

ANKOM Sida
1999-02-10
1998-03427
mi

Kompetensutveckling och bärkraft

***En rapport för Sida-projektet
"Kompetensutveckling i projekt och program"***

**Lage Bergström
Utbildning & Video
Januari 1999**

Institution och organisation

I vardagsspråket använder vi ofta begreppen "institution" och "organisation" som synonymer⁴. Men i vetenskapliga termer betyder de olika saker. Med en *institution* menar man då ett sammansatt regel- och normverk ("rules of the game") som vägleder och begränsar individers och grupperns beteenden för att uppnå vissa sociala eller ekonomiska mål. Exempel kan vara familjenormer, äktenskap, katolska kyrkan, bankväsendet.

För det mesta skiljer sig *organisationer* från institutioner. En organisation kan sägas vara "the team playing the game" till skillnad från "the rules of the game".

Alltså:

Institutioner är ett ramverk av regler och normer för att göra saker.

Organisationer är de specifika former som institutionerna tar.

För att diskutera frågan om bärkraft för kompetensutvecklingsinsatser, kan det vara meningsfullt att skilja mellan sex institutionella miljöer: Familj och släktskap, civila samhället, kyrkan, marknaden/näringslivet, staten och det internationella samfundet.

<i>Institutionell miljö</i>	<i>Organisation</i>
Familj, släktskap, klaner, ...	Hushåll, storfamilj, åldersgrupper, etc.
Civila samhället	Frivilligorganisationer (NGO's), kooperativ, fackföreningar, etc.
Religiösa institutioner	Församlingar och stift (motsv organisationer i andra religioner).
Marknaden/näringslivet	Privata företag, företagsorganisationer, multinationella företag, handelsformer i informella sektorn, etc.
Staten	Offentliga förvaltningar centralt och lokalt, myndigheter, skola, rättsväsende, militär och polis, etc.
Internationella samfundet	Mellanstatliga organ (EU m fl), FN-organ, IMF & Världsbanken, internationella NGO's, etc.

Man kan diskutera om det "traditionella samhället" borde ses som en 7:e institutionell miljö. Jag har här valt att se det traditionella samhällets institutioner/organisationer som möjliga att hänföra till (i första hand) släkten och det civila samhället.

Var och en av oss – svensk biståndshandläggare, rysk polis, vietnamesisk minister eller tanzanisk bonde – blir mer och mer integrerad i ett antal organisationer, var och en med olika uppgifter och med skilda former för tillhörighet och kontroll. En särskild problematik när det gäller tillämpning av sådant man har lärt, har att göra med konkurrensen inom en individ mellan regler/normer som styr olika organisationer, t ex mellan storfamiljen och förvaltningen. En afrikansk personalassistent som arbetar med rekrytering kan t ex hamna i en normkonflikt mellan å

⁴ Dessutom är det språkligt så att vissa speciella organisationsformer kallas "institutioner", t ex inom universiteten (jfr "pedagogiska institutionen"). Sådana språkliga inkonsekvenser måste alltså skiljas ut från den fortsatta begreppsdiskussionen.

ena sidan förväntningar från släktingar att han ska hjälpa dem att få arbete och å andra sidan regelverk inom företaget/förvaltningen att de mest kompetenta ska få jobben.

Skillnaden mellan den humanistiska och ekonomiska traditionen i synen på lärande kan också beskrivas i de här termerna. Betonar man lärande som en ”investering i humankapital” är det marknadens och statens behov av fungerande organisationer som sätts i första rummet. Betonar man den humanistiska lärande-traditionen framhävs också behov som bottnar i familj, religion och civilt samhälle.

Skillnaderna mellan institution och organisation är viktig för att förstå bredden och komplexiteten i olika insatser för *institutionsutveckling*. T ex:

- Institutionsutveckling innebär mera än bara strukturella eller funktionella förändringar. Det innefattar också social utveckling.
- En organisation kan förändras eller t o m försvinna utan att det dramatiskt påverkar den institution som organisationen är en del av. T ex kan ett ministerium tas bort utan att rege- rings-institutionen påverkas. Organisationsutveckling är alltså en mycket mera begränsad förändringsprocess, men kan vara en del av en pågående institutionsutveckling. Samtidigt måste naturligtvis varje enskild institutionsutvecklingsinsats rent praktiskt knytas till en eller flera organisationer.
- Institutionsutveckling styrs alltid av värderingar och ekonomiska intressen. Institutions- utveckling kan aldrig vara enbart en teknisk intervention, den innefattar alltid kopplingar till sociala normer, kultur, politik och maktindelning.
- Det är genom institutionerna som sociala och könsrollsbundna skillnader fortlever. Detta trots att knappast någon institution/organisation erkänner sig ha normer som bygger på ojämlikheter. För att förstå de normer och värderingar som i verkligheten styr en institution är det alltså nödvändigt att se bakom de officiella förklaringarna och granska verkligheten bakom orden. Detta innebär ofta begränsningar för hur tydligt man kan formulera mål för en institutionsutvecklingsinsats.
- Institutionsutveckling är en kontinuerlig process. Institutionsutveckling är inget mål i sig och kan aldrig levereras som en färdig produkt. Inget enskilt institutionsutvecklingsprojekt kan vara allomfattande eller ”tillräckligt”, utan måste ses som ett större eller mindre bidrag till en pågående social förändring.
- Varje enskild institutionsutvecklings-insats måste bedömas i förhållande till de problem och behov som finns inom de berörda organisationerna och deras omvärld.

Insatser för kompetensutveckling på fyra nivåer

Med den vida tolkning av begreppen som redovisats här ovanför, blir det nödvändigt att finna sätt för att kategorisera och skilja mellan olika insatser för kompetensutveckling. En praktiskt hanterlig metod kan vara att utgå från de ”nivåer” man avser att påverka.

- *Individ- och gruppnivå*, dvs i första hand utbildningsinsatser av olika slag (formella kurser, studiebesök, on-the-job-training, mobiliseringsaktiviteter, etc). En eller flera organisationer kan vara berörda, men utbildningarna syftar till påverka individernas kunskaper och attityder.
- *Organisationsnivå*, dvs insatser för att förändra/stärka strukturer och processer i en viss organisation (t ex ett enskilt sjukhus eller en hälsocentral), eller ett organisatoriskt system (t ex sjukvårdsorganisationen under samma huvudman i ett distrikt) i syfte att förbättra organisationens verksamhet i ett visst avseende.

- *Nationell nivå*, dvs insatser för att påverka allmänna förhållanden i landet (eller sektorn) som i sin tur påverkar förutsättningarna för berörda organisationer i landet (sektorn).
T ex att skapa ett tvärsektorielt nätverk för ömsesidigt utbyte av miljöinformation.
Eller t ex att omarbete lagtexter eller regelverk som styr förutsättningarna för verksamheten.
Eller t ex att påverka yrkesnormer för exempelvis hälsopersonal på sjukhusen i landet.
- *Internationell nivå*, dvs insatser som påverkar förhållanden i flera länder, t ex ett kontrollsystem för kapitalflöden i världen, eller ett regionalt samarbetsorgan om marin miljö.

För att man ska kunna tala om ”institutionsutveckling” måste man syfta till förändringar utöver organisationsnivån. Andra, mera begränsade kompetensutvecklingsinsatser kan förstås också vara angelägna och meningsfulla, men ska inte etiketteras institutionsutveckling.

T ex kan en serie kurser – eller en insats för att t ex etablera en dataavdelning på en skatteförvaltning – aldrig i sig själv utgöra en institutionsutvecklingsinsats, men tillsammans med andra åtgärder kan sådana insatser bidra till en pågående institutionsutveckling.

Som en konsekvens av den här definitionen kan mycket få Sida-finansierade projekt beskrivas som institutionsutveckling.

Hinderanalys för att bedöma förutsättningarna för bärkraft

Kompetensutvecklingsinsatser är i praktiken ofta inriktade på att överföra eller utveckla ny kunskap eller att påverka attityder – genom utbildning, erfarenhetsutbyte i nätverk, forskningsstöd eller på annat sätt. Men steget från kunskap till handling kan ofta vara långt – säg den rökare som inte har kunskap och information nog om tobakens skadeverkningar. Tittar man närmare på skälen till varför man är obenägen till förändring kan man se att många av dessa skäl kan vara både rationella och relevanta.

Ett enkelt sätt att analysera hinder för tillämpning kan vara att utgå från fyra variabler: *Vad jag kan göra, vad jag uppfattar att jag bör göra, vad jag vill göra, och dessutom yttre begränsningar av typ pengar och material.*

Inom jordbruksrådgivningen har man under några år arbetat med en analysmetod som utgår från de här variablerna, och som samtidigt kopplar dem till organisatoriska och samhällseliga sammanhang⁵. Metoden går ut på att i varje enskilt fall söka och systematisera tänkbara orsaker till att målgruppen/individerna inte accepterar en förändring eller aktivt motsätter sig den. Analysen kan sammanställas i en enkel matris – se exempel här nedanför. När analysmetoden använts för jordbruksrådgivning har den ofta inneburit att utbildningsmålen förändrats från att betona teknik-kunskaper till att också innehålla information om marknader, priser, krediter och könsrollsmönster.

Samma modell kan användas som ett slags checklista för att analysera förutsättningar för bärkraft i olika kompetensutvecklingsprojekt – för landsbygdsprojekt men också för förändringsprojekt i administrativa/urbana miljöer.

⁵ Analysmodellen har utarbetats av Ulrik Nitsch. Ett exempel på hur modellen har använts i ett jordbruksprojekt i Moçambique finns beskrivet av Gunilla Åkesson i ett bidrag till antologin *”Riskornet”* (Forum Syd, 1994).

Målgruppens (t ex kvinnliga bönder i ett geografiskt/kulturellt område) "kan", "vill" och "bör"			
Orsaken bör sökas i:	Kan inte bättre (=saknar kunskap om)	Vill inte ändra, eller anser inte att man bör (= är inte motiverad, eller hindras av ett normativt tryck)	Hindras av yttre begränsningar
Individuella faktorer	- <i>Bristande kunskaper?</i> - <i>Språksvårigheter?</i> - ??	- <i>Egna erfarenheter av tidigare projekt?</i> - ??	- <i>Personliga resurser?</i> - ??
Organisatoriska faktorer	- <i>Är informationen tillgänglig för...?</i> - ??	- <i>Maktstrukturer...?</i> - <i>Kulturbundna roller i lokalsamhället/organisationen?</i>	- <i>Transportmöjligheter?</i> - <i>Klimat, jordmån, vatten?</i> - ??
Nationella faktorer	- <i>Mekanismer för att sprida kunskap...?</i> - ??	- <i>Policies, strategier?</i> - <i>Direktiv från andra myndigheter?</i>	- <i>Kreditmarknad?</i> - ??

3. "Avsluta när målet är uppnått"

Åter till huvudfrågan för den här rapporten, om bärkraft och kriterier för att avsluta kompetensutvecklingsprojekt.

En sätt att besvara frågan är helt enkelt: "Avsluta projektet när målet är uppnått och det bakomliggande utvecklingsproblemet har undanrotats!"

Åtminstone är det så vi argumenterar när vi startar projekt idag. Om projektberedningen görs i enlighet med principerna i "Så arbetar Sida", krävs först en analys av de problem och behov som projektet ska avhjälpa. Utifrån denna problemanalys formuleras målen och planeras projektgenomförandet. Planeringen behöver kanske anpassas efterhand och målen modifieras, men grundtanken är att projektarbetet ska leda fram till vissa resultat som motiverar att projektet kan avslutas.

I verkligheten vet vi att mycket få av de Sida-finansierade (kompetensutvecklings-)projekt som idag håller på att genomföras, har planerats på det sättet. De bakomliggande problem- och

behovsanalyserna är bristfälliga och målen är vaga⁶.

Vi vet också att skälen för att avsluta projekt inte alltid grundas på bedömningar av de uppnådda resultaten. Ofta styrs utfasnings- och avvecklingsbeslut av andra överväganden, t ex ambitioner att koncentrera biståndet till vissa sektorer i samarbetslandet⁷.

Det kan ändå vara intressant att pröva den här tankegången i relation till ett exempel. Det finns nämligen skäl att anta att även om den bakomliggande problemanalysen är bristfälligt dokumenterad, kan den ändå ha varit genomtänkt. Även om målen är vagt formulerade kan projektgenomförandet ha styrts av en röd tråd. (Ett problem är förstås att den röda tråden i dessa fall finns hos projektgenomförarna, dvs nationella samarbetspartners och medverkande konsulter. Sidas möjligheter till styrning/uppföljning blir mindre.)

Om det finns en röd tråd i projektarbetet, är det möjligt att rekonstruera de bakomliggande tankarna och att sätta dem i relation till de uppnådda resultaten. (Detta är en grundtanke i så kallad "theory-based evaluation"⁸, där första steget är att rekonstruera och analysera projektets "teori".)

Exempel 1:

Raoul Wallenberg Institutets medvetenhets-höjande program om mänskliga rättigheter i Uganda⁹

Programmet började planeras 1992 och skulle "... contribute to the strengthening of the respect for human rights in Uganda. The programme consists of national capacity building in the form of training for key persons on different levels in society, with the purpose of contributing to the establishment of a broad human rights competence and to changes of attitudes as regards human rights, within, mainly, the civil service."

Detta mål ger inget underlag för att bedöma när det kan sägas vara uppnått och de bakomliggande utvecklingsproblemen undanröjda. Målet har heller inte styrts valet av aktiviteter i programmet, eftersom Raoul Wallenberg Institutet (RWI) varit ensam om uppdraget. Institutet är knutet till Lunds Universitet och sysslar uteslutande med utbildning och kompletterande litteraturstöd. Institutets kompetens handlar om att skraddarsy sitt kursutbud till aktuella kursdeltagares behov, inte att erbjuda en mix av utbildning och andra aktiviteter som kan behövas för att stödja ett samarbetsland (eller en samarbetspartner i landet) att lösa vissa MR-problem.

Utvärderarna kunde emellertid konstatera att programmet har bestått av flera delar, som i praktiken har försökt tillgodose olika behov i Uganda. Av utrymmesskäl tar jag upp bara två av dessa delar.

⁶ Se t ex "Genomgång av Sida utvärderingar och rapporter som avser kompetens- och institutionsutveckling i projekt och program", av P Sassarsson Cameron, Sida, 1998.

Eller se den tio år gamla utvärderingsrapporten "Evaluation of the Effectiveness of Technical Assistance Personnel", av K Forss m fl, SIDA, 1988, där samma situation beskrivs.

⁷ Se t ex "The sustainability enigma. Aid dependency and the phasing out of projects. The case of Swedish aid to Tanzania." av J Catterson m fl, EGD, 1998.

⁸ Kallas också "logframe-related evaluation", se t ex "Background discussion for a logframe-related evaluation of institution building for democracy and human rights", av G Schill (PM, Sida 1998).

⁹ Detta exempel bygger på material från en ännu ej avrapporterad utvärdering av programmet, där jag själv varit en av utvärderarna. En rapport avses publiceras i februari 1999.

- (a) En första del (1993) bestod av en serie enveckas-kurser till politiker och höga tjänstemän i statsförvaltningen, som alla mer eller mindre nära deltog i den då pågående diskussionen om ny konstitution i Uganda. Vissa deltagare var medlemmar i Constituent Assembly. Andra hade inflytelserika roller i det politiska livet och i rättsväsendet.

RWI-kurserna innebar en pionjär-verksamhet för MR-utbildning i landet. Nu, fem år senare, pratar många av deltagarna om kurserna som "eye-openers": *"Before I had only a vague idea about human rights, but during the workshop I learnt the real meaning of the concept and I got concrete examples of the international human rights standards of relevance for the Ugandan situation."*

- (b) En senare del (1996-98) som också bestod av enveckas-kurser, men nu fokuserade på deltagare från polisen, armén, säkerhetstjänsten och fängsvården.

Inom fängelserna har programmet tagits emot positivt. Totalt 280 chefer och högre tjänstemän har deltagit i kurserna, både från högsta ledningen och från de 50-talet fängelserna i landet. Utvärderingen konstaterade att kurserna haft en påverkan inte bara på enskilda individers kunskaper om MR, utan också på hur regler och rutiner – t ex för att upprätthålla ordningen – tillämpas i fängelsevardagen.

Inom polisen, militären och säkerhetstjänsten kunde man inte konstatera några liknande effekter. Färre kurser hade organiserats, och utvärderarna hade svårt att upptäcka några förändringar i "MR-beteende", i varje fall på organisationsnivå.

Hur bedöma RWI-programmet ur ett bärkraftsperspektiv?

Den första delen av programmet hade påverkans effekter på nationell nivå, enligt utvärderarnas bedömning. Inte så att kurserna hade någon direkt effekt på utformningen av konstitutionens innehåll, varken som helhet eller i avsnittet om mänskliga rättigheter. Däremot hade kurserna betydelse för att fördjupa debatten om den nya konstitutionen, bland beslutsfattare i allmänhet och i Constituent Assembly.

Det avgörande för den här positiva effekten är troligen att kurserna sattes in vid rätt tidpunkt. 1993-94 var diskussionen om den nya konstitutionen som intensivast och samtidigt höll den s k Oder-kommissionen¹⁰ på att avsluta sitt arbete. MR-frågorna var alltså mycket aktuella; många ledande opinionsbildare var angelägna om att allt måste göras för att övergrepp av det slag som förekommit under Amin och Obote aldrig skulle kunna ske igen. RWI-kurserna gav sakliga argument och juridisk kunskap som passade utmärkt i den "kampanjen".

Sett ur RWI's och det svenska biståndets perspektiv var den första delen en framgång, men kunde inte bedömas som något avslutat. Den nya konstitutionen gav en juridisk grund för ett nödvändigt fortsatt arbete för mänskliga rättigheter. RWI's medverkan under konstitutionsarbetet kan sägas ha gett ett ömsesidigt förtroende som parterna – med rätta – såg angeläget att utnyttja som en plattform för fortsatta utbildningsinsatser.

Den senare delen av programmet (se ovan) har varit framgångsrikt inom fängsvården. I och för sig är det mindre än 10% av fängelsepersonalen som fått någon slags MR-utbildning, men eftersom man har tillämpat en "top-down-ansats" finns de flesta kursdeltagarna i beslutsfattande positioner. Därför finns det anledning att tro att effekterna är bestående särskilt som högsta ledningen är angelägen om att sprida MR-utbildning neråt i hierarkin och har påbörjat samarbete med en in-

¹⁰ "The Uganda Commission of Inquiry into the Violation of Human Rights" som tillsatts för att utreda övergrepp mot mänskliga rättigheter under tiden före 1986.

hemsk NGO som kursarrangör. Idag finns också tillräcklig ugandisk kompetens – och allmänpolitiska förutsättningar i övrigt – för att genomföra sådana kurser på ett kvalitativt bra sätt. För fängsvårdens del kan alltså stödet via RWI avslutas. Möjligen kan fortsatta kurser motiveras, om de riktas till deltagare som behöver stärka sin kompetens att själva undervisa inom MR-området. Utvärderarna nämner lärarna på Prison Staff College som en sådan tänkbar målgrupp.

Tillämpar vi hinderanalys-modellen (se sid 4) för att bedöma riskerna för att den nya MR-kompetensen *inte* kommer att tillämpas på fängelserna, kan vi se att hindren i form av ”yttre begränsningar” är de allvarligaste. Uganda är ett fattigt land och de resurser som avsätts till fängelserna är begränsade. Som en konsekvens finns inga kläder, filtar och madrasser att dela ut till de intagna, toaletter och avlopp fungerar inte, osv. Dessutom är fängelsepersonalen underbetald och bor med sina familjer i ”tjänstebostäder” som inte är mycket bättre än fängelseavdelningarna. Om inte sådana förutsättningar förändras till det bättre ganska snart, är det stor risk för att också de ”MR-beteenden” som inte förutsätter resurser (t ex att inte utöva våld för att upprätthålla ordning) också återgår till det gamla.

För polis och säkerhetstjänst är läget annorlunda än i fängelseorganisationen. Utbildningar har genomförts men har hittills inte resulterat i någon påverkan, annat än möjligen hos vissa individer. Utvärderarna föreslår en fortsättning, men bara om det går att försäkra sig om en uppläggning som innebär att programmet ”internaliseras” på ett liknande sätt som varit möjligt inom fängsvården. I annat fall bör RWI-programmet avslutas.

Vad är det som har avgjort framgången för RWI-programmet på fängelserna (och tidigare under konsstitutionsprocessen)? Utvärderarna lyfter fram två faktorer:

1. Initiativ och rätt tidpunkt. Initiativet togs av ugandierna. 1992 var det Ugandas ambassadör (på uppdrag av sin regering) som bjöd in RWI att besöka Uganda och bedöma förutsättningarna att starta en kursverksamhet. 1996 var det fängelseledningen som föreslog fyra kurser, en i varje fängelseregion, skraddarsydda till deltagare från fängelserna.

2. Ägarskapet bars upp av ugandierna. Fängelseledningen, särskilt högste chefen, var personligt engagerad och visade detta mycket tydligt för sin personal. De projektansvariga på RWI upplevde sig ha en tydlig ”beställning”, men gavs samtidigt stor frihet att utforma kursprogrammet på ett sätt som passar dem.

För det här exemplet: Hur avgöra om Sida fullgjort sitt uppdrag?

När det gäller fängsvården drar utvärderarna slutsatsen att RWI-programmet kan avslutas. Betyder det att Sida har fullgjort sitt uppdrag för fängelsernas del?

För att svara på den frågan räcker det inte att se på RWI-programmet avgränsat. Ur Sidas perspektiv kan/bör det ju vara så att finansieringen av RWI's kursverksamhet ingår i en större helhet, som t ex skulle kunna vara stöd till demokrati och MR i Uganda. I så fall kan/bör det finnas en problemanalys och ett mål för denna biståndsinsats. Någon sådan problemanalys har inte gått att hitta i tillgängliga dokument på Sida. I stället tycks det vara så att Sida beviljat anslag årsvis efter ansökningar från RWI, samtidigt som man också har finansierat andra MR-aktiviteter i Uganda efter ansökningar från andra organisationer. T ex har den ugandiska NGO (Foundation for Human Rights Initiative) som nu samarbetar med fängsvården för fortsatt MR-utbildning av personal på lägre nivå, fått finansiellt stöd från Sida (via MR-fonden). Om bedöm-

ningarna av dessa olika ansökningar har gjorts i relation till en helhetsbild av Ugandas MR-situation har inte varit möjligt att utläsa ur tillgängliga dokument.

Går det att göra en sådan analys i efterhand som underlag för att bedöma bärkraften i den samlade påverkan som Sida-stödet åstadkommit? Jo, och då är det viktigt att analysen görs med utgångspunkt från tankegångarna om organisations- och institutionsutveckling i avsnitt 1.

När det gäller förändringar i "MR-beteende" på ugandiska fängelser, är det viktigt att inse att bärkraften är beroende av hur hindren genom yttre begränsningar (se ovan) kan hanteras. Det är också viktigt att bedöma konsekvenserna av att fångvården ingår i ett större organisatoriskt system, tillsammans med polis och domstolar. Förhållandena på fängelserna kan förändras bara delvis, om inte förändringar görs i strafflagen så att den harmoniseras med landets åtaganden avseende MR. Lika viktigt är det att domstolarnas sätt att tolka lagarna förändras, liksom polisernas sätt att behandla misstänkta och utreda brott. För att den kunskaps- och attitydpåverkan som RWI-kurserna bidragit till, ska bli bestående, är det t ex nödvändigt att överbeläggningen på fängelserna kan minskas, att de sanitära förhållandena förbättras, att domstolarna inte fortsätter att utdöma spöstraff som ska verkställas av fängelsepersonal, osv.

Om stöd till sådana reformer ska anses ingå i "Sidas uppdrag", liksom finansiellt stöd till fortsatt utbildning av fängelsepersonal, måste avgöras genom en analys av behovsbilden och avvägning gentemot andra givares insatser.

Frågan om bärkraft måste analyseras både på "projektnivå" och i ett omvärldsperspektiv.

Här kan jag dra en första slutsats, nämligen att frågan om bärkraft måste analyseras utifrån det faktum att varje enskilt projekt ingår i ett större sammanhang.

Ett enskilt "projekt" (eller "program" eller "insats") kan avslutas av olika skäl:

- För att det lyckats och har lett till önskade förändringar som är bärkraftiga, ibland under förutsättning att nya/fortsatta utvecklingsprojekt genomförs inom närliggande områden.
- För att det misslyckats och det därför är nödvändigt att pröva en ny uppläggning för att åstadkomma de önskade förändringarna.
- På grund av andra faktorer utanför det enskilda projektet, t ex att biståndsanslaget minskas och det därför blir nödvändigt att begränsa stödet till ett visst land eller sektor.

"Sidas uppdrag" i varje enskilt fall är alltid bredare än att fullfölja åtagandena för ett enskilt "projekt". Det krävs alltid en analys inriktad på att se hur ett enskilt projekt hänger ihop med andra utvecklingsansträngningar, hur olika projekt hakar i varandra, hur ett avslutat projekt är beroende av fortsatt utvecklingsarbete inom ramen för andra projekt, osv.

Detta blir en självklarhet när olika projekt bereds inom ramen för ett "sektorprogramstöd", men är lika nödvändigt i alla andra projekt, om frågan om bärkraft ska kunna bedömas på ett meningsfullt sätt.

4. Fem faktorer för bärkraft

I utvärderingen av MR-utbildningen i Uganda är det två faktorer som lyfts fram som avgörande för att programmet bedöms ha gett bestående effekter på fängelserna (se sid 8):

- *Initiativet* togs av samarbetslandet vid *rätt tidpunkt* utifrån förutsättningarna i landet.
- *Ägarskapet* bars upp av samarbetsparten.

Vilka ytterligare faktorer har visat sig betydelsefulla i de kompetensutvecklingsprojekt som bedömts ha varit framgångsrika vad avser bärkraft? Låt mig komplettera listan med hjälp av ytterligare ett exempel.

Exempel 2:

Omstrukturering av Zambias centralbank¹¹

Under åren 1993-96 genomfördes en genomgripande omstrukturering av Bank of Zambia (BoZ). Sida och andra givare hade redan tidigare finansierat olika utvecklingsprojekt inom banken, men trots det kunde en utvärdering 1992 konstatera att varken någon av avdelningarna eller banken som helhet fungerade. Allt var i förfall. Å andra sidan var också landets ekonomi i kris. Situationen för BoZ liknade den för många andra zambiska institutioner.

Samtidigt kunde man 1992 konstatera att det pågick en kvalificerad diskussion inom bankens ledning om behovet av en genomgripande omstrukturering i syfte att fokusera resurserna på kärnfunktionerna i banken. Flera av de högre cheferna var dock ointresserade eller negativa.

Sida valde att stödja de förändringsintresserade krafterna inom bankledningen, dels med ett fortsatt större projektstöd till datorisering av banken (som hade påbörjats 1991 och kanaliseras genom Statistiska Centralbyrån), dels med resurser till flera olika studier: Hur personalen skulle kunna reduceras, hur organisationen skulle kunna koncentreras, hur den byråkratiska organisationskulturen skulle kunna påverkas i riktning mot en mer funktionell, osv. Studierna genomfördes av konsultföretag, men uppdragen definierades av bankledningen eller snarare av den mindre grupp chefer – som hade högste chefens och styrelsens förtroende – som ville se banken förändras.

Varför valde Sida att fortsätta stödet trots att tidigare insatser inte gett något och trots att banken var i förfall? Huvudskälet var att centralbanken utgjorde ett inslag i de makroekonomiska reformerna. Försättningen av stödet byggde alltså inte på utvärderingen och de dåliga resultat som dittills uppnåtts, utan ingick i en strategisk bedömning som Sida gjorde om vad som behövdes för att strukturanpassningsprogrammet skulle kunna bli framgångsrikt. Det var sedan ytterst fråga om den politiska viljan att åstadkomma förändringar t ex genom avskaffande av valutaregleringen etc, som gjorde att det blev skjuts i programmet.

Kjell Nyström, då biståndsråd på ambassaden i Lusaka, menar att *"det ju fanns en strategisk plan som man faktiskt ansträngde sig att genomföra (om än långsamt och ryckigt) och då tycker jag att givaren har anledning att fortsätta i och med att det förslag som ursprungligen ledde till ett positivt finansieringsbeslut fortfarande gäller och är reellt. Det gäller att ha is i magen, tålmod och förtroende/tillit. Vi på givarsidan såg också en målmedvetenhet och övertygelse hos dem på BoZ som hade ansvar för förändringsarbetet, och lät dem och konsulterna i stort sett hålla på med sitt arbete (även om vi kunde vara mycket kritiska och ifrågasättande i de interna möten vi hade). Vi såg också, eller tyckte oss se, att det arbete som*

¹¹ Detta exempel bygger på uppgifter i artikeln *"The Decline and Recovery of an African Central Bank"*, av O Hesselmark. I antologin *"Institution Building and Leadership in Africa"*, Nordiska Afrikainstitutet, 1997. Dessutom har berörda Sida-handläggare intervjuats.

kanske inte syntes utåt hade givit förändringsprocessen en sådan kraft att den inte längre kunde stoppas."

1994 hade marken förberetts för att påbörja omstruktureringen. Nu fanns målen för nya Bank of Zambia formulerade och godkända av styrelsen, liksom en ny lag som reglerade bankens uppgifter och ställning. Planer för olika förändringssteg var uppgjorda och analyserade/beskrivna i LFA-format. Etc.

Några år senare var den Stora Förändringen genomförd. En av cheferna beskrev den som "a massive exercise, like a tidal wave". T ex halverades antalet anställda (till 600 personer 1996). Samtidigt mer än tredubblades lönerna. Flera avdelningar med uppgifter utanför kärnverksamheten (t ex personalmatsal, städning, etc) hade "knoppats av" och drevs nu som fristående privata företag (med serviceavtal med BoZ). Chefer som inte trodde på det nya systemet hade pensionerats, osv. Samtidigt hade ny kompetens tillförts, både genom utbildningsinsatser och genom rekrytering. Så fort de strukturella förändringarna genomförts, inleddes också en omfattande utbildning (avseende management och verksamhetsutveckling) som omfattade alla enheter i nya Bank of Zambia.

Om vi jämför den här förändringsprocessen i förhållande till begreppsgenomgången i avsnitt 1, kan vi konstatera att den kan beskrivas som "institutionsutveckling". Centralbankens organisation förändrades på ett genomgripande sätt – vad avser mål och strategier, organisatorisk struktur, metoder för att försäkra sig om nödvändiga resurser, sätt att samspela med omvärlden, etc. Dessutom förändrades också regler och normer för bankens verksamhet genom nya lagar och ändringar i regelverken. Utbildningarna hade sedan som övergripande syfte att få all personal att omfatta de nya normsystemen (ledarstil, "codes of conduct", etc) – en ny och gemensam organisationskultur.

I en utvärdering¹² 1997 bedömdes förändringsarbetet som framgångsrikt. Utvärderarna utgick från den LFA-analys som gjordes 1993-94, och konstaterade att målen i allt väsentligt hade uppnåtts. Dessutom gjordes en analys enligt den sk trappstegsmodellen:

"In 1994, output was still unreliable in the main areas of production. Thus, at that time the Bank was still at Stage 1 in terms of the Staircase Model. In 1997, the situation is drastically changed. The Bank of Zambia is now climbing to Stage 3: The organisation is able to deliver expected output with reasonable reliability and quality. It is gradually taking over its own development.

Thus production is generally carried out within installed capacity and with available resources. Regular production is not critically dependent on external financial and technical inputs. However, the organisation still lacks capability to fully respond to new and even some of the present demands."

I utvärderingstekniska termer kan alltså den gjorda utvärderingen beskrivas vara på meso-nivån¹³, alltså en analys av hur organisationen fungerar i relation till sin omvärld.

Utvärderarna konstaterade att det fortfarande fanns problem att åtgärda, men "these are normal problems in any organisation and no revolution is needed to rectify them". Bedömningen var att de fyra åren av intensivt förändringsarbete lett till bärkraftiga förändringar i bankens verksamhet, men att fortsatt finansiellt stöd var nödvändigt för att ta ytterligare utvecklingssteg framåt – främst avseende investeringar i datorsystemet bl a för att klara millenieskiftet.

¹² "The Bank of Zambia Way Forward" av P Winai & O Hesselmark (Sida 1997).

¹³ Jämför med PM "Ways of measuring an organisation's or institution's condition and development", av Anton Johnston, Sida/DESO, 1998.

Faktorer som förklarar bärkraften

Vad beror det på att omstruktureringen av Bank of Zambia lyckades och har lett till bärkraftiga förändringar?

Först känner vi igen *initiativ*, *rätt tidpunkt* och *ägarskap* från exemplet om MR-utbildningen. Det ursprungliga initiativet om svenskt stöd togs av bankens ledning, men det blev ingen kraft i förändringsarbetet förrän tidpunkten var rätt – nämligen när avgörande delar i det pågående strukturanpassningsprogrammet började genomföras. Under förändringsprocessen var det ett massivt och omfattande stöd utifrån – från Sida men också från flera andra givare – men den drivande kraften utgjordes av en grupp chefer inne i banken. Huvudperson var styrelsens sekreterare (och tillika chef för administrativa avdelningen). Han gick i pension 1995, men under den långa förberedelseprocessen hade han knutit till sig en grupp av yngre och välutbildade personer som kunnat växa i kompetens och inflytande. Därför påverkades inte förändringsarbetet nämnvärt av hans avgång, särskilt som en nytillsatt personalchef övertog hans drivande roll i högsta bankledningen.

Sammanfattningsvis var ägarskapet en avgörande punkt. Utvärderarna konstaterar med en viss förvåning att Sida och övriga givare accepterade att Bank of Zambia också reellt fick ta ansvar för den egna förändringsprocessen. *"It has happened in many cases that donors have been reluctant to hand over the control of a change process to the cooperating partner. There is a contradiction between the call for ownership and the holding back on the control of a project."*

Andra avgörande faktorer:

3. Få yttre begränsningar. Bank of Zambia hade formellt fått en självständig ställning enligt en lag från 1985. I praktiken var emellertid bankens självständighet hårt beskuren av regeringen. Men genom lagändringar 1992-93 gavs banken en ny och reell självständighet både i sin roll som riksbank och vad gäller makten över sin egen organisation, t ex att bestämma löner och annan personalpolitik.

4. Kontinuitet i stödet från givarna. Tillsammans med Sida bidrog IMF, Världsbanken, UNDP och CIDA på ett betydelsefullt sätt till förändringsprocessen. Alla medverkade under lång tid och tog på sig olika delar, både för finansieringen och för att tillföra konsultresurser. Givarsamordningen blev inget problem i och med att ägarskapet så tydligt låg på den zambiska sidan.

5. Tillit. Ömsesidigt förtroende mellan givarsidan och zambierna har varit betydelsefullt. Hesselmarkskriver: *"It takes great courage to embark on a restructuring of the scope and size that we have witnessed at the bank. The price of a failure is heavy in the Zambian context, and I think the constructive dialogue between the BoZ, Sida and the consultants helped to remove a great deal of the uncertainty that this was the right thing to do."*

Faktorerna *kontinuitet* och *tillit* har förstås ett nära samband. Det tar tid att bygga upp ömsesidiga förtroenden, kanske särskilt mellan människor som representerar organisationer med ekonomiska beroenden av varandra. De berörda i det här fallet var alltså Sidas och bankens företrädare, men också andra givar-representanter och konsulterna. Förtroendet byggs upp både av individerna personligen och av deras organisationer. En viktig fråga är därför *hur* organisationen byter ut en individ i en viss roll (t ex biståndsrådet på ambassaden) – det kan få konsekvenser för de pågående projektens bärkraft. På samma sätt är det viktigt att inse att valet/upphandlingen av konsult/konsultföretag inte bara är en juridisk/ekonomisk fråga utan också kan ha en "förtroendekomponent".

För det här exemplet: Hur avgöra om Sida fullgjort sitt uppdrag?

Samma diskussion kan föras som i det förra exemplet. För att de förändringar som åstadkommits genom de avslutade projekten ska vara bärkraftiga, krävs fortsatta utvecklingsinsatser enligt utvärderarnas bedömning. Det är inte säkert att dessa fortsatta utvecklingsinsatser behöver Sidas finansiella stöd. Kanske kan de klaras med Zambias egna resurser, kanske kan en annan givare bidra. Det viktiga ur de redan genomförda projektens perspektiv, är att Sida aktivt deltar i en fortsatt dialog. Det förtroendekapital som tidigare byggts upp ska utnyttjas för att bidra till att säkra bärkraften i de förändringar som åstadkommits.

För den fortsatta diskussionen kan det vara tydliggörande att skilja ut två roller för Sida, *katalysator* och *finansiär*.

Finansiären Sida är tydligt identifierbar i stödet till Bank of Zambia och kan spåras i avtal och utbetalningar till olika delprojekt. Vad man kan konstatera är att den här typen av förändringar tar lång tid och att de kräver ett gott förarbete (under vilket det kan verka som om inte särskilt mycket händer) och uthållighet.

Katalysatorn Sida har funnits med i förändringsprocessen, men utan att lämna materiella spår av samma slag. Vad det handlar om är att hålla en förtroendefull dialog i gång, att verka utan att synas. Exemplet Bank of Zambia visar att rollen som katalysator också har varit viktig för bärkraften i projekten, och att fortsätter att vara viktig även när finansiären Sida inte längre är aktiv.

Något som är intressant att uppmärksamma i anslutning till det här exemplet är också att tillämpningen av LFA-metoden i planeringsfasen uppenbart varit av betydelse. Likaså att "trappstegsmodellen" varit ett konstruktivt hjälpmedel för utvärdering och uppföljning. En slutsats av detta är att en viktig funktion för Sida i katalysator-rollen är att stimulera till en bredare användning av de planerings- och uppföljningsmetoder som har utvecklats.

5. Är samma faktorer avgörande också i andra slags program?

Det är svårt att generalisera. När man söker principer och modeller som är giltiga i alla/många biståndsprojekt är risken stor att abstraktionsnivån blir så hög att principerna blir meningslösa i praktiken.

Baserade på exemplen i föregående avsnitt har vi fem faktorer som visat sig ha avgörande betydelse för att insatserna ska bli bärkraftiga. Är dessa faktorer relevanta också i andra sammanhang? Låt mig jämföra med en helt annan typ av program, nämligen Hesawa.

Exempel 3:Hesawa – ett vatten- och folkhälsoprogram i Tanzania¹⁴

Hesawa planerades i början av 1980-talet mot bakgrund av erfarenheterna från tidigare vattenprogram i Östafrika, som då upplevdes som stora misslyckanden, framför allt av tre skäl:

- teknikvalet, i första hand dieselpumpar,
- problemet hade avgränsats till en teknisk fråga om vattentillgång; sambanden med hygien- och hälsofrågor hade inte beaktats och inte heller könsrollsfrågorna,
- programmen hade varit nationella; man hade trott sig kunna lösa ett lands vattenproblem med ett samlat program och tillhandahålla vatten som gåva till folket.

När Hesawa startade 1985 var det därför ett innovativt program både genom den bakomliggande problemanalysen och genom ambitionen att bryta med den "top-down-kultur" som tidigare dominerat utvecklingsarbetet i Tanzania. Hesawa är ett integrerat program som arbetar för att höja levnadsstandarden och hälsotillståndet genom förbättrad hygien, hälsouppläsning och tillgång till rent vatten. Hushållens och byarnas aktiva medverkan är själva grunden för programmet, som genomförs i området runt Victoriasjön i norra Tanzania. Området omfattar tre regioner med 1600 byar och motsvarar en yta lika stort som Sverige söder om en tänkt linje mellan Göteborg och Stockholm. Totalt 5 miljoner människor bor i programområdet och av dem har hittills ungefär en tredjedel fått förbättrad hygien och rent vatten genom programmets försorg. De totala utbetalningarna sedan 1985 uppgår till 480 miljoner.

1996 beslutades att stödet till Hesawa ska fasas ut under en avslutande 4-årsperiod, från juli 1996 till juli 1998. Enligt bedömningspromemorian togs detta beslut utan att någon analys av verksamheterna gjordes. Det skäl som angavs var att "Sverige önskade koncentrera biståndet till Tanzania"¹⁵.

Det hittillsvarande arbetet i Hesawa-programmet beskrivs så här i bedömningspromemorian:

"Sveriges landsomfattande vattenbistånd till Tanzania under 60-, 70- och början på 80-talet följdes av en *försöks- och etableringsperiod om två år (1983-1985)*. Detta stöd var inledningen till det som senare skulle bli Hesawa-programmet och byggde på den generalvattenplan som Sida finansierat för sjöregionen.

Den *första fasen (1985-1990)* av Hesawa dominerades av ett stort inslag av utländska konsultinsatser som dock minskade under slutet av fasen. Stora resurser ägnades åt att rehabilitera och konstruera vattenförsörjningsanläggningar som tjänade en eller flera byar, men också till enkla tekniska lösningar som till exempel förbättring av traditionella källor, brunnsborrning, grävda brunnar och självtrycksanläggningar. Genomförandet av insatserna utfördes i huvudsak av regional personal och konsulter. Under denna fas var sex distrikt integrerade i programmet.

Under *andra fasen (1990-1994)* genomfördes verksamheterna med större deltagande av tanzanisk arbetskraft och den utländska konsultinsatsen minskades ytterligare. Aktiviteterna koncentrerades på enkla och anpassade lösningar. Ett system för att fasa in och fasa ut byar upprättades. Ett sjunde distrikt integrerades i programmet.

Under den *tredje fasen (1994-1998)* integrerades de övriga distrikten i de tre regionerna och samtidigt decentraliserades administrationen av programaktiviteterna till distrikten. Denna utvidgning genomfördes på tanzanisk begäran och innebar att programområdet kom att omfatta 16 distrikt. Metoder som PRA (Participatory Rural Appraisal) började användas aktivt i syfte att skapa medvetande, deltagande och ägande hos människorna i

¹⁴ Detta exempel bygger på egna besök vid programmet under perioden 1990-98, inläsning av utvärderingsrapporter och projektdokument, samt intervjuer med konsulter och Sida-handläggare.

¹⁵ Bedömningspromemoria 1998-04-28: "Avslutande stöd till Hesawa", Sida/NATUR, 1998.

byarna. För att bygga upp kunskap och managementkompetens på distrikt-, ward- och bynivå i alla distrikt ökades antalet konsulter markant.”

Den här beskrivningen är sakligt korrekt, men undviker att redovisa de många motsättningar som präglat programmet under dess 15-åriga liv. I en rapport "*The sustainability enigma*"¹⁶, till UD:s expertgrupp för utvecklingsfrågor talar man t ex om "*the controversy surrounding the project from claims of a Swedish created 'empire' bypassing most structures in Tanzania and 'a playground for the donor and its consultants', to one of the most innovative and ambitious projects to create social change which has set a trend in Tanzania.*"

Vad har dessa motsättningar handlat om? Låt mig ta upp några exempel:

- Hur tillhandahålla biståndsresurserna så att de verkligen når fram till byarna, men utan att bygga upp en sk by-pass-struktur?
(Hesawa har valt att utnyttja en by-pass-lösning för att överföra resurser till ett programkontor i Mwanza, men sedan haft ambitioner att integrera programarbetet i de existerande organisationsstrukturerna på region-, distrikt- och bynivå.
I den avslutande fasen ändras detta, så att ingen by-pass accepteras. Nu ska alla resurser kanaliseras genom ett samordnande ministerium i Dar es Salaam.)
- Hur avväga behovet av konsultstöd i förhållande till det arbete som utförs på distrikts- och bynivå?
(Hesawa har inom ramen för ett programkontor haft rådgivare anställda genom ett internationellt konsultföretag och ett nationellt. I starten fanns 17 utländska rådgivare, men de reducerades till 7 redan 1989. I stället anställdes tanzaniska rådgivare, som mest ett 60-tal (1994). Nu finns 5 utländska rådgivare och 40 tanzaniska. Detta ska jämföras med ca 400 distriktstjänstemän som arbetar heltid med Hesawa-aktiviteter, och dessutom ca 30-40 i varje by, alltså totalt mera än 30.000 personer.)
- Hur hantera integrationen mellan olika Hesawa-aktiviteter organisatoriskt på central nivå och i region- och distriktsförvaltningarna?
(Hesawa har skapat ett system för samordning och regelbundna möten med representanter för ministerier och för olika enheter på regioner och distrikt. Ett system som kräver tid och upplevs byråkratiskt och tungrott. Å andra sidan ökar det kontaktytan mellan berörda fackavdelningar och ger möjlighet att skapa en samsyn i integrationsarbetet.)
- Hur få ansvariga på olika nivåer att anstränga sig för att utveckla arbetsmetoder som bybor och Tanzanias förvaltning kan ha råd med även när Sidas stöd upphör – när man varje år ser att Sida anslagit mycket mera pengar till Hesawa än man kan göra av med?
(Exempel: För fas 3, 1994-98, anslogs SEK 200 miljoner, men bara 150 miljoner utnyttjades.)
- Hur avväga mellan de dubbla målen för programmet – att *producera* vattenanläggningar, latriner m m som byborna "äger" och tar ansvar för även efter Hesawa *och* att *utveckla en kapacitet* i byar och distrikt så att hushållen kan få erforderligt stöd för att fortsätta att förbättra vatten- och hälsosituationen när det svenska stödet har fasats ut?
(Policyn har hela tiden varit att båda de här målen är lika viktiga. I praktiken har det hela tiden varit en dragkamp mellan dem, där många hävdar att "produktionsmålet" nästan alltid getts företräde.)

Enligt "*The sustainability enigma*" har Hesawa-programmet inte åstadkommit något som kommer att bestå efter att det svenska stödet har fasats ut: "*There is a great risk that Hesawa*

¹⁶ "*The sustainability enigma. Aid dependency and the phasing out of projects. The case of Swedish aid to Tanzania.*" av Julie Catterson m fl, EGDI, 1998.

shall go down in history as yet another donor driven by-pass operation, conceptualised abroad, implemented with staff and means far beyond what Tanzania could mobilise. The risk is that once the Project is over, little will be left of a service delivery mechanism in the Hesawa districts or with which to replicate the Project in other districts. The Project seems primarily driven by a desire to show implementation results, thereby subordinating mechanisms to facilitate sustainability. Examples of this are the continuous strong dependency on consultants (reflecting the fact that the ambition level in the Project is far above what the existing administrative structure can undertake), and by-pass of the market in supplies."

Sidas bedömning är mera optimistisk. I protokollet från projektkommitténs behandling av bedömningspromemorian för den avslutande fasen konstateras: *"Det är helt klart att Tanzania inte kommer att fortsätta Hesawa med samma finansiella bidrag som nu sker med svenskt stöd. NATUR menar dock att det finns goda förutsättningar för uthållighet när det gäller drift av vatten- och sanitetssystem som byggts under Hesawa. Det kommer också att finnas många byar där nya brunnar och latriner kommer att byggas av användarna själva även efter att det svenska stödet har avslutats – med eller utan stöd från distrikten."*

Att bedöma bärkraft är sianden om framtiden

Det är definitionsmässigt svårt att göra bedömningar om bärkraft, eftersom det ju faktiskt handlar om att sätta in i framtiden. Bärkraften i det som åstadkommit av ett program som Hesawa är förstas beroende av vad som i övrigt sker i samhället: Ökar jordbruksproduktionen? Förstärks demokratin? Bli skolan bättre? Bli hälsotillståndet bättre? Ökar privata sektorns kapacitet, etc? Ofta gör man misstaget att se samhällena stillastående, utan att se de rörelser som pågår. Lika ofta är man överdrivet optimistisk i en tilltro till de snabba omvärldsförändringar, som kanske förutsätts för att projektresultaten ska vara bärkraftiga. Hur snabbt den privata sektorn hunnit växa i Tanzania år 2002 när stödet till Hesawa har fasats ut, är t ex helt avgörande för byarnas möjligheter att klara underhållet av brunnar och latriner.

Även om man ser bärkraftsfrågan i ett snävare perspektiv är det ingen lätt bedömning. För Hesawas del bör man ställa sig frågor om människorna i programområdet har förändrats i sitt sätt att tänka och känna, t ex: Har man fått ett ökat medvetande om vattenanvändning, om relationen mellan vatten och hälsa, om sjukdomsspridning? Har man lärt sig att planera projekt – budgetera, mobilisera och genomföra, lappa och laga? Och är sådana insikter bestående?

När det gäller de tekniska bitarna räcker det inte att ställa sig frågan om de kommer att bygga mera – vilket de kanske kan och gärna skulle vilja, men kanske inte längre har råd med. De har ju ändå fått anläggningar och en intressant fråga är om man har kunskaper och motivation tillräckligt för att hålla dem fungerande.

Som framgår av citatet här ovanför är det den sista aspekten som Sida tagit fasta på för sin bedömning av bärkraften i Hesawa.

En strategi för kompetensutveckling?

Ett av skälen till Sidas optimistiska bedömning av Hesawa-programmets bärkraft, är satsningen på kompetensutveckling:

"Information, mobilisering, hygienutbildning samt uppbyggnad av lokal kunskap i planering, byggande, drift och underhåll är viktiga delar för att uppnå uthållighet av programmets

aktiviteter.

Attityd- och beteendeförändringar kräver en långsiktig strategi och ingår som en viktig komponent i samband med jämställdhetsfrågor, mobilisering och hygienutbildning.

Under den avslutande fasen är ambitionen att ytterligare fokusera på kompetensutveckling. I rutan sammanfattas bedömnings-promemorians beskrivning av denna satsning.

Som analys och styrning av en "långsiktig strategi för attityd- och beteendeförändringar" är detta en aning magert. Man får intrycket att Sida i det här fallet utgår från en endimensionell och förenklad syn på kompetensutveckling som liktydigt med kurser.

Nu är det troligen inte lika illa i praktiken, därför att det i Hesawa finns många kloka och erfarna personer – både bland rådgivarna och i distrikten – som har en mera genomtänkt syn och inser behovet av olika och kompletterande kompetensutvecklingsinsatser som stöd till olika delar av programmet. Problemet är snarare att det inom Hesawa under åren har prövats flera olika metoder med mer eller mindre lyckade resultat – rollseminarier, studiegrupper, "utvärderings-seminarier" på distrikts- och bynivå, mobiliseringsprogram baserat på det sk "School Health Package", studiepaket (course files), färdighetsträning för underhåll av olika slags anläggningar, seminarier enligt "ParProSo-metoden", etc.

Om det inför den avslutande 4-årsperioden har gjorts någon analys av hur dessa olika metoder ska användas och samverka för bästa möjliga effekt, har det i alla fall inte återspeglats i Sidas Bedömnings-PM.

Hur kunde man ha resonerat för att utveckla en mera medveten Hesawa-strategi för kompetensutveckling under den avslutande fyraårsperioden? Avgörande är förstås att sammanställa de egna erfarenheterna inom programmet, som ju är omfattande. För att sedan analysera erfarenheterna tror jag att begreppen i avsnitt 1 kan innebära en hjälp. Låt mig lyfta fram några intressanta aspekter.

Redan en ytlig granskning av Hesawa-verksamheten visar att den berör människor i organisationer från olika institutionella miljöer i tabellen på sid 3.

Bedömnings-PM:ens beskrivning av Hesawas kompetensutvecklings-strategi

- I projektmålen tas upp "god kunskap och förmåga" hos användargrupper och hos personal på by- och distriktsnivå, avseende "att praktisera Hesawa-konceptet och att föra det vidare". Ett annat projektmål är "tillräcklig kunskap och skicklighet på distriktsnivå för att ge stöd till byar och användargrupper
- På olika ställen i PMen anges de kategorier som ska utbildas: "användargrupper i byarna" (två kvinnor och två män i var och en av de ca 1000 grupperna ska utbildas för ansvar och skötsel av handpumpar), "byhantverkare", "hälsoarbetare", "traditionella bybarnmorskor", samt ett ospecificerat antal deltagare i "skolhelsoklubbar" (dvs barn, föräldrar och lärare). Dessutom ska "personal för ledning och planering på distrikts- och bynivå utbildas och tränas".
- Sjö-regionen är kraftigt drabbat av HIV/Aids, vilket drabbar även Hesawa. Därför betonas att programmets strategi är att utbilda en stor och bred krets av människor för att motverka förlusterna av utbildad personal.
- I ett avsnitt om "institutionell uppbyggnad" beskrivs en vision av den tänkta organisationsstrukturen för Hesawa efter att det svenska stödet upphört: Centrala och lokala myndigheter kommer att fortsätta programmet. En Hesawa-koordinator och viss teknisk/social expertis kommer att finnas på varje distrikt, men de kommer att kunna ge bara ett begränsat professionellt och ekonomiskt stöd. Det är hos människorna själva som drivkraften måste finnas för att vidmakthålla och förbättra sin egen hälsosituation. Genom Hesawa-kommittéer och användargrupper i byarna kan byborna själva ta ansvar för sina vattenanläggningar och latriner. Reservdelar till pumpar m m kommer att kunna köpas av privata affärsmän.

- Inom *hushållen* är det viktigt att bygga upp den avgörande motivationen för att förändra vanor för hur vattnet används och förvaras, hur den personliga hygien sköts etc. Värderingarna inom hushållen är också avgörande för beslut om att satsa av egna begränsade resurser till underhåll av byns vattenanläggningar, för att bygga och underhålla latriner, etc.
- *Användargrupperna* är en del av civila samhället och måste baseras på medlemmarnas upplevelse av att deltagandet i gruppen är meningsfullt. En ”grundbult” är att varje användargrupp ser sig själv som ägare och ansvarig för sin vattenanläggning.
- Byledningen och byns Hesawa-kommitté – liksom distriktsförvaltningen – ingår i en *politisk struktur*, där tjänstemän och förtroendevalda måste samarbeta i former som respekterar politiska prioriteringar i byn/distriktet. Hesawas samspel med byn/distriktet ska vara sådant att det stärker strävandena mot demokrati.
- Reservdelsförsörjning till vattenanläggningar m m ska ske genom *privata företag*. Tekniskt underhåll och nybyggnationer ska ske genom att anlita hantverkare av olika slag.

Om Hesawa vill åstadkomma attityd- och beteendeförändringar inom och mellan de här olika organisationerna krävs en mix av åtgärder som måste anpassas på olika sätt beroende på vilka institutioner de är en del av. Normer och värderingar är lika viktiga för analysen som språklig förståelse och krav på tekniskt kunnande, tillgången på byggmaterial, arbetsverktyg och transporter, etc. (Jämför hinderanalys-modellen på sid 5.)

De institutionella förutsättningarna för Hesawa har förändrats

I bedömningspromemorian konstaterar NATUR att *”fokus i Hesawa har undan för undan förskjutits från regionen, distrikten och byarna för att under senare tid koncentrerats till användargruppernas behov och möjligheter”*. Man drar därför slutsatsen att Hesawas bärkraft är *”mindre beroende på myndigheternas förmåga och funktion utan i stället i allt högre grad på människornas engagemang och privata initiativ.”*

En kompletterande slutsats är rimligen att om man idag hade planerat ett stöd till sjöregionen för att förbättra vattentillgång och miljöhygien, skulle Hesawa-konceptet knappast vara lämpligt. Om fokus ligger på hushåll och användargrupper är det rimligt att tänka sig att också stödorganisationen – åtminstone i huvudsak – hör hemma i det civila samhället.

När Hesawa planerades, var förutsättningarna i Tanzania att staten (genom regions- och distriktsförvaltningarna) hade en avgörande roll för att tillhandahålla vatten- och sanitetsanläggningar till människorna i byarna. Hesawas kapacitetsuppbyggande arbete inriktades på att påverka dialogen mellan hushållen/ människorna/ användarna och byledningar och distrikts- och regionförvaltningar. I Hesawa-konceptet har hela tiden funnits en insikt om att hushållen måste medverka i planering, byggande och drift av olika vatten- och sanitetsanläggningar. Men för 15 år sedan var grundtanken i Tanzania att de statliga/kommunala organen skulle tillhandahålla tjänsterna i enlighet med människornas behov. Vattenavgifter var t ex inte aktuella. Hesawa skapades för att ge regioner och distrikt tillräcklig kompetens för att göra detta i en respektfull dialog med användarna. När man samlade konsultresurserna inom Programkontoret i Mwanza – organiserat som en zonal enhet inom Prime Minister’s Office – var det för att få en kraftfull plattform för att påverka regions- och distriktsförvaltningarna. Idén var att man därmed skulle visa på en modell för institutionsutveckling av regioner och distrikt, som skulle kunna ”tas över” av Tanzania.

Idag håller offentliga sektorn i Tanzania på att omstruktureras. Det är inte längre så att regioner och distrikt ska ha den roll för vattenförsörjningen på landsbygden som man tänkte sig i slutet

av 80-talet. Mycket av de funktioner som man då ansåg skulle ligga på staten, ska nu i stället skötas av det civila samhället, t ex genom användargrupper som kan organisera sig på olika sätt.

Det betyder också att Hesawa-organisationen inte längre är anpassad till dagens krav. Ur en avgränsad institutionell analys bör man egentligen avsluta stödet till Hesawa snarast möjligt. Kanske borde man ha gjort det redan för något år sedan. Att fortsätta med stödet till Hesawa innebär troligen – sett ur ett institutionsutvecklingsperspektiv – att man försenar en pågående förskjutning av ansvaret mellan staten och hushållen.

Den nu pågående fyra-åriga utfasningen är ändå under förutsättning att aktiviteterna de avslutande åren inriktas på att försäkra sig om att de brunnar och andra anläggningar som har byggts, kan tas över av användarna när det svenska stödet upphör. Alltså att den ”produktion” som gjorts inom ramen för Hesawa, ska kunna utnyttjas på ett meningsfullt sätt utan fortsatt stöd. Som jag uppfattar bedömningspromemorian är det också vad man avser att göra.

Den här analysen innebär inte att Hesawa har misslyckats eller att Hesawa var fel tänkt från början. Tvärtom. Den organisationsstruktur som valdes, är troligen både effektiv och lämplig så länge huvudmålet är att bygga upp kapacitet hos regions- och distriktsförvaltningarna. Ska det göras på ett effektivt sätt, behövs troligen en plattform utanför förvaltningarna men med legitimitet och förankring i den tanzaniska förvaltningsstrukturen, alltså på det sätt som Programkontoret i Mwanza (som en filial till Prime Minister's Office) kunde göra. Jämför t ex med Statskontorets roll i svensk statsförvaltning.

Men som sagt, när rollfördelningen i det tanzaniska samhället radikalt förändrats så att det nu är användargrupper och hushåll som står i fokus, då är knappast Hesawa-organisationen vare sig effektiv eller lämplig.

Till diskussionerna om Hesawa-programmets bärkraft kan föras ytterligare en aspekt utifrån den här analysen. När Hesawa planerades hade man i Tanzania ingen vision om vattenutveckling i ett nationellt perspektiv – ingen vattenpolicy och ringa kunskap om sina resurser. Sådan kunskap har man idag, vilket framgår i det nu pågående arbetet att ta fram en ”rural water policy”. I det arbetet märks också tydligt att erfarenheterna från Hesawa har bidragit på ett inte oväsentligt sätt. I den meningen kan man alltså dra slutsatsen att Hesawa har bidragit till att utveckla kunskap på nationell nivå, som kommer att bli bestående.

Relevansen av de fem faktorerna

Tillbaka till frågan i inledningen av det här avsnittet. Är de fem faktorerna – initiativ, ägarskap, få yttre begränsningar, kontinuitet och tillit – relevanta också för att bedöma bärkraften av ett program som Hesawa?

Hesawa är mycket mera komplext än de tidigare exemplen – programmet har ambitioner att åstadkomma förändringar i flera tusen olika organisationer som samtidigt är ömsesidigt beroende av varandra. Omstruktureringen av Zambias centralbank är i jämförelse ett mycket mera överblickbart och begränsat projekt. Komplexiteten i Hesawa gör det svårare att göra bedömningar, både om bärkraften i sig och om de avgörande faktorerna för bärkraft. Låt mig ändå försöka.

Initiativ och ägarskap. Hesawa är ett program som knappast kan sägas ha ”ägts” av Tanzania, varken när de första initiativen togs eller när programmet byggdes upp. Utvärderingen 1992 konstaterade t ex att Hesawa ”was perceived as a semi-autonomous programme which had

been overlaid onto the existing structure... and a SIDA programme implemented through government, rather than a government programme supported by SIDA."¹⁷

Men frågan är inte så enkel. Utifrån denna mycket givarstyrda utgångspunkt har programmets verksamhet inriktats på att aktiviteterna i varje by ska grundas på bybornas initiativ och ägarskap. De flesta bedömare tycks också vara ense om en sak: Om Hesawa resulterar i något som lever vidare av egen kraft efter att det svenska stödet upphör, så beror det i så fall på att vattenanläggningarna m m har "tagits över" av byarna.

Ingen tror däremot att Hesawa-programmet som sådant kommer att drivas vidare av Tanzanias myndigheter för fortsatt utveckling av vatten, hälsa och hygien.

Slutsats: Ja, initiativ och ägarskap är avgörande faktorer för ett projekts bärkraft.

Få yttre begränsningar. I exemplet Bank of Zambia lyckades inte det datoriseringsprojektet som påbörjats 1991 förrän man också genomförde andra förändringar som påverkade förutsättningarna för datoriseringen. Samma situation har man fortfarande i Hesawa vad gäller förändringarna inom distriktsförvaltningarna. De distriktstjänstemän som arbetar med Hesawa måste på gott och ont anpassa sitt arbete till de förutsättningar som i övrigt gäller inom förvaltningen. I den mån Hesawa-programmet kräver något av dem som inte ligger i linje med distriktsförvaltningens "kultur" i övrigt blir det en dragkamp som Hesawa troligen förlorar – åtminstone om frågeställningen är central för distriktet. Kanske är det en av delförklaringarna till att Hesawa-programmet som sådant knappast kommer att leva kvar i den tanzaniska administrationen när det svenska stödet upphör.

Slutsats: Få yttre begränsningar är en avgörande faktor. Men kanske ska den omformuleras. Vad det främst handlar om är att *omgivande yttre förutsättningar inte ska motarbeta* den förändring som projektet försöker genomföra. (jfr "killing factors" i LFA-metodiken.)

Kontinuitet och tillit. I Hesawa har det funnits ett stort mått av kontinuitet i programmet. Sida har varit ensam givare inom sektorn i sjö-regionen och Hifab International har varit det dominerande konsultföretaget hela programtiden.

Däremot har det under perioder varit sämre med ömsesidigt förtroende mellan samarbetsparterna. Jag kan inte stödja mig på någon studie, men ett intryck är att det har varit "platåer" i utvecklingsarbetet som har sammanfallit med perioder av konflikter och sökande efter en ny balans i samarbetet.

Slutsats: Exemplet Hesawa ger inte underlag för att säga något om kontinuitetens betydelse för bärkraften. Ett av skälen till det är troligen att kontinuitet och tillit måste finnas samtidigt och vara kopplade till varandra.

För det här exemplet: Hur avgöra om Sida fullgjort sitt uppdrag?

NATUR betonar att beslutet om utfasning av Hesawa togs 1996 utan att "någon analys av verksamheterna gjordes". Skälet uppgavs i stället vara kravet att koncentrera biståndet till Tanzania till färre sektorer. Men man får en känsla av koncentrationsargumentet var ett skäl som användes för att undvika en seriös diskussion med Hesawas ledning.

¹⁷ "Health Through Sanitation and Water. A Study from a Village Perspective", av J Smet m fl, SIDA Evaluation Report 1/93.

Som framgått tidigare visar min genomgång att det verkar vara ett klokt beslut att avsluta Hesawa – inte för att man uppnått målen men inte heller för att man misslyckats. Däremot för att Hesawas organisation inte längre passar för det slags kompetens- och institutionsutveckling som behövs för vattenutveckling i dagens Tanzania.

Det leder i sin tur till en slutsats att Sida *inte* har fullgjort sitt uppdrag år 2002. Argumenten är många för att Sida bör ta ansvar för sin tidigare medverkan och stödja Tanzania i ambitionerna att bygga upp ett fortsatt stöd till vatten- och distriktsutveckling i sjöregionen, anpassat till de nya förutsättningarna i landet. Det rimliga är att dela stödet i två delar, dels ett program för distriktsutveckling, inriktat på att stödja distriktsförvaltningarna i sin helhet (dvs inte bara avseende vattenförsörjning)¹⁸, dels ett program för vattenutveckling riktat direkt mot användargrupper och andra organisationer i det civila samhället, kanske genom nätverksansatser av det slag som exemplifieras på sid 22.

6. Kompetensutveckling innebär kulturpåverkan

Attityder, normer och värderingar

Gemensamt för de exempel jag tagit upp är att projektarbetet innefattat påverkan av attityder, normer och värderingar i de berörda organisationerna. Mänskliga rättigheter i rättsväsendet, ledarstil och etik, vattenanvändning och toaletthygien – sådana teman är aldrig värderingsfria utan har alltid en kulturdimension. Ett sådant konstaterande är egentligen en självklarhet, men behandlas ofta på ett omedvetet och tvetydigt sätt i biståndet.

Å ena sidan är det ett självklart inslag i förberedelsediskussioner med konsulter och biståndsarbetare att det finns kulturskillnader och att man måste respektera traditionella kulturvärden och normer.

Å andra sidan planeras biståndsprojekten för det mesta utifrån tekniska analyser och ett synsätt på organisationer som ”system” av funktioner/roller som samspelar på ett rationellt sätt för att nå vissa mål. Men en organisation är så mycket mera än det och kan t ex lika gärna beskrivas som en politisk arena där människor försöker tillgodose sina olika intressen, utkämpar konflikter och försöker vidmakthålla eller förändra en rådande maktbalans. En organisation kan också beskrivas i socialantropologiska termer där människor har gemensamma vanor och tillämpar liknande ritualer och förhållningssätt för att hantera olika skeenden i vardagen.

Det här mera mångdimensionella synsättet på organisationer betonas i dag allt oftare i samband med organisationsutveckling i västvärlden. ”Organisationskultur” lanserades som ett inbegrepp i management-debatten för några decennier sedan. Idag har tänkandet införlivats i flertalet metoder för management-utveckling. Naturligtvis finns det en än större anledning att vara uppmärksam på detta i biståndsprojekten, eftersom traditionella uppfattningar ibland står i konflikt med dominerande väst-värderingar i synen på t ex företagande, effektivitet och samarbete.

¹⁸ Ett sådant fortsatt stöd för distriktsutveckling har redan börjat planeras.

Om man vill påverka ledarstil och samarbetsformer på t ex vägverket i Zimbabwe – och om man vill att förändringen ska leva kvar efter avslutat projekt – är det nödvändigt att det nya är förenligt med andra värderingar i samhället. Marianne Witteberg har visat på brister i detta, i en studie av fem biståndsprojekt²⁰. Hennes utgångspunkt är Hofstedes²¹ teori om olika kulturdimensioner, där hon särskilt intresserat sig för ”individualism/kollektivism” och ”maktavstånd”. Det för för långt att i den här rapporten utveckla resonemanget. Låt mig bara ge ett exempel, se rutan.

Wittebergs studie pekar på att det som uppfattas som frustrationer och hinder i arbetet som konsult ofta beror på omedvetenhet om normskillnader i synen på ledarskap, samarbete och andra frågor som har med organisationskultur att göra. Detta behöver inte få så allvarliga konsekvenser när konsultens uppgift är av teknisk art. Om däremot syftet är att påverka ledarskap och organisationsformer, är det knappast möjligt att resultaten blir bärkraftiga.

Bättre redskap behövs

Det finns idag förvånansvärt lite intresse för konkreta analyser av organisationskulturer i förvaltningar och företag i våra samarbetsländer. I stället hörs ofta Sida-tjänstemän och konsulter avge svepande och nedlåtande formuleringar av typ ”*Vad vi står inför är en oerhört auktoritär och centralistisk organisation som inte kommer att fungera om inte attityderna radikalt förändras.*”²²

Vad som behövs är ett ökat intresse och bättre redskap för att analysera organisationskulturer och att se dem i relation till den ”nationella kulturen” i resp land.

High context and low context communication¹⁹

The dimensions of individualism and collectivism differ as well in dimensions of communication style, where high-context communication tend to predominate in more collectivistic cultures and low-context is the predominant form of communication in a more individualistic culture. High-context communication is characterised by an indirect communication style, and low-context communication is characterised by a more direct style of communication.

Here we will further explore some of the misattributions Swedish personnel is likely to make while attempting to function in a more high-context environment such as his or her host organisation. Many of the Swedish personnel appeared to have gained an understanding of the characteristics of a more indirect style of communication, but not the implications of high-context communication, and in particular not within an organisation. Overall, the Swedish personnel described what they perceived as withholding of information as a major problem in their host organisations, with the flow of communication as inadequate at best; *”The flow of communication doesn't work at all. It's non-existent! I don't think they have understood this, how important information really is. No, there is no communication flow, it's all just rumours...”*

The connection between the perceived non-existent flow of communication within the organisation and the following observation is rarely made: *”Well, they have this incredible ability to observe things... they know everything and you can't hide anything. I don't know how they find out about everything... They have this whole different way of observing things than we have.”*

It appears it is less a question of ”non-existing” communication flows in the host organisations, it is rather that the more low-context Swedish personnel has difficulties perceiving the existing system of communication within a more high-context organisation.

¹⁹ Texten i rutan är ett utdrag ur ”*Institutional Development in Practice*”, av L Bergström & M Witteberg, Sida, 1998

²⁰ ”*At the End of the Day. Case Study Report from Zimbabwe*”, av M Witteberg & F T Pawadyira, Sida Sandö, 1998

²¹ ”*Cultures and organizations: Software of the mind*”, av G Hofstede, New York, 1991.

²² ”*Stöd till institutionsuppbyggnad och förvaltning i Zimbabwe*”, av A Bengtsson. I antologin ”*Förvaltning Ledarskap Institutionsutveckling – på Afrikas villkor*”, Nordiska Afrikainstitutet, 1996.

Hur skiljer sig t ex organisationskulturen i namibiska Office of Auditor General (OAG) från organisationskulturen på svenska Riksrevisionsverket? I vilka variabler beskriver man det bäst? I vilka avseenden har skillnaderna att göra med skillnader i ”svensk-het” contra ”namibisk-het”? När vi sätter mål om ökad effektivitet på OAG, vilka förändringar i organisationskulturen innebär det?

Mamadou Dia²³ har med erfarenheter från Världsbanken försökt besvara frågor av det här slaget och analysera bristerna i dagens afrikanska organisationer. Enligt honom beror ineffektiviteten i afrikanska organisationer främst på att de har importerats från väst utan att anpassas. Ofta saknas kontakt med afrikansk kultur och organisationerna misslyckas därför mobilisera de anställdas lojalitet och delaktighet. En slutsats är att ett viktigt inslag i insatser för management-utveckling – särskilt för att ge förutsättningar för bärkraft – bör vara att utveckla former för att skapa *”culturally sensitive motivation”*.

Ödmjukhet en dygd i biståndet

Kierkegaard klassiska rader om hur man kan hjälpa (se rutan) gäller i hög grad kulturdimensionen i biståndsarbetet.

När det gäller sambandet mellan kultur och teknik finns det idag ganska mycket av den ödmjukhet Kierkegaard pratar om, grundat på en stabil erfarenhet av tidigare misslyckanden. Det är ett av skälen till att man i (t ex) Hesawa som ett första steg strävar efter att åstadkomma förbättringar i byarnas befintliga vattenanläggningar – i st f att som för 25 år sedan introducera dieseldrivna rörledningssystem.

Men när vi i dagens bistånd diskuterar organisationsfrågor sopar vi ofta undan den inhemska erfarenheten lika enkelt som vi på 70-talet förkastade traditionella källor i vattenbiståndet.

Om vi menar allvar med att hjälpa, och om vi verkligen strävar efter bärkraft i de organisatoriska lösningar vi är med om att utveckla, krävs emellertid samma ansträngning ”att först finna människan där hon är och börja just där”.

Det innebär inte att allt traditionellt är ”rätt” och ska lämnas oförändrat. På samma sätt som traditionella vattenkällor kan förbättras, så kan befintliga organisationskulturer utvecklas. Men första steget består i att se hur det faktiskt är.

Utifrån det här resonemanget vill jag sammanfatta en 6:e faktor av betydelse för att få bärkraft i kompetensutvecklingsprojekten:

Om jag vill lyckas med att föra en människa mot ett bestämt mål, måste jag först finna henne där hon är och börja just där. Den som inte kan det, lurar sig själv när hon tror att hon kan hjälpa andra.

För att hjälpa någon måste jag visserligen förstå mer än vad han gör, men först och främst förstå det han förstår. Om jag inte kan det, så hjälper det inte att jag kan och vet mera.

Vill jag ändå visa hur mycket jag kan, så beror det på att jag är fåfång och högmodig och egentligen vill bli beundrad av den andre i stället för att hjälpa honom.

All äkta hjälpsamhet börjar med ödmjukhet inför den jag vill hjälpa, och därmed måste jag förstå att detta med att hjälpa inte är att vilja härska, utan att vilja tjäna.

Kan jag inte detta, kan jag heller inte hjälpa någon.

Sören Kierkegaard

²³ *”Africa’s Management in the 1990s and Beyond – Reconciling Indigenous and Transplanted Institutions”*, av M Dia, World Bank, 1996.

6. Utgå från det som är.

Det räcker inte med att konstatera att samsamarbetsorganisationen är "ineffektiv" och att i ex sätta in resurser för att skapa en "förändringsorienterad och modern ledningsfunktion". Ineffektiviteten kan i ex bero på bristande kunskaper om management, men kan lika gärna ha att göra med att den befintliga organisationskulturen tillgodoser andra behov än effektivitetskraven – behov som kan vara legitima och uppfattas viktigare. (Jämför hinderanalys-modellen på sid 5.) För att förändra på ett bärkraftigt sätt, måste man förstå orsakerna och se till att dessa behov fortsättningsvis tillgodoses på andra sätt.

7. Syster-samarbete

Oklart begrepp

Syster-samarbete (på engelska: twinning) är en biståndsform som började diskuteras och prövas i början på 80-talet. Ett "twinning-arrangemang" innebär att man parar ihop en organisation i u-land med dess syster-organisation i Sverige eller ett annat "utvecklat" land. *"Systarna arbetar tillsammans genom en kombination av personalutbyte, utbildning, utrustningsstöd, långtids-placering av experter och tillförsel av expertis i form av korttidsanställda konsulter, för att stärka och bygga upp mottagarorganisationen. Det är viktigt att denna process garanteras finansiering under en längre tid, eftersom institutionsuppbyggnad är en lång och ofta svår process."*²⁴

På SIDA anammades syster-samarbetet framför allt av förvaltningsbyrån som kallade biståndsformen för "institutions-samarbete", se t ex programskriften "Making Government Work" (1991). Idag har detta blivit ett mycket otydligt begrepp. Det finns många Sida-insatser som kallas "institutions-samarbete" och som varken är syster-samarbete enligt definitionen här ovanför, eller ens samarbete mellan "institutioner". Även om man har en mycket vidare tolkning av begreppet institution än jag använder i den här rapporten, så är det mycket svårt att t ex hänföra frivilligorganisationer eller privata företag till partners i ett "institutions-samarbete"²⁵. Idag finns det därför stor anledning att rensa i begreppsapparaten inom Sida för att göra det möjligt att jämföra erfarenheter av syster-samarbete mellan olika länder och sektorer.

I det följande fokuserar jag diskussionen på "syster-samarbete" (= "twinning-arrangement") i enlighet med definitionen här ovanför.

²⁴ "Att utbilda organisationer – kompetensutveckling och institutionell uppbyggnad", av Anton Johnston & Lennart Wohlgemuth. Ingår i antologin "Bistånd på utvecklingens villkor", Nordiska Afrikainstitutet, 1994.

²⁵ För att inte bli missförstådd: Jag tror att det ibland kan vara möjligt och lämpligt att etablera syster-samarbete mellan två privata företag, eller mellan två frivillig-organisationer, men det skär i öronen att kalla något sådant för "institutions-samarbete". Än värre blir det om man kallar ett samarbete mellan t ex ett svenskt företag och en u-landsförvaltning för "institutions-samarbete".

Syster-samarbete är effektivt för utveckling av yrkeskompetens

Grundtanken med syster-samarbeten är att "givar-system" tillhandahåller "mottagar-system" med ett brett utbud av tjänster. Antagandet är att konsulter från givar-systemen har kunskaper och färdigheter som passar mottagar-system, att man har tillgång till uppbackning och en "corporate identity" och kollegialitet som gör det lättare att skapa en effektiv dialog och kontakt mellan de berörda parterna. Förespråkare av syster-samarbets-formen menar också att det är lättare för systrarna att skapa en mer dynamisk samarbetskontakt än vad som vore möjligt om t ex ett privat konsultföretag gavs uppdraget att medverka i en motsvarande utvecklingsprocess. Skillnaden skulle vara de s k "corporate skills" som antas lättare kunna delas mellan anställda på de två systrarna i samarbete.

Nu börjar det finnas dokumenterade erfarenheter av syster-samarbeten från olika områden. Själv har jag t ex analyserat lärandet inom ramen för musei-stödet till Botswana. Se rutan.

Botswanska National Museum har ett mycket bredare ansvarsområde (arkeologi, konstgalleri, m m) än svenska Folkens Museum. Men inom etnologi-området uppfyllde samarbetet definitionen för syster-samarbete. Här visade det sig också att antagande om syster-samarbetets fördelar stämde fullt ut i de delar som avsåg det professionella arbetet, t ex att sköta museets insamlade föremål.

"... several of the consultants functioned as "role models" for their counterparts at the National Museum. By working together with the specialists from Folkens Museum the local staff obtained the opportunity to acquire the 'knowledge by familiarity'²⁶ which the Swedish specialists had acquired in their practical work.

Exempel 4:

Stöd till National Museum i Botswana²⁶

Stödet till National Museum, Monuments and Art Gallery i Gaborone, Botswana påbörjades under 80-talet, men organiserades om till "institutionellt samarbete" med Folkens Museum Etnografiska i Stockholm, från 1991. Stödet syftade till att stärka museet som helhet och i dess relationer med de regionala museerna i Botswana. Fokus har hela tiden legat på utbildning av individer och grupper, upplagt som "on-the-job-training" med stöd av korttids-konsulter varvat med studiebesök i Sverige. Huvuddelen av korttidskonsulterna pendlade från Sverige (totalt 23 personer), men några kontrakterades i Botswana.

Huvuddelen av aktiviteterna genomfördes med bra resultat. Det är möjligt att se hur de enskilda avdelningarna förbättrat sitt sätt att arbeta. Däremot kan man inte säga att det övergripande målet uppnåddes – att utveckla museet till "the museological centre for the whole country" – beroende på svagheter i museets ledning.

Museet klarade inte av att samordna resurser mellan de olika avdelningarna i syfte att lösa uppgifter och problem gemensamma för museet. De insatser som gjordes inom ramen för institutions-samarbetet lyckades aldrig påverka de avgörande hindren för detta. På sid 27 diskuteras orsakerna till detta.

Institutions-samarbetet avslutades sommaren 1997 som en konsekvens av beslutet att Botswana fr o m 1999 inte längre är något "programland".

Samarbetet med Folkens Museum fortsatte under 1998 i en ny form (s k KTS), finansierat genom en botswansk egeninsats och delfinansiering från Sida.

²⁶ Detta exempel bygger på rapporten "Advisors in Institutional Development", av L Bergström, Sida, 1998. Dessutom på kompletterande intervjuer med Sida-handläggare och konsulter.

²⁷ På svenska "förtroghetskunskap". Se t ex *Kompetens i rörelse* av L Bergström, Svenska Kommunförbundet 1994. Eller: "Knowledge, skill and artificial intelligence" av I Josefsson & B Göransson, Springer Verlag, 1988.

This learning method can best be described as an interaction based on trust between the specialist and the novice in which an important part of the learning process is based on the novice experiencing the specialist's professional identity and incorporating this in his/her own work. One decisive factor for the success of this method was the opportunity given to staff from Botswana to visit Sweden and to work together with the consultants at their own working place."

Erfarenheten från musei-samarbetet stöder därmed tanken att syster-samarbete ger utmärkta möjligheter för utveckling av kompetens inom syster-organisationernas professionella områden, må det vara konservering av musei-föremål, revision, eller bankverksamhet. Däremot tycks syster-samarbetena fungera sämre när det gäller organisatoriska förändringar och management-utveckling.

Denna uppfattning har också blivit bekräftad i den twinning-studie som Merrick Jones och Peter Blunt har gjort på Sidas uppdrag²⁸. Undersökningen omfattar två fallstudier, revisions-samarbete i Namibia med Riksrevisionsverket (RRV) och statistik i Laos med Statistiska Centralbyrån (SCB). Statistik och revision är två områden där twinning-formen har prövats under lång tid och i flera olika länder. RRV och SCB är de två svenska myndigheter som har mest erfarenhet av den här samarbetsformen. Likväl tycks utbytet vara begränsat till professionellt/tekniskt kunnande:

"Twinning arrangements have produced major benefits at the level of professional/ technical upgrading, as would be expected from intensive inputs of Swedish expertise and generous Sida funding, but we found less evidence of outcomes in terms of sustainable institutional capacity building."

Detta konstaterande är värt ett extra OBS i kanten. Syster-samarbete har ju alltsedan 80-talet förknippats med stora förhoppningar om att det ska vara en biståndsform som – bättre än andra – leder till bärkraftiga utvecklingseffekter. **Tydligt är det inte så.**

Organisatoriskt lärande

Jones & Blunt ger flera rekommendationer för hur syster-samarbetet kan förbättras. Centralt i deras resonemang är att införandet av en "lärandets kultur" bör lyftas fram som ett överordnat mål för syster-samarbetena. De refererar framför allt till teorier om "organisatoriskt lärande" av bl a Revans²⁹, dvs att *"learning takes place when individuals critically reflect on their experience, generalise from that reflection, and as a result experiment with new behaviours. Revans's approach appears to be particularly relevant to the notion of sustainable development: Revans emphasises that organisations will be able to survive and prosper in turbulent times only if their ability to learn from their experience exceeds the rate of change."*

I enlighet med de här tankarna angerr Jones & Blunt ett antal kriterier för införandet av en "lärandets kultur" hos "mottagar-system", där den viktigaste punkten är att ledning och anställda hela tiden söker efter tillfällen till lärande i organisationens pågående verksamhet: *"...constantly examining opportunities for learning from work, which in 'learning organisations' becomes a habit, initiated by the question 'what can we (or what did we) learn from doing this?' This has the advantage that it undermines the common assumption that learning can be*

²⁸ "Twinning as a Method of Capacity Building", av Merrick L Jones & Peter Blunt. Draft consultancy report, Sida 1998.

²⁹ "International Perspectives on Action Learning", av R W Revans, University of Manchester, Institute for Development, Policy & Management, 1987.

achieved only through formal training. ---- In relation to our case studies, for example, if viewed within the framework of the preceding paragraph, the undertaking of the Agricultural Census by the National Statistical Centre in Laos could be an excellent vehicle for learning; likewise the performance audits by OAG in Namibia."

Jag delar värderingen att en "lärande organisation" av det här slaget är något att sträva efter, i Sverige och i andra delar av världen. Jag är däremot mera tveksam till tanken att tvinga in en organisationsförändring av det slaget som ett mål för alla syster-samarbeten. Skälen är flera, men avgörande för mig är att målen för organisationsförändringarna inte bör sättas av oss på givar-sidan utan av våra samarbetspartners.

Vi kan göra en jämförelse. De senaste tio åren har det i Sverige förts en intensiv diskussion kring frågan om lärande organisationer. Också på Sida har det tagits olika initiativ för att påverka den egna organisationen i en sådan riktning. I praktiken är det dock fortfarande så att organisationskulturen på Sida innehåller mycket lite av en "lärandets kultur". Sidans ledning bedömer det alltså så att andra faktorer fortfarande är viktigare för Sidans arbetsformer och effektivitet. Oavsett om detta är rätt eller fel i sak, är det ändå angeläget att respektera organisationens ledning att ta det ansvaret. Samma respekt finns det anledning att visa u-landsorganisationerna.

Begränsa syster-samarbetena till det som de är bra på

I stället för att försöka göra syster-samarbetsformen till något som kan rymma alla slags utvecklingsinsatser som kan behövas hos "mottagar-system", vill jag föreslå en annan väg:

- Inse att syster-samarbetena inte är lösningen på allt. Lämna den formen till det den är bra på – kanske t o m överlägset bra på – dvs att bygga upp professionell kompetens inom olika yrkesområden.
- För management-utveckling, bl a med syfte att påverka organisationskulturen hos "mottagar-system" (kanske i riktning mot en "lärandets kultur"), krävs kompletterande insatser, som kan organiseras i ett eller flera särskilda projekt. Det görs troligen bäst på ungefär samma sätt som man hanterade motsvarande utvecklingsdel på Bank of Zambia (se sid 11-12), dvs genom att knyta till sig erfarna management-konsulter som man känner förtroende för. Dessa konsulter kan medverka i att identifiera problemen och att genomföra olika förändringsåtgärder.

Det finns också ett mera pragmatiskt skäl för att dra en sådan slutsats. Om mottagar-system vill utveckla en "lärandets kultur" i den mening som Jones & Blunt talar om, blir det inte lätt att hitta en svensk syster-organisation som har erfarenhet av en sådan organisationskultur. Ännu färre har egen kompetens att handleda andra i en sådan utvecklingsprocess. Däremot är det mycket troligt att det för t ex SCB eller Folkens Museum skulle kunna vara en lärorik process att få delta i ett sådant utvecklingsarbete tillsammans med en u-lands-syster, kanske under handledning av ett konsultteam som sammansatts av konsulter från såväl Sverige som det aktuella u-landet.

En av orsakerna till att syster-samarbets-metoden är så framgångsrik vad gäller lärande av professionell och teknisk kompetens är att likheterna i yrkesrollerna ofta överbryggar andra skillnader och hinder som kan finnas i kommunikation och förståelse. En namibisk och en svensk revisor anställda på respektive lands riksrevisionsverk kan nå en större närhet när de kommunicerar i yrkesrollerna än när de kommunicerar i andra roller, t ex i rollerna som chef eller personalplanerare. I de senare rollerna tycks det vara som om de yttre likheterna i förvaltningens mandat och

uppgifter i samhället snarare blir ett hinder för att förstå och respektera de skillnader som finns i arbetsrutiner, rollförväntningar och organisationskultur.

Om vi tar musei-samarbetet som exempel är både Folkens Museum och Botswanas Nationalmuseum statsfinansierade museer med ganska likartade uppgifter i samhället, men skillnaderna i t ex statlig styrning, byråkratisk struktur och personalens anställningsformer är mycket stor. Avsikten med det svenska stödet var att nationalmuseets organisationsstruktur och arbetsmetoder skulle utvecklas och effektiviseras, inte för att kopiera en svensk modell utan för att bli bättre utifrån sina egna värderingar och förutsättningar. De svenska konsulterna klarade av att stötta detta inom sina yrkesområden, men gjorde det sämre i samtalen om organisationskultur och ledarskap.

Ett av skälen till detta är troligen att svenska konsulter – vare sig de är statistiker, revisorer eller museifolk – är mycket mera medvetna om sig själva som ”yrkesmän” än som ”människor tillhöriga en viss kulturgrupp”. Troligen gäller detta också tjänstemän på Sida.

Syster-organisationen ingår i ett omvärlds-sammanhang

Ett syster-samarbete handlar definitionsmässigt om stöd till en u-lands-organisation (en statistik-byrå, ett museum etc). En sådan organisation ingår alltid i ett större sammanhang och möjligheterna att lyckas med de mål som satts upp för syster-samarbetet kan vara beroende av att förändringar genomförs i denna omvärldsmiljö. Jones & Blunt skriver t ex: *”A twinning arrangement for a national statistics office may not be successful if at the policy level of government there is a lack of ability to interpret and use statistical information, however well presented; or if farmers are unaware of the existence of useful information or unable to get access to it (demand considerations). These are the kinds of issues illustrated by the Laos project, which in our view would have more chance of long-term impact if Sida had explicitly included them in its pre-project analysis.”*

Samma förhållande gav problem i musei-samarbetet i Botswana (jfr rutan på sid 26). Enligt målen skulle det svenska stödet bl a påverka och utveckla relationerna mellan National Museum och de regionala museerna i Botswana. Det här lyckades inte av två skäl, dels för att nationalmuseets ledning var svag och dels för att det fanns oklarheter i roller och ansvarsfördelning mellan museerna och det ansvariga ministeriet.

Folkens Museum försökte bearbeta de här frågorna och valde insiktsfullt nog att först engagera en management-konsult för att påverka ledningsfunktionen. De första steget för detta gick långsamt men blev framgångsrikt i den meningen att en motivation byggdes upp hos museichefen och avdelningscheferna att gå vidare. I det läget valde emellertid de ansvariga på ministeriet att stoppa fortsatta aktiviteter för ledningsutveckling. Skälen till detta är fortfarande oklara, men har att göra med samarbetsproblem mellan museichefen och ministeriet, parat med anklagelser om ekonomiska oegentligheter. Som samarbetet var organiserat, hade Folkens Museum ingen möjlighet att ytterligare påverka dessa frågor.

En lärdom från det här exemplet – liksom från statistik-projektet i Laos – är att det krävs någon form av styrgrupp för samarbetet, förankrat hos ansvariga intressenter utanför/ovanför den medverkande syster-organisationen. En sådan plattform är nödvändig för att efterhand hantera de omvärldsfaktorer som syster-samarbetet kommer att beröra. Utifrån plattformen ska det t ex vara möjligt att knyta ytterligare resurser till syster-samarbetet för att lösa specifika problem, eller att sätta igång särskilda kompletterande projekt som visar sig behövas för att syster-samarbetet ska kunna fullföljas.

Hur en sådan styrgrupp/plattform ska se ut organisatoriskt måste avgöras från fall till fall, men en slutsats är att den bör finnas med i dialogen mellan Sida och samarbetslandet redan från början.

Ömsesidighet

När syster-samarbetena beskrivs i projektdokumenterna, finns ofta formuleringar som talar om ett ömsesidigt utbyte mellan syster-organisationerna: *"...based on mutual interest and aims at development of mutual competence and institutional capacity strengthening..."* I praktiken ser man inte mycket av sådan ömsesidighet. I det konkreta arbetet inriktas i stället ansträngningarna på utveckling av "mottagar-system".

I den mån utbytet för den svenska system tas upp i praktiken, handlar det vanligen om att de anställda lär sig mera om världen utanför, t ex språkkunskaper eller konsultkompetens. Alltså t ex att RRV-anställda lär sig mera inför fortsatta uppdrag hos andra behövande syster-organisationer ute i världen.

Möjligheten att använda syster-samarbetet för att utveckla och förbättra den egna verksamheten i Sverige, erkänns nästan aldrig. Ändå nämns det ofta som ett stort värde på individnivån, alltså att konsulterna personligen får vidgade perspektiv, inser att "det finns andra värden i livet", osv.

Det vore naturligtvis möjligt att t ex be samarbetspartners på studiebesök i Sverige att analysera och beskriva sina intryck så att värdarna därmed mera medvetet öppnar sig för vidgade perspektiv också på ett organisatoriskt plan.

T ex har en utvärdering av ett syster-samarbete mellan norska och botswanska kommunala hälsoenheter visat³⁰ att när botswanierna besökte sin systerorganisation i Norge var de angelägna att ge feedback till de norska värdarna. De uttryckte mycket tydligt att de å ena sidan var imponerade av hur man ordnat med äldreomsorgen (servicehusen) i kommunen. Samtidigt betonade de att *där fanns ingen kärlek* – något som ledde till diskussion och eftertanke på den norska sidan.

Bristen på verklig ömsesidighet i syster-samarbetet är olycklig på flera sätt. Anton Johnston³¹ pekar t ex på en fara i att "givar-systemens" överläge snarare befästs under samarbetet och resulterar i en fortsatt passiv och beroende "mottagar-syster". Alltså raka motsatsen till bärkraft.

Det här problemet kan hanteras på två sätt som båda kräver ökad tydlighet.

- Flertalet av dagens syster-samarbeten innehåller inga konkreta mål om ömsesidighet utan är inriktade på större eller mindre förändringar i "mottagar-systemens" sätt att fungera. Alltså på samma sätt som normalfallet av alla andra biståndsfinansierade projekt³². Då krävs tydlighet om målen och en ambition att avsluta samarbetet när målet är uppnått. Det krävs också en insikt om att det finns en grundläggande ojämlikhet mellan parterna, som måste erkännas och hanteras på ett respektfullt sätt i det dagliga samarbetet. I det här avseendet beskriver Jones & Blunt stödet till OAG i Namibia på ett positivt sätt: *"A surprising and welcome effect of the Namibia project is that RRV recognises the danger that an unduly pro-*

³⁰ "The Mid-term review of the Health Sector Agreement between Botswana and Norway", av Th Mueti m fl, Norad, 1998.

³¹ "On developing institutions in Africa", av A Johnston. I antologin "Institution Building and Leadership in Africa", Nordiska Afrikainstitutet, 1998.

³² Det hindrar inte att allt svensk bistånd kan ses som ingående i en strävan att internationalisera det svenska samhället och i den meningen har alla projekt en viss grad av ömsesidighet.

longed partnership might encourage dependency and has actively worked towards the termination of the twinning element of the cooperation within a relatively short (in institutional capacity building terms) timeframe. ”

- En del av dagens syster-samarbeten har förutsättningar att kunna övergå i det som Afrika-utredningen kallade ”allians-skapande samarbete”, dvs ett samarbete där båda parter har ett äkta långsiktigt intresse av ömsesidigt utbyte, som bl a visar sig genom att båda parter bidrar med egna resurser för att förverkliga samarbetet. Biståndsmedel kan vara viktiga t ex i ett ingångsskede – eller för att förverkliga särskilda delprojekt – men grunden är likvärdighet och ömsesidighet. Detta kan gälla t ex flera kommunala samarbetsprojekt, exempelvis i vänortsförhållande. Det kan också gälla för flera universitets-samarbeten, som idag är beroende av biståndsfinansiering, men där det är rimligt att fortsatt samarbete kan finansieras på liknande grunder som annat samarbete med t ex europeiska och amerikanska universitet. En sådan förskjutning av grunden för samarbetet sker emellertid inte av sig själv. Det är i stället nödvändigt att syster-samarbetsorganisationerna tydliggör om detta är ett mål och hur man ser möjligheterna att förverkliga det.

Syster-samarbete och bärkraft

Låt mig återvända till huvudfrågan om bärkraft. Kan de sex faktorerna från föregående avsnitt sägas gälla också för syster-samarbetena? Ja, men det behövs tydliggöranden när det gäller *kontinuitet*.

Som framgått här ovanför är kontinuiteten i syster-samarbetena både en nödvändighet och en källa till problem. Det finns flera exempel på att syster-samarbetena går in en fas av det som Anton Johnston kallat ”arrangement among friends”³³ då det ligger i båda parter intresse att förlänga samarbetet för att därigenom tillförsäkra sig om fortsatta resurser. Jones & Blunt talar om behovet av medvetna åtgärder för att bibehålla vitaliteten i syster-samarbetena, eftersom tendensen annars är att de vanligen övergår i ”a rather routine process”.

En slutsats man kan dra – som också stämmer med erfarenheterna i de tidigare projektexemplen – är att *kontinuitet är en nödvändig förutsättning, men att det också är nödvändigt med återkommande ifrågasättande omprövningar*. När man överenskomna etappmål? Riktas ansträngningarna mot ökad självständighet för den svagare parten (eller finns i stället tendenser till ökat beroende)? Behövs kompletterande insatser inriktade på problem som inte kan lösas inom syster-samarbetets ram? Finns medvetenhet hos båda parter om hur biståndsfinansieringen ska avslutas, och hur ett eventuellt fortsatt samarbete kan se ut? Osv.

Erfarenheterna av syster-samarbetena ger anledning att lyfta fram ytterligare en faktor av generell betydelse för att projekten ska ge bärkraft.

7. Börja i liten skala

På 70-talet var ”liten är vackert” ett slagord i miljöarbetet. Det är mycket som tyder på att det kan gälla generellt för starten av olika biståndsprojekt.

När ett projekt påbörjas i liten skala, och om det förlängs bara när det visar sig att det finns

³³ ”On developing institutions in Africa”, av A Johnston. I antologin ”Institution Building and Leadership in Africa”, Nordiska Afrikainstitutet, 1998.

yttre förutsättningar, ägarskap och ömsesidig tillit, kan det fortsatta projektarbetet bli både "själv-korrigerande" och "själv-förbättrande".³⁴

Tillämpar vi detta på de tidigare exemplen – MR i Uganda, Bank of Zambia och Hesawa – ser vi att tanken får stöd. Det är viktigt att börja med olika delprojekt för att bygga upp ömsesidig tillit och sedan ha möjligheter att skala upp ambitionerna när tidpunkten är rätt och det finns underlag och en plattform för att verkligen ta tag i de underliggande problemen, som i fallet Bank of Zambia. Exemplet Hesawa visar på motsatsen: Under de första projektåren hamnade man i svårigheter som blev mödosamma att förändra därför att man hade skapat en så "stor kostym" redan från början. Fortfarande idag dras man med problem som kan spåras tillbaka till de stora ambitionerna de första åren.

Sidas roll i samband med syster-samarbetena

Syster-samarbets-formen tycks vara mycket bra för vissa mål, men också ha betydande svagheter. En viktig slutsats är därför att Sidas roll som *katalysator* blir extra viktig i samband med syster-samarbetena, bl a för att:

- sätta in det stöd utifrån som kan behövas för att de båda systrarna ska klara ut sina inbördes roller – hjälpa dem att handskas med den ojämlikhet som finns inbyggd i samarbetet.
- i en dialog med övriga intressenter precisera det slags kompletterande insatser som efter hand kan behövas – såväl i "mottagar-systemens" omvärld som internt – för att syster-samarbetet ska kunna leda till bärkraftiga effekter.
- ta initiativ för att regelbundet genomlysna innehållet i samarbetet för att ompröva kvalitén och bibehålla vitaliteten i samarbetet.

Liksom för andra insatser har Sida en fortsatt roll efter att ett specifikt projekt avslutats: Att delta med sina erfarenheter i en fortsatt dialog för att analysera vad slags fortsättning som kan behövas för att försäkra sig om bärkraften i de förändringar som redan åstadkommit.

Musei-samarbetet i Botswana har t ex fått en sådan fortsättning. Institutions-samarbetet mellan Folkens Museum och Nationalmuseum i Gaborone avslutades sommaren 1997 utan att ha lyckats nå målen fullt ut. Därför fortsatte stödet under 1998 i en ny form, med en större botswansk egeninsats och inriktat på specifika mål.

³⁴ Detta utvecklas utförligt i: "Twinning Programmes with Local Authorities in Poland, Estonia, Latvia and Lithuania", av H Falk & B Wallberg, Evaluation Report 96/14, Sida, 1996.

8. Nyttänkande i nätverk

”Uku boko uku pokelela kuba panshi”

Rubriken är ett uttryck på bemba-språket i Zambia och betyder (fritt översatt): *”Handen som tar emot är alltid lägre!”*

En sådan ojämlikhet finns inbyggt i allt bistånd – även om det döps om till ”utvecklingssamarbete” – eftersom biståndet definitionsmässigt förutsätter givarens pengar. Framgångsrika kompetensutvecklings-insatser förutsätter å andra sidan att man skapar relationer mellan de människor som arbetar i projektet som bygger på förtroende och ömsesidig respekt. Är detta möjligt i praktiken? Jo, men det kräver mycket omtänkande i projektplaneringen parat med medvetenhet hos biståndsarbetarna. Samtidigt är det vad som krävs av oss genom tankarna om ”partnerskap” i Sveriges nya Afrika-politik.

”The least intervention principle”

När Sida på slutet av 80-talet gick i spetsen för en förändringsstrategi bland givarna att ersätta ”personalbistånd” med ”institutions-samarbete” och konsultföretag, var det en reaktion på en kraftig kritik mot personalbiståndets misslyckande vad gäller kompetensutveckling. En typisk sammanfattning av kritiken är den här:

”Available literature and evaluation reports clearly underline the difficulty of achieving the long-term institutional objectives of Technical Cooperation (TC). Actors and stakeholders interviewed, while stressing the fairly good record of TC in terms of realizing specific project goals, recognize the disappointing results in terms of building national capacity and promoting self-reliance. There is a predominant perception that Africa has been flooded with TC funds, based on the illusion that, provided enough money and experts were made available, sustainable national capacities would emerge. In reality, donors have too often been ”pushing TC” on recipients who have had very little capacity to absorb it with, consequently, limited real transfer of skills and perpetuation of dependency.”³⁵

Biståndet hade varit alltför givarstyrkt, man hade tvingat på länderna experter utifrån som hade satts i roller att genomföra projekt, inte att bygga upp den kapacitet som samarbetsländerna saknade för att själva kunna driva utvecklingsarbete. Vad som också poängterades av kritikerna var att tillgången på utbildad arbetskraft i u-länderna hade ökat väsentligt under 70- och 80-talet. T ex konstaterade Nordiska personalbiståndsutvärderingen att *”in more than half of our case studies there was indeed local manpower available, but perhaps not on the terms and conditions prevalent in the government sector”³⁶.*

Som en konsekvens av detta har t ex Sida i sina riktlinjer för det fortsatta personalbiståndet tagit fasta på en ”least intervention principle” som formulerades inom DAC: Utländsk expertis ska användas bara om kompetent personal inte finns tillgänglig i landet.

I praktiken har denna princip fått mycket liten genomslagskraft. För Sidas del är skillnaden främst en fråga om ord. De som tidigare kallades kontraktsanställd personal handlas nu upp genom konsultföretag eller förmedlas genom olika slags ”institutions-samarbeten”.

³⁵ *”New Avenues for Technical Cooperation in Africa”*, av J Bossuyt m fl, ECDPM Occasional Paper, 1992

³⁶ *”Evaluation of the Effectiveness of Technical Assistance Personnel”*, av Kim Forss m fl, SIDA, 1988

I verkligheten använder fortfarande Sida, och övriga givare, utländsk projektpersonal i en utsträckning som inte är motiverad av kompetens-skäl. Detta får också konsekvenser för hur projekten organiseras och för bärkraften i de resultat som uppnås.

Det finns emellertid också exempel på ansträngningar att söka nya vägar.

Lösningarna måste sökas "inifrån"

Inom DAE – som sedan blev ADEA (se rutan) – har ländernas representanter envist hävdade att det finns kompetens i Afrika, men att den inte tas tillvara. Som en konsekvens har arbetsgrupperna inom ADEA organiserats genom att engagera den expertis som finns i länderna och att ta med beslutsfattare i processen redan från början. Utomstående har tagits in som stöd, men bara för att stimulera och underlätta arbetet.

Ingemar Gustafsson skriver: *"Bakom detta finns en kunskapssyn som bygger på att det inte kan finnas färdiga lösningar på komplicerade problem. Lösningarna måste sökas i den miljö där problemen finns, med hjälp av den expertis som finns lokalt."*³⁷

ADEA kan ses som ett uttryck för ny-tänkande i strävan att skapa en plattform för fortsatta insatser för institutionsutveckling. Nätverket är ingen tillfällig lösning på givarnas villkor, utan ger de afrikanska staterna ett eget instrument för att styra och stödja sin utveckling inom utbildningssektorn.

Grunden för nätverket är inte – som annars är det vanliga i biståndssamman-

Exempel 5:

Nätverk för ny afrikansk utbildningspolitik³⁷

"Donors to African Education" (DAE) skapades 1988 på ett Världsbanks-initiativ, efter en kritisk studie om utbildning i Afrika. Budskapet var att utbildningspolitiken måste omprövas radikalt, liksom formerna för biståndet.

DAE formades som ett nätverk med ministrar och givare för en dialog om utbildningspolitik. Ett första syfte var att övertyga ministrarna om att man menade allvar med talat om ägarskap och partnerskap.

DAE omorganiserades 1997 till ADEA, Association for the Development of Education in Africa. Namnbytet kan symboliskt ses som uttryck för den förskjutning som skett från ett givar-forum till ett nätverk för erfarenhetsutbyte som nu "ägs" av de medverkande utbildningsministrarna själva.

ADEA har en struktur med en styrelse (15 givare och 10 ministrar), stora "Biannual Meetings", träffar inom "the Bureau of Ministers", etc. Däremot finns ingen budget för att driva projekt.

Diskussionerna på ministernivå har kombinerats med arbetsgrupper inom olika sakområden, inriktade på (1) analysarbete, (2) opinionsbildning, och (3) att bygga nationell kompetens.

När arbetsgrupperna bildades, var det främst för att vidga formerna för utredande/diskuterande. Efterhand har arbetsgrupperna blivit mera operativa. Samtidigt har grupperna sin egen dynamik och söker sig fram på olika vägar. Inom ADEA finns hela tiden en spänning mellan kreativt sökande och behov av ordning och struktur.

Gruppen för utbildningsstatistik leds av Sida med tillgång till samordningsresurser inom UNESCO. I ett första steg bildades nationella grupper med såväl "producenter" som "konsumenter" av information om utbildningssystemet. Dessa nationella grupper får stöd av analysmanualer som utarbetas med hjälp av UNESCO.

En annan arbetsgrupp på temat "kvinnors deltagande" är mera inriktad på opinionsbildning och har skapat sk "national chapters" i 22 olika länder, med inflytelserika kvinnor från olika områden i samhället. Också den här gruppen driver nu olika projekt kring konkreta frågor om flickors och pojkar tillgång till utbildning.

³⁷ Detta exempel bygger på en genomgång av ADEA Newsletters, samt intervjuer med Sida-handläggare.

³⁸ "Partnerskap med Afrika i praktiken", av I Gustafsson, Sida/DESA, PM 971021.

hang – en påse pengar för att finansiera utvecklingsprojekt. Grunden är i stället det professionella tankeutbytet kring gemensamma eller likartade sakproblem. Ministrarnas och givarrepresentanternas motivation att delta emanerar inte från ett behov att bevaka sina intressen, utan från en förväntan om eget utbyte av sakkussionerna. Det har successivt byggts upp en atmosfär av förtroende över de partsgränser som annars präglar umgänget mellan länder och mellan "givare" och "mottagare" – något som också förstärks av att deltagarna från resp sidor är de personer som har reell sakkunskap i de frågor som avhandlas.

Är detta bärkraftigt? Frågan kan diskuteras på två nivåer, dels i förhållande till den struktur som skapats inom ADEA, dels i förhållande till det lärande som efterhand genererats inom ADEAs ram.

Den första frågan gäller om ADEAs struktur och arbetsformer kommer att leva vidare och kanske mer och mer tas över – också finansieringsmässigt – av länderna själva. Den frågan är svår att sja om. Det kan hävdas att själva grunden för ADEA – frivilligheten att delta – gör den här arbetsformen extra sårbar. Den dag en minister inte längre anser sig få ut något av att delta i mötena, så stannar han hemma – det kostar honom inget i uteblivna fonder eller liknande. Men denna sårbarhet kan samtidigt ses som en avgörande styrka. Kravet på att fortlöpande motivera sin egen existens leder till en hög kvalitet.

Den andra frågan gäller om de sakkussioner som förts inom ADEAs ram – på ministernivå och inom arbetsgrupperna – leder till bestående förändringar i de deltagande ländernas utbildningssystem. Erfarenheterna hittills talar mycket starkt för att det är så.

Kan nätverksmodellen i ADEA tillämpas också på andra områden? Låt mig peka på två andra exempel som visar sådana möjligheter.

"Projektet har fått oss att se våra egna resurser"

I Zambia genomförs f n en omfattande hälsoreform med stöd av flera olika givare, bl a Sida. Som ett av flera projekt inom ramen för detta, ingår ett stöd till hälsoutbildningen, se rutan. Sida kallar stödet för institutions-samarbete mellan svenska IHCAR och de zambiska organisationer som ingår i Core Group. I mitt

Exempel 6: Nätverk av vårdskolor i Zambia³⁹

Det nuvarande stödet till hälsoutbildning i Zambia inleddes 1996 och syftar till "improved pedagogical capacity" i vårdskolorna. En sk "Core Group" har bildats med representanter för centrala enheter inom hälsoutbildningen (vårdlärarutbildning, examination, m m). Det svenska stödet kanaliseras till Core Group, som har tagit initiativ till att etablera ett nätverk med representanter för vårdskolorna i landet.

Två konsulter från IHCAR (Karolinska Institutet i Stockholm) ingår i Core Group och fungerar som handledare i den pågående utvecklingsprocessen.

Nätverket har hittills organiserat seminarier för erfarenhetsutbyte mellan skolorna och för att identifiera områden där fortsatt utvecklingsarbete är mest angeläget. Utifrån den grunden har man beslutat satsa på införande av Problem-Based Learning, PBL, i vårdutbildningen. Det är ett ambitiöst åtagande, som inte fanns med i projektplanerna från början, utan som har drivits av skolornas representanter i nätverks-seminarierna.

Sedan hösten 1998 arbetar fyra arbetsgrupper för att konkretisera och pröva ut praktiskt genomförbara tillämpningar av PBL på skolorna. Konsulterna från IHCAR besöker Zambia 3-4 gånger per år.

³⁹ Detta exempel bygger främst på en studie hösten 1997, se "Advisors in Institutional Development", av L Bergström, Sida, 1998. Dessutom kompletterande intervjuer med IHCARs konsulter i januari 1999.

tycke beskrivs projektet bättre som ett zambiskt nätverk, som får stöd och handledning av IHCAR.

En av skolornas representanter i nätverket beskrev IHCARs roll så här: *"The great input from the Swedish side is to bring us together. They have helped us to realise the advantages of cooperation. Helped us to get started. This is often the case in life. In a family or working place with problems one needs help from the outside – a Mandela – who can mediate and create a platform for the parties to start to cooperate to solve their problems. It is up to the consultant from the outside to have the strength to see how the parties find their solutions themselves – not to prescribe what solutions they shall arrive at. At the same time it is necessary that the consultant – like a parent with teenage children – follows the process for a long time to ensure that it develops in the right way. Then he can stand aside when the adult child is ready to marry."*

Den här rollen som stödjande handledare liknar den konsultroll som använts också för att hjälpa ADEAs olika arbetsgrupper. Samtidigt som en grundtanke i nätverks-ansatserna är att utländska experter inte behöver komma med lösningar utifrån, är det också viktigt att inse att biståndet kan göra nytta – personellt och finansiellt – för att underlätta sökandet efter inhemska lösningar.

En vanlig uppfattning bland deltagare i det zambiska nätverket var (hösten 1977) att projektet hade *"helped us to see our own potential – as individuals, as schools and as a school system. One consequence of this is that, in the future, we can make better use of our own resources."*

Nätverk av "CBOs"

I Kenya lär det finnas ca 20.000 registrerade sk Community Based Organisations – CBOs, dvs en organisationsform nära hushållen. Många är kvinnoföreningar och många arbetar med vattenförsörjning. Att ta vara på regnvattentankar är en viktig metod och kvinnorna i Kenya har skaffat sig stor erfarenhet av att bygga regnvattentankar på ett billigt och effektivt sätt.

I Uganda har samma process påbörjats, men man är i många avseenden efter Kenya. Exemplet i rutan visar på ett litet samarbetsprojekt där kvinnor från kenyanska CBOs delade med sig av sitt kunnande till ugandiska kvinnor. Som man kan vänta sig, blev lärandet mycket effektivare genom denna kommunikation mellan likar (kvinnor till kvinnor), jämfört med om "traditionella konsulter" stått för utbildningen.

Exemplet är ett initiativ av flera som har stimu-

Exempel 7:

Regnvattentankar i Uganda⁴⁰

I Uganda finns det ett ökande intresse för att organisera sig i "Community Based Organisations", t ex kvinnogrupper.

I två distrikt ville man stimulera bildandet av kvinnogrupper för att komma igång med regnvattenuppsamling. För att stödja dessa initiativ knöts en kontakt med Kenya Rainwater Association för att förmedla erfarenhet från kenyanska kvinnogrupper för att visa hur man kan bygga regnvattentankar på ett anpassat sätt och för att utbilda de ugandiska kvinnorna. Två team med tre kenyanska kvinnor – alla erfarna tankbyggare – valdes ut och anställdes som "korttidskonsulter" för att resa till Uganda.

Allt fungerade väl⁴¹. De kenyanska kvinnorna stannade i tre veckor. De bodde och arbetade med sina ugandiska värdar. Varje team byggde en stor tank och flera små, och utbytte samtidigt erfarenheter av kvinnogrupper i Kenya och Uganda.

Detta skedde 1997 finansierat av Sida. Under 1998 har de ugandiska kvinnogrupperna själva byggt ett stort antal regnvattentankar och nya utbildningsaktiviteter har genomförts.

⁴⁰ Detta exempel bygger på intervjuer med Sida-handläggare.

⁴¹ "Household Rainwater Harvesting Demonstrations in Rakai and Mbarara Districts of Uganda", av J Mbugua. Report, Kenya Rainwater Association, 1998.

<p>2. Ägarskapet måste ligga på samarbetsparten. I och för sig kan samma resonemang föras som för initiativ. Om ägandet ligger på givarsidan till en början, krävs en medveten ansträngning att "överföra" det till samarbetsparten – en "överföring" som inte alltid är möjlig!</p>
<p>3. Yttre förutsättningar för inte motarbete. I tillämpning av LFA-metoden betonas att problemanalysen måste innefatta också de externa faktorer som projektet blir beroende av. Om sådana externa faktorer motarbetar projektet, är det kanske ändå möjligt att genomföra det med givarens resurser, men projektet kan omöjligt leda till bärkraftiga resultat.</p>
<p>4. Kontinuitet i stödet från givarna. Det tycks inte vara någon tvekan om att kontinuitet är en nödvändighet för framgångsrika projekt, eftersom lärande tar tid. Däremot är det också tydligt att kontinuiteten kan innebära att vitaliteten i samarbetet kan stagnera, att det kan bli "a rather routine process". För att kontinuitet ska vara en avgörande positiv faktor för bärkraften, krävs alltså återkommande omprövningar av kvalitén i samarbetet.</p>
<p>5. Tillit. Omsesidig respekt och förtroende är en central faktor. Vad som är viktigt att konstatera, är att detta gäller på alla nivåer i samarbetet, mellan givaren och landets representanter, mellan konsultföretaget (motsv) och samarbetsparten, och mellan enskilda biståndsarbetare och deras nationella kollegor. Det finns alltså anledning att uppmärksamma tillits-frågan t ex i samband med byte av personal på ambassaderna och i samband med upphandling av konsulter för fortsatta delprojekt.</p>
<p>6. Utgå från det som är. Ödmjukhet inför värden i befintliga metoder och arbetssätt är en nödvändig ingrediens i biståndet. Detta gäller inte minst förändringsarbeten som avser management och organisationskultur. För att förändra på ett bärkraftigt sätt, måste man förstå vad tidigare brister orsakats av.</p>
<p>7. Börja i liten skala. När ett projekt påbörjas i liten skala, och om det förlängs och utvidgas bara sedan det visat sig finnas stödjande yttre förutsättningar, ägarskap och ömsesidig tillit, är det goda odds för att det fortsatta projektarbetet blir bärkraftigt.</p>
<p>8. Låt i första hand inhemsk expertis finna lösningarna. Utländsk expertis ska användas bara om kompetent personal inte finns tillgänglig i landet. Organiserar insatserna så att kompetensen hos inhemsk expertis utnyttjas och utvecklas.</p>

De här åtta faktorerna utgör självklart ingen "sanning". De är beroende av urvalet av projekt-exempel och av den referensram som jag använt för analysen. T ex har jag enbart projektexempel från Afrika. Öst-samarbetet, liksom Asien och Latinamerika, har inte tagits med i genomgången.

Det är alltså angeläget att se de här åtta faktorerna och övriga slutsatser i rapporten som ett inlägg i en pågående diskussion inom Sida och med konsulter och samarbetspartners, i syfte att lära av erfarenheter och höja kvalitén i biståndet. För att fördjupa denna diskussion är det också viktigt med ytterligare studier för att utveckla och ställa samman kunskap och gjorda erfarenheter. Jag vill främst peka på behovet av studier i tre avseenden:

- metoder för att analysera och förändra organisationskulturer (se sid 24),
- metoder för att bilda och vidmakthålla olika former av s k "alliansskapande samarbete" inom olika sektorer, t ex vänortskontakter, forskningssamarbeten, kulturutbyten, näringslivskontakter, etc (se sid 30),
- arbetsmetodik för nätverksansatser av olika slag (se avsnitt 8).

Sida som katalysator och finansiär

Världsbanken skiljer i en nyutkommen rapport mellan två olika former av bistånd: pengar och idéer. I samma tankebanor kan man skilja mellan två olika roller för en givare: finansiär och katalysator.

En intressant slutsats utifrån de här exemplen är att Sidas roll som katalysator rör sig över en längre period och kräver en bredare omvärldsanalys än rollen som finansiär av ett enskilt projekt, särskilt när man ger bärkraftsfrågan betydelse. När t ex ett enskilt projekt avslutas, krävs nästan alltid fortsatta åtgärder för att försäkra sig om bärkraft i det tidigare projektet. För att t ex MR-kunskaper hos fängelsepersonal i Uganda ska tillämpas, krävs att andra kompletterande åtgärder sätts in, t ex för att förbättra hygienförhållanden på fängelserna eller att det finns kläder, filtar och madrasser att dela ut till de intagna. Sida behöver inte finansiera allt detta, men det är rimligt att tänka sig att Sida har en roll i en fortsatt dialog med landets myndigheter och med andra givare för att försäkra sig om att sådana åtgärder sätts in.

Rollen som katalysator innebär också ett ansvar för uppföljning och bedömning av vilka kompletterande insatser som kan behövas för att försäkra sig om att pågående projekt blir bärkraftiga. När det gäller t ex syster-samarbeten tycks det ofta vara så att kompletterande åtgärder behövs för management-utveckling och organisatoriska förändringsåtgärder. Sådant kan tillskapas utan att finansiären Sida behöver kopplas in, t ex genom samarbetspartens egna resurser eller genom andra givare. Men det är förstas angeläget att Sida har kapacitet och insyn för att delta i sådana bedömningar i syfte att försäkra sig om bärkraft i den Sida-finansierade delen av stödet.

Jag har i den här genomgången begränsat mig till kompetensutvecklingsinsatser till stöd för organisationers/institutiuoners kapacitet – och alltså inte tagit upp stöd för samarbetslandets utbildningsystem (se sid 2). Men självklart finns det många tillfällen då katalysatorn Sida har anledning att göra strategiska bedömningar med anledning av sambanden mellan de här två formerna av stöd. Låt mig peka på ett exempel med anledning av museistödet till Botswana (som i övrigt presenteras på sid 26). Museistödet handlade i huvudsak om utbildningsinsatser till museipersonalen. Under samma period byggdes en musei-utbildning upp vid universitetet i Gaborone, avsedd att ge kunskaper inom delvis samma områden som det svenska stödet behandlade. Hade det funnits möjligheter att samordna dessa parallella verksamheter, så att den samlade bärkraften hade ökat?

I samband med att Sida mer och mer går in i olika sektorstödsprogram finns det en tendens att rollerna som finansiär och katalysator glider ifrån varandra. Finansiären Sida lämnar sitt stöd i ökande utsträckning som budgetstöd till landet eller sektorn, medan katalysatorn Sida i sådana fall måste utveckla nya arbetsformer i samband med att de olika utvecklingsprojekten i sektorprogrammen ska planeras och följas upp. Ett spännande exempel som antyder en form för hur detta kan ske, är Association for the Development of Education in Africa (ADEA, se sid 34) där ett viktigt syfte har varit att skapa en ram för samarbetsländer och givare att mötas för erfarenhetsutbyte och planering av utvecklingsinsatser utan att finansieringsfrågorna står överst på agendan.

En slutsats man kan dra, är att katalysator-rollen i framtiden kommer att kräva mera professionalitet av Sidas handläggare – vad gäller utvecklingsplanering inom resp sektor – än vad som krävs idag.

Uppdragsbeskrivning - Analys av faktorer som påverkar bärkraften i insatser som syftar till kompetens- och institutionsutveckling.

Sidas budgetunderlag för 1999 anger att kompetensutveckling skall bli ett alltmer centralt tema i utvecklingssamarbetet.

En projektgrupp arbetar med att analysera aktuella ansatser och öka erfarenhetsutbytet mellan utvecklingssamarbetets aktörer inom och utom Sida av att arbeta med kompetens- och institutionsutveckling inom ramen för det svenska utvecklingssamarbetet.

Projektgruppens arbete skall resultera i ett förslag till åtgärdsprogram för Sida för de närmaste 3-5 åren. Projektgruppens uppdrag framgår av Appendix B⁴².

Frågan om bärkraft är central i detta sammanhang, dvs när och på vilka grunder Sida bedömer att den institution som får stöd har tillräckliga förutsättningar att utföra sina uppgifter utan stöd utifrån.

Erfarenheten visar att dessa förutsättningar påverkas av förändringar såväl inom som utom institutionen. En av projektgruppens hypoteser är också att det har blivit alltmera vanligt att syftet med den svenska insatsen ofta är att lägga grunden för kontakter och professionellt utbyte med Sverige och/eller till att utveckla regionala nätverk eller andra former för fortsatt kontakt eller samarbete. Sidas roll i sådana insatser blir mer av katalysator än av att vara finansör.

Syfte

Studiens syfte är att ange kriterier och förutsättningar för bärkraft i insatser som syftar till kompetens- och institutionsutveckling. Den skall också belysa hur dessa ändras när Sidas engagemang avslutas eller när insatsen ändrar inriktning och Sidas roll övergår till att vara katalysator mera än finansör.

Uppgifter

Att analysera ett urval Sida-stödda insatser med avseende på

- externa faktorer som påverkat deras bärkraft,
- interna faktorer, som påverkat deras bärkraft utifrån ett perspektiv av kompetens- och institutionsutveckling.

Att identifiera vilka faktorer som varit avgörande för Sidas beslut att avsluta sitt stöd eller att ändra stödets inriktning

Att analysera hur Sida har definierat behovet av kompetens- och institutionsutveckling samt slutpunkter för när Sidas insats avslutats eller ändrat inriktning.

Att utifrån detta diskutera hur Sidas roll förändrats under olika faser av insatsen.

Att redovisa slutsatserna i en rapport till projektgruppen.

⁴² Ejbifogat.

Tidplan

Uppdraget beräknas ta högst 130 timmar i anspråk. Det skall vara avslutat den 1 februari 1999. Utkast till rapport skall presenteras senast den 14 januari 1999.

Organisation

Konsulten har sitt uppdrag från projektgruppen och rapporterar till den. Gruppen fungerar som referensgrupp under arbetets gång och konsulten kan delta i dess möten vid behov.