NÖ: Välkomna till EBA-podden. Jag heter Númi Östlund och den här podcasten ges ut av Expertgruppen för biståndsanalys, EBA. Det är en statlig kommitté som utvärderar och analyserar Sveriges internationella bistånd. ”Gör vi rätt saker i biståndet?”, det är grundläggande fråga som faktiskt ofta kommer lite i skymundan när mycket fokus ligger på biståndets genomförande och kanske framför allt resultat. Men innan vi ens kommer till frågan om hur bra saker görs, måste vi ju vara säkra på att det är rätt saker, eller att insatser, som det heter på OECD:s biståndslingo, är relevanta, för även de bäst genomförda projektet eller programmet riskerar ju att vara om intet om det inte är relevant.

I våras publicerade EBA en underlagsrapport av Joel Samoff with Stanford, som tittade på hur relevans bedöms vid utvärderingar av Sidas insatser. En slutsats var att i princip alla insatser bedömdes vara just relevanta. Men hur ska vi egentligen förstå det, och är det ens bra att allt bedöms vara relevant? Med mig här i studion för att diskutera det här har jag två gäster som har lång erfarenhet av att bidra till ett relevant bistånd. De är också båda två tidigare gäster i podden, så jag ber att få välkomna tillbaks Karl-Anders Larsson, med lång erfarenhet från Sida både i Sverige och utomlands, välkommen. Du har bland annat arbetat för Sida i Vietnam, Kambodja, Zimbabwe …

KAL: Mm, och Tanzania.

NÖ: Och Tanzania. Och du har ju också skrivit för EBA tidigare om biståndet till just Kambodja, och en underlagsrapport om budgetstöd. Och vid din sida har vi Kim Forss, ledamot i EBA:s expertgrupp, välkommen.

KF: Tack, tack.

NÖ: Med lång erfarenhet av kanske framför allt utvärderingar inom biståndet.

KF: Jo.

NÖ: ”Jo.”

[flera skrattar]

NÖ: Men mycket annat också. Men min tanke i dag är kanske just att, min förhoppning är att ni ska kunna bidra till det här samtalet med, från kanske två olika perspektiv, Karl-Anders med praktiken, att arbeta med att ta fram ett relevant bistånd, och Kim lite från utvärderarens perspektiv, hur är det här med att utvärdera vad som är ett relevant bistånd? På ytan kan det ju låta enkelt att göra rätt saker, att finansiera rätt saker, men hur ska man egentligen förstå det här begreppet, vad är ett relevant bistånd? Vad säger ni?

KF: Ja, får jag börja, så tror jag att det behövs en historiegenomgång kring utvärderingens grunder. Det är så att när utvärderingen tog fart som profession och man definierar vad det är, då talar man om att utvärdering är: ”The systematic inquiry into the worth of merit of an object”, det vill säga är det bra med lite enklare ord. Men bra, det är ju inte självklart vad det är, och det satte ju i gång ett arbete om att försöka fånga in detta: ”Vad är det som gör någonting bra?” Det gjorde man bland annat då i OECD för att ha något mer, så man tänker på samma sätt i olika organisationer kring vad som är bra. Och då kommer man fram till att det var olika kriterier som gör någonting bra. Det är ju att det ska vara effektivt genomfört, det ska nå sina mål, det ska leda till förändringar i samhället, det ska vara hållbart efteråt, och så ska det vara relevant.

Och det är ju så att en insats eller ett biståndsprojekt kan ju vara bra i tre eller fyra, eller två, av de här avseenden, men för att det ska vara riktigt bra behöver det vara bra i alla fem. Och sen har det kommit till ytterligare ett de senaste åren, som heter coherence, så det ska vara bra i sex avseenden. Och det i sin tur kopplas lite grann till den här existentiella frågan som alla i biståndet möter: ”Är det vi gör bra? Når vi någonvart, leder det till utveckling?” Och det i sin tur innebär att man ängsligt frågar alla de här frågorna hela tiden.

NÖ: Och just relevans då?

KF: Ja, relevans är ju på något sätt det, skulle jag vilja säga, det allra viktigaste, för om en insats är bra i andra avseenden, är effektivt genomfört, når sina mål och så vidare, men är det inte relevant finns det inget ordentligt behov av det, är det inte viktigt i utvecklingssammanhang, ja, då spelar det egentligen ingen roll. Så det är väl lite grann utvärderingens kärna, den allra svåraste frågan, och har man inte uppnått det så faller nästan allting annat. Men när jag pratar om de här nu så märker jag att jag talar som om det, är det relevant eller ej, och så är det ju inte, för relevans liksom de andra kriterierna är någon form av kontinuum, så det är väl väldigt viktigt att ha i minnet. Man kan ju kanske nå mål som är ganska relevanta, men inte jätterelevanta, [skrattar], och så blir det avvägningar och svårigheter i bedömningen.

NÖ: Vad säger du Karl-Anders, i praktiken, hur ser du på relevansbegreppet?

KAL: Ja, för det första, det som han skriver, Samoff, i den här rapporten, det stämmer ju precis med mina erfarenheter att ha läst många, många utvärderingar under mitt arbete, att relevans behandlas väldigt kort, om inte alls ibland, och ibland tas det upp, men man hoppar snabbt vidare i utvärderingen. Och det är ju enkelt på ett sätt att förstå, därför att om det behandlas som en dikotomi, alltså ett projekt är antingen relevant eller irrelevant, så ingen utvärderare vill väl jobba vidare och utvärdera ett irrelevant projekt? Då har man ju liksom diskvalificerat det från början. Så jag, det är helt klart som Kim säger, det måste vara ett kontinuum, det kan inte vara en dikotomi.

NÖ: Vem är det som avgör vad som är relevant? Alltså, hur ska man förstå vad relevant är, vad är rätt?

KAL: Ja, alltså för det första, ett problem tror jag med utvärderingar av relevans, utvärderingar utvärderar ju ofta insatser, enskilda insatser. Det finns andra typer av utvärderingar också, men de vanligaste är enskild insats. Och en enskild insats är väldigt svår att bedöma om den är relevant om man inte tar hänsyn till allt annat. Det är ju det det handlar om. Jag menar det, en sak är ju att göra saker rätt, det är ju effektivitet kan man säga, det gäller insatsen, men att göra rätt saker, då handlar det om helheten. Så att jag tror där är problemet att utvärderingar inte går vidare på det här begreppet relevans. Det kanske inte passar in riktigt i utvärderingen. Det borde ju egentligen komma innan man utvärderar, det handlar ju om valet av insatser.

NÖ: Vem är det som avgör vad som är rätt då? För det måste ju vara liksom frågan, och det måste ju finnas många svar också på den frågan.

KF: Jag tror ju att inledningsvis så är det ju en fråga för människor på Sida och biståndsorganisationer som arbetar med att formulera projekt och program och policys, att välja det som man uppfattar som relevant, och det är ju någonting som kommer fram i samtal med mottagarländernas representanter och intressentgrupper där. Med det sagt så en utvärdering kan ju inte släppa det, man kan ju inte ta för givet att det är rätt bedömt inledningsvis, och Samoff argumenterar ju i rapporten för att det där är ju någonting, relevansen är någonting som egentligen ska bedömas i handläggningen i förväg. Och det håller jag med om, det är ju kanske det allra viktigaste att göra i planeringen, men en utvärdering kan inte släppa det, en utvärdering måste också besvara frågan, och se om det då ett antal år senare visar sig vara rätt tänkt och rätt bedömt i organisationen.

NÖ: Just det. Och i Samoffs studie, han tittar ju på då många av Sidas utvärderingar, och han kommer fram till att i princip alla slår fast att insatserna är relevanta. Hur ska man förstå det, är då Sidas bistånd så fantastiskt relevant?

KAL: Nej, det skulle jag inte säga automatiskt. Alltså, problemet är ju här att hur bestäms vilket bistånd som vi ska välja? Ja, det är ju en lång process, som du sa, och det börjar ju med de övergripande målen och styrningen av biståndet, och det är naturligtvis regeringen som ska ge en naturlig styrning mot vilka mål biståndet ska röra sig. Nu tycker jag inte den är så tydlig för det finns oerhört många mål i biståndet, och även om man tittar på enskilda länder så är det fortfarande många mål som ska uppnås. Så att där ligger ett problem, att styrningen är kanske inte tillräckligt tydlig, och det är väldigt svårt då för att utvärdera det också, att veta hur ska man bedöma relevansen mot målen, och mot vilka mål. Jag tror att på alla nivåer måste man tänka på det här man relevansen, och att det är som sagt någonting som förändras. Det är inte någonting som kan slås fast en gång för alla, utan det måste göras hela tiden. I varje uppföljning måste man tänka på det också.

NÖ: En skala helt enkelt, mellan icke relevant och relevant, som dessutom kan förändras över tid. Och om man tittar då på Sidas, de här utvärderingarna, att de slår fast att allting är relevant, det kanske inte är en helt rättvisande bild då?

KF: Nä, jag håller verkligen med i det som Karl-Anders säger, problematiken kring det, och dessutom så tycker jag att Samoffs rapport går ju igenom bakgrunden till varför man lätt konstaterar att saker och ting är relevanta. Där skulle jag vilja tillägga en sak, utifrån mer av ett utvärderarperspektiv då, och det är ju att tyvärr är det ju så att metoddiskussionen i utvärderingssammanhang är väldigt upptagen vid att mäta resultat och förklara kausalitet, men det är inte riktigt de metoderna som man kommer tillrätta med relevansfrågan. Det kräver en annan typ av arbete, och huvuddelen av arbetet som utvärderare är duktiga på är i sin grund ganska analytiskt och ganska mekanistiskt. Det är lättare att skriva ett anbud och följa det och leverera en rapport i relativt enkla termer. För att bedöma relevans måste man gå utanför projektet och insatsen. Man måste kunna mycket mer om kontexten. Man måste använda sitt omdöme. Man måste använda begreppet judgement, och det är någonting som utvärderarna tyvärr inte är så bra på, vad som inte diskuteras så väldigt mycket i utvärderingssammanhang. Ja, det behöver vi mer av.

NÖ: [skrattar] Judgement, ja, omdöme, det borde vi ha mer om. Och Karl-Anders, du var ju inne på det tidigare också, att relevansen måste vara central även när man programmeras, när man gör själva designen av en insats. Finns det omdömet där?

KAL: Jag tycker inte tillräckligt heller, och det är samma problem, alltså det är det här som kontexten och analysen av kontexten, den måste hela tiden finnas där. Och eftersom jag jobbat nu 40 år med bistånd, så ser jag lite grann utvecklingen, och jag tycker tyvärr att den går åt fel håll, att man mer och mer fokuserar på insatshanteringen och mindre på kontexten. Det borde vara tvärtom egentligen. Man borde fokusera mycket mera på analyser av omgivningen kring biståndet.

NÖ: Så det krävs en djup kontextförståelse, både hos Sida och andra biståndsaktörer som då finansierar och genomför biståndet, och hos utvärderarna som ska försöka bedöma om relevansen är relevant eller inte helt enkelt. Karl-Anders, om vi fortsätter hos dig, hur från dina erfarenheter, hur kommer man till det här omdömet? Hur bygger man upp en sån här kontextförståelse?

KAL: Det som jag tittat på nu lite grann är de här samarbetsstrategierna som just styr biståndet till olika länder och som uppföljs. Det finns ett väldigt tydligt system hur det ska följas upp, och det sker vid de årliga rapporter, och den här årliga rapporten gör man faktiskt en bedömning av två saker, måluppfyllelse och relevans. Men relevans är då det som man kallar då relevans för portföljen, alltså sammansättningen av insatser, men det intressanta när jag tittar på det här, och som jag undrar lite hur det hänger ihop, det är att nästan alltid bedöms måluppfyllelsen som dålig helt enkelt. Utvecklingen går åt fel håll. Jag tror att det var i princip av 9 fall av 10 så är det så, men precis tvärtom med relevansen, den bedöms nästan alltid som relevant. Det är aldrig man bedömer att portföljen är irrelevant, så man undrar lite grann hur kan det vara så att vi har en så relevant urval av projekt och insatser, men samtidigt ändå inte når målen?

NÖ: Så att insatserna som utvärderas, de är relevanta, och portföljerna som bedöms är relevanta, men måluppfyllelsen går åt fel håll.

KAL: Ja, någonting är fel här alltså, det kan inte stämma, och det beror förmodligen på att man bedömer relevansen på fel sätt, det tror jag.

NÖ: Vad tror du Kim? [skrattar]

KF: Jag håller fullständigt med om att någonting är fel, [skrattar] och jag håller också med att man bedömer relevansen på fel sätt, och det i sin tur har att göra med hur man förstår förändringsprocesser, och hur man ser på begreppet kausalitet. Man ser gärna i de målhierarkier som finns, hur man når resultat på output, outcome, impact-nivå i på ett linjärt sätt, och utifrån den insatsen som man finansierar. Och om man då har en aktivitet på utbildningsområdet, säg någon form av lärarutbildning, skolbyggnader eller liknande, så kopplas det till ett mål som har att göra med sektorn i sin helhet och ett till ett mer övergripande mål. Och det är klart att det är relevant, men det händer en massa andra saker också, och det är den multipla kausaliteten så att säga, förståelsen för att de här övergripande målen påverkas av en rad andra saker, och de måste man väga in. De hanterar man inte med den enkla linjära kausaliteten som man oftast arbetar med i både planering och utvärdering i biståndsområdet.

NÖ: Just det. Men det kan ju också vara så, man skulle kunna argumentera att säga det att man gör relevanta saker, men man gör det i en motvind, där den större utvecklingen är så pass negativ, så att även om man skulle göra helt relevanta saker, så lyckas man inte mota en större utveckling.

KAL: Kanske.

NÖ: Kanske. [skrattar]

KF: Mm, absolut, det är viktigt att säga, att relevans är inte samma sak som måluppfyllelse. Det är hela poängen här, att det är två olika saker. Och det finns många exempel på projekt och insatser och även kanske portföljer i länder som är relevanta, men som inte ger resultaten av olika skäl.

NÖ: Ja, för det har väl hur ska man förstå relevansbegreppet, om man har insatser som inte lyckas påverka den större utvecklingen? Är det relevant då?

KF: Jag skulle säga att det är det, och jag kan ta det här exemplet kanske med från Kambodja då, som det är den utvärdering eller studie som vi gjorde där, där vi nog tyckte att mycket av biståndet var relevant. Vi stödde till exempel en decentraliseringsreform som hade väldigt positiva resultat ur demokratisynpunkt på kort sikt, och vi stödde också civila samhället, men om man tittar på övergripande nivå vad gäller demokrati och mänskliga rättigheter, så har utvecklingen ändå gått åt totalt fel håll.

NÖ: Just det. Så att man kan göra rätt saker utan att lyckas påverka tillräckligt mycket, men man måste ju ändå ha förförståelsen eller tanken att man ska kunna lyckas påverka. Annars kan man ju inte anse att det kan vara relevant.

KAL: Jo, det är ju olika, det är nog så att man kan bedöma relevansen på olika nivåer. Man får hålla det i minnet att någonting kan vara relevant på en projektinsatsnivå, men kanske inte på en programnivå eller i förhållande till någonting annat.

KF: Jag tänkte ta ett aktuellt exempel, och då är det ju Ryssland. Det fick ju kritik genast när man upptäckte att Sverige ger bistånd till Ryssland, men när man tittar närmare på det, jag kan ju inte alls någon … jag är ingen expert, men jag förstår ju att vi stödjer till exempel civilsamhällets organisationer som arbetar för demokrati, och det kan ju vara mycket relevant även i dagens situation faktiskt.

NÖ: Att ska man vara riktigt noga så är det faktiskt inte bistånd som ges till Ryssland, men olika civilsamhällesstöd som inte klassas som bistånd, men nu [skrattar] ska vi inte fastna där. Däremot om vi tittar på hur man kan utveckla relevant bistånd, nu har vi den här rapporten, vi säger att allting är relevant, man har behandlat relevans lite som en dikotomi, svart eller vitt, men vi hör ju i det här samtalet att man måste förstå det på ett mer kvalitativt sätt, med ett omdöme, det var ett ord som kom upp här. Hur kan man utveckla det svenska biståndet så att det blir mer relevant?

KF: Jag får säga någonting mer om utvärderingens roll i sammanhanget, och det är ju så att Samoff tar ju upp frågan: ”Hur ska vi gå vidare med det här?” och ett alternativ han har är ju att: ”Nä, men använd inte i utvärderingssammanhang, men ett annat alternativ är ju att utveckla det”, och det tror ju jag på. För jag tror ju att det är, relevansen är väldigt viktig och vi måste ha kunskap om den, och den kunskapen kan komma från olika håll, men bland annat från utvärderingssystemen. Och vad ska då utvärderingarna göra, hur ska de förändras för att kunna ge den informationen? Och då är det nog några olika punkter man ska tänka på. Det ena är att först då att det här kräver en kvalitativ syntes, snarare än en analys. Man måste gå bortanför ett analytiskt förhållningssätt till insatser och program och titta på helheter och samband, det är kanske den allra viktigaste.

Den näst viktigaste är nog att man måste ta ganska långa tidsperspektiv, och att se att det här förändras över tiden, och att man måste förstå det i ett historiskt perspektiv och långt in i framtiden också. Och det kräver av de som utvärderar mera av en narrativ kompetens. Det är inte att räkna, utan man ska kunna uttrycka sig skriftligt och hålla en diskussion i gång där man talar om antingen eller, och både och, och väger saker och ting för och emot varandra, så att man håller läsaren i handen när man utreder frågan. Och sen så eftersom det är kvalitativt och det bygger på omdömen, och då måste man också vara väldigt transparent kring hur man når fram till sina omdömen, man kan liksom inte, som man ibland ser, konstatera på en skala att: ”Ja, men det här är relevant eller inte relevant”, eller ha två poäng på en femgradig skala, eller någonting, fem på en femgradig skala eller någonting. Man måste visa det i text varför det är relevant, och det kräver ett förändrat sätt att förstå och läsa utvärderingsrapporter som måste faktiskt vara lite långa för att komma i land med det här, och man måste ha tålamod som läsare och följa resonemang och kunskap förstås, och kompetens.

NÖ: Just det. Har vi det, tror ni? Har vi den kompetensen i utvärderingsskrået i dag?

KF: Man kan nog inte besvara det med ja, eller nej, men det finns element av det. Jag menar, vi har rätt många bra EBA-rapporter som behandlar relevans, även om det inte står relevans i dem. Jag tänkte faktiskt på det att när jag läste Coronakommissionens utvärdering som kom nyligen, den har ju en gedigen genomgång av hela portföljen av insatser under den här tiden, och diskuterar för- och nackdelar med dem, vad som var bra och vad som inte var bra, och vad som har lyckats. De nämner inte ordet relevans en enda gång, det finns inte i rapporten, men det är relevans den i huvudsakligen bedömer, betydligt mycket mer än någonting annat. Så det gäller att se till verkligheten av vad en bedömning var, snarare än att kanske hänga upp sig på ett enstaka ord.

NÖ: Och Karl-Anders, tror du att man har det omdömet, för det måste ju finnas samma omdöme även i programmeringen, i verksamheten, i de svenska organisationerna och i Sida. Finns den?

KAL: Verkligen, ja. Jag håller med helt Kim, att kvaliteten på utvärderingen måste höjas, men det måste också kvaliteten på att beställa utvärderingarna. Det måste ju gå i ett det här. Det måste finnas en kunskap och en insikt och incitament att göra det inom biståndet på alla nivåer. Det tycker jag har blivit sämre, därför att det har funnits en press på att hela tiden komma fram till resultatbedömningar, och man har det här systemet som jag inte riktigt gillar, att man ger trafikljusbedömningar, [skrattar] det blir rött eller grönt eller gult. Det där är väldigt förenklat, det är farligt att ha såna här förenklade bedömningar. Man gör det väldigt mycket för att man ska kunna naturligtvis visa för politiker och allmänhet att man öppnar resultat helst då ska det vara positivt, men även om det är någonting mer negativt.

NÖ: Så lämna trafikljusen och ta oss till det mer kvalitativa, narrativa, angreppssättet helt enkelt.

KF: Ja, bland annat.

NÖ: Bland annat. Tips för praktiker som sitter och ska bygga upp en portfölj, hur gör man den relevant? [skrattar] Ja, de är svåra frågorna.

KF: Alltså, jag ska nog begränsa mig till hur man utvärderar den, men att utvärdera en portfölj låter sig mycket väl göras. Det passar väl fint för en relevansbedömning, på samma sätt som enskilda insatser mycket väl går att bedöma, och jag tycker det är synd att man i väldigt mycket av praktiken har kommit bort från det, eller gör det väldigt enkelt för sig, för att det är egentligen den här bedömningen av … det som går bortanför måluppfyllelsen när man gör en utvärdering, att försöka fånga in det: ”Var det här rätt?” Det är det som är det roligaste i utvärderingsarbetet, det är där man verkligen får tänka till och försöka förstå saker och ting. Och det ska man inte släppa, för då blir utvärderingarna både tråkigare att läsa och tråkigare att göra.

NÖ: Ja, det var väl ändå ett fantastiskt hoppfullt medskick till både utvärderare och praktiker, att gör det som är roligt och gräv ner er i myllan och arbeta med analys och kontext helt enkelt. Och om du som har lyssnat blir nyfiken på att läsa den här underlagsrapporten som vi har touchat på i den här podden, så finns den så klart att läsa, eller ladda hem på eba.se. Den heter *Relevant? Almost always relevance in development cooperation*. Och med det får jag tacka er båda för det här samtalet, tack Karl-Anders Larsson, och tack Kim Forss. Vi planerar att snart ha ett avsnitt med frågor från våra lyssnare, så har du en fråga eller en fundering som du tycker vi borde ta upp här i podden, hör av dig till oss via mail, eller kanske Twitter, eller slå en signal. Du hittar våra kontaktuppgifter på eba.se. Jag heter Númi Östlund, och tack för att ni har lyssnat på EBA-podden.