaget kan de utvärderingar eller granskningar som Riksrevisionen, utrikesutskottet, Statskontoret och Ekonomistyrningsverket hittills har utfört inom biståndsområdet betraktas som tillfälliga insatser.

### **Riksrevisionen**

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen och utgör en del av riksdagens kontrollmakt. Riksrevisionen har till uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. De tre riksrevisorerna beslutar självständigt och var för sig vad som ska granskas, hur granskningen ska bedrivas samt

---

<sup>161</sup> Tidigare behandlade riksdagen enbart redogörelser och skrivelser från Riksrevisionens styrelse.



om slutsatserna av granskningen. Riksrevisionens verksamhet regleras i lag och omfattar både årlig revision och effektivitetsrevision.<sup>162</sup> Som framgått ovan har Riksrevisionen också till uppgift att bedriva internationellt utvecklingssamarbete. Det som är mest relevant i den här beskrivningen är myndighetens effektivitetsrevision, vilken har likheter med utvärdering.

Inom effektivitetsrevisionen får Riksrevisionen granska den verksamhet som bedrivs av bl.a. regeringen, Regeringskansliet och de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen. Riksrevisionen får under vissa omständigheter också granska den verksamhet som bedrivs i aktiebolag. Granskningen ska främst ta sikte på förhållanden med anknytning till statens budget, genomförandet och resultatet av statlig verksamhet. Det innebär att den huvudsakligen ska inriktas på hushållning, resursutnyttjande, måluppfyllelse och samhällsnytta. Som ett led i revisionen får myndigheten lämna förslag om alternativa insatser för att nå avsedda resultat.

Inriktningen på effektivitetsrevisionen i förhållande till uppdraget har uttolkats och beslutats av riksrevisorerna, senast år 2012.<sup>163</sup> Riksrevisionens granskningsmandat har fokus på statliga åtaganden. Kritik och rekommendationer riktas till statliga aktörer, men iakttagelser kan också omfatta aktörer utanför staten om regeringen eller myndigheter har ställt krav på hur dessa aktörer ska använda eller redovisa statliga medel. Granskningsrapporterna ska ge underlag för riksdagen att utkräva ansvar av regeringen. Effektivitetsrevisionen identifierar i sin granskning primärt områden i statens verksamhet där det finns indikationer på ineffektivitet som får konsekvenser för statsbudgeten eller allmänna samhällsintressen. Granskningen är därmed problemorienterad och inriktas vanligen mot områden där det finns tecken på att riksdagens mål och intentioner inte uppnås. Effektivitetsrevision kan också innebära utvärdering av politiska reformer och kontroll av om myndigheter följer lagar och regler.

Eftersom många problem inte är isolerade till en enskild statlig aktör eller en enskild fråga inriktas effektivitetsrevisionen mot problemområden som kräver flera granskningar som analyserar en frågeställning ur olika perspektiv. Sedan ett antal år sker granskningen därför främst inom ramen för så kallade granskningsstrategier med olika teman. Syftet är att ge riksdagen en samlad och heltäckande bild av orsaker till och konsekvenser av ineffektivitet. Varje granskning inom en strategi redovisas i en granskningsrapport. Slutsatserna av alla granskningar inom strategin eller temat ska normalt redovisas i en slutrapport. De rekommendationer som lämnas i rapporterna syftar till att främja effektiviteten.

---

<sup>162</sup> 13 kap. 7 § regeringsformen, Lag (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. samt Lag (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen.

<sup>163</sup> Riksrevisionen 2012-02-16, *Revisionens inriktning*, dnr 30-2012-0169.

Granskningsrapporterna lämnas till riksdagen. Det beredande utskottet överlämnar rapporten till regeringen som inom 4 månader från att regeringen har mottagit den måste redovisa för riksdagen i en skrivelse vilka åtgärder man har vidtagit eller kommer att vidta.<sup>164</sup> Riksrevisionen följer årligen sedan år 2007 upp ett urval av tidigare rapporter för att se vad granskningen har lett till för resultat. Utfallet av uppföljningen redovisas för riksdagen i en uppföljningsrapport.

Sedan Riksrevisionen startade sin verksamhet i juli 2003 har myndigheten redovisat sju granskningsrapporter som rör internationellt utvecklingssamarbete.<sup>165</sup> De har samtliga gjorts som fristående granskningar. Under år 2010 gjorde Riksrevisionen även en förstudie som inte fortsatte som granskning. Ingen av de nio granskningsstrategier som nu är aktuella avser utvecklingssamarbetet.

### Riksdagens utrikesutskott

Riksdagens utrikesutskott ansvarar bl.a. för att bereda ärenden om anslag inom utgiftsområde 7 samt om bistånd till andra länders utveckling. I utskottets beredning av ärendena ingår uppgiften att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut inom sina ämnesområden.<sup>166</sup> Både i sin beredning och uppföljning använder sig utskottet av granskningsrapporter från Riksrevisionen, egeninitierade utredningar och utvärderingar samt utvärderingar som genomförs av regeringens myndigheter.<sup>167</sup> I riksdagsförvaltningen har utskottet och ledamöterna tillgång till en utredningstjänst (RUT) samt stöd, både personellt och ekonomiskt, vad gäller utvärdering och forskning.<sup>168</sup>

Utrikesutskottet har under de två senaste mandatperioderna (2002–2006 och 2006–2010) anlitat utvärderingsfunktionen för att dels inventera tänkbara uppföljnings- och utvärderingsprojekt inom utskottets ansvarsområde, dels göra två omfattande utredningar på biståndsområdet. Den ena var en uppföljning och analys av det multilaterala utvecklingssamarbetet, den andra en kunskapsfördjupning om Sveriges deltagande i EU:s biståndspolitik. De två utredningarna har publicerats i rapportserien Riksdagsförvaltningens utred-

---

<sup>164</sup> 4 kap. 18 a § riksdagsordningen.

<sup>165</sup> *Bistånd via ambassader – En granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet* (RiR 2004:10), *Bistånd genom budgetstöd – regeringens och Sidas hantering av en central biståndsform* (RiR 2007:31), *Oegentligheter inom bistånd – Är Sidas kontroll av biståndsinsatser via enskilda organisationer tillräcklig?* (RiR 2007:20), *Sidas stöd till utveckling av kapacitet i mottagarländernas statsförvaltning* (RiR 2009:15), *Swedfund International AB och samhällsuppdraget* (RiR 2009:4), *Statliga myndigheters tjänsteexport* (RiR 2011:24) och *Svenska bidrag till internationella insatser* (RiR 2011:14). Förstudien under år 2010 rörde Utrikesdepartementets hantering av bidrag från biståndsanslagen.

<sup>166</sup> 4 kap. 6 och 18 §§ riksdagsordningen.

<sup>167</sup> Intervjuer med utrikesutskottets kansli.

<sup>168</sup> Utredningstjänsten ligger under kammarkansliet och utvärdering och forskning under den nyinrättade utskottsavdelningen.

ningar.<sup>169</sup> I mars 2011 planerade utskottet att initiera ett projekt för att följa upp eller utvärdera styrningen av utvecklingssamarbetet. Frågan bordlades i juni 2011 mot bakgrund av regeringens uppdrag till Statskontoret att utvärdera resultatstyrningen.

## Statskontoret

Statskontoret ska på regeringens uppdrag bistå med utredning, utvärdering samt uppföljning av statlig och statligt finansierad verksamhet samt övergripande frågor om den offentliga förvaltningens funktionssätt. I detta ingår att analysera verksamheter och myndigheter ur ett effektivitetsperspektiv, redovisa effekter av statliga åtgärder samt ge underlag för omprövning och effektivisering. I instruktionen finns även vissa löpande uppgifter angivna såsom t.ex. att följa upp och regelbundet beskriva den offentliga sektorsutveckling och att följa upp systemet för kommunalekonomisk utjämning. Efter överenskommelse kan Statskontoret också bistå Regeringskansliet och statliga kommittéer med metod- och utredningsstöd.<sup>170</sup>

Den mest omfattande verksamheten inom Statskontoret är utredning, utvärdering och uppföljning som utförs på regeringens uppdrag. Statskontoret bistår regeringen inom samtliga departementsområden. Myndighetens resurser och kompetens sätter gränser för vilka uppdrag som myndigheten kan åta sig. Regeringskansliet får ibland bidra till finansieringen av t.ex. konsulter eller enkätundersökningar. Uppdragen föregås av en dialog med beredande departement där sådana frågor diskuteras. Resultatet av ett regeringsuppdrag redovisas normalt i en rapport eller promemoria.

Statskontoret har under de senaste sju åren genomfört två regeringsuppdrag som har varit inriktade på Sveriges internationella utvecklingssamarbete. Båda uppdragen har rört styrningen inom utvecklingssamarbetet. Det senaste uppdraget var utvärderingen av modellen för resultatstyrning.<sup>171</sup> Utöver föreliggande uppdrag om utvärderingsverksamheten fick Statskontoret i mars 2012 i uppdrag att göra en översyn av ramavtalssystemet inom strategin svenska organisationer i det civila samhället.

## Ekonomistyrningsverket

Ekonomistyrningsverkets uppdrag är främst inriktat på att utveckla och förvalta den ekonomiska styrningen av statlig verksamhet. Myndigheten ska bl.a. bistå regeringen med underlag för att säkerställa att statsförvaltningen

---

<sup>169</sup> 2005/06:RFR6 *Utrikesutskottets uppföljning av det multilaterala utvecklingssamarbetet* och 2006/07:RFR7 *Sveriges deltagande i EU:s biståndspolitik*.

<sup>170</sup> Förordning (2007:827) med instruktion för Statskontoret.

<sup>171</sup> Statskontoret (2005), *Sveriges internationella utvecklingssamarbete – Styrning, ansvar och inriktning* (2005:31). Statskontoret (2011) *Styrning av svensk biståndspolitik. En utvärdering* (2011:25).

är effektiv och att den interna styrningen och kontrollen är betryggande.<sup>172</sup> Ekonomistyrningsverket har inget uttryckligt uppdrag att bedriva utvärdering. De senaste fem åren har Ekonomistyrningsverket utfört ett par regeringsuppdrag som har anknytning till utvecklingsarbetet. Det ena uppdraget rörde regleringen och det ekonomiska målet för statliga myndigheters tjänsteexport. Det andra uppdraget rörde att följa Sidas arbete med intern styrning och kontroll.<sup>173</sup>

---

<sup>172</sup> Förordning (2010:1764) med instruktion för Ekonomistyrningsverket.

<sup>173</sup> ESV (2007) *Styrning av statliga myndigheters tjänstexport* (2007:34), ESV (2010) *Sidas arbete med intern styrning och kontroll, Rapport del 1* (2010:14) och ESV (2011) *Sidas arbete med intern styrning och kontroll, Slutrapport* (2011:16).

## Bilaga 3

### Utvärdering av utvecklingssamarbete i andra länder – en jämförelse

#### Inledning

Statskontoret ska enligt uppdraget göra en jämförelse av hur utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete är organiserad i ett urval av andra länder, bl.a. Storbritannien. En allmän begränsning vid internationella jämförelser är att likheter och skillnader mellan olika länder till viss del beror på skillnader i ländernas förvaltningssystem och -kultur.

Jämförelsen utgår i första hand från en rapport som OECD:s Development Assistance Committee (DAC) publicerade år 2010 om utvärdering i ett 20-tal givarländer.<sup>174</sup> Underlaget till rapporten bygger på en enkätundersökning från sommaren 2009 samt de bedömningar, s.k. peer reviews, av enskilda länder som DAC har genomfört. Rapporten avser i huvudsak ländernas centrala utvärderingsfunktioner samt deras roll att stödja eller övervaka decentraliserad utvärdering på program- eller projektnivå. Statskontoret har utifrån rapporten gjort ett urval av länder för vilka vi kort har sammanfattat några aspekter på utvärderingsverksamheten. De länder vi har valt är Danmark, Kanada, Nederländerna, Norge, Storbritannien och Tyskland. För Storbritannien och Tyskland har materialet uppdaterats och kompletterats med vissa uppgifter om de nya fristående utvärderingsorganen.

Det är viktigt att påpeka att redovisningen av enskilda länder bygger på lämnade uppgifter till DAC samt officiella dokument om hur verksamheten är avsedd att fungera. Den säger dock inget om hur utvärderingsverksamheten fungerar i praktiken.

#### Översikt över utvärderingsverksamhet inom DAC-länderna

I DAC:s enkätundersökning presenteras vissa grundfakta om respektive givarlands utvärderingsverksamhet. Dessa redovisas i tabellen nedan.

---

<sup>174</sup> Evaluation in Development Agencies, OECD 2010.

### Avsatta resurser, anställda och antal utvärderingar, ländervis, 2009

| Land           | Årlig budget för central utvärderingsenhet, USD | Budget som andel av biståndsmedel, % | Antal anställda | Antal utvärderingar per år, genomsnitt | Antal utvärderingar per anställd, genomsnitt |
|----------------|---|--------------------------------------|-----------------|--|--|
| Australia      | 3 462 775                                       | 0.153                                | 14              | 3                                      | 0.2  |
| Austria        | 576 951   | 0.400                                | 3               | 4                                      | 1.3  |
| Belgium        | 2 293 379                                       | 0.067                                | 9               | 5                                      | 0.6  |
| Canada         | 3 626 895                                       | 0.100                                | 19              | 9                                      | 0.5  |
| Denmark        | 3 900 000                                       | 0.138                                | 6               | 8                                      | 1.3  |
| Finland        | 1 730 852                                       | 0.200                                | 5               | 8                                      | 1.6  |
| France         | 3 908 842                                       | 0.060                                | 22              | 38                                     | 1.7  |
| Germany        | 7 380 000                                       | 0.120                                | 25              | 89                                     | 3.6  |
| Ireland        | 721 189   | 0.088                                | 6               | 7                                      | 1.2  |
| Italy          | 600 000   | 0.100                                | 7               | N/A                                    | N/A  |
| Japan          | 13 215 459                                      | 0.164                                | 35              | 159                                    | 4.5  |
| Korea          | 900 000   | 0.249                                | 12              | 20                                     | 1.7  |
| Luxembourg     | 1 700 000                                       | 0.606                                | 4               | 40                                     | 10.0   |
| Netherlands    | 5 048 320                                       | 0.075                                | 17              | 6                                      | N/A  |
| New Zealand    | 460 000   | 0.185                                | 8               | 3                                      | 0.4  |
| Norway         | 3 680 000                                       | 0.140                                | 10              | 11                                     | 1.1  |
| Portugal       | 508 500   | 0.082                                | 3               | 3                                      | 1.0  |
| Spain          | 458 000   | 0.016                                | 5               | 3                                      | 0.6  |
| Sweden*        | 8 200 000                                       | 0.174                                | 32              | 27                                     | 0.8  |
| Switzerland    | 775 123   | 0.071                                | 4               | 5                                      | 1.3  |
| United Kingdom | 9 046 499                                       | 0.094                                | 21              | 23                                     | 1.1  |
| USA            | 3 000 000                                       | N/A                                  | 18              | 7                                      | 0.4  |

Källa: DAC

\*Sweden UTV USD 5.2 million, 0.206%, SADEV USD 2.99 million, 0.063%. Overall spending figure and ratio for UTV only. (Omräknat i svenska kronor enligt gällande kurs i oktober 2009 motsvarar beloppen ungefär 36,5 miljoner SEK för UTV och 21 miljoner SEK för SADEV. Det är oklart vad den angivna budgeten för UTV omfattar.)

DAC konstaterar att skiftande institutionella och organisatoriska förhållanden gör det svårt att jämföra resurstilldelningen länderna emellan.

Jämförelsen visar att Sveriges årliga budget för de två centrala utvärderingsenheterna överskrids endast av två länder, Japan och Storbritannien. När det gäller utvärderingsbudgetens storlek som andel av den totala biståndsbudgeten ligger Sverige också högt. Endast fem länder ligger högre och det gäller främst länder med en förhållandevis liten biståndsbudget.<sup>175</sup> I genomsnitt avsätts 0,16 procent av biståndsbudgeten för central utvärdering. DAC menar att den dominerande trenden är att kraven på centrala utvärderingsinsatser ökar, utan motsvarande ökning av utvärderingsresurser. Problemet gäller speciellt effektstudier och samutvärderingar, som är resurskrävande, samt i de länder där utvärderingsenhetens mandat har utökats.

<sup>175</sup> Österrike, Finland, Korea, Luxemburg, Nya Zeeland

Sverige ligger högt även i fråga om antalet anställda, på andra plats efter Japan. Däremot producerar fyra länder fler utvärderingar per år än Sverige<sup>176</sup> och tretton länder fler utvärderingar per anställd. Problemet med sådana produktivitetmått är att utvärderingar inte är standardiserade utan kan variera avsevärt i kvalitet, djup och omfattning samt därmed även vad gäller resursinsats. Utfallet påverkas dessutom av huruvida den centrala utvärderingsenhetens uppgift är att beställa utvärderingar av utomstående eller att genomföra dessa med egen personal. Som framgår av landbeskrivningarna nedan är det mycket vanligt att utomstående konsulter kontrakteras för att genomföra utvärderingarna.

En begränsning i DAC:s studie är att det saknas data om de totala resurserna som används för utvärdering, dvs. inklusive löpande program- och insatsutvärdering, vilket gör det omöjligt att göra en kostnads-/intäktsanalys av utvärderingsverksamheten.

## Utvärdering i några utvalda länder

I DAC:s undersökning presenteras varje land kortfattat med utgångspunkt i respektive organisations:

- Mandat och uppgift
- Organisation
- Resurser för utvärdering
- Produktion, dvs. antal rapporter per år
- Oberoende
- Kvalitet
- Planering och samarbete med andra intressenter
- Samarbete med och kapacitetsutveckling hos samarbetsländerna
- Rapportering och användning av resultaten

Följande översikt över hur utvärderingsverksamheten är organiserad i några andra länder bygger på några utvalda aspekter. De länder som ingår är sådana som i förhållande till Sverige brukar benämnas "like-minded countries".

### Danmark

#### Uppgift och organisation

Den centrala utvärderingsenheten Danida Evaluation Department är en självständig enhet inom det danska Utrikesdepartementet med uppgift att beställa utvärderingar av det danska utvecklingssamarbetet från utomstående konsulter och ta hand om konsulternas utvärderingsrapporter. Till grund för verksamheten ligger en utvärderingspolicy och riktlinjer för utvärdering.

---

<sup>176</sup> Frankrike, Tyskland, Japan och Luxemburg

## Summary of the evaluation set-up



### **Oberoende ställning**

Utvärderingsenhetens organisatoriska placering och rapporteringsprocesser är oberoende i förhållande till ambassader och enheter som svarar för policyutformning och genomförande av biståndsinsatser. Trots att enheten ingår i mål- och resultatstyrningssystemet har den inget ansvar för administration, genomförande eller övervakning av biståndsinsatser. Enhetens chef anställs med visstidskontrakt på fem år och har en fast anställning inom departementet. Chefen för enheten rapporterar till ministern via statssekreteraren. Konsulternas utvärderingsteam har slutligt ansvar för innehållet i sina rapporter, utan påverkan från utvärderingsenheten. Detta regleras genom uppföranderegler och kvalitetsstandards.

### **Samarbete med samarbets- och givarländer**

Enheten arbetar med ett tvåårigt utvärderingsprogram som tas fram i en omfattande konsultationsprocess med berörda intressenter, framför allt inom biståndsadministrationen, Regeringskansliet och parlamentet. Ungefär hälften av alla utvärderingar utgörs av samutvärderingar i samverkan med andra givarländer, och i cirka 80 procent av alla utvärderingar medverkar samarbetslandet.

### **Rapportering och användning av utvärderingsresultaten**

När en utvärdering har slutförts, tar utvärderingsenheten fram en uppföljningspromemoria där ledningens syn på utvärderingens slutsatser och



rekommendationer framgår. Promemorian diskuteras i Danidas programkommitté. Detta utmynnar i ett uttalande, management response, från ledningen, som godkänns av biståndsministern. Utvärderingsenheten följer upp genomförandet av utvärderingens rekommendationer. Vidare ordnas workshops och seminarier inom departementet samtidigt som erfarenheterna från utvärderingar används som underlag vid framtagandet av policyer, strategier och riktlinjer.

## **Kanada**

### **Uppgift och organisation**

Inom den kanadensiska biståndsmyndigheten Canadian International Development Agency (CIDA) finns en utvärderingsenhet<sup>177</sup> med generaldirektör som chef. Till grund för verksamheten finns dels myndighetens egen utvärderingspolicy, dels federal lagstiftning<sup>178</sup> som kräver att alla departement ska utvärdera 100 procent av sin programverksamhet. Utvärderingsenheten svarar för övergripande utvärderingar (programme, corporate and policy evaluations), till skillnad från programenheterna som ansvarar för genomförande av insats- och projektutvärderingar.

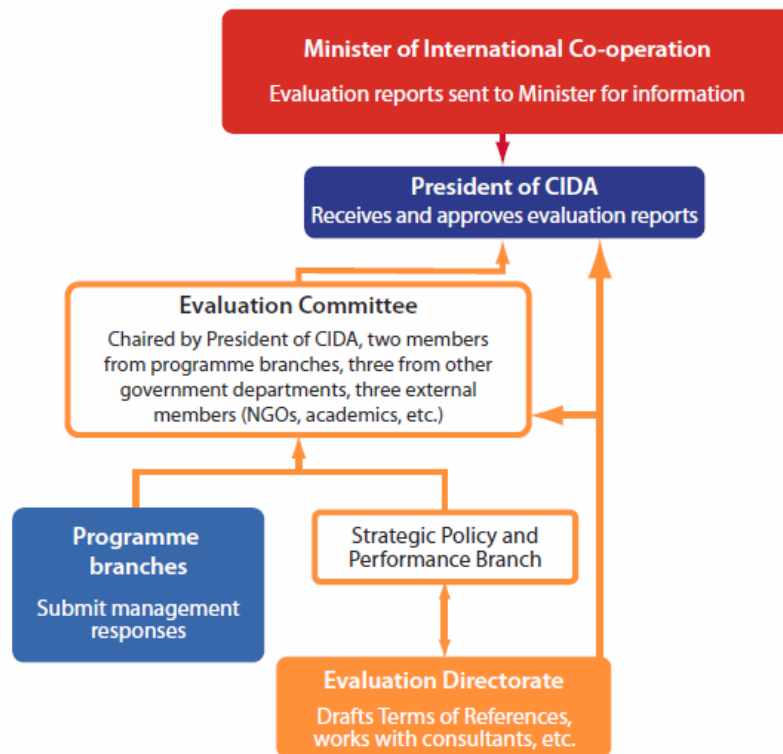
Utvärderingsenheten svarar bl.a. för förstudier, framtagning av arbetsplaner och direktiv för utvärderingar, övervakar utvärderingar, tar fram syntesrapporter och bidrar till samutvärderingar med andra departement och andra biståndsmyndigheter. För varje utvärderingsprojekt anlitas utomstående konsulter som upphandlas genom ramavtal. Ansvaret för slutrapporterna delas mellan konsulterna och projektansvariga inom utvärderingsenheten.

---

<sup>177</sup> Evaluation Directorate

<sup>178</sup> The Federal Accountability Act, 2006

### Structure of the evaluation process



### Oberoende ställning

Utvärderingsenheten ligger inom den strategiska policyavdelningen<sup>179</sup> och enhetens chef rapporterar direkt till myndighetens generaldirektör. Generaldirektören sitter också som ordförande för utvärderingskommittén och godkänner utvärderingsrapporterna. Utvärderingskommittén, som ska ha uppsikt över myndighetens utvärderingsfunktion, består av medlemmar från programenheterna och andra departement samt representanter för civilsamhället, akademien och den privata sektorn. Utvärderingsenheten har inga beslutsfunktioner gentemot programenheterna.

### Samarbete med samarbets- och givarländer

Utvärderingsenhetens rullande femårsplan är inte offentlig men delas till andra biståndsmyndigheter via DAC-nätverket. Samarbetsländerna deltar i beslutsprocessen om programutvärderingar och lokala konsulter hyrs in för sådana utvärderingar.

---

<sup>179</sup> Strategic Policy and Performance Branch, SPPB

## Rapportering och användning av utvärderingsresultaten

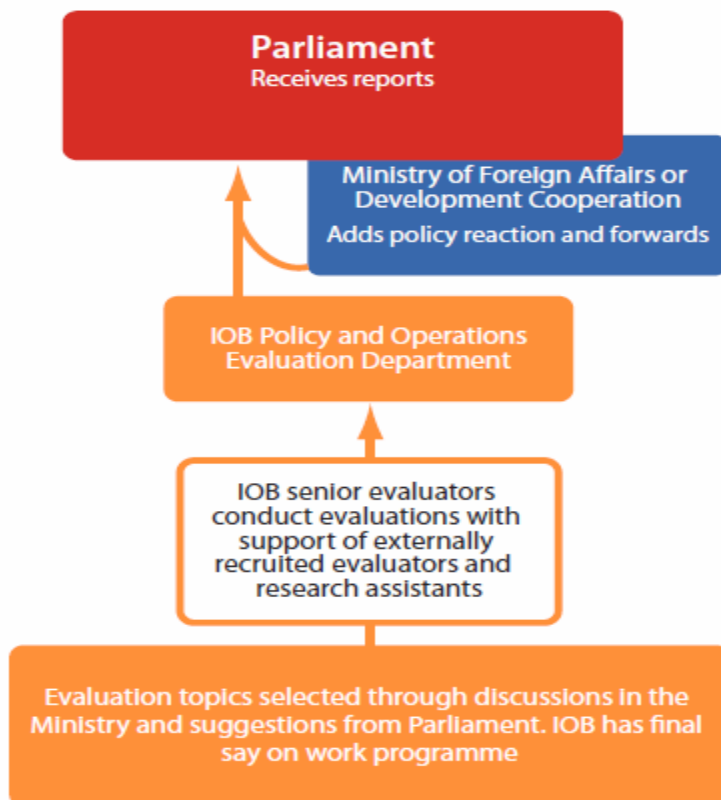
Alla godkända utvärderingar publiceras på webbplatsen. För alla utvärderingar som presenteras för utvärderingskommittén krävs ett officiellt svar, management response, där det framgår hur utvärderingens rekommendationer ska implementeras. Detta följs upp i en särskild process. Utvärderingarna används även för lärande och i ledningens styrning av verksamheten, exempelvis vid utformning av nya policyer.

## Nederländerna

### Uppgift och organisation

Den centrala utvärderingsenheten Policy and Operations Evaluation Department (IOB) utgörs av en avdelning inom Utrikesdepartementet tillsammans med revisions- och tillsynsenheterna. Enheten genomför oberoende utvärderingar av policy- och verksamhetsfrågor inom hela departementets ansvarsområde, dvs. inte bara på biståndsområdet. I sin egen utvärderingsverksamhet fokuserar enheten på breda policy- och tvärgående frågor. Samtidigt ger enheten råd till policyavdelningar och ambassader rörande planering och genomförande av programutvärderingar, dock utan att ansvara för kvalitetskontroll av dessa utvärderingar.

### Summary of the evaluation and reporting process



### **Oberoende ställning**

Utvärderingsenheten är fristående från de avdelningar som genomför biståndsprogrammen, men har ett nära samarbete med avdelningarna vid utveckling av utvärderingsprogrammet. Enheten har ansvar för utvärdering av biståndet, men de slutliga besluten fattas av direktören för utvärderingsavdelningen. Syftet är att försäkra sig om att utvärderingarna är kundorienterade samtidigt som dessa är oberoende och trovärdiga. Utvärderingarna genomförs av enhetens personal med hjälp av externa upphandlade utvärderare. Samutvärderingar görs av externa projektgrupper.

### **Samarbete med samarbets- och givarländer**

Enheten arbetar efter ett rullande sexårsprogram som är offentligt och delges medlemmarna i DAC-nätverket och andra intressenter. Många utvärderingar görs tillsammans med andra givare, och samarbetsländerna är med i beslut och planering av utvärderingar. I projektgrupper ingår konsulter från samarbetsländerna och för vissa utvärderingar är samarbetsländerna representerade i referens- och styrgrupper.

### **Rapportering och användning av utvärderingsresultat**

Alla rapporter presenteras av respektive minister till parlamentet tillsammans med ett formellt svar, policy response. Rapporter presenteras internt vid workshops och seminarier för chefer och andra anställda, samt i samarbetsländerna. Rapporter och departementets svar offentliggörs bl. a genom att dessa läggs ut på departementets webbplats och överlämnas till DAC. Allmänhet och representanter för frivilliga organisationer bjuds in till seminarier om utvärderingsrapporter. Budgeten omfattar medel för att tillvarata resultaten från utvärderingar, men det finns ingen systematisk uppföljning av rekommendationerna i utvärderingsrapporterna.

## **Norge**

### **Uppgift och organisation**

Den centrala utvärderingsenheten Evaluation Department, NORAD är en avdelning inom biståndsmyndigheten NORAD med mandat att utvärdera all biståndsverksamhet som finansieras av den norska staten. Utvärderingsenheten ansvarar för valet av utvärderingsobjekt och styrning av de externa konsulter som genomför det faktiska utvärderingsarbetet. Fokus ligger på viktigare tematiska och strategiska utvärderingar.



### **Oberoende ställning**

Utvärderingsenheten är ansvarig för urvalet av utvärderingar och precisering av deras inriktning. De konsulter som svarar för genomförande av utvärderingarna upphandlas i konkurrens. Konsulterna ansvarar för utvärderingsrapporterna och utvärderingsenheten försäkrar sig om konsulternas oberoende. Trots att utvärderingsenheten är en avdelning inom NORAD, rapporterar den direkt till Utrikesdepartementet.<sup>180</sup> NORAD har möjlighet att bifoga kommentarer till rapporterna, men får inte ändra i rapporten eller dess rekommendationer. Alla rapporter offentliggörs.

### **Samarbete med samarbets- och givarländer**

Enheten ska enligt sitt mandat samordna sina utvärderingar med samarbetsländerna. Enhetens fleråriga utvärderingsplan sprids till andra länders utvärderingsenheter. Tre till sex samutvärderingar görs per år, vilket motsvarar 25 till 50 procent av alla centrala utvärderingar.

---

<sup>180</sup> Secretary General of the Ministry of Foreign Affairs, MoFA

## Rapportering och användning av utvärderingsresultaten

Det finns ett etablerat remiss- och uppföljningssystem för utvärderingsrapporterna. Inom sex veckor lämnar Utrikesdepartementet en formell respons på utvärderingsrapporter till den programansvariga avdelningen, chefen för NORAD och utvärderingsenheten. Ett år senare lämnar den ansvariga avdelningen en redogörelse för vilka åtgärder som vidtagits med anledning av utvärderingen.

## Storbritannien

### Uppgift och organisation

I Statskontorets uppdrag omnämns särskilt att en jämförelse med hur utvärderingsverksamheten är organiserad i Storbritannien ska göras. Sedan DAC:s undersökning har organisationen av utvärderingsverksamheten i Storbritannien förändrats genom tillkomsten av det nya organet Independent Commission for Aid Impact (ICAI), som formellt bildades i maj 2011. Här beskrivs den nya organisationen och dess uppgifter.<sup>181</sup>

Syftet med att inrätta ICAI var ”to help deliver value for money spent on aid, and to strengthen accountability and transparency on behalf of the UK taxpayer”.<sup>182</sup> ICAI beskrivs som ett rådgivande icke-departmentalt offentligt organ med uppgift att granska användning och effekter av allt brittiskt bistånd genom utvärderingar. Som framgår av organisationsschemat är ICAI en liten organisation som består av en ordförande, tre kommissionärer och ett litet sekretariat. En extern konsult har upphandlats för att förse ICAI med en intern kärna av experter med ansvar för ett 20-tal utvärderingsrapporter om året. Dessa lämnas till kommissionärerna. Sekretariatet svarar för den löpande styrningen av konsulten.

Den formella ansvarsfördelningen mellan ICAI och det genomförande ansvariga departementet<sup>183</sup> samt principerna för det löpande arbetet regleras genom formella överenskommelser. Av dessa framgår också att ICAI rapporterar till parlamentets utskott för internationellt utvecklingssamarbete.

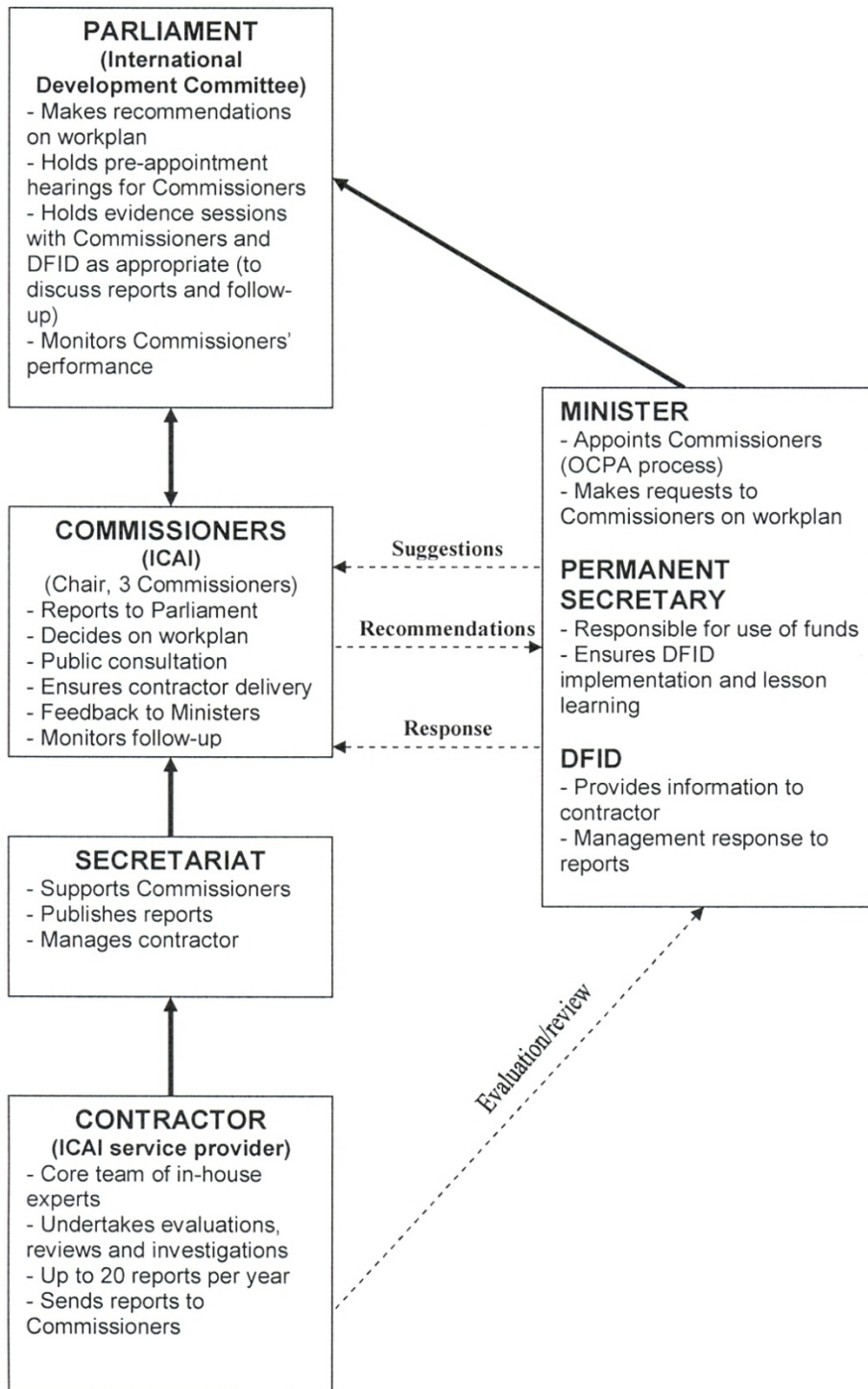
---

<sup>181</sup> Underlag från <http://icai.independent.gov.uk/>

<sup>182</sup> Independent Evaluation in DFID, Annual Report 2009

<sup>183</sup> The Department for International Development, DFID

## 9. ICAI STRUCTURE



## **Oberoende ställning**

Oberoende har varit en huvudprincip vid bildandet av ICAI. Dess oberoende ställning regleras på flera olika sätt. För det första ligger ICAI utanför det departement som svarar för den brittiska biståndspolitiken och biståndsverksamheten. För det andra regleras i grunddokumenten förhållandet mellan ICAI och departementet. Där framgår bl.a. departementets åtagande att respektera oberoendet hos ICAI:s personal, beslut och rapporter. Dessutom regleras processen för hantering av utvärderingsrapporter från ICAI. För det tredje rapporterar ICAI till biståndsutskottet i parlamentet. Kommissionärerna utses av ministern efter ett öppet anställningsförfarande med en fristående anställningskommission. Kommissionärerna anställs på fyra år utan möjlighet till förlängning. Ett krav vid anställning i sekretariatet är att man inte har ett förflutet inom biståndsdepartementet eller annat departement med större biståndsanslag. Huvudkonsulten upphandlas i konkurrens enligt gällande upphandlingsregler.

## **Samarbete med samarbets- och givarländer**

ICAI planerar att sätta igång 16 utvärderingar under sitt första år, enligt föreliggande arbetsplan, av vilka 10 beskrivs som utvärderingar av grundläggande verksamheter och de återstående av mer flexibel karaktär beroende på utvecklingen inom biståndsområdet. I dagsläget är det inte möjligt att beskriva eventuellt samarbete med andra parter.

## **Rapportering och användning av utvärderingsresultaten**

Enligt överenskommelsen mellan ICAI och DFID ska alla rapporter publiceras direkt på ICAI:s webbplats och kopior överlämnas till utskottet (IDC) och ministern. ICAI har även till uppgift att följa upp rekommendationer och rapportera om detta till utskottet samt vid offentliga hearings inför utskottet.

Det ansvariga departementet DFID ska utse en senior medarbetare för varje utvärdering, med ansvar att lämna relevant information till ICAI och dess konsulter, avge ett formellt svar från DFID samt att följa upp rekommendationerna. En skriftlig respons på varje rapport, godkänd av statssekreteraren, ska lämnas inom tre veckor efter publicering till chefen för ICAI och IDC. DFID ska tillhandahålla den information som krävs för att ICAI ska kunna följa upp och försäkra sig om att rekommendationer implementerats. Statssekreteraren har ansvar inom DFID för implementering av rekommendationerna samt organisationens lärande med anledning av utvärderingarna.

## **Tyskland**

Den 1 januari 2011 slogs tre organisationer samman som svarat för det tekniska genomförandet av tyskt bistånd.<sup>184</sup> För att stärka resultatstyrningen i

---

<sup>184</sup> DED, GTZ och Inwent har blivit GIZ. Mer information finns på webbplatsen [www.giz.de](http://www.giz.de).



utvecklingssamarbetet har den tyska förbundsregeringen också beslutat att inrätta ett centralt institut för oberoende utvärdering, kvalitetssäkring och mätning av effekter av alla delar av det tyska utvecklingssamarbetet benämnt EZ. Institutet kommer att påbörja sin verksamhet under år 2012. Avsnittet handlar därmed om intentionerna med det nya utvärderingsinstitutet.

### **Uppgifter och organisation**

EZ ska genomföra oberoende analyser och bedömningar av effektiviteten, kostnadseffektiviteten och den långsiktiga hållbarheten i biståndsinsatserna. Institutet ska också utarbeta rekommendationer i syfte att förbättra insatserna. Ett mål är att främja kompetensen i samarbetsländerna så att dessa kan genomföra egna utvärderingar. Institutet ska därför kunna erbjuda kapacitetsstöd i syfte att utveckla samarbetsländerna system och metoder för uppföljning och utvärdering.

Ett överordnat mål är att öka effekten av och acceptansen för biståndspolitiken. Ett annat mål är att åstadkomma en mer aktiv och evidensbaserad styrning av utvecklingssamarbetet samt på ett mer transparent sätt redovisa resultat och utveckla det egna lärandet.

Ansvar för resultatutvärdering i det tyska utvecklingssamarbetet har hittills varit nära kopplat till enskilda organisationer. Det anses därför finnas ett behov av en stärkt och oberoende utvärdering som utgår ifrån en helhetssyn på utvecklingssamarbetet och på så sätt kvalitetssäkra organisationernas egna resultatbedömningar.

Utvärderingsinstitutets huvuduppgifter är att åstadkomma:

- Utvärdering (inklusive effektutvärdering), uppföljning och granskning av insatser inom det tyska utvecklingssamarbetet
- Granskning och utveckling av tillämpliga metoder och standards
- Bearbetning och spridning av utvärderings- och metodologiska forskningsresultat
- Nationellt och internationellt samarbete
- Främjande av utvärderingskapacitet i samarbetsländerna

Institutet kommer att ha formen av ett statligt ägt allmännyttigt aktiebolag med säte i Bonn. Följande principer ska vara vägledande för institutets arbete:

- **Oberoende** i analyser och bedömningar. Bolagsordningen ska säkra institutet erforderligt vetenskapligt oberoende i genomförande av utvärderingarna och tar samtidigt hänsyn till förbundsstatens Corporate Governance- kod.

- **Transparens** genom offentliggörande av rapporter och metodologiskt tillvägagångssätt i dessa.
- **Kvalitetssäkring.** Institutet ska följa internationellt gällande kvalitetsstandards. För att säkerställa kvaliteten planeras ett insynsråd inrättas med företrädare för parlamentet, vetenskapssamhället, företrädare för samarbetsländer, biståndsorganisationer och andra givare och NGO:s.
- **Delaktighet** ska åstadkommas genom att involvera relevanta intressenter i utvärderingsprocessen.
- **Behovsorientering.** För att säkra biståndspolitikens relevans och stärka det kontinuerliga lärandet måste det säkerställas att utvärderingsprogrammen är ”behovsorienterade”. Detta ska ske genom att institutets ledning har breda konsultationer och rådfrågningar med insynsrådet och med ledningen för utrikesministeriet (BMZ).
- **Samarbetsorientering** genom samarbete kring utvärderingsplanering och genomförande tillsammans med genomförandeorganisationer.

Institutet ska till större delen genomföra utvärderingar på egen hand för att säkerställa en kontinuerlig kunskapsuppbyggnad och kunskapsöverföring till ministeriet och andra intressenter. Institutet planeras omfatta 38 tjänster som ska tillsättas i öppen konkurrens.

Politikområdet utvecklingssamarbete är så omfattande, både geografiskt och tematiskt, att samtliga insatsområden inte anses kunna täckas in av utvärderingsinstitutet. Det kommer därför avsättas medel för konsultinsatser och samarbete med andra vetenskapliga institut och utvärderingsorgan. Medarbetarnas metodologiska kompetens anses grundläggande för institutets verksamhet, eftersom institutet ska utarbeta och vidareutveckla metoder och standards som är förenliga med relevant forskning. Därför anses samarbete med andra institut och gästforskare som nödvändigt.