



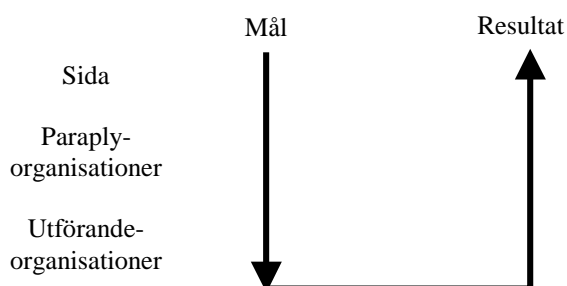
EKONOMIHÖGSKOLAN
Lunds universitet

Företagsekonomiska institutionen
FEK 591

Magisteruppsats
HT 2003

Från mål till resultat

en studie av målinriktad styrning
i biståndsverksamhet



Handledare:
Hans Knutsson
Stefan Yard

Författare:
Helene Hoel Petersson
Nina Ström
Anna-Karin Sörhammar

SAMMANFATTNING

Titel:	Från mål till resultat – en studie av målinriktad styrning i biståndsverksamhet.
Seminariedatum:	2004-01-14
Ämne:	Magisteruppsats i Strategic Management 10 poäng
Författare:	Helene Hoel Petersson, Nina Ström och Anna-Karin Sörhammar
Handledare:	Hans Knutsson och Stefan Yard
Organisationer:	Sida, Forum Syd, Svenska missionsrådet, ABC och Individuell Människohjälp
Nyckelord:	Icke-vinstdrivande, Sida, bistånd, målstyrning, outcome
Syfte:	Syftet med denna uppsats är att studera om Sidas mål och riktlinjer genomsyrar paraply- och utförandeorganisationerna i leden nedanför, samt om organisationernas styrsystem möjliggör redovisning av måluppfyllelse uppåt från utföraren till finansiären.
Metod:	Vårt syfte är framför allt av deskriptiv karaktär då vi har för avsikt att studera och redogöra för Sidas och underorganisationernas mål, uppföljnings- och utvärderingssystem. Eftersom vi har valt att gå på djupet snarare än bredden i våra studerade organisationers styrsystem föll det sig naturligt med en kvalitativ metod. Vi har huvudsakligen hämtat vår teoretiska sekundärdata ur böcker och vetenskapliga artiklar medan det empiriska materialet har inhämtats från internt material samt intervjuer.
Teori:	Uppsatsens teoretiska referensram beskriver den icke-vinstdrivande sektorns två typer av organisationer; myndigheten och den ideella organisationen. Därutöver studeras målstyrning, prioriteringsprocessen, uppföljning, utvärdering och rapportering. I korthet berörs även teorier om Balanced Scorecard och budget.
Empiri:	Empiriavsnittet inleds med att organisationernas verksamhet beskrivs i korthet och därefter redovisas resultatet från våra intervjuer och studier av organisationsmaterial. Denna redogörelse följer teoriavsnittets upplägg.
Slutsatser:	De slutsatser vi kan dra av den genomförda studien är att Sidas mål inte genomsyrar de undre leden i organisationshierarkin, medan riktlinjerna i viss mån gör det. Vi anser inte att de undersökta organisationerna kan sägas vara målstyrda i nuläget, men att de tycks ha ambitioner att bli det. Det styrsystem som används idag är väl lämpat för att mäta och förmedla det resultat som mäts direkt efter avslutat projekt. Organisationerna brister dock i den långsiktiga uppföljningen. I och med detta finner vi inte att den fullständiga måluppfyllelsen redovisas uppåt ifrån utföraren till finansiären då den bestående effekten av arbetet aldrig följs upp och rapporteras. Då det övergripande målet är långsiktigt krävs också en långsiktig uppföljning för att måluppfyllelsen skall vara fulländad.

SUMMARY

- Title:** From objectives to results – a study of managing by objectives in the development aid sector
- Date:** 2004-01-14
- Course:** Master thesis in business administration, 10 Swedish Credits (15 ECTS)
- Authors:** Helene Hoel Petersson, Nina Ström and Anna-Karin Sörhammar
- Advisors:** Hans Knutsson (PhD) and Stefan Yard (Professor)
- Key words:** Non-profit, Sida, development aid, managing by objectives and outcome
- Purpose:** The purpose of this thesis is to study if Sidas (Swedish International Development Cooperation Agency) objectives and guidelines permeate the underlying organisations. We will further study these organisations management control systems to see if these systems are able to report the attainments of objectives to the financier (Sida).
- Methodology:** We have chosen a descriptive methodology thus our purpose is to describe and study Sida and the underlying organisations objectives, follow-up- and evaluation systems. Furthermore the research is carried out by means of the application of qualitative approach in order to acquire insight into the ideas and points of views expressed in the interviews and written material.
- Theoretical perspectives:** Our theoretical perspective describes two types of non-profit organisations, the governmental and the NGO's. We furthermore study management by objectives, The Value Sieve, systems of follow-up and evaluation and reporting. A briefly description of theories concerning The Balanced Scorecard and budget is also given.
- Empirical foundation:** In our empirical foundation we describe our organisations shortly and narrate the results from interviews and other written material. We here follow the same pattern as in the theoretical chapter.
- Conclusions:** Our conclusions are that Sidas goals does not permeate the underlying organisations, the guidelines however permeate to a certain extent. We do not consider that the underlying organisations today manage by objectives, but we certainly can see that there is an ambition to do so. Furthermore the management control systems are able to report on the results, but a long term follow-up is necessary to obtain a complete achievement of the objectives. Long term objectives needs a long term follow-up.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. INLEDNING	4
1.1 INTRODUKTION	4
1.2 PROBLEMDISKUSSION	6
1.3 SYFTE	7
1.4 AVGRÄNSNINGAR	7
1.5 MÅLGRUPP	7
1.6 DEFINITION AV CENTRALA BEGREPP	8
1.7 FORTSATT DISPOSITION	9
2. METOD	11
2.1 UNDERSÖKNINGSSYFTE	11
2.2 VAL AV UNDERSÖKNINGSMETOD	11
2.3 VAL AV ÄMNE OCH STUDIEOBJEKT	12
2.4 INFORMATIONSSINSAMLING	12
2.4.1 SEKUNDÄRDATA	12
2.4.2 PRIMÄRDATA	13
2.4.2.1 Urval	13
2.4.2.2 Intervjuteknik	13
2.5 UTVÄRDERING AV DATA	14
2.5.1 FELKÄLLOR	14
2.5.2 RELIABILITET	15
2.5.3 VALIDITET	16
2.5.4 KÄLLKRITIK	16
3. TEORETISK REFERENS RAM	18
3.1 DEN ICKE-VINSTDRIVANDE SEKTORN	18
3.1.1 MYNDIGHETEN	18
3.1.2 DEN IDEELLA ORGANISATIONEN	19
3.1.3 RELATIONEN MELLAN DEN IDEELLA OCH DEN OFFENTLIGA SEKTORN	19
3.2 MÅLSTYRNING	21
3.2.1 VAD ÄR MÅLSTYRNING?	21
3.2.2 MÅL	22
3.2.3 MÅLSTYRNING I DEN OFFENTLIGA SEKTORN	23
3.2.4 MÅLSTYRNING I DEN IDEELLA SEKTORN	24
3.3 PRIORITERINGSPROCESSEN	25
3.3.1 THE VALUE SIEVE	25
3.3.2 VALUE FOR MONEY	26
3.4 UPPFÖLJNING	29
3.5 UTVÄRDERING OCH MÄTNING AV PRESTATIONER	30
3.5.1 OUTPUTMÅTT	31
3.5.2 OUTCOMEMÅTT	32
3.5.3 JÄMFÖRELSE AV RESULTAT	32

3.6	RESULTATRAPPORTERING	33
3.6.1	DELRAPPORTERING	33
3.6.2	SLUTREDOVISNING OCH SOCIAL REDOVISNING	34
3.7	EXEMPEL PÅ ANDRA STYRVERKTYG	35
3.7.1	BALANCED SCORECARD	35
3.7.2	BUDGET	36
4. E M P I R I		37
4.1	SIDA	37
4.2	SEKA	39
4.2.1	MÅL	39
4.2.2	UPPFÖLJNING	39
4.2.3	UTVÄRDERING	40
4.2.4	LOGICAL FRAMEWORK APPROACH	41
4.2.5	RAPPORTERING	42
4.2.6	BUDGET OCH BALANCED SCORECARD	43
4.3	FORUM SYD	43
4.3.1	MÅL	44
4.3.2	ANSÖKAN OM BIDRAG FRÅN FORUM SYD	45
4.3.3	UPPFÖLJNING	46
4.3.4	UTVÄRDERING	47
4.3.5	RAPPORTERING	47
4.4	ABC	48
4.4.1	MÅL	49
4.4.2	FINANSIERING	49
4.4.3	UPPFÖLJNING OCH UTVÄRDERING	49
4.5	SVENSKA MISSIONSRÅDET	51
4.5.1	UPPGIFT OCH MÅL	51
4.5.2	ANSÖKAN OM BIDRAG FRÅN SMR	53
4.5.3	UPPFÖLJNING	54
4.5.4	UTVÄRDERING	54
4.5.5	RAPPORTERING OCH ANALYS	55
4.5.6	UPPDATERADE RIKTLINJER OCH UTVÄRDERING AV VERKSAMHETEN	56
4.6	INDIVIDUELL MÄNNISKOHJÄLP	57
4.6.1	MÅL	57
4.6.2	BUDGET OCH ANDRA EKONOMISKA VERKTYG	58
4.6.3	PROJEKT	58
4.6.4	UPPFÖLJNING OCH UTVÄRDERING	59
4.7	EMPIRISAMMANFATTNING	61
5. A N A L Y S		62
5.1	SAMMANFATTNING AV TEORETISK REFERENS RAM	62
5.2	MÅLSTYRNING	63
5.2.1	EFFEKTEN FÖR MOTTAGAREN	63
5.2.2	FRIHET I UTFÖRANDET	64
5.2.3	MÅLFORMULERING	64
5.3	PRIORITERINGS PROCESSEN	66

5.3.1	PRIORITERINGSPROCESSEN IDAG	66
5.3.2	FÖRSLAG PÅ ANVÄNDNING	66
5.4	UPPFÖLJNING, MÄTNING OCH UTVÄRDERING	67
5.4.1	SEKA - PARAPLYORGANISATIONERNA	67
5.4.2	PARAPLYORGANISATIONERNA – UTFÖRANDEORGANISATIONERNA	68
5.4.3	UTFÖRANDEORGANISATIONERNA - PROJEKT	69
5.4.4	VAD MÄTS OCH REDOVISAS?	70
5.5	RESULTATRAPPORTERING	71
5.5.1	DELRAPPORTERING	71
5.5.2	SLUTRAPPORTERING	72
5.6	BUDGET OCH BALANCED SCORECARD	73
5.7	RELATIONEN MELLAN DEN IDEELLA OCH DEN OFFENTLIGA SEKTORN	74

6. S L U T S A T S E R

7. A V S L U T A N D E D I S K U S S I O N

K Ä L L F Ö R T E C K N I N G

LITTERATUR	82
ARTIKLAR	84
OFFENTLIGT TRYCK	84
ÖVRIGT TRYCKT MATERIAL	85
MUNTLIGA KÄLLOR	86
ELEKTRONISKA KÄLLOR	86

BILAGOR

BILAGA 1 - FRÅGEFORMULÄR OCH FÖLJDFRÅGOR	
BILAGA 2.1 – FRÅN EXPERTHJÄLP TILL POLITIK FÖR GLOBAL UTVECKLING	
BILAGA 2.2 – KORT OM SIDA	
BILAGA 2.3 – SIDA OCH REGLERINGSBREVET	
BILAGA 3.1 – LANDSTRATEGIER I SVENSKT UTVECKLINGSSAMARBETE	
BILAGA 3.2 – UTVECKLINGSSAMARBETET 2003	
BILAGA 4 – BALANCED SCORECARD FÖR SEKA	

1. INLEDNING

Uppsatsen behandlar icke-vinstdrivande organisationer, både en myndighet och ideella organisationer, som är involverade i biståndsarbete. Denna verksamhetsgren är i behov av ett nytt, mer målinriktat styrsystem. En diskussion förs kring detta och sammanfattas i ett antal problemformuleringar. Dessa problem har vi för avsikt att besvara i och med uppsatsens syfte som är att studera Sida, paraply- och utförandenivå med avseende på målformuleringar samt uppföljnings- och utvärderingssystem. Sist i detta kapitel klargör vi för vår läsare, som med fördel är akademiker eller tillhör en organisation som bedriver utvecklingssamarbete, hur uppsatsområdet har avgränsats samt förklarar hur vi definierar tvetydiga begrepp.

1.1 Introduktion

Vinst är inte det främsta syftet för alla organisationer utan det finns även de som har andra målsättningar som första prioritet. Dessa verkar inom den så kallade icke-vinstdrivande sektorn. Den icke-vinstdrivande sektorn består av både ideella organisationer och myndigheter som verkar inom allt från kommunala skolor till frivilliga idrottsföreningar och teatergrupper. I den ideella organisationen ligger fokus oftast på att uppnå ett mål som utgår från en gemensam ideologi och organisationen lever till stor del på bidrag från myndigheter och allmänheten. Myndigheten å andra sidan är den statliga, landstingsägda eller kommunala organisationen vars mål utgår från ett samhällsuppdrag. (Nationalencyklopedin, 1992) Gemensamt för dessa organisationer är att de istället för monetär vinst har målsättningar som i huvudsak går ut på att uppnå förändringar för människor.

Det finns både ideella organisationer och myndigheter som sysslar med den typ av verksamhet som i folkmun oftast kallas biståndsarbete. Begreppen inom detta område har genomgått en utveckling under de senaste decennierna. *Experthjälp* var ett nyckelord i det tidiga stödet då svenska specialister åkte ut i världen för att bidra med sin kunskap om allt från fiske till undervisning. På 1970-talet bedrevs *u-hjälp*, men samtidigt växte insikten om att västeuropeiska modeller inte enkelt kunde överföras till andra länder och kulturer och det började resoneras om bistånd på mottagarens villkor. På 1980-talet blev *bistånd* det dominerande begreppet och det talades om givarländer och mottagarländer. Decenniet där på övergick man till att tala om *utvecklingssamarbete* och ordet *samarbetsländer* togs i bruk för att uttrycka en likvärdighet i relationen. I dagens allt mer globaliserade samhälle har begreppet vidgats ytterligare till *politik för en global utveckling*, men biståndsarbete och utvecklingssamarbete tycks ändå vara de mest använda begreppen. (Bilaga 2.1) I dagarna har begreppsfrågan aktualiserats ytterligare då biståndsministern själv uttalade sig i medierna om att hennes titel kanske borde ändras till minister för utvecklingssamarbete. (Hägström, 2003-12-16)

Ideella organisationer som bedriver biståndsverksamhet representeras av alltifrån mindre, närmast lokala organisationer, till välkända riksorganisationer. (Nationalencyklopedin, 1992) Deras motsvarighet på myndighetssidan är Sida

(Swedish International Development Cooperation Agency, Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete). Sida faller under utrikesdepartementet och rättar sig efter de beslut om bistånd som tas i riksdagen utifrån skrivelser från regeringen. Dessa skrivelser sammanställs årligen i ett regleringsbrev. Regleringsbrevet sätter således riktlinjerna för Sidas verksamhet och innehåller huvudsakligen målformuleringar och återrapporteringskrav. (Bilaga 2.2, 2.3)

År 2003 gick sammanlagt 0,81 procent av Sveriges BNP till internationellt utvecklingssamarbete. Även om procentsatsen tycks liten utgör den en så svindlande stor summa som närmare 19 miljarder kronor. Enligt Sidas egen utsago förfogar de över merparten av denna summa. (Bilaga 2.2) Sida förmedlar finansiella medel till 13 ramorganisationer, varav fem stycken fungerar som s.k. paraplyorganisationer. Dessa är mellanledet i kontakten mellan Sida och utförandeorganisationerna, dvs. de svenska ideella organisationer som utför biståndsarbetet. Paraplyorganisationerna vidarebefordrar Sidas bidrag till dessa utförandeorganisationer som i sin tur brukar medlen till biståndsprojekt. Somliga paraplyorganisationer använder även delar av bidraget till projekt som de utför i egen regi, vilket även är fallet för de resterande åtta ramorganisationerna. (Sida, 2002)

Den typ av verksamhet som Sida finansierar och de ideella organisationerna utför är ett ofta omtalat tema. I och med att det antingen är privata donationer eller statliga medel som finansierar biståndsverksamheten ligger det i allmänhetens intresse att resurserna brukas ändamålsenligt. Media har riktat stor uppmärksamhet åt detta håll dels vid insamlingsgalor, dels då forskingring i humanitära organisationer har förekommit och frågan om huruvida bidragen verkligen når rätt adressat har skapat rubriker. Intresset har huvudsakligen riktat sig mot hur uppföljning och kontroll av biståndsverksamheten fungerar. Ämnet tycks ständigt vara "på tapeten", t.ex. publicerades i dagarna en artikel i Sydsvenskan (Magnusson 2003-12-12) som kritiserade Sidas uppföljning av donerade medel. Vetskapen om de ofantliga summor som biståndsverksamheten förbrukar för med sig ett uppenbart behov av, och en självklar förfrågan om ett presentabelt resultat som bevisar att pengarna inte bara "kastats i sjön".

Uppföljning och utvärdering av biståndsprojekt är m.a.o. av stort intresse och vikt. Detta arbete sker i första hand av utförandeorganisationerna som sedan rapporterar till sin paraplyorganisation för kontroll. Paraplyorganisationen förmedlar i sin tur information om verksamheten till Sida. För att komplett information ska nå slutdestinationen krävs ett ekonomisystem som är anpassat till de svårsmätbara kvalitativa resultat ett icke-vinstdrivande arbete medför, samt ett rapporteringssystem väl lämpat för att förmedla detta resultat.

Behovet av ett nytt styrsystem för dessa ändamål har uppmärksamats av båda typer av icke-vinstdrivande organisationer. I många ideella organisationer har ekonomistyrningen länge varit av underordnad betydelse. Mätning av resultat har inte prioriterats utan det har ofta räckt att ha goda intentioner. (Drucker, 1990) Huvudsaken har varit att göra nytta, inte att mäta nyttan. I dag ställs dock högre krav på den ideella verksamheten. Både myndigheten och allmänheten efterfrågar i större utsträckning redovisning av åstadkommet resultat och måluppfyllelse för att bidrag ska anslås. Även den offentliga verksamheten har på senare tid hamnat i blåsväder och kritiserats p.g.a. prestationer som inte lever upp till förväntningarna. Den

offentliga sektorn har tidigare varit detaljstyrd med stor vikt vid budget och finansiella mått. (Pihlgren & Svensson, 1994) De senaste decenniernas omvärldsförändringar, minskade resurser och mediala uppmärksamhet har dock lett till en attitydförändring även inom denna sektor. Det har blivit allt viktigare för myndigheter att kunna visa uppfyllelse av såväl kvalitativa som kvantitativa mål. Behovet av en ekonomistyrning som kan förenkla denna uppgift har därför gjort att utvecklingen i de icke-vinstdrivande organisationerna har gått från en traditionell ekonomi- och regelstyrning till en ny allt mer utvecklad mål- och resultatstyrning. (Sida, 2001b)

1.2 Problemdiskussion

Sida styrs av regleringsbrevet och de övergripande målsättningar och riktlinjer som anges där. Eftersom Sida är beroende av samarbete med ideella organisationer för att uppnå sina mål för internationellt utvecklingssamarbete krävs det att de offentliga och de ideella målen är överensstämmande. I och med att varje ideell organisation har egna utformade mål är det dock möjligt att de mäter resultat av ett projekt utifrån skilda mål, vilket naturligtvis inverkar på den information som passerar genom rapporteringssystemet. Vi blev därför nyfikna på att se om de ideella målsättningarna sammanfaller med Sidas eller om de ideella organisationerna får lov att anpassa sin verksamhet till Sidas mål eller riktlinjer för att kunna samarbeta med myndigheten. Detta leder oss in på vårt första problem:

- Hur väl stämmer målen som formulerats i regleringsbrevet överens med de mål som de sidastödda ideella organisationerna har? Genomsyrar Sidas mål och riktlinjer hela organisationshierarkin?

I den icke-vinstdrivande sektorn är verksamheten inriktad mot ”mjuka” frågor, något som kan vara svårt att följa upp med traditionell ekonomistyrning. Vi ser därför i denna sektor en övergång mot ett styrsystem mer inriktat mot mål- och resultatuppföljning. Utifrån detta vill vi granska hur styrsystemet är utformat för att bättre passa den icke-vinstdrivande sektorn enligt teorin samt hur detta system praktiseras i de organisationer vi undersöker. Vårt andra problem lyder:

- Är de organisationer vi studerar målstyrda?

Idag efterfrågas redovisning av åstadkommet resultat och måluppfyllelse i biståndssektorn i allt större utsträckning. Då det är Sida som bidrar med resurserna, men en annan part som utför själva arbetet är det viktigt att Sida får en så rättvis bild som möjligt av vad de donerade medlen har resulterat i. Med detta i åtanke faller det sig naturligt att studera samtliga organisationer i hierarkins system för uppföljning, utvärdering och rapportering för att se om resultatet på ett bra sätt förmedlas från utföraren till finansiären. Detta mynnar ut i vårt tredje problem:

- Förmedlas resultat och måluppfyllelse från utförandeorganisationerna via paraplyorganisationerna till Sida på ett bra sätt?

1.3 Syfte

Syftet med denna uppsats är att studera om Sidas mål och riktlinjer genomsyrar paraply- och utförandeorganisationerna i leden nedanför, samt om organisationernas styrsystem möjliggör redovisning av måluppfyllelse uppåt från utföraren till finansiären.

1.4 Avgränsningar

Det icke-vinstdrivande området rymmer många olika typer av verksamhet varav vi har begränsat oss till att se på organisationer som sysslar med biståndsarbete. Denna avgränsning är framför allt gjord av eget intresse för just bistånd och nyfikenhet på hur uppföljningen fungerar i denna typ av verksamhet. I och med att vi redan under den förberedande fasen av uppsatsarbetet fann att en mer målinriktad styrning förespråkas för den icke-vinstdrivande sektorn har vi valt att bygga vårt teoriavsnitt främst kring målstyrning som styrsystem. Som alternativa verktyg till vad som förespråkas för detta styrsystem har vi begränsat oss till att nämna budget och Balanced Scorecard. Vi nämner endast dessa verktyg relativt kortfattat då det inte tjänar uppsatsens syfte att redogöra för dem mer ingående.

Inom biståndsverksamheten har vi ytterligare avgränsat oss genom att bara studera fem organisationer. Inom Sida inriktar vi oss på SEKA (Avdelningen för samverkan med enskilda organisationer och humanitärt bistånd och konflikthantering) som är den avdelning som arbetar med att bedöma och utvärdera de ideella organisationer som får bidrag från Sida. Inom den ideella sektorn var valmöjligheterna betydligt fler och vi gjorde en avgränsning till organisationer som bedriver projekt med stöd från Sida för att möjliggöra en inblick i samarbetet mellan en myndighet och ideella organisationer. Bland dessa begränsade vi området ytterligare genom att göra en geografisk avgränsning till två organisationer placerade i Lund, nämligen Individuell Människohjälp (IM) och ABC (Aktiva insatser med världens Barn i Centrum). I och med att dessa organisationer får stöd genom två skilda paraplyorganisationer, Svenska missionsrådet (SMR) och Forum Syd, föll det sig naturligt att på den nivån i organisationshierarkin koncentrera studien kring just dessa två.

1.5 Målgrupp

Denna uppsats vänder sig i första hand till studenter inom det företagsekonomiska området. Vi själva anser att den icke-vinstdrivande verksamheten får för lite utrymme i undervisningen och tror därför att det även kan vara intressant för andra akademiker att få mer kunskap om detta område.

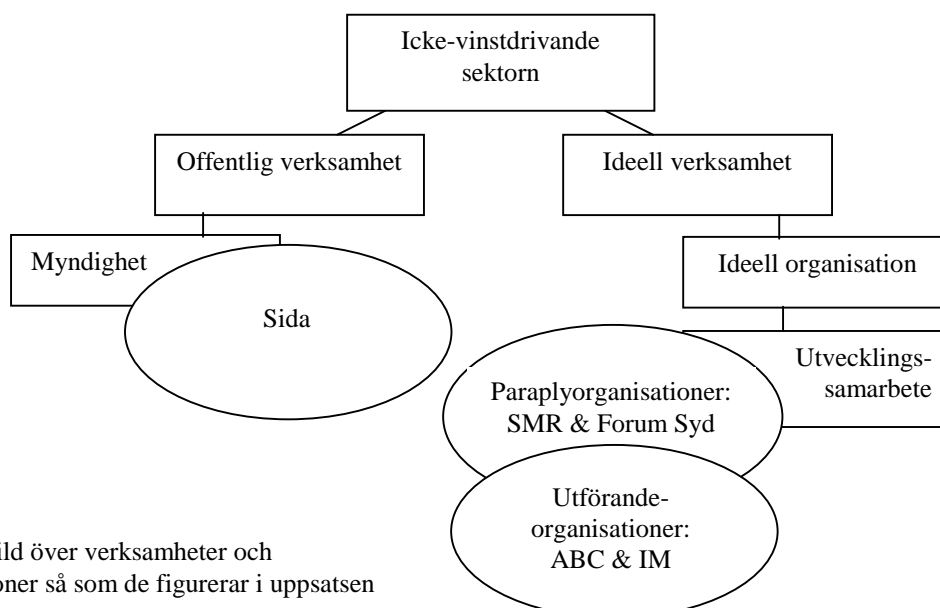
Vår förhoppning är att uppsatsen även bidrar med intressant läsning för organisationer som bedriver utvecklingssamarbete, i synnerhet dem som är understödda av Sida. De rapporter som skrivs på området gäller oftast bara den egna nivån och tar inte hänsyn till övriga led i organisationshierarkin. Vi hoppas att vi genom denna uppsats kan ge en god inblick i relationen leden emellan.

1.6 Definition av centrala begrepp

I denna uppsats rör vi oss inom ett område med många tvetydiga begrepp. Den sektor där verksamhetens främsta syfte är annat än att generera vinst är mycket varierad och inbegriper allt från små lokala intressegrupper till internationella organisationer. Sektorns omfattning gör det svårt att definiera och kategorisera både själva sektorn och dess organisationer. De flesta författare använder icke-vinstdrivande, eller nonprofit, som en sammanfattande benämning av området, men avvikelser förekommer och åsikterna skiljer sig även angående vad som ryms inom gränserna för detta område.

I somlig litteratur ses icke-vinstdrivande och ideell verksamhet som synonymer. Norstedts engelsk-svenska business-ordbok (1995) förklarar en non profit making organization dels som "organization (such as a club) which is not allowed by law to make a profit", dels som "ideell förening (organisation)". Även Norstedts svenska ordbok (1990) sammanför begreppen då ordet ideell där definieras som "som verkar utan vinstintresse för ett gott syfte". Andra författare, t.ex. Wijkström (1996) och Hatch, Benton, Kendall och Knapp (Courtney, 2002) väljer att beskriva ideell och offentlig verksamhet som skilda grenar av den icke-vinstdrivande sektorn.

Eftersom varianterna är flera vill vi klargöra i vilken mening vi kommer att bruka begreppen i just denna uppsats. För det första har vi, som de flesta forskare, valt att använda icke-vinstdrivande som den övergripande benämningen på den sektor inom vilken de organisationer vi undersöker verkar. Vidare anser vi inte att icke-vinstdrivande verksamhet bör likställas med ideell, utan vi menar att den icke-vinstdrivande sektorn grenar ut i offentlig respektive ideell verksamhet. Vår systematik följer med andra ord bl.a. Wijkströms tankar om att den ideella verksamheten är skild från den offentliga. Vi talar om myndigheten som den organisationsform som utför offentlig verksamhet och har valt att, även här i enlighet med Wijkström, bruka benämningen ideell organisation som den icke-offentliga motparten. Vår koncentration ligger vidare på den typ av ideell verksamhet som benämns utvecklings-samarbete eller biståndsarbete.



Figur 1: Bild över verksamheter och organisationer så som de figurerar i uppsatsen

Under våra litteraturstudier har vi stött på ett antal engelska begrepp som vi har översatt efter bästa förmåga. För att inga missförstånd skall uppstå listar vi nedan vår översättning av de begrepp vi anser kunna vara mångtydiga.

Input är de resurser som används i arbetet, både finansiella, materiella och mänskliga.

Output är det direkta utfallet av ett projekt.

Efficiency använder vi med innebörden effektivitet, som är ett mått på hur ändamålsenligt resurser används. Närmare bestämt mäts *efficiency* som input i förhållande till output.

Effectiveness mäter i vilken utsträckning måluppfyllelse sker, vilket också kan benämnas som effekten av arbetet.

Outcome är de effekter som ett projekt får på mottagaren.

I den del av den icke-vinstdrivande sektorn som bedriver biståndsverksamhet finner vi att både begreppet *effectiveness* och *outcome* kan likställas med innebörden effekt. Den måluppfyllelse som *effectiveness* mäter innebär i dessa fall en förbättrad situation för mottagaren som följd av ett utfört projektarbete, dvs. projektets *outcome*. Därmed kan effekten mätas både i *effectiveness* och i *outcome*.

1.7 Fortsatt disposition

Kapitel 2 - Metod

I metodkapitlet förklarar och motiverar vi vårt tillvägagångssätt under uppsatsarbetet. Vi redogör för ansatser, undersökningssyfte, metodval för datainsamling samt kritiserar slutligen använda källor.

Kapitel 3 - Teoretisk referensram

I vårt teorikapitel informerar vi läsaren om den icke-vinstdrivande sektorns två typer av organisationer; myndigheten och den ideella organisationen. Dessa organisationsformer beskrivs dels enskilt, dels i relation till varandra. Vi går därefter närmare in på det styrsystem som förespråkas för denna sektor, nämligen målstyrning. Vi redogör för de delar som är viktiga för en fungerande målstyrning, bl.a. projektprioritering, uppföljning, utvärdering och resultatrapportering. I korthet berör vi även några andra styrverktyg som icke-vinstdrivande organisationer kan bruka, nämligen Balanced Scorecard och budget.

Kapitel 4 - Empiri

Empirikapitlet är uppdelat efter de organisationer vi har studerat. Myndigheten Sida och där tillhörande avdelningen SEKA beskrivs först. Därefter ges en närmare beskrivning av de ideella organisationerna i ordningen paraplyorganisation med tillhörande utförandeorganisation i anslutning.

Kapitel 5 - Analys

I vår analys försöker vi koppla samman informationen som presenterades i de två teorikapitlen med den kunskap vår empiriinsamling har givit oss. Genom ett

granskande och kritiskt förhållningssätt ska den leda oss fram till resultatet av vår studie.

Kapitel 6 - Slutsatser

Detta kapitel har för avsikt att redovisa de slutsatser vi kan dra av vår analys. Vi vill med hjälp av dessa observationer svara på våra problemformuleringar och därigenom uppfylla uppsatsens syfte.

Kapitel 7 - Avslutande diskussion

I det avslutande kapitlet för vi en diskussion kring vårt uppsatsarbete. Vi presenterar vilka lärdomar arbetet har givit oss och vilket bidrag vi hoppas att uppsatsen har givit läsaren. Vi ger även förslag på fortsatt forskning inom området.

2. METOD

Syftet med denna uppsats kan sägas vara av deskriptiv karaktär med inslag av en explorativ studie. Vi anser att den kvalitativa undersökningsmetoden är bäst lämpad för syftet och utöver litteraturstudier har i huvudsak semistrukturerade intervjuer genomförts för att ge oss en så bra bild av organisationernas arbetssätt som möjligt. Eventuellt kan vissa felaktigheter ha uppstått vid datainsamlingen, t.ex. på grund av att teorin egentligen har samlats in och tolkats i annat syfte eller att förståelsen vid intervjuerna inte har varit fullständig. Vi har dock så långt vi har kunnat försökt minimera felkällorna för att kunna presentera en studie med hög validitet och reliabilitet.

2.1 Undersökningssyfte

Saunders et al. (2000) talar främst om tre undersökningssyften; explorativt, deskriptivt och explikativt. De anser att samma arbete kan använda flera syften samtidigt och att syftet mycket väl kan ändras under tiden som arbetet fortlöper. Vårt syfte med denna uppsats är framför allt av deskriptiv karaktär då vi har för avsikt att studera och redogöra för Sidas och underorganisationernas mål, uppföljning och utvärdering. Enligt författarna kan en deskriptiv studie även vara en del av en explorativ studie, vilket vi anser att vår uppsats är ett exempel på. Genom att studera förhållandet mellan de tre leden försöker vi redogöra för en ny synvinkel av ett redan uppmärksammat problem. Saunders et al. ser tre huvudsakliga vägar att gå för att genomföra en explorativ studie; (1) söka i befintlig litteratur, (2) tala med experter inom området eller (3) genomföra studier av ”fokusgrupper”. Vi valde att följa de två första vägarna i och med våra litteraturstudier och genomförda intervjuer med personer väl insatta i ämnet.

2.2 Val av undersökningsmetod

Vi har valt att tillämpa en kvalitativ undersökningsmetod då vår avsikt är att studera Sida och underorganisationernas styrsystem på djupet snarare än på bredden. Orsaken till detta är att vi, inom den tidsram som ges för uppsatsarbetet, vill få en god förståelse för några få organisationers styrsystem. En kvalitativ metod innebär också att den information som samlas in för analysering och tolkning inte skall uttryckas i sifferform (Lundahl & Skärvad, 1992), något som vi heller inte har för avsikt att göra i vår uppsats. Vi försöker vidare dra våra slutsatser utifrån data såsom attityder, värderingar och föreställningar.

2.3 Val av ämne och studieobjekt

Alla i uppsatsgruppen var i utgångspunkten intresserade av att studera den icke-vinstdrivande sektorn då vi anser att vår utbildning i allt för liten utsträckning har berört detta ämnesområde. Vi fann det därför intressant att de hur denna sektor fungerar och ville genom vår uppsats förvärva ny kunskap om området. Med anledning av vårt eget intresse för humanitärt arbete föll valet på icke-vinstdrivande verksamhet i form av biståndsarbete. De organisationer vi har valt att undersöka är därför samtliga exempel organisationer som är verksamma inom detta område.

Redan från start visste vi att vi ville undersöka hur en organisation i denna sektor följer upp och utvärderar resultatet av sin verksamhet. Då vi tidigt i processen bestämde oss för att studera ledet av organisationer från finansiär till utförande, blev syftet att undersöka måluppfyllelse och utvärdering på alla nivåer i organisationshierarkin. Överst finner vi myndigheten, som i vårt fall representeras av Sida, nederst är de s.k. utförandeorganisationerna, ABC och IM, och där emellan befinner sig paraplyorganisationerna Forum Syd och SMR. Att valet föll just på dessa fyra organisationer i leden under Sida beror främst på geografiska anledningar. Både ABC och IM har huvudkontor i Lund, där vi i skrivandets stund befinner oss, varför det kändes lägligt att inrikta sig på dessa. Därefter föll det sig naturligt att studera just de paraplyorganisationer som kanaliserar sidabidrag till ABC och IM, dvs. Forum Syd respektive SMR.

2.4 Informationsinsamling

Denna uppsats består både av primär- och sekundärdata. Teorikapitlen bygger på sekundärdata hämtad från böcker och vetenskapliga artiklar medan empiriavsnittet är sammanställt utifrån organisationernas eget informationsmaterial, internt material och fakta från deras hemsidor på Internet. För att få bättre förståelse för problemområdet har vi även kompletterat sekundärdatan med primärdata, härstammande från intervjuer som har hållits med lämpliga personer från de berörda organisationerna.

2.4.1 Sekundärdata

Eftersom vår kurslitteratur i företagsekonomi bara ytligt har berört ämnet icke-vinstdrivande verksamhet började vi vårt sökande efter relevant litteratur med att studera tidigare skrivna uppsatser inom området. Dessa uppsatser gav oss dels ett djupare intresse för ämnet, dels gedigna förteckningar av litteratur som behandlar det icke-vinstdrivande området. Vi fick också systemrevisioner och annat skrivet material från våra utvalda organisationer, vilket gav oss tips på relevant litteratur att läsa. Det var i detta skede vi fick reda på att Sida arbetade med målstyrning vilket ledde oss in på den banan. Vårt teoriavsnitt bygger på ett urval av dessa böcker och skrifter samt övrig litteratur som vi har kommit över genom sökande i olika databaser. Främst har Lunds universitetsbiblioteks egen katalog Lovisa, artikeldatabasen Elin och den landsomfattande skolbibliotekssökmotorn Libris kommit till användning. De sökord vi har använt oss av är icke-vinstdrivande organisation/verksamhet, ideell, offentlig, myndighet, styrsystem/modell, management, målstyrning, uppföljning, utvärdering,

mätning, Sida och bistånd i varierande kombinationer på svenska och engelska. Vi har i stor grad fokuserat vårt sökande på litteratur skriven för icke-vinstdrivande verksamhet, vilket har lett till en begränsning i urvalet av litteratur. Ett bredare sökunderlag borde kanske ha tillämpats för att finna andra metoder som även de lämpar sig för icke-vinstdrivande verksamhet.

Eftersom sekundärdata är framtagen i annat syfte än vårt är det inte alltid säkert att denna passar in på det problem vi ska undersöka. Efter genomgång av de böcker och artiklar vi funnit valde vi därför ut de teorier som vi ansåg vara relevanta för vår uppsats syfte.

Organisationernas, i vissa fall mycket omfattande, hemsidor på Internet gav oss ytterligare möjlighet till inblick i verksamheten och tillgång till organisationernas stadgar och policys. Genom att fördjupa oss i utvalda teorier och empirisk fakta har vi byggt upp den referensram som ligger till grund för våra analyser och slutsatser.

2.4.2 Primärdata

Primärdata är viktig eftersom resultatet blir bättre anpassat till undersökningens problem och ger bättre informationsunderlag än sekundärdata. Enligt Halvorsen (1998) är intervjun den i särklass säkraste källan vad gäller primärdata. Vi ansåg också att intervjuer var det mest passande alternativet för att samla in primärdata bl.a. för att det på grund av tidsbrist är svårt att på plats observera flera organisationer under en längre tid.

2.4.2.1 Urval

Vid kvalitativa studier menar Saunders et al. (2000) att det inte främst är ett statistiskt representativt urval som eftersträvas utan att det är vanligare att intervjupersonerna utgörs av ett så kallat strategiskt urval. Vi utsåg samtliga intervjupersoner på strategisk grund då de hade god insyn i sin organisations verksamhet och framför allt i arbetet med sidafinansierade projekt. I de fall då vi inte samtalade med intervjupersonen vid vår första kontakt med organisationen blev vi hänvisade till denne just på grund av att han eller hon skulle vara bäst lämpad att svara på våra frågor. Däremot kan vi inte vara säkra på att denna hänvisning inte var en delegering som skedde p.g.a. tidsbrist. Då respondenterna i de allra flesta fallen kunde svara på alla våra frågor anser vi att vårt urval utgörs av personer som hade den kunskap vi efterfrågade. Naturligtvis spelade lättillgänglighet en viss roll eftersom det var viktigt för oss att inom en snar framtid få möjlighet till intervju. Det finns alltid en möjlighet att vi kunde ha intervjuat personer som hade varit ännu mer lämpade att svara på våra frågor, men utifrån våra dåvarande kunskaper kunde vi inte bedöma hur insatta respondenterna var i ämnet utan fick lita på våra kontakter inom organisationerna.

2.4.2.2 Intervjuteknik

Insamlingen av primärdata har skett genom intervjuer utförda både via e-post, via telefon och genom personliga besök. Anledningen till denna uppdelning är att intervjupersonerna på SMR själva efterfrågade just en e-postintervju och att de berörda på SEKA och Forum Syd ansåg att en telefonintervju var bäst lämpad för den

begränsade tid de kunde avsätta till våra frågor. Då de respondenter som inte befann sig i Lund var väldigt upptagna och inte kunde avsätta speciellt mycket tid till våra frågor fann vi heller ingen anledning att resa till Stockholm för att genomföra intervjuerna på plats. De lokala ideella organisationerna ABC och IM ställde emellertid gärna upp på besöksintervjuer.

Saunders et al. (2000) delar in intervjuer efter struktureringsgrad. Vid telefon- och besöks intervjuerna har vi använt oss av en s.k. semistrukturerad intervjumetod. Detta innebär att intervjun fortlöper som ett samtal, trots att konversationen styrs utifrån ett antal förberedda frågor (Bilaga 1). Denna intervjumetod lämpar sig bäst för kvalitativa undersökningar, och främst för sådana där syftet är av explorativ art. I den mån vi hade tillgång till e-postadresser till intervjupersonerna sändes frågorna ut i förväg för att ge respondenterna en chans att förbereda sig.

Vid genomförandet av besöksintervjuerna var vi alla tre närvarande. En av oss fick huvudansvaret för att ställa frågor och de övriga två koncentrerade sig på att anteckna svaren. Alla tre deltog dock i konversationen eftersom följdfrågor och frågor som inte stod på frågeformuläret dök upp under intervjuens gång. Intervjuerna tog som regel drygt en timma att genomföra. Direkt efter intervjun satte vi i uppsatsgruppen oss tillsammans och diskuterade och sammanställde våra anteckningar för att få en så komplett och riktig bild som möjligt.

Telefonintervjuerna genomfördes med bara en av oss närvarande. Detta beror på att det inte var möjligt för respondenterna att bestämma en speciell tid då vi kunde utföra intervjun utan vi fick lov att prova oss fram. Den av oss som genomförde intervjun skrev dock rent svaren direkt efteråt för att få en så strukturerad bild som möjligt.

Till de respondenter som valde att svara via e-post skickades det förberedda frågeformuläret ut med en önskan från oss om att få svar i retur ungefär en och en halv vecka senare.

Respondenterna var hjälpsamma och skickade oss utfyllande information i de fall de ansåg att våra frågor var för komplicerade och övergripande för att besvara på rak arm. Därutöver var de villiga att svara på kompletterande frågor via telefon eller e-post i mån av tid. Före tryck gavs även intervjupersonerna möjlighet att läsa igenom och godkänna det sammanskrivna materialet. Detta för att undvika eventuella missförstånd och tolkningsavvikelser som kan ha uppkommit i redogörelsen.

2.5 Utvärdering av data

I utvärderingen av den insamlade informationen är det viktigt att den är korrekt och trovärdig. (Dahmström, 2000) Vid resultatsammanställningen bör därför felkällor, reliabilitet, validitet och källkritik beaktas.

2.5.1 Felkällor

Lekvall och Wahlbin (1993) preciserar ett antal typer av fel som kan uppstå i en undersökning. Ett fel redan i *syftet* kan t.ex. medföra att undersökningen inte besvarar

rätt frågor. Under uppsatsens gång har vi genom våra teoristudier och intervjuer, naturligt nog, fått mer kunskap om vårt ämnesområde. Denna process har lett till diskussioner oss emellan om innehållet i just syftet och våra problemformuleringar. Vi har dock hela tiden hållit oss inom teorins omfattning och inom ramarna för vårt frågeformulär.

Ett annat fel som kan uppstå vid en undersökning är *inferensfel*. Med inferensfel i undersökningen kan det bli problematiskt att dra riktiga slutsatser utifrån resultatet. Exempel på inferensfel är urvalsfel och bortfallsfel. (Lekvall och Wahlbin, 1993) Vårt val att studera just avdelningen SEKA inom Sida präglades av tillfälligheter och slumpen, något som kan indikera urvalsfel. Vi anser inte att valet av SEKA var felaktigt, men kan i efterhand konstatera att en annan avdelning, t.ex. UTV (utvärderingsenheten), också borde ha studerats. I och med att vi var noviser inom detta teoriområde kan även vårt val av författare ha lett till urvalsfel. Det har varit svårt för oss att bedöma vilka författare som är erkända inom detta område och det kan därför ha hänt att vi har valt bort en författare som borde ha varit omnämnd.

Bortfallsfel har i vårt uppsatsarbete förekommit då en respondent endast svarade på några av de frågor vi skickade ut via e-post. En annan respondent hänvisade huvudsakligen till redan skriven information istället för att ge personliga svar på våra frågor, vilket även det i viss mån kan anses som bortfall. Även när det gäller litteratur kan bortfallsfel i viss mån ha uppstått då bibliotekskö har hindrat oss från att tillgå ett antal böcker.

Vidare talar Lekvall och Wahlbin (1993) om *mätfel* som en skillnad mellan erhållet värde och sant värde. Dessa fel orsakas av mätinstrumentet, mätmetoden, intervjuaren och respondenten. Vi har samlat in information genom olika metoder som kan ha lett till mätfel. Vid två tillfällen har vi intervjuat respondenterna öga mot öga. I samband med detta kan s.k. intervjuareffekt ha uppstått om vi omedvetet påverkade respondenterna i deras svar. Fördelen med de personliga intervjuerna är dock att vi kunde ställa följdfrågor direkt och att vi alla tre var närvarande för att höra svaren. Nackdelen med de telefonintervjuer som har genomförts var att den som höll i intervjun måste anteckna svaren samtidigt som hon ställer frågorna. Respondenterna har dock i efterhand fått gå igenom och redigera texten om de så önskade.

2.5.2 Reliabilitet

Reliabilitet är det samma som tillförlitlighet och mäter i vilken utsträckning ett mätinstrument eller tillvägagångssätt ger samma resultat vid upprepade tillfällen under i övrigt lika omständigheter. (Bengtsson & Bengtson, 1995) Då våra intervjuer genomfördes utan påtryckning från oss, torde detta ha gett respondenterna möjlighet att fritt uttrycka sina åsikter vilket gör hög reliabilitet tänkbart. Vid analys av kvalitativ data menar dock Dahmström (2000) att begreppet reliabilitet måste behandlas annorlunda eftersom kvalitativ data samlas in genom interaktion med andra människor. Den föränderliga verkligheten gör det omöjligt att samla in helt identisk data vid två olika tillfällen som sedan kan mätas. Det traditionella reliabilitetsbegreppet är därför inte lämpat för att fastställa värdet av en kvalitativ analys.

Mer passande är att tala om kvalitativ generalisering, vilket är den för närvarande bästa ”helhetsbilden”. För att en undersökning ska vara generaliserbar bör den vara informationsrik och fullständig så att den som studerar resultatet kan bedöma i vilken utsträckning resultatet är överförbart till andra fall. En undersöknings trovärdighet bestäms alltså snarast av hur systematiskt datainsamlingen och analysen har genomförts samt hur öppet undersökningsprocessen redovisas. (Christensen et al., 1998) Vi anser att vi har arbetat mot kvalitativ generalisering genom att så fullständigt som möjligt redovisa hur vi har gått tillväga vid vår datainsamling. I Bilaga 1 kan läsaren ta del av vårt frågeformulär som ligger till grund för intervjuerna. För att skapa en sammanhängande bild av intervjuer, empiri och analys har vi även valt att följa frågebatteriets upplägg genom dessa kapitel. Vi har också definierat sådana begrepp som vi har märkt tolkas på olika sätt av tidigare författare för att precisera med vilken betydelse vi brukar begreppet.

2.5.3 Validitet

Bengtsson och Bengtson (1995) beskriver begreppet validitet som ett mått på att forskaren verkligen har samlat in data om det som avses mätas och inte har förirrat sig i någonting utan egentlig relevans för forskningen. För att hålla en hög validitet i undersökningen har vi noggrant gått igenom vilken slags information som behövdes för att besvara problemställningen. Vid våra intervjuer var syftet dels att få information om målen samt uppföljnings- och utvärderingssystemet i den organisation som intervjupersonen var aktiv i, dels att bilda oss en uppfattning om informationen som rapporteringssystemet förmedlar uppåt. I och med att enbart ett fåtal intervjuer utfördes på varje nivå i organisationshierarkin är vi medvetna om att vi möjligtvis bara har lyckats fånga just våra respondenters åsikter. Risken finns att dessa kanske inte svarar för de övergripande ståndpunkterna i organisationerna då personer kan uppfatta olika saker som viktiga. Då vi gjorde vårt urval efter personernas förmåga att kunna svara på frågor med vår inriktning hoppas vi dock att respondenterna har varit tillräckligt insatta i ämnet och representativa nog att bidra till vår undersöknings validitet.

Att respondenterna, i den mån det var möjligt, innan intervjutillfället fick möjlighet att läsa igenom frågeställningarna tror vi ytterligare har bidragit till att skapa en hög validitet. Det är viktigt att intervjufrågorna får samma innebörd för den som besvarar dem som för intervjuaren, varför vi på frågeformuläret valde att definiera de begrepp vi ansåg kunna vara svårförståeliga. Vid de intervjutillfällen där vi fanns på plats kunde vi även förklara och utveckla eventuella oklara resonemang. Vid de intervjuer som utfördes per e-post hade vi inte samma möjlighet att interagera, men vi klargjorde för respondenterna att vi fanns tillgängliga både per telefon och per e-post för att tydliggöra eventuella oklarheter. Då ingen sådan begäran om upplysning inträffade förmodar vi att intervjupersonerna inte fann våra frågor svårtolkade.

2.5.4 Källkritik

Den sekundärdata vi hämtade utifrån litteratur kan dels av forskaren ha varit insamlad och tolkad i annat syfte än vad vi antagit, dels har vi förmodligen inte kunnat undgå att sätta vår prägel på informationen. Vi har så långt det är möjligt försökt att inte

-METOD-

blanda in egna åsikter och värderingar, speglade av tidigare kunskaper. Då vi under arbetets gång har stött på oklarheter har vi gemensamt diskuterat fram hur informationen bör bedömas, men som Bengtsson och Bengtson (1995) uttrycker det är det oundvikligt att en forskare påverkas av sina värderingar. Detta gör dock inte forskningen mindre korrekt, menar författarna, utan det är fullt möjligt att presentera olika sanningar utifrån skilda synsätt, infallsvinklar och förhållningssätt.

De sekundära källorna i form av internt material från organisationerna anser vi vara tillförlitliga då dessa rapporter har skrivits av utomstående i syfte att granska verksamheten. De borde därför ej vara partiska. Ett antal källor är hämtade från Internet, dock främst från organisationernas hemsidor som bör kunna anses som seriösa. Med denna motivering anser vi att tillförlitligheten är hög även för dessa källor. Denna sekundärdata kan möjligtvis kritiseras vad gäller uppdateringar. Vi har inte lyckats finna publiceringsdatum på samtliga sidor, men i möjligaste mån har vi använt oss utav aktuell information. För att undvika att källorna försvinner i samband med uppdateringar av hemsidorna har vi valt att bifoga utskrifter av den information vi har hämtat från Internet.

De primära källorna i form av intervjuer är svåra att bedöma vad gäller tillförlitligheten då de är av mer subjektiv karaktär. En felkälla kan vara att respondenterna inte lämnar sitt "sanna" svar. Vi ser dock inga motiv till att intervjupersonerna inte skulle uttrycka sina raka åsikter. Felen behöver emellertid inte bero på att de avsiktligt ljugar utan kan vara en följd av att respondenterna minns fel eller inte riktigt förstår frågan. Som utomstående är det omöjligt att till 100 procents säkerhet veta om respondenterna har uppfattat och tolkat frågorna på det sätt som avsetts. Som nämnts tidigare har vi dock försökt undvika detta problem genom att ställa preciserade frågor samt låtit respondenterna läsa igenom materialet. Vår förhoppning och strävan är därför naturligtvis att svaren från intervjuerna är tillförlitliga och tolkade på avsett vis. Då respondenterna från paraplyorganisationerna och SEKA var mycket upptagna, kan det även tänkas att de inte hade ner så mycket tid på att fundera över de frågor vi ställde.

3. TEORETISK REFERENSRAM

I detta kapitel definieras myndigheten och den ideella organisationen och förhållandet dem emellan belyses. Därefter ser vi närmre på målstyrning, ett styrsystem som sätter effekten för mottagaren i fokus, vilket är viktigt i den icke-vinstdrivande sektorn. Vi beskriver hur en organisation som står inför ojämförbara valmöjligheter kan använda The Value Sieve. För att målstyrning skall få önskad effekt bör målen vara tydliga, mätbara och realistiska och resultatet skall vara möjligt att följa upp. Resultatet bör även utvärderas och rapporteras för att erfarenheter och lärdomar skall kunna tas tillvara. Avslutningsvis i kapitlet nämns budget och Balanced Scorecard kortfattat som två styrverktyg utöver målstyrning.

3.1 Den icke-vinstdrivande sektorn

Beroende på en organisations uppbyggnad, funktion och mål går det att särskilja olika typer av organisationer. De tre vanligaste organisationsformerna är det marknadsdrivna företaget, myndigheten och den ideella organisationen. Det marknadsdrivna företaget syftar på kommersiella företag som är skapade utifrån en affärsidé och som är beroende av efterfrågan på marknaden för sin överlevnad. (Forum Syd, 2000) Då syftet med denna uppsats är inriktat mot icke-vinstdrivande verksamhet lämnar vi i och med denna korta presentation det marknadsdrivna företaget bakom oss och koncentrerar oss på återstående två organisationsformer som utgör den icke-vinstdrivande sektorn.

3.1.1 Myndigheten

Med myndigheten avses den typ av offentlig organisation som finns till för att utföra samhällsuppdrag på order av staten, kommunen eller landstinget. (Forum Syd, 2000) Enligt Ekonomistyrningsverket (1999) har, sedan slutet av åttiotalet, en reformation av styrningen pågått i denna verksamhet. Syftet har varit att effektivisera den ekonomiska styrningen och resultatet är användandet av ett mer mål- och resultatnriktat styrsystem som bygger på målformuleringar, återrapporteringskrav samt uppföljning och utvärdering av resultat. Utvecklingen av ekonomistyrningen har lett till delegering och ökade befogenheter för myndigheterna att själva besluta om sin verksamhet. De måste dock fortfarande agera inom vissa ramar, vilka utgörs av lagar, förordningar, instruktioner, regleringsbrev och föreskrifter. De ökade befogenheterna för även med sig ett ökat tryck på uppföljning och rapportering av resultat, likväl som målpåfyllelse och effektivitet i användningen av de offentliga resurserna.

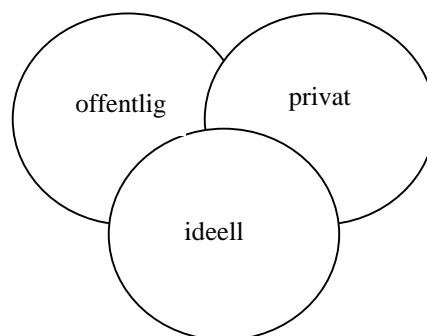
3.1.2 Den ideella organisationen

Nationalencyklopedin (1992) kategoriserar en ideell organisation som en sammanslutning som arbetar för att gynna medlemmarnas gemensamma ideologiska strävanden snarare än deras ekonomiska intressen. Wijkström (1996) menar att den svenska ideella verksamheten länge har kommit i skymundan i forskningen. Det saknas inte bara relevant teori och empiri på området, utan även själva begreppsapparaten är väldigt diffus. Kårt barn har många namn heter det, vilket även är fallet för den ideella organisationen som bl.a. har kallats medlemsbaserad organisation, folkrörelse- och intresseorganisation. En studie utförd av Wijkström visar dock att begreppet ideell är det som flest organisationer inom detta område, både stiftelser, välgörenhetsorganisationer och föreningar, kunde identifiera sin verksamhet med.

Försök till att definiera den ideella organisationen, inte bara begreppsligt utan utifrån dess struktur och verksamhetskaraktär, har enligt Wijkström (1996) resulterat i en internationellt vedertagen definition byggande på fem nyckelkriterier. Tidigare har, enligt Courtney (2002), forskaren Hatch ansett tre av dessa vara kriterier som begränsar den ideella organisationen, Kendall och Knapp har nämnt fyra av de fem i sin avgränsning medan Benton överensstämmer i alla fem. En ideell organisation skall i enlighet med Wijkströms åsikt, som är den senaste i raden och dessutom den som sammanför samtliga kriterier, vara: (1) *formaliserad*, dvs. till viss del institutionaliserad, (2) *privat*, och därmed fristående från den offentliga sektorn, (3) *ideell*, dvs. i huvudsak inte syfta till ekonomisk vinst eller avkastning till förmån för ägare eller styrelse, (4) *självstyrande*, i meningen att organisationen själv kontrollerar sina aktiviteter och (5) föremål för *ideella insatser*, i form av ideellt arbete eller gåvor och donationer från privatpersoner.

3.1.3 Relationen mellan den ideella och den offentliga sektorn

I ett försök att påvisa svårigheten i att dra klara gränser mellan de olika sektorerna visar Courtney (2002) ett schema med överlappande cirklar. Normalt sett brukar schemat bestå av två cirklar; den offentliga och den privata, men forskare på det ideella området lägger ofta till en cirkel för den ideella sektorn.



Figur 2: Schema över de tre sektorerna
(Källa: Courtney, 2002)

Huxham och Vangen (1996) delar denna uppfattning om att många ideella organisationer samarbetar med offentliga som kan erbjuda både finansiellt stöd och kunskap. Offentliga organisationer söker i sin tur samarbete med ideella verksamheter som ofta har en mer informell kommunikation och närhet till medborgarna. Detta överlappande förhållande mellan den offentliga och den ideella sektorn stämmer bra in på hur relationen mellan sektorerna i Sverige ser ut. Johansson (2003) menar att den svenska relationen mellan den offentliga och den ideella sektorn kännetecknas både av närhet och av beroende. Med närhet avses i detta fall kontakt och kommunikation, medan beroende syftar på behovet av finansiering och styrning. Med andra ord är de svenska ideella organisationerna i hög grad beroende av offentlig finansiering, men närheten och kommunikationen har lett till att organisationerna trots allt är relativt självständiga.

Den samverkan som sker mellan ideella och offentliga insatser uttrycker Johansson (2003) genom ett antal roller som de ideella organisationerna spelar i relationen till den offentliga sektorn.

En organisation kan t.ex. agera som ett *avantgarde* och ha rollen som ”spejare”. Dess uppgift är att upptäcka nya problem eller målgrupper som välfärdsstaten ännu inte nått ut till, samt övervaka att den offentliga sektorn tar itu med dessa. Ideella organisationer kan annars komplettera det grundarbete som den offentliga sektorn utför. Denna *komplementroll* kan antingen utföras genom ett agerande som välfärdsförstärkare, såsom t.ex. Röda Korset, eller genom att den ideella organisationen skapar välfärdsopinion i samhället. Mer offensiva former den ideella organisationens roll kan ta är att agera som ett *alternativ* till myndigheternas verksamhet, dvs. ha ett slags konkurrentförhållande till den offentliga sektorn, eller att *ersätta* verksamhet som tidigare sköts av stat, landsting eller kommun. Utöver dessa roller nämner Davidsson (1994) den ideella organisationens roll som *entreprenör*. Med detta menar hon att den ideella organisationen kan driva verksamhet på uppdrag av den offentliga sektorn. Den ideella organisationen skulle m.a.o. verka som en myndighet.

Ett samarbete mellan en myndighet och en ideell organisation är ofta krävande och utmanande. Huxham och Vangen (1996) betonar vikten av att organisationerna arbetar mot en *gemensam målsättning*. Alla deltagare måste vara klara över varför samarbetet existerar och vad de skall göra för att uppnå målen. Att komma överens om målsättningen för ett samarbete är en krävande process då båda parterna kan ha olika intressen och målsättningar med samarbetet. Vidare krävs det att organisationerna måste vara villiga att *kompromissa* i processen då målen ofta är olika och även kulturen och värderingarna kan skilja sig åt. För att kompromissandet skall fungera måste kommunikationen vara god mellan de samarbetande organisationerna. *Kommunikation* beaktar, enligt författarna, den betydelse språket och jargongen har. När professionella arbetar tillsammans med frivilliga talar de ofta olika språk, det är därför viktigt att de samarbetande förstår varandra och utgår från samma definitioner av uttryck och begrepp. Vem som får delta i planering och beslut rörande samarbetet visar hur *demokratisk* och *jämställd* samarbetsprocessen är. Det argumenteras för att alla som har intresse av samarbetet också bör ha något att säga till om, men det gäller att hitta balans så att inte mängden deltagare blir ett hinder i processen. Personer som arbetar i den ideella samarbetsorganisationen uppfattar ibland att det är en maktobalans parterna emellan. Haberman (1994) varnar även hon för att samarbetet

mellan staten och de ideella organisationerna riskerar att ske på det offentliga villkor eftersom det oftast är staten som har både makten och pengarna. En grundläggande tillit och respekt mellan de samarbetande organisationerna bör därför prioriteras. Slutligen poängterar Huxham och Vangen (1996) att det krävs *beslutsamhet* och *engagemang* från båda de berörda parterna för att samarbetet ska fungera som önskat.

Efter denna introduktion till organisationsformerna inom den icke-vinstdrivande sektorn och deras förhållande övergår vi till att i följande avsnitt se närmare på det styrsystem som förespråkas för dessa organisationer, nämligen målstyrning.

3.2 Målstyrning

3.2.1 Vad är målstyrning?

Målstyrning som metod utvecklades av Peter Drucker på 1950-talet och innebär att det operativa arbetet styrs utifrån de mål som har satts upp för verksamheten. Fokus ligger på *att* uppnå målen, inte på *hur* man uppnår dem. (Lindvall, 2001) Metoden har utvecklats för den vinstdrivande sektorn, men har även debatterats mycket utifrån den icke-vinstdrivande sektorns verksamhet. Svensson (1997) menar att idén med målstyrning är att effekten för mottagaren, dvs. *outcome*, sätts i fokus.

I målstyrning ligger vikten på att ange mål för verksamheten som helhet och för dess delar, för att sedan följa upp i vad mån målen har nåtts. Meningen med denna typ av styrning är att ledningen formulerar vilken *outcome* de förväntar sig i förhållande till de resurser som tilldelas. Medarbetarna får därefter själva bestämma hur de ska uppnå detta, vilket leder till en mer decentraliserad organisationsstruktur. (Svensson, 1997) Detta överensstämmer med tankarna kring *bottom-up* styrning, där alla i organisationen får delta i processer som analys, planering och handling. Organisationen blir mer flexibel då problem kan identifieras snabbare och lösningar kan genomföras utan att behöva vänta på instruktioner ovanifrån. Johnson (1992) poängterar vikten av att gemensamma målsättningar, visioner och värderingar genomsyrar en *bottom-up* styrd organisation så att de anställda präglas av dessa i sitt arbete. För detta krävs en god dialog mellan de som sätter målen och de som utför aktiviteterna. (Svensson, 1997) Johnson (1992) menar att genom att tilldela den enskilde medarbetaren större ansvar och frihet skapas en organisation i harmoni där de anställda känner sig mer uppskattade och värdefulla. Lindvall (2001) instämmer och framhåller att målstyrning minskar det dåliga beteendet baserat på individuella behov som detaljstyrning kan leda till. Istället arbetar man för gruppen. Svensson (1997) har samma ståndpunkt och menar att målstyrning leder till att personliga och organisatoriska mål sammanfaller.

Det som har sagts ovan kan sammanfattas i två av de fyra syften med målstyrning som Söderholm (1998) definierar i sin avhandling på området. Dessa är att samordna verksamheten och att motivera medarbetarna. Söderholm menar att Drucker anser det första syftet vara det viktigaste. Eftersom Drucker menar att medarbetarnas visioner och värderingar präglas av deras dagliga arbete leder det till att de arbetar mot mål som inte stämmer överens med organisationens mål som helhet. Genom kommunikation mellan olika nivåer blir det lättare att skapa gemensamma värderingar

och visioner, få alla medarbetare att arbeta mot samma mål och därmed samordna verksamheten. Det andra syftet anser Söderholm (1998) uppfylls genom tre faktorer; meningsfullhet, personligt ansvar och feedback. Eftersom alla delar i organisationen på något sätt skall vara förenliga med organisationens mål uppfattas det enskilda arbetet som meningsfullt. Målen delas upp i olika nivåer och medarbetarna får själva avgöra hur de vill gå tillväga för att uppnå detta vilket medför ett ökat personligt ansvar. Slutligen krävs feedback genom uppföljning för att medarbetarna skall bli medvetna om vad deras resultat har lett till.

Det tredje syftet som Söderholm har definierat går ut på att mäta hur väl organisationen uppfyller sina mål. Genom att analysera mått och resultat kan en bedömning av organisationens verksamhet göras utifrån antingen ett lärande eller ett kontrollerande syfte. (Söderholm, 1998) Detta överensstämmer med det som Pihlgren och Svensson (1994) definierar som huvudsyftet med målstyrning, nämligen att öka effektiviteten i organisationen. Författarna delar upp effektivitet i yttre respektive inre effektivitet vilket kan översättas med begreppen *outcome* och *efficiency* som vi har definierat i det inledande kapitlet. Målstyrning leder enligt Pihlgren och Svensson till ökad yttre effektivitet genom att målen bryts ned och blir klarare i de olika organisationsnivåerna. Då det är mottagaren som är i centrum sätts målen alltid utifrån dennes perspektiv vilket ökar sannolikheten för ökad effektivitet. Den inre effektiviteten kan ökas genom en förhöjd motivation, eftersom frihet och ansvar premieras och tydligare målinriktning förenar både personliga och organisatoriska mål. Styrningen förbättras också då den koncentreras till det mest väsentliga istället för till detaljer.

Det fjärde syftet definierar Söderholm (1998) som legitimitet, med innebörden att det finns fördelar med målstyrning som överträffar eventuella brister i effektivitet. Detta perspektiv har främst förespråkats av akademiker och använts vid studier av den offentliga sektorn. Den offentliga sektorn kan nämligen inte visa sin "duglighet" via en hög vinst utan behöver andra metoder. Då är målstyrning bra. I ett senare avsnitt (3.2.3) ser vi närmare på målstyrning i den offentliga sektorn.

Målstyrning fokuserar på att uppnå mål, på att fler anställda ska bli nöjda (dvs. att personliga mål sammanfaller med organisatoriska mål) samt på att planering och kommunikation förbättras. Rombach (1991) har utifrån litteraturen sammanställt ett flertal framgångskriterier som måste uppnås för att målstyrning skall få önskad effekt. Dessa är att klara mål formuleras, att de anställda får inflytande i målformulering, att resultaten kan följas upp och mätas, att måluppfyllelse belönas och att målstyrning har ledningens stöd. Att alla kriterier uppfylls anser författaren vara omöjligt, varför han är negativ till målstyrningen. Även om vissa faktorer uppfylls anser han inte att målstyrning får den positiva effekt som många andra anser att metoden har.

3.2.2 Mål

I den litteratur vi har studerat framhävs samma sorts egenskaper för hur mål bör vara utformade. Det krävs att målen är realistiska, mätbara och tydliga för att de skall kunna uppnås. Ett antal författare (bl.a. Svensson, Latham och Locke) tillägger även att tiden för måluppfyllelse bör anges. Mål skiljer sig på dessa plan från den mer abstrakta visionen. Vidare bör målen enligt Steers och Porter samt Latham och Locke

vara höga och utmanande, men ändå realistiska. (Söderholm 1998) Söderholm nämner även att målen bör vara hierarkiska, m.a.o. det att det mest övergripande målet leder ner till underordnade mål osv.

Lindvall (2001) menar att då målstyrning kräver att endast ett fåtal mål definieras kan detta storsystem vara svårt att använda om organisationen bygger på flera komplicerade verksamheter. Viktiga delar i verksamheten kan då riskera att nedvärderas i betydelse. Rombach (1991) kritiserar även han målstyrning som metod och hävdar att den verkar vara ogenomtänkt. Detta beror på att metoden varken ger ledning om hur målhierarkier kan ställas upp, hur mål kan brytas ner eller vilka medel som skall användas för att ta fram en beslutsprocess angående problem, alternativ och lösningar. Som exempel på förespråkare för målstyrning kritiseras Pihlgren och Svensson för att inte ge just denna ledning trots att de är medvetna om problemen.

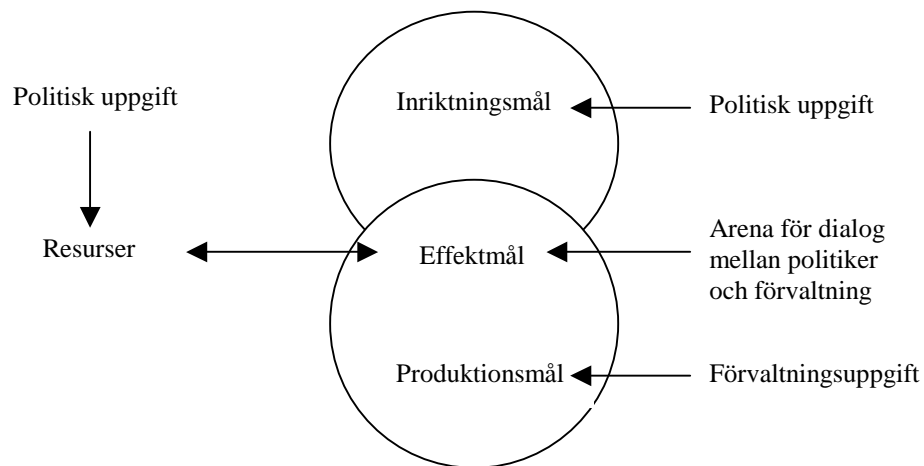
3.2.3 Målstyrning i den offentliga sektorn

Den offentliga styrningen har länge kännetecknats av detaljstyrning där kriterier sätts och beslut tas högt upp i organisationen. Detta hierarkiska beteende karaktäriserar s.k. top-down styrning där planering och beslut inom verksamheten sker på ledningsnivå. Kontroll och kommandon är nyckelord i denna typ av organisation och mätning av resultat sker framför allt i kvantitativa termer genom budget, output jämfört med input, cykliska tider och inventarium. (Johnson, 1992) Vidare har styrningen i den offentliga sektorn allt som oftast utgått från den privata sektorns mätsystem med följderna att ineffektivitet har uppstått och att mål inte har uppnåtts. En orsak till att det är svårt för den offentliga sektorn att utgå ifrån den privata sektorns finansiella mått är att bristen på intäkter gör det besvärligt att mäta lönsamheten i myndighetens arbete. En andra orsak är den oklara målbilden den offentliga sektorn ofta står inför. Målen är vaga och kvalitativa till skillnad från mål i ett vinstdrivande företag som söker uppnå så hög lönsamhet som möjligt. Den styrmodell som därför har förespråkats starkt inom den offentliga sektorn är just målstyrning. (Pihlgren & Svensson, 1994)

Samtidigt kritiserar flera forskare målstyrning i den offentliga sektorn just för att målen är otydliga och inte kan kopplas till delmål. Andra menar att sektorn saknar vinstintresse vilket gör det svårare att få medarbetarna att arbeta mot samma mål. (Söderholm 1998, Rombach 1991) Vidare har svårigheten att mäta resultat utifrån målstyrning kritiserats bl.a. eftersom det är svårt att koppla samman effekter med en specifik aktivitet. Rombach (1991) menar att det i målstyrningslitteraturen saknas råd om hur resultat kan mätas i den offentliga sektorn.

Pihlgren och Svensson (1994) har delat upp målen i en offentligt styrd verksamhet i fyra typer. Dessa är *inriktningsmål*, *effektmål*, *produktionsmål* och *resurser*. Inriktningsmålet är det vagaste målet som definierar vad verksamheten går ut på. Detta mål, som inom den offentliga sektorn sätts av politikerna, skall utgöra en gemensam grundsyn för alla medarbetare. Även Normann och Rhenman (1974) talar om detta allmänt formulerade mål som bör preciseras till mer gripbara mål för myndigheternas handlande, s.k. effektmål. Pihlgren och Svensson menar att effektmålen definierar de effekter verksamheten förväntas få på den enskilde individen, alltså på den som tillgodogör sig prestationen. Målen preciseras genom dialog mellan politiker och den berörda myndigheten och bör vara tidsbestämt och

konkretiserat. Produktionsmålet är det mål som fastställer vilka praktiska aktiviteter som skall utföras för att uppnå effektmålen. Ansvariga för dessa målformuleringar är de verksamhetsansvariga. Slutligen nämns resurser, vilket författarna medger kan verka konstigt att klassa som mål. Skälet till att de gör detta är att det ibland finns ett starkt samband mellan resursinsats och de effekter som kan utvinnas ur dessa. Då kan det finnas anledning att exempelvis besluta om en viss summa som skall satsas för att bättre kunna sätta ett realistiskt effektmål. För att de tre förstnämnda målen inte skall spreta åt olika håll är det väsentligt att de hänger ihop som i en kedja. Produktionsmålet måste leda fram till önskad effekt och effektmålet måste passa ihop med den inriktning verksamheten har och de resurser som tilldelas. Detta samband illustrerar Svensson (1997) i nedanstående modell.



Figur 3: Dialogen i en offentlig verksamhet
(Källa: Svensson, 1997)

3.2.4 Målstyrning i den ideella sektorn

Styrformen i en ideell organisation är oftast baserad på gemensamma värderingar och grundläggande normer. Medlemmarna drivs av en gemensam ideologi och arbetar mot samma mål, varför Pihlgren och Svensson (1994) anser att målstyrning torde vara en självklar styrmodell i denna organisationstyp. Enligt McConkey (Dixon, 1988) finns det två primära skäl till varför målstyrning är en mycket bra metod för den ideella organisationen. För det första underlättar den inläring, för det andra fördelar den ansvar. Genom målstyrning kan organisationen lättare identifiera de resultat som krävs för att överleva, växa och förbättras eftersom målen sätts på nivåer som gör att det operativa arbetet blir mer klart och tydligt.

Dixon (1988) har summerat målstyrning i ideella organisationer i sex faser utifrån teorier av McConkey, Hardy och Morrissey. Arbetet med målstyrning börjar med *målformulering*. Som tidigare nämnts bör målen vara realistiska, mätbara samt tydligt formulerade. Det gör det lättare att fortskrida med fas två, *planering*. Dixon beskriver denna som en av de viktigaste faserna eftersom planer, om de utförs, i slutändan leder till konkreta resultat. Målstyrning är en ovärderlig metod vid planering eftersom en

ideell organisations överlevnad är beroende av hur väl den uppfyller meningsfullhet och mål. Därför är det viktigt att planerna verkligen leder organisationen mot målen. Även Wise (1996) poängterar vikten av planeringsprocessen. I denna fas menar han att de ansvariga måste utgå ifrån både en analys av nuläget, med nuvarande riktning, styrkor och svagheter, och en vision om var organisationen vill komma. En uppskattning av behov och hot på vägen från nuläget till den önskade positionen tas i beaktande och "key performance areas" och kritiska framgångsfaktorer identifieras. Dixon (1988) uttrycker detta som att den ansvarige måste veta vilka resurser som krävs för att planerna skall gå i lås och målen uppnås.

Den tredje och fjärde fasen i Dixons summering är *styrning* och *implementering*. I dessa faser ligger huvudarbetet i att motivera medarbetare, kommunicera och koordinera aktiviteter. Fas fem, *kontrollfasen*, menar Dixon kan vara svår eftersom uppföljningen ofta koncentrerar sig på det som är lätt att mäta och inte det mest väsentliga. Wise (1996) talar även han om vikten av tydliga mått, strategier och tillvägagångssätt för att mäta framgång med hjälp av effektutvärdering. Genom målstyrning anser dock Dixon att organisationen kan identifiera metoder som inriktar sig på det specifika målet. Slutligen handlar den sjätte och sista fasen om *feedback*. Denna del är viktig för att uppföljningen som har gjorts i kontrollfasen ska mynna ut i någonting.

3.3 Prioriteringsprocessen

De flesta företag i den vinstdrivande sektorn har likartade målsättningar som i huvudsak går ut på att uppnå vinst. Dessa företag använder sig utav mått som t.ex. ROI och ROE vilka kan tillämpas vid både interna och externa jämförelser. I den icke-vinstdrivande sektorn är det däremot svårt att utveckla och använda mått som är jämförbara med varandra i och med att målsättningarna varierar. Cutt och Murray (2000) nämner The Value Sieve som en tillämpbar metod i denna sektor då den beaktar ovanstående problematik.

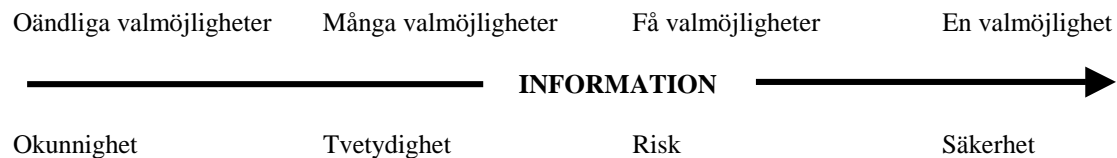
3.3.1 The Value Sieve

Vi väljer att behålla metodens engelska benämning för att undvika eventuella nyansfel i betydelsen som en översättning kan medföra.

Hur jämförs t.ex. projekt med så olika mål som att höja utbildningsnivån i Uganda eller öka demokratin i Afghanistan? The Value Sieve är en prioriteringsmetod utvecklad för administratörer i icke-vinstdrivande organisationer som tampas med denna typ av beslut mellan ojämförbara valmöjligheter. Det är ett verktyg som underlättar beslutsprocesser där komplexitet, risk, tvetydighet och okunnighet råder.

I en organisation har varje beslutsfattare ofta ett ansvarsområde med tillhörande målsättningar. En beslutsfattare som använder The Value Sieve måste identifiera mål inom sitt ansvarsområde och försäkra sig om att dessa målsättningar stämmer överens med de överordnade målen i organisationen. Då det finns många sätt att agera på gäller det att utifrån tillgänglig information välja det projekt som genom sina handlingar bäst försäkrar att de överordnade målen nås. Prioriteringen bakom valet

baseras på den förväntade *nytta* varje projekt har för arbetet med att uppnå de överordnade målen. Nyttan i detta sammanhang är projektets förväntade output och outcome. Administratören kan i jämförelsesprocessen mellan projekten värdera den förväntade nyttan i varje projekt med hjälp av metoden Value for Money som beskrivs nedan. När varje projekt har värderats efter denna metod rangordnas de efter vilket projekt som bidrar med bäst Value for Money sett till målformuleringen. Ett beslutsunderlag finns då tillgängligt och valet av vilka projekt man vill gå vidare med kan tas. För att reducera osäkerheten om att det beslut som har tagits är det rätta är det viktigt att under processens gång förmedla så mycket information som möjligt. Informationen underlättar prioriteringsprocessen genom att minska antalet möjliga alternativ. (Cutt & Murray, 2000)



Figur 4: Information, judgement and uncertainty
(Källa: Cutt & Murray, 2000)

3.3.2 Value for Money

Enligt Cutt och Murray (2000) betraktas Value for Money (VfM) som ett surrogat för vinst i den icke-vinstdrivande sektorn och beskriver förhållandet mellan förväntad nytta och nödvändiga resurser.

$$VfM = \frac{\text{Förväntad nytta}}{\text{Nödvändiga resurser}} = \frac{\text{Beräknad output och outcome}}{\text{Nödvändiga resurser}}$$

Figur 5: Value for Money
(Källa: Cutt & Murray, 2000)

Då The Value Sieve, och därigenom Value for Money, är en mycket teoretisk och svårgreppad metod vill vi nedan, med ett självkonstruerat exempel, visa hur metoden möjligen kan tänkas tillämpas i praktiken.

En organisation som kallar sig ”Demokrati i fokus” har som övergripande mål att främja demokrati som styrform. Lisa är handläggare i denna organisation och har en viss summa pengar att disponera på ett projekt. I landet som vi kallar X har en diktator nyligen störtats och landets första val skall snart genomföras. Lisa har genom sina kontakter i X fått reda på att tre nybildade politiska partier behöver pengar för att driva sin valkampanj och framlägger för styrelsen att detta kan vara ett projekt som passar ”Demokrati i fokus”. Efter diskussioner i styrelsen kommer de överens om att stödja *ett* parti med pengar.

Lisa tänker använda The Value Sieve som hjälpmedel för att kunna göra en prioritering mellan partierna. Hon börjar med att, genom att använda Value for Money, göra en subjektiv uppskattning av den förväntade nyttan som varje parti kan bidra med i förhållande till "Demokrati i fokus" övergripande mål. Efter att ha samlat in information om partierna rangordnar hon dem enligt en skala från A (som är det optimala) till E. Hennes resonemang blir:

Det första partiets ledare är en person som efter närmare granskning visar sig ha haft anknytning till den störtade diktatorn. Även om partiets program verkar lovande med fokus på utbildning och sjukvård anser inte Lisa att de bör stödja ett parti som leds av en person med ett förflutet i den gamla diktatoriska regimen. Hon menar det finns en risk att landet återgår till det gamla systemet om detta parti får makt. Det skulle i sådana fall inte vara förenligt med hennes organisations övergripande mål. Av denna anledning värderas partiets nytta till E som är det sämsta "betyget" på skalan.

Det andra partiet tycks vara bra organiserat, men ingen ledare har ännu utnämnts. Efterhand som ytterligare information inhämtas visar det sig att partiet huvudsakligen är bildat av personer som har återvänt efter en längre tid i exil. Partiets program verkar lovande med fokus på nybildning av ett rättsväsen osv. Lisa får även veta att personerna bakom partiet lämnade X då de hade blivit förföljda för sina åsikter. Lisa ställer sig därför positiv till partiet och tror, i och med partiets historik, att det förespråkar demokrati fullt ut. Utifrån detta värderas partiets nytta till B.

Det tredje partiet är bildat av personer som var aktiva i det uppror som ledde till att diktatorn störtades. Ledaren för partiet betraktas som en frihetskämpe i landet och är populär bland befolkningen. Partiets program inriktar sig huvudsakligen mot att skapa en rättvis fördelning av samhällets resurser. Lisa anser att detta parti sannolikt skulle få många röster, men är dock inte lika säker på partiets seriositet och tror att det är bildat i ren glädjeyra efter diktatorns fall. Hon tror att partiet ännu inte är redo för att få makt och värderar nyttan till C.

Konklusionen blir:

$$VfM = \frac{\mathbf{B} \text{ (som är högsta förväntade nyttan)}}{\text{Resurser till förfogande}}$$

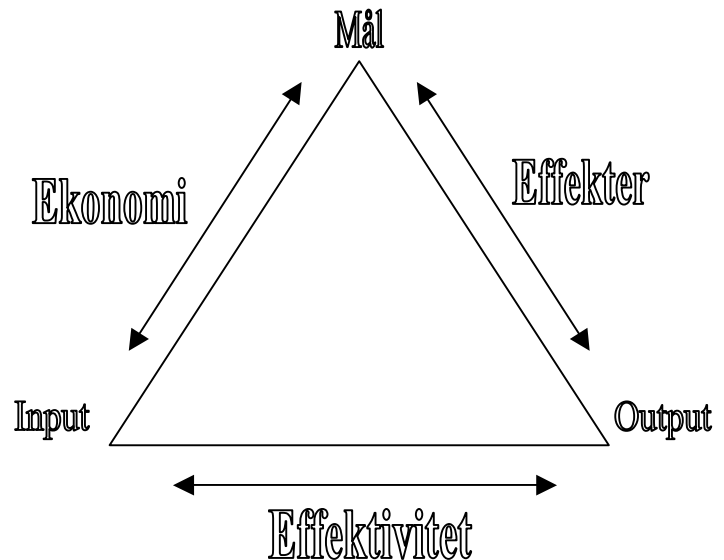
Utifrån detta resonemang kommer Lisa att rekommendera för styrelsen att *det andra partiet* skall få finansiellt stöd till sin valkampanj. Hon anser att detta parti, om det vinner valet, kan ge en outcome för invånarna i X som överensstämmer med "Demokrati i fokus" övergripande mål, vilket är att främja demokrati.

Med detta exempel har vi försökt åskådliggöra hur The Value Sieve och Value for Money kan användas i ett planerande syfte. Vidare kan även s.k. slutgiltig VfM brukas som uppföljningsmetod. Slutgiltig VfM bestäms utifrån vad som blev det verkliga resultatet av projektet. Om nyttan av ett projekt visar sig ha blivit mindre än förväntad eller om resursförbrukningen har blivit högre än beräknad reduceras VfM. Enligt Wise (1996) kan komplexiteten i att värdera VfM förenklas genom att brytas ned i följande aspekter:

Ekonomi – förhållandet mellan input och mål

Effektivitet – förhållandet mellan input och output

Effekter – förhållandet mellan output och mål



Figur 6: Value for Money
(Källa: Wise, 1996)

Wise (1996) hänvisar till Milton Friedman som klassificerar användandet av pengar i fyra kategorier:

- Om du brukar dina egna pengar på dig själv är du upptagen av ekonomi, effektivitet och effekter av ditt handlande.
- Om du brukar dina egna pengar på någon annan, t.ex. köper en present till en vän, är du upptagen av ekonomi men inte så mycket av effektivitet och effekter.
- Om du brukar någon annans pengar på dig själv, t.ex. lunch betalad av företaget, är du inte så upptagen av ekonomi som du är av effekter. Du vill ha värdet av pengarna.
- Om du brukar någon annans pengar på någon annan än dig själv har du ingen motivation att söka ekonomi, effektivitet och effekter.

Enligt Wise (1996) befinner sig t.ex. välgörenhetsorganisationer i den sist beskrivna situationen. Dessa organisationer har inget vinstkrav på sig och drivs ofta av frivilliga medarbetare som många gånger inte får någon ekonomisk kompensation för sitt arbete. Som en följd av detta saknas drivkraften att försöka uppnå VfM. Därför är det viktigt att styrsystemen inom dessa organisationer sätter VfM i fokus och tar tillvara mottagarens intressen, då medarbetarna själva som regel inte har motivation till att göra det.

Wise (1996) anser att ekonomi och effektivitet inte är så relevanta mått i välgörenhetsorganisationer. Även Normann och Rhenman (1974) instämmer i detta resonemang och menar att framgångsrika icke-vinstdrivande organisationer inte i första hand kännetecknas av effektivitet. De menar att organisationens förmåga att anpassa sig till nya inriktningar och mål är viktigare. Även om vissa insatser sett till

effektiviteten har varit misslyckade kan de med andra ord ändå värderas högt i en icke-vinstdrivande organisation. Verksamhet där målsättningarna i generella termer är att åstadkomma förändringar för människor bör i stället fokusera på att mäta *effekterna* av sina insatser. Det finns dock sällan ett nära samband mellan output och de strategiska målsättningarna i ett projekt, vilket gör det komplicerat att mäta effekterna.

Ett exempel belyser detta. En välgörenhetsorganisation har som långsiktigt mål att förbättra utbildningsnivån i ett utvecklingsland. Många kvinnor hinner inte komma till skolan som drivs av denna organisation därför att de måste hämta vatten långt borta. De börjar då borra brunnar så att kvinnorna slipper gå så långt och i stället kan använda sin tid i skolan. Antalet borrade brunnar blir då ett kortsiktigt outputmått som inte stämmer så bra överens med det långsiktiga målet om förbättrad utbildningsnivå. Ett kortsiktigt mål blir att höja kvinnornas närvaro i skolan. Den överordnade långsiktiga målsättningen om en förbättrad utbildningsnivå i landet ser man effekten av först efter några år, långt efter att brunnarna blev borrade.

Detta betyder att mätsystem borde implementeras på olika nivåer och tidsperioder i arbetsprocessen, med operationella kortsiktiga mål och strategiska långsiktiga mål med tillhörande mått. Output måste relateras till de uppsatta målen på de olika nivåerna.

3.4 Uppföljning

Enligt Svensson (1997) förutsätter målstyrning att resultaten följs upp, då det annars är mycket svårt att veta om det uppnådda resultatet är bra eller inte. Uppföljning kan användas både bakåt och framåt. Bakåt kan den användas till att *kontrollera* om målen har uppfyllts, *jämföras* med andra organisationers resultat samt *informera* mottagare och givare. Framåt kan uppföljning användas som underlag för *planering*, för att sätta *nya mål* och göra *omprioriteringar*. Även personalen påverkas av resultatuppföljning. De kan lära av positiva och negativa erfarenheter, de kan utveckla sina arbetsmetoder och motivationen kan tänkas höjas om resultatet följs upp.

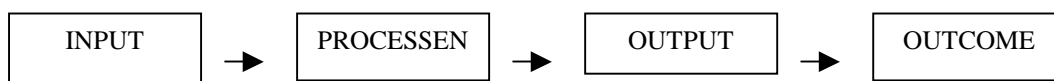
En modell som föreslås vid resultatuppföljning är *indikatormodellen*. Denna modell innebär att ett antal viktiga variabler kartläggs var för sig och jämförs över tiden eller mellan olika arbetsenheter. Uppstår en avvikelser som inte beror på opåverkbara faktorer är det en indikation på att något inom organisationen kan vara fel. Indikatorerna kan anknytas både till input- och outputsidan. Poister tar upp obearbetade siffror, procent, proportion och index som exempel på hur indikatorer kan specificeras kvantitativt. (Poister, 2003)

Svensson (1997) föreslår ett antal uppföljningsmetoder som bedömer kvaliteten på verksamheten. Några av de metoder som nämns är (1) *milstolpsmetoden* som bygger på att den anställde och mottagaren gör en gemensam värdering av resultatet. Ett antal delmål, s.k. milstolpar, sätts upp och varje milstolpe innehåller en leveranstid, en resursförbrukningskostnad samt en förädlingskostnad. Andersen et al. (1994) menar att milstolparna ska fungera som kontrollstationer under arbetets gång. Dessutom bör dessa milstolpar vara utformade så att de kan ge resultat av något slag. På så sätt kan man lättare rätta till fel som dyker upp längs vägen. (2) *Intervjuer*, som kan ske via

telefon eller genom ett personligt möte. Intervjuerna kan, enligt Svensson, vara antingen objektiva eller subjektiva. (3) *Skriftlig enkät*, vilket är en billig och bra metod. De tillfrågade kan vara anonyma och det är lätt få svar från många som berörs av projektet. (4) *Peer review* innebär att en utomstående grupp gör en granskning av verksamheten. Denna metod är utvecklad för att kvalitetssäkra servicen i den icke-vinstdrivande sektorn. Enligt Anthony och Young (1999) är grundtanken med denna metod att professionella är bäst lämpade för att värdera andra professionellas arbete. Analysen baseras på frågor som t.ex. Är servicen nödvändig? Kan prestationen jämföras med standard? Produceras servicen ekonomiskt? Slutligen nämns (5) *utvärderingskonferenser* där de anställda går igenom sina erfarenheter i förhållande till målen och (6) *uppföljningssamtal* genom vilka chef och anställd gemensamt utvärderar den anställdes arbete.

3.5 Utvärdering och mätning av prestationer

Enligt Buckmaster (1999) är utvärdering och mätning av prestationer verktyg som leder en organisation mot målet. Traditionella mätsystem i den icke-vinstdrivande sektorn har varit enkla med fokus på input, process och output medan analysering av effektivitet, effekter och outcome har kommit i andra hand. Hon beskriver kedjan från input till outcome enligt nedanstående modell och exemplifierar de illustrerade begreppen som följer.



Figur 7: Outcome measurement model
Källa: (Buckmaster, 1999)

Input = pengar, anställda, frivilliga, material, regler och finansiärers krav

Processen = arbete, upplärning, utbildning och rådgivning

Output = lärande klasser, distribuerad litteratur, antalet levererade timmar, antalet deltagare

Outcome = ny kunskap, bättre färdigheter, ändrade attityder, förbättrade förhållanden och förändrad status

Icke-vinstdrivande organisationer är ansvariga inför olika intressenter såsom donatorer, klienter, anställda, styrelse och myndigheter. Några av dessa intressenter stödjer organisationen finansiellt och kräver därför ofta delaktighet i processen kring vilka mätsystem som används för att få en bekräftelse på att målen uppfylls. Som nämnts tidigare är målen i icke-vinstdrivande organisationer ofta tvetydiga och styrda utifrån värderingar vilket leder till att de är svårsmätbara. Exempelvis är reduktion av fattigdom och bättre utbildningsnivå långsiktiga, kvalitativa mål som inte är relaterade till monetära termer vilket skapar svårigheter vid mätning. Mätsystemen i denna

sektor måste därför ta hänsyn till dessa faktorer i sin utformning för att skapa en ram för optimalt beslutsfattande.

Buckmaster (1999) nämner att en organisation bör mäta sina prestationer utifrån en omfattande målformulering, outcomerelaterade mål och en beskrivning av hur man uppnår dessa mål. Eftersom effekterna av verksamheten som bedrivs i den icke-vinstdrivande sektorn oftast inte syns förrän flera år efter att arbetet har utförts menar dock Anthony och Young (1999) att det är betydligt lättare att mäta output. Vi kommer i följande avsnitt diskutera både hur output och outcome kan mätas.

3.5.1 Outputmått

Poister (2003) definierar outputmått som mått som visar vilket direkt utfall ett projekt har fått. Detta mäts ofta i *hur mycket* arbete som utförs, exempelvis hur många seminarier som hålls inom ett aidsförebyggande program och *hur många* som involveras, t.ex. hur många aids sjuka som får rådgivning inom programmet.

Anthony och Young (1999) har definierat tre mätkategorier som de anser lämpliga att ersätta lönsamhetsmått i den icke-vinstdrivande sektorn. Dessa är *sociala indikatorer*, *resultatmått* och *processmått*. Sociala indikatorer är breda mått som mäter verksamhetens effekt på samhället i stort. Denna effekt är väldigt svårt att mäta eftersom sociala indikatorer beror på flera faktorer som samverkar och på faktorer som den enskilda organisationen inte kan styra över. Det är därmed svårt att hitta ett orsak-verkan samband mellan organisationens verksamhet och den effekt det får på samhället i stort. Dödligheten i ett land beror t.ex. inte bara på sjukvårdskvaliteten utan även på faktorer som miljö och kosthållning.

Resultatmått är de mått som författarna menar mäter output bäst. Måtten sätter output i förhållande till organisationens mål. Organisationer som är inriktade på mottagaren bör använda sig av mått som mäter vad verksamheten har gjort för mottagaren i fråga. Dessa mått sammanfaller med begreppet effekt enligt Wises figur "Value for Money" och kan därför även sägas mäta outcome av ett projekt. Begreppen kring output och outcome går ofta in i varandra och olika författare använder begreppen på olika sätt. Därför kan vi inte undgå att tala om outcome redan här, men vi återkommer till att huvudsakligen tala om outcomemått i följande avsnitt.

Processmått, eller produktivetsmått som de också kallas, är än mer avgränsade än resultatmått och relaterar endast till en speciell aktivitet utförd av en individ eller en avdelning i organisationen. Denna typ av mått är inriktad på själva arbetet och är lättare att använda för att mäta kortsiktiga prestationer. Poister (2003) gör även en uppdelning mellan effektivitets- och produktivetsmått vilka skiljer sig åt då det senare anknyter till tid, t.ex. hur mycket som görs per timme. Effektivitet handlar istället om hur mycket som görs i förhållande till de resurser som står till förfogande. Kostnad per aidsseminarium är ett exempel. Eftersom dessa mått inte är direkt kopplade till organisationens mål utan bara mäter effektiviteten utav arbetet anser Anthony och Young (1999) att inte för mycket kraft bör läggas på processmått. Det är dock viktigt att det finns en länk mellan de processmått som används och resultatmått för att underlätta att finna ett orsak-verkan samband.

3.5.2 Outcomemått

Effektmåttet är enligt Poister (2003) det viktigaste. Detta mått presenterar graden av outcome som ett projekt genererar. Olve et al. (1997) talar om outcome i en offentlig organisation som en utveckling eller förändring som inte skulle ha skett utan myndighetens insats. Begreppet outcome menar de kan indelas på följande sätt:

- Direkt outcome; de fördelar en mottagare får direkt då den deltar i ett projekt.
- Mellanliggande outcome; de fördelar som uppstår inom ett år efter att projekt startats.
- Långsiktig outcome; de fördelar en mottagare får efter ett år och längre fram i tiden.

Buckmaster (1999) förklarar dessa tre nivåer genom ett exempel. En ideell organisation har ett skolprogram som riktar sig mot barn med lässvårigheter. *Direkt outcome* är att föräldrar, lärare, medicinsk personal m.fl. blir klara över problemet och att barn med lässvårigheter har börjat i programmet. Ett direkt mått är antalet barn som har börjat. *Mellanliggande outcome* är att dessa barn förbättrar sina läsfärdigheter och mått på detta är antalet barn som genomför programmet och förändrar sina läskunskaper till det bättre. *Långsiktig outcome* är att dessa barn fullföljer skolan, något som kanske inte hade skett om de inte hade deltagit i programmet. Mått på detta är antalet barn som tar examen.

Poister (2003) tar även upp kundbelåtenhet som ett mått som mäter outcome. Detta mått har som uppgift att ta reda på hur nöjda mottagarna är med resultatet av det projekt de har deltagit i. Om det t.ex. gäller att få ett arbete kan kundbelåtenheten beskriva hur nöjda deltagarna är med arbetet de har fått. Det mått som Poister kallar för kvalitetsmått mäter i sin tur hur nöjda deltagarna är med hjälpen de har fått med att hitta ett arbete. Slutligen anknyter författaren ännu ett mått till outcome. Denna gång är det kostnadseffektivitet och det handlar då om kostnader i förhållande till outcome, t.ex. hur mycket det kostar att hindra en person från att dö i Aids.

Mätning av outcome kräver, enligt Buckmaster (1999) att måtten relateras till de målsättningar organisationen har samt att metoden för informationsinsamling är pålitlig. Outcomemåtten används sedan för att lättare kunna identifiera framgång, utveckla nya idéer, formulera om strategin och stimulera inlärningsförmågan.

3.5.3 Jämförelse av resultat

När data har samlats in är det viktigt att kunna jämföra det med något. Poister (2003) definierar några vanliga sätt att analysera data.

Det första är jämförelse över tiden. Vid denna typ av jämförelse krävs en viss försiktighet eftersom det finns många externa faktorer som kan spela in och påverka resultatet. Ett annat sätt är att jämföra mot standards. Standards kan ställas mot output, outcome, effektivitet, kvalitet m.m. Jämförelser kan dels göras med andra organisationer som driver liknande verksamhet, dels med historiska resultat som anses normala och dels med budget. Dessa standards används för att titta på verksamheten som helhet, men de kan även användas för olika avdelningar i organisationen. En

biståndsorganisation kan exempelvis jämföra olika interna projekt mot varandra för att se inom vilka områden de är starka respektive svaga. Denna interna jämförelse mellan olika avdelningar kallas ibland för intern benchmarking.

Extern benchmarking innebär att organisationen istället jämför sina prestationer med andra organisationer för att se var den befinner sig i förhållande till andra. Den form av benchmarking som Poister (2003) förespråkar är statistisk benchmarking. Med det menas att likartade data om andra organisationer samlas in och jämförs. Detta är en ytlig metod men samtidigt är den typen av data lätt att följa upp och ger en bra överblick över ett flertal organisationer. Vidare är det möjligt att gå på djupet i de organisationer som presterar bäst efter det att jämförelsen är gjord. Insamlingen av denna typ av data kan göras på två sätt. Antingen beslutar de involverade organisationerna gemensamt om att ta del av varandras data, eller så är det utomstående organisationer som samlar in den.

Genom benchmarking är det främst output som analyseras eftersom det är den typen av data som är lättillgänglig hos andra organisationer. För att analysera outcome krävs det mer tids- och kostnadskrävande metoder, som att åka ut på fältet och se med egna ögon och intervju de människor som är involverade i projektet. Ett annat problem med benchmarking är att det kan vara svårt att samla in data som är tillförlitlig att jämföra. Olika organisationer har olika system för att mäta samma sak vilket kan göra att utfallet blir missvisande, särskilt om de själva samlar in informationen. Ytterligare en svaghet med benchmarking är skillnaden i arbetsmiljö hos de olika organisationerna. Exempelvis kan två biståndsorganisationer som arbetar i samma region inrikta sig på olika klientel vilket kan försvåra arbetet för den ena organisationen. Det gäller att hela tiden vara uppmärksam på dessa skillnader och ta med de i beräkningarna. Detsamma gäller för intern benchmarking.

3.6 Resultatrapportering

3.6.1 Delrapportering

Andersen et al. (1994) talar om rapportering som en del i uppföljningsarbetet och någonting som görs under projektets gång. Denna delrapportering ses ofta bara som ett olustigt och nödvändigt ont. Orsaken till detta kan, enligt författarna, till viss del vara att rapporteringen känns meningslös. Rapportering sker därför att man beordras att göra det istället för att man tror att den kan bidra till att förbättra arbetet eller resultatet. För att minska den negativa sidan av rapporteringen menar författarna att det är viktigt att hitta en balans mellan skriftlig och muntlig rapportering. Ytterligare ett sätt att göra rapporteringen meningsfull är enligt författarna att visa att uppföljning av projekt är en viktig del i arbetet. Genom diskussioner och analyser av hur resultatet kan förbättras känns rapporteringen mer motiverad att genomföra.

Beroende på om det gäller överordnad nivå eller detaljnivå efterfrågas olika typer av rapportering. På detaljnivå bör rapportering ske mer regelbundet eftersom det är här eventuella fel måste rättas till. Andersen et al. (1994) menar dessutom att det på detaljnivå bör rapporteras vilka konsekvenser utförda aktiviteter får för de milstolpar, dvs. delmål, som har satts upp för projektet. Om man på detaljnivå, i tid, inser att

milstolparna inte går att uppnå eller inte faller ut som det är tänkt kan detta redas upp med hjälp av en effektivt fungerande rapportering.

Om den som utför ett projekt själv får bestämma vad som skall följas upp och redovisas är det stor risk att rapporteringen blir väldigt subjektiv och fokuserar på det den ansvarige anser är viktigt. Andersen et al. (1994) menar därför att uppföljningskriterier bör definieras i en förtryckt blankett för att undvika för mycket fritt skriven text. Exempel på kriterier är resursutnyttjande, tidsplan och kvalitet. Även när det gäller den muntliga rapporteringen bör dessa uppföljningskriterier vara utgångspunkten. Närmare bestämt förespråkar författarna en relativt styrd rapporteringsprocess.

Milstolpsmetoden har i tidigare avsnitt diskuterats som en metod för att lättare följa upp resultat under projektets gång. Vidarerapportering av vilka milstolpar som har uppnåtts bör ske till uppdragsgivaren eller till en styrgrupp. Vid detta tillfälle bör även meddelas om någon särskild händelse har inträffat som kan vara av intresse. Rapporteringen av milstolparna bör enligt Andersen et al. (1994) ske på en blankett där även planen visas. På så sätt är det lättare att jämföra utfallet med planerat resultat. Rapporten behöver dock inte vara lika strukturerad som vid rapporteringen på detaljnivå eftersom författarna menar att den som är ansvarig för projektet oftast har förmågan avgöra vilka delar som är centrala att rapportera. Rapporten behöver inte heller vara speciellt ingående eftersom det bara är meningen att den ska ge uppdragsgivaren en övergripande insikt i läget. (Andersen et al., 1994)

3.6.2 Slutredovisning och social redovisning

Förutom den delrapportering som Andersen et al. (1994) talar om, som utförs under projektets gång, görs även slutrapporteringar. Oftast sker slutredovisningen genom organisationens resultat- och balansräkning samt årsredovisning. I skriftlig form kan en form av slutrapport också ges genom årets verksamhetsberättelse.

Vanligast är att slutredovisningen fokuserar på nyckeltal som skildrar årets ekonomiska resultat. Ekonomiska nyckeltal har länge använts dels för att underlätta bedömning av ett företags ekonomiska situation och utveckling. Nyckeltalen är dock utformade för vinstgenererande organisationer och Sawhill och Williamson (2001) menar att de ännu inte på ett tillfredsställande sätt har kunnat lämpas för användning i icke-vinstdrivande organisationer. Den ekonomiska redovisningen tar inte upp samtliga aspekter av den icke-vinstdrivande verksamheten, utan bortser från den sociala måluppfyllelsen. En organisation som strävar mot att förbättra den sociala välfärden måste även kunna identifiera, mäta och redovisa dessa prestationer, menar Prestoff (Aléx et al., 1998). Vanligt är att dessa mänskliga aktiviteter och sociala insatser försöks beskrivas i siffror, vilket lätt medför att det kvalitativa budskapet försvinner i redogörelsen. Spear (Aléx et al., 1998) menar även han att ekonomiska nyckeltal inte tillgodoser alla intressenters intressen. Han menar att ett bokslut bör utformas så att det kan ge värdefull information även till dem med ett socialt intresse och engagemang i organisationen. Detta kan ske genom så kallad social redovisning.

Prestoff (Aléx et al., 1998) anser att social redovisning uppfyller tre syften. För det första erbjuder denna redovisningsart ett verktyg för att utvärdera de icke-ekonomiska

aspekterna av en organisations verksamhet. För det andra kan social redovisning utgöra ett hjälpverktyg för att undvika målavvikelse och ideella misslyckanden. För det tredje har social redovisning syftet att främja och marknadsföra en organisation och dess mål genom att ge intressenter och allmänheten möjlighet till insyn i verksamheten. Aléx et al. (1998) påpekar vidare att det sociala bokslutet kan spela en betydelsefull roll även för de aktiva, genom att påminna organisationen om de värderingar som utgör basen i verksamheten. Mer fokus bör alltså läggas på social redovisning som innefattar den ofta åsidosatta prestationsutvärderingen.

3.7 Exempel på andra styrverktyg

Förutom målstyrningens styrverktyg, som vi hittills har redogjort för, finns även andra verktyg som icke-vinstdrivande organisationer kan tänkas använda sig av. I följande avsnitt nämner vi kort två av dessa, nämligen Balanced Scorecard, som är ett relativt nytt styrhjälpmedel, och budgeten som är ett nödvändigt gränssättande redskap även för icke-vinstdrivande organisationer.

3.7.1 Balanced Scorecard

Balanced Scorecard har under det senaste decenniet blivit ett mycket välanvänt begrepp. Som nämnts tidigare har omvärldsförändringar tvingat organisationer att förändra sitt tankesätt och fokusera på andra mått än finansiella. I en artikel skriven av Kaplan och Norton i Harvard Business Review 1992 kan läsas att styrverktyget Balanced Scorecard utvecklades som följd av "*kollisionen mellan nödvändigheten att bygga upp en långsiktig konkurrensförmåga och den statistiska redovisningsmodellens fokusering på faktiska utfall...*". (Kaplan & Norton, 1999, s.17)

Syftet med Balanced Scorecard är att skapa en länk mellan den abstrakta affärsidén, strategin och de mer konkreta målsättningarna och styrmåtten. Styrkortet baseras på fyra dimensioner där den *finansiella* dimensionen fortfarande är den viktigaste och dessutom slutmålet för företaget. De övriga dimensionerna är *kundperspektivet*, *processperspektivet* och *lärandeperspektivet*. Till varje dimension hör ett antal relaterade målsättningar och styrmått för att mäta uppnått resultat. (Kaplan & Norton, 1999) Trots att Balanced Scorecard sätter den finansiella dimensionen främst är skillnaden mellan ett traditionellt styrsystem, som fokuserar på t.ex. budget, och Balanced Scorecard stor. Olve et al. (1997) finner att det nya med Kaplan och Nortons modell är dess balans och helhetssyn samt ställningstagandet till framtiden. I styrkortet krävs att alla fyra dimensionerna ingår i alla delar av organisationen. Ytterligare en nyhet är att styrkortet fokuserar på de faktorer som är kritiska för att uppnå företagets mål. Dessa faktorer ligger således till grund för de styrmått som tas fram i och med uppförandet av ett Balanced Scorecard.

I den icke-vinstdrivande sektorn kan det som bekant vara svårt att precisera de mål som ämnas uppnås. Balanced Scorecard är en bra styrmodell för denna typ av organisation då den bryter ned visionen i flera delmål uppdelade på de olika dimensionerna. Framgång i en icke-vinstdrivande organisation bör enligt Kaplan och Norton (1999) mätas genom hur effektivt organisationen tillgodoser sina uppdragsgivares behov. Författarna (2001) har därför anpassat det ursprungliga

styrkortet till den icke-vinstdrivande sektorn genom att ett annat perspektiv än det finansiella placeras i toppen. De menar att organisationen bör byta ut det finansiella perspektivet mot det långsiktiga mål som organisationen har satt upp. I en välfärdsorganisation kan detta t.ex. vara att minska fattigdomen i en viss region eller förbättra miljön i ett visst land. Ett konkret exempel på en organisation som har anammat detta är Riksrevisionsverket som redan 1996 tog fram ett styrkort speciellt anpassat för myndigheter med långsiktiga mål som översta perspektiv. (Olve et al., 1997)

När det gäller den ideella organisationen menar Kaplan och Norton att kunden, den som använder sig av tjänsten, inte är samma person som den som betalar för tjänsten. Det krävs därför att kundperspektivet delas upp i två perspektiv som baseras på givare respektive mottagare. Med andra ord måste båda dessa perspektivs mål uppnås för att det långsiktiga målet skall åstadkommas.

Även i myndighetsorganisationen måste kundperspektivet förändras. Här blir det finansiella perspektivet åter aktuellt. Styrkortet delas upp i tre nya perspektiv. Det första rör kostnaden som uppstår, dels för myndigheten, dels den sociala kostnad som medborgarna får betala, t.ex. via skatter. Det andra perspektivet handlar om det värde som skapas för mottagaren. Precis som Olve et al. har antytt anser Kaplan och Norton (2001) att detta värde är svårsmått eftersom det sällan går att kvantifiera och effekterna inte syns förrän efter en lång period. De har samma åsikt som Anthony och Young (1999), vilka pekar på att det är lättare att mäta outputen än effekten. Det tredje och sista perspektivet på denna nivå behandlar donatorerna, dvs. de som stiftar lagar och beslutar om anslag till myndighetens verksamhet. För att få fortsatt stöd måste myndigheten leva upp till donatorns mål.

3.7.2 Budget

Budgeten är ett väl använt styrverktyg som kan ses som en, i finansiella termer uttryckt, kvalificerad gissning av framtiden. Idag visar dock många företag tendenser på att gå från användandet av budget till att istället använda sig av löpande uppföljning av verksamheten. Denna typ av uppföljning kan vara passande för ideella organisationer, men budgetens viktiga funktion som styrmedel bör inte glömmas bort. (Lundén, 2000)

En organisation som arbetar efter målstyrningssystem har inte en preciserad budget utan arbetar istället fritt mot klargjorda resultatmål och andra nyckeltal, menar Bergstrand och Olve (1996). I denna typ av organisation blir budgeteringens viktigaste uppgift att skapa möjlighet till diskussion av måltal och ansvarsfördelning. I organisationer där medlemmarna får vara med och anta budgeten ger de genom detta styrelsen sitt godkännande att bedriva verksamheten inom vissa bestämda ramar. I och med att budgeten redovisas på ett öppet stormöte har medlemmarna alltså möjlighet att säga till om de misstycer till något i budgeten. Genom budgetuppföljningsaktiviteten avgörs sedan i efterhand om det överenskomna har uppfyllts.

I organisationer där inga exakta mål kan fastställas utan det snarare är förändring som är ambitionen, är Bergstrand och Olve tveksamma till om det över huvud taget är möjligt att utarbeta en budget.

4. E M P I R I

I detta kapitel redovisas resultatet av vår empiriska studie av fem organisationer; Sida, Forum Syd, ABC, Svenska missionsrådet och Individuell Människohjälp. Först presenteras organisationerna och deras verksamhet i korthet och därefter redovisas resultatet från våra intervjuer och studier av organisationsmaterial. De olika avsnitten innehåller i stora drag beskrivningar av organisationernas mål, ansökningsprocess, uppföljning, utvärdering och rapportering.

4.1 Sida

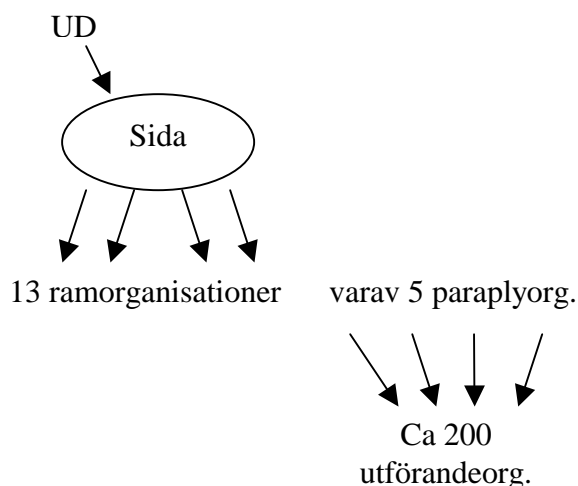
Sida är en statlig myndighet vars långsiktiga mål för utvecklingssamarbetet sedan 1962 är att *höja de fattiga folkens levnadsnivå*. I år föreslog regeringen i en skrivelse till riksdagen att det övergripande målet gällande all typ av arbete skall vara att det skall medverka till en rättvis och hållbar global utveckling. Sida ligger under utrikesdepartementet och lyder därmed under de beslut om biståndsverksamhetens inriktning som tas i riksdag och regering. (Sida, 2003b) Besluten sammanställs årligen i ett regleringsbrev som utgör riktlinjerna för Sidas verksamhet. Exempel på inriktningar är *fattigdomsbekämpning, demokrati och mänskliga rättigheter i Sveriges utvecklingssamarbete, öppen handel med rättvisa spelregler och förnyad svensk afrikapolitik*. I vilka länder och områden Sida skall bedriva arbete bestäms av regeringen och står nämnda i regleringsbrevet men själva landstrategin, dvs. vad som skall göras i respektive land, beslutas gemensamt av Sida och UD. (Bilaga 3.1) De förhållningsregler som står i regleringsbrevet berättar ofta vad som skall göras i övergripande termer, ett exempel är *"Sida skall fortsätta ett systematiskt arbete för att få genomslag för demokrati och mänskliga rättigheter i hela verksamheten"* (Regeringen, 2003, s. 2)

Sidas organisation och verksamhet är uppdelad i många olika områden. Den första verksamhetsindelningen som görs är i *politikområden* och Sidas ansvarsområde spänner över tre områden. Dessa är *"internationellt utvecklingssamarbete"*, *"samarbete med Central- och Östeuropa"* samt *"utrikes- och säkerhetspolitik"*. Varje område består av generella mål och dessutom ett antal mer preciserade mål tillhörande en speciell *verksamhetsgren*. Inom politikområdet *"Internationellt utvecklingsarbete"* finns den verksamhetsgren vi har inriktat oss på i denna studie, enskilda organisationer.

För politikområdet internationellt utvecklingssamarbete finns sex delmål, nämligen:

- resurstillväxt
- ekonomisk och politisk självständighet
- ekonomisk och social utjämning
- demokratisk samhällsutveckling
- framsynt hushållning med naturresurser och omsorg om miljön
- jämställdhet mellan kvinnor och män.

Av de totala anslagen för utvecklingssamarbete, 18,9 miljarder kronor år 2003, handlägger Sida merparten, ca 60 procent år 2003. (Bilaga 3.2) Knappt en miljard kronor förmedlas till olika bilaterala projekt utförda av enskilda organisationer. De enda organisationerna Sida förmedlar direkt bidrag till är de s.k. ramorganisationerna. Med ramorganisation menas en enskild organisation som har knutit ett flerårigt avtal, ramavtal, med Sida. Idag har Sida tretton ramorganisationer knutna till sig. Vilka organisationer som får stöd baseras mycket på tradition och historia, men detta skall förändras då kriterier och krav som skall gälla för att bli ramorganisation är under utveckling. Detta arbete förväntas vara färdigt år 2004 och då ska alla nuvarande enskilda organisationer utvärderas efter dessa kriterier och krav. Utav de 13 ramorganisationerna är det fem organisationer, s.k. paraplyorganisationer, som förmedlar bidrag vidare till andra enskilda organisationer, drygt 200 stycken, som inte har knutit avtal direkt med Sida. Svenska missionsrådet och Forum Syd är exempel på två paraplyorganisationer.



Figur 8: Karta över förmedling av bidrag

Paraplyorganisationerna har väldigt fria händer när det gäller att besluta om sin verksamhet, vilka länder de ska verka i och vilka organisationer de ska samarbeta med. (Sida, 2002) De projekt som bedrivs skall dock ha en anknytning till ett eller flera av de delmål som nämndes ovan. I regleringsbrevet finns även riktlinjer för vad som bör premieras. Då Sida skall fatta beslut om bidragsfördelning skall paraplyorganisationerna presentera ett underlag innehållande verksamhetsinriktning, verksamhetsplan och budgetsammanställning som måste godkännas. (Sida, 1998) De senaste åren har utvecklingen gått från att ge en stor andel projektstöd till att öka andelen programstöd samt att fokusera på policys och institutioner för fattigdomsbekämpning. (Sida, 2002) Detta kan även utläsas av regleringsbrevet där det framhålls att Sida skall fokusera på möjligheten att ge sektorprogramstöd samt sträva efter att lämna stöd inom sektorer som är till stor del offentligt finansierade. (Regeringen, 2003)

4.2 SEKA

SEKA är den ämnesavdelning inom Sida som ansvarar för utvecklingssamarbete genom folkrörelser och enskilda organisationer. Avdelningen analyserar och bedömer projektförslag och ansvarar för att de svenska insatserna utformas på ett ändamålsenligt sätt. SEKA ansvarar dessutom för humanitärt bistånd, återuppbyggnad samt freds- och konfliktarbete.

Vi fick möjlighet att intervjua Pontus Modeer som är programhandläggare för enskilda organisationer (EO) på SEKA. Modeer har ansvaret för den enskilda organisationen Svenska missionsrådet och arbetar bl.a. med metodarbete rörande resultatuppföljning. Marie Barck som är controller på SEKA svarade också på några frågor.

4.2.1 Mål

Modeer anser att Sida är en målstyrd organisation som arbetar utifrån målen i regleringsbrevet. Han tycker att utvecklingssamarbetet och speciellt inriktningen på stärkandet av det civila samhället är präglad av samförstånd, och det går inte att märka någon skillnad mellan vilka politiska block som styr. SEKA styr sin verksamhet utifrån det mål som gäller för enskilda organisationer i regleringsbrevet och gör ingen uppdelning mellan kortsiktiga och långsiktiga mål i verksamheten. I regleringsbrevet för år 2003 är målet för verksamhetsgrenen EO: *”att främja utveckling av ett livskraftigt och demokratiskt civilt samhälle och stärka de lokala samarbetsorganisationerna i utvecklingsländer”*. Enligt Modeer kräver dock det övergripande målet en nedbrytning i delmål för att det skall vara möjligt att följa upp. Han menar att det är svårt för UD att formulera delmål eftersom en precisering av delmål kräver en större inblick i vad exakt man vill uppnå. Modeer menar att det är SEKAs roll att formulera en egen målhierarki som inkluderar dessa mål. Idag arbetar SEKA med att formulera tydligare målsättningar för anslaget vilket Modeer menar bör leda till en förenkling för EO att redovisa vad som uppnåtts utifrån dessa mål.

I samband med målet för verksamhetsgrenen EO anges riktlinjer för arbetet mot att uppfylla målet. Där står att Sida, och därigenom SEKA, ska verka för att de enskilda organisationerna betonar kunskapsuppbyggnad och lokal organisationsutveckling. Sida ska också främja ökat samarbete och erfarenhetsutbyte mellan EO och samverkan mellan dessa och Sida. Dialogen med de enskilda organisationerna om det civila samhällets roll i utvecklingssamarbetet skall fortskrida och slutligen skall Sida verka för att informationsinsatser genomförda av enskilda organisationer följer det övergripande målet för informationsverksamheten. (Regeringen, 2003)

4.2.2 Uppföljning

Uppföljning definieras enligt Sida som systematiska iakttagelser och insamling av material som kan ligga till grund för analys av en insats genomförande och resultat. (Sida, 2001a)

SEKAs uppföljning av de enskilda organisationerna sker genom både formella och informella system. De formella systemen innehåller en årlig rapportering, bestående av en beskrivande del utifrån mål och en finansiell del. Den informella uppföljningen sker i dialogform med de enskilda organisationerna och utförs på anordnade seminarier och kvartalsmöten. Fokus ligger då på hur uppföljningsarbetet kan förbättras och om ansöknings- och rapporteringsmallarna bör ändras.

SEKAs huvuduppgift är att bedöma ramorganisationernas egen kapacitet att följa upp utförandeorganisationernas prestationer och deras viktigaste uppföljningsinstrument är kapacitetsstudier och systemrevisioner. Resultatet av dessa offentliggörs så att även andra organisationer kan ta del och lärdom av dem. Kapacitetsstudien har ett övergripande fokus och granskar måluppfyllelse, planering, administration, resurser etc. för att avgöra kvaliteten i biståndsverksamheten som ramorganisationen bedriver. Systemrevisionen har ett smalare och mer djuplodande fokus. Dess huvuduppgift är att analysera och bedöma ramorganisationens system för verksamhets- och ekonomistyrning samt om uppföljningen bedrivs på ett sådant sätt att kvalitet och tillförlitlighet kan garanteras. Om systemrevisionen kommer fram till att den berörda organisationens verksamhetssystem inte är tillfredsställande kan det få konsekvenser för det fortsatta samarbetet med Sida. Den enskilda organisationen förväntas i detta läge komma med en åtgärdsplan för att komma tillrätta med eventuella problem. (stencil från SEKA)

Uppföljningen av de organisationer som arbetar på insatsnivå sker genom stickprover och fältresor. Modeer berättar att handläggarna uppmuntras att med jämna mellanrum arbeta ute i fält vilket bidrar till att handläggarna inte tappar kontakten med ”verkligheten”. Det ger också en ökad motivation för arbetet på SEKA och kan bidra med idéer till hur verksamheten kan ändras. Utöver dessa resor är det annars paraplyorganisationernas uppgift att följa upp organisationerna på insatsnivå.

4.2.3 Utvärdering

Utvärdering definieras av Sida som en noggrann och systematisk efterhandsbedömning av ett projekts utformning, genomförande, resultat och måluppfyllelse. (Sida, 1999a)

Sidas utvärderingsverksamhet har två huvudsyften; *lärande* och *kontroll*. Utifrån lärandesyftet är utvärderingen ett instrument för att förbättra utvecklingssamarbetet genom att återföra erfarenheter från pågående och slutförd verksamhet. Utvärderingen skall regelmässigt resultera i praktiskt användbara rekommendationer om hur problem kan hanteras. Kontrollsyftet brukar utvärderingen som ett instrument för att dokumentera svenskt utvecklingssamarbete och uppnådda resultat samt för att ställa biståndsorgan och deras företrädare till ansvar för hur de har genomfört sina uppgifter. (Sida, 1999a)

I utvärderingen av ramorganisationerna används tidigare nämnda verktyg som systemrevisioner och kapacitetsstudier. Då en utvärdering planeras ska, enligt Policy för Sidas utvärderingsverksamhet (1999a), relevans, måluppfyllelse, effekter, kostnadseffektivitet och hållbarhet beaktas i den verksamhet som utvärderingen berör. Dessa begrepp utvecklas nedan.

- *Relevans* - Är insatsen förenlig med de mål och policies som gäller för svenskt utvecklingssamarbete?
- *Måluppfyllelse* - Har planerade resultat uppnåtts? Har projekt- och programmålsättningar infriats?
- *Effekt* - Vilka avsiktliga och oavsiktliga effekter har verksamheten medfört? Vilka är de positiva och negativa effekterna på kort och lång sikt?
- *Kostnadseffektivitet* - Finns det mer kostnadseffektiva metoder för att uppnå samma resultat? Kunde samma prestationer ha uppnåtts med en mindre mängd resurser?
- *Hållbarhet* - Kommer den verksamhet eller organisation som erhållit stöd genom insatsen att generera nytta i en acceptabel omfattning under en längre tidsperiod efter att utvecklingssamarbetet har avslutats? I vilken utsträckning kommer verksamheten, prestationer och effekter att kvarstå när givarstödet upphör?

Enligt Modeer är de på Sida medvetna om vikten av effekt- och resultatredovisning, varför större fokus läggs på att stödja enskilda organisationers metodarbete med utveckling av system för planering, uppföljning och effektrevisning. Som hjälpmedel till detta arbete förespråkar Sida metoden Logical Framework Approach (LFA). Vi återkommer till LFA nedan. Barck nämner att de på Sida utvärderar effekterna av projekt i förhållande till uppställda mål, men i och med att målformuleringen inte är tydlig nog anser Modeer att effektrevisningen är bristfällig. I dag är det huvudsakligen effektiviteten i ett projekt som mäts, framför allt genom att använda kvantitativa indikatorer. Modeer anser att blicken borde höjas och fokusera mer på effektrevisningen. Med anledning av detta håller SEKA, i samarbete med EO, på att utveckla en metod som ska förbättra effektrevisningen. Ambitionen är att mätningen av outcome ska förbättras med en uppdelning av direkt, mellanliggande och långsiktigt outcome. Det är dock svårt att mäta effekten av mjuka frågor, slår Modeer fast. Hur ser man t.ex. att demokratin i ett land har förbättrats?

4.2.4 Logical Framework Approach

Som nämndes tidigare verkar Sida för att sina samarbetspartners ska använda sig av den målstyrda planeringsmetoden Logical Framework Approach vid planering av projekt. LFA är ett instrument för målstyrd planering, analys, bedömning, uppföljning och utvärdering av projekt. Metoden kan alltså med fördel användas under projektcykelns samtliga faser och Sida själva använder metoden vid granskning, uppföljning och utvärdering av projekt inom utvecklingssamarbetet. I dokumentet "En sammanfattning av LFA-teorin" (Sida, 2003a) beskrivs modellens innebörd.

Metoden bygger på tanken att det är outcome som ska sättas i fokus. Det är inte de insatta resurserna (input) eller vad de används till (output) som är det viktiga, utan det är vad de leder till (outcome) som är av betydelse. En grundtanke i LFA-metoden är "att man inte börjar tala om vad man vill göra (aktiviteter), utan om vad man vill uppnå, vilken förändring målgruppen önskar ska ske (mål)". (Sida, 2003a, s.3)

LFA-metoden har, genom erfarenheter av lyckade och misslyckade projekt, formulerat ett antal framgångsfaktorer som tycks ha avgörande betydelse för god

måluppfyllelse. För det första krävs åtaganden och ansvarstagande från alla inblandade parter. Målen som sätts ska vara realistiska och tydliga och de aktiviteter som utförs måste ha en klar koppling till de uppsatta målen. Vidare krävs kapacitet och flexibilitet för att kunna hantera risker och en tydlig ansvarsfördelning bland de inblandade. Sist men definitivt inte minst har det en positiv inverkan på ett projekts framgång om målgruppen får delta i projektutformningen.

Dessa framgångsfaktorer tar sig uttryck genom olika steg som LFA-metoden bygger på. Med hjälp av de fyra första stegen; omvärldsanalys, intresseanalys, situationsanalys och målformulering, åskådliggörs om projektet löser ett viktigt och riktigt problem för målgruppen, dvs. om projektidén är relevant. Främst genom steg fem till sju; aktivitetsplan, resursplanering och indikatorer, kan utförandeorganisationen och dess samarbetspartners utförande bedömas, om projektet är genomförbart och om resurserna och kapaciteten räcker för att uppfylla målen. De två sista stegen; riskanalys och analys av förutsättningar för måluppfyllelse, underlättar bedömningen av projektets fortskridande på egen hand efter avslutad bidragsperiod och om effekterna är långsiktigt bestående.

Grundläggande för att projekt ska leda till långsiktig utveckling är att de parter som berörs av problemen själva får styra utformningen och utförandet av projektet. Därför bör vissa av stegen utföras av dem som så att säga "äger" problemet, dvs. analysen bör ske i samarbetslandet. Framgångsfaktorn rörande ansvarsfördelning lyser igenom då rätt part skall tilldelas rätt uppgifter. De svenska organisationerna måste naturligtvis finnas till hand för att assistera och informera och för att få en så rättvisande bild som möjligt av problemen förespråkar LFA att workshops anordnas. Genom sådana kan så många som möjligt ur målgruppen göra sig hörda och det skapar en gemensam och riktig bild av varför en förändring måste ske, vad som ska göras och vilket som är målet med förändringen.

Utifrån resultatet av diskussionerna i en workshop kan den utnämnda projektgruppen och projektägarna genomföra en detaljerad planering av aktiviteter, tidsplan, resursanalys, rikshantering, budget och roller i genomförandet av projektet, vilket är avsikten med LFA.

4.2.5 Rapportering

Sida rapporterar till UD genom årsredovisningen, där SEKA rapporterar från sitt ansvarsområde. Sida arbetar kontinuerligt med att förbättra underlaget för årsredovisningen och strävar efter ökad tydlighet. Enligt riktlinjerna för åiterrapportering i regleringsbrevet skall redovisningen av de enskilda organisationernas verksamhet omfatta fördelning av bidrag på ramorganisationer, sektorer och länder samt antal utländska samarbetspartners per ramorganisation. I förekommande fall skall även antalet svenska organisationer som ingår i ramorganisationens verksamhet redovisas.

På Sidas hemsida står det att den årliga rapporteringen som ramorganisationerna gör till Sida skall innehålla en ekonomisk redovisning och en resultatriktad rapport. Resultatrapporten skall omfatta utfallet av den övergripande verksamhetsinriktning som ställts upp i framställan till Sida, en kortfattad redovisning av utvecklingen inom

alla pågående insatser samt en analys av de resultat, effekter och erfarenheter som avslutade projekt har givit. Vidare skall uppgifter om pågående volontär- och praktikantverksamhet ges. Utöver detta ska som sagt en ekonomisk redovisning göras. Den ekonomiska redovisningen skall innehålla en sammanfattning av utnyttjade medel per insats och statistik över utbetalningar fördelade på sektorer och länder. (Sida, 1998)

4.2.6 Budget och Balanced Scorecard

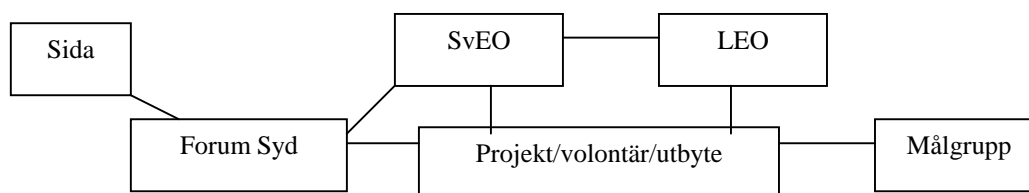
Verksamhetsårets budget utformas i samarbete mellan SEKA och den enskilda organisationen i fråga. Från SEKAs sida är de mest intresserade av hur fördelningen mellan budgetposterna ser ut och alla eventuella ändringar i den fastställda budgeten måste motiveras väl och godkännas separat av Sida. Budgeten är m.a.o. ett verktyg som ska följas strikt.

Barck nämner att SEKA, som den enda avdelningen på Sida, använder sig av Balanced Scorecard. (se Bilaga 4) Det fungerar som ett kvalitetssäkringsinstrument för det interna arbetet och baseras på de fyra fokusområdena (1) samarbetsorganisationer, (2) interna processer, (3) utvecklingsområden och (4) finansiella områden.

4.3 Forum Syd

Forum Syd är en politiskt och religiöst obunden intresse- och samverkansorganisation som bildades 1995 genom en sammanslagning av Bistånd och Information genom Frivilliga Organisationer (BIFO) och Svensk Volontärsamverkan (SVS). Idag har Forum Syd 168 svenska medlemsorganisationer av olika storlekar med vitt skilda ideologier och erfarenheter, men med det gemensamma målet global rättvisa. Medlemskap kan erhållas av ideella föreningar eller stiftelser som stödjer Forum Syds syfte. Forum Syd är i sig ett stort nätverk, men ingår även i flera andra internationella nätverk vilket är tecken på organisationens omfattande verksamhet. Verksamhetsidén beskrivs i Forum Syds policy (2001) med orden *”Mångfalden är vår styrka! I Forum Syd möts människor med olika idéer i gemensamt arbete för en rättvis och hållbar utveckling”*.

På Sidas uppdrag bereder Forum Syd ansökningar från svenska organisationer om administrativt stöd och bidrag till bistånds- och informationsprojekt. Varje år vänder sig omkring 250 föreningar till Forum Syd med denna typ av ansökningar. Förhållandet mellan de aktörer som inkluderas i ett projekt med stöd från Sida kan sammanfattas enligt nedanstående modell, där SvEO är en förkortning för svenska enskilda organisationer och LEO står för lokala enskilda organisationer.



Figur 9: (Källa: Smedeby, 2003)

Sida bidrar, enligt Carl-Johan Smedeby vår kontakt på Forum Syd, med ca 98 procent av organisationens totala kapital. Detta skapar naturligtvis ett finansiellt beroende från Forum Syds sida, men beroendet är ömsesidigt eftersom Forum Syd bildar ett stort nätverk utåt och utför en stor del av Sidas arbete. Ibland ber Sida Forum Syd vara direkt ansvariga för att en viss sorts projekt bedrivs. Det kan t.ex. handla om ett projekt där bra kontakter krävs både i Sverige och i det berörda landet, något som Forum Syd kan bidra med. I dessa fall blir Forum Syd styrda i sättet att arbeta, men annars anser Smedeby att de har stor frihet i sina val av arbetsmetoder.

4.3.1 Mål

Enligt Forum Syds policy (2001) är det övergripande målet för organisationen att *”verka för en rättvis och hållbar global utveckling, baserad på alla människors lika värde och rätt till rimliga levnadsbetingelser, liksom en hållbar användning av jordens naturresurser”*. (Forum Syd, 2001) Målet bryts sedermera ner och för den verksamhetsdel vi intresserar oss för, utvecklingssamarbetet, är målet att *”främja ett brett utvecklingssamarbete där syftet är att uppnå långsiktiga effekter för att bekämpa fattigdom och främja respekten för mänskliga rättigheter, stärka jämställdhet och en hållbar miljö”*. Vidare menar Forum Syd att det krävs att de som berörs av projektet i fråga är delaktiga i planering och utförande om målet ska vara uppnåbart. Detta är en av de viktigaste framgångsfaktorerna som Logical Framework Approach pekar på och i vår e-postkorrespondens med Smedeby nämner han att Forum Syd arbetar med målstyrning utifrån just LFA. Samarbete med lokala organisationer är alltså ett krav hos Forum Syd. Slutligen delas målet för utvecklingssamarbete upp i mål som är specifika för den typ av bidrag som söks, dvs. för syd, öst, information etc. Exempelvis är målsättningen för utvecklingssamarbete i syd att *”stimulera utvecklingssamarbete mellan organisationer i Sverige och i syd. Samarbetet ska leda till långsiktiga förbättringar för målgruppen”*.

I Forum Syds verksamhetsplan (2003) finns fyra huvudmål som de i rollen som samverkansorgan ska fokusera på under verksamhetsåret 2004/05. Dessa är kopplade till varandra så att det fjärde påverkar det tredje som påverkar det andra osv. De fyra målen är (1) mål för förändringar i samhället, (2) mål för förändringar i relation till lokala samarbetspartners i det civila samhället, (3) mål för förändringar i relation till svenska samarbetspartners i det civila samhället och (4) mål för Forum Syds eget arbete. Dessa mål delas upp i effektmål och resultatmål där de tre förstnämnda målen är effektmål och det fjärde är ett resultatmål.

Med effektmål menar Forum Syd ”*de förändringar som människor/grupper/institutioner kommer vara med om och/eller uppleva genom programmet*”. Effekterna kan mätas först efter att programmet har avslutats och helst en viss period därefter. Med resultatmål menar Forum Syd ”*vad vi önskar uppnå genom olika aktiviteter*”. Dessa mål kan mätas direkt efter att programmet har avslutats eftersom de är till för att se om aktiviteterna ledde till de mål som satts upp.

I verksamhetsplanen (Forum Syd, 2003) står det skrivet att vid ett programs planering ska de delaktiga organisationerna, t.ex. en svensk och en lokal, gemensamt arbeta fram lämpliga resultatmål (output) för de aktiviteter som de ämnar genomföra under de två år de får bidrag för. Dessa mål skall vara lätta att följa upp och kunna jämföras mot input. Meningen är sedan att flera olika delar av ett program gemensamt bidrar till att effektmålet uppnås. Forum Syd kan exempelvis driva ett program i Afghanistan och i landet samarbeta med ett flertal organisationer som bidrar med hjälp på olika sätt. De resultatmål som sätts upp för Forum Syds eget arbete fungerar som utgångspunkt vid beslut om aktiviteter och resursbehov. Dessa mål ska leda till att effektmålen uppnås.

4.3.2 Ansökan om bidrag från Forum Syd

Utförandeorganisationerna har vid två tillfällen per år möjlighet att skicka in en ansökan till Forum Syd. Denna förbereds först av en handläggare och därefter av beredningsgrupper, vilka består av lekmän från Forum Syds medlemsorganisationer. För att över huvudtaget kunna söka bidrag hos Forum Syd krävs det att vissa formaliteter uppfylls. Organisationen måste t.ex. ha bedrivit verksamhet i minst två år och under minst ett år ha samarbetat med en lokal organisation. Utöver detta krävs det att Sidas riktlinjer är uppnådda samt att projektet ligger i linje med Forum Syds ”oskrivna” riktlinjer om vad som är en bra insats. (Smedeby, 2003)

Smedeby anser att Sidas riktlinjer för att få bidrag är bra. De ställer vissa krav och sedan kan Forum Syd själva komplettera med ytterligare riktlinjer kring sina underorganisationers ansökningar. Detta görs bl.a. genom krav på vad ansökan ska innehålla. Idag måste alla bidragsansökningar innehålla formuleringar om hur organisationen har tänkt arbeta utifrån ett genusperspektiv. Detta gäller för alla typer av projekt. I vissa fall krävs även miljö- och konfliktkonsekvensbeskrivningar. År 2004 är tanken att även krav på indikatorer om genus och organisationsutveckling ska införas i ansökan.

I granskningen av ansökan läggs också stor fokus på budgeten. Enligt Smedeby granskas ansökan om bidrag rigoröst. Granskningen av ansökan är mycket mer ingående än granskningen av slutrapporterna, vilket Smedeby menar är fel. Detta är något han i sitt arbete försöker att ändra på och i verksamhetsplanen står det att läsa att Forum Syd under 2004/05 ska fokusera på att förbättra deras förmåga att följa upp resultat och effekter av utförda insatser.

Efter att handläggarna och beredningsgruppen har granskat ansökningarna föreslår de inför styrelsen hur pengarna ska fördelas. Det som styrelsen har beslutat lämnas som förslag på budget till Sida. Omkring den 15 december återkommer sedan Sida med det slutliga beslutet om anslag till Forum Syd.

4.3.3 Uppföljning

Redan i ansökan ska den bidragssökande organisationen ange hur det är tänkt att uppföljning och utvärdering av slutförd insats ska göras. Metoderna får den sökande organisationen besluta om själv. I skriften "Vad lär vi oss? Studie kring hur vi kan arbeta med resultatuppföljning inom Forum Syd" (Smedeby, 2003), diskuteras hur arbetet med resultatuppföljning (då i avseendet uppföljning, utvärdering och rapportering) kan se ut. Kraven från Forum Syd på att utförandeorganisationerna själva lägger in resultatuppföljning i projekten är ganska vaga. Alltför vaga och alltför låga, enligt Smedebys åsikt. Forum Syd kan antingen arbeta för att organisationerna själva genomför en resultatuppföljning eller så kan Forum Syd följa upp resultaten utifrån organisationernas rapporter.

I Smedebys rapport förespråkas den förstnämnda metoden då den tar mindre resurser i anspråk. Beroende på projektets storlek blir uppföljningen mer eller mindre detaljerad, men det finns möjlighet för de enskilda organisationerna att ansöka om extra bidrag för att genomföra större utvärderingar. Ytterligare en anledning till att den första metoden förespråkas är att då ansvaret på resultatuppföljning ligger hos utförandeorganisationen ökar det förutsättningarna för dem att förbättra verksamheten. Smedeby menar att utvärderingen idag är mer som en kontroll från Forum Syds sida vilket den enskilda organisationen inte lär sig något av. Ett förslag som Smedeby menar skulle kunna förbättra uppföljningen är att Forum Syd kräver att indikatorer anges i ansökan, vilket underlättar uppföljningen av ett projekt. Om förslaget om att låta utförandeorganisationerna ansvara mer för resultatuppföljningen blir till verklighet anser Smedeby att det är rimligt att kräva mer fokusering på detta redan i ansökan. I framtiden kan Forum Syd då ställa högre krav på uppföljning och utvärdering och exempelvis kräva professionella utvärderingar för större och längre projekt. Detta skulle även öka lärandet hos de enskilda organisationerna.

Under ett projekts gång redovisas delrapporter, men det är då i huvudsak den ekonomiska delen som redovisas. Dessa delrapporter är till största del en formalitet. Orsaken till att delrapporterna genomförs är huvudsakligen att ett projektets mål kanske har blivit ohållbart p.g.a. faktorer som är opåverkbara. Det är då viktigt att ändra målen mot något som är mer hållbart. (Smedeby, 2003) Delrapporterna måste enligt författaren få större betydelse och menar att det är extra viktigt att Forum Syd hittar metoder för att följa upp pågående projekt samt att ha en viss omvärldsbevakning. I vissa fall händer det dock att handläggare gör uppföljningsresor under pågående projekt. De reser då ut och besöker ungefär fem projekt under en fjortondagarsperiod. Smedeby (2003) riktar dock viss kritik mot att dessa resor oftast genomförs av Forum Syd själva och inte gemensamt med de svenska organisationer som är ansvariga för projektet. Det leder till att Forum Syd får rollen av en kontrollerande organisation. Det bästa, menar han, hade varit om uppföljningsbesöken hade skett gemensamt med utförandeorganisationen.

Forum Syd har på senare år märkt av att kraven från Sida har inriktats mot arbete med organisationsutveckling snarare än projektutveckling. Det är alltså viktigare att följa upp och utvärdera hela verksamheten än ett enstaka projekt. Fokus bör enligt Smedeby ligga på samspelet mellan organisationerna (SvEO och LEO) och relationen dem emellan då det är detta som leder till att verksamheten fungerar och presterar bra resultat. (Smedeby 2003)

4.3.4 Utvärdering

I princip består Forum Syds utvärdering av biståndsprojekt i att granska den rapport som utförandeorganisationen skickar in efter att ett projekt är slutfört. Denna rapport jämförs med det som angavs i ansökan, t.ex. mål och budget.

Forum Syd är, som även nämndes i förgående avsnitt, själva medvetna om att uppföljningen av projekt är alldeles för svag och osystematisk. Idag ligger allt ansvar på den enskilde handläggaren som utvärderar projektet och mycket beror på hur skicklig vederbörande är på sitt jobb. Smedeby uttrycker en önskan om att effekter bör utvärderas flera år efter att ett projekt har avslutats. Det finns en medvetenhet hos de anställda att effektutvärdering är viktigt, men det finns idag inget bra system för hur det ska utföras. Dels kostar effektutvärderingen mycket pengar, dels är den svår att administrera. Forum Syd uppmuntrar därför de enskilda organisationerna att i större utsträckning själva följa upp projekten efter att de har avslutats. Ett förslag från Smedeby är att Forum Syd i framtiden skall genomföra utvärderingar av avslutade projekt och dessa ska vara inriktade på effektuppföljning och fortsatt lärande. (Smedeby, 2003) Vidare står det i verksamhetsplanen att det krävs att situationen för den målgrupp man avser hjälpa är utredd, annars blir det svårt att mäta effekten efter att programmet är slutfört. Dessvärre finns det inte några bra och ekonomiskt rimliga metoder om det inte är så att organisationen eller någon samarbetspartner redan är belägen i ett begränsat område. Forum Syd menar dock att sådana metoder behöver utvecklas och att det bör planeras när effekterna skall utvärderas efter att program har avslutats. Ytterligare ett förslag som ges är att jämföra utfallet i ett projekt med en kontrollgrupp som inte har deltagit i projektet. (Smedeby, 2003)

Kraven på uppföljning och utvärdering är som synes inte speciellt höga. Enligt Smedeby händer det så gott som aldrig att åtgärder, som t.ex. återbetalning av bidragna medel, behöver vidtas. Detta inträffar bara om Forum Syd misstänker oegentligheter och då kan en juridisk process komma i fråga. Smedeby framhåller att det finns ett stort förtroende till organisationerna och om målen inte skulle uppfyllas beror det oftast på faktorer som de inte har kunnat påverka. Exempelvis bröt det ut krig i Kongo under pågående projekt vilket gjorde det omöjligt att uppfylla de mål som satts upp. Vidare menar Smedeby att måluppfyllelse egentligen inte är det viktigaste, utan det är resultatet som är väsentligt. Som exempel nämner han ett projekt i Sudan där inget av de uppsatta målen hade uppfyllts men där de däremot uppnådde flera andra bra resultat, som faktiskt var bättre än om målen i sig hade uppfyllts.

Utöver projektutvärderingen gör Forum Syd även utvärderingar av hela verksamheter. Dessa görs då främst av de organisationer som får årsbidrag och därmed erhåller stora belopp. Denna typ av utvärderingar kan även göras på begäran av Sida.

4.3.5 Rapportering

Varje projekt har en ansvarig handläggare som går igenom de del- och slutrapporter som utförandeorganisationen skriver. Dessa utgör sedan underlaget för rapporteringen vidare till Sida. Forum Syd behandlar idag rapporterna på ett väldigt formellt sätt och analyserar dem inte djupare. Smedeby (2003) efterfrågar just analyser för att göra

rapporteringen mer ändamålsenlig och intressant. Han anser också att en gemensam rapportmall borde skapas för att underlätta enhetlig rapportering. Idag ser rapporterna olika ut beroende på vilken typ av bidrag det gäller, vilket ytterligare försvårar och motverkar analysarbetet. Det ”rapportberg” som finns idag bör minskas genom att tydliggöra ansvarsfördelning och utveckla arbetet så att det kopplas till ansökningar, uppföljningsresor och annan resultatuppföljning, menar Smedeby vidare.

I en studie genomförd av Ragnar Smittberg ges förslaget att den ekonomiska redovisningen till Forum Syd bör ske inom sex månader efter avslutat projekt, medan måluppfyllelse kan redovisas mellan 18 och 24 månader efter projektets avslut. Det skulle enligt författaren öka chansen till återkoppling och lärande, samt ge ett mer aktuellt resultat. (Smittberg, 2001)

Rapporteringen till Sida från Forum Syd sker genom en årsrapport som består utav en stor mängd information om aktiviteter, resultat, måluppfyllelse och annat från verksamhetsåret som gått. Enligt Smedeby är detta i stort sett den enda ”skrift” som redogör för verksamhetens resultat på ett någorlunda bra sätt. Forum Syd har dock även i detta fall haft en tendens att redovisa aktiviteter snarare än effekter av sitt arbete. (Smedeby, 2003)

4.4 ABC

ABC är en politiskt och religiöst oberoende ideell biståndsorganisation, bildad i Lund 1998 med syfte att bistå mindre privilegierade grupper med utbildning, hälsovård och meningsfull inkomstgenererande sysselsättning. Verksamheten bygger helt och hållet på medlemmarnas ideella arbete, medlemsavgifter samt frivilliga gåvor och anslag. ABC driver också en butik i Lund där rättvisemärkta varor finns till försäljning och den som vill kan ge bidrag till ABC genom deras 90-konto. (ABC, 2003)

ABC samarbetar med lokala organisationer i Indien och Uganda med avsikt att utföra insatser för underprivilegierade grupper. Med underprivilegierade avses människor som lever i sociala, ekonomiska och politiska strukturer som inte vilar på en rättvis, demokratisk och jämställd grund. (ABC, 2003)

Vi intervjuade Sara Lhådö som är ledamot i ABCs styrelse och dessutom samordnare för Indien. Hon arbetar på plats i Indien och handhar kontakten med samarbetsorganisationerna Dalyon Ka Dagrya (Trädens vänner) som står för samarbetet vad gäller miljö och naturresurser (samarbetet med DKD avslutades i maj 2003), och HIMAD (Himalayan Alternative Development). HIMAD bedriver medvetandegörande projekt med ekonomiskt och kunskapsmässigt stöd från ABC. Lhådö berättar att arbetet som ABC stödjer bygger på principen om målgruppens egen delaktighet. Idéer till projekt och aktiviteter kommer ända nedifrån målgruppen och planering, utvärdering, dokumentering och rapportering sker tillsammans med samarbetsorganisationen. Det projekt ABC och HIMAD har genomfört (Jagriti 1) finansierades av Sida, genom Forum Syd, och avslutades i mars 2003. Redan i början av juli samma år skickade dock ABC ned nya volontärer till HIMAD för att under ett år arbeta med ett nytt projekt i fem nya byar. Detta projekt (Jagriti 2), som också är understött av Sida, bygger på behoven som finns i byarna och projektet är uppbyggt på samma sätt som i föregående projekt.

4.4.1 Mål

ABC arbetar mot målet att bidra med hjälp till självhjälp för underprivilegierade grupper. Utifrån detta anser Lhådö att ABC är en målstyrd organisation. På frågan om hon känner till regleringsbrevet och de mål som styr Sida svarar hon dock nekande. ABC verkar för ett arbete nära människorna som genom att ta vara på deras egna idéer och initiativ får människorna att växa. ABC grundades i tanke att arbeta i det lilla formatet, varför organisationens småskalighet inte ses som ett hinder utan snarare ett unikum som visar att även små medel kan bidra med värdefulla och bestående insatser. (ABC, 2003)

I sina projekt skiljer ABC mellan övergripande mål och delmål. Lhådö nämner orden empowerment (bemäktigande) och awareness (medvetandegörande) som tidens begrepp i ”branschen”. De övergripande målen i det medvetandegörande projekt som utfördes i Indien var att skapa ett forum för gemenskap och kunskapsstillförelse samt att höja marginaliserade gruppers medvetenhet och kunskap om sina rättigheter. Några av delmålen var att bilda självhjälpsgrupper för att skapa en värdig livssituation utifrån ett ekonomiskt, ekologiskt och jämställt perspektiv. Ett långsiktigt, mer övergripande mål var att deltagarna skulle bli mer aktiva i gruppen och stå för sin sak, t.ex. genom att våga be om vatten eller elektricitet från de lokala myndigheterna.

4.4.2 Finansiering

ABC finansierar sin verksamhet via bidrag från Sida, gåvor från allmänheten, bidrag från Radiohjälp, Sensus studieförbund, julmarknader m.m. Senaste räkenskapsåret fick organisationen 279 845 kronor i bidrag från Sida via ramorganisationen Forum Syd. (ABC, 2003) ABC arbetar utifrån 80/20 regeln, vilket innebär att organisationen får 80 procent i bidrag från Sida om de kan skaffa 20 procent av beloppet själva. Lhådö anser att de krav Forum Syd ställer är rimliga och att det inte är svårt att få bidrag om man kan motivera sitt arbete väl. Hon tycker heller inte att ABC har anpassat sina mål och värderingar för att få bidrag. ABC i sin tur ställer vissa krav på sina samarbetspartners i utlandet, t.ex. ska de ha varit verksamma i minst fem år, vara demokratiskt styrda, transparanta och ha en platt organisationsstruktur.

Lhådö berättar att budgeten för de sidastödda projekten utformas i samarbete med den lokala organisationen och Forum Syd. I budgetprocessen har de en kontinuerlig dialog med varandra och ”pusslar” ihop en färdig budget. Forum Syd kan t.ex. ställa krav på att proportionerna mellan olika budgetposter som lön, transport, kost och logi är rimliga. När budgeten väl är bestämd följs den strikt, och budgetposterna ska hållas. En gång överskreds dock budgetens transportpost p.g.a. att bensinpriserna höjdes och då var ABC tvungna att flytta pengar från andra poster för att få det att gå ihop. Slutsumman överskreds dock aldrig så förfarandet accepterades av Forum Syd.

4.4.3 Uppföljning och utvärdering

De sidastödda projekten följs upp genom delrapporter och slutrapporter till Forum Syd. Slutrapporten skickas in 16 månader efter att bidraget har utbetalats. Rapporterna fokuserar på målluppfyllelse och effekterna av arbetet. Lhådö meddelar att den

långsiktiga uppföljningen av projekten sker med hjälp av volontärer från ABC som besöker tidigare projektområden för att se hur arbetet har fortlöpt. HIMAD besöker också byarna där projekten har pågått, åtminstone upp till två år efter avslutat projekt, för att göra uppföljningar. Lhådö anser att den långsiktiga uppföljningen är i organisationens eget intresse, detta för att kontrollera att de önskade effekterna bibehållas. Uppföljningen har också en psykologisk effekt på de tidigare projektdeltagarna som känner att de inte är bortglömda trots att projektet är avslutat. Forum Syd följer upp arbetet via stickprov under projektets gång, men de har inget system för långsiktig uppföljning

Lhådö har utvecklat en utvärderingsmetod som hon kallar för ”fokusgruppsintervjun” vilken har använts på projektet i Indien. Metoden går ut på att kvalitativa intervjuer genomförs med talesmän för olika fokusgrupper. Dessa fokusgrupper existerar endast vid intervjutillfället och består av representanter från självhjälpsgrupper (bestående av t.ex. kvinnor, män eller barn) som deltagarna har bildat utifrån egna krav och önskemål. Vid intervjutillfället ges de möjlighet att identifiera problem och tycka till om projektet. Intervjuerna genomförs som en öppen dialog förd inom vissa ramar där Lhådö betonar vikten av att beakta de sociala koderna som finns i samhället.

De kvalitativa mått som används i utvärderingen bygger mycket på vad deltagarna inom respektive grupp har identifierat som problem under den allra första workshopen. Exempel på problem är att kvinnor har tyngre arbetsbörda eller är mindre utbildade än män, avsaknaden av regeringsinformation, att arbetslöshet råder och bristen på vatten. Under projektets gång undersöks om det har skett någon ändring inom problemområdena och i sådana fall på vilket sätt. De kvantitativa måtten bygger på t.ex. mätningar av hur många självhjälpsgrupper och andra grupper som har startats upp av deltagarna under projektets gång, hur många ansökningar de har skickat till lokala regeringen eller hur många problem som har diskuterats och lösts på bynivå.

Effekterna av projekten mäts genom att se om målen har uppfyllts. Lhådö anser att projektet i HIMADs regi är exempel på ett bra genomfört projekt. Projektet utvecklades från målgruppens, dvs. deltagarnas, önskemål och det fanns en kontinuerlig dialog mellan målgruppen, HIMAD och ABC. Hon beskriver arbetet på följande sätt. Projektdeltagarna samlas till ett bymöte där problem, som t.ex. behov av vatten eller elektricitet, diskuteras och sedan utformas ett handlingsprogram utifrån de mål man har kommit överens om. Därefter tar deltagarna kontakt med den lokala myndigheten och ber om hjälp för att genomföra handlingsprogrammet. Deltagarna uppmuntras till just detta, att själva be om hjälp från de rätta instanserna. Jämlikhetsfrågor, demokratifrågor och självförtroendestärkande övningar ingår också alltid i HIMADs projekt.

Lhådö anser att projektet fick ett mycket bra utfall och att måluppfyllelse nåddes då deltagarna fick kunskap om sin grupps specifika rättigheter, om regeringens utvecklingsprogram, vart de ska vända sig för att ställa krav på sina folkvalda och hur de ska gå till väga. Hon berättar vidare att deltagarnas självförtroende ökade anmärkningsvärt under projektet, och detta mättes genom observationer, deltagande på bymöten samt genom fokusgruppsintervjun. Positiva effekter av insatsen utöver de planerade var att deltagarna genom att ställa krav på sina folkvalda fick vatten, el, skola, sjukstuga etc. till byn. Flera byaktiviteter såsom organiserad städning av byn

och organiserad bevakning av fälten startades även av deltagarna under projektets gång. Alla lediga platser i byrådet fylldes under året av kvinnor, vilket också ses som en positiv sidoeffekt av projektet eftersom inga kvinnor fanns i byrådet innan projektet startades. Samtliga dessa effekter mäts genom fokusgruppsintervjun

4.5 Svenska missionsrådet

På Svenska missionsrådets kansli i Sundbyberg arbetar 16 personer. En av dessa är utvecklingssekreteraren Lorentz Forsberg, vår kontaktperson inom organisationen. På grund av tidsbrist hade Forsberg inte möjlighet att svara personligt på de frågor vi skickade till honom, utan han försåg oss istället med dokument där vi själva kunde söka svar på våra frågor.

Svenska missionsrådet bildades 1912 i syfte att bilda en mötesplats för ekumenisk reflektion kring frågor om mission samt kyrkornas och samfundens internationella ansvar. I dag är SMR en av Sidas paraplyorganisationer vars 30 medlemsorganisationer, som samtliga arbetar på kristen grund, utgörs av svenska trossamfund, missionsorganisationer och kristna biståndsorganisationer. Medlemsorganisationerna samarbetar i sin tur med lokala organisationer världen över. Samarbetet mellan organisationerna bygger på förtroende och ömsesidighet. De organisationer som SMR består av har alla egna verksamhetsinriktningar, men genom sitt medlemskap i SMR visar de att de har en vilja och en tro på ett samarbete för svenskt missionsengagemang. (SMR, 2002a)

4.5.1 Uppgift och mål

Enligt SMRs verksamhetsberättelse (2002a) arbetar organisationen för en ökad medvetenhet om orsakerna till globala orättvisor och om hur dessa kan övervinnas. I SMRs årsrapport (2002b) står att SMR arbetar för att ta tillvara de anslutna organisationernas gemensamma intressen samt för en samverkan och fördjupad förståelse av missionsuppdraget. Arbetet för att tydliggöra de kristna organisationernas roll inom utvecklingsarbetet är med andra ord en viktig punkt i SMRs verksamhet. Organisationens visionstext lyder:

”Svenska missionsrådet vill verka för att Guds rike gestaltas i världen genom att människor och samhällen förvandlas av Guds kraft.” (SMR, 2002a, s.2)

SMR arbetar efter en målstruktur som är gemensam för samtliga medlemsorganisationer och för att förtydliga denna har fyra fokusområden valts ut, nämligen *försoning*, *förändring*, *ömsesidighet* och *utsatthet*. Avsikten med dessa fokusområden är att skapa en gemensam identitet för verksamheten, stödja prioriteringar i verksamheten samt peka på ett tydligt kristet budskap. Dessa fokusområden har stärkt styrningen av SMRs verksamhet mot ett gemensamt mål, samtidigt som de lämnar utrymme för alternativa tillvägagångssätt för att nå dit. Tillsammans med visionstexten ovan ger fokusområdena vägledning genom att tala om hur SMR vill att världen ska se ut, men också hur de bör agera för att närma sig denna önskade situation.

Att stödja ett livskraftigt civilt samhälle är också en viktig punkt på SMRs agenda. Genom att stärka och utveckla grupper, vare sig det är svenska organisationer, samarbetsorganisationer i utlandet eller målgruppens lokala byrå, där människor kommer samman för att uppnå gemensamma mål bidrar SMR till att stärka det civila samhället. Det är främst medborgaranda, tillit mellan människor och påverkans- och förändringsarbete som SMR vill vara med att stödja. Vidare pågår ett arbete med syfte att bearbeta de kristna kyrkorna och organisationernas roll i det civila samhället. (SMR, 2002b)

Utifrån uppgiften som paraplyorganisation agerar SMR mötesplats för samverkan, erfarenhetsutbyte och dialog mellan medlemsorganisationerna och med andra nationella och internationella organ. Detta sker genom seminarier, kurser, SMRs hemsida, tidskriften Missionsforum m.m. och är ett led i SMRs arbete att verka för god kvalitet i den verksamhet till vilken de förmedlar stöd. Detta, att *stödja utvecklingen av organisationskapacitet och kompetens* både inom de svenska medlemsorganisationerna och hos deras partners i olika länder, ses som en av SMRs viktigaste uppgifter. För detta arbete har SMR formulerat mål som delas in i fem kategorier där det handlar om att (1) ge medlemsorganisationerna en förståelse för hur organisationer fungerar och utvecklas, samt hur kyrkor och kristna organisationer i nord och syd kan stärkas, (2) genom olika organisationsutvecklingsprocesser skapa självförståelse, identitet, målsättning och struktur för att organisationerna ska kunna fullfölja sin uppgift på ett relevant och effektivt sätt, (3) skapa goda förutsättningar för långsiktiga sådana organisationsutvecklingsprocesser med lokal förankring och utgångspunkt, (4) skapa ett sammanhang och en helhetssyn i SMRs arbete för att ytterligare stärka medlemsorganisationerna som aktörer för samhällsutveckling samt (5) uppmuntra och medverka till självanalys för att skapa lärande organisationer med förmåga att anpassa sig till en föränderlig omvärld. (SMR, 2003a)

Utöver att stödja utvecklingen av kapacitet och kompetens i organisationerna har SMR också som uppgift att främja *jämställdhet mellan män och kvinnor*, att verka för *hushållning av naturresurser* samt att arbeta för *fred, demokrati och mänskliga rättigheter*. Även dessa uppgifter har övergripande målsättningar, men även delmål. De övergripande målen är mycket generella, t.ex. säger målsättningen för jämställdheten mellan män och kvinnor att *"utifrån övertygelsen om Jesu Kristi försoningsverk och att Gud skapade mänskligheten till sin avbild, ska SMR medverka till att kvinnor och män har samma värde och värdighet"*. (SMR, 2002b, s.8) Delmålen är aningen mer konkret formulerade. Det första delmålet inom miljöområdet är t.ex. *"att andelen av insatser ökar där miljötänkandet och miljöaspekter integreras"*. (ibid. s.9) Gemensamt för samtliga mål är att de är svårsmätbara. I årsrapporten (2002b) till Sida uttrycker SMR svårigheter i resultatmätning under i stort sett samtliga områdesrubriker. För att trots detta uttrycka ett visst resultat använder SMR sig av indikatorer som sätts för de olika målen. Det är viktigt att utarbeta bra indikatorer för att underlätta måluppföljning och i årsrapporten kan vi läsa att detta är något som SMR bör fortsätta arbeta med framöver. För att underlätta arbetet med att komma fram till tydliga och uppföljningsbara mål och indikatorer finns t.ex. verktyget Logical Framework Approach (LFA) att tillgå.

4.5.2 Ansökan om bidrag från SMR

Som paraplyorganisation har SMR den viktiga funktionen att förmedla erhållet sidabidrag, som de ansöker om i tvåårsperioder, till utförandeorganisationer för olika typer av projekt. SMRs avtal med Sida rör idag utvecklingssamarbete i syd och öst, humanitära insatser i syd samt informationsinsatser i Sverige.

Verksamhetsrapporten (2002a) redovisar att Svenska missionsrådet totalt erhöll drygt 131 miljoner kronor i anslag från Sida år 2002. Bidrag förmedlas till medlemsorganisationer, associerade medlemmar samt andra organisationer som står på en kristen grund och som uppfyller kraven för att ta emot sidabidrag. Som juridisk avtalspart för ramavtal med Sida är SMR ansvarig för att övervaka att medlemsorganisationernas insatser överensstämmer med kriterier och anvisningar enligt tecknade avtal.

För SMR är det viktigt att alla projekt som får stöd speglar organisationens kristna värdegrund. Den kristna värdegrunden stärks ytterligare genom missionsuppdraget. För detta uppdrag får dock inte sidabidrag användas, vilket SMR har fått kritik för från Sida. Anklagelserna avvisas dock av SMR.

I det dokument om ansöknings- och redovisningsfrågor (SMR, 2003a) som Forsberg sände till oss belyses vikten av SMRs handbok när det gäller vägledning och riktlinjer för organisationer som söker bidrag. I handboken står vilka krav som ställs på den svenska organisationen, dess samarbetspartners och på den aktuella insatsen. Grundläggande för bedömningen av den svenska organisationen är kunnande, kapacitet att planera och genomföra insatsen samt kännedom om situationen i mottagarlandet. Till hjälp i projektplaneringen förespråkas LFA som metod. I planeringsfasen poängterar SMR, i överensstämmelse med LFA-metoden, att alla parter som har intresse av projektets genomförande och utvärdering finns med.

Då ansökningarna inkommer påbörjar SMRs handläggare på kansliet arbetet med beredning och bedömning. I bedömningsarbetet tar handläggarna hänsyn till de lärdomar som har gjorts vid organisationsbesök, resor och vid analys av rapporter. Först granskas organisationen som en helhet, därefter fattas beslut för var enskild projektansökan. De sökande organisationerna får även möjlighet att göra kompletteringar och omarbetningar. Inför årets beredningsarbete beslutades att fokus skulle läggas på resultat- och effekttuppföljning och att utvärdering och lärande i insatserna skulle uppmuntras.

Handläggarens arbete med en bidragsansökan följer upplägget i LFA-metoden. Inledningsvis skriver handledaren några meningar om den dialog som har förts inför ansökan, eventuella kompletteringar som gjorts etc. Därefter följer s.k. basdata, kortfattad fakta om landets situation, projektets inriktning och omfattning och varför projektdokumentet har riktats till just SMR/Sida. Efter detta lyftes problemanalys, målformulering och indikatorer fram. Den ansökande organisationens kommentarer om projektets inverkan på genus och miljö framhävs särskilt, precis som kommentarer om projektets genomförbarhet. Vilka är riskerna för insatsen? Finns det några alternativa vägar? Organisationen ska också ha funderat över projektets uthållighet, som avser tiden efter att det svenska stödet har upphört. Hur kommer arbetet löpa

vidare? Sist i dokumentet avgörs projektets framtid i och med SMRs rekommendation för huruvida det ska avslås, godkännas eller om kompletteringar krävs. (SMR, 2003a)

4.5.3 Uppföljning

Som ramorganisation har SMR åtagit sig att säkra att det utvecklingssamarbete som stöds är av god kvalitet och sker i enlighet med Sveriges officiella mål. Arbetet som utförs för att uppfylla den uppgiften kallar SMR för uppföljning. Uppföljning är en kontinuerlig insamling av data och information under hela den tid som verksamheten pågår. Det insamlade materialet används för att jämföra uppgjorda planer med verksamhetens verkliga utfall och gör det möjligt att se om ”allt står rätt till” eller om justeringar är nödvändiga att göra.

I ett dokument med avsikt att ge inriktning för utvärdering (SMR, 2003b) betonas att ett systematiskt användande av uppföljningsmetoder både före, under och efter genomförandet av ett projekt har många fördelar jämfört med punktvisa utvärderingar. Det ger ofta mer information, är billigare och finns närmare dem som arbetar aktivt med projektet. Dessutom ger uppföljningen ett bra underlag för utvärderingar. Uppföljning bör ge svar på *vad* som sker i och under projektets gång medan en utvärdering lämpar sig bättre att analysera *hur* och *varför* saker har hänt.

Ett steg i SMRs eget arbete i uppföljningsprocessen är granskning av rapporter. Utifrån granskade ansökningar och rapporter som utförandeorganisationerna har lämnat till SMR gör handläggare sedan de bedömningar som ligger grund för beslut om medel. Uppföljning sker också på organisationsnivå, i Sverige och internationellt. I denna uppföljningsprocess blir det mer och mer viktigt att tillbringa tid ”på plats” med organisationerna för att skapa förtroende och kontextuell förståelse, två mycket viktiga begrepp i denna sektor.

För uppföljning av utvecklingsverksamheten som drivs med stöd från SMR finns, enligt de dokument vi har fått ta del utav, goda strukturer. Underlagen, bestående av erfarenheter redovisade i del- och slutrapporter, uppdateras kontinuerligt för att bidra till utveckling. Tanken är nämligen att uppföljningen ska ske i ett perspektiv av lärande. Lärande och reflektion är prioriterat inom Svenska missionsrådet och tillåts kosta både tid och pengar. ”*Lärandet är alltså det viktiga! Resultatredovisning i någon mån är också alltid nödvändigt - både för vår egen och för våra finansiärens skull. Vi bör rimligtvis ha en aning om det vi gör leder till någon förändring eller inte. Hur ska vi annars veta om vi ska fortsätta med det eller inte...*”. (SMR, 2003a, s.7) Tanken med uppföljningen är att den ska ge ökad kunskap om varje enskild organisations kapacitet och fungera som ett led i den kontinuerliga utvecklingen av organisationerna och deras verksamhet. Vidare ska uppföljningen bidra till att SMR utifrån det sammanslagna rapporteringsmaterialet kan utläsa trender och tendenser, både goda och dåliga, som kan medverka till att utveckla nya metoder och rutiner för spridande av kunskap och erfarenhet.

4.5.4 Utvärdering

Under de senaste decennierna har synen på utvärdering förändrats avsevärt. Från att vara ganska ”exklusiv ” och endimensionell har utvärderingen utvecklats till att idag

vara mer "inklusive" och deltagande. Den lärande aspekten har förstärkts och den kontrollerande funktionen har minskat i betydelse. SMR betonar också att utvärderingsprocessen berör alla parter i samarbetet, varför den bör vara ett gemensamt åtagande. Rapporten blir därmed en mer subjektiv beskrivning som tar tillvara olika människors uppfattningar och värderingar. Detta är viktiga aspekter i utvecklingsarbete, men de är också svåra att värdera och mäta.

Utvärdering skall utgöras av en systematisk insamling av fakta som används som underlag för en analys som ska leda fram till värdeomdömen. Utöver dessa "krav" är själva utvärderingsprocessen relativt öppen. Den kan egentligen ske när som helst, ha vilket syfte som helst och utföras av vem som helst. (SMR, 2003b)

I dokumentet "Inriktning för SMRs arbete med utvärdering" (2003b) är tanken att utvärderingen ska söka ge svar på frågor som t.ex. om resultatet av insatsen motsvarar det som utifrån målsättning förväntades, om långsiktiga och varaktiga effekter kan observeras och vilka lärdomar för framtiden som kan dras av projektet. För att detta ska kunna göras är det önskvärt att det finns något att jämföra mot. Denna s.k. basdata kan insamlas genom förstudier eller genom uppskattningar. Visserligen går det att få människor att berätta hur det var innan projektets start, men det är en fördel om man också har egna noteringar och beskrivningar av tillståndet innan insatsen börjar.

SMR skiljer mellan två typer av utvärderingar, inåtriktade och utåtriktade. De inåtriktade har för avsikt att stärka och vidareutveckla ett objekt eller en verksamhet, medan den utåtriktade fokuserar på resultat och effekter som den utvärderade insatsen har bidragit med. Den inåtriktade har, som namnet antyder, alltså en riktning inåt mot studieobjektet medan den utåtriktade studerar konsekvenserna utanför. I arbetet med enskilda organisationer använder sig SMR av båda typer av utvärderingar då de dels gör utvärderingar av hela organisationer, dels av enskilda projektinsatser.

4.5.5 Rapportering och analys

Efter det att utvärderingen har genomförts ska styrkor och svagheter från insatsen rapporteras. Slutrapportens inriktning och utformning kan variera men det är av största vikt att alla berörda får tillgång till rapporten, vilket gör att den måste skrivas på ett språk som samtliga intressenter behärskar. Foton, tabeller och figurer rekommenderas för att göra rapporten mer lättläst och informativ.

Alla slutrapporter av projekt som inkommer till SMR granskas utefter en fastställd mall som överensstämmer med mallen för granskning av ansökningar. För att en insats ska erkännas som slutrapporterad måste den uppfylla vissa krav; både den aktivitetsmässiga och den ekonomiska redovisningen ska vara i god ordning, rapporten måste hålla hög kvalitet och den ska godkännas genom SMRs årliga rapportering till Sida. (SMR, 2003a) Den granskningsmetodik som används koncentrerar bedömningen kring ett antal indikatorer, nämligen (1) graden av måluppfyllelse, (2) medvetenheten vad gäller fattigdomsbekämpning, (3) miljö, (4) demokrati och mänskliga rättigheter, (5) jämställdhet, (6) civila samhället, (7) kapacitets- och organisationsutveckling, (8) lokal förankring samt (9) bärkraft.

Projekten bedöms utifrån dessa indikatorer enligt en skala från 1 till 5 där 1 innebär ett dåligt resultat och 5 betyder utmärkt. Bedömningarna, som ligger till grund för den s.k. *övergripande analysen*, bygger på organisationens ansökan, del- och slutrapporter, besöksrapporter från handläggare på SMR, genomförda utvärderingar samt organisationskännedom. SMR betonar att det inte rör sig om ett betygssystem där organisationerna får någon typ av medelbetyg, utan syftet med systemet är att möjliggöra analys av tendenser i insatskluster. T.ex. hur hälsovårdsinsatser i Afrika ligger till vad gäller lokal förankring, sett till samtliga organisationer som verkar där. Granskningen har dock utöver detta för avsikt att urskilja särskilt framgångsrika organisationer inom de olika områdena, så att dessa kan vara stöd till andra organisationer som är svagare inom det området. Utöver den övergripande analysen görs också en *intern analys* för varje medlemsorganisation med fokus på organisationens kapacitet och genomförandeförmåga samt styrkor och svagheter.

Analysen ses som ett viktigt redskap i SMRs strävan att vara en lärande organisation. Analysen kan kopplas till det långsiktiga arbetet med fokusområden genom att analysen ger indikationer på vilka effekter SMRs arbete har vad gäller de olika fokusområdena. Efter att insatserna har utvärderats sammanställs till sist SMR slutsatser från den övergripande analysen som kan ses som en sammanfattning av årets resultat. Denna sammanfattning redogör för vad SMR har lärt sig av årets analys och används till förändringsarbete i verksamheten. (SMRs årsrapport, 2002b)

Efter några år av eftersläpning börjar SMR nu komma i kapp med slutrapportsarbetet. Totalt inkom 200 slutrapporter till SMR under år 2002, innehållande verksamhet alltifrån år 1993 till 2002. Av dessa krävde 57 stycken kompletteringar, vilket var en försämring från föregående år. Alla rapporter som kommer in till SMR läses och bedöms, men det är bara de som rör insatser inledda år 1999 eller senare som ingår i den övergripande analysen som förklarades ovan. Anledningen till detta menar SMR är att kraven på ansökning och rapportering har förändrats så pass mycket sedan de tidigare projekten inleddes.

4.5.6 Uppdaterade riktlinjer och utvärdering av verksamheten

Under 2002 inledde SMR ett omfattande arbete med att uppdatera och komplettera de riktlinjer som skrevs 1991. Syftet med uppdateringsprocessen var att göra utvärdering till ett mer använt verktyg i kvalitetsutvecklingen. SMR har inte för avsikt att ange direkta direktiv för utvärderingens omfattning eller innehåll utan verkar främst konsultativt för att skapa ett gemensamt tillvägagångssätt i arbetet. Även bedömningskriterierna för arbetet med bidragsansökningar uppdaterades under året och tydliga riktlinjer för uppföljning i form av besök till SMRs medlemsorganisationer utarbetades. Som en följd av detta har många informella möten utförts och kansliet har även gruppvis besökt olika medlemsorganisationer för att uppdatera sig om utförandeorganisationernas verklighet. (SMR, 2002b)

År 2002 var ett händelserikt år för SMR för då pågick även en systemrevision av SMRs utvecklingssamarbete, genomförd på uppdrag av Sida. Utvärderingen byggde på besök hos 58 organisationer i nio olika länder i syd, samt besök hos 26 svenska organisationer. I årsrapporten (2002b) står skrivet att SMR i slutet av året sammanfattade de synpunkter och förslag på åtgärder som denna utvärdering gav och skickade

dokumentet till Sida. I skrivandets stund har Sida alltså inte gett respons på detta dokument varför SMR ännu inte anser utvärderingen som helt avslutad. Vid vår intervju med Pontus Modeer på SEKA framkom det att SMR fick minskade bidrag under en period som en konsekvens av de brister som deras system innehöll.

4.6 Individuell Människohjälp

Janusz Lipinski och Erik Edling arbetar som handläggare på Individuell Människohjälp huvudkontor i Lund. Vid vår intervju berättade de att Britta Holmström grundade IM år 1938. Tanken bakom verksamheten var att entusiasmera människor till praktisk handling mot den förföljelse, tortyr och förintelse som hotade dåtidens Europa. Arbetet byggde på kristna värderingar med människans värde som grundpelare. Idag är IM en biståndsorganisation som är öppen för och arbetar med människor oberoende av tro, ursprung och politisk övertygelse. Organisationens verksamhet har utvecklats till att omfatta ett femtontal länder och engagerar så många som 27 000 medlemmar. Verksamheten vilar på såväl professionella som ideella insatser och organisationens intäkter bygger till drygt 80 procent på frivilliga donationer. Resterande del finansieras via bidrag från Sida.

Lipinski och Edling sammanfattar en handläggares arbetsuppgifter som ett ”spindeln i nätet”-arbete. I arbetet ingår att ifrån Sverige hålla kontakt med platscheferna ute på fältet och även att själva spendera tid på plats för att stötta, följa upp, utveckla samt medverka vid eventuellt avvecklande av projekt. När ett beslut skall fattas angående ett projekt kommer det oftast ett förslag från den berörde platschefen. Förslaget bearbetas då av den handläggare som ansvarar för vederbörande område för att sedan överlämnas till styrelsen som fattar beslut i frågan. Då beslutet är fattat hamnar ärendet åter på handläggarens bord, varefter han i sin tur vänder sig till platschefen med beskedet. Att IMs anställda har möjlighet att arbeta med människor på ”gräsrotsnivå” tror Lipinski och Edling har en stimulerande effekt på intresset och motivationen till arbetet.

Arbetet på huvudkontoret är decentraliserat, beslutsvägarna är korta och relationen till leden ovanför i organisationshierarkin karaktäriseras av förtroende och samarbete. I den svenska verksamheten är medlemmarna mycket engagerade och sätter stor vikt vid att få vara med och besluta om t.ex. nedläggning av verksamheter eller nyöppning av butiker. Arbetet utomlands sker i nära samarbete med mottagarna och med lokalt anställda och samarbetspartners.

4.6.1 Mål

Enligt Lipinski och Edling är det svårt att formulera ett övergripande mål för IM. Edling menar dock att den grundläggande visionen om människors värde ännu lever kvar från Holmströms tid. I organisationens stadgar står skrivet att IMs huvudsakliga ändamål är att ”...främja barns, ungdomars och handikappades utveckling genom utbildning, vård, omsorg och personligt stöd samt främja vård av behövande äldre och sjuka”. (IM, 2002b) Vidare har nyligen uppgiften att informera och skapa opinion om utsatta människors behov tillkommit. Denna ”målformulering” är mycket övergripande och om den stämmer överens med regleringsbrevet, som fördelningen

av sidamedel bygger på, känner de tillfrågade inte till. För närmare beskrivning av målen konsulteras IMs måldokument (IM, 2000) men inte heller där definieras målen mer än generellt. Att förbättra människors levnadsvillkor och stärka deras rättigheter tycks vara meningen med verksamheten och det slutgiltiga målet kan sägas vara att hjälpa folk till självhjälp, främst inom områdena hälsa, sjukvård, skolverksamhet samt vård av handikappade och utvecklingsstörda. Enligt Lipinski är anledningen till att målen är så generellt hållna i stadgar och måldokument att verksamheterna ser olika ut i olika länder. Formuleringen av mål sker genom en demokratisk process där idéer underifrån kan bidra till nya målformuleringar. Ett godkännande från styrelsen krävs dock.

Trots att de övergripande målformuleringarna är något generella framhåller Lipinski och Edling att organisationen skiljer mellan kortsiktiga och långsiktiga mål. De långsiktiga utgör så kallade femårsplaner och speglar verksamheten ur ett framtidsperspektiv. Femårsplanen redovisar förslag och idéer till praktiska handlingslinjer för IMs arbete snarare än konkreta mål. Mer kortsiktiga mål sätts upp under försommaren och rör aktiviteter under de två kommande åren. Dessa kortsiktiga mål är relativt preciserade och ligger till grund för den verksamhetsplan och budget som IM arbetar utefter. Vidare nämner Lipinski att Sidas regelverk inte alltid är förenlig med IMs mål. Om IM t.ex. har ett projekt som går ut på att ge äldre mat, kan det i ett sådant sammanhang vara svårt att få med Sidas önskan om att varje projekt ska bidra till demokratisk samhällsutveckling.

4.6.2 Budget och andra ekonomiska verktyg

Lipinski och Edling talar om budgeten som ett mycket viktigt styrinstrument för IMs verksamhet. På utgiftssidan är budgeten mycket detaljerad, medan det är betydligt svårare att budgetera intäktssidan där stor del består av oförutsägbara donationer. Trots att budgeten anses som viktig menar de att den inte är definitiv utan att den kan revideras efter hand om ett projekt ser ut att kräva mer resurser än förutspått.

Relationstal, kvoten mellan insamlade och brukade pengar, är också ett väl använt ekonomiskt verktyg. Om IM inte gör av med samtliga resurser, m.a.o. inte kan redovisa att de har gått till ändamålskostnader, ser det ut som om de icke redovisade pengarna har gått till administration och relationstalet försämras. Jämförelser mellan projekt som genomförs i samma land utförs också för att se hur kostnadseffektiva de är. Annars anser Lipinski och Edling att det är svårt med jämförelser mellan projekt då målsättningarna ofta varierar.

4.6.3 Projekt

Tack vare att IM inte är beroende av olika finansiärer menar Lipinski och Edling att IM har möjlighet att driva en självständig och långsiktig linje med sina målformuleringar och dess projektinriktning. 14 procent av IMs verksamhet har de senaste åren finansierats av bidrag från Sida och förmedlats via paraplyorganisationen Svenska missionsrådet, som också är den organisation till vilken IM rapporterar. Enda gången IM rapporterar direkt till Sida är vid vissa riktade projekt och vid humanitära katastrofprojekt.

Lipinski och Edling redogör för samarbetet med SMR som gott och byggt på dialog. Eftersom IMs verksamhet passar inom paraplyorganisationens ramar är det framförallt Sidas krav som medför diskussioner då bidragsansökan ska godkännas. De anser att tröskelkriterierna för att erhålla bidrag har höjts på senare tid. Det krävs mer förarbete och löften om efterarbete för att en bidragsansökan ska passera och redogörelser för projektets inverkan på miljö och genus skall alltid finnas med. Lipinski och Edling anser att kvalitetskraven har höjts och att mer kraft läggs på långsiktighet. Uppföljning, rapportering och utvärdering har blivit allt viktigare och idag får de enskilda organisationerna söka extra bidrag för att täcka sina utvärderingskostnader.

Val av nya verksamhetsländer sker utifrån en process med omvärldsanalys, rekognoseringsresor och beslut i styrelsen. Sedan två år tillbaka används IMs biståndspolicy (IM, 2002a) vid val av de specifika projekten. Vid val av projekt är det ofta subjektiva värderingar som ligger till grund för vilka som ska utföras. Målet med de sidastödda projekten måste dock alltid stämma överens med IMs egen ideologi och Sidas mål

4.6.4 Uppföljning och utvärdering

Under ett projekts gång följs det upp dels genom rapportering från platscheferna, dels genom att handläggarna studerar projektets framgång på plats. I och med Internets genomslag har rapporteringen förbättrats avsevärt tycker handläggarna. Lipinski menar att uppföljning innebär tid till reflektion. Uppföljningsprocessen har för avsikt att ge svar på om projektet utförs på rätt sätt, om pengarna kommer räcka till eller om resurserna kunde ha använts på ett mer effektivt sätt. Dessa värderingar kommer SMR till del i del- och slutrapporter. Kraven är stränga på rapporteringen och det krävs att en revisor signerar båda i mottagarlandet och i Sverige.

Utifrån kvantitativt inriktade indikatorer, t.ex. hur många som har gått i skolan eller hur många utflykter som har gjorts med handikappade barn, kan del- och slutrapporterna förhoppningsvis åskådliggöra att delmål har uppnåtts. För att få en komplett rapport av vad som uppnåtts krävs dock även kvalitativa studier eftersom alla delar av IMs verksamhet inte fångas av kvantitativa redogörelser. Enligt Lipinski och Edling har IM ännu inte utfört många intervjuer och studier för att påvisa dessa kvalitativa effekter och de är överens om att detta kan ses som en brist i uppföljningen. Lipinski håller dock på att utveckla en kvalitativ uppföljningsmetod som skall användas på ett projekt i Indien. Projektet skall följas upp och utvärderas av en representant på plats i Indien och metoden går ut på att genomföra intervjuer med "mottagaren" för att få deras syn på projektet. Lipinski får sedan en sammanställning av denna information som han går igenom och utvärderar.

Ett projekt varar i genomsnitt 2-3 år och skall slutrapporteras senast 18 månader efter sista utbetalning, berättar Lipinski. Ibland händer det att organisationen inte har använt hela bidraget och då återbetalas de återstående medlen till Sida. Normalt sett kan dock inte projektarbetet anses som fullbordat efter så kort tid, IM får då antingen ansöka om fortsatt stöd eller så får fortsättningsarbetet självfinansieras. Vanligast är att arbetet fortsätter på eget bevåg efter det att tiden för det sidafinansierade projektet

har gått ut. Den rapport som levereras till Sida, via SMR, beskriver därför inte det slutgiltiga resultatet. 2-3 år är enligt Lipinski alldeles för kort tid för att kunna avläsa samtliga effekter. Då och då gör Sida stickprov ett antal år efter avslutad verksamhetsperiod, men annars rapporteras aldrig den långsiktiga effekten rent formellt. IM kan dock ibland få rapporter från medlemmar och volontärer som besöker tidigare projektområden och kan genom dessa fånga upp de långsiktiga effekterna av ett projekt. Det händer ibland att en mer långsiktig resultatredovisning efterfrågas av t.ex. en privat donator som vill veta vad de skänkta medlen bidragit till, eller att någon utomstående skriver någon form av rapport rörande ett visst projekt. I dessa fall presenteras effekterna oftast för allmänheten i en artikel i organisationstidningen.

4.7 Empirisammanfattning

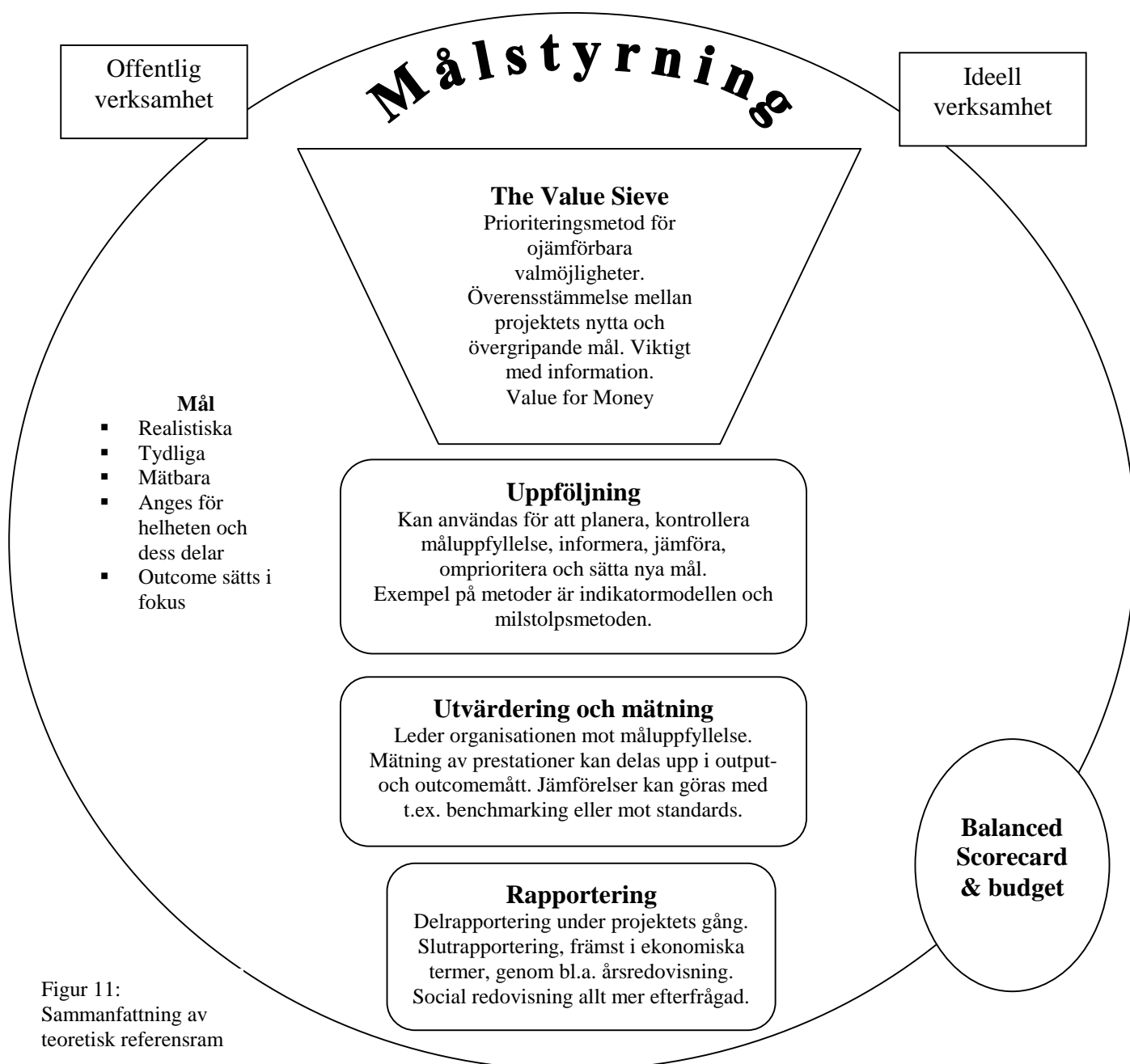
	MÅL	UPPFÖLJNING	UTVÄRDERING
Sida / SEKA	Sida skall medverka till en rättvis och hållbar global utveckling. Regleringsbrevets övergripande mål för internationellt utvecklings-samarbete är att ”höja de fattiga folkens levnadsnivå.”	Skер genom formella och informella system. Bedömer EOs egen kapacitet att följa upp utförandeorganisationerna genom systemrevisioner och kapacitetsstudier.	Huvudsyftet är lärande och kontroll. Nyckelord i utvärderingen är relevans, måluppfyllelse, effekt, kostnadseffektivitet och hållbarhet
Forum Syd	Verkar för ett brett utvecklingssamarbete med en rättvis och hållbar global utveckling baserad på alla människors lika värde och rätt till rimliga levnadsvillkor liksom en hållbar användning av jordens naturresurser.	Den bidragssökande organisationen får själv besluta hur projektet skall följas upp. Riktlinjerna för resultatuppföljning av projekten är ganska vaga. Forum Syd kan antingen arbeta för att organisationerna själva genomför en resultatuppföljning eller så kan de följa upp resultaten utifrån organisationernas rapporter.	Granskar rapporten som utförandeorganisationen skickar in efter att ett projekt är slutfört. Denna rapport jämförs med det som angavs i ansökan, t.ex. mål och budget. Forum Syd har en konsultativ roll i medlemsorganisationernas projektutvärderingsarbete. Respondenten anser att måluppfyllelse egentligen inte är det viktigaste, utan det är resultatet som är väsentligt.
Svenska missionsrådet	Svenska missionsrådet vill verka för att Guds rike gestaltas i världen genom att människor och samhällen förvandlas av Guds kraft. SMR arbetar efter en målstruktur som är gemensam för samtliga medlemsorganisationer.	Uppföljningen skall ske i ett perspektiv av lärande och reflektion. Ett steg i uppföljningsprocessen är granskning av rapporter. Efter avslutade projekt samlar SMR in och analyserar resultat och lärdomar och rapportera dessa till Sida.	SMR har en konsultativ roll i medlemsorganisationernas projektutvärderingsarbete. SMR har inte för avsikt att ange direktiv utan de vill skapa ett gemensamt tillvägagångssätt för medlemsorganisationernas utvärderingsarbete.
ABC	Hjälpa till självhjälp. Verka för underprivilegierade grupper.	Skер genom delrapporter och slutrapporter till Forum Syd. Beskrivelse av måluppfyllelse är centrala i rapporterna. Långsiktig uppföljning sker genom volontärer.	Skер genom kvalitativa fokusgruppsintervjuer. Kvantitativa mått används också. Effekterna mäts i förhållande till målen, vilket främst sker kortsiktigt.
IM	Främja barns, ungdomars och handikappades utveckling genom utbildning, vård, omsorg och personligt stöd samt främja vård av behövande äldre och sjuka. Att förbättra människors levnadsvillkor och stärka deras rättigheter är meningen med verksamheten och det slutgiltiga målet kan sägas vara att hjälpa folk till självhjälp.	Skер dels genom rapportering från platscheferna, dels genom att handläggarna studerar projektets framgång på plats och delrapporter och slutrapporter till SMR. Uppföljningen är till för kontroll av projekten.	Använder mest kvantitativt inriktade indikatorer. Respondenterna anser att kvalitativa mätmetoder i större utsträckning borde användas. De långsiktiga effekterna mäts sällan.

Figur 10: Empirisammanfattning

5. ANALYS

Utifrån den sammanfattning av vår teoretiska referensram som vi presenterar först i detta kapitel och vårt empiriska material analyseras organisationernas styrsystem. Vi följer upplägget från frågeformuläret, vilket innebär att mål diskuteras först, följt av prioriteringsprocessen, uppföljning, utvärdering och resultatredovisning. Samtliga organisationer analyseras gemensamt under var rubrik för att underlätta analys av hur de olika nivåerna i ledet inverkar på varandra både horisontellt och vertikalt.

5.1 Sammanfattning av teoretisk referensram



Figur 11:
Sammanfattning av
teoretisk referensram

5.2 Målstyrning

5.2.1 Effekten för mottagaren

Svensson (1997) som är en stark förespråkare av målstyrning menar att idén med denna metod är att effekten för mottagaren, dvs. outcome, sätts i fokus. Ett tecken på att detta sker i större utsträckning idag än tidigare är den trend som går mot att arbeta tillsammans med lokala organisationer och utforma arbetet utifrån de problem som mottagarna själva definierar. Utifrån målsättningarna med organisationernas verksamhet märker vi en tydlig sådan inriktning genom hela organisationsledet. Redan på regeringsnivå ställs kravet att lokal organisationsutveckling skall prioriteras och detta lyser igenom i paraplyorganisationernas stöd av utveckling av organisationskapacitet och kompetens både hos de svenska medlemsorganisationerna och hos deras lokala samarbetspartners. Även utförandeorganisationernas uppfattning om att det bästa sättet för att uppnå långsiktig förändring är ”hjälp till självhjälp” visar på denna inriktning. Vid intervjuerna sa respondenterna på IM och ABC uttryckligen att det är just effekten för mottagaren som räknas i deras arbete. Om det är trenden som har satt sin prägel på regleringsbrevet, eller om det tvärtom är organisationerna som har anpassat sig efter regleringsbrevets formulering är ovisst. Det mest sannolika är dock, enligt vår mening, att denna trend är ett resultat av erfarenheter och lärdomar från ideella organisationers tidigare utförda biståndsarbete och därmed ingen anpassning som organisationerna har behövt göra efter just regleringsbrevet.

Utifrån paraplyorganisationernas perspektiv kan effekten för mottagaren ses ifrån två skilda vinklar. Antingen kan mottagaren vara målgruppen till vilken biståndsprojekten riktas eller så kan mottagaren vara själva organisationen som utför projektet. Som de ideella organisationer Forum Syd och SMR är bygger deras mål på de värderingar och normer som utgör organisationens grund. Från denna synvinkel är det uppgiften som biståndsorganisation och önskan att skapa förbättringar för utsatta grupper som lyser igenom. I Forum Syd och SMRs roll som förmedlare av sidabidrag och likaså i rollen som samverkansorgan är det istället utförandeorganisationerna som kan betraktas som mottagare. Som avtalspart för ramavtal med Sida är organisationerna nämligen ansvariga för att säkra ett utvecklingssamarbete av god kvalitet som sker i enlighet med Sveriges officiella mål, med andra ord de mål som står i regleringsbrevet. Vi anser att organisationerna uppfyller målstyrningens tanke om att sätta mottagaren i fokus i båda dessa fall. Genom att ta sitt arbete som samverkansorgan på stort allvar och därmed arbeta för att utförandeorganisationerna ska utvecklas och förbättras i sitt arbete och i och med detta bidra med bättre effekter för målgruppen gör de nytta för båda sina mottagare.

Vi ser m.a.o. genomgående en allt större tendens och vilja att arbeta utifrån mottagarens behov och att fokusera på effekterna för denne. Arbetsprocessen är dock långt ifrån slutförd eftersom organisationerna fortfarande tampas med svårigheterna att fånga de långsiktiga effekterna. Mer om detta i avsnitt 5.4.

5.2.2 Frihet i utförandet

Förutom att lägga stor vikt vid mottagaren anser målstyrningsteoretikerna även att det inte ska komma alltför strikta direktiv uppifrån på *hur* målen uppnås. Det är inte sättet målen uppnås på som är viktigt utan bara *att* de verkligen uppnås. (Lindvall, 2001) I regleringsbrevet ges genom riktlinjer indikationer på *hur* Sida skall arbeta, även om det fortfarande aktivitetmässigt finns stor frihet att utforma arbetet. I och med den frihet de får anser vi ändå att fokus framförallt ligger på *att* uppnå målen. De riktlinjer som gäller för verksamhetsgrenen enskilda organisationer påverkar den inriktning paraplyorganisationernas arbete ska ha, men ger även dem frihet i utförandet i samma utsträckning som Sida. Utöver dessa riktlinjer görs också en begränsning från Sidas håll vad gäller t.ex. bedrivandet av missionsverksamhet. Vid sidafinansierade insatser får ingen särskild ideologi eller religion förespråkas. Förutom detta finner vi inga specifika krav från Sida på hur paraplyorganisationerna skall utforma sin verksamhet, men rekommendationer ges via kapacitetsstudier och systemrevisioner. Därmed kan organisationerna i stor utsträckning arbeta efter de metoder de anser mest passande för deras ändamål och insatser, vilket vi anser är positivt eftersom det kan vara svårt att finna en metod som passar för alla.

Inte heller det understa ledet i organisationshierarkin finns några särskilda regler för hur organisationerna ska arbeta. Båda paraplyorganisationerna har en slags konsultroll gentemot utförandeorganisationerna, vilket innebär att de assisterar snarare än dirigerar. Utöver att ett projekt ska stämma överens med de målsättningar som paraplyorganisationen har krävs det att vissa aspekter som genus- och miljöpåverkan beskrivs i ansökningarna. Detta kan ses som ett sätt att leda in utförandeorganisationerna på *vad* de ska arbeta med, men det ställs dock inte några specifika krav på *hur* projekt ska genomföras och följas upp. Istället får utförandeorganisationerna själva beskriva hur de har tänkt gå tillväga. Utifrån detta resonemang kan vi konstatera att både paraply- och utförandeorganisationerna är målstyrda i den mening de har stor frihet att själva utforma sitt arbete. Trots att det finns direktiv om vad de ska arbeta med anser vi ändå att fokus ligger på *att* uppnå målen.

5.2.3 Målformulering

Målstyrningsteoretikerna nämner att målen måste vara både mätbara och tydliga för att de ska kunna uppnås. Enligt vår uppfattning är dessa teoretiska krav svårförenliga med praktiken då våra undersökta organisationers övergripande målsättningar i stora drag innebär kontinuerlig förbättring för människor. Det är svårt att formulera ett tydligt avgränsat mål som dessutom skall vara mätbart för denna typ av ändamål. Vi anser att de teoretiska kraven bäst lämpar sig för mål som sätts på mer kortsiktig nivå medan de övergripande formuleringarna överensstämmer bättre med Pihlgren och Svenssons (1994) kriterier för inriktningsmål, som är den vagaste formen av mål. Eftersom organisationernas övergripande mål snarare är något av en ledsaga och vision än mål som vid en viss tidpunkt ska vara uppnådda är det inte underligt att de varken uppfyller kraven på tydlighet eller mätbarhet. Tanken med inriktningsmål är att de skall utgöra en gemensam grundsyn som sedermera bryts ned i mer gripbara mål. Att det på utförandenivå var svårt att hitta konkreta målformuleringar överhuvudtaget anser vi inte ha någon avgörande betydelse i och med att organisationernas medlemmar ändå arbetar utifrån en gemensam ideologi, vilket

driver dem mot samma mål. De personer vi intervjuade sa sig alla vara väl medvetna om deras organisations mål, men de finns inte uttryckligen nerskrivna. Även dessa ideologiska inriktningar kan ses som inriktningsmål och behöver m.a.o. inte vara särskilt preciserade i och med att tanken ändå är att de ska brytas ned i klarare målformuleringar.

Vad gäller realismen i organisationernas mål, vilken också efterfrågas i målstyrningsteorin, anser vi oss egentligen inte kunna kritisera någon av organisationerna på den punkten eftersom det inte finns något tidsperspektiv för när målen ska vara uppnådda. Flera av målen kan anses ouppnåeliga på kort sikt och det kan även spekuleras i huruvida de kommer att uppnås ens på lång sikt. Ordet fattig har en väldigt subjektiv innebörd, så beroende på vad som avses med ordet kommer det förmodligen alltid att finnas "fattiga" vars levnadsnivå kan höjas.

Pihlgren och Svensson (1994) nämner vikten av att dela upp inriktningsmålet och sedan följa upp i vad mån de mer preciserade målen har nåtts. Sidas och paraplyorganisationernas övergripande mål bryts ned i formuleringar av mål för särskilda verksamhetsdelar. Dessa har dock, enligt vår mening, fortfarande formen av inriktningsmål i och med att de innehåller formuleringar som att "stimulera" och "bidra till". För paraplyorganisationernas verksamhet bryts dessa mål i sin tur ner i delmål som kan jämföras med effektmål. Vad gäller Sida finner vi att det inte existerar några direkta effektmål idag eftersom de riktlinjer som preciseras inte beskriver mer än vilken inriktning arbetet ska ta. Modeer anser att SEKA i större utsträckning borde formulera sin egen målhierarki vilken bör göras mer tydlig och uppföljningsbar. Den skulle då kunna bli mer inriktad på effekter.

För paraplyorganisationernas del går det utöver effektmålen även att urskilja mål liknande produktionsmål. Både Forum Syd och SMR har alltså, enligt vår mening, en tydligt uppställd målhierarki som följer en logisk kedja och stämmer överens med Pihlgren och Svenssons (1994) målindelning. Till båda typerna av mål finns, framför allt hos Forum Syd, relativt klara indikatorer av typen "antal genomförda seminarier", vilket tyder på en strävan mot att kunna följa upp och mäta deras verksamhet. Detta följer även Buckmasters (1999) teori om att en omfattande målformulering, outcomerelaterade mål och en beskrivning av hur man uppnår dem är en förutsättning för att mäta organisationens prestationer. Precis som Svensson (1997) nämner kan dessa indikatorer jämföras över tiden. Om målet är att organisationer ska ha lärt sig använda en viss sorts metod för att utveckla sitt arbete kan de genom att använda indikatorn "antalet organisationer som använder metoden" få reda på om läget har förbättrats sedan föregående period, dvs. en jämförelse över tiden. Problemet som vi ser det är dock svårigheten att mäta om målet har uppfyllts i och med denna förbättring. Var går gränsen för att målet ska anses vara uppfyllt? Indikatorn visar att en förbättring har skett, men inte huruvida målet har uppfyllts. Här åskådliggörs problematiken med att det vid mätning ofta fokuseras på output istället för outcome, vilket vi återkommer till längre fram, i avsnitt 5.4.

5.3 Prioriteringsprocessen

5.3.1 Prioriteringsprocessen idag

I teorin nämner Cutt och Murray (2000) The Value Sieve, en prioriteringsmetod med avsikt att underlätta beslutsfattande i icke-vinstdrivande organisationer som tampas med icke jämförbara valmöjligheter. Den uppfattning vi har fått under studiens gång är att varken SEKA, paraply- eller utförandeorganisationerna använder sig av någon särskild prioriteringsprocess för att välja ut vilka organisationer/projekt som skall få stöd och genomföras. Det enda som vi finner kan liknas vid en slags prioriteringsprocess är den IM använder sig utav vid val av nya verksamhetsländer. Genom bl.a. de omvärldsanalyser och rekognoseringsresor som utförs kan denna urvalsmetod jämföras med den del i teorin som diskuterar vikten av informationsinsamling i beslutsprocessen. Analyserna och resorna bidrar till att minska okunnigheten om var behovet av hjälp är som störst samt var risken för misslyckande är som minst. Vissa områden är mer riskfyllda att verka i p.g.a. exempelvis krig och politiska eller religiösa motsättningar. Vid val av vilka projekt som skall presenteras för styrelsen baseras besluten däremot mycket på subjektiva värderingar hos den enskilda handläggaren. Detta minskar naturligtvis betydelsen av processen i viss mån. Även om IMs handläggare gör professionella bedömningar om vilka projekt som är mest relevanta att genomföra torde de kunna ha användning för denna metod. Orsaken till att detta inte görs kan vara att det vid beslut om vilket land de skall vara verksamma i antagligen även görs en bedömning om vilken typ av hjälp detta land är i behov av. Utifrån detta försvinner därmed mängden valmöjligheter.

5.3.2 Förslag på användning

Vi har försökt fundera ut hur metoden kan användas i de organisationer vi har studerat och har kommit fram till att den borde kunna komma till bruk när paraplyorganisationerna väljer vilka utförandeorganisationers projekt de skall stödja. När det gäller de paraplyorganisationer vi har undersökt tycks dock ingen sådan prioritering behövas eftersom policyn är att samtliga ansökningar som uppfyller Sidas och paraplyorganisationernas egna kriterier skall godkännas. Därmed uppstår inte någon risk att de måste välja mellan ett antal projekt. Eftersom varje projekt budgeteras innan ansökningen skickas vidare till Sida, är det först om anslaget från Sida till de enskilda organisationerna blir mindre än vad som efterfrågats som vi finner att en prioriteringsprocess hade kunnat vara lämplig. Detta hände för ett antal år sedan när Sida minskade anslagen till de enskilda organisationerna. Istället för att då fördela en mindre summa än som budgeterats till samtliga projekt kunde de ha använt metoden Value for Money för att välja ut de "bästa" projekten. Ett problem som kan uppstå är då att de måste neka en organisation bidrag trots att denna uppfyller de krav som finns. Det optimala anser vi därför borde vara, om det skulle bli aktuellt med bortsållning, att höja kraven för att få ansöka om bidrag och på så sätt påverka att de organisationerna med högst kompetens får bidrag. Ökad kompetens torde leda till ökad kvalitet vilket även borde leda till ökade effekter för mottagarna. Arbetet med att höja organisationers kompetens finns redan idag och tydliggörs via SMR och Forum Syds verksamhetsplaner som innehåller mål för detta arbete.

Eftersom det inte finns någon gräns för hur många projekt utförandeorganisationerna kan söka bidrag för så finner vi egentligen inte att det finns behov av en prioriteringsprocess på grund av denna anledning. Däremot kan det tänkas finnas ekonomiska motiv till prioriteringar, vilket exemplifierades i avsnitt 3.3.2. Särskilt för ABC som är en mycket liten organisation och som har en väldigt begränsad budget skulle en mer systematiserad urvalsprocess genom prioriteringsmetoden The Value Sieve kunna vara ett nyttigt verktyg. 80/20-regeln nämndes av ABC som ett potentiellt hinder som kan leda till att de måste välja mellan projekt. Genom att använda sig av metoden Value for Money i prioriteringsprocessen kan de välja ut det projekt som ger mest nytta i förhållande till de pengar de kan samla ihop.

Sammanfattningsvis kan sägas att fördelarna med The Value Sieve är möjligheten att uppnå en ökad målkongruens mellan projektets och organisationens mål, men vi finner metoden svår använd då uppskattning av outcome är väldigt komplicerad. Hur förutspås exempelvis de effekter ett medvetandehöjande projekt medför och hur kan de värderas högre eller lägre än förutspådda effekter av exempelvis ett skolprogram?

5.4 Uppföljning, mätning och utvärdering

Den uppföljning och utvärdering som görs på de olika organisationsnivåerna fokuserar på olika områden. Från Sidas håll är det hela ramorganisationers verksamhet som utvärderas, medan arbetet på utförandenivå till största del fokuserar på de enskilda projekt som utförs. Paraplyorganisationerna inriktar sig mer och mer mot att analysera både svenska och lokala samarbetsorganisationers verksamhet som helhet. En orsak till detta är att regeringen och därigenom Sida, alltmer efterfrågar organisationsutveckling snarare än projektutveckling för att säkerställa kvaliteten i utvecklingssamarbetet.

5.4.1 SEKA - paraplyorganisationerna

Eftersom Sida är en stor enskild finansiär till de båda paraplyorganisationerna och delegerar arbete till dem har Sida en stor möjlighet att styra dessa organisationers system för uppföljning och utvärdering, vilket de också i viss mån gör. SEKA följer upp årets utvecklingssamarbete med enskilda organisationer genom ramorganisationernas årsrapportering. Förutom denna uppföljning gör SEKA utvärderingar av ramorganisationerna som helhet, huvudsakligen genom kapacitetsstudier och systemrevisioner. Den metod som används vid genomförandet är Peer review då de som regel utförs av externa konsulter. Denna metod anses enligt Svenssons (1997) teori vara den bäst lämpade för kvalitetssäkring. På grund av dessa utvärderingars omfattning och betydelse anser vi att det är lämpligt att de utförs genom denna metod, då externa konsulter förhoppningsvis har ett objektivt förhållningssätt till de organisationerna de skall utvärdera.

Kapacitetsstudierna och systemrevisionerna används för Sidas egen del bakåt i ett kontrollerande syfte. Syftet med dessa metoder är att granska måluppfyllelse samt kvaliteten på biståndsverksamheten och de system ramorganisationerna använder sig utav. Detta överensstämmer med Svenssons (1997) teori om kontroll. Studierna används även framåt, i ett lärande syfte, där organisationen i fråga får

rekommendationer om hur den kan förbättra arbetsmetoderna och effektiviteten. Den uppfattning vi har fått är att dessa studier ej används i ett jämförande syfte organisationerna emellan, vilket vi anser att de delvis borde kunna göra eftersom det kan gynna organisationernas lärande. Vi menar inte att de skall ställas mot varandra, utan snarare jämföras i god anda. Exempelvis använder sig SMR av en bra metod för detta i sitt granskningsarbete av utförandeorganisationerna. Fördelen är att de organisationer som visar sig göra någonting bättre än andra kan dela med sig av sina erfarenheter och därmed ökar kunskapsutbytet och lärandet. Sida offentliggör dock resultaten av sina utvärderingar i skrifter som även andra biståndsorganisationer kan ta del av och lärdom från. Vi tror att utvärderingar gjorda av SEKA verkligen lever upp till sitt syfte, som är att säkerställa kvaliteten i arbetet. Det kan vara motiverande för de berörda att få den typ av feedback som dessa utvärderingar medför, vilket i sin tur bidrar till att organisationen utvecklar sig i positiv riktning. Ett bevis på detta är det "stålbad" som SMR har genomgått p.g.a. kritik i en genomförd systemrevision. Respondenterna på IM menade att de har märkt av en åtstramning från SMRs sida när det gäller kraven kring uppföljning, rapportering och utvärdering.

5.4.2 Paraplyorganisationerna – utförandeorganisationerna

För att leva upp till ansvaret som paraplyorganisationer satsar Forum Syd och SMR mycket på det Dixon (1988) kallar styrning och implementering. Av deras verksamhetsplaner kan utläsas att mycket kraft skall läggas på att genom seminarier, kurser och dialog hjälpa utförandeorganisationerna till utveckling och stödja dem i utformningen av relevanta system. På detta sätt bidrar paraplyorganisationerna till metoden för resultatuppföljning.

Hos Forum Syd finns inte något enhetligt system för organisationens olika avdelningar för hur rapporter ska vara utformade och hur bedömningar skall göras. Precis som Andersen et al. (1994) anser vi att en oregerad rapportering kan medföra svårigheter p.g.a. mängden fritt skriven text. Bristen på en tydlig mall gör att den som skriver rapporten får utrymme för mer egna utsvävningar. Vidare ger bristen på ett tydligt bedömningsätt hos Forum Syd istället handläggarens subjektiva bedömning alltför stort utrymme, vilket kan skapa orättvisor. Den eftersläpning av granskning av slutrapporter som finns hos organisationen medför också att utvärderingen inte används i ett lärande och återkopplande syfte, vilket är tanken. Detta är dock något vi tror kommer att förändras eftersom arbetet med att förbättra utvärderingssystemet pågår. Förhoppningsvis mynnar det ut i ett system liknande det som SMR använder, där indikatorer används som utgångspunkt vid bedömningen. SMRs system används både i ett kontrollerande, lärande och i viss mån jämförande syfte. I och med att alla insatser utvärderas på samma sätt och efter samma indikatorer möjliggör det jämförelser både projekt och organisationer emellan. Detta system kan liknas vid intern benchmarking. Den svaghet som i teorin nämns angående skillnader i uppföljningssystem anser vi kan överföras till detta fall. Eftersom det är utförandeorganisationerna själva som gör uppföljningen kan kvaliteten på uppföljningen vara varierande. Vid denna typ av jämförelse poängteras även vikten av att uppmärksamma skillnader i arbetsmiljö. Under vår intervju med ABC diskuterades detta och Låhdö menade att jämförelser inte får hindra åtagandet att arbeta med speciellt svåra målgrupper. Risken är att om vetskapen finns att jämförelser med andra kommer att göras, vill ingen starta projekt där det redan från början är tydligt att

resultatet kommer att bli sämre än om man hade valt att arbeta i en mer riskfri miljö. Alltså menar hon att arbetsmiljöaspekten måste tas med i beräkning vid jämförelsen. Vi tror dock inte att den benchmarking som SMR gör begränsar utförandeorganisationerna på något sätt eftersom den inte är till för att döma utan utförs för att öka lärandet. Dessutom finns det med på agendan i LFA-metoden att en riskanalys ska göras, vilket innebär att paraplyorganisationen får kännedom om projektens skilda förutsättningar.

Milstolpsmetoden är enligt vår uppfattning en bra metod för att följa upp pågående projekt. För att veta att man är på rätt spår, att kursen hålls stadigt mot målet, behövs kontroller under loppets gång. Vad gäller delmål/milstolpar skiljer Forum Syd och SMR sig åt. Forum Syd lägger inte så stor vikt vid den löpande uppföljningen som sker genom delrapporter. I ansökan ställer de endast krav på övergripande mål och aktiviteter för projekt, medan SMR även efterfrågar delmål och indikatorer. Förutsättningen för att milstolpsmetoden skall kunna användas är att mätbara delmål ställs upp, varför vi anser att detta borde läggas till hos Forum Syd. Idag menar Smedeby att uppföljning mest ses som en formalitet där den ekonomiska rapporteringen har störst betydelse. Vi anser att uppföljningen blir mer effektiv om man från början vet vad som skall mätas. Det faktum att det inte finns några speciella delmål eller indikatorer att mäta mot kan vara orsaken till att delrapporteringen inte får den verkan den borde ha. Smedebys förslag att kräva indikatorer redan i ansökan tycker vi är en bra idé, dels för att det underlättar utvärderingen av projekt, dels för att vi tror att det kan främja målstyrning eftersom tydliga indikatorer även förtydligar målsättningarna.

I teorin nämner Anthony och Young (1999) tre olika typer av mått som de anser mäter output. Vi instämmer inte helt i detta då vi finner de två första, sociala indikatorer och resultatmått, vara mått på outcome. Orsaken till detta är att dessa mått främst mäter effekten på samhället och mottagaren, dvs. outcome. Forum Syd har i sin verksamhetsplan satt upp mål och indikatorer som överensstämmer med Anthony och Youngs indelning. Detta gäller dock utvärdering av Forum Syds egen verksamhet, men som det samverkansorgan Forum Syd är bidrar detta förhoppningsvis samtidigt till att utveckla och förbättra de underordnade organisationernas metodutveckling. Vi anser att de har lyckats med att skapa indikatorer som är väl sammankopplade med tillhörande målsättningar. De resultatmål som har satts upp har en klar koppling till de effektmål som har identifierats. Därmed kan ett orsak-verkan samband utrönas och goda förutsättningar för utvärdering skapas.

5.4.3 Utförandeorganisationerna - projekt

I huvudsak är det utförandeorganisationerna som ansvarar för hur uppföljningen av projekt skall gå tillväga och att den genomförs. Att ansvaret för uppföljning läggs på utförandeorganisationen anser vi, precis som Smedeby (Forum Syd), höjer förutsättningen för lärande och utveckling. Ju större delaktighet de som har utfört projektet har i uppföljningen desto större blir möjligheten att ta till sig de lärdomar som finns att dra av projektet. Delegeringen gör det också möjligt för paraplyorganisationerna att istället koncentrera sig mer på organisationsanalyser vilket ligger i linje med Sidas önskan.

Metoderna som utförandeorganisationerna använder för uppföljning av pågående projekt är av varierande slag. IM fokuserar mest på att mäta output och de har fram till nu huvudsakligen använt sig av kvantitativa indikatorer vilket kan kritiseras eftersom det slutgiltiga målet ofta är av kvalitativ karaktär. Det faktum att organisationen är klar över bristerna med detta och att kraven från SMR har ökat (vilket nämndes tidigare) har lett till att de är i full färd med att utveckla en ny metod där outcome av projekten skall fångas upp.

Hos ABC görs redan detta i större utsträckning och fokusgruppsintervjuer är den metod som har använts för att fånga upp och mäta effekter av projekt. Eftersom intervjuerna baseras på de problem som identifierades i början av projektet mäts förändringarna för deltagarna, med andra ord outcome. Då det i detta fall var den person som ledde projektet som även höll i intervjuerna fanns risken att bedömningen av projektets framgång blev för subjektiv. Vi skulle rekommendera att en representant från t.ex. paraplyorganisationen deltar i några intervjuer för att minska risken för detta. Då intervjuerna hålls i samband med att projektet avslutas är det främst den direkta outcomen som mäts. Vi anser att metoden verkar vara ett bra instrument för att fånga upp outcome, men tycker däremot att den även borde användas några år efter projektets avslut för att fånga upp den långsiktiga outcome. Som vi har nämnt tidigare anser vi att det är denna typ av outcome som är viktigast att mäta.

5.4.4 Vad mäts och redovisas?

Utförandeorganisationerna måste redovisa sitt arbete till paraplyorganisationerna genom del- och slutrapporter bestående av en finansiell och en beskrivande del. Dessa rapporter utgör grunden för paraplyorganisationernas kontroll av ett genomfört projekt. Dixon (1988) anser att kontrollfasen är svår eftersom uppföljningar ofta koncentreras på det som är lätt att mäta och inte det mest väsentliga. Vi tycker att detta är riktigt vad gäller kontrollen av slutrapporterna. Eftersom mätningen sker i samband med att projektet avslutas så redovisas bara den output och outcome som har yttrat sig då. Vad som, enligt vår mening, är det mest väsentliga att mäta är den outcome som visar sig efter låt säga 5-10 år beroende på projekt. I och med att projektens målsättningar ofta har en långsiktig karaktär krävs det därför en långsiktig uppföljning för att se om effekterna av arbetet är bestående.

Som exempel kan tas det projekt ABC utförde. Målgruppen hade vid projektets slut fått mycket bättre självförtroende och kunskaper om sina rättigheter vilket hade lett till att de fått bl.a. elektricitet. Detta är naturligtvis mycket bra och kan ses som lyckat och att målet uppfylldes. Den stora frågan är dock om denna självsäkerhet finns kvar hos målgruppen efter att ABC och HIMAD lämnar dem, och om de i så fall använder detta för att förbättra deras situation, eller om de faller tillbaka in i gamla mönster? Om effekterna avtar har i så fall projektet inte gjort så stor nytta som det borde, men om det visar sig att målgruppens situation har förbättrats ytterligare har det gjort större nytta än vad som har redovisats. Detta är något som inte redovisas i dag, vilket är en klar brist i organisationernas uppföljnings- och utvärderingssystem. Bakgrunden till detta är möjligen att det är svårt och kostsamt att mäta denna outcome på lång sikt. Ju längre tid som går desto svårare blir det att söka upp projektdeltagare och det krävs att någon sätter sig in i ett ”gammalt” projekt.

Från Sidas håll efterfrågas redogörelse av hur det påbörjade arbetet och dess effekter kommer att fortskrida efter att stödet har upphört, något som i viss mån även efterfrågas av paraplyorganisationerna. Detta visar att man är klar över vikten av långsiktig effektrevisning, men problemet i dag är att denna redogörelse inte följs upp. ABC nämner att deras samarbetsorganisation i Indien gör uppföljningar upp till två år efter att projektet avslutas och att volontärer från ABC besöker ”gamla” projektområden för att studera hur det har gått, men resultatet av dessa redovisas inte uppåt i ledet. Vetskapen om den fortsatta effekten och eventuellt ny, i den mån den mäts, stannar på utförandenivå. Med andra ord är det inte säkert att det resultat som slutligen rapporteras upp till Sida ger en fullständig och rättvisande bild av det resultat som projektet i slutändan har bidragit till. Vi tror dock att det går att förbättra redovisning av effekter på längre sikt mellan utförande- och paraplyorganisationerna. Det torde inte krävas några speciella kvalifikationer för att följa upp gamla projekt och därför borde volontärer kunna användas även till detta syfte. Detsamma gäller uppföljningar som den lokala organisationen gör. I och med att de befinner sig i ett närområde har de bättre tillgänglighet till byar där projekt har utförts.

Den teori vi har studerat nämner vikten av att mäta outcome och den gör även en uppdelning av outcome i tre steg. Den långsiktiga outcomen definierade Buckmaster som en effekt som uppstod 18 månader eller senare efter att projektet startade. Vi skulle vilja skapa en ny innebörd för begreppet långsiktig outcome, där långsiktigheten står för hållbarhet eller beståendet av de effekter som har uppstått eftersom det är de som är viktiga för att de långsiktiga målsättningarna skall uppfyllas i så stor grad som möjligt.

5.5 Resultatrapportering

5.5.1 Delrapportering

Det är främst utförandeorganisationerna som sysslar med delrapportering. I och med denna är tanken att den bidragskanaliserande organisationen ska kunna följa upp hur projektarbetet fortskrider genom att delmåluppfyllelse åskådliggörs utifrån indikatorer. SMR är inte en av dem som enligt Andersen et al. (1994) menar ofta ser delrapportering som ett nödvändigt ont och som inte förväntas bidra med någonting. Istället menar de att delrapportering är ett av de viktigaste verktygen för lärande, utveckling och för att se om projektet går mot rätt håll. Även på Forum Syd finns en medvetenhet om hur viktig rapporteringen är för lärandets skull, men som vi tidigare nämnde finns där inget enhetligt system för hur rapporter skall granskas vilket gör arbetet tungt och att det kanske snarare ses som ett nödvändigt ont.

Den största skillnaden som kan utrönas av de delrapporter Forum Syd och SMR utformar är att SMR lägger mycket större vikt vid att delmålen skall uppnås. Delmålen skall fungera som ett verktyg i processen mot uppfyllelsen av ”huvudmålet”. Forum Syds inställning är att delmål är något onödigt, de koncentrerar sig i stället på att målet är uppfyllt i slutet av projektiden. Vi finner detta anmärkningsvärt eftersom mer fokusering på delmål borde underlätta för måluppfyllelsen av hela projektet. I överensstämmelse med bl.a. Dixon (1988) och Söderholm (1998) anser vi också att uppföljningsfasen måste mynna ut i någon slags

feedback för att kunna ses som ett nyttigt medel. Som läget är idag, med den eftersläpning som Forum Syd tampas med, är vår åsikt att möjligheten för utförandeorganisationerna att få feedback på sin rapport lär vara begränsad. Denna begränsning skulle enligt teorin kunna leda till minskad motivation hos dem som utför arbetet, men vi tror inte att så är fallet inom de organisationer vi har studerat. Eftersom motivationen hos medarbetarna i utförandeorganisationerna drivs av deras personliga värderingar (antagligen i högre grad än de som är offentligt eller privat anställda) torde inte det faktum att bristen på feedback från "högre instans" minska motivationen. Om Forum Syd lyckas förbättra sin granskningsrutin kan rapporteringen dock förhoppningsvis komma att bidra till lärande och måluppfyllelse i större utsträckning.

5.5.2 Slutrapportering

I slutrapporteringen till paraplyorganisationen ligger fokus på måluppfyllelse och effekter, menade vår kontakt på ABC. De effekter som kan redovisas vid detta laget är dock inte en särskilt långsiktig outcome (mer om detta under avsnittet om uppföljning och redovisning). Det förslag som har varit uppe angående att slutrapporteringen skall delas upp och ske i två omgångar följer den linje vi har tagit i våra åsikter, även om vi efterfrågar en ännu mer senarelagd uppföljning. Ett förslag från vår sida är att genomföra den föreslagna indelningen av redovisningen medan en ännu senare uppföljning med tillhörande rapportering exempelvis kunde utföras av volontärer, något som utförandeorganisationerna redan använder sig utav. Forum Syd och SMR borde utnyttja detta eller använda sig utav egna volontärer som får som uppgift att utvärdera projekt på längre sikt. Det torde inte krävas någon högre kvalifikation för detta eftersom meningen är att utvärdera ett enskilt projekt och inte ett program som helhet.

Den information som paraplyorganisationerna erhåller genom del- och slutrapporterna sammanställer de en gång per år i årsrapporter som Sida får ta del utav. Utöver denna rapportering kan Sida vid behov kräva både ekonomisk redovisning och en resultatnriktad rapport. Att det inte systematiskt sker någon tätare rapportering anser vi naturligt då det främst ligger i Sidas intresse att ta del av det slutgiltiga resultatet. Sidas syfte är att utvärdera organisationerna som helhet, med avseende på måluppfyllelse, avvikelser och erfarenheter som årets verksamhet har bidragit till, snarare än genom enskilda projekt. Det är därför viktigare att redovisa genom årsrapporter än att rapportera hur enskilda projekt fortskrider.

I årsrapporten presenteras information om pågående och avslutad verksamhet i beskrivande text, medan en ekonomisk redovisning görs i form av resultat- och balansräkning. Årsrapporten ger intressenterna inblickar i den verksamhet som har bedrivits i paraplyorganisationens regi under året genom personliga skildringar av specifika projekt eller personer ur målgruppen. Precis som Prestoff (Aléx et al., 1998) förespråkar tycks här den sociala redovisningen ha anammats för att undvika att det kvalitativa budskapet försvinner i ett resultat enbart beskrivet i siffror. I ABC och IMs verksamhetsberättelser är också den sociala redovisningen framträdande med berättelser om organisationernas projekt under det gångna året. De innehåller också deras visioner och värderingar, vilket också förespråkas enligt teorin.

Den sociala redovisning som verksamhetsberättelsen ger prov på kan, precis som Aléx et al. (1998) påpekar, spela en stor roll för de aktiva genom att påminna om organisationens ideologiska värdegrund. För intressenten Sida är det må hända av störst vikt att få rapport över årets siffror, eftersom det är de som har bidragit med de finansiella medlen. Kraven på information om erfarenhets- och utvecklingsredovisning antyder dock att de även önskar få rapport om ”frukten” av sina satsade medel. Detta är en positiv upptäckt som tar udden av fördomsfulla tankar som att myndigheterna egentligen inte bryr sig så mycket om vad som händer med de bidragna medlen utan bara vill kunna ”skryta” med att Sverige nästintill bidrar med en procent av BNP till fattiga folk. Hur stor vikt som i verkligheten läggs på att få insyn i och ”närhet” till projekten och målgruppen, t.ex. genom att studera verksamhetsberättelserna, kan vi bara spekulera i, men viljan tycks åtminstone finnas.

Teorins budskap är att det för verksamheter där målsättning är av kvalitativ art med förbättringar för människor som fokus krävs en beskrivande redogörelse för att det ska vara möjligt att fånga hela resultatet. Detta budskap har bevisligen anammats av samtliga led i vår undersökta organisationshierarki, även om vår åsikt som bekant är att ”hela” resultatet trots allt inte redovisas idag.

5.6 Budget och Balanced Scorecard

Budgetarbetet sker genom dialog mellan paraply- och utförandeorganisationerna och sedan mellan paraplyorganisationerna och Sida. Skapandet av budgeten sker alltså gemensamt, men då budgeten väl är satt ska den hållas väldigt strikt och alla eventuella ändringar måste godkännas av Sida. Detta lyser igenom åtminstone i den delrapportering som sker till Forum Syd, där fokus ligger på budgeten och hur den hålls. I budgetarbetet tillsammans med Sida läggs störst vikt vid hur fördelningen mellan de olika budgetposterna ser ut. Inte bara den totala budgeten fastställs, utan även för budgetposterna finns strikta ramar att hålla sig inom. Om detta kan sägas att Bergstrand och Olves (1996) idé om att organisationer som arbetar med målstyrning inte har preciserade budgetar inte stämmer in på de organisationer vi har undersökt. Å andra sidan kan sägas att budgeten sätts utifrån de mål som ställs upp eftersom det är utförandeorganisationen som utifrån det projekt de ämnar genomföra beräknar budgeten. Med tanke på de stora belopp som insatserna sätter i omlopp, och särskilt med tanke på de spekulationer om var pengarna tar vägen som ständigt pågår, tycks väl preciserade budgetar vara en god idé.

Utöver budgeten redogör vårt teorikapitel för Balanced Scorecard som ett exempel på övriga styrverktyg som organisationerna kan använda sig av i sin verksamhet. I detta fall visade det sig bara vara SEKA som brukade BSC, medan de övriga organisationerna knappt hade hört talas om begreppet.

Den uppfattning vi fick var att styrkortet inte är speciellt implementerat på avdelningen eftersom vi bl.a. vid en förfrågan om styrkortet blev hänvisade till en annan medarbetare som var insatt i ämnet. Vår kontakt på SEKA nämnde dessutom att han inte var nöjd med de målsättningar som stod i regleringsbrevet och att SEKA själva borde formulera mer konkreta mål för avdelningen, något som detta styrkort torde ha bidragit med. Ett styrkort är till för att skapa en länk mellan den abstrakta affärsidén och strategin och de mer konkreta målsättningarna och styrmåtten och

borde därför enligt vår mening redan innehålla dessa mål. Tydligt är dock att så inte är fallet. Skälet är antagligen att detta styrkort främst är utformat för att användas internt och inte för att bidra till att målet i regleringsbrevet uppnås. Vi tror att det hade varit bra för SEKA att ha ett styrkort som är bättre kopplat till deras vision eftersom tanken är att styrkortet skall leda dem mot denna.

Det faktum att styrkortet bara har implementerats på SEKA och inte för hela Sida anser vi inte spela någon roll. Enligt teorin är det önskvärt att styrkortet ingår i alla delar i organisationen, men vi tror att det är skulle vara mycket svårt att implementera ett enhetligt styrkort för hela Sida. Däremot kan det tyckas vara aningen för försiktigt att bara använda sig av styrkort inom SEKA. Det borde finnas flera avdelningar som kan använda sig av detta för att underlätta att alla arbetar mot samma mål.

Kaplan och Nortons modell för hur myndigheter bör utforma sitt styrkort med uppdelat kundperspektiv passar inte riktigt in på SEKA eftersom detta BSC bara innefattar en avdelning inom Sida och därmed inte är ansvarig för alla tre ”kunder”. Vi finner att SEKA indirekt påverkar den slutliga målgruppen, men deras direkta kunder är ramorganisationerna. Kundperspektivet bör därför bestå av det fokus som det gör idag, nämligen samarbetsorganisationerna, eftersom det är de som i sin tur påverkar den slutliga mottagaren. Teorin fokuserar på faktorer som är kritiska för att uppnå organisationens mål, faktorer som sedan ligger till grund för styrmåtten. Vår uppfattning är att det i SEKAs styrkort finns ett samband mellan måtten, de kritiska framgångsfaktorerna och de konkreta målen. Detta samband är dock inte lika klart i förhållande till det övergripande målet, vilket vi anser borde tydliggöras i större utsträckning. Särskilt med tanke på att det efterlyses en klarare målhierarki inom avdelningen. Positivt är att styrkortet fokuserar på att ”göra saker rätt” från början när det gäller ansökan och rapportering. Det kan leda till att effektiviteten ökar, att rapporteringen blir mer enhetlig och att det ägnas mindre tid till administration, genom t.ex. åtgärddning av fel, i paraplyorganisationerna.

Utöver att vi efterfrågar en större spridning av användandet av BSC inom Sida tror vi också att ett styrkort skulle kunna fungera bra i de ramorganisationer vi har studerat. Precis som för SEKA tror vi att det skulle tydliggöra den målhierarki som finns och de mått som är lämpliga för att mäta måluppfyllelse. Forum Syd som har sagt sig ha skilda system inom olika avdelningar och subjektiva beslut som beror på den enskilde handläggaren skulle förhoppningsvis genom ett BSC kunna samordna verksamheten på ett bättre sätt och behandla sina ”kunder” på ett mer rättvist sätt.

5.7 Relationen mellan den ideella och den offentliga sektorn

Sida är den typ av myndighet som utför samhällsuppdrag på order av staten. Enligt Ekonomistyrningsverket (1999) karaktäriseras styrningen av de offentliga åtagandena av frihet och eget ansvar men med krav på god rapportering, vilket även stämmer i Sidas fall. Enligt de kunskaper vi har fått tycks Sidas agerande vara fritt inom ramarna för regleringsbrevet. Kraven på god uppföljning, utvärdering och rapportering har spridit sig från högsta instans, till Sida, vidare till paraplyorganisationerna och ända ned till utförandenivå. Samtliga led i organisationshierarkin som vi har undersökt har nämligen uttalat att en skillnad märks angående just detta. Exempelvis menade Lipinski och Edling på IM att deras paraplyorganisation på senare tid har stramat åt

kraven kring uppföljning, rapportering och utvärdering. Idag får de utförande organisationerna också söka extra bidrag för sina utvärderingskostnader, vilket vi anser vara ett bra steg för att försäkra sig om att alla kan koncentrera stora resurser kring detta arbete.

De ideella organisationer vi har undersökt för detta uppsatsarbete verkar bevisligen på olika plan och i olika stor skala, men alla drivs ändå av sina ideologiska grundtankar. Samtliga Wijkströms (1996) nyckelkriterier för ideella organisationer överensstämmer med Forum Syd och SMR precis som med ABC och IM. De två första är visserligen inte föremål för ideella insatser i samma utsträckning som de senare men det förekommer volontärverksamhet även hos paraplyorganisationerna (och så även hos Sida).

I och med att paraplyorganisationerna förmedlar bidrag för Sidas räkning skapas ett förhållande dem emellan, som ideell respektive offentlig organisation. Detta förhållande beskrivs bäst av Davidssons (1994) teori som talar om den ideella organisationens roll som entreprenör. I detta fall verkar nämligen den ideella organisationen näst intill som en myndighet i och med att den utför verksamhet på uppdrag av den offentliga. Samarbetet mellan de ideella organisationerna och Sida tycks, i överensstämmelse med Johanssons (2003) mening, betecknas av både närhet och beroende. Kommunikationen leden emellan är enligt våra intervjupersoner god och samarbetet baseras på tillit. Genom att viktiga punkter, som t.ex. budget och verksamhetsinriktning, fastställs först efter dialog mellan utförande- och paraplyorganisationen och därefter mellan paraplyorganisationen och Sida skapas en demokratisk och jämställd samarbetsprocess. De ideella organisationerna är i olika mån beroende av Sida som finansiär och vi hade förväntat oss att detta beroendeförhållande skulle ha satt en tydligare prägel på de ideella organisationernas verksamhet än vad som tycks vara fallet. Inte någon av de tillfrågade anser att de har behövt anpassa sig efter sin finansiärs krav mer än i vissa formella saker vid ansökan och rapportering. Huxham och Vangen (1996) menar att organisationerna måste vara villiga att kompromissa då målen, kulturen och värderingarna kan skilja sig åt. I vårt fall verkar inte någon större kompromiss erfordras då de undersökta organisationerna framhåller att deras mål och värderingar stämmer väl överens med Sidas. Inflikas bör här att Sidas målformulering och riktlinjer är väldigt breda varför det inte är underligt att samtliga ideella organisationer passar för ett samarbete med denna myndighet.

Att de undersökta ideella organisationerna känner att samarbetet är friktionsfritt måste dock sägas vara bevis på en god relation mellan den ideella och den offentliga sektorn. Samarbetet tycks inte alls vara så krävande och komplicerat som Huxham och Vangen (1996) varnar om. Framför allt tror vi att det är frihet som är nyckelordet till denna framgång. I och med att Sida inte ställer särskilt strikta regler får paraplyorganisationerna stor arbetsfrihet och möjlighet att sätta egna kriterier och krav på utförandeorganisationernas verksamhet. Huxham och Vangen betonar vikten av båda parternas engagemang i arbetet. I och med att de ideella organisationerna verkar samarbeta så bra med Sida kan detta tyda på bra engagemang hos de anställda. Vi anser att vissa paralleller kan dras mellan vikten av engagemang och den kritik Sida har fått i media på senare tid. Som finansierande part tar Sida sitt ansvar i Sveriges uppgift som välfärdsförespråkare, men det får inte sluta där. Att visa sitt engagemang genom bra uppföljning och utvärdering som kontrollerar var de bidragna medlen tar vägen är minst lika viktigt. Sida har försökt med just detta genom att

-ANALYS-

arbete med att förbättra uppföljning, utvärdering och rapportering men detta syns inte utåt. Vi tror att det som allmänheten efterfrågar är mer konkreta bevis på att även myndigheten Sida verkligen bryr sig om vad som händer då resurserna har nått utlandet. Kanske kan detta påvisas ytterligare genom att mer tid läggs på personligt utförda studier av projekts outcome, dvs. att Sida personligen följer upp projektens utgång ett antal år efter avslutad insats, eller kräver att detta görs och rapporteras av utförandeorganisationerna. Om detta är genomförbart i verkligheten är en svårare fråga. Hade Sida haft möjlighet att sköta uppföljning och utvärdering av långsiktig outcome så får vi hoppas att de redan hade satt arbetet i system. Resurser, både monetära och tidsmässiga, är naturligtvis ett hinder på vägen men som vi tidigare föreslog kanske engagerade volontärer eller rent utav studenter med en önskan om ett utredande examensarbete kan vara till hjälp.

6. S L U T S A T S E R

På basis av vår analys har vi kommit fram till ett antal slutsatser som ger svar på de problem som formulerades i det inledande kapitlet. På det stora hela kan sägas att vi anser att de undersökta organisationerna har en bit kvar att gå innan de är målstyrda. Sida inte har haft någon direkt inverkan på underorganisationernas mål, varför genomsyrning inte kan anses förekomma i det fallet. Riktlinjerna i regleringsbrevet har dock medfört en viss anpassning, åtminstone från nivån under. Det styrsystem som organisationerna har idag är väl utformat för rapportering av det relativt kortsiktiga resultatet, men systemet brister i uppföljningen av långsiktigt bestående effekter.

Hur väl stämmer målen som formulerats i regleringsbrevet överens med de mål som de sidastödda ideella organisationerna har? Genomsyrar Sidas mål och riktlinjer hela organisationshierarkin?

De organisationer som vi har studerat har samtliga övergripande målsättningar som i huvudsak går ut på att uppnå positiva förändringar för människor. I denna mening stämmer målen på de olika nivåerna överens även om formuleringarna skiljer sig åt. Vi finner således inte att Sidas mål genomsyrar de övriga organisationernas målformuleringar eftersom dessa är formulerade på en självständig grund och inte har behövt anpassas. Utförandeorganisationernas arbete med ”hjälp till självhjälp” indikerar också att målsättningarna redan ligger i linje med det Sida förespråkar. Enligt vår mening är detta positivt då det medverkar till den goda relationen i samarbetet mellan myndigheten och de ideella organisationerna. Genom att de ideella kan behålla sina självständiga målsättningar skapas ett mer jämlikt förhållande mellan leden än om de ideella organisationerna hade betraktats som föremål för finansärens maktutövande och behövt anpassa sig efter detta.

Vad beträffar Sidas riktlinjer anser vi att paraplyorganisationerna, på grund av sin roll som bidragsförmedlare, har haft orsak att anpassa sig till anvisningarna rörande utvecklingssamarbete. I regleringsbrevet fokuseras det bl.a. på kunskapsuppbyggnad och organisationsutveckling vilket också uttryckligen formuleras i paraplyorganisationernas mer specifika målformuleringar. SMR har som exempel genomgått en organisationsförändring de senaste åren, vilket är en indirekt följd av dessa riktlinjer. På utförandeorganisationernas nivå ser vi däremot ingen större påverkan av dessa riktlinjer, då de redan utan Sidas inblandning arbetar för ”hjälp till självhjälp”. Vi tycker oss dock ana att en förändring är på gång beträffande organisationsutveckling även i detta led, då det finns en önskan om förbättringar av t.ex. uppföljningssystemen.

-SLUTSATSER-

Är de organisationer vi studerar målstyrda?

Riktlinjerna i regleringsbrevet om vad biståndsarbetet skall inriktas mot visar att frihet inom vissa ramar ges, vilket ligger i linje med målstyrningsteorin. Huvudsaken är att målen uppnås, vilket leder till att organisationerna på alla nivåer har möjlighet att påverka utformningen av sitt eget arbete i väldigt stor utsträckning. Det som främst sätts i fokus i målstyrning har också anammats i och med att organisationerna är medvetna om betydelsen av att mäta outcome. Trots denna kännedom är det emellertid bara den relativt kortsiktiga och direkta effekten som redovisas och inte den långsiktiga.

Målstyrningsteoretikerna efterfrågar dessutom tydliga och mätbara mål, något som är väldigt svårt att leva upp till åtminstone i den övergripande målsättningen för denna typ av verksamhet. Då det enligt målstyrningsförfattarna är ett krav att ha tydliga mål för de skall kunna uppnås talar detta emot implementering av denna typ av styrsystem i biståndsverksamhetens organisationer. I och med detta anser vi inte att de organisationer vi har studerat kan sägas vara målstyrda fullt ut i nuläget, även om de tycks ha klara ambitioner att bli det.

Förmedlas resultat och måluppfyllelse från utförandeorganisationerna via paraplyorganisationerna till Sida på ett bra sätt?

De utvärderingar som SEKA gör av paraplyorganisationerna leder indirekt till att måluppfyllelse och resultat kan redovisas upp till Sida på ett tillfredsställande sätt. Anledningen till detta är att dessa utvärderingar hjälper till att garantera kvaliteten i paraplyorganisationernas system. Paraplyorganisationerna har i sin tur till uppgift att stödja utförandeorganisationernas utveckling genom utbildning, kurser och dialog, vilket även det torde leda till bättre förutsättningar för måluppfyllelse. Själva systemen är det med andra ord inget fel på, utan problemet ligger i vad som redovisas genom systemet.

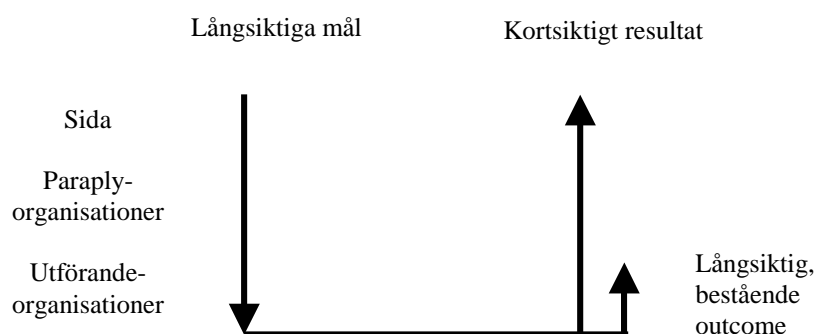
Utförandeorganisationerna mäter främst de kortsiktiga effekterna, vilket visar att Sidans ambitioner om en redovisning av de långsiktiga effekterna inte har nått hela vägen ner. De långsiktiga effekterna av projekten förmedlas inte eftersom tidsramen för när resultatredovisning och rapportering skall vara utförd är för snäv. Därmed finner vi att det idag bara är de direkta effekterna samt output av ett avslutat projekt som redovisas på ett tillfredsställande sätt uppåt i leden.

Slutsatsen som kan dras av detta är att i och med att det resultat som förmedlas från lägsta nivå till den högsta inte är fulländat kan heller inte den fullständiga måluppfyllelsen redovisas. Tanken med de formulerade målen är att en långsiktig förbättring skall inträffa, vilket inte kan säkerställas om uppföljningen och utvärderingen enbart uträttas efter så kort tidsperiod som idag. Våra organisationers övergripande mål är med andra ord långsiktiga och kräver också långsiktig uppföljning för att måluppfyllelsen skall vara fulländad.

Långsiktiga mål —————> Långsiktig uppföljning —————> Måluppfyllelse

-SLUTSATSER-

I Buckmasters (1999) teori om olika typer av outcome utgår hon från den tidpunkt då projektet startade. Vi vill rekommendera att det utöver detta fokuseras på att följa upp den outcome som uppstår *efter* projektets slut. Det är först långsiktig uppföljning som kan visa om måluppfyllelsen är bestående. Även om ett projekt har uppnått måluppfyllelse i samband med avslutet är det inte säkert att denna består då "hjälpen" försvinner. Dessutom kan projektet ha medfört effekter, bra eller dåliga, efter dess slut vilket gör att det resultat som redovisats inte är det slutgiltiga. Enligt Sidas policy bör hållbarhet ingå i utvärderingar, men det finns inga krav på att projektet följs upp på lång sikt varken från Sida eller från paraplyorganisationerna. Med andra ord fullföljs inte deras ambitioner i praktiken. Vissa utförandeorganisationer har själva tagit initiativ till den långsiktiga uppföljningen, men i och med att den aldrig redovisas uppåt i ledet har den inte någon förbättrande effekt på måluppfyllelsen upp till sidanivå.



Vi vill med denna modell sammanfatta våra slutsatser där kärnan består i att organisationerna har långsiktiga mål, medan det främst är ett kortsiktigt resultat som redovisas upp till sidanivå. De långsiktiga målen överensstämmer leden emellan, men resultatredovisningen som skall påvisa uppfyllelse av dessa mål når inte ända upp. Den långsiktiga, bestående outcomen mäts bara i viss mån av utförandeorganisationerna och rapporteras aldrig vidare. Vi anser att Sida borde göra större allvar av sina ambitioner att följa upp projekt på längre sikt, även om detta kan vara kostsamt och svårt att genomföra. Den långsiktiga uppföljningen kan genomföras t.ex. med hjälp av volontärer som i större utsträckning besöker gamla projektområden för att se om effekterna är bestående, eller så kan samarbetsorganisationerna som redan finns i landet engageras i detta arbete.

Utifrån de insikter detta uppsatsarbete har givit oss ser vi att långsiktig uppföljning hamnar allt mer i fokus på alla nivåer i organisationshierarkin, något som borde leda till en positiv utveckling på detta område.

7. AVSLUTANDE DISKUSSION

Då slutet av uppsatsarbetet börjar närma sig blickar vi tillbaka och delar med oss av de lärdomar arbetet har givit oss och vad vi hoppas att uppsatsen har bidragit med för läsaren. Det finns många alternativa vägar som arbetet hade kunnat ta men som vi, i och med att vår tid har varit ytterst begränsad, inte själva har kunnat utforska. Vår förhoppning är att vi med denna uppsats har lyckats väcka ett intresse för att vidare utforska detta område, varför vi i detta avslutande kapitel även ger förslag på fortsatta studier.

Så här mot uppsatsarbetets slut kan vi blicka tillbaka och konstatera att denna process har givit oss kunskap på ett område som har berörts ytterst lite i undervisningen och som vi själva inte har någon erfarenhet av. Vi har fått en bättre förståelse dels för målstyrning som helhet, dels för hur detta styrsystem bör tillämpas i den icke-vinstdrivande sektorn. Att få en djupare inblick i utvecklingssamarbetets procedurer än den mediala skildring som allmänheten vanligtvis begränsas till har också varit en positiv erfarenhet.

Under vårt uppsatsarbete har vi fått klart för oss att både teoretiker och praktiker är mycket väl medvetna om vikten av att mäta outcome, både på kort och på lång sikt. Den kortsiktiga prioriteras idag, men vad som ännu fattas är närmare beskrivningar och förslag på hur den långsiktiga ska få samma uppmärksamhet. Vi efterfrågar, genom våra slutsatser, att mer kraft läggs på just den långsiktiga uppföljningen av bestående effekter och rapporteringen därav, men inte heller vi har något rätt svar på hur detta skall gå till. Vår förhoppning är dock att vi genom denna uppsats ytterligare belyser vikten av denna typ av uppföljning och rapportering då en kortsiktig måluppfyllelse kanske inte alltid kan likställas med den långsiktiga måluppfyllelse som eftersträvas.

Vi hoppas att uppsatsen har varit läsaren till glädje och att den möjligtvis har skapat intresse för ytterligare studier av utvecklingssamarbetet och de specifika förutsättningarna som finns där. Under tiden vårt arbete har fortskridit har vi nämligen vid ett flertal tillfällen stött på nya vägar som arbetet hade kunnat ta. I och med att tiden som avsätts för detta uppsatsarbete är begränsad har vi själva inte haft möjlighet att göra djupdykningar eller utsvävningar från den planerade vägen i någon större bemärkelse. Vi tycker att det är synd att dessa möjligheter skall gå till spillo och vill därför rekommendera våra idéer på fortsatta studier till någon annan.

Vår uppsats inriktar sig på tre led i utvecklingssamarbetets organisationshierarki. Dessa anser vi vara de mest betydelsefulla för vårt syfte, men de är inte de enda. Ett förslag till utökad studie kan därför vara att börja ett steg högre upp och inkludera UD på ett tydligare sätt än vad vi har gjort. Ett annat förslag är att gå ett steg längre ned och även låta studien omfatta den lokala samarbetspartnern. Dessa utökningar skulle ge ledet ytterligare två dimensioner i kedjan från uppdragsgivare till mottagare, vilket kunde leda till en fullständigare bild av arbetet kring mål och rapportering av måluppfyllelse i utvecklingssamarbetet.

-AVSLUTANDE DISKUSSION-

En annan idé är att gå djupare in på den målstyrda projektplaneringsmetoden LFA, som vi bara ytligt har redogjort för i denna uppsats. I och med att Sida rekommenderar denna metod vore det intressant att på ett djupare plan se hur väl den fungerar i de organisationer som har valt att bruka den. Vidare har vi i vår uppsats valt att bara kort gått in på styrverktyget Balanced Scorecard, vilket är ett område som hade kunnat utgöra en hel uppsats i sig. I nuläget är det bara SEKA som använder sig av BSC, och då bara för internt bruk. Möjligtvis kunde styrkort även utarbetas för paraplyorganisationerna för att skapa klarare och mer sammanhängande målsättningar. Detta faller som sagt utanför ramarna för vår studie, men kan vara ett upplägg för fortsatta studier.

KÄLLFÖRTECKNING

Litteratur

Aléx, Peder (Red.) Författare till använda delar: Pestoff, Victor & Spear, Roger (1998): *Synliga och osynliga vinster - sociala bokslut och kooperativ effektivitet*. Stockholm: Föreningen kooperativa studier

Allén, Sture (1990): *Norstedts svenska ordbok*. Stockholm: Norstedts förlag

Andersen, Erling S., Grude, Kristoffer V. & Haug, Tor (1994): *Målinriktad projektstyrning*. Lund: Studentlitteratur

Anthony, Robert N. & Young, David W. (1999): *Management Control in Nonprofit Organizations*. Boston: Irwin/McGraw-Hill

Bengtsson, Bengt-Arne & Bengtson, Hans (1995): *Forskningsboken*. Uppsala: Almqvist & Wiksell Förlag AB

Bergstrand, Jan & Olve, Nils-Göran (1996): *Styr bättre med bättre budget*. Malmö: Liber-Hermods

Christensen, Lars; Andersson, Nina; Carlsson, Carin & Haglund, Lars (1998): *Marknadsundersökning – en handbok*. Lund: Studentlitteratur

Collin, Peter H. (1995): *Business engelsk-svensk-engelsk – 25.000 ord och fraser*. Stockholm: Norstedts förlag AB

Courtney, Roger (2002): *Strategic management for voluntary nonprofit organizations*. London: Routledge

Cutt, James & Murray, Vic (2000): *Accountability and Effectiveness in Non-Profit Organizations*. Routledge, London

Dahmström, Karin (2000): *Från datainsamling till rapport*. Lund: Studentlitteratur

Davidsson, Inger (1994): "Tillbaka till framtiden – samhället byggs nerifrån", *Tillbaka till framtiden – om samverkan mellan offentlig och ideell sektor*. Sid. 2-3. Sammanställd av Ingrid Blideman. Stockholm : Ideella beredningen, Landstingsförbundet, Civildepartementet, Svenska kommunförbundet

Drucker, Peter F. (1990): *Managing the non-profit organization – practices and principles*. New York : HarperCollins

- Haberman, Ulla** (1994): "Det frivilliga arbetets roll i 90-talets socialpolitik", *Tillbaka till framtiden – om samverkan mellan offentlig och ideell sektor*. Sid. 10-11. Sammanställd av Ingrid Blideman. Stockholm : Ideella beredningen, Landstingsförbundet, Civildepartementet, Svenska kommunförbundet
- Halvorsen, Knut** (1998): *Samhällsvetenskaplig metod*. Lund: Studentlitteratur
- Johansson, Staffan** (2003): *Stöd eller styrning?* Stockholm: Socialstyrelsen
- Johnson, H. Thomas** (1992): *Relevance regained: from top-down control to bottom-up empowerment*. New York: Free Press
- Kaplan, Robert S. & Norton, David P.** (1999): *The Balanced Scorecard – från strategi till handling*. Göteborg: ISL Förlag AB
- Lindvall, Jan** (2001): *Verksamhetsstyrning – från traditionell ekonomistyrning till modern verksamhetsstyrning*. Lund: Studentlitteratur
- Lundahl, Ulf & Skärvad, Per-Hugo** (1992): *Utredningsmetodik för samhällsvetare och ekonomer*. Lund: Studentlitteratur
- Lundén, Björn** (2000): *Bokföring för ideella föreningar*. Uddevalla: Björn Lundén information AB
- Lundström, Tommy & Wijkström, Filip** (1997): *The nonprofit sector in Sweden*. Manchester: Manchester University Press
- Nationalencyklopedin** (1992): *Nationalencyklopedin - ett uppslagsverk på vetenskaplig grund utarbetat på initiativ av Statens kulturråd*, Band 9, 13 & 14. Höganäs: Bra Böcker AB
- Normann, Richard & Rhenman, Eric** (1974): *Om målformulering och effektivitetsmätning i statsförvaltningen*. Stockholm: Scandinavian Institutes for Administrative Research
- Olve, Nils-Göran; Roy, Jan & Wetter, Magnus** (1997): *Balanced Scorecard i svensk praktik*. Malmö: Liber Ekonomi
- Pihlgren, Gunnar & Svensson, Arne** (1994): *Målstyrning - 90-talets ledningsform för offentlig verksamhet*. Malmö: Liber-Hermods AB
- Poister, Theodore H.** (2003): *Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass
- Rombach, Björn** (1991): *Det går inte att styra med mål!* Lund: Studentlitteratur
- Saunders, Mark N. K.; Lewis, Philip & Thornhill, Adrian** (2000): *Research Methods for Business Students*. Harlow: Financial Times/Prentice Hall
- Svensson, Arne** (1997): *Målstyrning i praktiken*. Malmö: Liber Ekonomi

Söderholm, Johan (1998): *Målstyrning av decentraliserade organisationer – Styrning mot finansiella och icke-finansiella mål*. Stockholm: EFI, Ekonomiska Forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm

Wiedersheim-Paul, Finn & Eriksson, Lars T. (1982): *Att utreda och rapportera*. Malmö: Liber Förlag

Wijkström, Filip (1996): *Den svenska ideella sektorn och pengarna!* Stockholm: EFI

Artiklar

Buckmaster, Natalie (1999): "Associations between outcome measurement, accountability and learning for non-profit organisations", *The International Journal of Public Sector Management*, 12(2), s.186-197

Dixon, Greta K. Marie (1988): "MBO: Tried-&-True Management Tool in a New Setting", *Nonprofit World*, 6(4), s. 26-29

Huxham, Chris & Vangen, Siv (1996): "Working together: Key themes in the management of relationships between public and non-profit organizations", *International Journal of Public Sector Management*, 9 (7), s. 5-17

Häggström, Bibi (2003-12-16): "Hon vill inte längre vara biståndsminister", *Sydsvenskan*, s. A4

Kaplan, Robert S. & Norton, David P. (2001): "Balance without profit", *Financial Management*, s. 23-26

Magnusson, Erik (2003-12-12): "Sidapengar kan bli mutor", *Sydsvenskan*, s. A4

Sawhill, John C. & Williamson David (2001): "Mission impossible? - Measuring success in nonprofit organizations", *Nonprofit management and leadership*, 11(3), s. 371-286

Wise, David (1996): "Performance Measurement in Charities", *Performance Measurement and Control: Research and Practice*, s.37-46

Offentligt tryck

Ekonomistyrningsverket (1999): *Myndigheternas ordbok om statlig ekonomisk styrning*. Stockholm: Ekonomistyrningsverket

SOU 1993:71: *Organisationernas bidrag. Betänkande av utredningen om bidrag till ideella organisationer*. Stockholm: Allmänna förlaget

Övrigt tryckt material

ABC (2003): *Verksamhetsberättelse 2002/03*

Forum Syd (2000): *Manual för organisationsanalys – en praktisk handledning i hur man kan analysera en ideell organisation*

Forum Syd (2001): *Mångfalden är vår styrka – policy för Forum Syd*

Forum Syd (2003): *Verksamhetsplan för år 2004/05*

Individuell Människohjälp (2000): *Måldokument*

Individuell Människohjälp (2002a): *Individuell människohjälps biståndspolicy*

Individuell Människohjälp (2002b): *Stadgar för Individuell Människohjälp*

Regeringen (2003): *Regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende Sida*

SEKA: stencil

Sida (1998): *Anvisningar för enskilda organisationers utvecklingsarbete med egeninsats*

Sida (1999a): *Policy för Sidas utvärderingsverksamhet*

Sida (1999b): *Sida at Work – A Manual on Contribution Management*

Sida (2001a): *Anvisningar för enskilda organisationers informationssamarbete med bidrag från Sida*

Sida (2001b): *Systemrevision av SEKA 2001:3*

Sida (2001c) *Policy för Sidas utvärderingsverksamhet*

Sida (2002): *Årsredovisning*

Sida (2003a): *En sammanfattning av LFA-teorin*

Sida (2003b): *Sida at work – a guide to principles, procedures and working methods*

Smedeby, Carl-Johan (2003): *Vad lär vi oss? Studie kring hur vi kan arbeta med resultatuppföljning inom Forum Syd*

Smittberg, Ragnar (2001): *Varför är det svårt att rapportera sina projekt i tid? En studie kring SvEOs svårigheter med rapporteringen*

Svenska missionsrådet (2002a): *Verksamhetsberättelse*

Svenska missionsrådet (2002b): *Årsrapport*

Svenska missionsrådet (2003a): *Dokument om ansöknings- och redovisningsfrågor*

Svenska missionsrådet (2003b): *Inriktning för SMRs arbete med utvärdering*

Muntliga källor

Barck, Marie, controller på SEKA, kontakt via e-post.

Edling, Erik och **Lipinski, Janusz**, handläggare på Individuell Människohjälp, personlig intervju 3 december, 2003 samt telefonintervju 7 januari, 2004.

Lhådö, Sara, samordnare i Indien för ABC, personlig intervju 8 december, 2003.

Modeer, Pontus, programhandläggare för enskilda organisationer på SEKA, telefonintervju 10 december, 2003 samt löpande kontakt via e-post.

Smedeby, Carl-Johan, Enhetschef för administrationen och handläggare för resultatuppföljning på Forum Syd, telefonintervju 9 december, 2003 samt 7 januari, 2004.

Elektroniska källor

ABC: www.abcsweden.org

Forum Syd: www.forumsyd.se

IM: www.manniskohjalp.se

Sida: www.sida.se

SMR: www.missioncouncil.se

Bilaga 1 – Frågeformulär och följdfrågor

Frågor till SEKA

1. Vilken är din befattning i organisationen? Beskriv kortfattat dina arbetsuppgifter.

Mål

2. Vilka är de övergripande målen i organisationen (Sida)? Vilka är delmålen för din avdelning?
3. Skiljer ni mellan kortsiktiga och långsiktiga mål i organisationen? Om ja, hur?
4. Är Sida en målstyrd organisation? Om ja, vilka är fördelarna och nackdelarna?

Projekt

5. Hur väljer ni ut vilka enskilda organisationer (EO) ni ska stödja med Sidamedel? Berätta kortfattat vilka krav ni ställer på de ansökande EO?

Uppföljning, utvärdering och rapportering

6. Hur ser uppföljningsprocessen av en enskild organisation ut? Sker uppföljningen i samverkan med den bidragsmottagande parten?

<p>För fullständig förståelse av frågorna nedan vänligen beakta följande definitioner:</p> <ul style="list-style-type: none">- <i>effektivitet</i> är output i förhållande till input- <i>effekter</i> är output i förhållande till mål
--

7. Vilka mätsystem använder ni och vilka källor ligger till grund för att utvärdera:
 - effektivitet?
 - effekter? Skiljer ni här mellan kortsiktiga och långsiktiga effekter?
8. Vad använder SEKA effektutvärderingen till?
9. Hur lång tid efter ett projekts avslut pågår effektutvärderingen?
10. Värderar ni nytan av ett projekt i förhållandet till resursförbrukningen?
11. Hur följer ni upp delmålen i förhållande till de övergripande målen?
12. Använder ni båda finansiella och icke-finansiella mått? Om ja, vilka är dessa?
13. Använder ni Balanced Scorecard i er verksamhet? Om ja, hur fungerar det?
14. Hur har ni anpassat era utvärderingssystem utifrån att ni är en icke-vinstdrivande organisation?
15. Använder ni er av ett allmänt utvärderingssystem för alla EO eller anpassas det efter varje EO?
16. Kan ni använda samma utvärderingssystem för samtliga projektområden (t.ex. naturbruk, infrastruktur)?
17. Vilka krav ställer SEKA på samarbetsorganisationernas egenkontroll, uppföljning, utvärdering och rapportering?
18. Hur skiljer rapporteringen sig åt mellan de olika nivåerna? (t.ex. SMR-SEKA och SEKA-UD)

Övrigt

19. Vilka konsekvenser får det för de enskilda organisationerna om kraven från SEKA inte uppfylls?
20. Hur viktig är budgeten som kontrollinstrument?
21. Anser du att SEKA/Sida är top-down eller bottom-up styrd? Vilka fördelar och nackdelar innebär det?
22. Hur tror Du att motivationen hos de anställda skiljer sig åt beroende på vilken nivå man arbetar? (Sida, ramorganisationer, övriga EO som bedriver projekt)

Frågor till paraplyorganisationerna

1. Vilken är din befattning i organisationen? Beskriv kortfattat dina arbetsuppgifter.

Mål

2. Vilket är det övergripande målet i Din organisation? Vilket är målet för just Din avdelning?
3. Skiljer ni mellan kortsiktiga och långsiktiga mål i organisationen? Om ja, hur?
4. Ligger målen för enskilda organisationer i regleringsbrevet i linje med Din organisations mål och verksamhetsinriktning?
5. Har målen i regleringsbrevet påverkat Din organisations verksamhet? Om ja, hur?
6. Är SMR/Forum Syd en målstyrd organisation? Om ja, vilka är fördelarna och nackdelarna?

Projekt

7. Hur stor andel av er verksamhet finansieras av sidamedel? Hur stor andel går till enskilda organisationers biståndsprojekt (dvs. exkl. informations- och administrativt stöd)? Hur stor andel går till egna biståndsprogram?
8. Hur styrt är Din organisations arbete av Sida? Hur styr ni själva de enskilda organisationernas arbete?
9. Hur väljer ni ut de projekt ni föreslår att Sida skall stödja med biståndsbidrag? Händer det att Sida ger avslag på projekt ni föreslagit för bidrag? Om ja, varför?
10. Anser Du att Sidas krav för att erhålla bidrag är rimliga?
11. Hur har möjligheten att erhålla bidrag från Sida påverkat valet av projekt ni själva engagerar er i? Har ni anpassat era mål och värderingar för att öka chansen att få bidrag?
12. Stämmer övriga finansiärers krav överens med Sidas?

Uppföljning, utvärdering och rapportering

13. Hur ser er uppföljningsprocess av ett bidragsfinansierat projekt ut? Sker uppföljningen i samverkan med de enskilda organisationerna? Medverkar Sida i processen?

För fullständig förståelse av frågorna nedan vänligen beakta följande definitioner:
- *effektivitet* är output i förhållande till input
- *effekter* är output i förhållande till mål

14. Vilka styrsystem använder ni för att utvärdera ett projekts:
 - a. effektivitet?
 - b. effekt?
15. Hur lång tid efter ett projekts avslut pågår effektutvärderingen?
16. Värderar ni nyttan av ett projekt i förhållandet till resursförbrukningen?
17. Använder ni er av både finansiella och icke-finansiella mått vid utvärdering?
18. Använder ni er av någon typ av nyckeltal i utvärderingen ?
19. Använder ni Balanced Scorecard i er verksamhet? Om ja, hur används det?
20. Använder ni samma mätsystem för utvärdering av samtliga projekt och enskilda organisationer eller anpassas de efter organisations- eller projekttyp? Förklara, tack.

-BILAGOR-

21. Har ni anpassat styrsystemen för att mäta effektivitet och effekter till de system som Sida använder?
22. Vilka krav ställer Din organisation på de enskilda organisationernas egen kontroll, uppföljning och utvärdering?
23. Hur sker återrapporteringen från de enskilda organisationerna? Anser Du att det är ett väl fungerande rapporteringssystem?
24. Hur sker er rapportering till Sida? Anser Du att det är ett väl fungerande rapporteringssystem?
25. Hur följer ni upp delmålen i förhållande till de övergripande målen?

Övrigt

26. Hur viktig är budgeten som kontrollinstrument?
27. Vilka konsekvenser får det om kraven från Sida inte uppfylls? Hur arbetar ni för att rätta till eventuella felaktigheter?
28. Anser du att SMR/Forum Syd är top-down eller bottom-up styrd? Vilka fördelar och nackdelar innebär det?
29. Hur tror Du att motivationen hos de anställda skiljer sig åt beroende på vilken nivå man arbetar? (Sida, SMR/Forum Syd, IM/ABC)

Frågor till utförandeorganisationerna

1. Vilken är din befattning i organisationen? Beskriv kortfattat dina arbetsuppgifter.

Mål

2. Vilket är det övergripande målet i organisationen? Vilket är målet för din avdelning?
3. Ligger målen för enskilda organisationer i regleringsbrevet i linje med din organisations mål och verksamhetsinriktning?
4. Har målen i regleringsbrevet påverkat din organisations verksamhet? Om ja, hur?
5. Skiljer ni mellan kortsiktiga och långsiktiga mål i organisationen? Om ja, hur?
6. Är IM en målstyrd organisation? Om ja, vilka är fördelarna och nackdelarna?

Projekt

7. Hur väljer ni ut för vilka projekt ni ska ansöka om stöd från Sida?
8. Hur har möjligheten att få bidrag från Sida påverkat era projektval? Har ni anpassat era mål och värderingar för att öka chansen att få bidrag?
9. Vilka krav ställer SMR/Forum Syd/Sida för att bidrag ska erhållas och anser Du att dessa är rimliga?
10. Hur stor andel av er projektverksamhet finansieras av sidamedel? Vilka krav ställer de andra finansiärerna på projekten och stämmer de överens med Sidas krav?
11. Har det hänt att ni har känt er åsidosatta av Sida till förmån för större, mer erkända organisationer när det gäller att få projekt godkända?

Uppföljning, utvärdering och rapportering

12. Hur ser uppföljningsprocessen av ett projekt ut? Sker uppföljningen i samverkan med den bidragsgivande parten?

För fullständig förståelse av frågorna nedan vänligen beakta följande definitioner:
- *effektivitet* är output i förhållande till input
- *effekter* är output i förhållande till mål

13. Vilka mätsystem använder ni för att utvärdera ett projekts:
 - a. effektivitet?
 - b. effekt?
14. Hur lång tid efter ett projekts avslut pågår effektutvärderingen?
15. Vad använder IM/ABC effektutvärderingen till?
16. Värderar ni nyttan av ett projekt i förhållandet till resursförbrukningen?
17. Hur vet ni att projektet får den effekt som önskas för mottagaren? Gör ni uppföljningar av mottagarens synpunkter?
18. Värderar ni nyttan av ett projekt i förhållandet till resursförbrukningen?
19. Använder ni er av både finansiella och icke-finansiella mått? Vilka är dessa i så fall?
20. Hur följer ni upp delmålen i förhållande till de övergripande målen?
21. Använder ni Balanced Scorecard i er verksamhet? Om ja, hur används det?
22. Använder ni samma mätsystem för samtliga projektområden? Om nej, var snäll och förklara.
23. Hur fungerar återrapporteringen till den ramorganisation ni får bidrag från?

-BILAGOR-

24. Rapporterar ni något direkt till Sida?
25. Vilka konsekvenser får det om kraven från Sida inte uppfylls? Hur arbetar ni för att rätta till det som har gått snett?
26. Hur viktig är budgeten som kontrollinstrument?
27. Har ni anpassat erat utvärderingssystem för att mäta effekter till de system era finansiärer/Sida använder?

Övrigt

28. Hur styrt är din organisations arbete av ramorganisationen/Sida? Hur styr ni era medarbetares arbetsuppgifter?
29. Anser du att IM/ABC är top-down eller bottom-up styrd? Vilka fördelar och nackdelar innebär det.
30. Hur tror Du att motivationen hos de anställda skiljer sig åt beroende på vilken nivå man arbetar? (Sida, SMR/Forum Syd, IM/ABC)

Följdfrågor

Till Forum Syd

Arbetar ni med målstyrning? I så fall hur?

Hur går ni tillväga när ni definierar era mål?

Hur involveras de anställda när framtida mål angående projektstöd ska bestämmas och hur stor frihet har de i utförandet?

I din studie har du skrivit att ni främst under våren 2003 skulle försöka hitta några gemensamma enkla resultatmål och indikatorer som är lätta att följa upp. Har ni lyckats med detta? Vilka indikatorer använder ni?

Märker ni på något sätt att Sida är en offentlig myndighet?

Jämför ni olika organisationers prestation mot varandra (förutsatt att de bedriver liknande projekt)?

Till SEKA

Hur märker ni av att olika politiska block styr? Är det någon skillnad?

Hur utformas era mål? Görs det genom dialog mellan SEKA och UD?

Enligt din åsikt, arbetar UD med målstyrning eller arbetar ni utifrån olika styrsystem?

Hur använder ni Balanced Scorecard i verksamheten och hur viktigt är det som styrinstrument?

Hur mäter ni direkt, mellanliggande respektive långsiktig outcome?

Till IM/ABC

Stämmer målet med ett enskilt projekt överens med ert övergripande mål? Kontrolleras det?

Hur involveras ”de aktiva” när framtida mål angående projektstöd ska bestämmas och hur stor frihet har de i utförandet?

Hur sker, konkret, en uppföljning av ett projekt? Kan du ge exempel på mått/metoder ni använder? (Hur specificerar ni uppföljningen i er ansökan till SMR?)

Kan du ge exempel på indikatorer för era mål? Hur kan dessa användas vid uppföljning och utvärdering?

Jämför ni olika projekts resultat mot varandra (förutsatt att det gäller liknande projekt)?

Bilaga 2

2.1 – Från experthjälp till politik för global utveckling

Experthjälp var ett nyckelord för det tidiga stödet. Svenska specialister åkte ut i världen för att bidra med sina kunskaper om allt från fiske till undervisning. Man hade återuppbyggnaden av Europa i färskt minne och använde metoder och modeller från den processen.

U-hjälp blev ett begrepp under 1970-talet. Den första u-hjälpen handlade mycket om att bygga skolor, sjukhus, elverk och fabriker. Samtidigt växte insikten om att västeuropeiska modeller inte enkelt kan överföras till andra länder och kulturer. Man började tala om bistånd på mottagarnas villkor.

På 1980-talet blev bistånd det dominerande begreppet. Man talade om givarländer och mottagarländer. Utbildning var av ett av de viktigaste områdena under denna tid. Behovet av till exempel lärare och vårdpersonal var akut i många länder. Under 1990-talet började man tala om utvecklingsamarbete och om samarbetsländer. Orden uttrycker en jämbördighet och också en långsiktighet långt från gamla tiders u-hjälp. I dagens allt mer globaliserade samhälle vidgar vi begreppet och talar om politik för en global utveckling.

<http://www.sida.se/Sida/jsp/polopoly.jsp?d=2990&a=22098>
2003-12-18

2.2 – Kort om Sida

Sida, Styrelsen för Internationellt Utvecklingssamarbete, är en statlig myndighet som lyder under utrikesdepartementet. I maj 2003 hade Sida 764 fast anställda. Av dessa arbetade 156 utomlands oftast på något av Sidas 39 kontor i samarbetsländerna.

Regeringen utser ledamöterna till Sidas styrelse och generaldirektören. Sida svarar för merparten av Sveriges bidrag till det internationella utvecklingssamarbetet som var sammanlagt 19,4 miljarder under 2002. Målet för verksamheten är att höja de fattiga folkens levnadsnivå och på sikt utrota fattigdomen. Sida ansvarar också för samarbetet med länderna i Central- och Östeuropa.

<http://www.sida.se/Sida/jsp/polopoly.jsp?d=128>
2003-12-18

2.3 – Sida och regleringsbrevet

När riksdagen har beslutat om biståndsbudgeten anger regeringen i sitt regleringsbrev vad Sida ska göra under budgetåret.

Sida berörs i första hand av regleringsbrevet avseende Sida, men även av regleringsbrevet avseende anslag inom Utrikesdepartementets verksamhetsområde.

De två regleringsbreven finns tillgängliga under mer info-rutan till höger.

<http://www.sida.se/Sida/jsp/polopoly.jsp?d=1611&a=9598>
2003-12-18

Bilaga 3

3.1 - Landstrategier i svenskt utvecklingssamarbete

I regeringens budgetdirektiv till Sida (det s.k. regleringsbrevet) ges Sida i uppdrag att utarbeta förslag till strategier för utvecklingssamarbetet med namngivna länder och regioner. Regleringsbrevet fastställs i december varje år, och bygger på den beslutade budgeten för nästföljande år.

Uppdraget till Sida i regleringsbrevet anger som regel endast att en strategi för ett visst land ska utarbetas, men kan också innehålla ytterligare anvisningar om strategins inriktning mm. Uppdraget ges normalt drygt två år före det att respektive landstrategi ska träda i kraft. En landstrategi som ska gälla fr.o.m. år 2004 anges således i det regleringsbrev som regeringen beslutar och tillkännager i december år 2001. Detta ger möjlighet till långsiktig planering och framförhållning, bl.a. för att Sida i god tid ska kunna genomföra särskilda studier eller utvärderingar som bedöms vara relevanta för landstrategiprocessen.

Om det under löpande budgetår uppstår behov av en strategi för ett nytt land eller en genomgripande översyn av en gällande strategi, fattas ett särskilt regeringsbeslut om detta efter samråd mellan Sida och UD.

I mer info-rutan här till höger presenteras landstrategiprocessen i ett flödesschema samt var i processen respektive land eller region befinner sig.

<http://www.sida.se/Sida/jsp/polopoly.jsp?d=115&a=12348>
2004-01-11

3.2 - Utvecklingssamarbetet 2003

År 2003 går sammanlagt 18 946 miljoner kronor till bistånd, eller internationellt utvecklingssamarbete som är den officiella beteckningen. Detta motsvarar 0,81 procent av den beräknade bruttonationalinkomsten (BNI) för år 2003.

Sida disponerar merparten av dessa medel, drygt 11 299 miljoner kronor. Dessutom kan Sida använda max 580 miljoner kronor för samarbetet med Central- och Östeuropa*.

*500 miljoner kronor plus 80 miljoner kronor av en ingående reservation

<http://www.sida.se/Sida/jsp/polopoly.jsp?d=2992>
2004-01-11

Bilaga 4 – Balanced Scorecard för SEKA

MÅL	KRITISKA FRAMGÅNGS-FAKTORER	MÅTT
Fokus samarbetsorganisationer		
Att samarbetsorganisationer har en förståelse och acceptans för SEKAs policies, anvisningar och övriga styrdokument samt har förmåga genomföra samarbete i enlighet med dessa	<ul style="list-style-type: none"> – att ansökningar är uppställda enligt givna anvisningar – att återrapporteringar har inkommit inom avtalad tid – att återrapporteringen är komplett – att återbetalningar av ej förbrukade medel samt upplupen ränta är återbetalt inom avtalad tid 	<ul style="list-style-type: none"> 1. Andel ansökningar u.a 2. Antal rapporter som inkommit inom avtalad tid 3. Andel återrapporteringar som är kompletta 4. Andel återbetalningar som (ej) inkommit inom avtalad tid
Att SEKA uppfattas som en kompetent och effektiv informations- och resursförmedlare	<ul style="list-style-type: none"> – att hantera ansökningar inom angiven tidsram – att ge adekvat reaktion på erhållna slutrapporter – att vi lever som vi lär 	<ul style="list-style-type: none"> 5. Andel ansökningar som hanteras inom angiven tidsram 6. Andel avslutsbrev som innehåller en kvalitativ bedömning av slutrapport 7. Andel avslutsbrev avsända inom föreskriven tidsram
Internt processfokus		
Att arbetsprocessen är systematiserad och enhetlighet råder i bedömning och uppföljning	<ul style="list-style-type: none"> – att medarbetarna följer de internadministrativa rutinerna, systemen och regelverket – att beredningar av ansökningar och granskning av slutrapporter sker enhetligt samt att lärdomar sprids 	<ul style="list-style-type: none"> 8. Andel diarieförda handl. i projektpärm (stickprov) 9. Andel insatser där finansiell uppföljning och planering gjorts (stickprov) 10. Andel avtal där registrering av avtalsvillkor gjorts (stickprov) 11. Andel ansökningar överstigande femton mnkr som bereds i grupp* 12. Andel slutrapporter överstigande femton mnkr som bereds i grupp*
Utvecklingsfokus		
Att ha förmåga att lära och sprida erfarenheter	<ul style="list-style-type: none"> – att dokumentera och förmedla gjorda erfarenheter – att erfarenheter från fältbesök sprids – att arbeta systematiskt med revisioner och utvärderingar 	<ul style="list-style-type: none"> 13. Andel "rapportrelevanta" resor som leder till reserapport 14. Andel återförda erfarenheter från fältbesök enl. SEKAs resepolicy 15. Andel revisioner, utvärderingar och studier som leder till ett "Management Respons" inom angiven tidsram dvs. 4 veckor efter organisationens yttrande 16. Andel MR-åtgärdsplaner med efterföljt "reflektions-pm"
Finansiellt fokus		
Att effektivt anslagsutnyttjande sker	<ul style="list-style-type: none"> – att ha aktiv prognosbevakning för att skapa beredningsutnyttjande 	<ul style="list-style-type: none"> 17. Andel insatser med kvartalsvis uppdatering av utbetalningsprognoser/ budgetuppföljning (SCSC) (helhetsperspektiv)