

# Sidas humanitära bistånd och långsiktiga utvecklingssamarbete

– förutsättningar för samverkan

RIR 2019:17



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

---

ISBN 978-91-7086-524-4

RIR 2019:17

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: JODY DAVIS

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2019

*Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:*

## Sidas humanitära bistånd och långsiktiga utvecklingssamarbete

– förutsättningar för samverkan

Riksrevisionen har granskat Samverkan mellan Sidas humanitära bistånd och långsiktiga utvecklingssamarbete. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida).

Riksrevisor Stefan Lundgren har beslutat i detta ärende. Revisionsledare Therese Brolin har varit föredragande. Enhetschef Jörgen Lindström och revisionsledare Johanna Malm har medverkat i den slutliga handläggningen.

Stefan Lundgren

Therese Brolin

*För kännedom:*

Regeringskansliet; Utrikesdepartementet  
Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida)

SIDAS HUMANITÄRA BISTÅND OCH LÅNGSIKTIGA UTVECKLINGSSAMARBETE

RIKSREVISIONEN

# Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
Centrala begrepp	9
1 Inledning	12
1.1 Introduktion och motiv till granskning	12
1.2 Begreppen samverkan och resiliens	15
1.3 Syfte, frågeställningar och avgränsningar	16
1.4 Bedömningsgrunder	18
1.5 Metod och urval	21
1.6 Rapportens disposition	22
2 Bakgrund: Sveriges internationella bistånd	23
2.1 Styrning av Sveriges internationella bistånd	23
2.2 Genomförandet av Sveriges internationella bistånd	24
2.3 Sidas organisation	25
3 Regeringens styrning och förutsättningar för samverkan	27
3.1 Revisionsfråga och bedömningskriterier	27
3.2 Förutsättningar för samverkan i regeringens styrdokument	27
3.3 Mandat- och arbetsfördelning samt möjligheter till samfinansiering och samrapportering	33
3.4 Sammanfattande iakttagelser	35
4 Förutsättningar för samverkan på Sida	36
4.1 Revisionsfråga och bedömningskriterier	36
4.2 Förutsättningar för samverkan i Sidas interna styrning, organisation och arbetsformer	36
4.3 Samverkan i analys, planering och målformulering	45
4.4 Mandat- och arbetsfördelning på Sida	49
4.5 Möjligheter till samfinansiering och samrapportering	51
4.6 Sammanfattande iakttagelser	55
5 Slutsatser och rekommendationer	56
5.1 Slutsatser	56
Referenslista	60
Bilaga 1. Avgränsningar och urval	72
Bilaga 2. Exempel på synergieffekter	81
Bilaga 3. Förteckning över centrala dokument	85

SIDAS HUMANITÄRA BISTÅND OCH LÅNGSIKTIGA UTVECKLINGSSAMARBETE

RIKSREVISIONEN

## Sammanfattning och rekommendationer

Under de senaste åren har behovet av humanitärt bistånd ökat i världen, bland annat på grund av långdragna väpnade konflikter och klimatrelaterade katastrofer. De ökade humanitära behoven har bidragit till att samverkan mellan humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklingssamarbete har tillmätts allt större betydelse, i såväl internationellt som svenskt bistånd.

Sidas bistånd kan delas in i två biståndsformer: humanitärt bistånd, vars primära syfte är att rädda liv och lindra nöd, och långsiktigt utvecklingssamarbete, som avser varaktigt stöd till andra länders utveckling. Sveriges riksdag och regering har understrukit vikten av samverkan mellan humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklingssamarbete för att skapa synergier för ett mer effektivt svenskt bistånd. Det långsiktiga utvecklingssamarbetet bör verka för att förhindra att humanitära kriser uppstår, blir utdragna eller återkommande, exempelvis genom att fokusera mer på konfliktlösning och katastrofförebyggande arbete. Det humanitära biståndet bör samtidigt bidra till att skapa hållbara lösningar vid katastrofer och kriser. Samverkan kan på så vis leda till att stärka människors och samhällens resiliens, det vill säga deras motståndskraft, återhämtnings- och anpassningsförmåga mot kriser och katastrofer. För många biståndsaktörer innebär det dock en utmaning att avgöra när samverkan är lämplig, bland annat för att det humanitära biståndet ska utgå från de humanitära principerna om humanitet, neutralitet, oberoende och opartiskhet. Dessa principer kan vara svåra att kombinera med det mer politiskt känsliga långsiktiga utvecklingssamarbetet.

Det övergripande syftet med denna granskning har varit att undersöka om regeringens styrning och Sidas arbetssätt har möjliggjort samverkan mellan humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklingssamarbete under åren 2015–2017. Granskningen har genomförts med utgångspunkt i två frågeställningar. Den första avser om regeringens styrning har skapat förutsättningar för samverkan mellan det humanitära biståndet och det långsiktiga utvecklingssamarbetet. Den andra frågeställningen avser om Sida har utformat arbetet med det humanitära biståndet och det långsiktiga utvecklingssamarbetet så att de två biståndsformerna kan samverka.

### Granskningens resultat

Riksrevisionens samlade bedömning är att regeringen och Sida genom sin styrning har tydliggjort att samverkan mellan humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklingssamarbete är en prioriterad fråga inom Sveriges internationella bistånd. Dock bedömer Riksrevisionen att såväl regeringen som Sida kan förbättra arbetet med att möjliggöra samverkan i praktiken. Enligt Riksrevisionen finns det vissa brister i de förutsättningar som regeringen har gett Sida, liksom i Sidas

interna styrning, organisation och arbetsformer. Det finns därmed inte förutsättningar för samverkan i den utsträckning som skulle vara möjlig. Riksrevisionen har dragit dessa slutsatser utifrån följande iakttagelser, som presenteras utan inbördes rangordning.

### Avsaknad av gemensamma målformuleringar på strateginivå försvårar samverkan

Regeringen har inte tagit fram gemensamma målformuleringar för de två biståndsformerna på strateginivå. Avsaknaden därutav bidrar till att bibehålla uppdelningen mellan det humanitära biståndet och det långsiktiga utvecklingssamarbetet. Även om det finns tematiska beröringspunkter mellan vissa strategier som öppnar upp för samverkan, kan gemensamma målformuleringar på strateginivå ytterligare förbättra förutsättningarna för samverkan. Anledningen är att de flesta av Sidas insatser utformas och finansieras i förhållande till målen för en specifik strategi, eftersom det är så myndighetens resultat ska rapporteras till regeringen.

### Former för samverkan över mandatgränserna kan definieras tydligare

Regeringens styrning av Sida, såväl som Sidas interna organisation, präglas av en tydlig mandat- och arbetsfördelning, inte minst i syfte att värna de humanitära principerna. Riksrevisionen anser detta berättigat, men bedömer också att formerna för samverkan över mandatgränserna på Sida behöver definieras tydligare för att samverkan ska kunna ske i enlighet med riksdagens intentioner. Utan tydliga sådana former kan samverkan försvåras, exempelvis genom att handläggare inom det humanitära biståndet i planeringen av insatser inte tänker på att identifiera beröringspunkter med det långsiktiga utvecklingssamarbetet, och vice versa.

### Begränsade förutsättningar för samfinansiering och samrapportering

Sidas arbete med att utforma de insatser som myndigheten finansierar styrs i stor utsträckning av hur regeringen kräver att Sida ska rapportera resultat, nämligen i förhållande till målen för respektive strategi. Det gör att de allra flesta insatser utformas, finansieras och rapporteras i förhållande till en specifik strategi. Eftersom regeringen inte har formulerat gemensamma mål för de två biståndsformerna på strateginivå, så är förutsättningarna för samfinansiering och samrapportering begränsade. Sidas insatshanteringsystem erbjuder redan idag tekniska lösningar som medger samfinansiering och samrapportering. Riksrevisionen erfar dock att dessa lösningar inte används i praktiken, eftersom Sidas handläggare antingen inte känner till dem, eller finner dem för administrativt betungande. Riksrevisionen bedömer att förutsättningarna för samfinansiering och samrapportering av insatser kan förbättras genom att Sidas ledning tydliggör att de tekniska lösningarna för detta finns och hur de används i praktiken.



## Analys, planering och målformulering kan i större utsträckning göras gemensamt

Samverkan mellan humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklingssamarbete är inte alltid lämplig. För att avgöra när samverkan kan ske krävs professionella avvägningar. Sådana bedömningar bör därför integreras i Sidas arbete på ett systematiskt sätt, exempelvis genom att handläggare för det humanitära biståndet och det långsiktiga utvecklingssamarbetet arbetar gemensamt med analys, planering och målformulering. Riksrevisionens granskning visar att det finns utrymme för förbättringar i detta avseende. Analyser görs gemensamt i viss utsträckning, men det förekommer också dubbelarbete. Exempelvis görs likartade analyser som resulterar i olika dokument, såsom humanitära krisanalyser och strategiplaner, istället för en gemensam analys som kan användas i olika dokument.

När det gäller gemensam planering av insatser har Riksrevisionen endast identifierat ett fåtal fall där samverkan mellan de två biståndsformerna har förekommit. Riksrevisionen erfar att gemensam planering av insatser till stor del är avhängigt möjligheten att finansiera insatserna gemensamt, men sådan samfinansiering förekommer idag inte i den utsträckning som det skulle kunna göra. Något som också skulle kunna underlätta gemensam planering är gemensam målformulering, i de fall då det är lämpligt med hänsyn till de humanitära principerna. Riksrevisionen har dock endast funnit ett fåtal Sida-insatser med gemensamma målformuleringar. En anledning till att gemensam målformulering inte förekommer i någon större utsträckning är, enligt Riksrevisionens bedömning, avsaknaden av gemensamma målformuleringar på strateginivå för de två biståndsformerna.

## Dokument med oklar status gör Sidas interna styrning otydlig

Riksrevisionen konstaterar att under den granskade perioden var Sidas verksamhetsplaner de enda styrdokument som nämnde samverkan. Verksamhetsplanerna tydliggör att samverkan är ett prioriterat område, att det ska finnas effektiva former för samspel och en helhetssyn i analysarbetet. De går däremot inte in i detalj på hur detta ska gå till och fungerar därför inte som ett verktyg i det dagliga arbetet. Utöver verksamhetsplanerna fanns ett flertal dokument rörande samverkan på Sidas huvudkontor, men det framgick inte av dessa dokument om de har en styrande funktion. Ingen av de Sidaanställda på utlandsmyndigheterna som Riksrevisionen har intervjuat nämnde dessa dokument. Riksrevisionen bedömer att det är av särskild vikt att det med tydlighet framgår vilka dokument som är styrande, eftersom Sidas handläggare har ett stort antal prioriterade perspektiv utöver samverkan att förhålla sig till (exempelvis jämställdhet och miljö).

## De humanitära fokalpunkterna gavs inte tillräckliga förutsättningar för samverkan

De humanitära fokalpunkterna är handläggare på utlandsmyndigheterna. Deras arbetsuppgifter inkluderar frågor som rör både det långsiktiga utvecklingssamarbetet och det humanitära biståndet. Riksrevisionen bedömer att dessa humanitära fokalpunkter har en nyckelroll i samverkansarbetet, bland annat på grund av att en betydande del av kommunikationen mellan den humanitära enheten i Stockholm och utlandsmyndigheterna förväntas gå genom dem. Riksrevisionen bedömer dock att dessa personer inte gavs tillräckliga förutsättningar för att axla denna nyckelroll under den granskade perioden. Den tid som var avsatt för humanitär samordning på utlandsmyndigheterna i dessa personers tjänster var i flera fall inte tillräcklig, och arbetet försvårades av att de sällan hade någon tidigare erfarenhet av att arbeta med humanitära frågor.

## Rekommendationer

Riksrevisionens granskning visar att regeringen och Sida genom sin styrning har tydliggjort att samverkan mellan humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklingssamarbete är en prioriterad fråga i svenskt bistånd. Riksrevisionen anser dock att regeringen och Sida kan förbättra förutsättningarna så att denna prioritering får ett större genomslag i genomförandet av svenskt bistånd. Riksrevisionen lämnar därför följande rekommendationer till regeringen och Sida.

Till regeringen:

- Att fastställa gemensamma målformuleringar på strateginivå för det humanitära biståndet och det långsiktiga utvecklingssamarbetet. Gemensamma strategimål kan förbättra Sidas förutsättningar för att arbeta med gemensam analys, planering och målformulering, samt för att använda sig av samfinansiering och samrapportering.

Till Sida:

- Att säkerställa att det finns styrdokument som specificerar hur samverkan ska implementeras i verksamheten.
- Att vidareutveckla arbetsformer som underlättar samverkan i analys, planering och målformulering i insatser.
- Att säkerställa att de tekniska möjligheter som finns för att samfinansiera och samrapportera insatser kan användas i verksamheten när så är lämpligt.
- Att säkerställa att de humanitära fokalpunkterna har tillräcklig kompetens och får den arbetstid som behövs för att möjliggöra samverkan.

## Centrala begrepp

Nedan presenteras och förklaras några av de begrepp som är centrala för läsningen av granskningsrapporten.

**Bistånd:** En utgångspunkt för genomförandet av det svenska biståndet är att svenskt bistånd ska ges i enlighet med OECD/DAC:s<sup>1</sup> definition av *Official Development Assistance* (ODA).<sup>2</sup> Denna definition säger att ODA är det stöd som ges av offentliga aktörer, exempelvis regeringar och stater samt att det är transaktioner som ges i huvudsyfte att främja ekonomisk utveckling och välfärd i utvecklingsländer.<sup>3</sup> Vidare ska stödet ges med förmånliga villkor, antingen enbart som bidrag, eller som *mjuka lån* där minst 25 procent ska utgöras av bidrag.<sup>4</sup>

**Humanitära kriser och humanitära katastrofer:** Sida delar in det humanitära biståndet i tre kategorier: större kriser (pågående humanitära kriser), andra kriser (mindre kriser och regionala insatser) och en reserv som behålls i beredskap för plötsligt uppkomna kriser. I denna granskning avser begreppet *humanitära kriser* de kriser som Sida kategoriserar som *större kriser* och *andra kriser*. Begreppet *humanitära katastrofer* avser i denna granskning det som Sida kallar för *plötsligt uppkomna kriser*.<sup>5</sup> Samverkan kan främst ske inom ramen för insatser som avser humanitära kriser. I det akuta skede som inträder efter humanitära katastrofer är fokus för det humanitära biståndet snarare livräddande insatser.

**Humanitärt bistånd:** Med humanitärt bistånd avses akut hjälp som ges vid nödsituationer. Sveriges humanitära bistånd ska utgå från globala humanitära behov och de humanitära principerna, fastställda av FN.<sup>6</sup>

De humanitära principerna är följande:

- **Humanitet:** Mänskligt lidande ska avhjälpas oberoende av vart det än uppstår.

<sup>1</sup> OECD/DAC: Biståndskommittén (DAC) vid Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD).

<sup>2</sup> Prop. 2017/18:1. *Budgetpropositionen för 2018, utgiftsområde 7*, s. 9; bet. 2017/18:UU2; rksr. 2017/18:95.

<sup>3</sup> OECD/DAC tillhandahåller en lista över de länder som räknas in bland de länder och territorium som klassas som utvecklingsländer. Endast stöd till dessa länder klassas som ODA, se OECD/DAC:s, "Definition of ODA", hämtad 2018-06-19.

<sup>4</sup> OECD/DAC, "Definition of ODA", hämtad 2018-06-19.

<sup>5</sup> Sida, "Pågående humanitära kriser 2017", hämtad 2018-01-29.

<sup>6</sup> FN Resolution 46/182, *Strengthening of the coordination of humanitarian assistance of the United Nations*, 1991. Sedan 1991 har FN:s generalförsamling beslutat om ett antal följdresolutioner som bekräftat och gjort tillägg till ovanstående resolution, se FN, "Central Emergency Response Fund", hämtad 2018-06-18.

- **Neutralitet:** Humanitära aktörer ska inte ta ställning då humanitära biståndsinsatser genomförs vid väpnade konflikter. Humanitära aktörer ska inte heller engagera sig i tvister av politisk, religiös eller ideologisk natur.
- **Oberoende:** Det humanitära biståndet ska vara politiskt, ekonomiskt och militärt oberoende och vara oavhängigt från icke-humanitära hänsyn.
- **Opartiskhet:** Det humanitära biståndet ska utgå från nödlidande människors behov, oberoende av kön, etnicitet, klass, religion eller politisk åskådning.<sup>7</sup>

Långsiktigt utvecklingssamarbete: Med detta begrepp avses utvecklingsinsatser vars syfte är att bidra till långsiktig utveckling och fattigdomsminskning. Detta stöd ges ofta i form av varaktigt bistånd till andra länder.<sup>8</sup>

Partnerländer: Med detta begrepp avses i den här granskningen de länder som får svenskt internationellt bistånd. För att få svenskt bistånd ska partnerländerna vara klassade som *utvecklingsländer* av OECD/DAC.<sup>9</sup>

Resiliens: Begreppet resiliens har under senare år fått en central roll i regeringens styrning av samverkan mellan humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklingssamarbete.<sup>10</sup> Begreppet definieras på olika sätt i olika dokument. I denna granskning använder sig Riksrevisionen av regeringens definition i *Strategi för Sveriges humanitära bistånd genom Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) 2017–2020*, där människors och samhällets resiliens definieras som ”motståndskraft, återhämtnings- och anpassningsförmåga mot kriser och katastrofer”.<sup>11</sup>

Samarbetspartner: Med detta begrepp avses de aktörer som genomför svenskt bistånd på uppdrag av Sida. Det kan till exempel vara regeringar i partnerländer, multilaterala organisationer såsom FN:s barnfond (UNICEF) och World Food Programme, eller civilsamhällesorganisationer såsom den internationella rödakorsrörelsen.

Samverkan: Riksrevisionen definierar begreppet samverkan som ”ett gemensamt handlande för att nå ett visst ändamål”.<sup>12</sup> Enligt riksdag och regering är ändamålet

<sup>7</sup> OCHAs, ”OCHA on Message: Humanitarian Principles”, hämtad 2019-02-25; Sida, ”Två sorters bistånd”, hämtad 2018-10-11.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> OECD/DAC, ”Definition of ODA”, hämtad 2018-06-19.

<sup>10</sup> I de dokument som är centrala för Riksdagens och regeringens styrning av det svenska utvecklingssamarbetet och det humanitära biståndet (se bilaga 3) som Riksrevisionen har gått igenom för denna granskning nämns resiliens i samband med samverkan för första gången i den Biståndspolitiska plattformen från 2013, se Regeringens skrivelse 2013/14:131 *Biståndspolitisk plattform*, s. 13, bet. 2013/14:UU20; rskr 2013/14:304.

<sup>11</sup> Regeringsbeslut UD2017/01299/KH, *Strategi för Sveriges humanitära bistånd genom Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) 2017–2020*, s. 2.

<sup>12</sup> Svenska Akademiens Ordböcker, ”Samverkan”, hämtad 2019-04-12.

i det här fallet att skapa synergieffekter för att uppnå det övergripande målet med svenskt bistånd.<sup>13</sup> Riksrevisionens utgångspunkt är att synergieffekter är en positiv effekt där summan är större än de enskilda delarna tillsammans.<sup>14</sup> Riksrevisionen tolkar regeringens intentioner med samverkan som att synergieffekterna ska bidra till långsiktig och hållbar utveckling, förebyggande av kriser och katastrofer, och ökad resiliens (se definition av resiliens ovan).<sup>15</sup> Samverkan ses således som ett medel som, i den mån det är lämpligt, ska användas för att uppnå målen för respektive biståndsform. Riksrevisionen ser därmed inte samverkan som ett mål i sig. Det ska i detta sammanhang noteras att regeringen och Sida använder en rad olika begrepp för att beskriva det som Riksrevisionen kallar *samverkan*: samordning, samstämmighet, samarbete, samspel och samverkan.<sup>16</sup> Samverkan benämns också som ett *nexus* mellan det humanitära biståndet och det långsiktiga utvecklingsarbetet.<sup>17</sup>

---

<sup>13</sup> Prop. 2017/18:1 *Budgetpropositionen för 2018 – Utgiftsområde 7*, bet. 2017/18:UU2, rskr 2017/18:95, rskr 2017/18:96; Regeringsbeslut UD2017/01299/KH, *Strategi för Sveriges humanitära bistånd genom Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) 2017–2020*; se också Regeringens skrivelse 2013/14:131 *Biståndspolitisk plattform*, bet. 2013/14:UU20; rskr 2013/14:304; Regeringens skrivelse 2016/17:60 *Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd*, bet. 2016/17:UU11, rskr 2016/17:235.

<sup>14</sup> Detta är också hur begreppet tolkas i Svensk Ordbok, se Svenska Akademiens Ordböcker, "Synergieffekter", hämtad 2019-01-30.

<sup>15</sup> Se exempelvis prop. 2017/18:1 *Budgetpropositionen för 2018 – Utgiftsområde 7*; Regeringsbeslut UD2017/01299/KH, *Strategi för Sveriges humanitära bistånd genom Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) 2017–2020*.

<sup>16</sup> För "samarbete" och "samordning" se till exempel Regeringens skrivelse 2016/17:60 *Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd*, s. 42; för samspel, se till exempel: Sida, *Samspel mellan humanitärt bistånd och utvecklingssamarbete – från VP-prioritering till praktik*, 2017.

<sup>17</sup> Intervju fyra personer UD #1, se också Professionals in Humanitarian Assistance and Protection, "What is the "humanitarian-development-peace nexus"?", hämtad 2018-11-09

# 1 Inledning

## 1.1 Introduktion och motiv till granskning

Den del av Sveriges internationella bistånd som finansieras genom Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) är indelat i två biståndsformer: humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklingssamarbete. Det långsiktiga utvecklingssamarbetet avser varaktigt stöd till andra länders utveckling, medan humanitärt bistånd är det stöd som Sverige ger vid kriser och katastrofer som orsakas av exempelvis svältkatastrofer eller flyktingsituationer.<sup>18</sup> År 2017 förmedlade Sida bistånd för 21,4 miljarder kronor. Av dessa gick 3,7 miljarder kronor till humanitärt bistånd och 17,7 miljarder kronor till långsiktigt utvecklingssamarbete.<sup>19</sup> Sverige bedrev långsiktigt utvecklingssamarbete med 25 länder under 2017, och i 18 av dessa länder förelåg även hjälpbehov som Sidas humanitära bistånd svarade mot.<sup>20</sup> Under senare år har behovet av humanitärt bistånd ökat i världen, bland annat på grund av långdragna väpnade konflikter och klimatrelaterade katastrofer. FN räknade i början av 2019 med att omkring 131,7 miljoner människor var i behov av humanitär hjälp för sin överlevnad,<sup>21</sup> vilket är sex miljoner fler än 2016.<sup>22</sup>

Humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklingssamarbete handläggs separat i många givarländer, så också inom Sida. Denna uppdelning härrör från de olika tillvägagångssätt som historiskt sett har använts i genomförandet av de två biståndsformerna. Det långsiktiga utvecklingssamarbetet har främst syftat till att stärka partnerländernas system och strukturer, och har därför genomförts i samarbete med dessa länders regeringar. Humanitärt bistånd har däremot ofta genomförts oberoende av regeringarna i de länder där hjälpinsatser har behövts.<sup>23</sup>

Det humanitära biståndets oberoende har sitt ursprung i de humanitära principerna om humanitet, opartiskhet, neutralitet och självständighet. Dessa principer innebär att humanitära aktörer ska rädda liv och mildra lidande oavsett vart det uppstår och bistå människor efter behov utan diskriminering.

<sup>18</sup> Sida, "Två sorters bistånd", hämtad 2018-10-11.

<sup>19</sup> Sida, *Sidas årsredovisning 2017*, 2018, s. 212–213. Sida gör också utbetalningar till multilaterala organisationer efter beslut av regeringen eller Regeringskansliet. År 2017 uppgick dessa utbetalningar sammanlagt till cirka 12,7 miljarder kronor.

<sup>20</sup> Sida, *Sidas årsredovisning 2017*, 2018. Se också bilaga 2.

<sup>21</sup> OCHA, *Global Humanitarian Overview 2019*, 2019, s. 4–5.

<sup>22</sup> OCHA, *Global Humanitarian Overview 2016*, 2016, s. 4. 2016 beräknades 125,3 miljoner människor vara i behov av hjälp.

<sup>23</sup> Macrae, J. "The continuum is dead, long live resilience", i *Voice Out Loud*, utgåva 15, maj, 2012.

Humanitära aktörer ska heller inte ta ställning i konflikter, samt vara oberoende av icke-humanitära överväganden och politiska, ekonomiska och militära makthavare.<sup>24</sup> Givet det humanitära uppdragets särart anses det viktigt att det humanitära biståndet vid behov kan särskiljas från det långsiktiga utvecklingssamarbetet, då det senare ofta rör politiskt känsliga frågor som demokrati och mänskliga rättigheter.<sup>25</sup>

Uppdelningen mellan de två biståndsformerna är därmed angelägen. Samtidigt är samverkan mellan biståndsformerna viktig för att skapa hållbara lösningar efter en humanitär katastrof eller kris, bland annat för att undvika glapp i övergången mellan humanitära biståndsinsatser och långsiktigt utvecklingssamarbete. Samverkan är även viktig för att stärka motståndskraften i utsatta samhällen mot klimatrelaterade katastrofer.<sup>26</sup> I en tid då de humanitära behoven ökar, samtidigt som de humanitära appellerna endast är finansierade till cirka 60 procent,<sup>27</sup> tillmäts samverkan allt större betydelse i internationella överenskommelser.<sup>28</sup> Att avgöra när samverkan är lämplig är dock en balansakt för inblandade aktörer, eftersom de humanitära principerna samtidigt måste respekteras.<sup>29</sup> Samverkan kan främst ske inom ramen för insatser som avser utdragna kriser. I det akuta skede som inträder efter humanitära katastrofer är fokus för det humanitära biståndet snarare livräddande insatser. Sammanfattningsvis är samverkan, vid rätt tillfälle och rätt genomförd, ett sätt att göra de samlade biståndsinsatserna mer effektiva.

<sup>24</sup> GHD, "Good Humanitarian Donorship", hämtad 2018-06-19. Enligt Regeringsbeslut UD2017/01299/KH, *Strategi för Sveriges humanitära bistånd genom Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) 2017–2020* ska Sveriges humanitära bistånd utgå från FN-resolution 46/182 *Strengthening of the coordination of emergency humanitarian assistance* som FN:s generalförsamling fattade beslut om 1991. Sedan 1991 har FN:s generalförsamling beslutat om ett antal följdresolutioner som bekräftat och gjort tillägg till resolution 46/182, se FN, "Central Emergency Response Fund", hämtad 2018-06-18.

<sup>25</sup> Se exempelvis Audet, "From disaster relief to development assistance: Why simple solutions don't work", 2015; Mosel och Levine, *Remaking the case for linking relief, rehabilitation and development: How LRRD can become a practically useful concept for assistance in difficult places*, 2014; Otto, *Linking Relief and Development: More than old solutions for old problems?*, 2013; Pieterse (red.), *World Orders in the Making: Humanitarian Intervention and Beyond 1998*; UNEG, *The Humanitarian – Development Nexus – What do evaluations have to say?*, 2018.

<sup>26</sup> Se till exempel OECD/DAC, "Humanitarian Development Nexus", hämtad 2019-03-18.

<sup>27</sup> OCHA, *Global Humanitarian Overview 2019*, 2019, s. 4.

<sup>28</sup> Sveriges regering har bland annat åtagit sig att följa internationella åtaganden inom ramarna för Agenda 2030 (Regeringens skrivelse 2015/16:182 *Politiken för global utveckling i genomförandet av Agenda 2030*) Good Humanitarian Donorship (GHD, "Good Humanitarian Donorship", hämtad 2018-06-19); Grand Bargain (Agenda for Humanity, "Grand Bargain", hämtad 2018-11-08); New Way of Working (OCHA, *New Way of Working*, 2017); Parisavtalet (UN Decision 1/CP.21 *Adoption of the Paris Agreement* (FCCC/CP/2015/10/Add.1, 2015); Sendairamverket för Katastrofriskreducering (UNISDR, *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, 2015).

<sup>29</sup> Regeringsbeslut UD2017/01299/KH, *Strategi för Sveriges humanitära bistånd genom Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) 2017–2020*, s. 2.

Sedan 2000-talets början har riksdag och regering vid upprepade tillfällen understrukit vikten av ökad samverkan mellan humanitärt bistånd och utvecklingssamarbete.<sup>30</sup> Riksdagens och regeringens mål med samverkan är att skapa synergier för ett mer effektivt svenskt bistånd.<sup>31</sup> Enligt regeringen bör det långsiktiga utvecklingssamarbetet verka för att förhindra att humanitära kriser uppstår, blir utdragna eller återkommer. Det humanitära biståndet å sin sida bör bidra till att stärka motståndskraft och återhämtnings- och anpassningsförmåga vid katastrofer och kriser.<sup>32</sup> Vidare innebär samverkan att utvecklingsaktörer ska vara närvarande vid humanitära kriser för att avlasta de humanitära aktörerna och främja långsiktiga lösningar på problem. I detta sammanhang ska aktörerna arbeta parallellt (det vill säga i samverkan), snarare än i sekvens.<sup>33</sup> Samtidigt understryker regeringen att detta samspel måste ske på ett sådant sätt att de humanitära principerna respekteras.<sup>34</sup>

Att riksdag och regering uppmuntrar till samverkan är därmed inget nytt i svenskt bistånd, men det är en fråga som av ovan nämnda skäl har tillmätts större betydelse under senare år. Det innebär att även om uppdelningen mellan de två biståndsformerna fyller en viktig funktion, så är det angeläget att den kan överbryggas när så är lämpligt för att öka biståndets effektivitet. Detta gör att samverkan mellan humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklingssamarbete är ett relevant område att granska.

<sup>30</sup> Se till exempel prop. 2017/18:1 *Budgetpropositionen för 2018 – Utgiftsområde 7*, s. 51, bet. 2017/18:UU2, rskr 2017/18:95, rskr 2017/18:96; Regeringens skrivelse 2016/17:60 *Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd*, s. 40, bet. 2016/17:UU11, rskr 2016/17:235; Regeringskansliet, *Rädda liv och lindra nöd – policy för Sveriges humanitära bistånd 2010–2016*, 2010, s. 7 (upphävdes genom regeringsbeslut 2014-03-13); prop. 2002/03:122 *Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling*, bet. 2003/04:UU3, rskr. 2003/04:112. I bilaga 3 finns en förteckning över dokument som har varit centrala för svenskt utvecklingssamarbetet under 2010-talet.

<sup>31</sup> Prop. 2017/18:1, *Budgetpropositionen för 2018 – Utgiftsområde 7*, s. 17, 52 och 54, bet. 2017/18:UU2, rskr 2017/18:95, rskr 2017/18:96; prop. 2002/03:122. *Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling*, s. 40, bet. 2003/04:UU3 Sveriges politik för global utveckling, rskr 2003/04:112; Regeringens skrivelse 2016/17:60 *Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd*, s. 40, bet. 2016/17:UU11, rskr 2016/17:235, s. 40–41; Regeringens skrivelse 2013/14:131-*Biståndspolitisk plattform*, s. 16, 31, bet. 2013/14:UU20; rskr 2013/14:304; Regeringsbeslut 2017-12-21, *Bilaga: Riktlinjer för strategier inom svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd*, s. 6.

<sup>32</sup> Regeringens skrivelse 2016/17:60 *Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd*, s. 40–41, bet. 2016/17:UU11; Regeringsbeslut UD2017/01299/KH, *Strategi för Sveriges humanitära bistånd genom Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) 2017–2020*, s. 6.

<sup>33</sup> Regeringens skrivelse 2016/17:60 *Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd*, s. 42, 47; Regeringskansliet, *Rädda liv och lindra nöd – policy för Sveriges humanitära bistånd 2010–2016*, 2010 (upphävdes genom regeringsbeslut 2014-03-13).

<sup>34</sup> Regeringsbeslut UD2017/01299/KH, *Strategi för Sveriges humanitära bistånd genom Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) 2017–2020*, s. 2.



Sidas har utvärderat sitt humanitära bistånd vid ett par tillfällen under de senaste åren, men inte med fokus på samverkan.<sup>35</sup> År 2017 gjorde Sida en intern utvärdering av samspelet mellan humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklingssamarbete inom myndigheten. Utvärderingen visade att det var oklart för Sidas personal hur samverkan ska implementeras i praktiken, och att det endast fanns anekdotisk information om insatser där samverkan hade lett till synergieffekter.<sup>36</sup> Expertgruppen för biståndsanalys (EBA) har också uppmärksammat betydelsen av att länka det humanitära biståndet och det långsiktiga utvecklingssamarbetet närmare varandra för ett mer effektivt bistånd vid till exempel flyktingkriser. EBA konstaterar att "[ett] utvecklingsbistånd som bidrar till att stärka lokala system för att möta kriser utgör en tydlig koppling till det humanitära arbetet"<sup>37</sup> och att kraven på långsiktighet i det humanitära biståndet har ökat i och med att humanitära kriser har blivit mer utdragna under de senaste åren.<sup>38</sup> EBA presenterade under 2018 också en rapport om länken mellan humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklingssamarbete inom ramen för den flyktingkris som uppstått i samband med kriget i Syrien.<sup>39</sup> Rapporten finner bland annat att det finns samarbetsvårigheter mellan de två biståndsformerna på grund av skilda arbetskulturer och bristande tillit, även om arbetet med gemensamma strategier och planering fungerat relativt bra.

## 1.2 Begreppen samverkan och resiliens

I denna granskning definierar Riksrevisionen samverkan som "ett gemensamt handlande för att nå ett visst ändamål".<sup>40</sup> Ändamålet i det här fallet, såsom definierat av riksdag och regering, är att skapa synergieffekter för att uppnå det övergripande målet med svenskt bistånd.<sup>41</sup> Riksrevisionens utgångspunkt är att

<sup>35</sup> Sida, *Evaluation of Sidas humanitarian assistance*, 2010; Sida, *Evaluation of Sidas humanitarian assistance*, 2016. Utvärderingen från 2016 innehåller ett avsnitt om samverkan med långsiktigt utvecklingssamarbete, men det är inte fokus för utvärderingen, se Sida, *Evaluation of Sidas humanitarian assistance*, 2016 s. 40–44.

<sup>36</sup> Sida, *Samspel mellan humanitärt bistånd och utvecklingssamarbete – från VP-prioritering till praktik*, 2017, s. 8–11. Utvärderingen bygger på intervjuer med Sidaanställda och består av en rapport på elva sidor.

<sup>37</sup> EBA, *Biståndsanalys 2018*, 2018, s. 14–15.

<sup>38</sup> Ibid.

<sup>39</sup> Kocks m.fl., *Building Bridges Between International Humanitarian and Development Responses to Forced Migration*, EBA-rapport 2018:02, 2018.

<sup>40</sup> Svenska Akademiens Ordböcker, "Samverkan", hämtad 2019-04-12.

<sup>41</sup> Prop. 2017/18:1 *Budgetpropositionen för 2018 – Utgiftsområde 7*, bet. 2017/18:UU2, rskr 2017/18:95, rskr 2017/18:96; Regeringsbeslut UD2017/01299/KH, *Strategi för Sveriges humanitära bistånd genom Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) 2017–2020*; se också Regeringens skrivelse 2013/14:131 *Biståndspolitisk plattform*, bet. 2013/14:UU20; rskr 2013/14:304; Regeringens skrivelse 2016/17:60 *Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd*, bet. 2016/17:UU11, rskr 2016/17:235.

synergieffekter är en positiv effekt där summan är större än de enskilda delarna tillsammans.<sup>42</sup> Riksrevisionen tolkar regeringens intentioner med samverkan som att synergieffekterna ska bidra till långsiktig och hållbar utveckling, förebyggande av kriser och katastrofer, och ökad resiliens.<sup>43</sup> Samverkan ses således som ett medel som, i den mån det är lämpligt, ska användas för att uppnå målen för respektive biståndsform. Riksrevisionen ser därmed inte samverkan som ett mål i sig. Det ska i detta sammanhang noteras att regeringen och Sida använder en rad olika begrepp för att beskriva det som Riksrevisionen kallar *samverkan*: samordning, samstämmighet, samarbete, samspel och samverkan.<sup>44</sup> Samverkan benämns också som ett *nexus* mellan det humanitära biståndet och det långsiktiga utvecklingssamarbetet.<sup>45</sup>

Begreppet resiliens har under senare år fått en central roll i regeringens styrning av samverkan mellan humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklingssamarbete.<sup>46</sup> Begreppet definieras på olika sätt i olika dokument. I denna granskning använder sig Riksrevisionen av regeringens definition i *Strategi för Sveriges humanitära bistånd genom Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) 2017–2020*, där människors och samhällens resiliens definieras som ”motståndskraft, återhämtnings- och anpassningsförmåga mot kriser och katastrofer”.<sup>47</sup>

## 1.3 Syfte, frågeställningar och avgränsningar

### 1.3.1 Syfte och frågeställningar

För att samverkan mellan humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklingssamarbete ska kunna ske i enlighet med riksdagens och regeringens

<sup>42</sup> Detta är också hur begreppet tolkas i Svensk Ordbok, se Svenska Akademiens Ordböcker, ”Synergieffekter”, hämtad 2019-01-30.

<sup>43</sup> Se exempelvis prop. 2017/18:1 *Budgetpropositionen för 2018 – Utgiftsområde 7*; Regeringsbeslut UD2017/01299/KH, *Strategi för Sveriges humanitära bistånd genom Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) 2017–2020*.

<sup>44</sup> För ”samarbete” och ”samordning” se till exempel Regeringens skrivelse 2016/17:60 *Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd*, s. 42; för samspel, se till exempel: Sida, *Samspel mellan humanitärt bistånd och utvecklingssamarbete – från VP-prioritering till praktik*, 2017.

<sup>45</sup> Intervju fyra personer UD #1, se också Professionals in Humanitarian Assistance and Protection, ”What is the ”humanitarian-development-peace nexus”?”, hämtad 2018-11-09.

<sup>46</sup> I de dokument som är centrala för Riksdagens och regeringens styrning av det svenska utvecklingssamarbetet och det humanitära biståndet (se bilaga 3) som Riksrevisionen har gått igenom för denna granskning nämns resiliens i samband med samverkan för första gången i den Biståndspolitiska plattformen från 2013, se Regeringens skrivelse 2013/14:131 *Biståndspolitisk plattform*, s. 13, bet. 2013/14:UU20; rskr 2013/14:304.

<sup>47</sup> Regeringsbeslut UD2017/01299/KH, *Strategi för Sveriges humanitära bistånd genom Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) 2017–2020*, s. 2.

intentioner<sup>48</sup> krävs att det finns förutsättningar för detta. Det övergripande syftet med granskningen är därför att undersöka om regeringens styrning och Sidas interna arbete har möjliggjort samverkan mellan humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklingssamarbete under åren 2015 – 2017. Detta syfte behandlas utifrån följande revisionsfrågor:

1. Har regeringens styrning av det internationella biståndet skapat förutsättningar för samverkan mellan det humanitära biståndet och det långsiktiga utvecklingssamarbetet?
2. Har Sida utformat arbetet med det humanitära biståndet och det långsiktiga utvecklingssamarbetet så att de två biståndsformerna kan samverka?

Som framgår av revisionsfrågorna behandlar granskningen regeringens styrning och Sidas interna arbete. Riksrevisionen gör det programteoretiska antagandet att en verksamhet med effektiv intern styrning och ändamålsenliga arbetsformer med större sannolikhet kommer att producera ett effektivt utfall, jämfört med en verksamhet som inte har dessa förutsättningar. Därför har Riksrevisionen valt att granska huruvida regeringen och Sida har skapat förutsättningar för samverkan. Granskningsobjekt i denna rapport är regeringen och Sida.

### 1.3.2 Avgränsningar

Granskningen syftar inte till att mäta utfall av samverkan.<sup>49</sup> Anledningen till detta är att viss tid behöver förflyta innan utfallet av en verksamhet kan granskas. För att kunna fånga den verksamhetsutveckling som Sida kontinuerligt genomför på samverkansområdet har Riksrevisionen valt att inrikta granskningen på en period som ligger nära i tiden. Riksrevisionen tar inte ställning till i vilken utsträckning, eller i vilken slags insatser, samverkan bör förekomma. Riksrevisionens utgångspunkt är istället att samverkan bör ske i enlighet med riksdagens och regeringens intentioner, det vill säga i den mån det är lämpligt bland annat med hänsyn till de humanitära principerna.<sup>50</sup>

Granskningen har avgränsats till att omfatta det internationella bistånd som utförs av Sida. Den omfattar därmed inte det kärnstöd till multilaterala organisationer

<sup>48</sup> Se till exempel prop. 2002/03:122, *Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling*; bet. 2003/04:UU3, rskr. 2003/04:112; Regeringens skrivelse 2016/17:60 *Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd*, s. 40, bet. 2016/17:UU11, rskr 2016/17:235; Regeringskansliet, *Rädda liv och lindra nöd – policy för Sveriges humanitära bistånd 2010–2016*, 2010, s. 7 (upphävdes genom regeringsbeslut 2014-03-13).

<sup>49</sup> Se dock bilaga 2 för en kort diskussion om förekomsten av samverkan på Sida, och exempel på synergieffekter som Sidaanställda har framfört.

<sup>50</sup> Se till exempel prop. 2017/18:1 *Budgetpropositionen för 2018 – Utgiftsområde 7*, s. 51, bet. 2017/18:UU2, rskr 2017/18:95, rskr 2017/18:96; Regeringens skrivelse 2016/17:60 *Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd*, s. 40–42, bet. 2016/17:UU11, rskr 2016/17:235; Regeringskansliet, *Rädda liv och lindra nöd – policy för Sveriges humanitära bistånd 2010–2016*, 2010, s. 2, 7 (upphävdes genom regeringsbeslut 2014-03-13). Se också bilaga 3.

som regeringen och Regeringskansliet fattar beslut om, eller det bistånd som förmedlas av andra myndigheter. För att fånga upp samverkanstillfällen har granskningen enbart avsett länder där Sverige bedriver långsiktigt utvecklingssamarbete och där det föreligger hjälpbehov som Sidas humanitära bistånd svarar mot.<sup>51</sup> Granskningen fokuserar på det utvecklingssamarbete som genomförs inom ramen för specifika landstrategier, och omfattar därmed inte bistånd som styrs av regionala strategier. Vidare koncentreras granskningen till sex partnerländer (för information om hur urvalet har gjorts, se avsnitt 1.5 och bilaga 1).

Att humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklingssamarbete ska samverka är, som redan nämnts, inget nytt i svenskt bistånd. Under de senaste åren har regeringen dock stärkt sitt fokus på samverkan, bland annat genom en rad åtaganden inom ramen för internationella överenskommelser.<sup>52</sup> För att i möjligaste mån täcka in den senaste tidens förändringar i regeringens styrning har Riksrevisionen valt att rikta in granskningen på åren 2015–2017. År 2018 ingår inte, eftersom dokumentation för detta år inte var tillgängligt när granskningen genomfördes.

## 1.4 Bedömningsgrunder

Ett genomgående tema i riksdagens och regeringens styrdokument är att de utmaningar som svenskt bistånd adresserar i hög utsträckning är sammanlänkade.<sup>53</sup> Redan 2003 fastslog riksdagen i och med beslutet om Sveriges politik för global utveckling<sup>54</sup> (PGU) att samverkan mellan olika sektorer och former av bistånd är centralt för ett effektivt och hållbart bistånd. PGU understryker vikten av samverkan mellan det humanitära biståndet och utvecklingssamarbetet, med motiveringen att de båda biståndsformerna på så vis kan stärka varandra samtidigt som riskerna för dubbelarbete och målkonflikter inom biståndet minskas.<sup>55</sup> Sedan riksdagen beslutade om PGU har regeringen i sin rapportering till riksdagen upprepat ambitionen om en samstämmig svensk politik för global utveckling, vilket inkluderar samverkan mellan humanitärt

<sup>51</sup> Sida, *Sidas årsredovisning 2017*, 2018. Se också bilaga 2.

<sup>52</sup> Se till exempel Regeringsbeslut UF2011/19399/UD/SP, *Strategi för humanitärt bistånd genom Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) 2011-2014*.

<sup>53</sup> Se till exempel prop. 2017/18:1 *Budgetpropositionen för 2018 – Utgiftsområde 7*, s. 51, bet. 2017/18:UU2, rskr 2017/18:95, rskr 2017/18:96; Regeringens skrivelse 2013/14:131 *Biståndspolitisk plattform*, s. 9; bet. 2013/14:UU20; rskr 2013/14:304; prop. 2002/03:122, *Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling*; bet. 2003/04:UU3, rskr. 2003/04:112; Regeringens skrivelse 2016/17:60; *Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd*, s. 10–11, bet 2016/17:UU11, rskr 2016/17:235.

<sup>54</sup> Prop. 2002/03:122, *Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling*, bet. 2003/04:UU3 Sveriges politik för global utveckling, rskr 2003/04:112.

<sup>55</sup> *Ibid.*, s. 36, 41, 65 och 73.

bistånd och långsiktigt utvecklingssamarbete.<sup>56</sup> Samtidigt har regeringen understrukit att samverkan endast ska ske i insatser där det samtidigt är möjligt att respektera de humanitära principerna och de humanitära aktörernas särart.<sup>57</sup>

Med utgångspunkt i ovanstående har fem bedömningskriterier identifierats som Riksrevisionen anser vara centrala för att samverkan ska kunna komma till stånd. Dessa kriterier speglas i de två revisionsfrågorna. Bedömningskriterierna avser *förutsättningar för, möjligheter till och lämplighet för* samverkan. Riksrevisionens menar således inte att all analys, planering, målformulering, finansiering och rapportering ska ske gemensamt. Bedömningskriterierna är till viss del sammanlänkade. Det första kriteriet, som rör regeringens övergripande styrning, har exempelvis bäring på samtliga kriterier eftersom det sätter ramarna för Sveriges internationella bistånd.

### **1) Att regeringen genom sin styrning har skapat förutsättningar för samverkan.**

Enligt den förvaltningspolitiska propositionen bör regeringens styrning av myndigheter vara tydlig och resultatnriktad.<sup>58</sup> Detta innebär bland annat att myndigheternas uppdrag preciseras genom att uppgifter, regler och, i förekommande fall, mål och prioriteringar anges. Målen och uppgifterna ska formuleras så att respektive myndighet själv råder över, eller har rimliga möjligheter, att genomföra uppdraget på ett tillfredsställande sätt.<sup>59</sup> Riksrevisionen utgår således från att regeringen bör skapa förutsättningar för samverkan genom att formulera mål och prioriteringar för det humanitära biståndet och det långsiktiga utvecklingssamarbetet på ett sätt som skapar förutsättningar för samverkan. Riksrevisionens utgångspunkt är vidare att samverkan skulle kunna ske på Sida även om regeringen inte har skapat förutsättningar för det genom sin styrning. Utan tydlig styrning från regeringen är det dock troligt att samverkansarbetet skulle bli svårare att genomföra.

### **2) Att Sida genom sin interna styrning, organisation och arbetsformer har skapat möjligheter för att samverkan ska kunna ske.**

För att riksdagens och regeringens ambitioner när det gäller samverkan ska kunna få genomslag i svenskt bistånd är det viktigt att Sida genom sin interna styrning, organisation och arbetsformer skapar möjligheter för att samverkan ska kunna ske. Med *intern styrning* avser Riksrevisionen här Sidas interna styrdokument,

<sup>56</sup> Se till exempel Regeringens skrivelse 2009/10 *Att möta globala utmaningar – skrivelse om samstämmighet för utveckling*, s. 38, bet. 2009/10:UU14; Regeringens skrivelse 2015/16:182 *Politiken för global utveckling i genomförandet av Agenda 2030*, s. 46-48, bet. 2016/17:UU5; rskr 2016/17:169.

<sup>57</sup> Regeringens skrivelse 2016/17:60; *Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd*, s. 42; Regeringsbeslut UD2017/01299/KH, *Strategi för Sveriges humanitära bistånd genom Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) 2017–2020*, s. 2.

<sup>58</sup> Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 98; bet. 2009/10:FiU38; Rskr. 2009/10:315.

<sup>59</sup> Se prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 96–98.

medan *organisation* handlar om hur myndigheten är strukturerad, exempelvis när det gäller enhetsindelningar och personella resurser. *Arbetsformer* avser i detta fall avdelnings- och enhetsöverskridande moment, såsom avstämningar, avrapporteringar och möten.

### **3) Att Sidaanställda inom de två biståndsformerna arbetar gemensamt med analys, planering och målformulering.**

Analys, planering och målformulering är centrala delar av Sidas arbetsprocess. Riksrevisionens utgångspunkt är att samverkan mellan humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklingssamarbete framför allt kan ske i samband med dessa arbetsmoment. Denna utgångspunkt är i linje med regeringens policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd, som anger att samverkan bör ske genom att aktörer som arbetar med humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklingssamarbete i högre grad arbetar gemensamt i dessa delar, i den mån det går att kombinera med värnandet av de humanitära principerna.<sup>60</sup>

### **4) Att regeringen och Sida har tydliggjort mandat- och arbetsfördelningen mellan aktörer inom de två biståndsformerna, samt tydliggjort hur samverkan ska ske givet denna fördelning.**

Samverkansarbetet ska präglas av en tydlig arbetsfördelning som är baserad på respektive aktörs mandat. Detta är nödvändigt givet det humanitära uppdragets särart.<sup>61</sup> Riksrevisionens utgångspunkt är att en mandat- och arbetsfördelning som främjar samverkan baseras på tydlighet, men det bör också vara definierat hur samverkan ska ske givet den tydliga fördelningen.

### **5) Att regeringen och Sida har skapat förutsättningar för samfinansiering och samrapportering.**

En betydande del av Sidas arbete handlar om att finansiera och rapportera insatser. Riksrevisionens utgångspunkt är därför att samverkan underlättas genom möjligheter att, när så är lämpligt, stödja en och samma insats med medel från båda biståndsformerna. Samfinansiering kan stärka det gemensamma ägarskapet över en insats. Det ligger också i linje med regeringens föresatser om flexibel finansiering för en effektiv användning av tillgängliga medel.<sup>62</sup> Med samfinansiering avser Riksrevisionen här insatser som också kan samberedas och

<sup>60</sup> Regeringens skrivelse 2016/17:60 *Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd*, bet. 2016/17:UU11, rskr 2016/17:235.

<sup>61</sup> Prop. 2002/03:122. *Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling*, s. 72; Regeringens skrivelse 2016/17:60 *Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd*, s. 41–42 och 47; Regeringsbeslut UD2017/01299/KH, *Strategi för Sveriges humanitära bistånd genom Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) 2017–2020*, s. 7.

<sup>62</sup> Regeringens skrivelse 2016/17:60 *Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd*, se till exempel s. 43.

samrapporteras. Frågor som rör samfinansiering och samrapportering är nära förknippat med regeringens styrning, eftersom Sida ska redovisa resultat i förhållande till regleringsbrev och strategier. Samfinansiering och samrapportering ska dock endast ske i de fall där den inte riskerar att äventyra de humanitära principerna.<sup>63</sup>

## 1.5 Metod och urval

Granskningen fokuserar på Sidas samarbete med sex partnerländer: Bangladesh, Demokratiska republiken Kongo (DRK), Etiopien, Mali, Palestina och Somalia. Detta urval är resultatet av en process som genomförts i flera steg, vilka beskrivs i bilaga 1 *Avgränsningar och urval*. Efter att de sex länderna valts ut, valdes också ett mindre antal biståndsinsatser i dessa länder ut för dokumentstudier. Detta urval baserades på insatsernas omfattning och art. Bilaga 1 innehåller en redogörelse av detta urval, liksom en översikt över de biståndsinsatser som ingår i granskningen. I den del av granskningen som handlar om regeringens styrning genom landstrategier (kapitel 3) har Riksrevisionen valt att inkludera samarbetsstrategier för ytterligare sex partnerländer (nämligen Afghanistan, Kenya, Myanmar, Sudan, Sydsudan och Uganda). Syftet med detta är att få en bredare förståelse för regeringens styrning när det gäller samverkan.

Granskningen baseras huvudsakligen på skriftliga källor och information som inhämtats via intervjuer. I de skriftliga källorna ingår regeringens styrdokument, Sidas insatsdokumentation, interna föreskrifter och arbetsbeskrivningar. Dokumentstudierna fokuserade på i vilken mån och hur samverkan tas upp till exempel när gäller analys, planering och målformulering.

Sammanlagt har 27 intervjuer genomförts med 36 Sidaanställda (se referenslistan för en förteckning över intervjuer). Två av dessa intervjuer var fokusgruppsintervjuer där syftet var att hämta in information och samtidigt få olika intervjupersoners syn på samma fråga. Utöver intervjuer med Sidaanställda har också en gruppintervju genomförts med fyra personer anställda på Regeringskansliet. Vid de tillfällen det inte fanns möjlighet att träffas personligen genomfördes intervjuerna över telefon eller internet. Intervjuerna var semistrukturerade och utgick från frågeguider som var anpassade efter intervjupersonernas funktion. Frågorna var öppna formulerade för att möjliggöra följdfrågor och öppna svar. I de flesta fall skickades frågeguiderna ut dagen före intervjun. I granskningen används generellt begreppet *ett par* när två intervjupersoner har uttryckt en synpunkt. När *flera* används har detta uttryckts av tre eller fler personer. *Flertalet* innebär att en majoritet av intervjupersonerna

<sup>63</sup> Se Regeringsbeslut UD2017/01299/KH, *Strategi för Sveriges humanitära bistånd genom Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) 2017–2020*, s. 2.

uttryckte en synpunkt. Noteras bör dock att granskningen har en kvalitativ utgångspunkt där det inte alltid är möjligt, eller önskvärt, att kvantifiera intervjupersonernas svar.<sup>64</sup>

Det insamlade materialet analyserades såväl manuellt som med hjälp av NVivo, ett datorprogram för kvalitativ analys. NVivo användes framförallt för att sortera och klassificera materialet. Riksrevisionen har använt materialet som helhet i granskningsarbetet. I de fall intervjuer återges i rapporten har Riksrevisionen strävat efter att ge en balanserad bild av det ämne som granskas. I den mån olika synpunkter om en fråga har uttryckts under intervjuerna har dessa inkluderats i rapporten.

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av projektledaren Therese Brolin samt projektmedarbetarna Anna Petersson Backteg och Johanna Malm. Per Becker, docent i risk och säkerhet med fokus på samhällsresiliens och hållbarhet vid avdelningen för riskhantering och samhällssäkerhet vid Lunds universitet, har varit knuten till projektet som referensperson och gett synpunkter på såväl ett granskningsupplägg som ett utkast till granskningsrapporten.

Företrädare för Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) och Sida har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten.

## 1.6 Rapportens disposition

Efter detta inledande kapitel följer ett bakgrundskapitel som ger en överblick över hur Sveriges internationella bistånd genomförs, med fokus på samverkan. I kapitel 3 behandlas den första revisionsfrågan och i kapitel 4 den andra. Det sista kapitlet innehåller slutsatser i förhållande till granskningens övergripande syfte och revisionsfrågor samt rekommendationer.

Rapporten innehåller tre bilagor. Den första bilagan innehåller en mer utförlig metoddiskussion. I den andra bilagan presenteras exempel på synergieffekter. Syftet med denna bilaga är att exemplifiera hur samverkan kan gå till och att illustrera hur förutsättningar för samverkan kan bidra till ett mer effektivt bistånd. Den tredje bilagan innehåller en förteckning över centrala styrdokument för det humanitära biståndet och det långsiktiga utvecklingssamarbetet.

---

<sup>64</sup> För en diskussion om kvalitativa utgångspunkter, se till exempel Teorell och Svensson, *Att fråga och att svara*, s. 264–266, 2007.



## 2 Bakgrund: Sveriges internationella bistånd

I detta kapitel ges en introduktion till styrning och genomförande av Sveriges internationella bistånd.

### 2.1 Styrning av Sveriges internationella bistånd

De centrala styrdokumenterna på biståndsområdet är de av riksdagen beslutade årliga budgetpropositionerna<sup>65</sup> och propositionen från 2003 om Sveriges politik för global utveckling (PGU).<sup>66</sup> PGU omfattar alla politikområden, men innehåller ett avsnitt som enbart rör internationellt utvecklingssamarbete. Det övergripande målet för Sveriges internationella bistånd, såsom fastslaget av riksdagen, är ”att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck”.<sup>67</sup>

Regeringen anger den övergripande inriktningen för svenskt bistånd i skrivelser till riksdagen. Därutöver styr regeringen det internationella biståndet genom instruktioner och regleringsbrev till berörda myndigheter samt genom geografiska, tematiska och organisationsspecifika strategier.<sup>68</sup> Strategierna anger de specifika mål som ska uppnås inom ramen för ett visst tematiskt eller geografiskt område, eller för samarbetet med en multilateral organisation. Strategierna anger *vad* som ska uppnås inom ramen för en viss strategi. *Hur* genomförandet av strategierna ska ske ansvarar den eller de myndigheter för som får i uppdrag att genomföra strategin.<sup>69</sup> Strategierna är därmed centrala dokument för genomförandet av svenskt bistånd. Strategin för humanitärt bistånd är en av de tematiska strategierna, medan utvecklingssamarbetet styrs av de geografiska strategier som rör samarbeten med specifika länder (så kallade *landstrategier*) eller regioner (så kallade *regionala strategier*). Denna granskning avser endast strategin för humanitärt bistånd och ett antal landstrategier. Inga regionala strategier har

<sup>65</sup> För exempel på budgetproposition se prop. 2017/18:1 *Budgetpropositionen för 2018 – Utgiftsområde 7*, s. 51, bet. 2017/18:UU2, rskr 2017/18:95, rskr 2017/18:96.

<sup>66</sup> Prop. 2002/03:122 *Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling*, bet. 2003/04:UU3 *Ny svensk politik för global utveckling* (UU3), rskr. 2003/04:112.

<sup>67</sup> Prop. 2017/18:1 *Budgetpropositionen för 2018 - Utgiftsområde 7*, s. 16, se också prop. 2013/14:1 *Budgetpropositionen för 2014 Utgiftsområde 7*, bet. 2013/14:UU2.

<sup>68</sup> Se till exempel Regeringens ”Så styrs Sverige – Myndigheter och bolag med statligt ägande”, hämtad 2018-10-12.

<sup>69</sup> Regeringsbeslut 2017-12-21, *Riktlinjer för strategier inom svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd*, s. 1–2.

inkluderats.<sup>70</sup> År 2017 fanns det totalt 25 landstrategier.<sup>71</sup> Varje strategi sorterar in under en specifik anslagspost. Fördelningen av medel till respektive anslagspost fattar regeringen beslut om i regleringsbrev till Sida och övriga myndigheter som omfattas av strategierna.<sup>72</sup> Hur de olika strategimålen förhåller sig till varandra, och till det övergripande målet för Sveriges internationella bistånd, diskuteras i kapitel 3 och 4.

## 2.2 Genomförandet av Sveriges internationella bistånd

Sida förmedlar merparten av Sveriges bilaterala bistånd (det bistånd som riktas till ett visst land), både när det gäller långsiktigt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd.<sup>73</sup> Båda biståndsformerna bereds i form av insatser. Inför varje beslut om insats görs en beredning som bland annat inkluderar relevans- och riskbedömningar.<sup>74</sup> De två biståndsformerna genomförs dock på olika sätt. Det långsiktiga utvecklingssamarbetet syftar till att bidra till långsiktig utveckling och fattigdomsminskning i Sveriges partnerländer och ska utgå från de prioriteringar och mål som finns angivna i regeringens landstrategier. Det genomförs ofta i form av fleråriga program som exempelvis handlar om att stödja reformer inom skol- eller jordbruksområdet, eller att bygga upp demokratiska institutioner i ett partnerland.<sup>75</sup> Sida utför inte något praktiskt arbete, utan ger olika aktörer i uppdrag att genomföra utvecklingssamarbetet. De aktörer som får dessa uppdrag kallas samarbetspartners. De utgörs exempelvis av regeringar i partnerländer, multilaterala organisationer och civilsamhällesorganisationer. Stöd till samarbetspartners inom det långsiktiga utvecklingssamarbetet ges till exempel i form av finansiering av projekt eller program, som garantier eller som budgetstöd, det vill säga bidrag direkt till ett lands statsbudget.<sup>76</sup>

Enligt *Strategin för humanitärt bistånd genom Sida*<sup>77</sup> ska Sveriges humanitära bistånd utgå från FN-resolution 46/182 *Strengthening of the coordination of*

<sup>70</sup> Regeringen, "Så styrs Sverige – Myndigheter och bolag med statligt ägande", hämtad 2018-10-12; Regeringsbeslut 2017-12-21, *Riktlinjer för strategier inom svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd*, s. 1.

<sup>71</sup> Sida, *Sidas årsredovisning för 2017*, 2018, s. 9.

<sup>72</sup> Regeringsbeslut UD2016/02092/USTYR, *Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete*; Regeringsbeslut UD2016/20546/IU, *Regleringsbrev för budgetåret 2016 med avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete*; Regeringsbeslut UD2017/20467/IU, *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete*.

<sup>73</sup> Se prop. 2017/18:1 *Budgetpropositionen för 2018 – Utgiftsområde 7*, s. 18.

<sup>74</sup> Se Sida *Utskrift av Tracs hjälptexter för normal handläggning av en insats*, 2016-09-16.

<sup>75</sup> Sida, "Det här är svenskt bistånd", hämtad 2018-11-19.

<sup>76</sup> Sida, "Arbetsätt och metoder", hämtad 2018-06-21.

<sup>77</sup> Regeringsbeslut UD2017/01299/KH, *Strategi för Sveriges humanitära bistånd genom Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) 2017–2020*.

*emergency humanitarian assistance* från 1991. Resolutionen innehåller principer om humanitet, opartiskhet, neutralitet och oberoende som ska vara vägledande för det humanitära biståndet.<sup>78</sup> Det humanitära biståndet betalas ut efter att en begäran om finansiellt stöd vid en humanitär kris eller katastrof, en så kallad nödpappell, har inkommit. I de flesta fall kommer dessa appeller från FN. Sidas humanitära bistånd ges antingen som ett- eller treåriga stöd vid utdragna kriser, eller som stöd i samband med humanitära katastrofer. I det senare fallet ska Sida kunna betala ut stöd inom 24 timmar. Denna granskning avser det stöd som Sida ger vid utdragna kriser, eftersom det är i denna typ av insatser som samverkan med det långsiktiga utvecklingssamarbetet kan ske. Sida uppdrar åt olika samarbetspartner, till exempel FN-organ, den internationella rödakorsrörelsen och andra civilsamhällsorganisationer att genomföra det humanitära biståndet. Det humanitära stödet består av materiellt bistånd, såsom mat, vatten, husrum och sjukvårdsanläggningar samt av skyddsinsatser som exempelvis kan handla om registrering av flyktingar eller utbildning i olika slags rättigheter.<sup>79</sup>

## 2.3 Sidas organisation

Sida har personal på huvudkontoret i Stockholm och på utlandsmyndigheterna i de partnerländer där Sverige har ambassader, generalkonsulat eller delegationer. Sidas huvudkontor är uppdelat i åtta avdelningar, varav fem arbetar med insatshantering, och tre med stöd och styrning. Flertalet av Sidas insatser inom det långsiktiga utvecklingssamarbetet hanteras av Sidas personal vid utlandsmyndigheterna och av lokalt anställd personal, som formellt är anställda av ambassaden, men vilka arbetar för Sida. Det humanitära biståndet, däremot, handläggs och beslutas vid den humanitära enheten på Sidas huvudkontor i Stockholm.<sup>80</sup> På denna enhet finns det en ansvarig handläggare, en så kallad geografisk fokuspunkt, för varje land som får humanitärt bistånd.

Vid utlandsmyndigheterna har Sida, i de flesta fall, en personalstyrka som består av ett biståndsråd, som är chef för utvecklingssamarbetet, samt ett antal handläggare som arbetar med utvecklingsinsatser. Handläggarna är också ansvariga för olika tematiska ämnesområden, och humanitärt bistånd är ett sådant område. Den handläggare som är ansvarig för humanitärt bistånd har en så kallad delad tjänst som inkluderar både humanitärt bistånd och ett eller flera tematiska

<sup>78</sup> FN Resolution 46/182, *Strengthening of the coordination of humanitarian assistance of the United Nations*, 1991. Sedan 1991 har FN:s generalförsamling beslutat om ett antal följdresolutioner som bekräftar och gjort tillägg till resolution 46/182, se FN, "Central Emergency Response Fund", hämtad 2018-06-18.

<sup>79</sup> Sida, "Humanitärt bistånd – så går det till", hämtad 2018-06-19; Sida, "Sidas humanitära bistånd", hämtad 2018-06-19.

<sup>80</sup> Den humanitära enheten är en del av avdelningen för Asien, Mellanöstern och humanitärt bistånd. Se Sida, "Vår organisation", hämtad 2019-05-13.

områden inom det långsiktiga utvecklingssamarbetet. Riksrevisionen har fått olika uppgifter om den benämning som dessa personer går under, bland annat har de beskrivits som *humanitär fokalpunkt* och *humanitär samordnare*. Riksrevisionen har i den här granskningen valt att använda *humanitär fokalpunkt* då det är den benämning som används i arbetsbeskrivningen för dessa tjänster.<sup>81</sup> Humanitära fokalpunkter finns på utlandsmyndigheterna i de partnerländer där Sverige finansierar både humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklingssamarbete.

---

<sup>81</sup> Se Sida, *Division of labour concerning contribution management, crisis analysis and dialogue in the implementation of Sida's humanitarian support*, 2018.

## 3 Regeringens styrning och förutsättningar för samverkan

### 3.1 Revisionsfråga och bedömningskriterier

I detta kapitel redovisar Riksrevisionen iakttagelser som rör den första revisionsfrågan *Har regeringens styrning av det internationella biståndet skapat förutsättningar för samverkan mellan det humanitära biståndet och utvecklingssamarbetet?* För att besvara revisionsfrågan har Riksrevisionen, utifrån de bedömningsgrunder och -kriterier som beskrevs i avsnitt 1.4, granskat om regeringen:

- genom sin styrning har skapat förutsättningar för samverkan mellan humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklingssamarbete.
- har tydliggjort mandat- och arbetsfördelningen mellan aktörer inom de två biståndsformerna, samt hur samverkan ska ske givet denna fördelning.
- har skapat förutsättningar för samfinansiering och samrapportering.

Ovanstående bedömningskriterierna utgör, enligt Riksrevisionen, centrala förutsättningar för samverkan mellan de båda biståndsformerna.

### 3.2 Förutsättningar för samverkan i regeringens styrdokument

Regeringens styr Sida genom myndighetens instruktion, regleringsbrev och strategier.<sup>82</sup> Även om regeringens skrivelser till riksdagen inte har någon formellt styrande funktion, så är det i dessa dokument som regeringen redogör för det svenska biståndets inriktning.<sup>83</sup> Riksrevisionen menar att om regeringen vill få genomslag för sin och riksdagens intention om ökad samverkan mellan humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklingssamarbete, bör detta framgå med tydlighet av dessa dokument.

De mål som regeringen fastställer i skrivelser och strategier har stor betydelse för Sida, eftersom de avgör inriktningen för myndighetens arbete. Riksrevisionen har därför undersökt om det finns gemensamma mål för de två biståndsformerna på strateginivå, samt om det framgår hur samverkan kan ske på Sida inom ramen för målen för respektive biståndsform. Granskningen avser de styrdokument som gällde under den granskade perioden (2015–2017).

<sup>82</sup> Regeringen, "Så styrs Sverige – Myndigheter och bolag med statligt ägande", hämtad 2018-10-12; Regeringsbeslut 2017-12-21, *Riktlinjer för strategier inom svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd*, s. 1.

<sup>83</sup> Se till exempel Regeringens skrivelse 2013/14:131 *Biståndspolitisk plattform*, s. 1.

### 3.2.1 Ökad tonvikt på samverkan

Betydelsen av samverkan mellan humanitärt bistånd och utvecklingssamarbete understryks både i regeringens skrivelse 2013/14:131 *Biståndspolitisk plattform* och i regeringens skrivelse 2016/17:60 *Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd*. Den biståndspolitiska plattformen anger att samverkan inom svenskt internationellt bistånd ska bidra till resiliens och katastrofriskreducering i de kontexter där det genomförs.<sup>84</sup> I policyramverket höjer regeringen ambitionen på samverkansområdet genom att en av fem centrala huvudprioriteringar inom det humanitära området är ”[ökad] samverkan och ökade synergier mellan humanitära insatser och långsiktigt utvecklingssamarbete, för att minska risken för återkommande humanitära kriser”.<sup>85</sup> Policyramverket uppger vidare att ”[genom] att lägga mer kraft på konfliktlösning, katastrofriskreducering, utbildning, hållbart utnyttjande av naturresurser, miljö- och klimatarbete samt långsiktig utveckling kommer regeringen att söka bidra till att kriser inte uppstår, blir utdragna och återkommande. Detta kräver förbättrade synergier, samordning och samarbete med de långsiktiga utvecklingssamarbete.”<sup>86</sup> Så kallade ”breda långsiktiga utvecklingsinsatser” förväntas också minska risken för, och konsekvenserna av, humanitära kriser.<sup>87</sup> Ovanstående skrivelser understryker också att det humanitära biståndet alltid måste utgå från de humanitära principerna, vilket innebär att samverkan inte får ske på bekostnad av de humanitära biståndets opartiska uppdrag.<sup>88</sup>

Eftersom de humanitära behoven har ökat i världen, anser regeringen att en bredare och mer effektiv ansats behövs som ”utöver humanitär finansiering fokuserar på konfliktförebyggande och långsiktigt utvecklingssamarbete för att minska framtida humanitära behov”.<sup>89</sup> Regeringen anser vidare att utvecklingssamarbetet har en viktig roll när det gäller att hantera grundorsakerna till humanitära kriser samt i att stärka människors och samhällens resiliens. Detta kräver ett nära samspel mellan humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklingssamarbete.<sup>90</sup> I regeringens regleringsbrev till Sida har regeringen också gett Sida flera uppdrag som delvis handlar om samverkan mellan humanitärt

<sup>84</sup> Regeringens skrivelse 2013/14:131 *Biståndspolitisk plattform*, s. 16, 31, 38.

<sup>85</sup> Regeringens skrivelse 2016/17:60 *Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd*, s. 40–41.

<sup>86</sup> *Ibid.* s. 41–42.

<sup>87</sup> *Ibid.* s. 47.

<sup>88</sup> Regeringens skrivelse 2013/14:131 *Biståndspolitisk plattform*, s. 38; Regeringens skrivelse 2016/17:60 *Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd*, s. 41.

<sup>89</sup> Regeringsbeslut UD2017/01299/KH, *Strategi för Sveriges humanitära bistånd genom Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) 2017–2020*, s. 2.

<sup>90</sup> *Ibid.*, s. 2. Detta är också i linje med de åtaganden som Sverige har gjort i Agenda 2030 och inom Sendairamverket för katastrofriskreducering 2015–2030.

bistånd och långsiktigt utvecklingssamarbete.<sup>91</sup> Exempelvis fick Sida i 2016 års regleringsbrev ett uppdrag som rörde kapacitetsbyggnad och resiliens mot katastrofer. Uppdraget inkluderade även hur Sida planerade att stärka motståndskraften mot naturkatastrofer och konfliktrelaterad sårbarhet.<sup>92</sup> Regeringen skriver dock inte något om samverkan mellan humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklingssamarbete i Sidans instruktion.<sup>93</sup>

Regeringen har under de senaste åren gjort åtaganden inom ramen för flera internationella överenskommelser som rör samverkan. Till exempel har regeringen förbundit sig till att genomföra Sendairamverket för katastrofriskreducering 2015–2030, Agenda 2030 och Grand Bargain. Enligt regeringen har dessa åtaganden bidragit till en ökad insikt om betydelsen av ett holistiskt och sammanlänkat angreppssätt för att minska risken för och konsekvenserna av, humanitära kriser och katastrofer.<sup>94</sup> Samverkan uppmuntras också i den så kallade Parisdeklarationen från 2005, vilket har varit en av de mest tongivande överenskommelserna inom internationellt bistånd. Parisdeklarationen säger, bland annat, att givare ska arbeta för att överbrygga glappet mellan humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklingssamarbete.<sup>95</sup> Den svenska regeringen har uttryckt höga ambitioner ifråga om att implementera dessa internationella överenskommelser.<sup>96</sup> Såväl inom det internationella givarsamfundet som på Sida benämns arbetet med samverkan också som ett *nexus* mellan det humanitära biståndet och det långsiktiga utvecklingssamarbetet. Under de senaste åren har detta arbete breddats till att inkludera ett freds- och säkerhetsperspektiv, och många svenska och internationella biståndsaktörer pratar därför om ett *trippel-nexus*.<sup>97</sup>

<sup>91</sup> Förutom de uppdrag som nämns nedan har regeringen bland annat gett Sida i uppdrag att rapportera biståndet genom multilaterala organisationer, målkonflikter och samstämmighet inom ramen för PGU (Regeringsbeslut UD2016/20546/IU, s. 5) samt att komma in med ett underlag för Agenda 2030 och de globala målen för hållbar utveckling (Regeringsbeslut UD2017/20467/IU, s. 6).

<sup>92</sup> Regeringsbeslut UD2016/20546/IU, s. 5.

<sup>93</sup> Se Förordning (2010:1080) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida).

<sup>94</sup> Regeringsbeslut UD2017/01299/KH, *Strategi för Sveriges humanitära bistånd genom Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete*, s. 2.

<sup>95</sup> OECD/DAC, *The Paris declaration on aid effectiveness and the Accra Agenda for Action 2005/2008*, 2008, s. 19, se också s. 2.

<sup>96</sup> Se till exempel Regeringen, "Handlingsplan Agenda 2030", hämtad 2018-06-19; Regeringens skrivelse 2015/16:182 *Politiken för global utveckling i genomförandet av Agenda 2030*, s. 33.

<sup>97</sup> Intervju fyra personer UD #1, se också Professionals in Humanitarian Assistance and Protection, "What is the "humanitarian-development-peace nexus"?", hämtad 2018-11-09.

### 3.2.2 Avsaknad av gemensamma målformuleringar på strateginivå försvårar samverkan

Det övergripande målet för svenskt internationellt bistånd är, som tidigare nämnts, ”att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck”.<sup>98</sup> För det humanitära biståndet finns även ett separat övergripande mål: ”att bidra till att rädda liv, lindra nöd och upprätthålla mänsklig värdighet till förmån för nödlidande människor som har utsatts för, eller står under hot att utsättas för, väpnade konflikter, naturkatastrofer eller andra katastrofliknande förhållanden”.<sup>99</sup> Dessa två mål var formulerade på samma sätt under hela den granskade perioden (2015–2017), men regeringens beskrivning av hur de två målen förhåller sig till varandra har förändrats. I biståndsplattformen utgjorde målet för det humanitära biståndet ett av sex delmål som tillsammans skulle bidra till att uppfylla det övergripande målet för internationellt bistånd.<sup>100</sup> I policyramverket är målet med det humanitära biståndet inte längre ett uttalat delmål. Istället är det angivet i samband med det övergripande målet, utan något förtydligande om hur de två målen förhåller sig till varandra.<sup>101</sup> På fråga från Riksrevisionen har Utrikesdepartementet gjort ett förtydligande där de uppger att målet för det humanitära biståndet är underordnat det övergripande målet för Sveriges internationella bistånd. Det humanitära biståndsmålet är, enligt Regeringskansliet, en specificering av vad det humanitära biståndet ska uppnå inom ramen för det övergripande målet.<sup>102</sup> Regeringskansliet har dock inte förtydligat *hur* det humanitära biståndet ska bidra till det övergripande biståndsmålet.

Denna oklarhet avspeglas i de granskade strategierna. Riksrevisionen har inte kunnat identifiera några gemensamma målformuleringar på strateginivå för de granskade landstrategierna och de två humanitära strategier som gällde under granskningsperioden. Avsaknaden av gemensamma mål bidrar till att bibehålla uppdelningen mellan det humanitära biståndet och det långsiktiga utvecklingssamarbetet. Dock står inga av målformuleringarna i direkt konflikt med varandra.<sup>103</sup> Flera av de granskade landstrategierna har målformuleringar

<sup>98</sup> Prop. 2017/18:1 *Budgetpropositionen för 2018 – Utgiftsområde 7*, s. 16, se också prop. 2013/14:1 *Budgetpropositionen för 2014 – Utgiftsområde 7*, bet. 2013/14:UU2.

<sup>99</sup> Regeringens skrivelse 2016/17:60 *Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd*, s. 3–4; Regeringens skrivelse 2013/14:131 *Biståndspolitisk plattform*, s. 38.

<sup>100</sup> Regeringens skrivelse 2013/14:131 *Biståndspolitisk plattform*, s. 38.

<sup>101</sup> Regeringens skrivelse 2016/17:60 *Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd*, s. 3–4.

<sup>102</sup> E-post från Utrikesdepartementet, 2018-12-14.

<sup>103</sup> Regeringsbeslut UF2013/70393/UD/AF, *Bilaga: Resultatstrategi för Sveriges internationella bistånd till Sydsudan 2014–2016*; Regeringsbeslut UF2013/72260/UD/AF, *Resultatstrategi för Sveriges internationella bistånd i Sudan 2014–2016*; Regeringsbeslut UF2014/51155/UD/ASO, *Bilaga: Resultatstrategi för Sveriges internationella bistånd till Bangladesh 2014–2019*; Regeringsbeslut



som ligger nära formuleringarna i de granskade humanitära strategierna, bland annat om resiliens. Exempelvis är ett av målen för det svenska utvecklingssamarbetet med Etiopien ”stärkt motståndskraft mot miljöpåverkan, klimatförändringar och naturkatastrofer”.<sup>104</sup> Det är i linje med de skrivningar om resiliens och katastrofförebyggande som finns i strategierna för humanitärt bistånd.<sup>105</sup> Den humanitära strategin från 2017 innehåller inte något mål som handlar om resiliens. Däremot säger den att resiliens, tillsammans med jämställdhet och konfliktkänslighet, systematiskt ska integreras i det humanitära biståndet.<sup>106</sup> Resiliens utgör enligt strategin också en ”skärningspunkt [där] samspelet mellan humanitärt stöd och långsiktigt utvecklingssamarbete ska stärkas”.<sup>107</sup> Det finns således tematiska beröringspunkter mellan strategierna. Dock skulle gemensamma målformuleringar på strateginivå förbättra förutsättningarna för samverkan eftersom de flesta av Sidas insatser utformas och finansieras i förhållande till målen för en specifik strategi. Anledningen är att det är så myndighetens resultat ska rapporteras till regeringen.<sup>108</sup>

---

UF2014/68018/UD/MENA, *Bilaga: Strategi för Sveriges internationella utvecklingssamarbete med Palestina 2015–2019*; Regeringskansliet, *Resultatstrategi för Sveriges internationella bistånd till Afghanistan 2014–2019*, 2013c; Regeringsbeslut UD2015/201/AF, *Bilaga: Strategi för Sveriges utvecklingssamarbete med Demokratiska Republiken Kongo 2015-2019*; Regeringsbeslut UD2016/01030/AF, *Bilaga: Strategi för Sveriges utvecklingssamarbete med Kenya 2016-2020*; Regeringsbeslut UD2016/04313/AF, *Bilaga: Strategi för Sveriges utvecklingssamarbete med Etiopien 2016-2019*; Regeringsbeslut UD2016/10924/AF, *Bilaga: Strategi för Sveriges utvecklingssamarbete med Mali 2016-2020*; Regeringskansliet, *Resultatstrategi för Sveriges internationella bistånd till Somalia 2013–2017*, 2013a; Regeringskansliet, *Resultatstrategi för Sveriges internationella bistånd till Myanmar 2013–2017*, 2013b.

<sup>104</sup> Regeringsbeslut UD2016/04313/AF, s. 1.

<sup>105</sup> Regeringsbeslut UF2011/19399/UD/SP, *Strategi för humanitärt bistånd genom Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) 2011-2014*, s. 10–11; Regeringsbeslut UD2017/01299/KH, *Strategi för Sveriges humanitära bistånd genom Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) 2017–2020*, s. 6.

<sup>106</sup> Regeringsbeslut UD2017/01299/KH, *Strategi för Sveriges humanitära bistånd genom Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) 2017–2020*, s. 1. Delmålen för den humanitära strategin från 2017 är behovsbaserad, snabb och effektiv humanitär respons; ökat skydd för krisdrabbade människor samt ökad respekt för den internationella humanitära rätten och de humanitära principerna; ökad inflytande för krisdrabbade människor; sam stärkt kapacitet och effektivitet i det humanitära systemet.

<sup>107</sup> Ibid. s. 6.

<sup>108</sup> Regeringsbeslut UF2013/72260/UD/AF; Regeringsbeslut UF2014/51155/UD/ASO, s. 1; Regeringsbeslut UF2014/68018/UD/MENA; Regeringsbeslut UD2015/201/AF, s. 2; Regeringsbeslut UD2016/01030/AF, s. 4; Regeringsbeslut UD2016/04313/AF, s. 1; Regeringsbeslut UD2016/10924/AF; Regeringskansliet, 2013a, s. 6.

### 3.2.3 Samverkan i analys och genomförande av strategier

Vad strategier på biståndsområdet ska innehålla framgår av specifika riktlinjer.<sup>109</sup> Riktlinjerna från 2013 nämner inte humanitärt bistånd eller samverkan. Däremot uppger de att en komplementaritet mellan olika resultatstrategier ska eftersträvas och att svenskt bistånd måste vara flexibelt och erbjuda differentierade samarbetsformer.<sup>110</sup> Riktlinjerna från 2017 specificerar att strategierna, i de fall det är relevant, ska uppge hur Sida genom en kombination av humanitära insatser och långsiktigt utvecklingssamarbete ska kunna möta de behov som finns i partnerländer, samtidigt som de understryker att det är av yttersta vikt att de humanitära principerna respekteras. Riktlinjerna specificerar vidare att samordning och synergier mellan strategier för utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd ska eftersträvas för att öka effektiviteten och kvaliteten i biståndet. Detta kan exempelvis göras genom strategiöverskridande analys och planering, samt gemensamma målformuleringar.<sup>111</sup> Riktlinjerna från 2017 antogs i december det året, och hade därmed inte hunnit få genomslag under den granskade perioden. Riksrevisionen har ändå valt att inkludera dem i granskningen eftersom de visar att regeringen har förtydligat styrningen på samverkansområdet genom dessa riktlinjer.

I de två humanitära strategier som gällde under den granskade perioden<sup>112</sup> understryks vikten av att samverka med det långsiktiga utvecklingssamarbetet i genomförandet av det humanitära biståndet. Det handlar till exempel om att samverka för att förebygga katastrofer, skapa hållbara lösningar på humanitära kriser och arbeta parallellt med återuppbyggnad.<sup>113</sup> Sidas humanitära bistånd ska utveckla arbetsmetoder för att ”ett närmare operationellt samarbete [med det långsiktiga utvecklingssamarbetet] ska ske också på landnivå, genom gemensamma analyser, planering och långsiktiga målformuleringar”.<sup>114</sup> I samtliga av de granskade landstrategiernas kontextbeskrivningar ingår även analyser av den humanitära situationen, eftersom den påverkar det långsiktiga

<sup>109</sup> Regeringsbeslut 2017-12-21, *Riktlinjer för strategier inom svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd*. De riktlinjer som framför allt varit aktuella under den granskade perioden är regeringspromemoria 2013-07-11, *Riktlinjer för resultatstrategier inom Sveriges internationella bistånd*.

<sup>110</sup> Regeringspromemoria 2013-07-11, *Riktlinjer för resultatstrategier inom Sveriges internationella bistånd*. Noteras bör att de riktlinjer som föregick dessa innehöll skrivningar om samverkan, se Regeringskansliet, *Riktlinjer för samarbetsstrategier*, s. 42, 2010.

<sup>111</sup> Regeringsbeslut 2017-12-21, *Riktlinjer för strategier inom svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd*, s. 4 och 6–7.

<sup>112</sup> Se bilaga 3 för en lista över de skrivelser och strategier som gällde under den granskade perioden.

<sup>113</sup> Regeringsbeslut UF2011/19399/UD/SP, *Strategi för humanitärt bistånd genom Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) 2011-2014*, s. 10–11; Regeringsbeslut UD2017/01299/KH, *Strategi för Sveriges humanitära bistånd genom Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) 2017–2020*, s. 6–7.

<sup>114</sup> Regeringsbeslut UD2017/01299/KH, *Strategi för Sveriges humanitära bistånd genom Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) 2017–2020*, s. 7.

utvecklingssamarbetet. I landstrategierna kartläggs, exempelvis, respektive lands sårbarhet för naturkatastrofer och klimatförändringar och de flykting- och konfliktsituationer som förekommer.<sup>115</sup> I sex av tolv granskade landstrategier anger regeringen att verksamheten ska samverka med humanitärt stöd när så är lämpligt.<sup>116</sup> Det handlar till exempel om samverkan för att underlätta övergången från humanitärt bistånd till långsiktigt utvecklingssamarbete.<sup>117</sup>

### 3.3 Mandat- och arbetsfördelning samt möjligheter till samfinansiering och samrapportering

I detta avsnitt undersöker Riksrevisionen om regeringen har tydliggjort mandat- och arbetsfördelningen mellan det humanitära biståndet och det långsiktiga utvecklingssamarbetet inom Sida. Vidare undersöker Riksrevisionen vilka möjligheter till samfinansiering och samrapportering som ges i regeringens styrning, med utgångspunkten att det endast ska göras i de fall där den inte riskerar att äventyra de humanitära principerna om humanitet, neutralitet, oberoende och opartiskhet.

#### 3.3.1 En tydlig mandat- och arbetsfördelning

Riksrevisionen konstaterar att mandat- och arbetsfördelningen är tydlig i regleringsbrev och strategier. Bland annat ska det humanitära biståndet utgå från globala humanitära behov och de humanitära principerna, medan det långsiktiga utvecklingssamarbetet ska bidra till minskad fattigdom.<sup>118</sup> Regeringen understryker att samverkansarbetet ska präglas av denna tydliga arbetsfördelning, som är baserad på mandat.<sup>119</sup> Regeringen framhåller också att komplexa kriser kräver mandatöverskridande samarbete mellan humanitärt bistånd och långsiktigt

<sup>115</sup> Jämför Regeringsbeslut UF2013/70393/UD/AF, s. 2; Regeringsbeslut UF2013/72260/UD/AF, s. 1–2; Regeringsbeslut UF2013/72334/UD/AF, *Bilaga: Resultatstrategi för Sveriges internationella bistånd till Uganda 2014–2018*, s. 1; Regeringsbeslut UF2014/51155/UD/ASO, s. 2; Regeringsbeslut UF2014/68018/UD/MENA; Regeringskansliet, 2013) *Resultatstrategi för Sveriges internationella bistånd till Afghanistan 2014–2019*, s. 4–5; Regeringsbeslut UD2015/201/AF, s. 3; Regeringsbeslut UD2016/01030/AF; Regeringsbeslut UD2016/04313/AF, s. 6; Regeringsbeslut UD2016/10924/AF, s. 4; Regeringskansliet, 2013a, s. 2; Regeringskansliet, 2013b, s. 2–3.

<sup>116</sup> Regeringsbeslut UF2013/70393/UD/AF, s. 2; Regeringsbeslut UF2013/72260/UD/AF, s. 2; Regeringsbeslut UF2014/68018/UD/MENA; Regeringsbeslut UD2016/01030/AF, s. 4; Regeringsbeslut UD2016/04313/AF, s. 6; Regeringsbeslut UD2016/10924/AF.

<sup>117</sup> Regeringsbeslut UD2016/01030/AF, s. 4; Regeringsbeslut UD2016/04313/AF, s. 6; Regeringsbeslut UD2016/10924/AF.

<sup>118</sup> Regeringens skrivelse 2016/17:60 *Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd*; Regeringsbeslut UD2017/01299/KH, *Strategi för Sveriges humanitära bistånd genom Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) 2017–2020*.

<sup>119</sup> Regeringens skrivelse 2016/17:60 *Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd*, s. 41–42 och 47; Regeringsbeslut UD2017/01299/KH, *Strategi för Sveriges humanitära bistånd genom Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) 2017–2020*, s. 2 och 7. Se också prop. 2002/03:122. *Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling*.

utvecklingssamarbete, förbehållet att de humanitära principerna om humanitet, opartiskhet, neutralitet och oberoende värnas samt att de humanitära aktörernas opartiskhet och särart respekteras.<sup>120</sup>

### 3.3.2 Oklara möjligheter till samfinansiering och samrapportering i regeringens styrdokument

Alla strategier sorterar in under en specifik anslagspost i regeringens regleringsbrev till Sida.<sup>121</sup> Målen för strategierna styr användningen av medel inom varje specifik anslagspost. Hur Sidas regleringsbrev och strategier är formulerade är därmed av central betydelse för Sidas möjligheter till att, när så är lämpligt, stödja en och samma insats med medel från båda biståndsformerna.

Riktlinjerna för samarbetsstrategier specificerar att i den årliga strategirapporteringen ska resultat rapporteras i förhållande till varje strategis sektorer och mål.<sup>122</sup> Av riktlinjerna från 2013 framgår exempelvis att ”insatser som får stöd inom ramen för strategin ska kunna härledas till något av strategins förväntade resultat”.<sup>123</sup> Riktlinjerna nämner inget om möjligheter till samrapportering av insatser som finansierats med medel från både humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklingssamarbete.<sup>124</sup> Det framgår inte heller av Sidas regleringsbrev för åren 2015–2017 om det finns möjligheter för Sida att samfinansiera eller göra en gemensam återsrapportering för insatser som rör flera

<sup>120</sup> Se fotnot 119.

<sup>121</sup> Regeringsbeslut UD2016/02092/USTYR, *Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete*; Regeringsbeslut UD2016/20546/IU, *Regleringsbrev för budgetåret 2016 med avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete*; Regeringsbeslut UD2017/20467/IU, *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete*.

<sup>122</sup> Regeringspromemoria 2013-07-11, *Riktlinjer för resultatstrategier inom Sveriges internationella bistånd*; Regeringsbeslut 2017-12-21, *Riktlinjer för strategier inom svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd*.

<sup>123</sup> Regeringspromemoria 2013-07-11, *Riktlinjer för resultatstrategier inom Sveriges internationella bistånd*, s. 12, se också s. 18. I enlighet med 3 kap. 1 § Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag som alla myndigheter som lyder omedelbart under regeringen ska följa, redovisar Sida resultat i förhållande till anslagspost och strategi även i sin årsredovisning. Se Sida, *Sidas årsredovisning för 2015, 2016*; Sida, *Sidas årsredovisning för 2016, 2017*; Sida, *Sidas årsredovisning för 2017, 2018*. I årsredovisningen rapporterar Sida verksamhetsresultat per strategi, vilket huvudsakligen handlar om Sidas förmåga att genomföra biståndet, snarare än resultaten av densamma, se Sida, *Sidas årsredovisning för 2017, 2018*, s. 8. Av Förordning (2000:605), som nämndes ovan, framgår att resultatredovisningen ska utgå från de uppgifter som framgår av myndighetens instruktion och till vad regeringen har angett i regleringsbrev eller i något annat beslut. Bestämmelsen har ändrat lydelse under den granskade perioden och har även en ny lydelse från och med den 1 januari 2019. Skyldigheten att redovisa utifrån instruktion, regleringsbrev och andra regeringsbeslut har dock gällt under hela den granskade perioden.

<sup>124</sup> Regeringspromemoria 2013-07-11, *Riktlinjer för resultatstrategier inom Sveriges internationella bistånd*; Regeringsbeslut 2017-12-21, *Riktlinjer för strategier inom svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd*.

strategier.<sup>125</sup> Det innebär att resultaten för det humanitära biståndet respektive utvecklingssamarbetet hittills har rapporterats separat. Sidas resultatredovisning innehåller visserligen skrivningar om samverkan, men då inom ramen för rapportering av enskilda strategier.<sup>126</sup>

När det gäller möjligheter till samfinansiering framgår det av den humanitära strategin från 2011 att återuppbyggnad i utvecklingskontexter kan belasta det humanitära anslaget för att säkerställa flexibilitet i finansieringen, det vill säga att humanitära medel kan användas för mer långsiktiga utvecklingsinsatser.<sup>127</sup> Någon liknande skrivning finns däremot inte i strategin för humanitärt bistånd från 2017.<sup>128</sup> Av de landstrategier som Riksrevisionen har granskat framgår det inte om samfinansiering är möjlig. Däremot står det i flera strategier att det finns en viss flexibilitet i finansieringen genom att det långsiktiga utvecklingssamarbetet kan kombineras med mindre, katalytiska och tidsbegränsade insatser.<sup>129</sup>

### 3.4 Sammanfattande iakttagelser

Riksrevisionens viktigaste iakttagelser när det gäller om regeringens styrning av det internationella biståndet har möjliggjort samverkan mellan det humanitära biståndet och utvecklingssamarbetet är följande:

- Samverkan mellan humanitärt bistånd och utvecklingssamarbetet är ett prioriterat område i regeringens styrdokument.
- Samverkan försvåras av att regeringen inte har tagit fram några gemensamma målformuleringar för de två biståndsformerna på strateginivå.
- Det finns en tydlig mandat- och arbetsfördelning mellan det humanitära biståndet och det långsiktiga utvecklingssamarbetet.
- Regeringen har inte tydliggjort vilka eventuella möjligheter Sida har att samfinansiera och samrapportera humanitära biståndsinsatser och långsiktiga utvecklingsinsatser.

<sup>125</sup> Regeringsbeslut UD2016/02092/USTYR; Regeringsbeslut UD2016/20546/IU; Regeringsbeslut UD2017/20467/IU. De regleringsbrev som analyserats här är det sista för respektive år som regeringen fattat beslut om.

<sup>126</sup> Sida, *Sidas årsredovisning för 2015*, 2016; Sida, *Sidas årsredovisning för 2016*, 2017; Sida, *Sidas årsredovisning för 2017*, 2018.

<sup>127</sup> Regeringsbeslut UF2011/19399/UD/SP, *Strategi för humanitärt bistånd genom Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) 2011-2014*, s. 11, se också s. 2. Strategin förlängdes till 2017, då den ersattes av Regeringsbeslut UD2017/01299/KH, *Strategi för Sveriges humanitära bistånd genom Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) 2017-2020*.

<sup>128</sup> Regeringsbeslut UD2017/01299/KH, *Strategi för Sveriges humanitära bistånd genom Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) 2017-2020*.

<sup>129</sup> Regeringsbeslut UF2013/72334/UD/AF, s. 4; Regeringsbeslut UD2015/201/AF, s. 5; Regeringsbeslut UD2016/01030/AF; Regeringsbeslut UD2016/04313/AF, s. 6. Liknande skrivningar finns också i Regeringsbeslut UF2013/72260/UD/AF, Regeringsbeslut UF2013/70393/UD/AF; Regeringskansliet, 2013a, s. 3.

## 4 Förutsättningar för samverkan på Sida

### 4.1 Revisionsfråga och bedömningskriterier

I detta kapitel redovisar Riksrevisionen iakttagelser som rör den andra revisionsfrågan: *Har Sida utformat arbetet med det humanitära biståndet och det långsiktiga utvecklingssamarbetet så att de två biståndsformerna kan samverka?* För att besvara revisionsfrågan har Riksrevisionen, med utgångspunkt i de bedömningsgrunder och bedömningskriterier som beskrevs i avsnitt 1.4, granskat:

- Om Sida genom sin interna styrning, organisation och arbetsformer har skapat möjligheter för att samverkan ska kunna ske mellan humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklingssamarbete.
- Om Sidaanställda inom de två biståndsformerna arbetar gemensamt med analys, planering och målformulering.
- Om Sida har tydliggjort mandat- och arbetsfördelningen mellan aktörer inom de två biståndsformerna, samt hur samverkan ska ske givet denna fördelning.
- Om Sida har skapat förutsättningar för samfinansiering och samrapportering.

Ovanstående bedömningskriterier utgör, enligt Riksrevisionen, centrala förutsättningar för att samverkan mellan de båda biståndsformerna ska kunna äga rum på Sida.

### 4.2 Förutsättningar för samverkan i Sidas interna styrning, organisation och arbetsformer

Detta avsnitt handlar om huruvida Sidas ledning har säkerställt att myndigheten kan genomföra riksdagens och regeringens intentioner när det gäller samverkan. Riksrevisionen har undersökt om Sida, genom sin interna styrning, organisation och arbetsformer, har skapat förutsättningar för samverkan mellan de enheter och anställda som arbetar med humanitärt bistånd respektive långsiktigt utvecklingssamarbete. Med arbetsformer avser Riksrevisionen här avdelnings- och enhetsöverskridande moment såsom avstämningar, avrapporteringar och möten.

#### 4.2.1 Samverkan är ett prioriterat område i Sidas interna styrning

Av Riksrevisionens intervjuer med Sidaanställda framgår att samverkan är en viktig fråga för Sidas ledning, och att fokus på samverkan har ökat under de

senaste åren.<sup>130</sup> I Sidas verksamhetsplaner för 2016 och 2017 var det ett prioriterat område att etablera effektiva former för samverkan mellan humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklingssamarbete.<sup>131</sup> Bland annat skrev Sida i verksamhetsplanen för 2016 att myndigheten skulle åstadkomma en rad så kallade *förflyttningar* till 2018. En av dessa förflyttningar innebar att etablera ”effektiva former för ett fungerande samspel mellan humanitärt och långsiktigt utvecklingssamarbete för hållbar utveckling”.<sup>132</sup> Sidas intention med förflyttningen var att säkerställa att det fanns en helhetssyn i analysen av kontexten i respektive partnerland mellan humanitära insatser och långsiktigt utvecklingssamarbete, så att samspelet mellan de två biståndsformerna skulle bli så effektivt som möjligt.<sup>133</sup>

#### 4.2.2 Oklar intern styrning av hur samverkan ska genomföras

Även om samverkan framhållits som en central fråga på Sida, fanns det under den granskade perioden inga myndighetsövergripande styrdokument utöver verksamhetsplanerna som berörde hur samverkan ska gå till.

Verksamhetsplanerna tydliggör som nämnt att samverkan är ett prioriterat område, att det ska finnas effektiva former för samspel och en helhetssyn i analysarbetet, men de går inte in i detalj på hur detta ska gå till. Ingen av de handläggare eller landchefer som Riksrevisionen har intervjuat har refererat till Sidas verksamhetsplaner, och vid förfrågan har de inte heller kunnat beskriva hur Sidas ledning eventuellt har främjat samverkan genom sin styrning.<sup>134</sup> Det finns visserligen flera interna så kallade arbetsdokument som rör samverkan, men det framgår inte i vilken utsträckning de ska vara styrande.<sup>135</sup> Enligt Sida används dokumenten i verksamheten,<sup>136</sup> men Riksrevisionen noterar att ingen av de handläggare som Riksrevisionen har intervjuat på utlandsmyndigheterna eller på den humanitära enheten har nämnt dessa dokument. Det är således oklart i vilken utsträckning dokumenten har använts. Av den interna utvärdering som Sida gjort av samspelet mellan humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklingssamarbete

<sup>130</sup> Intervju tre resilienspersoner Sida #3; Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #18; Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #14.

<sup>131</sup> Sida, *Sidas verksamhetsplan för 2017*, 2016, s. 6; Sida, *Sidas verksamhetsplan 2016*, 2015, s. 10. Detta har varit en fortsatt prioritering i Sidas VP under 2018, se Sida, *Sidas verksamhetsplan för 2018*, 2017, s. 8.

<sup>132</sup> Sida, *Sidas verksamhetsplan 2016*, 2015, s. 8.

<sup>133</sup> Ibid., s. 10.

<sup>134</sup> Riksrevisionen hänvisar inte till specifika intervjuutgållfällen här eftersom samtliga intervjupersoner fått frågan utan att avge svar.

<sup>135</sup> Sida, *Increasing focus on risk, resilience and humanitarian/development nexus at Sida's Africa Department*, u.å.; Sida, *Designing relief and development to enhance resilience and impact*, 2016; Sida, *Work plan 2016 & 2017 – resilience. Africa Department*, u.å.; Sida, *Resilience Brief – Approaches to Resilience, Why, What and How? DRAFT*, 2018.

<sup>136</sup> Sida, *Promemoria. Sidas svar på Riksrevisionens uppföljningsfrågor inom granskning "Samverkan mellan Sidas humanitära bistånd och långsiktigt utvecklingssamarbete"*, 2019-04-23. Ärendenummer: 19/000618, 2019.

framkommer inte heller vilka åtgärder Sidas ledning har vidtagit för att skapa former för samverkan.<sup>137</sup>

Utöver de arbetsdokument som nämns ovan finns det också dokument som är specifika för genomförandet av de två biståndsformerna. Inom det humanitära biståndet tas humanitära krisanalyser fram,<sup>138</sup> och inom det långsiktiga utvecklingssamarbetet författas strategiplaner.<sup>139</sup> De humanitära krisanalyser och strategiplaner som Riksrevisionen har tagit del av innehåller beskrivningar av såväl den generella utvecklingskontexten som den humanitära situationen. I dessa dokument diskuteras samverkan i varierande utsträckning (se avsnitt 4.3).<sup>140</sup>

Fram till 2014 hade Sida tryckta dokument som angav ramarna för hur beredning, genomförande och uppföljning av insatser skulle gå till.<sup>141</sup> Dessa dokument ersattes 2014 av två andra hjälpmedel. Det första är Trac, ett digitalt system för beredning av insatser.<sup>142</sup> I Trac finns ett stort antal hjälptexter som ska guida handläggarna genom beredningen. Endast en av dessa hjälptexter innehåller en skrivning som specifikt rör samverkan: ”Humanitärt bistånd kan, när sammanhanget tillåter, också ge möjligheter att länka till utvecklingsinsatser och/eller nationella utvecklingsplaner som en medveten strategi för att minska framtida humanitära behov. Om detta är applicerbart, beskriv hur.”<sup>143</sup>

Det andra hjälpmedel som sedan 2014 används i insatsberedningen är Sidas interna *Regel för att hantera biståndsinsatser*.<sup>144</sup> Sidas interna regel innehåller dock ingen information om *hur* insatser ska genomföras. Syftet med regeln är att säkerställa kvalitet och effektivitet i insatshanteringen genom att fastställa en hantering som tillgodoser behovet av information för uppföljning, utvärdering och dialog samt dokumentation av insatshanteringen. Regeln för att hantera

<sup>137</sup> Sida, *Samspel mellan humanitärt bistånd och utvecklingssamarbete – från VP-prioritering till praktik*, 2017; se också Sida, *Management response/Ställningstagande till utvärdering* (2017-12-07), 2017.

<sup>138</sup> De humanitära krisanalyserna görs årligen och berör situationen i de partnerländer som får omfattande humanitärt bistånd från Sida. Se Sida, *Humanitarian Crisis Analysis – template 2019*, u.å. Riksrevisionen har efterfrågat motsvarande dokument för åren 2015–2017, men sådana finns enligt uppgift ej tillgängliga på Sida.

<sup>139</sup> Strategiplanerna är årliga verksamhetsplaner där Sida operationaliserar regeringens landstrategier.

<sup>140</sup> Noteras bör att Sida får i uppdrag från regeringen att ta fram underlag för strategier. Riksrevisionen har tagit del av samtliga strategiunderlag för de strategier som ingår i granskningen. Eftersom flertalet av underlagen tagits fram före den granskade perioden och då det är regeringen som fattar det slutgiltiga beslutet om strategierna har Riksrevisionen valt att inte ta med underlagen i granskningen.

<sup>141</sup> En av de sista handböckerna för insatshantering var Sida, *Så arbetar Sida – En vägledning till principer, procedurer och arbetsmetoder*, 2005.

<sup>142</sup> Se e-post från processutvecklare på Sida, 2018-11-05; Sida *Utskrift av Tracs hjälptexter för normal handläggning av en insats*, 2016-09-16.

<sup>143</sup> Sida *Utskrift av Tracs hjälptexter för normal handläggning av en insats*, 2016-09-16.

<sup>144</sup> Se Sida, *Regel för att hantera biståndsinsatser, reviderad 2016-09-12*, 2016; *Regel för att hantera biståndsinsatser, reviderad 2018-06-20*, 2018.



biståndsinsatser innehåller ingen skrivning om samverkan och det framgår inte i vilka fall samverkan ska övervägas.<sup>145</sup>

#### 4.2.3 Humanitära fokalpunkter: nyckelaktörer i Sidas samverkansarbete

Handläggningen av det humanitära biståndet och det långsiktiga utvecklingssamarbetet skiljer sig åt. Det humanitära biståndet handläggs av personal på Sidas huvudkontor i Stockholm, medan det långsiktiga utvecklingssamarbetet i stor utsträckning handläggs av den personal som är placerad vid utlandsmyndigheten i respektive partnerland.<sup>146</sup> Sida har en så kallad humanitär fokalpunkt placerad på utlandsmyndigheterna i de länder där Sverige bedriver både utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd.<sup>147</sup> Den humanitära fokalpunkten är en handläggare som är anställd inom ramen för Sidas utvecklingssamarbete, men vars tjänst också rör humanitärt bistånd. Den humanitära fokalpunkten har därmed en delad tjänst och arbetar både med det humanitära biståndet och det långsiktiga utvecklingssamarbetet. För de arbetsuppgifter som fokalpunkten har inom det humanitära biståndet finns en arbetsbeskrivning som den humanitära enheten ansvarar för.<sup>148</sup> I fokalpunkternas arbetsuppgifter ingår att vara kontaktperson för den humanitära enheten i Stockholm, och att vara humanitär rådgivare för övriga handläggare på respektive utlandsmyndighet. Kontakt mellan den humanitära enheten och utlandsmyndigheterna sker därmed till stor del genom fokalpunkterna. Detta innebär att de har en central roll i samverkansarbetet.<sup>149</sup> Utöver detta sker kontakt mellan den humanitära enheten och utlandsmyndigheterna också genom cheferna på den humanitära enheten respektive landcheferna på utlandsmyndigheterna, och vid de årliga humanitära fältdagarna då humanitära fokalpunkter och representanter för den humanitära enheten träffas i Stockholm. Hur arbetsfördelningen ser ut och vilken roll den humanitära fokalpunkten har

<sup>145</sup> Sida, *Regel för att hantera biståndsinsatser, reviderad 2016-09-12*, 2016. Se också Sida, *Regel för att hantera biståndsinsatser, reviderad 2018-06-20*, 2018.

<sup>146</sup> Det finns undantag från detta. Till exempel handläggs utvecklingssamarbetet med Somalia vid utlandsmyndigheten i Kenya på grund av att Sverige inte har någon ambassad eller motsvarande i Somalia.

<sup>147</sup> Utöver fokalpunkterna fanns det utlandsmyndigheten i Kenya också en Sidaanställd vars tjänst inkluderade att främja resiliens (samma person var också humanitär fokalpunkt för Somalia). På utlandsmyndigheten i DRK fanns det utöver den humanitära fokalpunkt, en Sidaanställd som hade ansvar för resiliensfrågor. Under 2019 har Sida också rekryterat personal som ska arbeta inom ramen för både det humanitära biståndet och utvecklingssamarbetet, så kallade resiliensinsatser. Se Sida, *Promemoria. Sidas svar på Riksrevisionens granskning "Samverkan mellan Sidas humanitära bistånd och långsiktigt utvecklingssamarbete"*, 2019-04-05. Ärendenummer: 19/000618, 2019.

<sup>148</sup> Sida, *Division of labour concerning contribution management, crisis analysis and dialogue in the implementation of Sida's humanitarian support*, 2018.

<sup>149</sup> Sida, *Evaluation of Sida's Humanitarian Assistance*, 2016, se också Intervju hum. fokusgrupp Sida #2.

varierar mellan utlandsmyndigheterna. På vissa utlandsmyndigheter arbetar personen i större utsträckning tillsammans med andra handläggare, landchefer och övrig ambassadpersonal med humanitära frågor, medan detta sker i mindre utsträckning på andra utlandsmyndigheter.<sup>150</sup>

Arbetsbeskrivningen för de humanitära fokalpunkterna specificerar också hur stor del av arbetstiden som dessa handläggare ska ägna åt humanitärt bistånd.<sup>151</sup> På två av de utlandsmyndigheter som ingår i granskningen arbetade de humanitära fokalpunkterna heltid med humanitärt bistånd under 2017 (DRK<sup>152</sup> och Palestina).<sup>153</sup> På resterande fyra utlandsmyndigheter (Bangladesh, Etiopien, Mali och Somalia) skulle fokalpunkterna enligt arbetsbeskrivningen ägna 10-50 procent av sin arbetstid åt humanitära frågor.<sup>154</sup> I tre av länderna (Bangladesh, Etiopien och Mali) har dock de humanitära fokalpunkternas tjänster inte utgjorts av humanitärt bistånd i den utsträckning som arbetsbeskrivningarna föreskriver.<sup>155</sup> Till exempel var positionerna som humanitär fokalpunkt vid utlandsmyndigheterna i Bangladesh och Etiopien vakanta, eller endast delvis tillsatta, under den granskade perioden. Enligt intervjupersoner är en anledning till detta att det sker en avvägning, ”ett pussel”, av tjänster på utlandsmyndigheterna och att det på grund av personal- eller kompetensbrist inte har varit möjligt att avsätta de avsedda resurserna.<sup>156</sup> I de fall där den humanitära fokalpunktens tjänst utgörs av 20 procent eller mindre krävs mer arbete från den humanitära enheten och av chefen för utvecklingssamarbetet på utlandsmyndigheten för att hantera det humanitära biståndet.<sup>157</sup> Enligt intervjupersoner påverkar också de begränsade resurserna för den humanitära fokalpunkten Sveriges möjligheter att delta i, och påverka, samordningen av det humanitära arbetet i partnerländerna. Det medför bland annat att fokalpunkten

<sup>150</sup> Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #13; Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #16; Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #17; Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #18.

<sup>151</sup> Sida, *Division of labour concerning contribution management, crisis analysis and dialogue in the implementation of Sida's humanitarian support*, 2016.

<sup>152</sup> I DRK arbetade den humanitära fokalpunkten heltid med humanitärt bistånd fram till och med augusti. Därefter utgjorde det humanitära arbetet 50 procent av tjänsten.

<sup>153</sup> Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #15; Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #17.

<sup>154</sup> Intervju landchef utlandsmyndighet #7; Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #13; Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #16; Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #18. På utlandsmyndigheten i Bangladesh fanns det dock ingen humanitär fokalpunkt vid tiden för Riksrevisionens intervjuer.

<sup>155</sup> Här skiljer sig intervjupersonernas utsagor från arbetsbeskrivningen. Jämför Sida, *Division of labour concerning contribution management, crisis analysis and dialogue in the implementation of Sida's humanitarian support*, 2016) med Intervju landchef utlandsmyndighet #7; Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #13.

<sup>156</sup> Intervju landchef utlandsmyndighet #8; Intervju landchef utlandsmyndighet #7; Intervju landchef utlandsmyndighet #9.

<sup>157</sup> Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #18; Intervju hum. fokusgrupp Sida #2; Intervju landchef utlandsmyndighet #7.

inte har möjlighet att delta i möten med andra humanitära givare i önskvärd utsträckning.<sup>158</sup> Intervjupersonernas beskrivning av situationen är också i linje med slutsatser som drogs i Sidas interna utvärdering från 2017,<sup>159</sup> där det framkom att samverkan är mer effektiv om det finns tillräckligt med resurser avsatta för den humanitära fokalpunkten på respektive utlandsmyndighet.<sup>160</sup> Enligt en strategirapport för det humanitära biståndet har den humanitära kapaciteten och engagemanget på utlandsmyndigheten ökat. Rapporten beskriver däremot inte på vilket sätt detta har skett.<sup>161</sup>

#### 4.2.4 Samverkan är personberoende

Flera Sidaanställda som Riksrevisionen har intervjuat beskriver samverkan som personberoende. Framför allt handlar det om vilken kompetens, vilken erfarenhet och vilka kontakter som de humanitära fokalpunkterna har.<sup>162</sup> Ett liknande mönster framträder i Sidas interna utvärdering av samspelet mellan humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklingssamarbete. Utvärderingen konstaterar att samverkan är personberoende och bygger på enskilda individers engagemang, samt att stöd på chefsnivå är en förutsättning för att samverkan ska kunna ske.<sup>163</sup>

Enligt ett antal intervjupersoner har det varit svårt att rekrytera handläggare till utlandsmyndigheterna med kompetens inom både humanitärt bistånd och relevant område inom utvecklingssamarbetet. Flera av de humanitära fokalpunkter som Riksrevisionen har intervjuat saknade också erfarenhet inom det humanitära området när de tillträdde sin aktuella tjänst.<sup>164</sup> Tre av fem intervjuade humanitära fokalpunkter är inte heller specifikt rekryterade för humanitär samordning, utan för att handlägga insatser inom ramen för det långsiktiga utvecklingssamarbetet.<sup>165</sup>

<sup>158</sup> Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #14; Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #13.

<sup>159</sup> Sida, *Samspel mellan humanitärt bistånd och utvecklingssamarbete – från VP-prioritering till praktik*, 2017.

<sup>160</sup> Ibid., s. 8–11.

<sup>161</sup> Sida, *Strategirapport år 1 för Strategi för Sveriges humanitära bistånd genom Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) 2017–2020*, 2018, s. 1.

<sup>162</sup> Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #18; Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #13; Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #17.

<sup>163</sup> Sida, *Samspel mellan humanitärt bistånd och utvecklingssamarbete – från VP-prioritering till praktik*, 2017, s. 8–11.

<sup>164</sup> Intervju hum.chef Sida #5; Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #13; Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #18.

<sup>165</sup> Handläggarna i Palestina och Somalia var dock rekryterade för att arbeta med humanitära frågor. Det saknades vid tiden för intervjuerna en humanitär fokalpunkt i Bangladesh. Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #13; Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #14; Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #16; Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #17; Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #18; Intervju landchef utlandsmyndighet #7.

Bristen på tidigare erfarenhet från humanitärt bistånd bland de humanitära fokalpunkterna har medfört att de måste lägga tid på att, på egen hand, bygga upp den kompetens och de nätverk som krävs för att samverkan ska kunna ske på ett effektivt sätt.<sup>166</sup> Intervjupersoner underströk att det är viktigt att relationen mellan den humanitära fokalpunkten och dennes motpart på den humanitära enheten fungerar, liksom att Sidas ledning och chefer är engagerade i och uppmuntrar till samverkan.<sup>167</sup> För att öka kompetensen på samverkansområdet efterfrågade flera intervjupersoner en mer strategisk kompetens- och metodutveckling på området. Till exempel efterlyste flera handläggare mer dokumentation av de samverkansmetoder som har prövats på Sida.<sup>168</sup>

#### 4.2.5 Oklara arbetsformer för samverkan

Av Riksrevisionens intervjuer framgick att det fanns en vilja att samverka hos medarbetare på Sida, men att det saknades tid och resurser eftersom frågan inte prioriterades i praktiken. Ett tema som återkom i intervjusvar var att det är många perspektiv som ska prioriteras i biståndet och det är därför inte tillräckligt att enbart uppge att samverkan är ett prioriterat område, eller att skriva in det i styrdokument. Flera av intervjupersonerna understryker att för att prioriteringen ska få genomslag måste resurser också tillsättas, exempelvis i form av ökade satsningar på de humanitära fokalpunkterna (se ovan).<sup>169</sup>

Vissa arbetsformer för samverkan finns inom Sida. 2017 anställdes en person på Sidas huvudkontor för att driva Afrika-avdelningens arbete med resiliens och samspel mellan humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklingsamarbete.<sup>170</sup> De humanitära fokalpunkterna spelar också en viktig roll, som tidigare nämnts, och det finns myndighetsövergripande satsningar som inkluderar samverkan. Exempelvis har det inom ramen för Sidas resiliensarbete funnits flera nätverk och resiliensutskott som bland annat har arbetat för att främja samverkan. Det har vid

<sup>166</sup> Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #13, jämför med Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #17; Intervju landchef utlandsmyndighet #12.

<sup>167</sup> Intervju landchef utlandsmyndighet #12; Intervju landchef utlandsmyndighet #9; Intervju landchef utlandsmyndighet #11; Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #17. Noteras bör att landchefer är bemyndigade att fatta beslut om insatser om de bedöms vara i linje med landstrategin och inte överstiger 80 miljoner kronor. Se Sida, *Handläggningsordning för Avdelning X*, u.å., s. 9; E-post från Sidas chefscontroller, 2019-02-27.

<sup>168</sup> Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #18; Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #13; Intervju landchef utlandsmyndighet #9; Intervju landchef utlandsmyndighet #11; Intervju hum. fokusgrupp Sida #2.

<sup>169</sup> Intervju hum. fokusgrupp Sida #2; Intervju landchef utlandsmyndighet #9; Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #14; Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #16; Intervju landchef utlandsmyndighet #11; Intervju landchef utlandsmyndighet #12. Under 2019 har dock flera nya resiliens- och samspelstjänster skapats på Sida. Dessa tjänster har dock tillkommit efter den av Riksrevisionen granskade perioden.

<sup>170</sup> Se Sida, *Promemoria. Sidas svar på Riksrevisionens granskning "Samverkan mellan Sidas humanitära bistånd och långsiktigt utvecklingsamarbete*, 2019-04-05. Ärendenummer: 19/000618, 2019.

intervjuer dock inte framkommit i vilken utsträckning de har arbetat systematiskt med frågan. Riksrevisionen har inte kunnat undersöka detta närmre, eftersom de inte längre var aktiva vid granskningens genomförande.<sup>171</sup>

Liknande nätverk finns också för flera tematiska områden på Sida, till exempel för jordbruk. Sidaanställda som Riksrevisionen har intervjuat uppgav dock att nätverken inte alltid inkluderade representanter för den humanitära enheten, och att samverkan inte i någon större utsträckning diskuterades inom ramen för dessa nätverk.<sup>172</sup>

Enligt intervjupersoner på Sidas huvudkontor hade det under den granskade perioden utvecklats ett informellt förhållningssätt för att främja samverkan på Sida.<sup>173</sup> Förhållningssättet omfattade tre pelare: 1) att arbeta gemensamt med analys baserat på risk och sårbarhet, 2) flexibel finansiering för resiliens och samspel och 3) stärkt dialog, samordning och lärande kring resiliens och samspel. Det är dock oklart vilken status detta förhållningssätt hade, vilka som skulle arbeta efter det och om det hade fått genomslag i genomförandet av biståndet. Pelarna nämns i dokument som kom under 2018, det vill säga efter den granskade perioden.<sup>174</sup> Ingen av handläggarna på utlandsmyndigheterna eller på den humanitära enheten nämnde detta arbetssätt i Riksrevisionens intervjuer.

Vid intervjutillfällena nämnde ingen av de humanitära fokalpunkterna heller den formella arbetsbeskrivning som finns för rollen som humanitär fokalpunkt.<sup>175</sup> På vissa utlandsmyndigheter fanns det informella rutiner för samordning med enheten för humanitärt bistånd på Sidas kontor i Stockholm, såsom regelbundna avstämningar. Intervjupersoner uppgav att på de utlandsmyndigheter där det inte fanns informella rutiner arbetade den humanitära fokalpunkten, tillsammans med den geografiska fokalpunkten på den humanitära enheten, med att ta fram

<sup>171</sup> Intervju tre resilienspersoner Sida #3.

<sup>172</sup> Intervju ämnessakk. Sida #21; Intervju ämnessakk. Sida #22; Intervju ämnessakk. Sida #23; Intervju två ämnessakk. Sida #24; Intervju ämnessakk. Sida #25.

<sup>173</sup> Intervju tre resilienspersoner Sida #3.

<sup>174</sup> Av de dokument som Sidaanställda refererar till när de pratar om de tre pelarna (det vill säga Sida, *Strategirapport år 1 för Strategi för Sveriges humanitära bistånd genom Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) 2017–2020*, 2018; Sida, *Resilience Brief – Approaches to Resilience, Why, What and How? DRAFT*, 2018; Sida, *Designing relief and development to enhance resilience and impact*, 2016) är det bara ett dokument som specificerar vilka pelarna är, nämligen Sida, *Resilience Brief – Approaches to Resilience, Why, What and How? DRAFT*, 2018.

<sup>175</sup> Sida, *Division of labour concerning contribution management, crisis analysis and dialogue in the implementation of Sida's humanitarian support*, 2016. Ingen av de intervjuade humanitära fokalpunkterna nämnde spontant arbetsbeskrivningen Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #13; Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #14; Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #16; Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #17; Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #18; Intervju landchef utlandsmyndighet #7. Riksrevisionen ställde ingen specifik fråga om arbetsbeskrivningen vid intervjuerna, men däremot ställdes frågor om arbetsformer och arbetsuppgifter.

sådana. Intervjuerna visade också att arbetsformerna för samverkan mellan geografiska fokalpunkter på den humanitära enheten och utlandsmyndigheterna varierade. I vissa fall fanns det rutiner för till exempel hur den humanitära fokalpunkten på utlandsmyndigheten ska rapportera till den geografiska fokalpunkten på den humanitära enheten,<sup>176</sup> medan det i andra fall skedde ad hoc då någon av parterna uppfattade att det finns ett behov.<sup>177</sup> Flera av de humanitära fokalpunkter som Riksrevisionen intervjuat beskrev att det saknades strukturer på Sida som uppmuntrade till samverkan. Samverkan uppgavs ofta falla utanför ramen för det ordinarie arbetet eftersom frågan låg utanför handläggarnas huvudsakliga arbetsområde. Att arbeta för samverkan uppgavs inte heller ge fördelar vid lönerrevision eller när det gäller karriärmöjligheter internt på Sida.<sup>178</sup> Att lägga tid på samverkansfrågor, snarare än på handläggning av långsiktiga utvecklingsinsatser, uppfattades vidare vara negativt för den enskilda handläggaren, särskilt eftersom handläggarens närmsta chef primärt arbetade med utvecklingssamarbetet i ett partnerland och inte med humanitärt bistånd.<sup>179</sup>

När det gäller samverkan internt på utlandsmyndigheterna skedde den på olika sätt. I de flesta fall kommunicerade den humanitära fokalpunkten om humanitära frågor med chefen för utvecklingssamarbetet och, i de fall sådana fanns, med fokalpunkten för resiliens. I Riksrevisionens urval fanns fokalpunkter för resiliens i DRK, Mali och Somalia. I Mali och Somalia var det dock samma person som var fokalpunkt för både humanitära frågor och resiliens. På en utlandsmyndighet förekom så kallade *HUM-fikor* där den humanitära fokalpunkten presenterade aktuell information om den humanitära situationen för sina kollegor under en fika.<sup>180</sup> På övriga utlandsmyndigheter uppgav intervjupersonerna att det inte skedde några möten där enbart humanitära spørsmål diskuterades. Däremot diskuterades den humanitära situationen vid möten då den generella situationen i partnerlandet avhandlades på utlandsmyndigheterna.

<sup>176</sup> Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #14; Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #17.

<sup>177</sup> Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #13; Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #16.

<sup>178</sup> Intervju hum. fokusgrupp Sida #2; Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #18; Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #17. Enligt Sida har det skett en förändring på detta område. Under 2019 har Sida rekryterat personal som ska arbeta inom ramen för både det humanitära biståndet och utvecklingssamarbetet, så kallade resiliensinsatser. Sida uppger att ett krav för att få en sådan tjänst var erfarenhet från att ha jobbat med resiliensfrågor, exempelvis som humanitär fokalpunkt på en utlandsmyndighet. Se Sida, *Promemoria. Sidas svar på Riksrevisionens granskning "Samverkan mellan Sidas humanitära bistånd och långsiktigt utvecklingssamarbete*, 2019-04-05. Ärendenummer: 19/000618, 2019.

<sup>179</sup> Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #18; Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #13; Intervju landchef utlandsmyndighet #11.

<sup>180</sup> Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #13.

### 4.3 Samverkan i analys, planering och målformulering

Analys, planering och målformulering är centrala delar i Sidas arbetsprocess. Samverkan mellan humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklingsamarbete kan framför allt ske i samband med dessa arbetsmoment. I detta avsnitt har Riksrevisionen därför undersökt huruvida dessa aktiviteter har genomförts gemensamt.

#### 4.3.1 Delvis gemensamma analyser, men olika dokument

Flertalet av de Sidaanställda som Riksrevisionen intervjuat uppgav att för att det svenska biståndet ska vara effektivt är det viktigt att det humanitära biståndet och det långsiktiga utvecklingsarbetet utgår från gemensamma analyser och problembeskrivningar. Enligt intervjupersoner kan en gemensam förståelse för vilka utmaningar ett land eller en region står inför bland annat bidra till att de insatser som planeras och genomförs kompletterar varandra utan att det behöver formuleras gemensamma mål för olika insatser.<sup>181</sup>

Samtliga humanitära krisanalyser och strategidokument som Riksrevisionen har granskat innehåller analyser som inkluderar både utvecklingskontexten och den humanitära situationen i varje specifikt partnerland.<sup>182</sup> Det går inte att utifrån dokumenten avgöra om analyserna har tagits fram i samverkan, men det framgår av intervjuer såväl som Sidarapporter att de delvis har gjorts gemensamt.<sup>183</sup> De gemensamma analyser som faktiskt genomförs resulterar dock i olika dokument, framförallt strategiplaner och humanitära krisanalyser. Enligt flera Sidaanställda på utlandsmyndigheterna som Riksrevisionen har intervjuat skulle en ännu större del av analysarbetet kunna göras gemensamt och samma analyser skulle kunna användas i olika dokument.<sup>184</sup>

I intervjuerna framkom att handläggare inom det långsiktiga utvecklingsarbetet i stor utsträckning är involverade i framtagandet av de

<sup>181</sup> Intervju tre resilienspersoner Sida #3; Intervju hum. fokusgrupp Sida #2; Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #18; Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #14; Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #13; Intervju hum.chef Sida #5; Intervju hum. fokusgrupp Sida #2; Intervju landchef utlandsmyndighet #9; Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #14; Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #16; Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #13.

<sup>182</sup> De granskade dokumenten inkluderar 2015, 2016 och 2017 års humanitära krisanalyser för de sex partnerländer som ingår i granskningen (Referenslista: Sidas humanitära krisanalyser), strategiplaner och strategirapporter för samarbetet med de sex partnerländer som ingår i granskningen (Referenslista: strategirapporter och strategiplaner) samt insatsdokumentation för 18 utvecklingsinsatser och sju humanitära (Referenslista: beställningar av insatsdokument från Sida).

<sup>183</sup> Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #18; Intervju landchef utlandsmyndighet #7. Sida, *Strategirapport för strategin för humanitärt bistånd genom Sida 2011–2016*, 2016, s. 7–10, s. 14 och s. 15; Se också Sida, *Sidas årsredovisning 2017*, 2018, s. 143.

<sup>184</sup> Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #18; Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #17; Intervju landchef utlandsmyndighet #9.

humanitära krisanalyserna.<sup>185</sup> Arbetet är systematiserat och inbegriper en bred krets av medarbetare.<sup>186</sup> Krisanalyserna innehåller också, i varierande utsträckning, skrivningar om samverkan med Sidas utvecklingssamarbete i partnerländerna.<sup>187</sup> Den humanitära enheten är i mindre utsträckning involverad i framtagandet av de årliga strategiplaner som används inom det långsiktiga utvecklingssamarbetet.<sup>188</sup> Flera intervjupersoner på utlandsmyndigheterna uppgav att det inte alltid är relevant att bjuda in medarbetare från den humanitära enheten att delta i det arbetet eftersom de, genom sin placering i Stockholm, inte anses vara tillräckligt insatta i situationen i partnerlandet för att kunna ge ett relevant bidrag till en analys. Humanitära perspektiv som är relevanta för utvecklingssamarbetet förväntas också täckas in av den humanitära fokalpunkten på utlandsmyndigheten.<sup>189</sup>

När det gäller analyserna som Riksrevisionen har granskat finns det i några fall en beskrivning av situationen som inkluderar utmaningar som rör både det humanitära biståndet och det långsiktiga utvecklingssamarbetet. För de flesta insatser tyder finns det dock inget i insatsdokumentationen som tyder på att en gemensam analys har gjorts.<sup>190</sup> Ett flertal av de Sidaanställda som Riksrevisionen har intervjuat uppgav att gemensamma analyser görs i ett mindre antal insatser<sup>191</sup>

---

<sup>185</sup> Intervju hum. chef Sida #5; Intervju hum. fokusgrupp Sida #2; Intervju landchef utlandsmyndighet #9; Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #14; Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #16; Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #13. Det sker dock också gemensamma analyser i samband med att Sida på uppdrag av regeringen tar fram underlag för landstrategier. Riksrevisionen har tagit del av samtliga strategiunderlag för de strategier som ingår i granskningen. Eftersom flertalet av underlagen tagits fram före den granskade perioden och då det är regeringen som fattar det slutgiltiga beslutet om strategierna har Riksrevisionen valt att inte ta med underlagen i granskningen.

<sup>186</sup> Intervju hum. fokusgrupp Sida #2.

<sup>187</sup> Sidas humanitära krisanalyser för de sex partnerländer som ingår i granskningen för åren 2015, 2016 och 2017 (Referenslista: Sidas humanitära krisanalyser),

<sup>188</sup> Intervju hum. chef Sida #5; Intervju hum. fokusgrupp Sida #2; Intervju landchef utlandsmyndighet #9; Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #14; Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #16; Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #13. Det sker dock också gemensamma analyser i samband med att Sida på uppdrag av regeringen tar fram underlag för landstrategier. Riksrevisionen har tagit del av samtliga strategiunderlag för de strategier som ingår i granskningen. Eftersom flertalet av underlagen tagits fram före den granskade perioden och då det är regeringen som fattar det slutgiltiga beslutet om strategierna har Riksrevisionen valt att inte ta med underlagen i granskningen.

<sup>189</sup> Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #16; Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #13; Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #17.

<sup>190</sup> För referenser se "Referenslista: beställningar av insatsdokument från Sida". Gemensamma analyser kan dock ha förekommit utan att det framgår av insatsdokumentationen.

<sup>191</sup> Se bilaga 2, Exempel på synergieffekter.



samt inom ramen för resiliensplanerna. Flera av intervjupersonerna uppgav att detta arbete skulle kunna utvecklas.<sup>192</sup>

#### 4.3.2 Samverkan i planering av insatser

Behovet av samverkan i planeringen av insatser är, enligt ett flertal av de Sidaanställda som Riksrevisionen har intervjuat, avhängigt insatsens karaktär och kontexten där den genomförs.<sup>193</sup> Särskilt anses samverkan viktig när det gäller att planera för insatser som rör resiliens, långsiktiga lösningar på humanitära kriser och katastrofer, samt återuppbyggnaden efter en humanitär situation. Gemensam planering ansågs framförallt handla om hur det långsiktiga utvecklingssamarbetet kan användas för att stödja det humanitära biståndet, med motiveringen att det långsiktiga utvecklingssamarbetet är mer flexibelt och inte lika underfinansierat som det humanitära biståndet.<sup>194</sup> Förbehållet när det gäller samverkan i planeringen är, enligt intervjupersonerna, att de humanitära principerna inte får äventyras.<sup>195</sup>

För flera av de Sidaanställda som Riksrevisionen har intervjuat är samverkan nära förknippad med resiliens, med hänvisning till att det framför allt är inom resiliensområdet som samverkan kan bidra till synergieffekter.<sup>196</sup> Sidas Afrika-avdelning har också tagit fram en handlingsplan för resiliens, som bland annat syftar till att stärka samverkan mellan humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklingssamarbete. Inom ramen för detta arbete har så kallade resiliensplaner utarbetats för Sidas samarbete med ett urval av afrikanska länder. Planerna beskriver bland annat insatser där det förekommer samverkan och områden där det finns möjligheter till samverkan. Sådana planer har utarbetats för Sidas arbete i fyra av de partnerländer som ingår i Riksrevisionens granskning (DRK, Etiopien, Mali och Somalia).<sup>197</sup> Enligt några av intervjupersonerna spelar dessa planer en central roll för samverkan när det gäller planeringen och genomförandet av

<sup>192</sup> Intervju hum. fokusgrupp Sida #2; Intervju hum. fokuspunkt utlandsmyndighet #13; Intervju hum. fokuspunkt utlandsmyndighet #14; Intervju hum. fokuspunkt utlandsmyndighet #15; Intervju hum. fokuspunkt utlandsmyndighet #16; Intervju hum. fokuspunkt utlandsmyndighet #17; Intervju hum. fokuspunkt utlandsmyndighet #18; Intervju hum. fokuspunkt utlandsmyndighet #19.

<sup>193</sup> Intervju landchef UM #7; Intervju landchef UM #8; Intervju hum. fokuspunkt UM #14

<sup>194</sup> Intervju landchef utlandsmyndighet #7; Intervju landchef utlandsmyndighet #8; Intervju hum. fokuspunkt utlandsmyndighet #18; Intervju hum. fokusgrupp Sida #2.

<sup>195</sup> I verksamhetsplanerna nämns resiliens ofta separat från långsiktiga lösningar på humanitära kriser och katastrofer. Riksrevisionen har valt att behålla den här distinktionen även om resiliens kan anses inkludera långsiktiga lösningar på humanitära kriser och katastrofer.

<sup>196</sup> Se till exempel Intervju tre resilienspersoner Sida #3; Intervju resiliensperson Sida #4; Intervju hum. fokuspunkt utlandsmyndighet #18.

<sup>197</sup> Se Sida, *Work plan 2016 & 2017 – resilience, Africa Department, Sida*, u.å. En ensidig översikt över hur utvecklingsinsatser kan samverka med humanitärt bistånd fanns också vid utlandsmyndigheten i Bangladesh.

insatser,<sup>198</sup> medan andra betraktar dem som mindre styrande referensdokument.<sup>199</sup> Det framgår dock inte i vilken utsträckning resiliensplanerna ska vara styrande för utvecklingssamarbetet.<sup>200</sup>

Enligt de insatsdokument som Riksrevisionen har granskat har samverkan inte någon framträdande roll i planeringen av insatser.<sup>201</sup> Det är möjligt att samverkan har skett utan att det framgår av insatsdokumentationen, exempelvis i form av möten och avstämningar, men enligt Riksrevisionens intervjuer har samverkan i planeringsfasen endast skett i ett begränsat antal insatser.<sup>202</sup>

I flera partnerländer får samma partnerorganisation stöd från båda biståndsformerna utan att någon samverkan har skett inom Sida vad gäller planeringen av insatserna.<sup>203</sup> Ett par av de biståndscheferna på utlandsmyndigheterna som Riksrevisionen har intervjuat har uppgett att när övergång sker mellan humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklingssamarbete är det vanligast att detta sker i sekvens, snarare än i samverkan. Det innebär att det långsiktiga utvecklingssamarbetet tar vid först när det humanitära biståndet upphör, snarare än att det sker en gradvis övergång.<sup>204</sup> Andra Sidaanställda har uppgett att insatser planeras i samverkan, vilket har varit fallet i Palestina och DRK (se bilaga 2 Exempel på synergieffekter).

### 4.3.3 Gemensamma målformuleringar i ett fåtal insatser

I intervjuer uppgav flera Sidaanställda att eftersom alla insatser ska relatera till strategimål så försvåras samverkan av att det saknas gemensamma målformuleringar för de två biståndsformerna på strateginivå (se även avsnitt 3.2.2).<sup>205</sup> Delmålen skulle, enligt ett par intervjupersoner, däremot kunna vara specifika beroende på vilken biståndsgren, eller insats, det handlade om.<sup>206</sup> Andra intervjupersoner ansåg istället att det var bra att de övergripande målen för det humanitära biståndet och det långsiktiga utvecklingssamarbetet var separata, eftersom det tydliggjorde vilket mandat de olika biståndsformerna hade.<sup>207</sup> En återkommande utmaning när det gäller samverkan uppgavs vara att värna de

<sup>198</sup> Intervju tre resilienspersoner Sida #3; Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #14.

<sup>199</sup> Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #13.

<sup>200</sup> Sida, *Work Plan 2016 & 2017 – resilience. Africa Department, Sida*, u.å.

<sup>201</sup> Referenslista: beställningar av insatsdokument från Sida.

<sup>202</sup> Se bilaga 2 Exempel på synergieffekter

<sup>203</sup> Intervju hum. fokusgrupp Sida #2; Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #16; Intervju landchef utlandsmyndighet #12.

<sup>204</sup> Intervju landchef utlandsmyndighet #12; Intervju landchef utlandsmyndighet #7.

<sup>205</sup> Intervju hum. fokusgrupp Sida #2; Intervju landchef utlandsmyndighet #8; Intervju landchef utlandsmyndighet #11; Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #13; Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #18.

<sup>206</sup> Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #18; Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #13.

<sup>207</sup> Intervju tre resilienspersoner Sida #3; Intervju resiliensperson Sida #4.

humanitära principerna. Enligt flera intervjupersoner underlättas detta av att det humanitära biståndets syfte och mål särskiljs från det ofta mer politiska utvecklingssamarbetet.<sup>208</sup> Riksrevisionen menar att gemensamma målformuleringar på strateginivå kan förbättra förutsättningarna för samverkan. Anledningen till detta är att de flesta av Sidas insatser utformas och finansieras i förhållande till målen för en specifik strategi, eftersom det är så myndighetens resultat ska rapporteras till regeringen (se avsnitt 3.2.2).

Gemensamma målformuleringar på insatsnivå förekommer enligt Sida i ett fåtal fall.<sup>209</sup> Riksrevisionen har dock, i sin granskning av insatsdokumentation, inte kunnat identifiera några gemensamma insatser med målformuleringar som omfattar både humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklingssamarbete. De resiliensplaner som Riksrevisionen har tagit del av specificerar däremot hur humanitära biståndsinsatser kan bidra till att uppnå mål inom landstrategierna, samt hur utvecklingssamarbetet kan länkas till det humanitära biståndet. Som nämnt framgår det dock inte hur styrande dessa planer är.<sup>210</sup>

#### 4.4 Mandat- och arbetsfördelning på Sida

Riksrevisionen har i detta avsnitt undersökt om Sida har skapat förutsättningar för samverkan givet den tydliga mandat- och arbetsfördelning som föreligger mellan enheter och anställda som arbetar med humanitärt bistånd respektive långsiktigt utvecklingssamarbete.

##### 4.4.1 En tydlig mandat- och arbetsfördelning

Det finns en tydlig mandat- och arbetsfördelning mellan det humanitära biståndet och det långsiktiga utvecklingssamarbetet på Sida. Fördelningen innebär att det är tydligt vilka slags insatser och situationer som aktörer från det humanitära biståndet respektive det långsiktiga utvecklingssamarbetet kan och ska involvera sig i. En central utgångspunkt i denna fördelning är de humanitära principerna, som bland annat innebär att humanitärt bistånd ska vara politiskt oberoende. Det långsiktiga utvecklingssamarbetet däremot utgår ofta från partnerländernas egna

<sup>208</sup> Intervju tre resilienspersoner Sida #3; Intervju hum. fokusgrupp Sida #2; Intervju resiliensperson Sida #4; Intervju hum. fokuspunkt utlandsmyndighet #16; Intervju landchef utlandsmyndighet #7; Intervju landchef utlandsmyndighet #11.

<sup>209</sup> Sida, *Promemoria. Sidas svar på Riksrevisionens granskning "Samverkan mellan Sidas humanitära bistånd och långsiktigt utvecklingssamarbete"*, 2019-04-05. Ärendenummer: 19/000618, 2019, se också bilaga 2.

<sup>210</sup> Sida, *Mali resilience plan: work plan for further integration of resilience in the Mali portfolio and how to ensure strong linkages between humanitarian and development interventions*, 2017; Sida, *Towards an integration of resilience and linkages between humanitarian and development cooperation in Somalia portfolio 2017-2018*, 2017; Sida, *Updated action plan for work between humanitarian assistance and development assistance in Ethiopia 2017*, 2017; Sida, *Workplan 2017-2019 for Mainstreaming Resilience in the Democratic Republic of Congo (DRC)*, 2017.

utvecklingsagendor, och kan därför förknippas med politiska ställningstaganden som kan äventyra de humanitära principerna.<sup>211</sup> Flera Sidaanställda som Riksrevisionen har intervjuat påpekade att det är av vikt att det finns en tydlig uppdelning: det humanitära biståndet ska utgöras av behovsstyrda punktinsatser med fokus på att rädda liv, medan utvecklingssamarbetet ska fokusera på långsiktiga samhällsförändringar med fokus på minskad fattigdom.<sup>212</sup>

Medan insatser inom långsiktigt utvecklingssamarbete ofta har ett långt tidsperspektiv har det humanitära biståndet ett kortare tidsperspektiv där fokus är att ge akut hjälp vid nödsituationer.<sup>213</sup> Tidigare var flertalet av Sidas humanitära biståndsinsatser max tolv månader långa, men sedan ett par år tillbaka pågår ett pilotprojekt med humanitära biståndsinsatser som kan vara i upp till tre år. Tanken med de längre insatserna är de ska bidra till mer resilienta och långsiktiga lösningar på humanitära situationer.<sup>214</sup> Sidaanställda som Riksrevisionen har intervjuat har dock uttryckt oro för att de humanitära principerna kan äventyras när insatserna blir längre, eftersom det humanitära biståndet kan förlora sin särställning och sitt specifika mandat om det blir mer likt långsiktigt utvecklingssamarbete. Sidaanställda har i intervjuer därför uttryckt att de anser det viktigt att bibehålla mandat- och arbetsfördelningen mellan humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklingssamarbete, särskilt i samverkanssituationer.<sup>215</sup>

Riksrevisionen konstaterar att Sida kan göra mer för att skapa förutsättningar för att samverkan ska kunna ske, givet denna fördelning. Även om samverkan har varit en viktig fråga för Sidas ledning under den granskade perioden,<sup>216</sup> så har ledningen endast vidtagit ett fåtal specifika åtgärder för att prioritera samverkan (se avsnitt 4.2 för ett utvecklat resonemang om detta). I avsaknad av systematiska åtgärder finns det risk för att frågan inte får genomslag i verksamheten, särskilt som det är många perspektiv som ska prioriteras i biståndet. Systematik är särskilt viktig i gråzoner där det inte är tydligt vad som är långsiktigt utvecklingssamarbete och vad som är humanitärt bistånd, exempelvis när det gäller livsmedelsbistånd. I dessa fall är det extra viktigt att handläggare inom det humanitära biståndet i planeringen av insatser tänker på att identifiera beröringspunkter med det

<sup>211</sup> Se Sida, "Det här är svenskt bistånd", hämtad 2018-11-19.

<sup>212</sup> Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #14; Intervju landchef utlandsmyndighet #8; Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #13; Intervju tre resilienspersoner Sida #3; Intervju landchef m.fl. utlandsmyndighet #10; Intervju landchef utlandsmyndighet #11.

<sup>213</sup> Sida, "Två sorters bistånd", hämtad 2018-10-11.

<sup>214</sup> Intervju hum.chef Sida #5.

<sup>215</sup> Intervju hum. fokusgrupp Sida #2; Intervju landchef utlandsmyndighet #12.

<sup>216</sup> Samverkan var bland annat ett prioriterat område i verksamhetsplanerna för 2016 och 2017. Sida, *Sidas verksamhetsplan för 2017*, 2016, s. 6; Sida, *Sidas verksamhetsplan 2016*, 2015, s. 10. Detta har varit en fortsatt prioritering i Sidas VP under 2018, se Sida, *Sidas verksamhetsplan för 2018*, 2017, s. 8. Se också Intervju tre resilienspersoner Sida #3; Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #18; Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #14.

långsiktiga utvecklingssamarbetet, och vice versa.<sup>217</sup> Annars finns det risk för att handläggare från båda biståndsområdena väntar på att den andra sidan ska ta initiativ, eller att vissa situationer inte täcks in alls.<sup>218</sup>

## 4.5 Möjligheter till samfinansiering och samrapportering

Som tidigare nämnts utgörs en betydande del av Sidas arbete av finansiering och rapportering av insatser. Riksrevisionen har därför undersökt möjligheterna till samfinansiering och samrapportering på Sida.

### 4.5.1 Samfinansiering på Sida

Av regeringens styrning framgår det inte med tydlighet vilka möjligheter Sida har att samfinansiera och samrapportera insatser (se kapitel 3). Trots detta har Sida delvis utformat sitt tekniska system på ett sådant sätt att samfinansiering skulle kunna ske. De intervjuer som Riksrevisionen har genomfört visar dock att samfinansiering, och därmed samrapportering, av biståndsinsatser är svårt att genomföra i praktiken. Även om det finns tekniska lösningar för samfinansiering i Sidas interna system för insatshantering, så ansågs lösningarna för komplicerade för att handläggare ska finna dem administrativt hanterbara. Kraven på att resultat ska rapporteras i förhållande till en specifik strategi försvårar också samfinansiering, eftersom strategierna saknar gemensamma målformuleringar.

Riksrevisionen har inte funnit några myndighetsövergripande rutiner för hur insatser kan samfinansieras eller samrapporteras. Samverkan mellan humanitärt bistånd och utvecklingssamarbete finns exempelvis inte med bland avstämningspunkterna i Trac.<sup>219</sup> Enligt en processutvecklare på Sida går det dock att i Trac bereda en insats som kopplar till flera strategier.<sup>220</sup> Förutom Trac, använder sig Sida också av planerings- och ekonomisystemet PLANit, som 2016 ersatte det tidigare systemet PLUS. Både PLUS och PLANit tillåter samfinansiering av insatser, men enligt processutvecklaren på Sida var dock inte PLUS optimalt för detta ändamål. Till exempel var det inte möjligt att i PLUS koppla en insats till mer än en strategi, vilket går i PLANit.

För att en insats ska kunna samfinansieras måste det också finnas ett delegeringsbeslut som tydliggör vem som har dispositionsrätt och beslutsrätt för de medel som ska finansiera insatsen, samt vid behov ansvarsfördelning för handläggning av insatsen.<sup>221</sup> Detta framgår också av Sidas regel för att hantera

<sup>217</sup> Se till exempel Intervju landchef m.fl. utlandsmyndighet #10; Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #18.

<sup>218</sup> Se till exempel Intervju landchef utlandsmyndighet #9.

<sup>219</sup> Se Sida *Utskrift av Tracs hjälptexter för normal handläggning av en insats*, 2016-09-16.

<sup>220</sup> E-post från processutvecklare på Sida, 2018-11-05.

<sup>221</sup> E-post från processutvecklare på Sida, 2018-11-05.

biståndsinsatser, vilken säger att "[i] de fall insatsen finansieras från mer än en anslagspost ska beredningsplanen tydliggöra ansvarsfördelning beträffande Sidas beredning av, och beslut om, insatsen".<sup>222</sup> Riksrevisionen intervjuer med Sidaanställda visar dock att även om det finns tekniska möjligheter att samfinansiera insatser, så anses de kräva för mycket administration för att det ska vara praktiskt genomförbart.<sup>223</sup> Av intervjuerna framgår det också att det finns handläggare på Sida som inte känner till att Trac, PLUS och PLANit ger möjlighet till samfinansiering.<sup>224</sup>

Som visats i avsnitt 3.3 måste Sida inom ramen för strategirapportering rapportera resultat till regeringen i förhållande till en specifik strategi, även om Sidas interna regel för att hantera biståndsinsatser och de tekniska lösningarna medger samfinansiering av insatser. Hur målen i strategierna är formulerade, och hur anslagsposterna är uppdelade, är därför av stor betydelse när det gäller Sidas möjligheter till samfinansiering och samrapportering. Sidas regel för att hantera biståndsinsatser säger också att "[m]ål och resultat för insatsen ska bidra till att uppnå av regeringen beslutade strategimål eller motsvarande".<sup>225</sup> Intervjupersoner uppger att kraven på att resultat ska rapporteras i förhållande till en specifik strategi hindrar samfinansiering, eftersom strategierna saknar gemensamma mål.<sup>226</sup> I de strategirapporter som Riksrevisionen har analyserat finns ett avsnitt som handlar om synergier med andra svenska strategier. Flera av landstrategirapporterna nämnde strategin för humanitärt bistånd, men då i termer av hur landstrategin relaterar till den aktuella humanitära strategin, snarare än i termer av samrapportering.<sup>227</sup>

Flera Sidaanställda som Riksrevisionen har intervjuat uppger att möjlighet till samfinansiering skulle kunna utgöra en viktig del av samverkan, bland annat genom att det kan skapa incitament för gemensam analys och planering av biståndsinsatser. Intervjupersoner menar också att avsaknad av möjligheter till samfinansiering kan medföra att handläggare på Sida anser det mer effektivt att en biståndsgren genomför en insats än att det sker i samverkan.<sup>228</sup>

<sup>222</sup> 1.3 § *Regel för att hantera biståndsinsatser, reviderad 2016-09-12*, Sida, 2016.

<sup>223</sup> Se till exempel Intervju landchef utlandsmyndighet #9; Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #13; Intervju ämnessakk. #22.

<sup>224</sup> Se till exempel Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #18; Intervju handl. utlandsmyndighet #15.

<sup>225</sup> 1.1 § *Regel för att hantera biståndsinsatser, reviderad 2016-09-12*, Sida, 2016.

<sup>226</sup> Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #13; Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #18; Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #17; Intervju hum. fokusgrupp Sida #2.

<sup>227</sup> Se till exempel Sida, *Strategirapport för Bangladesh 2016, 2017*; Sida, *Strategirapport för Bangladesh 2017, 2018*; Sida, *Strategirapport för Somalia 2016*; Sida, *Strategirapport för Somalia 2017, 2017*.

<sup>228</sup> Intervju landchef utlandsmyndighet #7; Intervju landchef utlandsmyndighet #11; Intervju ämnessakk. Sida #23

Riksrevisionen har under granskningen funnit en insats där samfinansiering har skett (se bilaga 2 Exempel på synergieffekter). Sidahandläggare uppgav att de i vissa fall, när de ansett att samfinansiering kunnat vara relevant, ändå valt att genomföra separata insatser för det humanitära biståndet respektive det långsiktiga utvecklingssamarbetet. Detta eftersom det upplevts som för administrativt betungande att samfinansiera insatsen. Dessa lösningar har inneburit en gemensam problembild, men insatserna har genomförts med olika mål och separat rapportering.<sup>229</sup>

#### 4.5.2 Flexibel finansiering och samverkan

Flexibilitet i finansiering av insatser är, enligt flera Sidaanställda, centralt för samverkan. Eftersom det humanitära biståndet globalt sett är underfinansierat, anser intervjupersoner att denna flexibilitet framför allt är viktig för att man kan styra om pengar från det långsiktiga utvecklingssamarbetet för att hantera uppkomna humanitära situationer i ett partnerland.<sup>230</sup> Det kan till exempel röra sig om att anpassa insatser till en förändrad situation efter en humanitär kris, att använda medel från det långsiktiga utvecklingssamarbetet för att förebygga en förväntad humanitär situation, eller för att samfinansiera insatser. Flexibel finansiering innebär, enligt intervjupersoner, samverkan om det exempelvis handlar om att insatser styrs om och genomförs i samråd mellan de två biståndsformerna.<sup>231</sup> Ett exempel på när flexibel finansiering har skett i samverkan är från Mali där utlandsmyndigheten efter en förfrågan från den humanitära enheten gick in med ett stöd för att avvärja en begynnande livsmedelskatastrof.<sup>232</sup>

Utvecklingssamarbetet styrs av fleråriga strategier, vilket gör att biståndsinsatser ofta planeras långt i förväg. Om situationen i partnerlandet förändras, som till exempel vid en humanitär situation, kan det därför vara svårt att omfördela pengar inom ramen för utvecklingssamarbetet. Detta försvårar samverkan eftersom det då inte finns möjligheter att samverka om behov skulle uppstå för detta.<sup>233</sup>

Intervjupersonerna uppger dock att landstrategierna har blivit mer flexibla under senare år, vilket har gjort det lättare att ställa om utvecklingssamarbetet när så

<sup>229</sup> Intervju hum. fokuspunkt utlandsmyndighet #18; Intervju handl. utlandsmyndighet #15.

<sup>230</sup> Intervju landchef utlandsmyndighet #7; Intervju landchef utlandsmyndighet #8; Intervju hum. fokuspunkt utlandsmyndighet #18; Intervju hum. fokusgrupp Sida #2.

<sup>231</sup> Intervju tre resilienspersoner Sida #3; Intervju hum. fokuspunkt utlandsmyndighet #16; Intervju landchef utlandsmyndighet #8; Intervju hum. fokuspunkt utlandsmyndighet #13.

<sup>232</sup> Intervju hum. fokuspunkt utlandsmyndighet #16; Intervju hum. fokusgrupp Sida #2; Sida, *Beredning av insats: Increased resilience of vulnerable populations affected by climate variabilities*, 2018. Förfrågan gjordes under våren 2018 och täcks därmed inte in av granskningsperioden (2015–2017). Riksrevisionen har ändå valt att ta med denna insats då den, enligt intervjupersoner, är ett exempel på när samverkan har gett resultat.

<sup>233</sup> Intervju tre resilienspersoner Sida #3; Intervju hum. fokuspunkt utlandsmyndighet #16; Intervju landchef utlandsmyndighet #8; Intervju hum. fokuspunkt utlandsmyndighet #13.

krävs.<sup>234</sup> Det långsiktiga utvecklingssamarbetet är enligt intervjupersoner mer flexibelt än det humanitära biståndet på grund av att det förstnämnda omfattar ett större antal insatser, som ofta omfattar stora summor pengar och handläggs av ett större antal personer på Sida. Intervjupersoner uppgav att det därför skapas större möjligheter för samverkan inom ramen för utvecklingssamarbetet, än inom ramen för det humanitära biståndet.<sup>235</sup> I bilaga 2 finns exempel från Mali och Somalia där medel från utvecklingssamarbetet styrts om för att hantera uppkomna humanitära situationer.

Flera intervjupersoner vid utlandsmyndigheterna påpekade att flexibiliteten skulle öka i det svenska biståndet om stödet till ett partnerland inte delades in i en budget för humanitärt bistånd och en för långsiktigt utvecklingssamarbete. Enligt intervjupersonerna skulle en gemensam budget också underlätta samverkan, eftersom allt slags bistånd som rör ett partnerland då kan ske på plats i partnerlandet. Sidas brittiska motsvarighet, *Department for International Development*, lyftes fram av flera intervjupersoner fram som ett bra exempel på när ett lands biståndsmedel förmedlas av en aktör i partnerlandet.<sup>236</sup> De geografiska fokuspunkterna på den humanitära enheten menade dock att en sådan lösning inte skulle vara bra eftersom det skulle innebära en risk för att det humanitära biståndet blir politiserat och att de humanitära principerna därmed inte kan värnas.<sup>237</sup>

---

<sup>234</sup> Intervju tre resilienspersoner Sida #3; Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #16.

<sup>235</sup> Se exempelvis Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #18; Intervju landchef utlandsmyndighet #8.

<sup>236</sup> Intervju landchef utlandsmyndighet #7; Intervju landchef utlandsmyndighet #8; Intervju landchef utlandsmyndighet #12; Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #13; Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #18.

<sup>237</sup> Intervju hum. fokusgrupp Sida #2.



## 4.6 Sammanfattande iakttagelser

De viktigaste iakttagelserna när det gäller huruvida Sida har utformat arbetet med det humanitära biståndet och utvecklingssamarbetet så att de två biståndsformerna kan samverka är följande:

- Samverkan mellan humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklingssamarbete är ett prioriterat område på Sida, men Riksrevisionen finner att Sidas ledning endast har vidtagit ett fåtal åtgärder för att prioritera genomförandet av samverkan. Vissa arbetsformer för samverkan fanns inom Sida, men det fanns inga myndighetsövergripande styrdokument utöver verksamhetsplanerna som berörde hur samverkan ska gå till.
- De humanitära fokalpunkterna vid utlandsmyndigheterna är nyckelaktörer i samverkansarbetet, men under den granskade perioden gavs de inte tillräckliga förutsättningar för att axla denna nyckelroll. Den tid som var avsatt för humanitär samordning i dessa personers tjänster var i flera fall inte tillräcklig, och arbetet försvårades av att de sällan hade någon tidigare erfarenhet av att arbeta med humanitära frågor.
- Analyser gjordes gemensamt i viss utsträckning, men det förekom också dubbelarbete. Exempelvis gjordes likartade analyser som resulterade i olika dokument, istället för en gemensam analys som kan användas i olika dokument. När det gäller gemensam planering och målformulering har Riksrevisionen endast identifierat ett fåtal insatser där det har förekommit.
- Det fanns en tydlig mandat- och arbetsfördelning mellan humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklingssamarbete, men för att samverkan ska kunna ske i enlighet med riksdagens intentioner behöver formerna för samverkan över mandatgränserna definieras tydligare.
- Förutsättningarna för samfinansiering och samrapportering av insatser kan förbättras genom att Sidas ledning tydliggör att de tekniska lösningarna för detta finns och hur de används i praktiken.

## 5 Slutsatser och rekommendationer

### 5.1 Slutsatser

Riksrevisionens samlade bedömning är att regeringen och Sida genom sin styrning har tydliggjort att samverkan mellan humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklingssamarbete är en prioriterad fråga inom Sveriges internationella bistånd. Dock bedömer Riksrevisionen att såväl regeringen som Sida kan förbättra arbetet med att möjliggöra samverkan i praktiken. Enligt Riksrevisionen finns det vissa brister i de förutsättningar som regeringen har gett Sida, liksom i Sidas interna styrning, organisation och arbetsformer. Det finns därmed inte förutsättningar för samverkan i den utsträckning som skulle vara möjlig. Riksrevisionen har dragit dessa slutsatser utifrån följande iakttagelser, som presenteras utan inbördes rangordning.

#### Avsaknad av gemensamma målformuleringar på strateginivå försvårar samverkan

Regeringen har inte tagit fram gemensamma målformuleringar för de två biståndsformerna på strateginivå. Avsaknaden därutav bidrar till att bibehålla uppdelningen mellan det humanitära biståndet och det långsiktiga utvecklingssamarbetet. Även om det finns tematiska beröringspunkter mellan vissa strategier som öppnar upp för samverkan, kan gemensamma målformuleringar på strateginivå ytterligare förbättra förutsättningarna för samverkan. Anledningen är att de flesta av Sidas insatser utformas, finansieras och rapporteras i förhållande till målen för en specifik strategi, eftersom det är så myndighetens resultat ska rapporteras till regeringen.

#### Former för samverkan över mandatgränserna kan definieras tydligare

Regeringens styrning av Sida, såväl som Sidas interna organisation, präglas av en tydlig mandat- och arbetsfördelning, inte minst i syfte att värna de humanitära principerna. Riksrevisionen anser detta berättigat, men bedömer också att formerna för samverkan över mandatgränserna på Sida behöver definieras tydligare för att samverkan ska kunna ske i enlighet med riksdagens intentioner. Utan tydliga sådana former kan samverkan försvåras, exempelvis genom att handläggare inom det humanitära biståndet i planeringen av insatser inte tänker på att identifiera beröringspunkter med det långsiktiga utvecklingssamarbetet, och vice versa.

#### Begränsade förutsättningar för samfinansiering och samrapportering

Sidas arbete med att utforma de insatser som myndigheten finansierar styrs i stor utsträckning av hur regeringen kräver att Sida ska rapportera resultat, nämligen i

förhållande till målen för respektive strategi. Det gör att de allra flesta insatser utformas, finansieras och rapporteras i förhållande till en specifik strategi. Eftersom regeringen inte har formulerat gemensamma mål för de två biståndsformerna på strateginivå, så är förutsättningarna för samfinansiering och samrapportering begränsade. Sidas insatshanteringssystem erbjuder redan idag tekniska lösningar som medger samfinansiering och samrapportering. Riksrevisionen erfar dock att dessa lösningar inte används i praktiken, eftersom Sidas handläggare antingen inte känner till dem, eller finner dem för administrativt betungande. Riksrevisionen bedömer att förutsättningarna för samfinansiering och samrapportering av insatser kan förbättras genom att Sidas ledning tydliggör att de tekniska lösningarna för detta finns och hur de används i praktiken.

### Analys, planering och målformulering kan i större utsträckning göras gemensamt

Samverkan mellan humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklingsarbete är inte alltid lämplig. För att avgöra när samverkan kan ske krävs professionella avvägningar. Sådana bedömningar bör därför integreras i Sidas arbete på ett systematiskt sätt, exempelvis genom att handläggare för det humanitära biståndet och det långsiktiga utvecklingsarbetet arbetar gemensamt med analys, planering och målformulering. Riksrevisionens granskning visar att det finns utrymme för förbättringar i detta avseende. Analyser görs gemensamt i viss utsträckning, men det förekommer också dubbelarbete. Exempelvis görs likartade analyser som resulterar i olika dokument, såsom humanitära krisanalyser och strategiplaner, istället för en gemensam analys som kan användas i olika dokument.

När det gäller gemensam planering av insatser har Riksrevisionen endast identifierat ett fåtal fall där samverkan mellan de två biståndsformerna har förekommit. Riksrevisionen erfar att gemensam planering av insatser till stor del är avhängigt möjligheten att finansiera insatserna gemensamt, men sådan samfinansiering förekommer idag inte i den utsträckning som det skulle kunna göra. Något som också skulle kunna underlätta gemensam planering är gemensam målformulering, i de fall då det är lämpligt med hänsyn till de humanitära principerna. Riksrevisionen har dock endast funnit ett fåtal Sidasinsatser med gemensamma målformuleringar för det humanitära biståndet och det långsiktiga utvecklingsarbetet. En anledning till att gemensam målformulering inte förekommer i någon större utsträckning är, enligt Riksrevisionens bedömning, avsaknaden av gemensamma målformuleringar på strateginivå för de två biståndsformerna.

## Dokument med oklar status gör Sidas interna styrning otydlig

Riksrevisionen konstaterar att under den granskade perioden var Sidas verksamhetsplaner de enda styrdokument som nämnde samverkan. Verksamhetsplanerna tydliggör att samverkan är ett prioriterat område, att det ska finnas effektiva former för samspel och en helhetssyn i analysarbetet. De går däremot inte in i detalj på hur detta ska gå till och fungerar därför inte som ett verktyg i det dagliga arbetet. Utöver verksamhetsplanerna fanns ett flertal dokument rörande samverkan på Sidas huvudkontor, men det framgick inte av dessa dokument om de har en styrande funktion. Ingen av de Sidaanställda på utlandsmyndigheterna som Riksrevisionen har intervjuat nämnde dessa dokument. Riksrevisionen bedömer att det är av särskild vikt att det med tydlighet framgår vilka dokument som är styrande eftersom Sidas handläggare har ett stort antal prioriterade perspektiv utöver samverkan att förhålla sig till (exempelvis jämställdhet och miljö).

## De humanitära fokalpunkterna ges inte tillräckliga förutsättningar för samverkan

De humanitära fokalpunkterna är handläggare på utlandsmyndigheterna. Deras arbetsuppgifter inkluderar frågor som rör både det långsiktiga utvecklingsarbetet och det humanitära biståndet. Riksrevisionen bedömer att dessa humanitära fokalpunkter har en nyckelroll i samverkansarbetet, bland annat på grund av att en betydande del av kommunikationen mellan den humanitära enheten i Stockholm och utlandsmyndigheterna förväntas gå genom dem. Riksrevisionen bedömer dock att dessa personer inte gavs tillräckliga förutsättningar för att axla denna nyckelroll under den granskade perioden. Den tid som var avsatt för humanitär samordning på utlandsmyndigheterna i dessa personers tjänster var i flera fall inte tillräcklig, och arbetet försvårades av att de sällan hade någon tidigare erfarenhet av att arbeta med humanitära frågor.

## Rekommendationer

Riksrevisionens granskning visar att regeringen och Sida genom sin styrning har tydliggjort att samverkan mellan humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklingsarbete är en prioriterad fråga i svenskt bistånd. Riksrevisionen anser dock att regeringen och Sida kan förbättra förutsättningarna så att denna prioritering får ett större genomslag i genomförandet av svenskt bistånd. Riksrevisionen lämnar därför följande rekommendationer till regeringen och Sida.

Till regeringen:

- Att fastställa gemensamma målformuleringar på strateginivå för det humanitära biståndet och det långsiktiga utvecklingsarbetet. Gemensamma strategimål kan förbättra Sidas förutsättningar för att arbeta med gemensam analys, planering och målformulering, samt för att använda sig av samfinansiering och samrapportering.

Till Sida:

- Att säkerställa att det finns styrdokument som specificerar hur samverkan ska implementeras i verksamheten.
- Att vidareutveckla arbetsformer som underlättar samverkan i analys, planering och målformulering i insatser.
- Att säkerställa att de tekniska möjligheter som finns för att samfinansiera och samrapportera insatser kan användas i verksamheten när så är lämpligt.
- Att säkerställa att de humanitära fokalpunkterna har tillräcklig kompetens och får den arbetstid som behövs för att möjliggöra samverkan.

## Referenslista

### Skriftliga källor

Agenda for Humanity, "World Humanitarian Summit 2016",  
<https://www.agendaforhumanity.org/summit>, hämtad 2018-10-11.

Agenda for Humanity, "Grand Bargain",  
<https://www.agendaforhumanity.org/initiatives/3861>, hämtad 2018-11-08.

Arab World for Research and Development (AWRAD), *UNDP – Community Resilience Development Programme (CDRP), Evaluation Report*, 2017.

Audet, F, "From disaster relief to development assistance: Why simple solutions don't work", *International Journal*, Vol 70(1), 2015.

EBA, *Biståndsanalys 2018*, 2018.

FN, "Central Emergency Response Fund", <http://www.unocha.org/cerf/about-us/who-we-are/general-assembly-resolutions-0>, hämtad 2018-06-18.

FN Resolution 46/182, *Strengthening of the coordination of humanitarian assistance of the United Nations*, 1991. Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag

Förordning (2010:1080) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida).

GHD, "Good Humanitarian Donorship",  
<https://www.ghdinitiative.org/ghd/gns/home-page.html>, hämtad 2018-06-19.

Kocks, A., Wedel, R., Roggemann, H., och Roxin, H., *Building Bridges Between International Humanitarian and Development Responses to Forced Migration*, EBA-rapport 2018:02, 2018.

Macrae, J. "The continuum is dead, long live resilience", i *Voice Out Loud*, utgåva 15, maj, 2012.

Mosel, I. och Levine, S., *Remaking the case for linking relief, rehabilitation and development: How LRRD can become a practically useful concept for assistance in difficult places*, Humanitarian Policy Group Commissioned Report, 2014.

MSB, "Sendairamverket för katastrofriskreducering 2015-2030",  
<https://www.msb.se/sv/Forebyggande/Naturolyckor/katastrofriskreducering/Sendai-Framework-for-Disaster-Risk-Reduction-20152030/>, hämtad 2018-06-19.

OCHA, *Global Humanitarian Overview 2016*. United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 2016.

OCHA, *Global Humanitarian Overview 2019*. United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 2019.

OCHA, *New Way of Working*, 2017.

OCHA, "OCHA on Message: Humanitarian Principles",  
[https://www.unocha.org/sites/dms/Documents/OOM-humanitarianprinciples\\_eng\\_June12.pdf](https://www.unocha.org/sites/dms/Documents/OOM-humanitarianprinciples_eng_June12.pdf), hämtad 2019-02-25.

OECD/DAC, *The Paris declaration on aid effectiveness and the Accra Agenda for Action 2005/2008*. OECD/DAC: Paris, 2008.

OECD/DAC, "Definition of ODA",  
<http://www.oecd.org/dac/stats/officialdevelopmentassistancedefinitionandcoverage.htm>, hämtad 2018-06-19.

OECD/DAC, "Humanitarian Development Nexus",  
<https://www.unocha.org/es/themes/humanitarian-development-nexus>, hämtad 2019-03-18.

OECD/DAC och Sida, *Resilience Systems Analysis, Learning and recommendations report*, u.å.

Openaid, "ACF Strengthened resilience of rural communities in Kita and Timboctou – Resilience new strategy",  
<https://openaid.se/sv/aid/sweden/mali/all-organisations/reconstruction-relief-and-rehabilitation/2017/>, hämtad 2018-12-19.

Otto, R., *Linking Relief and Development: More than old solutions for old problems?* IOB Study No 380. Commissioned by IOB, 2013.

Pieterse, J. N. (red.), *World Orders in the Making: Humanitarian Intervention and Beyond* New York: St Martin's Press, 1998.

Professionals in Humanitarian Assistance and Protection, "What is the "humanitarian-development-peace nexus"?", <https://phap.org/news/2018/what-humanitarian-development-peace-nexus-recording-available-now>, hämtad 2018-11-09.

Prop. 2002/03:122 *Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling*, bet. 2003/04:UU3 *Ny svensk politik för global utveckling* (UU3), rskr. 2003/04:112.

Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*; bet. 2009/10:FiU38; Rskr. 2009/10:315.

Prop. 2013/14:1 *Budgetpropositionen för 2014 – Utgiftsområde 7*, bet. 2013/14:UU2.

Prop. 2017/18:1 *Budgetpropositionen för 2018 – Utgiftsområde 7*, bet. 2017/18:UU2, rskr. 2017/18:95.

Regeringen, "Handlingsplan Agenda 2030". URL:  
<https://www.regeringen.se/rapporter/2018/06/handlingsplan-agenda-2030/>, hämtad 2018-06-19.

Regeringen, "Parisavtalet", <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/parisavtalet/>, hämtad 2018-06-19.

Regeringen, "Pressmeddelande: Regeringen ökar stödet till rohingyer i Bangladesh samt har beslutat om ny strategi för Myanmar", <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/04/regeringen-okar-stodet-till-rohingyer-i-bangladesh-samt-har-beslutat-om-ny-strategi-for-myanmar/>, hämtad 2018-12-12.

Regeringen, "Så styrs Sverige – Myndigheter och bolag med statligt ägande", <https://www.regeringen.se/sa-styrs-sverige/myndigheter-och-bolag-med-statligt-agande/>, hämtad 2018-10-12.

Regeringens skrivelse 2009/10 *Att möta globala utmaningar – skrivelse om samstämmighet för utveckling*, s. 38, bet. 2009/10:UU14.

Regeringens skrivelse 2013/14:131 *Biståndspolitisk plattform*, bet. 2013/14:UU20, rskr 2013/14:304.

Regeringens skrivelse 2015/16:182 *Politiken för global utveckling i genomförandet av Agenda 2030*.

Regeringens skrivelse 2016/17:60 *Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd*, bet. 2016/17:UU11, rskr 2016/17:235.

Regeringsbeslut UF2011/19399/UD/SP, *Strategi för humanitärt bistånd genom Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) 2011-2014*.

Regeringsbeslut UF2013/70393/UD/AF, *Bilaga: Resultatstrategi för Sveriges internationella bistånd till Sydsudan 2014-2016*.

Regeringsbeslut UF2013/72260/UD/AF, *Bilaga: Resultatstrategi för Sveriges internationella bistånd till Sudan 2014-2016*.

Regeringsbeslut UF2013/72334/UD/AF, *Bilaga: Resultatstrategi för Sveriges internationella bistånd till Uganda 2014-2018*.

Regeringsbeslut UF2014/51155/UD/ASO, *Bilaga: Resultatstrategi för Sveriges internationella bistånd till Bangladesh 2014-2019*.

Regeringsbeslut UF2014/68018/UD/MENA, *Bilaga: Strategi för Sveriges internationella utvecklingssamarbete med Palestina 2015-2019*.

Regeringsbeslut UD2015/201/AF, *Bilaga: Strategi för Sveriges utvecklingssamarbete med Demokratiska Republiken Kongo 2015–2019*.

Regeringsbeslut UD2016/01030/AF, *Bilaga: Strategi för Sveriges utvecklingssamarbete med Kenya 2016–2020*.

Regeringsbeslut UD2016/02092/USTYR, *Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete*.



Regeringsbeslut UD2016/04313/AF, *Bilaga: Strategi för Sveriges utvecklingssamarbete med Etiopien 2016–2019.*

Regeringsbeslut UD2016/10924/AF, *Bilaga: Strategi för Sveriges utvecklingssamarbete med Mali 2016-2020.*

Regeringsbeslut UD2016/20546/IU, *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete.*

Regeringsbeslut UD2017/03562/IU, *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete.*

Regeringsbeslut UD2017/01299/KH, *Strategi för Sveriges humanitära bistånd genom Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) 2017–2020.*

Regeringsbeslut 2017-12-21, *Bilaga: Riktlinjer för strategier inom svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd.*

Regeringsbeslut UD2017/20467/IU, *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete.*

Regeringsbeslut, *Bilaga: Resultatstrategi för Bangladesh 2014–2020, 2018-04-26.*

Regeringskansliet, *Handlingsplan för Agenda 2030, 2018–2020, 2018.*

Regeringskansliet, *Rädda liv och lindra nöd – policy för Sveriges humanitära bistånd 2010–2016, 2010.*

Regeringskansliet, *Resultatstrategi för Sveriges internationella bistånd till Somalia 2013–2017, 2013a.*

Regeringskansliet, *Resultatstrategi för Sveriges internationella bistånd till Myanmar 2013–2017, 2013b.*

Regeringskansliet, *Resultatstrategi för Sveriges internationella bistånd till Afghanistan 2014–2019, 2013c.*

Regeringskansliet, *Riktlinjer för samarbetsstrategier, 2010.*

Regeringspromemoria 2013-07-11, *Riktlinjer för resultatstrategier inom Sveriges internationella bistånd.*

Sida, "Arbetsätt och metoder", <https://www.sida.se/Svenska/sa-arbeta-vi/Arbetsatt-och-metod/>, hämtad 2018-06-21.

Sida, *Avslutad insats, slutgiltig: Somalia Resilience Programme – SOMREP 2013–2016, 2018.*

Sida, *Beredning av insats: Increased resilience of vulnerable populations affected by climate variabilities, 2018.*

Sida, *Beredning av insats, slutgiltig: Strengthening Farmers' Value Chains, Tanganyika, DRC, 2016.*

Sida, *Beredning av insatsändring: UNDP Area C facility Community Resilience and Development Programme CDRP in West Bank*, 2018.

Sida, *Designing relief and development to enhance resilience and impact*, 2016.

Sida, "Det här är svenskt bistånd", <https://www.sida.se/Svenska/sa-arbetar-vi/Detta-ar-svenskt-bistand/>, hämtad 2018-11-19.

Sida, *Division of labour concerning contribution management, crisis analysis and dialogue in the implementation of Sida's humanitarian support*, 2016.

Sida, *Evaluation of Sidas humanitarian assistance*, decentralised evaluation 2010:4, 2010.

Sida, *Evaluation of Sidas humanitarian assistance*, decentralised evaluation 2010:4 decentralised evaluation 2016:4, 2016.

Sida, *Handläggningsordning för Avdelning X*, u.å.

Sida, *Humanitarian Crisis Analysis – template 2019*, u.å.

Sida, "Sidas humanitära bistånd", <https://www.sida.se/Svenska/sa-arbetar-vi/vara-verksamhetsomraden/humanitart-bistand/sidas-humanitara-bistand/>, hämtad 2018-06-19.

Sida, "Humanitärt bistånd – så går det till", <https://www.sida.se/Svenska/sa-arbetar-vi/Arbetsatt-och-metod/Sa-gar-en-insats-till/humanitart-bistand--sa-gar-det-till/>, hämtad 2018-06-19.

Sida, *Increasing focus on risk, resilience and humanitarian/development nexus at Sida's Africa Department*, u.å.

Sida, *Mali resilience plan: work plan for further integration of resilience in the Mali portfolio and how to ensure strong linkages between humanitarian and development interventions*, 2017.

Sida, *Management response/Ställningstagande till utvärdering (2017-12-07)*, 2017.

Sida, *Poverty Toolbox*, 2017.

Sida, *Promemoria. Sidas svar på Riksrevisionens granskning "Samverkan mellan Sidas humanitära bistånd och långsiktigt utvecklingssamarbete"*, 2019-04-05.

Ärendenummer: 19/000618, 2019.

Sida, *Promemoria. Sidas svar på Riksrevisionens uppföljningsfrågor inom granskning "Samverkan mellan Sidas humanitära bistånd och långsiktigt utvecklingssamarbete"*, 2019-04-23. Ärendenummer: 19/000618, 2019.

Sidas, "Pågående humanitära kriser 2017", <https://www.sida.se/Svenska/sa-arbetar-vi/vara-verksamhetsomraden/humanitart-bistand/pagaende-humanitara-kriser/>, hämtad 2018-01-29.

Sida, *Resilience Brief – Approaches to Resilience, Why, What and How? DRAFT*, 2018.

- Sida, *Regel för att hantera biståndsinsatser, reviderad 2016-09-12*, 2016.
- Sida, *Regel för att hantera biståndsinsatser, reviderad 2018-06-20*, 2018.
- Sida, *Samspel mellan humanitärt bistånd och utvecklingssamarbete – från VP-prioritering till praktik*, 2017.
- Sida, *Sidas verksamhetsplan 2016*, 2015.
- Sida, *Sidas verksamhetsplan 2017*, 2016.
- Sida, *Sidas verksamhetsplan 2018*, 2017.
- Sida, *Sidas årsredovisning 2015*, 2016.
- Sida, *Sidas årsredovisning 2016*, 2017.
- Sida, *Sidas årsredovisning 2017*, 2018.
- Sida, *Statistical Handbook 2017*, 2017.
- Sida, *Så arbetar Sida*, 2005.
- Sida, *Towards an integration of resiliens and linkages between humanitarian and development cooperation in Somalia portfolio 2017-2018*, 2017.
- Sida, "Två sorters bistånd", <https://www.sida.se/Svenska/sa-arbetar-vi/ Detta-ar-svenskt-bistand/Tva-sorters-bistand/>, hämtad 2018-10-11.
- Sida, *Updated action plan for work between humanitarian assistance and development assistance I Ethiopia 2017*, 2017.
- Sida *Utskrift av Tracs hjälptexter för normal handläggning av en insats*, 2016-09-16.
- Sida, *Work plan 2016 & 2017 – resilience. Africa Department*, u.å.
- Sida, *Workplan 2017-2019 for Mainstreaming Resilience in the Democratic Republic of Congo (DRC)*, 2017.
- Sidas, "Vår organisation", <https://www.sida.se/Svenska/Om-oss/Organisation/>, hämtad 2019-05-13.
- Sida, "Våra verksamhetsområden", <https://www.sida.se/Svenska/sa-arbetar-vi/vara-verksamhetsomraden/>, hämtad 2019-02-26.
- Sida, *Åtterrapporering enligt regleringsbrevets uppdrag Kapacitetsuppbyggnad och resiliens mot katastrofer*. Ärendenummer: 16/000360, 2016.
- Svenska Akademiens Ordböcker, "Synergieffekter", <https://svenska.se/tre/?sok=synergieffekt&pz=1>, hämtad 2019-01-30.
- Svenska Akademiens Ordböcker, "Samverkan", <https://svenska.se/tre/?sok=samverkan&pz=1>, hämtad 2019-04-12.
- Teorell, J. och Svensson, T., *Att fråga och att svara*. Liber. Malmö, 2007.
- UN Decision 1/CP.21 *Adoption of the Paris Agreement (FCCC/CP/2015/10/Add.1*, 2015.

UNEG, *The Humanitarian – Development Nexus – What do evaluations have to say? Mapping and synthesis of evaluations*. UNEG Working Paper, 2018.

UNISDR, *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, 2015.

## Beställningar av insatsdokument från Sida

Riksrevisionen har beställt dokument som rör beredning, avtal/beslut och uppföljning från följande insatser från Sida:

### *Humanitära biståndsinsatser*

Action Contre La Faim (ACF) 2014–2017, insatsnummer 52040469.

Country Based Pooled Funds, insatsnummer 52040531.

ICRC, International Committee of the Red Cross 2014-2017, insatsnummer 52040474.

Humanitärt stöd till UNHCRs aktiviteter i FNs samlade appeller, insatsnummer 52040447.

UNICEF Humanitärt stöd till landprogram 2014–2017, insatsnummer 52040468.

WFP HUM 2015–2018, insatsnummer 52040516.

UNRWA 2014, insatsnummer 52040479.

### *Insatser inom långsiktigt utvecklingssamarbete*

#### **Bangladesh**

- Bangladesh hälsosektorprogram 2017–2022, insatsnummer 52170010.
- City Regions Development Project: co-financing ADB, insatsnummer 51060019.
- Kvinnors ekonomiska egenmakt genom stärkande av marknadssystem, insatsnummer 52170023.

#### **DRC**

- UNICEF mödra- och barnhälsostöd (MDG 4&5), insatsnummer 52070048.
- International Alert DRC 2014–2018, insatsnummer 51250001.
- PEAR+3 Återvändande flyktingar/resiliens, insatsnummer 51250014.

#### **Etiopien**

- UNICEF - Sociala skyddsnet, insatsnummer 10700.
- UNDP: Institutional Strengthening for the Forest sector Development Program, insatsnummer 10403.
- LI-WAY Addis Abeba (2017–22), insatsnummer 10698.

## Mali

- UNICEF CPD 2015–2019 (barnskydd, vatten och sanitet, social policy), insatsnummer 5113009.
- Malis Klimatfond, insatsnummer 51130066.
- Decentraliserad skogsbruksförvaltning GEDEFOR 2, insatsnummer 051130063.

## Palestina

- PID-fonden för Infrastrukturutveckling, insatsnummer 47000061.
- Oxfam – Marknadsutvecklingsprogram för Palestina, insatsnummer 52110104.
- Support to Gaza Community Mental Health Prog 15/18, insatsnummer 52110092.

## Somalia

- FN Multi-Partner Fond Somalia, insatsnummer 51270002.
- Somalia JHNP 2014–2016, insatsnummer 52150002.
- Världsbanken Multi-Partner Fond Somalia 2014–2016, insatsnummer 52150012.

## Sidas humanitära krisanalyser

**Sidas humanitära krisanalyser för Bangladesh, 2015–2017:** Sida, *Myanmar (including Thailand and Bangladesh) Humanitarian Crises Analysis 2015*, 2015; Sida (u.å.) *Myanmar (including Thailand and Bangladesh) Humanitarian Crises Analysis 2016*; Sida, *Myanmar (including Thailand and Bangladesh) Humanitarian Crises Analysis 2017*, 2017.

**Sidas humanitära krisanalyser för DRK, 2015–2017:** Sida, *Democratic Republic of Congo (DRC) Humanitarian Crises Analysis 2015*, 2015; Sida, *Democratic Republic of Congo (DRC) Humanitarian Crises Analysis 2016*, 2015; Sida, *Democratic Republic of Congo (DRC) Humanitarian Crises Analysis 2017*, 2017; Sida, *Democratic Republic of Congo (DRC) Humanitarian Crises Analysis 2018*, 2017.

**Sidas humanitära krisanalyser för Etiopien, 2015–2017:** Sida, *Ethiopia Humanitarian Crises Analysis 2015*, 2015; Sida, *Ethiopia Humanitarian Crises Analysis 2016*, 2015; Sida, *Ethiopia Humanitarian Crises Analysis 2017*, 2017; Sida, *Ethiopia Humanitarian Crises Analysis 2018*, 2017.

**Sidas humanitära krisanalyser för Mali, 2015–2017:** Sida, *Sahel: Burkina Faso, Mali, Niger, Nigeria och Chad, Ethiopia Humanitarian Crises Analysis 2015*, 2015; Sida, *Sahel: Burkina Faso, Mali, Niger, Nigeria och Chad, Ethiopia Humanitarian Crises Analysis 2017*, u.å.; Sida, *Sahel: Burkina Faso, Mali, Niger, Nigeria och Chad,*

*Ethiopia Humanitarian Crises Analysis 2017, 2016; Sida, Mali Humanitarian Crises Analysis 2018 (with Sahel and West Africa Regional Perspective), 2017.*

**Sidas humanitära krisanalyser för Palestina, 2015–2017:** Sida, *Palestine Humanitarian Crises Analysis 2015, 2015; Sida, Palestine Humanitarian Crises Analysis 2016, u.å.; Sida, Palestine Humanitarian Crises Analysis 2017, 2017; Sida, Palestine Humanitarian Crises Analysis 2018, 2017.*

**Sidas humanitära krisanalyser för Somalia, 2015–2017:** Sida, *Somalia (including Kenya) Humanitarian Crises Analysis 2015, 2015; Sida, Somalia crisis, Regional Humanitarian Crises Analysis 2016, 2016; Sida, Somalia Humanitarian Crises Analysis 2017, 2017; Sida, Somalia Humanitarian Crises Analysis 2018, 2017.*

### Strategirapporter och strategiplaner

**Sidas strategiplaner för Bangladesh 2015–2017:** Sida, *Årsplan för genomförandet av strategin för Bangladesh 2015, 2015; Sida, Årsplan för genomförandet av strategin för Bangladesh 2016, 2015; Sida, Årsplan för genomförandet av strategin för Bangladesh 2017, 2016.*

**Sidas strategirapporter för Bangladesh 2015–2017:** Sida, *Strategirapport för Bangladesh 2015, 2016; Sida, Strategirapport för Bangladesh 2016, 2017; Sida, Strategirapport för Bangladesh 2017, 2018.*

**Sidas strategiplaner för DRK 2015–2017:** Sida, *Årsplan för genomförandet av strategin för den Demokratiska Republiken Kongo 2015, 2015; Sida, Årsplan för genomförandet av strategin för den Demokratiska Republiken Kongo 2016, 2016; Sida, Årsplan för genomförandet av strategin för den Demokratiska Republiken Kongo 2017, 2017.*

**Sidas strategirapporter för DRK 2015–2017:** Sida, *Strategirapport för DRK 2015, 2016; Sida, Fördjupad strategirapport för DRK 2016, 2017; Sida, Strategirapport för DRK 2017, 2018.*

**Sidas strategiplaner för Etiopien 2015–2017:** Sida, *Årsplan för genomförandet av strategin för Etiopien 2015, 2015; Sida, Årsplan för genomförandet av strategin för Etiopien 2016; Sida, Årsplan för genomförandet av strategin för Etiopien 2017, 2017.*

**Sidas strategirapporter för Etiopien 2015–2017:** Sida, *Strategirapport för Etiopien 2015; Sida, Strategirapport för Etiopien 2016, 2016; Sida, Strategirapport för Etiopien 2017, 2017.*

**Sidas strategiplaner för Mali 2015–2017:** Sida, *Årsplan för genomförandet av strategin för Mali 2015, 2014; Sida, Årsplan för genomförandet av strategin för Mali 2016; Sida, Årsplan för genomförandet av strategin för Mali 2017, 2017.*

**Sidas strategirapporter för Mali 2015–2017:** Sida, *Srategirapport för Mali 2015, 2016; Sida, Strategirapport för Mali 2016, 2017; Sida, Strategirapport för Mali 2017, 2018.*

**Sidas strategiplaner för Palestina 2015–2017:** Sida, *Årsplan för genomförandet av strategin för Palestina 2015*, 2015; Sida, *Årsplan för genomförandet av strategin för Palestina 2016*, 2015; Sida, *Årsplan för genomförandet av strategin för Palestina 2017*, 2017.

**Sidas strategirapporter för Palestina 2015–2017:** Sida, *Strategirapport för Palestina 2015*, 2016; Sida, *Fördjupad strategirapport för Palestina 2016*, 2017; Sida, *Fördjupad strategirapport för Palestina 2017*, 2018.

**Sidas strategiplaner för Somalia 2015–2017:** Sida, *Årsplan för genomförandet av strategin för Somalia 2015*, 2015; Sida, *Årsplan för genomförandet av strategin för Somalia 2016*, 2016; Sida, *Årsplan för genomförandet av strategin för Somalia 2017*, 2016.

**Sidas strategirapporter för Somalia 2015–2017:** Sida, *Fördjupad strategirapport för Somalia 2015*, 2016; Sida, *Strategirapport för Somalia 2016*; Sida, *Strategirapport för Somalia 2017*, 2017.

**Sidas strategirapporter för humanitärt bistånd 2015–2017:** Sida, *Strategirapport för strategin för humanitärt bistånd genom Sida 2011–2016*, 2015, 2016; Sida, *Strategirapport för strategin för humanitärt bistånd genom Sida 2011–2016*, 2017; Sida, *Strategirapport år 1 för Strategi för Sveriges humanitära bistånd genom Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) 2017–2020*, 2018.

## Intervjuer

### Regeringskansliet

Intervju fyra personer UD #1: Gruppintervju om styrning, fyra personer, 2018-04-27.

### Sida

Intervju hum. fokusgrupp Sida #2: Fokusgruppsintervju 5 fokalpunkter humanitära enheten Sida, 2018-09-24.

Intervju tre resilienspersoner<sup>238</sup> Sida #3: Gruppintervju med två samordnare och en enhetschef, 2018-04-20.

Intervju resiliensperson Sida #4: Intervju med ämnesföreträdare för resiliens och långsiktig utveckling, 2018-04-25.

Intervju hum.chef Sida #5: Intervju med biträdande enhetschef, 2018-05-04.

Intervju två resilienspersoner Sida #6: Intervju med två samordnare på Sida, 2018-12-17.

---

<sup>238</sup> En "resiliensperson" arbetar på olika sätt med resiliensfrågor på Sida.

Intervju landchef utlandsmyndighet #7: Intervju med landchef, 2018-08-16.

Intervju landchef utlandsmyndighet #8: Intervju med landchef, 2018-09-12.

Intervju landchef utlandsmyndighet #9: Intervju med landchef, 2018-08-22.

Intervju landchef m.fl. utlandsmyndighet #10: Intervju med landchef m.fl., 2018-08-29.

Intervju landchef utlandsmyndighet #11: Intervju med landchef, 2018-08-29.

Intervju landchef utlandsmyndighet #12: Intervju med landchef Somalia, 2018-08-22.

Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #13: Intervju med humanitär fokalpunkt på utlandsmyndighet, 2018-10-02.

Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #14: Intervju med humanitär fokalpunkt på utlandsmyndighet, 2018-09-26.

Intervju handl. utlandsmyndighet #15: Intervju med fokalpunkt för resiliens, 2018-10-04.

Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #16: Intervju med humanitär fokalpunkt på utlandsmyndighet, 2018-09-27.

Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #17: Intervju med humanitär fokalpunkt på utlandsmyndighet, 2018-10-04.

Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #18: Intervju med humanitär fokalpunkt på utlandsmyndighet, 2018-09-04.

Intervju handl. utlandsmyndighet #19: Intervju med handläggare på utlandsmyndighet, 2019-01-18.

Intervju tre handl. utlandsmyndighet #20: Gruppintervju med tre handläggare på utlandsmyndighet, 2018-11-30.

Intervju ämnessakk. Sida #21: Intervju med verksföreträdare och ämnessakkunnig, 2018-08-30.

Intervju ämnessakk. Sida #22: Intervju med ämnessakkunnig, 2018-08-27.

Intervju ämnessakk. Sida #23: Intervju med ämnessakkunnig, 2018-09-07.

Intervju 2 ämnessakk. Sida #24: Intervju med 2 ämnessakkunniga, 2018-09-05.

Intervju ämnessakk. Sida #25: Intervju med ämnessakkunnig, 2018-08-30.

Intervju statistikhandläggare Sida #26: Intervju med statistiker, 2018-04-20.

Intervju hum.chef Sida #27: Intervju med biträdande enhetschef, 2018-10-24.



## Övrigt

Riksrevisionen, *Inkommen beställning av statistiskt underlag från Sida*, 2018-05-22.

E-post från processutvecklare på Sida, 2018-11-05.

E-post från Sidas chefscontroller, 2019-02-27.

E-post från Utrikesdepartementet, 2018-12-14.

## Bilaga 1. Avgränsningar och urval

I kapitel 1 presenterades en överblick över de avgränsningar och urval som har gjorts i genomförandet av granskningen. I denna bilaga ges en mer utförlig beskrivning av hur urvalsprocessen gått till när det gäller vilka partnerländer och insatser som skulle inkluderas i granskningen.

### Val av partnerländer

Som beskrevs i kapitel 1 bestod avgränsnings- och urvalsprocessen av flera steg. I det första steget avgränsades granskningen till att enbart inkludera partnerländer som fick stöd både från Sidas humanitära bistånd och långsiktiga utvecklingssamarbete under åren 2015–2017. När dessa avgränsningar gjorts återstod 18 länder (se tabell 1). I det andra steget valdes de partnerländer ut där det humanitära biståndet utgjort mer än 25 procent av Sidas totala bistånd till partnerlandet under granskningsperioden. Syftet med detta urval var att det skulle vara en någorlunda jämn fördelning av stödet mellan de två biståndsformerna i partnerländerna. Efter detta urval gjorts återstod nio samarbeten, vilka alla ingår i kapitel 3 som handlar om regeringens styrning av det humanitära biståndet och utvecklingssamarbetet.<sup>239</sup>

---

<sup>239</sup> Urvalet baserades på ett statistiskt underlag som Riksrevisionen beställt från Sida Riksrevisionen, *Inkommen beställning av statistiskt underlag från Sida, 2018-05-22*.

**Tabell 1** Utbetalat stöd 2015–2017 i miljoner kronor (mnkr)

Partnerland	Strategiperiod	Långsiktigt utvecklings-samarbete (mnkr)	Humanitärt bistånd (mnkr)	Totalt utbetalat stöd (mnkr)	Humanitärt stöd i % av utvecklings-samarbetet
Sydsudan	2014–2016 (2017)	250	528	778	68
Sudan	2014–2016 (2017)	197	372	568	65
DRK	2015–2019	696	599	1 295	46
Etiopien	2016–2020	765	421	1 186	35
Somalia	2013–2017	1 132	556	1 687	33
Bangladesh	2014–2020	549	227	776	29
Myanmar	2013–2017	517	177	694	26
Palestina	2015–2019	948	318	1 266	25
Mali	2016–2020	609	200	809	25
Afghanistan	2014–2019	2 265	462	2 728	17
Uganda	2014–2018	730	137	867	16
Colombia	2016–2020	589	106	695	15
Kenya	2016–2020	1 151	74	1 225	6
Zimbabwe	2017–2021	653	34	687	5
Liberia	2016–2020	538	20	558	4
Rwanda	2015–2019	572	15	587	3
Tanzania	2013–2019	2 398	42	2 440	2
Mocambique	2015–2020	1 651	11	1 662	1
<b>Totalt</b>	<b>2015–2017</b>	<b>16 211</b>	<b>4 298</b>	<b>20 508</b>	-

Anm. Länder som gråmarkerats valdes bort i det första urvalssteget.

Källor: Riksrevisionen, Inkommen beställning av statistiskt underlag från Sida, 2018-05-22 för länderna Afghanistan, Bangladesh, Etiopien, Kenya, Liberia, Mali, Palestina, Rwanda, Sudan, Sydsudan, Tanzania, Uganda och Zimbabwe. Sida, Årsredovisning 2017, 2018 för länderna Kongo (DRK), Colombia, Mocambique och Myanmar. Stödet avser de insatser som relaterar till aktuella landstrategier för utvecklingssamarbetet och strategierna för humanitärt bistånd genom Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete.

Det sista steget i urvalsprocessen baserades på huruvida den geografiska strategin för partnerlandet ifråga inkluderade styrning för samverkan. Tre partnerländer med uttalad styrning för samverkan (Bangladesh, DRK och Somalia) och tre utan (Etiopien, Mali och Palestina) valdes ut. Avsikten med detta urvalssteg var att

möjliggöra en jämförelse mellan de strategier som hade, respektive inte hade, en uttalad styrning för samverkan. Denna jämförelse genomfördes sedermera inte.

**Tabell 2** Utbetalat stöd 2015–2017 i miljoner kronor (mnkr)

Partnerland	Strategiperiod	Styrning mot samverkan	Totalt stöd (mnkr)	Humanitärt stöd i % av utvecklings-samarbetet
Somalia	2013–2017	nej	1 687	33
Kongo (DRK)	2015–2019	nej	1 295	46
Palestina	2015–2019	ja	1 266	25
Etiopien	2016–2020	ja	1 186	35
Mali	2016–2020	ja	809	25
Sydsudan	2014– (2017)	ja	778	68
Bangladesh	2016–2020	nej	776	29
Myanmar	2013–2017	nej	694	26
Sudan	2014– (2017)	ja	568	65

Anm. De länder som är gråmarkerade ingår inte i det slutgiltiga urvalet.

Källor: Riksrevisionens bearbetning av Sidastatistik (mottagen från Sida 2018-05-17) för länderna Afghanistan, Bangladesh, Etiopien, Kenya, Liberia, Mali, Palestina, Rwanda, Sudan, Sydsudan, Tanzania, Uganda och Zimbabwe. Sida (2018) Årsredovisning 2017 för länderna Kongo (DRK), Colombia, Mocambique och Myanmar.

## Översikt över granskade samarbeten

I tabell 3 presenteras en översikt över de samarbeten med de partnerländer som granskas i denna rapport. Översikten inkluderar vilka ämnesområden som Sverige bedriver utvecklingssamarbete inom i de aktuella länderna och de större humanitära kriser som förekommer i dessa länder.

Tabell 3 Granskade samarbeten

Land (strategiperiod: utvecklingssamarbetet)	Ämnesområden som utvecklingssamarbete bedrivs inom i respektive land	Större humanitära kriser i respektive land
Bangladesh (2014–2020)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Demokrati, jämställdhet och mänskliga rättigheter</li> <li>• Fattiga människors möjligheter att dra nytta av ekonomisk tillväxt och erhålla god utbildning</li> <li>• Miljö, klimat och stärkt motståndskraft mot miljöpåverkan, klimatförändringar och naturkatastrofer</li> <li>• Grundläggande hälsa samt sexuell och reproduktiv hälsa</li> <li>• Kapacitet att förebygga kriser, konflikter och katastrofer samt resiliens</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Flyktingsituation (den så kallade rohingya-krisen)</li> </ul>
DRK (2015–2019)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Demokrati, jämställdhet och mänskliga rättigheter</li> <li>• Förbättrade möjligheter och verktyg för fattiga människor att kunna förbättra sina levnadsvillkor</li> <li>• Förbättrad grundläggande hälsa</li> <li>• Mänsklig säkerhet och frihet från våld</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Väpnad konflikt och våld</li> <li>• Internflyktingar</li> <li>• Akut undernäring/ livsmedelskris</li> <li>• Naturkatastrofer</li> </ul>
Etiopien (2016–2020)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Miljö, klimat och stärkt motståndskraft mot miljöpåverkan, klimatförändringar och naturkatastrofer</li> <li>• Demokrati, jämställdhet och mänskliga rättigheter</li> <li>• Förbättrade möjligheter och verktyg för fattiga människor att kunna förbättra sina levnadsvillkor</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Naturkatastrofer (torka, insektsinvasioner och översvämningar)</li> <li>• Epidemier</li> <li>• Flyktingsituation</li> <li>• Akut undernäring/ livsmedelskris</li> <li>• Konflikter</li> </ul>
Mali (2016–2020)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Demokrati, jämställdhet och mänskliga rättigheter</li> <li>• Mänsklig säkerhet och frihet från våld</li> <li>• Miljö, klimat och stärkt motståndskraft mot miljöpåverkan, klimatförändringar och naturkatastrofer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Väpnad konflikt</li> <li>• Flyktingsituation</li> <li>• Epidemier (ebola)</li> <li>• Naturkatastrofer (torka, insektsinvasioner och översvämningar)</li> </ul>

Land (strategiperiod: utvecklingssamarbetet)	Ämnesområden som utvecklingssamarbete bedrivs inom i respektive land	Större humanitära kriser i respektive land
Palestina (2015–2019)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Demokrati, jämställdhet och mänskliga rättigheter</li> <li>• Miljö och stärkt motståndskraft mot miljöpåverkan, klimatförändringar och naturkatastrofer</li> <li>• Stärkt privatsektorutveckling</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Väpnad konflikt (israelisk ockupation)</li> <li>• Flyktingsituation</li> </ul>
Somalia (2013–2017)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mänsklig säkerhet och försörjning</li> <li>• Hälsa och jämställdhet</li> <li>• Demokrati och mänskliga rättigheter</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Väpnad konflikt</li> <li>• Naturkatastrofer (torka och översvämningar)</li> <li>• Flyktingsituation</li> </ul>

Källor: Bangladesh: Regeringsbeslut UF2014/51155/UD/ASO, Bilaga: Resultatstrategi för Sveriges internationella bistånd till Bangladesh 2014-2019; Sidas humanitära krisanalyser "Sidas humanitära krisanalyser för Myanmar (inklusive Thailand och Bangladesh), 2015–2017". DRK: Regeringsbeslut UD2015/201/AF, Bilaga: Strategi för Sveriges utvecklingssamarbete med Demokratiska Republiken Kongo 2015–2019; Sidas humanitära krisanalyser "Sidas humanitära krisanalyser för DRK, 2015–2017". Etiopien: Regeringsbeslut UD2016/04313/AF, Bilaga: Strategi för Sveriges utvecklingssamarbete med Etiopien 2016–2019; Sidas humanitära krisanalyser "Sidas humanitära krisanalyser för Etiopien, 2015–2017". Mali: Regeringsbeslut UD2016/10924/AF, Bilaga: Strategi för Sveriges utvecklingssamarbete med Mali 2016–2020; Sidas humanitära krisanalyser "Sidas humanitära krisanalyser för Mali, 2015–2017". Palestina: Regeringsbeslut UF2014/68018/UD/MENA Bilaga: Strategi för Sveriges internationella utvecklingssamarbete med Palestina 2015–2019; Sidas humanitära krisanalyser "Sidas humanitära krisanalyser för Palestina, 2015–2017". Somalia: Regeringskansliet, Resultatstrategi för Sveriges internationella bistånd till Somalia 2013–2017, 2013a; Sidas humanitära krisanalyser "Sidas humanitära krisanalyser för Somalia, 2015–2017".

## Val av insatser

Nästa steg i urvalsprocessen var att välja ett antal insatser i valda partnerländer för fördjupad granskning. Detta urval gjordes utifrån ett statistiskt underlag som Riksrevisionen beställt från Sida.<sup>240</sup> Utifrån detta underlag sammanställde Riksrevisionen en lista över de insatser som fått medel inom ramen för de geografiska och humanitära strategier som gällde för de länder och den period som granskningen avser.<sup>241</sup> Insatserna rangordnades efter storlek.

<sup>240</sup> Urvalet baserades på ett statistiskt underlag som Riksrevisionen beställt från Sida, se Riksrevisionen, *Inkommen beställning av statistiskt underlag från Sida*, 2018-05-22.

<sup>241</sup> Regeringsbeslut UF2011/19399/UD/SP, *Strategi för humanitärt bistånd genom Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) 2011-2014*; Regeringsbeslut UD2017/01299/KH, *Strategi för Sveriges humanitära bistånd genom Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) 2017–2020*.

Riksrevisionen valde därefter bort två typer av insatser som uppvisar betydande avvikelser ifråga om förekomsten av samverkan i insatsen och som därför skulle kunna ge en missvisande bild av det generella mönstret. Den första typen av insatser var sådana som genomförts inom området demokrati och mänskliga rättigheter. Humanitära insatser ska vara politiskt oberoende, vilket innebär att det är liten sannolikhet att samverkan med det humanitära biståndet skulle ske i någon större utsträckning inom området demokrati och mänskliga rättigheter, eftersom dessa utvecklingsinsatser ofta i någon utsträckning är politiska. Den andra typen av insatser som valdes bort var de som är klassificerade som humanitärt bistånd inom det långsiktiga utvecklingssamarbetet,<sup>242</sup> eftersom samverkan sannolikt sker i högre utsträckning inom ramen för dessa insatser än i andra. Insatser som antas ha stor grad av samverkan valdes således också bort.

Det slutliga urvalet för den fördjupade granskningen innebar att enbart den mest omfattande insatsen inom ett biståndsområde<sup>243</sup> valdes ut för granskning. Syftet med detta var att granskningen skulle få större spridning genom att fler områden skulle täckas in i varje partnerland. Urvalsprocessen resulterade i att de insatser som finns listade i tabell 4 ingår i granskningen av insatser inom det långsiktiga utvecklingssamarbetet.

**Tabell 4** Insatser inom det långsiktiga utvecklingssamarbetet som ingår i den fördjupade granskningen

Land	Insats	Sektor	Utbetalning 2015–2017 (mnkr)
Bangladesh	Bangladesh hälsosektorprogram 2017–2022	Hälsa	50
	City Regions Development Project, co- financing ADB	Hållbar infrastruktur och service	30
	Kvinnors ekonomiska egenmakt genom stärkande av marknadssystem	Marknadsutveckling	25
Etiopien	Unicef - Sociala skyddsnet	Hälsa	123
	UNDP: Institutional Strengthening for the Forest sector Development Program	Jord- och skogsbruk	41
	LI-WAY Addis Abeba (2017–22)	Marknadsutveckling	35

<sup>242</sup> För information om hur insatser klassificeras på Sida, se Sida, *Statistical Handbook 2017*, 2017.

<sup>243</sup> Sida delar in sitt arbete i olika verksamhetsområden till exempel demokrati, mänskliga rättigheter och yttrandefrihet; jämställdhet; miljö och klimat; humanitärt bistånd; samt lantbruk och tryggad livsmedelsförsörjning, se Sida, "Våra verksamhetsområden", hämtad, 2019-02-26.

## SIDAS HUMANITÄRA BISTÄND OCH LÅNGSIKTIGA UTVECKLINGSSAMARBETE

Land	Insats	Sektor	Utbetalning 2015–2017 (mnkr)
Kongo DRK	Unicef mödra- och barnhälsostöd (MDG 4&5)	Hälsa	177
	International Alert DRC 2014–2018	Gender equality	62
	PEAR+3 Återvändande flyktingar/resiliens	Konflikt, fred och säkerhet	55
Mali	UnicefCPD 2015–2019 (barnskydd, vatten och sanitet, social policy)	Hållbar infrastruktur och service/forskning	95
Mali	Malis klimatfond	Miljö	42
	Decentraliserad skogsbruksförvaltning GEDEFOR 2	Jord- och skogsbruk	40
Palestina	PID-fonden för Infrastrukturutveckling	Hållbar infrastruktur och service	223
	Oxfam: Marknadsutvecklingsprogram för Palestina	Marknadsutveckling	48
	Support to Gaza Community Mental Health Prog 15/18	Hälsa	25
Somalia	FN Multi-Partner Fond Somalia	Konflikt, fred och säkerhet	233
	Somalia JHNP 2014–2016	Hälsa	155
	Världsbanken Multi-Partner Fond Somalia 2014–2016	Hållbar infrastruktur och service	155

För urvalet av insatser inom ramen för strategierna för humanitärt bistånd<sup>244</sup> sammanställde Riksrevisionen en lista över samtliga humanitära biståndsinsatser under åren 2015 till och med 2017. Listan sorterades efter insatsernas storlek.

Därefter sorterades de insatser som enbart fått medel under 2015 bort. Riksrevisionen avsåg att välja ut de tre största insatserna inom Sidas humanitära bistånd till respektive partnerland, men för att få större spridning på insatserna gjordes ytterligare ett urval. Om en och samma samarbetspartner hade genomfört flera av de största Sidafinansierade insatserna i ett land, inkluderades endast en av dessa i urvalet (den största). Denna urvalsprocess resulterade att de insatser som finns listade i tabell 5 ingår i granskningen av insatser inom det humanitära biståndet.

<sup>244</sup> Regeringsbeslut UF2011/19399/UD/SP, *Strategi för humanitärt bistånd genom Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) 2011-2014*; Regeringsbeslut UD2017/01299/KH, *Strategi för Sveriges humanitära bistånd genom Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) 2017–2020*.



**Tabell 5** Insatser inom det humanitära biståndet som ingår i den fördjupade granskningen

Land	Insats	Aktör	Utbetalning 2015–2017 (mnr)
Bangladesh	Action Contre La Faim (ACF) 2014–2017	Action Contre La Faim (ACF)	41
	Unicef Humanitärt stöd till landprogram 2014–2017	United Nations Childrens Fund (Unicef)	31
	Humanitärt stöd till UNHCR:s aktiviteter i FN:s samlade appeller	Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)	30
Etiopien	Unicef Humanitärt stöd till landprogram 2014–2017	United Nations Childrens Fund (Unicef)	93
	Country Based Pooled Funds	Huvudansvar: Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)	53
	ICRC, International Committee of the Red Cross 2014–2017	International Committee of the Red Cross (ICRC)	45
Kongo DRK	Country Based Pooled Funds	Huvudansvar: Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)	190
	ICRC, International Committee of the Red Cross 2014–2017	International Committee of the Red Cross (ICRC)	89
	Unicef Humanitärt stöd till landprogram 2014–2017	United Nations Childrens Fund (Unicef)	56
Mali	ICRC, International Committee of the Red Cross 2014–2017	International Committee of the Red Cross (ICRC)	41
	WFP HUM 2015–2018	World Food Programme (WFP)	27
	Humanitärt stöd till UNHCR:s aktiviteter i FN:s samlade appeller	FNs Flyktingkommissariat (UNHCR)	23

## SIDAS HUMANITÄRA BISTÄND OCH LÅNGSIKTIGA UTVECKLINGSSAMARBETE

Land	Insats	Aktör	Utbetalning 2015–2017 (mnkr)
Palestina	ICRC, International Committee of the Red Cross 2014–2017	International Committee of the Red Cross (ICRC)	79
	Support to UNRWA EP as part of HPC oPt 2014	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA)	70
	Country Based Pooled Funds	Huvudansvar: Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)	35
Somalia	Country Based Pooled Funds	Huvudansvar: Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)	140
	Unicef Humanitärt stöd till landprogram 2014–2017	United Nations Childrens Fund (Unicef)	67
	WFP HUM 2015–2018	World Food Programme (WFP)	58

## Bilaga 2. Exempel på synergieffekter

Under granskningen har Riksrevisionen bett intervjupersoner att ge exempel på insatser där samverkan har skett. Baserat på denna information förefaller samverkan endast ha skett i ett fåtal insatser och det är i flera fall för tidigt att säga något om resultaten av dessa insatser. Några av de exempel på samverkan som intervjupersoner har gett presenteras nedan. Dessa exempel återkommer också i de rapporter och utvärderingar som nämner samverkan.<sup>245</sup> I samtliga fall handlar det om samverkan som, enligt intervjupersonerna, har bidragit till resultat i form av ökad resiliens och till ett mer långsiktigt och hållbart humanitärt bistånd. Riksrevisionen erfar att dessa insatser utgör best practice för samverkan inom Sida. Det urval av insatser vars dokumentation har granskats innefattar inte dessa best practice-insatser, eftersom syftet med dokumentgranskningen var att inkludera olika slags insatser.

### Exempel på när regeringens styrning har skapat möjligheter till samverkan

I detta avsnitt presenteras ett exempel på när regeringens styrning, enligt Sidahandläggare, har skapat möjligheter till samverkan. Detta är det enda konkreta exempel Riksrevisionen har identifierat under granskningen där ett regeringsbeslut haft en direkt inverkan på samverkan.

Våren 2018<sup>246</sup> fattade den svenska regeringen beslut om att utöka *Sveriges resultatstrategi för Bangladesh 2014–2020*<sup>247</sup> med en ny sektor, med tillhörande mål och utökad budget. Orsaken till att strategin utökades var den pågående flyktingkris som uppstått då över 700 000 rohingyer flytt från Myanmar till Bangladesh. Strategins nya sektor handlar om ökad resiliens och minskat humanitärt beroende hos både värdsamhället och rohingya-flyktingarna. Strategin utökades också med 300 miljoner kronor, till att totalt omfatta 1,9 miljarder

<sup>245</sup> Se till exempel Sida *Samspel mellan humanitärt bistånd och utvecklingsamarbete – från VP prioritering till praktik*, 2017; Sida, *Strategirapport år 1 för Strategi för Sveriges humanitära bistånd genom Styrelsen för internationellt utvecklingsamarbete (Sida) 2017–2020*, 2018.

<sup>246</sup> Ändringarna i regeringens styrning skedde efter granskningsperioden. Riksrevisionen har dock här valt att ändå ta med detta exempel då det belyser hur regeringen genom sin styrning kan påverka förutsättningarna för samverkan.

<sup>247</sup> Regeringsbeslut, *Bilaga: Resultatstrategi för Bangladesh 2014–2020*, 2018-04-26.

kronor.<sup>248</sup> Regeringens utökning av landstrategin i syfte att hantera en humanitär situation är den första i sitt slag.

Enligt Sidaanställda med insyn i samarbetet med Bangladesh innebär den nya skrivningen ökade möjligheter för samverkan i form av ökade finansiella resurser och tydligare styrning för samverkan mellan det humanitära biståndet och det långsiktiga utvecklingssamarbetet.<sup>249</sup> Detta framgår också av den insatsdokumentation som Riksrevisionen har granskat. Exempelvis skriver Sida i dokumentationen av en insats att den utökade strategin har gjort det möjligt att länka det humanitära stödet till långsiktiga utvecklingsinsatser inom ramen för arbetet med rohingya-krisen. I insatsberedningen står det att Sidaanställda på utlandsmyndigheten i Bangladesh och på den humanitära enheten i Stockholm har gemensamt identifierat tre tematiska områden som ska vara styrande för arbetet med implementeringen av det så kallade nexus mellan humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklingssamarbete. Dessa tre områden är rehabilitering av ekosystem, förbättrad hälsa och skydd.<sup>250</sup>

## Exempel på samverkan i Sidas arbete

### Samverkan för ökad resiliens: livsmedelsförsörjning

Livsmedelsförsörjning är ett område där flera intervjupersoner beskriver att samverkan har bidragit till ökad resiliens.<sup>251</sup> Det rör sig om insatser där Sida har gett akut livsmedelsstöd via det humanitära biståndet, samtidigt som ett kompletterande stöd getts genom det långsiktiga utvecklingssamarbetet för att bygga upp långsiktiga strukturer för livsmedels- och vattenförsörjning. Exempel på sådan samverkan finns i utvecklingssamarbetet med DRK,<sup>252</sup> Mali,<sup>253</sup> Etiopien,<sup>254</sup> och Somalia.<sup>255</sup> I samtliga dessa insatser är det samma multilaterala organisation som genomför både den humanitära biståndsinsatsen och utvecklingsinsatsen.

<sup>248</sup> Regeringen, "Pressmeddelande: Regeringen ökar stödet till rohingyer i Bangladesh samt har beslutat om ny strategi för Myanmar", hämtad 2018-12-12; Regeringsbeslut, *Bilaga: Resultatstrategi för Bangladesh 2014–2020*, 2018-04-26 s. 2–3.

<sup>249</sup> Intervju landchef utlandsmyndighet #7; Intervju hum. fokusgrupp Sida #2.

<sup>250</sup> Sida, *Beredning av insatsändring: Strengthening Drinking Water Safety in BD focusing on women and children*, 2018, s. 3.

<sup>251</sup> Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #13; Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #14; Intervju hum. fokalpunkt utlandsmyndighet #16.

<sup>252</sup> Sida, *Beredning av insats, slutgiltig: Strengthening Farmers' Value Chains, Tanganyika, DRC*, 2016.

<sup>253</sup> Sida, *Sidas årsredovisning 2017*, 2018; Openaid, "ACF Strengthened resilience of rural communities in Kita and Timboctou – Resilience new strategy", hämtad 2018-12-19.

<sup>254</sup> Sida, *Strategirapport för Etiopien 2016*, 2017.

<sup>255</sup> Sida, *Strategirapport år 1 för Strategi för Sveriges humanitära bistånd genom Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) 2017–2020*, 2018, s. 5.

I DRK har Sida en insats vars mål är att öka produktionen bland småskaliga jordbrukare och förbättra deras tillgång till marknader i syfte att göra dem mer motståndskraftiga under torrperioder eller andra kriser. Stödet gavs som ett komplement till en pågående humanitär insats vars syfte var att hantera en livsmedelskris i landet.<sup>256</sup> Ett annat exempel är en insats i Mali där den kompletterande utvecklingsinsatsen genomfördes i syfte att öka livsmedelsproduktionen för att minska hushållens sårbarhet för katastrofer.<sup>257</sup>

I Somalia har Sida gett stöd till "Somalia Resilience Programme" (SOMREP) vars övergripande syfte var ökad resiliens mot torka bland hushåll och samhällen samt att bidra till resiliens genom att förstärka produktionskapaciteten hos bland annat boskapsskötare och jordbrukare.<sup>258</sup> SOMREP var ett långsiktigt och multisektoriellt stöd som involverade olika aktörer. Projektet skulle genomföras genom en kombination av olika slags stöd, såsom akut livsmedelsstöd (humanitärt bistånd) och uppbyggnad, eller rehabilitering, av infrastruktur för livsmedels- och vattenförsörjning (långsiktigt utvecklingssamarbete). I uppföljningen av stödet gör Sida bedömningen att insatsen har varit effektiv när det gäller att ge stöd till samhällen för att hantera längre torrperioder. Till exempel gav SOMREP akut humanitärt stöd i form av livsmedel samtidigt som människors försörjningsmedel skyddades eller ersattes under den torka som drabbade Somalia 2017.<sup>259</sup> Intervjupersoner har också gjort bedömningen att de samhällen där SOMREP har funnits har återhämtat sig snabbare än de samhällen som inte har fått något liknande stöd.

### Samverkan genom samfinansiering

Sidaanställda med insyn i samarbetet med Palestina har i intervjuer med Riksrevisionen lyft fram en insats där humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklingssamarbete har samverkat sedan den initierades 2012.<sup>260</sup> Insatsen handlade om att underlätta övergången mellan humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklingssamarbete samt bidra till ökad resiliens i palestinska samhällen. För att kunna arbeta i skärningspunkten mellan humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklingssamarbete i den palestinska kontexten bedömde Sida att det krävdes flera större investeringar. Insatsen utformades så att det humanitära biståndet inledningsvis skulle finansiera en större del av insatsen och att stödet gradvis

<sup>256</sup> Se till exempel Sida, *Beredning av insats, slutgiltig: Strengthening Farmers' Value Chains, Tanganyika, DRC*, 2016, s. 4.

<sup>257</sup> Sida, *Sidas årsredovisning 2017*, 2018; Openaid, "ACF Strengthened resilience of rural communities in Kita and Timboctou – Resilience new strategy", hämtad 2018-12-19.

<sup>258</sup> Sida, *Avslutad insats, slutgiltig: Somalia Resilience Programme – SOMREP 2013–2016*, 2018, s. 2.

<sup>259</sup> *Ibid.*, s. 4; se också Sida, *Sidas årsredovisning 2017*, 2018, s. 13.

<sup>260</sup> Intervju landchef utlandsmyndighet #11; Intervju hum. fokalkpunkt utlandsmyndighet #17.

skulle övergå till utvecklingssamarbetet.<sup>261</sup> Mot slutet av programperioden finansierades insatsen helt genom det långsiktiga utvecklingssamarbetet. Enligt en oberoende utvärdering som gjordes 2017 har projektet fallit väl ut. Bland annat har insatsen lyckats med övergången från humanitärt bistånd till utvecklingssamarbete och skapat förutsättningar för ökad resiliens i de områden där den har genomförts.<sup>262</sup> Insatsen initierades av Sida och genomfördes av UNDP med stöd från andra givare. Sommaren 2018 fattade Sida beslut om att förlänga insatsen.<sup>263</sup>

Utöver samfinansiering har intervjupersoner lyft möjligheter till flexibel finansiering som ett sätt att främja samverkan. Ett exempel på en sådan insats som enligt intervjupersoner ledde till effektiv samverkan var en insats som genomfördes i Mali under 2018.<sup>264</sup> Efter en förfrågan från Sidas humanitära enheten i Stockholm gick Sida genom sitt långsiktiga utvecklingssamarbete in med stöd till FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation för att avvärja en begynnande livsmedelskatastrof i landet.<sup>265</sup> Detta gjordes efter att Sida vid utlandsmyndigheten i Mali konstaterat att det fanns pengar över från det långsiktiga utvecklingssamarbetet. Insatsen handlade både om att minska andelen människor i akut behov av mat och om att utveckla produktionsmetoder som är motståndskraftiga mot klimatvariationer.<sup>266</sup> Livsmedelskatastrofen blev inte så allvarlig som befarat, och intervjupersoner framhöll denna insats som ett gott exempel på samverkan.

I Somalia finns ytterligare ett exempel på flexibel finansiering. Där gick utlandsmyndigheten ut med en förfrågan till samarbetspartner om de, inom ramen för de existerande avtal som Sida hade med dem, kunde styra om, eller utöka, sina insatser för att hantera en uppkommen humanitär situation. En samarbetspartner gjorde också detta.<sup>267</sup>

---

<sup>261</sup> Se Sida, *Beredning av insatsändring: UNDP Area C facility Community Resilience and Development Programme CDRP in West Bank*, Sida, *Avslutad insats, slutgiltig: Somalia Resilience Programme – SOMREP 2013–2016*, 2018.

<sup>262</sup> Arab World for Research and Development (AWRAD), *UNDP – Community Resilience Development Programme (CDRP) Evaluation Report*, 2017, s. 8–9.

<sup>263</sup> Sida, *Beredning av insatsändring: UNDP Area C facility Community Resilience and Development Programme CDRP in West Bank*, 2018.

<sup>264</sup> Intervju hum. fokuspunkt utlandsmyndighet #16; Intervju hum. fokusgrupp Sida #2.

<sup>265</sup> Förfrågan gjordes under våren 2018 och täcks därmed inte in av granskningsperioden (2015–2017). Riksrevisionen har ändå valt att ta med denna insats då den, enligt intervjupersoner, är ett exempel på när samverkan har gett resultat.

<sup>266</sup> Sida, *Beredning av insats: Increased resilience of vulnerable populations affected by climate variabilities*, 2018.

<sup>267</sup> Intervju landchef utlandsmyndighet #12: Intervju med chef för utvecklingssamarbetet i Somalia 2018-08-22.

## Bilaga 3. Förteckning över centrala dokument

I tabell 6 nedan presenteras dokument som är centrala för Riksdagens och regeringens styrning av det svenska utvecklingssamarbetet och det humanitära biståndet. Samtliga dessa dokument understryker vikten av samverkan mellan de två biståndsformerna. Inom ramen för utvecklingssamarbetet finns det också bland annat en rad landspecifika strategier som styr det svenska biståndet (år 2018 fanns det totalt 34 landstrategier).<sup>268</sup> På grund av deras antal är de ej inkluderade i tabellen.

**Tabell 6** Förteckning över styrdokument

År	Propositioner	Regeringens skrivelser och policyer	Strategier för humanitärt bistånd genom Sida
2010	Skr. 2002/03:122 Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling + Budgetpropositioner.	Regeringskansliet (2010) Rädda liv och lindra nöd – policy för Sveriges humanitära bistånd 2010– 2016 (upphävdes och ersattes av biståndspolitisk plattform 2014-03-13).	
2011			
2012			
2013			Regeringsbeslut UF2011/19399/UD/SP (2011-03- 31) Strategi för humanitärt bistånd genom Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) 2011-2014. <sup>269</sup>
2014		Regeringens skrivelse 2013/1:131 Biståndspolitisk plattform (2014-03-13).	
2015			
2016		Regeringens skrivelse 2016/17:60 Policyramverk för svenskt utvecklings- samarbete och humanitärt bistånd (2016-12-14).	
2017			Regeringsbeslut (2017-01-26) Strategi för humanitärt bistånd genom Styrelsen för internationellt utvecklings- samarbete (Sida) 2017–2020.
2018			

<sup>268</sup> Prop. 2017/18:1 *Budgetpropositionen för 2018 – Utgiftsområde 7*, bilaga Samarbetsstrategier.

<sup>269</sup> Strategin förlängdes och gällde till och med 2017-12-31, se Regeringsbeslut UD2017/03562/IU, *Regeringsbrev för budgetåret 2018 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete*.

Utöver ovanstående dokument har Sverige också åtagit sig att följa en rad internationella överenskommelser, såsom Agenda 2030 (2016), Parisavtalet (2015) och Sendai-ramverket för katastrofriskreducering (2015) samt Agenda for Humanity (beslutad vid World Humanitarian Summit i Istanbul 2016),<sup>270</sup> i vilka samverkan också utgör en central komponent. De internationella överenskommelserna är dock inte inkluderade i tabellen.

---

<sup>270</sup> Agenda for Humanity, "World Humanitarian Summit 2016", hämtad 2018-10-11; MSB "Sendairamverket för katastrofriskreducering 2015–2030", hämtad 2018-06-19; Regeringen, "Parisavtalet", hämtad 2018-06-19; Regeringskansliet, *Handlingsplan för Agenda 2030, 2018–2020*, 2018.



Under de senaste åren har behovet av humanitärt bistånd ökat i världen. Det har bidragit till att samverkan mellan humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklings-samarbete tillmäts allt större vikt. Samverkan kan bland annat bidra till resiliens, det vill säga människors och samhällens motståndskraft, återhämtnings- och anpassningsförmåga vid kriser och katastrofer.

Uppdelningen mellan humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklings-samarbete fyller en viktig funktion, eftersom de humanitära principerna ska respekteras. Likväl är det viktigt att uppdelningen kan överbryggas när så är lämpligt, för att öka biståndets effektivitet. Denna gransknings övergripande syfte har varit att undersöka om regeringens styrning och Sidas interna arbete har möjliggjort samverkan mellan humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklings-samarbete under åren 2015–2017.

Riksrevisionens samlade bedömning är att regeringen och Sida har tydliggjort att samverkan är en prioriterad fråga. Dock finns det vissa brister i de förutsättningar som regeringen gett Sida, samt i Sidas interna styrning, organisation och arbets-former.

Regeringen rekommenderas att ta fram målformuleringar på strateginivå som är gemensamma för det humanitära biståndet och det långsiktiga utvecklings-samarbetet. Sida rekommenderas bland annat att vidareutveckla arbetsformer som underlättar samverkan i analys, planering och målformulering, samt att säkerställa att de möjligheter som finns för att samfinansiera och samrapportera insatser kan användas i verksamheten när så är lämpligt.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-524-4

Beställning: [www.riksrevisionen.se](http://www.riksrevisionen.se)

RIKSREVISIONEN

---

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM

08-5171 40 00

[WWW.RIKSREVISIONEN.SE](http://WWW.RIKSREVISIONEN.SE)

