

GRANSKNING AV FÖRUTSÄTTNINGARNA FÖR STYRNING INOM SIDA

Rapport från förstudien

2003-08-30

Arne Svensson

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. SAMMANFATTNING	4
2. BAKGRUND, UPPDRAG OCH GENOMFÖRANDE	5
2.1 Bakgrund.....	5
2.2 Uppdrag.....	5
2.3 Metod.....	5
2.4 Begreppet intern styrning	6
3. ÖVERGRIPANDE KARTLÄGGNING OCH ANALYS	7
3.1 Intern och extern styrning	7
3.2 Styrning genom interna styrdokument	8
3.2.1 Sidas regelverk	9
3.2.2 Perspectives on Poverty	10
3.2.3 Hierarki av policys	11
3.2.4 Övergripande policydokument	12
3.2.5 Tematiska policys	12
3.2.6 Ämnespolicys	13
3.2.7 Övrigt: riktlinjer, strategier, positionspapper etc.....	14
3.2.8 Metoder och manualer.....	14
3.2.9 Andra styrdokument	15
3.3 Styrning genom interna styrprocesser	15
3.3.1 Styrning och processer för lärande?	15
3.3.2 Landstrategiprocessen	16
3.3.3 Verksamhetsplaneringsprocessen.....	17
3.3.4 Insatscykelprocessen (Från projekt- till programansats).....	18
3.3.5 Horisontella vs vertikala styrprocesser inom Sida	18
3.3.6 Uppföljnings- och utvärderingsprocesser.....	20
3.3.7 Passar de generella styrprocesserna hela Sidas verksamhet?	20
3.4 Styrning genom organisationskultur	21
3.4.1 Begreppet organisationskultur	21
3.4.2 Sidas organisationskultur	21
3.4.3 Sidas styrnings- och kontrollmiljö: Från kontroll till säkring	23
3.4.4 En lärande organisation	24
3.5 Några sammanfattande slutsatser	25

4. ALTERNATIVA MODELLER FÖR BESKRIVNING AV INTERN STYRNING	25
4.1 Styrimpulser identifierade av referensgruppen	25
4.2 Klassiska modeller för indelning av styrformer.....	26
4.3 Modeller som fokuserar på perspektivförskjutningar i styrningen	27
4.4 Beskrivning av Sidas styrning	29
4.5 Val av struktur.....	30
4.6 Några sammanfattande slutsatser	31
5. ANALYS AV PROBLEMOMRÅDEN	31
5.1 Konsensuskultur och oklara beslutsprocesser.....	33
5.2 ”Så arbetar Sida” och/eller ”Så arbetar jag”?	33
5.3 Gemensam värdegrund och subkulturer	34
5.4 Skall eller bör?	34
5.5 Bristande resultatorientering	35
5.6 Konsekvenser av genomförande av fältvisionen.....	37
5.7 Hur påverkas styrningen av decentralisering?.....	38
5.8 En helhetssyn på styrningen.....	38
6. FÖRSLAG TILL GRANSKNINGSINSATSER OCH METODER I HUVUDSTUDIEN. .	39
6.1 Förslag till granskningsinsatser	39
6.2 Förslag till metoder	40
Bilagor:	41

1. Sammanfattning

I revisionsplanen för 2003 anges att en förstudie av förutsättningarna för styrning inom Sida ska genomföras. Syftet med förstudien är att kartlägga och analysera Sidas interna styrning, utforma några alternativa förslag till beskrivning av Sidas interna styrning, lämna förslag till en eller flera granskningsinsatser inom området samt identifiera metoder lämpade att användas i samband med huvudstudien.

Den övergripande kartläggningen och analysen i kapitel 3 visar bl. a. att olika styrdokuments status är oklar. Trots att omfattningen av de skriftliga styrdokumenterna minskat kraftigt upplevs de fortfarande vara för många. Implementeringen av Perspectives on Poverty (PoP)¹ som övergripande styrdokument ger förutsättningar för en mer koherent verksamhet. Avgörande för om PoP får avsedda effekter är förankringsprocessen och en konsekvent och stringent översyn av övriga styrdokument och styrprocesser.

Analysen visar vidare att sambandet mellan resultatstyrningen och den finansiella styrningen behöver förbättras. Detta innebär bl a att kopplingen mellan verksamhetsplaneringen och resursplaneringen i Sidas verksamhetsplaneringsprocess behöver utvecklas. Viktiga inslag i lärandeprocessen är att ta till vara resultatet av genomförda uppföljnings- och utvärderingsinsatser.

Vidare framgår att det inte finns någon systematisk diskussion kring Sidas belöningsystem, vilket gör att dess betydelse inte uppmärksammas på samma sätt som den styrning som utgår från exempelvis de policydokument som gäller inom olika verksamhetsområden.

I kapitel 4 konstateras att styrning är en mångdimensionell företeelse. Styrning sker inte bara genom styrdokument, utan sker främst i olika processer, där organisationskulturen har stor betydelse för hur de olika styrsignalerna fångas upp. Olika styrformer kompletterar varandra för att åstadkomma en ändamålsenlig intern styrning. Det finns behov av att detta beskrivs, för att skapa förståelse för och öka medvetenheten om hur olika styrformer på bästa sätt kan komplettera varandra. Ett antal olika modeller för beskrivning av styrning redovisas i kapitel 4. Med utgångspunkt från dessa, samt en redovisning av de styrimpulser som referensgruppen identifierat inom Sida, föreslås att en beskrivningsmodell testas i huvudstudien. Denna innebär att styrningen granskas utifrån fyra perspektiv:

- Kontexten
- Medarbetaren
- Resultatet
- Kulturen

Ett antal problemområden diskuteras i kapitel 5. Slutligen föreslås i kapitel 6 att huvudstudien inriktas mot endera av följande granskningsområden:

1. Effekterna av implementeringen av synsättet Perspectives on Poverty på Sidas styrning i övrigt (normer, värderingar, styrdokument etc.).
2. Fältvisionens konsekvenser för styrningen av Sidas verksamhet (uppkomst/förstärkning av subkulturer mm).
3. Rollfördelningen i ägarskapet av Sidas interna styrning.
4. Harmonisering av utvecklingen av organisationsstrukturen och organisationskulturen.

¹ Perspectives on Poverty, Final Daft, October 2002

5. Resultatstyrningen och Sidas organisationskultur.

Oberoende av vilket granskningsområde som väljs för huvudstudien är det viktigt att en helhetssyn på styrning tillämpas vid den fortsatta granskningen av styrningen inom Sida. Även om huvudstudien fokuseras på ett visst styrområde bör sambanden med övriga styrimpulser och effekterna av den samlade styrningen beaktas i granskningen.

2. Bakgrund, uppdrag och genomförande

2.1 Bakgrund

Internrevisionen har i revisionsplanen för 2003, vilken Sidas styrelse beslutat om, angett att en granskning ska genomföras av förutsättningarna för styrning inom Sida. Granskningen motiveras i revisionsplanen med att Sida bedriver en mångfacetterad verksamhet tillsammans med en stor mängd intressenter och i olika miljöer. Detta medför särskilda svårigheter för Sida att styra verksamheten².

Internrevisionens granskning inleds med en förstudie och resultatet av denna studie ska utgöra underlag till beslutet om huvudstudie.

2.2 Uppdrag

Förstudien genomförs av Wiveca Holmgren, internrevisor på UTV. Internrevisionen har uppdragit åt Arne Svensson vid Professional Management Arne & Barbro Svensson AB att gemensamt med Sidas internrevision genomföra förstudien. Uppdraget beskrivs i bilaga 1³.

2.3 Metod

En viktig del i analysen har varit genomgång och granskning av Sidas styrdokument.

I förstudien har vidare 15 **intervjuer** genomförts. Av de intervjuade är tre avdelningschefer och två ambassadråd, men huvuddelen av de intervjuade utgörs av handläggare. Fler handläggare än chefer har intervjuats eftersom utgångspunkten har varit att främst fånga in hur denna grupp inom Sida uppfattar styrsignalerna i organisationen.

En **referensgrupp** med sju medlemmar från sju avdelningar inom Sida (Afra, INEC, Sida-Öst, Natur, DESO, INFO och PEO) har träffats vid tre tillfällen. Processen i referensgruppen har genomförts enligt följande uppläggning:

Möte 1:

1. Kort presentation av uppdraget, referensgruppens roll, samt uppläggnings av referensgruppens möten

² En mer ingående bakgrundsbeskrivning lämnas i den förstudieplan som ligger till grund för förstudien.

³ Av revisionsplanen framgår att granskningen avses omfatta den interna styrningen ur två perspektiv; de normer och värderingar som gäller inom Sida samt styrdokumentens karaktär och status. Detta har också varit utgångspunkten för uppdraget. Under förstudien har det emellertid blivit tydligt att det finns ett behov av att vidga synen på styrning och även inkludera andra perspektiv i de överväganden som görs inför huvudstudien. Kartläggningen genom dokumentgranskning och intervjuer har i enlighet med direktiven skett utifrån de två perspektiv som angetts för granskningen, varför de styrområden som har tillkommit under processen har kartlagts mera översiktligt.

2. Gemensam diskussion utifrån frågan: Vad är det som styr Dig i Ditt arbete? Alla styrimpulser/styrformer dokumenterades.
3. Referensgruppen försöker gemensamt karaktärisera de olika styrimpulserna/styrformerna och strukturera dem. Flera alternativa strukturer tas fram.

Möte 2:

1. Resultatet av intervjuerna presenteras översiktligt.
2. Gemensam diskussion kring hur detta resultat kan beskrivas i de strukturer som föreslogs vid möte 1.
3. Gemensam diskussion kring likheter och olikheter i styrnings- och kontrollmiljön i Sidas olika delar.
4. Deltagarnas förslag till fördjupade studier och en gemensam diskussion kring dessa.

Möte 3:

1. Gemensam diskussion kring utsänt utkast till förstudierapport: kartläggnings- och analysdelen.
2. Gemensam diskussion kring utsänt utkast till förstudierapport: förslagsdelen.
3. Deltagarnas konkreta förslag till kompletteringar eller ändringar i rapporten överlämnas i form av skriftliga noteringar i utkastet.

Efter diskussion i VL skall rapporten behandlas av styrelsen.

2.4 Begreppet intern styrning

Sidas anställda har - som alla människor - en fri vilja och reagerar därför i varierande grad på olika styrsignaler. Varje anställd har sina egna personliga drivkrafter och individuella mål utifrån den aktuella livssituationen. Dessa drivkrafter och mål påverkar i stor utsträckning den enskildes agerande på arbetet. Styrningen syftar till att säkerställa att organisationens intressen överordnas den enskildes, när dessa inte sammanfaller. I de fall värderingar, mål, drivkrafter och incitament sammanfaller blir agerandet kraftfullt och effektivt.

Det finns många former för styrning av en verksamhet. Styrningen kan ta sikte på t ex resurserna, beteenden, målen och resultaten, de interna arbetsprocesserna, värderingarna, förhållningssätten, organisationskulturen, regelsystemen, organisationsstrukturen, fördelningen av ansvar och befogenheter, lönesättningen eller andra delar av belöningsystemet etc. De olika styrformerna kompletterar varandra och varje organisation har att utveckla en ändamålsenlig mix av styrsignaler för att bedriva en så effektiv verksamhet som möjligt i förhållande till de mål som ska uppnås.

Inflödet av resurser i en verksamhet skall omvandlas i effekter för mottagarna av organisationens tjänster. Den **interna** styrningen är primärt inriktad mot denna resursomvandlingsprocess.

Den interna styrningen utgår emellertid från den **externa**. Den externa styrningen av statliga myndigheter utgörs bl.a. av verksförordningen, myndighetens instruktion, de regleringsbrev med återrapporteringskrav som regeringen beslutar om, regeringens skrivelser till riksdagen, lagar, regelverk etc. *Den externa styrningen - och förutsättningarna i den miljö som myndigheten ska fungera i - anger ramarna för myndigheternas interna styrning.* För att en myndighet ska svara upp mot de höga krav som idag ställs på produktivitet och effektivitet krävs att den interna styrningen sker på ett ändamålsenligt sätt.

I denna rapport används den internationellt vedertagna definitionen av intern styrning som en process som involverar ledning och personal och som syftar till att med rimlig säkerhet uppnå en effektiv verksamhet enligt de av riksdag och regering uppsatta målen, efterlevnad av för verksamheten tillämpliga föreskrifter och regeringsbeslut, samt en tillförlitlig återrapportering av resultat.

Över tiden har skett en omfattande förändring av hur dessa styrprocesser har utformats. I sin ursprungliga grundform skedde styrningen i en direkt kontakt mellan överordnad och medarbetare – direktstyrning. Processerna har sedan utvecklats i olika avseenden.

En styrprocess innefattar ett flertal former av interaktion mellan ledning och medarbetare i olika former. Den bärs upp av styrdokument, vars omfattning och innehåll varierar högst avsevärt mellan olika organisationer.

När det i definitionen av intern styrning talas om en process får det inte uppfattas som att styrningen består av **en enda** linjär process. I själva verket rör det sig alltid om flera - mer eller mindre starkt samordnade - processer. Flera olika styrformer förekommer således normalt parallellt inom en organisation. Tyngdpunkten – och kopplingen mellan de olika formerna - kan variera över tiden. En ändamålsenlig intern styrning handlar om dels vilka styrformer som används inom myndigheten och deras utformning, dels hur de olika styrformerna kombineras på ett medvetet sätt.

I samband med utvecklingen av den externa styrningen av de statliga myndigheterna har bl.a. framkommit att det finns brister i balansen mellan olika styrformer i myndigheternas interna styrning. Ett annat generellt problem är att det inte i de större myndigheternas ledning finns en samlad bild av hur styrningen inom myndigheten är utformad och fungerar. Detta beror bl. a. på att ”ägarskapet” för olika styrformer ofta är spritt på flera enheter i organisationen, medan det strategiska ansvaret för helheten inte är tillräckligt tydligt. Förstudien har bl. a. syftat till att undersöka om dessa generella förhållanden även äger giltighet för Sida.

Det bör observeras att den interna styrningen tar sikte på vad som sker **inom** organisationen. Minst lika viktigt för vilka (slut-)effekter som uppstår som ett resultat av resursförbrukningen är emellertid vad som sker på mottagarsidan. Till en del används samma styrprocesser och styrdokument både för att styra Sidas egen personal och för att styra arbetet i samarbetsorganisationer och samarbetsländer (policys, landstrategiprocessen, upphandlingsregler mm). Men det finns också styrprocesser och styrdokument som enbart fokuserar på vad som sker utanför Sida med de medel som Sida ställer till samarbetsorganisationens förfogande (anvisningar, återrapporteringskrav, ramavtal med ramorganisationer etc.). Det ligger visserligen utanför förstudien, men är ändå av betydelse för diskussionen om den interna styrningen. Bl a gäller detta en medvetenhet om konsekvenserna av eventuella olikheter internt respektive externt (exempelvis beträffande vaktslående om grundläggande värderingar, användande av LFA, synen på kunskapsutveckling m m).

3. Övergripande kartläggning och analys

3.1 Intern och extern styrning

Det finns bland de personer som intervjuats olika uppfattningar om vilka som är de viktigaste styrprocesserna och styrformerna inom Sida. Det finns också olika uppfattningar om hur de olika styrformerna fungerar och inom vilka områden det finns brister i styrningen. Den interna styrningen kan, som framgår av revisionsplanen, bl.a. ses ur två perspektiv - de normer och

värderingar som gäller inom Sida, samt styrdokumentens karaktär och status. Dessa två perspektiv täcker enligt många av de intervjuade in det som är väsentligast i den interna styrningen. Men det finns även andra perspektiv som intervjuade anser vara viktiga. Bl.a. har flera framhållit incitamentens betydelse för den interna styrningen⁴. Det finns dock ingen systematisk diskussion kring Sidas belöningssystem, vilket gör att dess betydelse inte uppmärksammas på samma sätt som den styrning som utgår från exempelvis de policydokument som gäller inom olika verksamhetsområden.

En annan dimension som har tagits upp av intervjupersonerna är bristen på kunskap om styrdokumentet. Det gäller främst explicit kunskap (innehållet i styrdokument, vilka som finns, var man kan få tag på dem osv.). Detta anses dock kompenseras av implicit kunskap, dvs den anställda har lärt sig hur man gör i olika situationer, men kan inte alltid relatera arbetssättet till en viss policy.

Granskningen avser styrningen **inom** Sida. Svårigheterna att i en analys separera den interna styrningen från den externa har framhållits vid intervjuerna. Detta gäller t.ex. det arbete som pågår avseende samordning mellan olika internationella aktörer och på vilket sätt detta berör Sidas interna styrning. Ett exempel på detta är den internationella harmoniseringen⁵ av synsätt och arbetssätt, som bl a påverkar utformningen av samfinansierade insatser i samarbetsländerna exempelvis när det gäller sektorsprogramstöd⁶. ”Silent partnerships” är ett annat exempel på insatser som kräver ett speciellt förhållningssätt till styrformerna, där relationen intern-extern styrning är komplex⁷. Ett annat exempel som lyfts fram är landstrategiprocessen, där det formella beslutet om landstrategi fattas av regeringen, men innehållet i hög grad påverkas av Sida. Formellt är det fråga om extern styrning av Sida, men i realiteten kan det lika gärna betraktas som en del av den interna styrningen. Även när det gäller regleringsbrevet och dess återrapporteringskrav har Sida goda möjligheter att påverka innehållet. I delar av Sidas verksamhet finns ett nära samarbete med UD även i genomförandeskedet, där det är svårt att dra gränsen för vad som är intern respektive extern styrning. Ett exempel på detta är SEKA/HUM. Det ställs stora krav på samråd mellan HUM och UD, där samrådsgruppen för humanitärt bistånd (HUMSAM) fyller en viktig funktion. Slutligen har några intervjuade påpekat att den viktigaste delen i den interna styrningen är att säkerställa förverkligandet av riksdagens och regeringens intentioner. De externa styrimpulserna måste - utifrån de här redovisade synpunkterna - därför vara en integrerad del i den interna styrningen

3.2 Styrning genom interna styrdokument

Som nämnts inledningsvis har i kartläggningen två styrområden särskilt uppmärksammats:

- Styrning genom interna styrdokument och interna styrprocesser
- Styrning genom normer och värderingar (organisationskultur)

Kartläggningen av organisationskulturen redovisas i avsnitt 3.4.

Det första området har delats på två avsnitt – 3.2 om interna styrdokument och 3.3 om interna styrprocesser. Ofta är ett styrdokument resultatet av en process, som har involverat en mindre eller

⁴ Incitamentsstrukturen inom Sida har diskuterats ingående i rapporten ”Aid, Incentives, and Sustainability”. Sida Studies in Evaluation 02/01.

⁵ Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery. DAC Guidelines and Reference Series.

⁶ Sidas policy för sektorprogramstöd

⁷ Activity Levels in Sida’s Sector Programmes – Principles and experience of silent partnership, 2002-11-12
Professional Management AB

större del av Sidas anställda. Styrprocessen handlar om både förankringen av dokumentets innehåll före beslut och säkerställandet av att styrdokumentet efterföljs när det har fastställts.

Nedan presenteras den genomgång av styrdokument som gjorts i samband med förstudien och de intervjuer som genomförts. I intervjuerna har följande frågor ställts inledningsvis: Vilka styrdokument finns inom Sida? Vilka är Sidas väsentligaste styrdokument? För vart och ett av de styrdokument som nämns har ställts ett antal följdfrågor: Hur väl förankrat är innehållet i detta dokument? I vilken utsträckning tillämpas styrdokumentet i praktiken?

Som ett resultat av en tidigare översyn av de skriftliga styrdokumenterna har omfattningen under senare år minskat kraftigt. De flesta intervjupersonerna anser att den totala omfattningen av styrformer, styrdokument och andra styrimpulser trots detta är för stor och att olika styrdokuments status är oklar.

3.2.1 Sidas regelverk

I Sidas regelverk ingår ett antal dokument som i intranätet är grupperade under rubrikerna Sidas organisation, biståndsprocessen, kommunikationsprocessen, upphandling, ekonomiadministration, personaladministration respektive övrig administration. Följande dokument ingår i regelverket (inom parentes anges ansvarig avdelning/enhet).

- Sidas organisation
Arbets- och beslutsordningen (GD-kansli)
- Biståndsprocessen
Allmänna villkor för Sidas bidrag till svenska enskilda organisationer (SEKA/EO)
Anti-korruptionsregeln (NATUR/METOD)
Landstrategier (ASIEN)
Miljökonsekvensbedömning i utvecklingsarbetet (NATUR/MILJÖ)
Biståndsavtalsregel (EVU/JUR)
Konflikthantering och fredsöbyggnad (SEKA/HUM)
Att arbeta med insatser i Sidas projektcykel (NATUR/METOD)
Utvärderingspolicy - sv version (UTV)
Kreditfinansierat utvecklingsarbete (INEC/FINANS)
- Kommunikationsprocessen
Kontakter med massmedierna och produktion av informationsmaterial (INFO)
- Upphandling
Upphandling (EVU/JUR)
- Ekonomiadministration
Delegering av ekonomiskt ansvar (EVU/EKONOMI)
Policy för internrevision vid Sida (UTV)
- Personaladministration
Värderingar och förhållningssätt för områdena personal och organisationsutveckling (PEO)
- Övrig administration

Sidas arkivinstruktion (EVU/SERV)
IT för Sida och UM (EVU/IT)
Utrymmesberedskap (EVU/SERV)

Det tycks av intervjuerna att döma inte finnas för många regler - utan snarare för få - när det gäller vissa administrativa frågor. En betydande avreglering har ägt rum beträffande insatshanteringen jämfört med de manualer som tidigare styrde verksamheten. Besluten på de personal- och ekonomiadministrativa områdena har i stor utsträckning delegerats till AC-nivå, vilket välkomnas av flera av de intervjuade. Sidas grundläggande värderingar och utarbetad praxis (präglad av "sunt förnuft") skall styra tillämpningen, vilket också de intervjuade anser vara bra. Dock menar vissa av de intervjuade att utvecklingen och tolkningen av praxis på ett par områden tar alltför mycket arbetstid i anspråk, p g a att medarbetare vill att det ska vara "rättvist" och att "alla ska behandlas lika". De tycker därför att det vore bra med ett fåtal tydliga regler inom några områden som ekonomisk uppföljning och representation (extern och intern). Det senare kan tyckas vara en fråga av marginell betydelse, men intervjuade har pekat på att det - inte minst mot bakgrund av de skandaler som då och då rullas upp när det gäller myndigheters representation - skulle vara förödande för Sidas trovärdighet om någon i organisationen mot förmodan skulle gå över gränsen för vad som är acceptabelt i allmänhetens ögon.

3.2.2 Perspectives on Poverty

Det övergripande policydokumentet är *Perspectives on Poverty* (PoP), som skall genomsyra all verksamhet. Detta innebär att övrigt policyarbete och landstrategiprocessen tar sin utgångspunkt i PoP.

Det synes bland de intervjuade finnas en bred uppslutning kring PoP, som ett övergripande policydokument för Sida. Dess karaktär beskrivs klart av sentensen "*It is not a manual or a road map, but hopefully a compass and a mind map*". En "*mind map*" kräver självfallet en helt annan förankring än en manual om den skall bli styrande i vardagen. Ett särskilt projekt har därför initierats i syfte att förankra policyn i hela organisationen⁸. I detta sammanhang kan propositionen Gemensamt ansvar. Sveriges politik för global utveckling baserad på Globkom⁹ komma att få betydelse för inriktningen på Sidas verksamhet och därmed förutsättningarna för styrning.

Det innebär en stor förändring för Sida att få ett övergripande styrdokument. Det ger en bas för en mer koherent (enhetlig) verksamhet. Antagandet att de sex biståndsmålen drog entydigt åt samma håll har visat sig inte riktigt stämma i verkligheten. Det övergripande målet i FNs millenniumdeklaration och etappmålet att halvera fattigdomen till 2015 anses av flera av de intervjuade ge en tydligare inriktning.

Avgörande för vilka effekter PoP kommer att få i praktiken är dels hur förankringen av synsättet hos alla berörda lyckas, dels i vilken utsträckning den övergripande policyn får genomslag i den mångfald av ämnes- (sektors-) och temapolicys som finns inom Sida. De senare revideras med viss periodicitet beroende på hur länge de behåller sin aktualitet. Det finns ingen samlad tidsplan för revideringen av dessa policys utifrån PoP, men vid intervjuerna har framförts bedömningen att det torde ta 2-3 år innan samtliga andra policys har reviderats.

⁸ Projektbeskrivning. Från ord till handling. Projektet för tydligare fattigdomsfokus. 2003-06-18.

⁹ Proposition 2002/2003:122 som överlämnades till Riksdagen 2003-05-23 "Gemensamt ansvar – Sveriges politik för global utveckling", baserad på SOU 2001:96 En rättvisare värld utan fattigdom – Betänkande av den parlamentariska kommittén om Sveriges politik för global utveckling. Den kommer att behandlas i Riksdagen under hösten.

Men även om uppslutningen kring PoP är bred saknas det inte invändningar från de intervjuade. Dessa är främst av tre slag. En invändning gäller fattigdomsbegreppet. Den definition som används anses inte stå i överensstämmelse med den allmänt vedertagna innebörden i begreppet, vilket skulle kunna innebära ett demokratiskt problem när Sidas synsätt skall kommuniceras med medborgarna i Sverige och partners i samarbetsländerna. Även om det inom Sida finns en consensus kring att använda fattigdom som ett multidimensionellt begrepp förknippas begreppet i den allmänna debatten med bristen på materiella resurser. Den andra huvudinvändningen är att begreppet har definierats så brett, att alltför många skilda insatser kan motiveras inom denna ram. Därmed skulle PoP inte leda till en tydligare fokusering och kraftsamling av Sidas insatser än de tidigare sex biståndsmålen. Den tredje invändningen är att utvidgningen av begreppet till att även innehålla dimensioner som maktlöshet (brist på demokrati) och sårbarhet (avsaknad av en hållbar utveckling) riskerar att tunna ut såväl begreppet fattigdomsbekämpning som demokrati och hållbar utveckling.

3.2.3 Hierarki av policys

Policyenheten har gjort en inventering och sammanställning av policys mm (Bilaga 2¹⁰). Enligt denna är syftet med policys att de skall styra verksamheten mot vissa angivna mål som sammantaget skall leda till att huvudmålet för utvecklingssamarbetet - att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor – uppnås. Policys fyller också enligt Policyenhetens sammanställning en stödjande funktion genom att ge vägledning om hur medarbetarna skall agera i olika situationer. Policydokumenten fyller även en informations- och kommunikationsfunktion visavis samarbetsländerna, internationella samarbetspartners samt organisationer och samarbetspartners i Sverige. Slutligen skall policys underlätta uppföljningen av verksamhetens resultat och de enskilda medarbetarnas arbete. Följande kriterier skall enligt dokumentet gälla för policys:

- Policys styr verksamheten på strategisk-, program- och projektnivå
- Policys skall i normalfallet ha en livslängd av minst tre år
- Ordet policy skall ingå i dokumentets titel
- Policyarbetet skall ske på en nivå där sakkunskapen på området finns
- Policys skall inte ha karaktären av operativ plan eller strategi för visst ämne eller land/region
- Policys fastställs genom GD-beslut eller Ac-beslut
- Samråd skall ske med POLICY-enheten, som också ansvarar för inläggning på intranätet

Sida strävar enligt POLICY-enhetens sammanställning efter att ha aktuella policys för väsentliga områden, ämnen och aspekter i verksamheten. Sida strävar vidare efter en rimlig balans i arbetet med nya eller uppdaterade policys. Årligen görs därför en övergripande prioritering av Sidas policyarbete inom ramen för verksamhetsplaneringsprocessen, där avdelningarna föreslår omfattning och inriktning av policyarbetet. Utifrån detta underlag utarbetar POLICY-enheten ett förslag till prioritering för VL.

Det framhålles i POLICY-enhetens sammanställning att policys inte är regler utan att deras roll är normerande och vägledande. Sidas regelverk anger de regler av skall-karaktär som alltid skall efterlevas. Policys skall enligt POLICY-enheten utformas på ett lättillgängligt sätt på engelska (men en svensk version kan också skrivas).

Det finns enligt POLICY-enhetens dokument en hierarki av policys som styr verksamheten (se vidare avsnitt 4):

¹⁰ Om policys och metoder, 2003-05-26 (draft). Har ännu inte fastställts. En tidigare utgåva har diskuterats i VL.
Professional Management AB
Illervägen 27, 187 35 Täby, tel 08-792 38 28, fax 08-768 19 29,
e-mail svensson@professionalmanagement.se hemsida www.professionalmanagement.se

1. Övergripande policydokument - Main policy documents
2. Tematiska policys - Crosscutting policies
3. Ämnespolicys - Sector policies
4. Övrigt, som riktlinjer, strategier, positionspapper - Other policy related documents

Dessutom finns avdelningspolicys som bara gäller inom vissa avdelningar för olika sektorer eller verksamhetsområden.

3.2.4 Övergripande policydokument

De övergripande policydokumenten är enligt POLICY-enhetens sammanställning *Sida vid Sida, Perspectives on Poverty* och *Så arbetar Sida*. POLICY-enheten är policyägare och har ansvar för uppdatering, omarbetning och uppföljning av PoP. Detta innebär också att stödja såväl hemmaorganisationen som fältet i tillämpningen av policyn.

Sida vid Sida (Sida looks forward), som fastställdes 1997, är ett dokument som definierar Sidas roll i den svenska politiken för global utveckling. GD-Staben (alt.POLICY-enheten) är enligt POLICY-enhetens sammanställning ägare till dokumentet och ansvarar för uppdatering och omarbetning av detta på uppdrag av GD.

Så arbetar Sida (Sida at work) är det dokument som styr och vägleder medarbetarna i deras arbete och som också styr övrigt metodutvecklingsarbete (se vidare 3.2.8)¹¹.

Tidigare har Sidas generaldirektör fastställt handlingsprogram avseende fattigdomsbekämpning, hållbar utveckling, fred, demokrati och mänskliga rättigheter, samt jämställdhet. Tillsammans beskrev handlingsprogrammen hur Sida avsåg att arbeta för att förverkliga de utvecklingsmål som riksdagen fastställt för det svenska biståndet. Dessa program är av lite olika karaktär. Exempelvis består Sidas program för hållbar utveckling av tre delar – policy, erfarenheter respektive handlingsplan¹². Vid intervjuerna har påpekats att dessa handlingsprogram i praktiken fortfarande lever kvar. Detta beror bl.a. på att de ingår i kravbilden i insatser som pågår över lång tid och där effekterna av insatserna värderas bl.a. i förhållande till dessa handlingsprogram.

3.2.5 Tematiska policys

Det finns sex tematiska policys som skär igenom Sidas verksamhet. De är verksövergripande och skall ta sin utgångspunkt i PoP, d v s de utgår från ett fattigdomsfokus. Dessa policys utgör viktiga utgångspunkter i genomförandet/bedömningen av den fattigdomsanalys som skall vara startpunkten för landstrategiarbetet. En eller flera av dem kan därefter få en nyckelroll i den fortsatta utformningen av de insatser landstrategin pekar ut. Det är således inte nödvändigt att tillämpa alla tematiska policys på alla insatser utan endast de som strategiskt identifierats som viktiga.

Omarbetning av tematiska policys skall ske i en interaktiv process med hela verket och avslutas med en remissomgång. GD utser beställare. Hela fältet skall vara en del av denna process. Dessa policys fastläggs genom GD-beslut efter VL-behandling. Utbildningsmoduler för samtliga policys skall utvecklas och erbjudas alla anställda.

¹¹ En reviderad version har utarbetats (draft 2003-05-27), som föreslås testas under ett år med början 2003-09-01. den består av en huvudtext, en manual för insatshantering samt länkar till andra riktlinjer och policys.

¹² Omsorg om miljön, 1998

Nedan anges inom parentes vilken avdelning/enhet som är ägare till respektive policy och har ansvar för uppdatering, omarbetning och uppföljning, samt stöd till organisationens medarbetare inom policyområdet:

- Policy för jämställdhet mellan kvinnor och män (POLICY)
- Policy för hållbar utveckling (NATUR)
- Policy för främjande av demokrati och mänskliga rättigheter (DESA)
- Policy för konflikthantering och fredsbyggande (SEKA)
- Policy för kapacitetsutveckling (METOD)
- Policy för bekämpning av Hiv/aids (DESO)

Tematiska policys kan enligt POLICY-enhetens dokument kompletteras med metodutveckling. Tematiska policys skall också vara **en** utgångspunkt för utarbetande av ämnespolicys.

3.2.6 Ämnespolicys

Genom ämnespolicys definierar Sidas förhållningssätt till specifika ämnesområden, t.ex. hälsa, undervisning, handel, energi, transporter etc. Syftet med dessa policys är att redovisa såväl ställningstaganden i policyfrågor som strategiska prioriteringar, slutsatser beträffande arbetsmetoder etc. Inom respektive område är de verksövergripande. Ämnespolicys kompletteras med riktlinjer för viktiga metodområden.

Ambitionsnivån kan variera vad avser utformningen av det slutliga policydokumentet. I vissa fall hålls dokumentet mycket kort och begränsas till formulering av mål och strategiska områden. I andra fall innehåller dokumentet också en redovisning av de överväganden som ligger till grund för ämnespolicyn, samt diskussioner om arbetsmetoder etc. Exempelvis anger INEC i sin mall för utarbetande av ämnespolicys att dokumentet skall vara på högst tolv sidor och innefatta sammanfattning och policykonklusioner, bakgrund och syfte, beskrivning av ämnesområdet, mål och utgångspunkter, biståndets roll och Sidas komparativa fördelar, val av strategiska områden samt arbetsmetoder och prioriteringar¹³.

Utarbetande, uppdatering, omarbetning och uppföljning av dessa policys sker av ämnesenhet efter GD-beslut. Policyägare är avdelningschef vid ansvarig avdelning. Ämnespolicys föredras i VL och fastställs genom avdelningschefsbeslut. Utgångspunkten för dessa policys är fattigdomsfokus så som det presenteras i PoP. Sidas tematiska policys enligt 3.2.5 skall också beaktas i ämnespolicys. Ambitionsnivån vad gäller deltagande i processen skall fastläggas i samband med den årliga prioritetdiskussionen om policyarbetet. Det är enligt POLICY-enhetens dokument viktigt att fältets erfarenheter tas till vara i processen.

Det finns följande ämnespolicys:

- Policy för stöd till hälsosektorn (DESO)
- Policy för stöd till undervisningssektorn (DESO)
- Policy för Sida´s utvecklingssamarbete inom kulturområdet (DESO)
- Sidas policy för barnets rättigheter i svenskt utvecklingssamarbete (DESO)
- Policy för Sida´s arbete med handel och utveckling (INEC)
- Sida´s policy on financial sector development (INEC)
- Policy för miljöanpassat energibistånd (INEC)
- Policy för privatsektorutveckling (INEC)

¹³ Mall för utarbetande av ämnespolicys inom INEC, 2001-11-29

- Policy for water development and sanitation
- Policy för stöd till den urbana sektorn (INEC)
- Policy för stöd till landsbygdsutveckling (NATUR)
- Research Co-operation An outline of Policy, Programmes and Practice (SAREC)

Vidare finns en kommunikationspolicy, vilken dock inte finns med i POLICY-enhetens sammanställning över styrdokument.

3.2.7 Övrigt: riktlinjer, strategier, positionspapper etc

I denna grupp ingår ”policynära” dokument som enligt POLICY-enhetens dokument har en mera begränsad påverkan på arbetet inom Sida. Dessa dokument får inte innehålla ordet policy. De skall inte bli föremål för något bredare arbete i organisationen och skall inte remissbehandlas. Ägare till dokumenten kan vara såväl Ac som Ec vid ansvarig avdelning. Metodägaren ansvarar för utarbetning, uppdatering, omarbetning och stöd i genomförandet av dokumentet. Metodägaren ansvarar också för att dokumentet tas bort från förteckningen när dokumentet är överspelat. En förteckning över dessa dokument finns i bilaga 2.

3.2.8 Metoder och manualer

För varje policyområde ovan finns riktlinjer och manualer, exempelvis för hur Sida skall göra en miljökonsekvensbedömning. Det finns dock inget enhetligt format för hur dessa dokument ska se ut. De skall dock, så långt möjligt, vara kopplade till Sidas två huvudprocesser - landstrategiprocessen och insatscykeln.

Metoder är enligt ”*Om policys och metoder*” inte regler utan deras roll är att vara normerande och vägledande. De flesta metoddokument täcker ett tematiskt policyområde, t ex jämställdhet, miljö eller konflikthantering. Beslut om dessa metoder och manualer tas som regel i den ordning som gäller för motsvarande tematiska policy.

Följande metoddokument är verksövergripande:

- *Så arbetar Sida* är det övergripande metoddokument, som styr såväl hur arbetet skall utföras som övrigt metodarbete. Det skall vara ”*dels en källa till kunskap om centrala mål, begrepp, synätt och principer, dels en praktisk handledning för alla som arbetar med landstrategier och konkreta insatser*”¹⁴. Dokumentet fastställs av GD. METOD-enheten är metodägare och ansvarar för utarbetande, uppdatering och revidering av dokumentet samt ger stöd till organisationens medarbetare i tillämpningen av detta. Revidering skall ske i en interaktiv process med hela verket (även fältet) och efter en remissomgång skall det behandlas av VL. GD utser beställare. Genom utbildningsinsatser skall samtliga anställda lära sig att tillämpa det arbetssätt som *Så arbetar Sida* presenterar.
- *Riktlinjer för landstrategier i svenskt utvecklingsbistånd*. Ägare till dessa riktlinjer är UD som tillsammans med Sida (POLICY, REGMETOD) utarbetar, uppdaterar och reviderar dem¹⁵. Metodägare till Annex till riktlinjerna är POLICY-enheten som tillsammans med REGMETOD genomför nödvändiga uppdateringar och revisioner. Annex fastställs genom Ac-beslut efter behandling i Regforum. Utbildning skall ges i dokumentens tillämpning.

¹⁴ Ur presentation av *Så arbetar Sida* 2003-05-28 (Projektgruppen/Ingemar Gustafsson).

¹⁵ I den reviderade versionen av *Så arbetar Sida* föreslås att nu gällande riktlinjer för landstrategier skall ingå i nya *Så arbetar Sida*.

- *Manual för insatscykeln.* METOD-enheten är metodägare och ansvarar för utarbetning, uppdatering och revidering. Manualen fastställs genom Ac-beslut.
- *Metoder för fattigdomsanalyser/bedömning av fattigdomsanalyser samt Uppföljning av fattigdomsinriktningen.* POLICY-enheten är metodägare och ansvarar för utarbetning, omarbetning och stöd till organisationen. Dokumenten fastställs genom Ac-beslut.

Inom denna ram finns ett antal ”hur-frågor” som varken är temapecifika eller ämnesspecifika (enligt klassificeringen av policies ovan). Dessa finns samlade under rubriken Huvudmetoder. Metodägare (anges inom parentes) utarbetar, uppdaterar, reviderar och ger stöd till organisationen i tillämpningen av dessa metoder. Metoderna fastställs genom Ac-beslut. Samråd skall ske med METOD-enheten som också ansvarar för inläggning på intranätet. En förteckning över metoddokument finns i bilaga 2.

På avdelningsnivå finns dessutom ”Så arbetar XX-avd”, som anger praxis när det gäller arbetet på respektive avdelning.

3.2.9 Andra styrdokument

Som nämnts inledningsvis i detta kapitel har vid intervjuerna framhållits svårigheterna med att avgränsa den interna styrningen från den externa. Vid intervjuerna har lagen om offentlig upphandling (LOU) tagits upp som ett särskilt problem i sammanhanget. All statlig verksamhet berörs av en rad externa styrsignaler t.ex. lagar och förordningar, vilka det skulle föra för långt att diskutera i förstudien. Men då LOU av flera intervjuade anses ha en väl så stor betydelse för effektiviteten som Sidas policydokument, kan det finnas skäl att kort beröra Sidas **tillämpning** av denna lag.

Som en del i åtgärdsprogrammet för upphandling har Sida tagit fram egna riktlinjer för de upphandlingar som inte omfattas av LOU, Sida’s Procurement Guidelines. Av intervjuerna framgår att detta har uppskattats av medarbetarna, då det har klargjort hur Sida skall förhålla sig till lagstiftningen. Mallar för upphandling, kontrakt och allmänna villkor har utarbetats eller omarbetats.

LOU uppfattas dock som problematisk. Lagstiftningen anses vara svår att tillämpa då den inte alls tar hänsyn till de speciella förhållanden som gäller inom utvecklingssamarbetet. Sidas jurister följer kontinuerligt utvecklingen av rättspraxis på området. Genom standardisering i form av mallar och generella kontraktsvillkor har de enskilda handläggarnas agerande styrts upp i syfte att säkerställa en lagenlig tillämpning i hela organisationen. Dock menar en del av de intervjuade att detta har skett till priset av en ökad byråkratisering och minskad resultatorientering.

3.3 Styrning genom interna styrprocesser

De mest väsentliga styrprocesserna i utvecklingssamarbetet är landstrategiprocessen och insatscykeln. Dessutom är Sidas verksamhetsplaneringsprocess central för det interna arbetet inom myndigheten t.ex. avseende resursfördelningen och prioriteringarna mellan olika verksamheter, avdelningar och projekt.

3.3.1 Styrning och processer för lärande?

Flera av intervjupersonerna har påtalat svårigheterna att se att förändringarna av inriktningen på –

och formerna för - utvecklingssamarbetet har lett till en förändrad intern styrning inom Sida. Hur de interna styrprocesserna utformas i hög grad beroende av hur ledningen ser på lärande och vilken lärandestrategi som tillämpas (Se även avsnitt 3.4.4). Som exempel på detta har i intervjuerna nämnts Sidas arbete med kapacitetsutveckling. I den policy för kapacitetsutveckling som utarbetats av METOD-enheten (nov 2000/febr. 2001) anges i det övergripande målet att stödet till samarbetsländernas skall ske genom ett klarare fokus på kapacitetsutveckling i alla program och projekt och genom ett mer aktivt samarbete med svenska partners. För att nå målen skall Sida bl. a systematiskt integrera kapacitetsutveckling som ett mål i projekt och program. Som grundläggande koncept anges utveckling av kunskap och kompetens på individuell nivå och organisatorisk, utveckling av institutionella ramverk och förstärkning av den svenska resursbasen. I policyn framhålles vikten av att arbeta med kunskapsutveckling och inte kunskapsöverföring. Relevant kunskap och kompetens utvecklas som ett resultat av en lärprocess och en social interaktion. Vid intervjuerna har ifrågasatts – inte policyn om kapacitetsutveckling som sådan, utan – om Sida lever upp denna policy internt. Andra intervjuade menar dock att förändringarna av den interna styrningen inom Sida under de senaste åren åtminstone delvis har präglats av den utveckling som har skett vad gäller synen på kapacitetsutveckling i utvecklingssamarbetet.

Utvecklingssamarbetet har inriktats mer mot budgetstöd, längre avtalsperioder, ökad koordinering/harmonisering med andra givare etc. Sidas interna styrning och processer för lärande har enligt några av de intervjuade hittills inte förändrats för att på ett systematiskt sätt samla upp erfarenheter och lära av dessa förändringar. Det har emellertid inom Sida diskuterats att utarbeta en lärandestrategi. En sådan strategi finns dock inte ännu.

3.3.2 Landstrategiprocessen

Alla sex biståndsmålen och alla fyra målen för östsamarbetet har i princip varit lika viktiga, vilket lämnat utrymme för olika prioriteringar inom Sida. I regleringsbrevet anges för varje politikområde ett antal verksamhetsgrenar och målen för dessa. Mer specifika återrapporteringskrav finns på verksamhetsgrensnivå. På landnivå utarbetas landstrategier, som anger hur målen skall tillämpas på den aktuella situationen i ett givet land. Landstrategierna fastställs av regeringen och gäller för en period av tre till fem år. Globkom påtalade svagheter i samarbetsländernas planerings- och ledningskapacitet vid framtagandet av dessa landstrategier. Mot bakgrund av Sidas policy för kapacitetsutveckling och landstrategiprocessens centrala roll i Sidas interna styrning har detta avgörande betydelse för möjligheterna att få genomslag för de policys Sida har fastställt inom olika områden. Sida är beroende av vilka förutsättningar som finns att utveckla en samsyn med samarbetslandet kring dessa policys..

Enligt intervjupersonerna fungerar landstrategiprocesserna i huvudsak bra, även om flera av dem anser att det i praktiken är landplanerna som har den mest styrande effekten. Prioriteringarna kan inte alltid ske med utgångspunkt från landstrategierna utan vissa strategiska överväganden sker mera ad hoc¹⁶.

Land- respektive regionstrategierna och de årliga landplanerna är således centrala styrinstrument för utvecklingssamarbetet. De är också viktiga underlag för uppföljning och beräkning av resursåtgång, vid resursallokering inom avdelningarna vid Sida i Stockholm samt vid bedömning av fältorganisationens dimensionering.

¹⁶ Implementation of the 1999-2003 Country Strategy for Swedish Development with Vietnam. Sida Evaluation 02/35
Professional Management AB
Illervägen 27, 187 35 Täby, tel 08-792 38 28, fax 08-768 19 29,
e-mail svensson@professionalmanagement.se hemsida www.professionalmanagement.se

Varje regionavdelning har utvecklat egna processer för utarbetandet av landplanerna. I processen för utarbetande av landstrategier har regionavdelningen alltid huvudansvaret. Utkast till landplaner skrivs av ansvarig utlandsmyndighet i samråd med Sidas ämnes- och regionavdelningar. Stödet till enskilda organisationer programmeras inte i landstrategierna, men SEKA medverkar ändå i vissa landstrategiprocesser genom att föra in de enskilda organisationernas erfarenheter av deras insatser i det aktuella landet. En vanlig kritik mot landstrategierna är att de inte ger konkret vägledning för valet av insats¹⁷. I ”*Mind the Middle*” föreslås att landplaneprocessen utvecklas så att gapet mellan landstrategin och insatscykeln minskar. En översyn av landplaneprocessen pågår med utgångspunkt från bl a de nya förutsättningar som fältvisionen ger¹⁸.

I landstrategi- och landplaneprocesserna skall hänsyn tas till alla de policys som finns fastställda för olika områden. Enligt flera av de intervjuade går den enskilde handläggaren i arbetet med enskilda insatser oftast inte tillbaka till de policydokument som finns, utan anser att det räcker med de överväganden som är dokumenterade i landplanen. Det kan finnas en risk för att betydelsen av policydokumenten underskattas. Även om inte policydokumenten används i den dagliga verksamheten så kan de intentioner som finns inom prioriterade områden kanaliseras genom de överväganden som görs vid arbetet med landstrategi och landplan.

3.3.3 Verksamhetsplaneringsprocessen

I verksamhetsplaneringsprocessen planeras den verksamhet som skall bedrivas och hur anslaget till utvecklingssamarbetet skall fördelas på kort sikt (år 1) och lång sikt (år 2-4), samt fördelningen av förvaltningsanslaget.

Fördelningen av anslaget för utvecklingssamarbetet på olika sakområden och länder är basen för Sidas resursomvandlingsprocess. Eftersom tilldelningen av resurser inte är kopplad till verksamhetens resultat upplever många av de intervjuade att det för Riksdag och regering synes vara viktigare att tilldelade resurser förbrukas än att handläggaren ställer krav på resultat. Resultatorienteringen upplevs därför som svag. Detta får bl.a. som konsekvens att det i verksamhetsplaneringsprocessen upplevs vara viktigare att säkerställa resursförbrukning än att analysera och säkerställa att resultat uppnås.

Den ekonomiska styrningens planeringsfas, med beslut om mål och ramar, förutsätter en uppföljnings- och utvärderingsfas, där det samlade resultatet bedöms, dvs. såväl måluppfyllelsen (i resultatstyrningen) som resursförbrukningen (i den finansiella styrningen), samt sambandet dem emellan. Denna bedömning utgör underlag för beslut avseende såväl mål som resurser. Som närmare utvecklas i det följande menar många av de intervjuade att det finns brister inom Sida när det gäller samtliga dessa led i verksamhetsplaneringsprocessen..

I Sidas verksamhetsplaneringsprocess är kopplingen mellan verksamhetsplaneringen och resursplaneringen svag. Mål sätts utan ”prislappar” för vad det kostar att förverkliga dem och/eller förslag till resursallokering. Ett grundproblem ur ett styrningsperspektiv är att Gds inriktningsbeslut avser anslagsdelposter, medan verksamhetsplaneringen görs inom varje organisatorisk enhet. Endast i de fall anslagsdelposter är direkt korrelerade till organisationsenhet finns således en tydlig koppling mellan inriktningen på verksamheten och den prioriteringsprocess som sker.

¹⁷ Mind the Middle, Sida Evaluation 02/37

¹⁸ Guidelines for the Annual Country Programming Process. Memo 2003-04-16. Revised (fifth) draft for discussion.
Professional Management AB
Illervägen 27, 187 35 Täby, tel 08-792 38 28, fax 08-768 19 29,
e-mail svensson@professionalmanagement.se hemsida www.professionalmanagement.se

Personaldimensioneringen inom Sida är i huvudsak given och endast marginella förändringar görs i praktiken i förhållande till tidigare tilldelning. Prioriteringarna i landstrategiprocessen sker i för stor utsträckning utan hänsyn till de administrativa resurserna för genomförandet av insatserna¹⁹. I avsaknad av en modell för tydlig uppdragsstyrning tenderar delegeringen mellan avdelningar och enheter också att bli ad hoc-betonad, åtminstone vad gäller kopplingen mellan varje enskilt ”uppdrag” och tilldelningen av erforderliga personella resurser.

Sidas avdelningar arbetar internt med olika metoder eller former för styrning. Exempelvis använder sig SEKA av Balanced Scorecard (BSC). SEKAs styrkort fastställdes 1999 och omfattar fyra fokusområden: Samarbetsorganisationer, internt processfokus, utvecklingsfokus samt finansiellt fokus.

3.3.4 Insatscykelprocessen (Från projekt- till programansats)

I Så arbetar Sida har ingått en beskrivning i 18 steg av innehållet i den s.k. projektcykeln/ insatscyklen. Sidas process för beredning av projektförslag syftar enligt regelverket bl a till att säkerställa att varje projekt blir ändamålsenligt i förhållande till målgruppens behov och till de svenska biståndsmålen. Vidare är det viktigt att det är realistiskt, genomförbart samt att det kommer att bli socialt, ekonomiskt och miljömässigt uthålligt, d v s leder till resultat som består även efter det att biståndet upphört.

Sida arbetar i ökad utsträckning med programstöd, samtidigt med stöd till enskilda projekt. Att gå från projekt- till programansats påverkar hela organisationen och styrningen i dess helhet och kräver än mer av ett processororienterat arbetssätt. Programtänkandet gör, enligt de intervjuade, arbetet mer integrerat och det är därför inte längre kristallklart när olika aktiviteter och överväganden skall göras – i landstrategiarbetet, landplanen eller under insatscykeln. Intervjupersonerna anser att programinriktningen medför krav på att Sida på ett flexibelt och systematiskt sätt anpassar personalresurserna till verksamhetens krav i de olika stadier då medverkan erfordras. Handläggarnas närvaro lokalt anses mycket viktig, men delvis av andra skäl än tidigare, bl.a. för medverkan vid givarsamordning.

För att vidareutveckla styrningen i en målstyrd organisation krävs tydliga mål på alla nivåer, som dessutom logiskt hänger samman. Att utveckla en fungerande målstyrningsprocess handlar om ett interaktivt lärande i hela organisationen över en längre tidsperiod. Att dessutom säkerställa att dessa mål är realistiska utifrån tillgängliga resurser och andra förutsättningar innebär ett arbete som innefattar ett nät av kontakter och förhandlingar. Utvecklingssamarbetets förändrade karaktär med arbete mer nära mottagaren och dess institutioner har medfört att gränsen där Sidas ansvar slutar och samarbetspartens börjar ibland är oklar.

3.3.5 Horisontella vs vertikala styrprocesser inom Sida

Utvecklingen av styrningsprocesserna är ett ständigt pågående arbete. Det som särskilt har uppmärksammats vid intervjuerna är behovet av att förbättra sambandet mellan Sidas resultatstyrning och den finansiella styrningen. De intervjuade framhåller att en betydande del av Sidas interna verksamhet kännetecknas av processer som kräver samarbete över avdelningsgränserna. Inom Sida sker trots detta dimensionering och uppföljning av resursanvändning genom den traditionella ”linjevägen”, vilket medarbetarna anser skapar resursplaneringsproblem. Som ett alternativ påpekas att allt fler myndigheter har gått över till en mera processororienterad organisation, där verksamheten i större utsträckning uppdragsstys och tilldelningen av resurser knyts till uppdragen.

¹⁹ Implementation of the 1999-2003 Country Strategy for Swedish Development with Laos. Sida Evaluation 02/36.
Professional Management AB
Illervägen 27, 187 35 Täby, tel 08-792 38 28, fax 08-768 19 29,
e-mail svensson@professionalmanagement.se hemsida www.professionalmanagement.se

Ett problem som aktualiserats vid intervjuerna är att delegering sker mellan avdelningarna utan att motsvarande överföring av ekonomiska resurser sker för att klara av uppdraget. Grundproblemet är att uppdrag läggs ut horisontellt i Sidas matrisorganisation medan resurstilldelningen sker linjevägen. Det är viktigt att analys av resursbehov i både ettårsperspektivet och det längre planeringsperspektivet kan innefatta alla resurser (medel till utvecklingsamarbetet, personal, IT-investeringar o s v) och att de ”förhandlingar” som ingår i processen kan resultera i tydliga uppdrag avseende prestation, kvalitet, leveranstid och kostnader. Ett förslag som tidigare har diskuterats inom Sida är att utveckla en modell för uppdragsstyrning, som skulle kunna tillämpas på Sidas viktigaste ”produkter” (t ex landstrategier, landplaner, policys, samarbetsavtal, beredning av insatser, genomförande/uppföljning av insatser, årsgenomgångar, utvärderingar och revisioner). Genom en utvecklad uppdragsstyrning skulle åtagandet kunna bli tydligare och en mer realistisk koppling ske mellan vald ambitionsnivå och avsatta resurser.

I en tidigare rapport till Sida²⁰ har föreslagits ett system som

- Skapar förutsättningar för en tydligare koppling mellan mål, resultat och kostnader.
- Kopplar samman mål och planerad resursförbrukning.
- Ger en god bild av måluppfyllelse och faktisk resursförbrukning.

Även om styrprocesserna i huvudsak är vertikalt orienterade och går linjevägen är de horisontella styrprocesserna viktiga. Mycket utvecklingsarbete sker i projektform inom Sida. Ett exempel på detta är programstödsgruppen²¹ som har förankrat programtänkandet inom Sida, men även deltagit i det internationella normativa arbetet när det gäller harmonisering²² och utveckling av olika former för programstöd. Det finns även många nätverk inom Sida för vissa temaområden (Barnnätverket, HIV/Aids, Konfliktnätverket m fl) eller en viss organisation (t.ex Diakonia), där det finns ett visst erfarenhetsutbyte mellan berörda avdelningar och enheter. Dessa nätverk kan ha stor betydelse för den interna styrningen genom utveckling av ”best practise” och andra former av normering inom Sida som helhet. I andra sammanhang sköts bevakningsansvaret genom att ”man håller kontakten”, seminarier, utvärdering av dokument etc. Även dessa former av informell interaktion – ofta horisontellt - är en del av den interna styrningen.

För några år sedan inrättades ett antal ”fokalpunkter” inom Sida, där Ämnesforum är styrgrupp. Verksamhetsplaneringen - och uppföljningen av denna - för varje fokalpunkt diskuteras årligen av Ämnesforum. Ämnesforum är även bl.a. styrgrupp för Metodenheten, som genom metodutveckling har en viktig roll i den interna styrningen av Sidas verksamhet. Kopplingen mellan policyformulering, metodutveckling och tillämpning inom hela Sida är central för vilka effekter de interna styrprocesserna får i genomförandet av insatserna. Ordförande i Ämnesforum är även med i ROV. Vid intervjuerna har framförts att dessa organs roller och ansvar – samt kopplingarna mellan dem – inte är helt klara. Verksövergripande frågor hanteras av enheter, som i stället för att vara stabsenheter är placerade på lägre nivåer i linjen (exempelvis POLICY som flyttas från ASIEN till AFRA och METOD som tillhör NATUR). Detta påverkar självklart kommunikationsprocesser och beslutslinjer.

²⁰ Professional Management AB: Förbättrade system för att analysera resursåtgång, resursbehov och Sidas interna effektivitet (2001-04-10)

²¹ Rapport från Programstödsgruppen, utkast april 2003.

²² Sida Action Plan on Harmonisation and Coordination in development Cooperation, Memo 18 June 2003, GD-beslut 2003-06-25

3.3.6 Uppföljnings- och utvärderingsprocesser

Enligt Sidas remissvar på Globkom behöver kapaciteten för kvalificerad analys, resultatuppföljning och utvärdering öka. Sida, liksom många andra finansiärer, skall använda LFA vid projektgranskning, uppföljning och utvärdering av projekt inom utvecklingsarbetet²³. En central del i den interna styrningen är de processer som myndigheten utvecklar för uppföljning och utvärdering och användningen av de resultat som dessa genererar. Sidas utvärderingsverksamhet har två huvudsyften – lärande och kontroll²⁴. Det är i en så komplex verksamhet som Sidas inte möjligt att ge en heltäckande beskrivning av allt som görs inom området uppföljning och utvärdering och inom Sida samlas inte denna information in på ett systematiskt sätt. De indikatorer som väljs måste på ett rimligt sätt återspegla de viktigaste aktiviteterna och vad dessa leder till²⁵. Det finns en relativt stor skepsis mot alltför omfattande effektutvärderingar hos de intervjuade, då det är svårt att i en komplex omvärld identifiera sambandet mellan en insats och det mera långsiktiga resultatet. Kausalitetsproblemet är mindre vid kortsiktiga, väl avgränsade insatser, men samtidigt är det svårare att verifiera de långsiktiga effekterna i förhållande till det övergripande fattigdomsbekämpningsmålet. Trots dessa invändningar menar flertalet intervjuade att det är viktigt att genomföra utvärderingar och syntesstudier som en del i lärandeprocessen.

3.3.7 Passar de generella styrprocesserna hela Sidas verksamhet?

Vid intervjuerna har poängterats att det inom Sida gjorts betydande framsteg när det gäller att integrera de tidigare fristående myndigheterna, även om det fortfarande finns vissa skillnader kvar i organisationskultur. Dock framhåller de intervjuade att Sidas generella styrprocesser inte har anpassats till de olika verksamheterna.

Sidas styrsystem är till stor del baserade på traditionellt bilateralt samarbete och inte anpassat till övriga verksamheter och processer (t ex stödet till enskilda organisationer, humanitärt bistånd, budgetstöd, internationella utbildningsprogram, det multilaterala stödet, KTS och forskningssamarbetet). Exempelvis har vid intervjuerna framhållits att SEKAs verksamhet (som omfattar 2,5 miljarder kronor per år) inte alltid passar in i Sidas generella styrsystem, som till stor del utformats för ett arbete som kretsar kring landstrategiprocesser, landramar och insatscykler. Det har under senare år kommit att uppfattas som allt viktigare att arbeta med utveckling av det civila samhället och partnerskap mellan enskilda organisationer bedöms då ibland kunna vara ett mera uthålligt stöd än motsvarande stöd skall via samarbetslandets statsförvaltning. Detta förhållningssätt har emellertid i mycket liten utsträckning fått genomslag i Sidas styrdokument och i landstrategiprocessen.

Även exempelvis fältvisionen präglas av det traditionella synsättet, vilket innebär att fälterfarenheterna från enskilda organisationer inte får samma uppmärksamhet som utvecklingssamarbetet på förvaltningsnivå. Styrningen av - och inom - en myndighet som Sida är baserad på ”*Top-down*”-principen, vilket är riktigt i en rättsstat. Det civila samhällets arbete är å andra sidan ofta präglad av ”*Bottom up*”, vilket är viktigt för att skapa delaktighet och lokalt ägande. Hur formas ett samarbete, som kan karaktäriseras som ett partnerskap, ur dessa båda perspektiv? Vad får detta för konsekvenser för utvecklingen av Sidas interna styrning?

²³ Logical Framework Approach (LFA), januari 2003, Metodenheten

²⁴ Policy för Sidas utvärderingsverksamhet, 1999

²⁵ Report on Result Indicators, draft 2003-01-13

²⁶ Sidas kontraktfinansierade tekniska samarbete. Internrevisionen 03/01. Wiveca Holmgren.

3.4 Styrning genom organisationskultur

3.4.1 Begreppet organisationskultur

En organisations styrning och kontroll påverkas i hög grad av den kultur som råder. Organisationskulturen har också stor betydelse för hur andra styrformer utformas. Om exempelvis organisationskulturen baseras på det grundläggande antagandet att människorna i organisationen drivs av idealitet och goda syften kan acceptansen för interna kontroller vara låg, eftersom sådana dels anses onödiga, dels upplevs som kränkande och ett ifrågasättande av de underförstådda bevekelsegrunderna för engagemanget. Detta gäller i hög grad ideella organisationer, men kan även gälla andra.

Oberoende av hur väl de formella styrsystemen är utformade finns alltid utrymme för enskilda individers tolkningar av regler och styrdokument. Särskilt i kunskapsintensiva organisationer kan styrning inte ske enbart genom reglering och standardisering av beteenden. Där är det viktigt att genom styrprocesser påverka föreställningar, idéer och värderingar.

En del av förstudiearbetet angående förutsättningar för styrning inom Sida omfattar perspektivet normer och värderingar. Intresset för organisationers kultur har växt fram inom organisationsforskningen under de senaste årtiondena. Begreppet organisationskultur definieras på många olika sätt, men är av tradition något som sällan undersöks vid internrevisioner eller systemrevisioner, eftersom kulturen uppfattas som svår att fånga metodologiskt. Det finns dock metoder för att klarlägga och beskriva en organisations kultur, som innefattar grundläggande värderingar, ledningsfilosofi, organisationsstruktur, ansvar, befogenheter, kompetens, personal- och lönepolitik. Därmed är det också möjligt att på ett medvetet sätt utveckla styrningen inom dessa områden.

Värdestyrning (kulturstyrning) betraktas av många idag som mer styrande än regelstyrning eller incitamentstyrning, då den skapar ett större personligt ansvarstagande, genom att organisationens värdegrund internaliseras och blir en del av individens normer och värderingar. Regelstyrning ger en "flyktväg" från personligt ansvar ("Jag följde bara reglerna"), medan incitamentstyrning skapar följsamhet med organisationens mål genom "morötter", snarare än genom ett reflekterande ansvarstagande. En viktig diskussion är emellertid med vilken rätt ledningen för en organisation försöker påverka organisationsmedlemmarnas värderingar, så att dessa bättre stämmer överens med organisationens och var gränsen går för en acceptabel påverkan.

3.4.2 Sidas organisationskultur

Vad är det som kännetecknar Sidas organisationskultur i form av tydliga kulturyttringar, grundläggande värderingar eller grundläggande antaganden? Finns det skillnader i organisationskulturen mellan Sidas olika avdelningar och enheter? Finns det skillnader mellan Sida –i Stockholm och fältet? Vad uppfattas av medarbetarna som positivt respektive negativt i Sidas organisationskultur? Detta är några frågor som har tagits upp i intervjuerna och med referensgruppen.

När de intervjuade beskriver Sidas organisationskultur är det påtagligt att denna anses vara baserad på starka värderingar och vissa grundläggande antaganden, medan de yttre attributen kommer i bakgrunden. Sidas värdegrund finns formulerad i "Så bör vi så gör vi", som ingår i regelverket. Där anges bl a att Sida som organisation måste vara *dynamisk, flexibel, analytisk och kreativ* och att Sidas medarbetare måste vara kompetenta och ges utrymme att arbeta mot Sidas övergripande mål.

Nya organisationsmedlemmar anses socialiseras ganska snabbt in på Sida, men några av de intervjuade menar samtidigt att det utöver värdegrunden finns underförstådda förhållningsregler som är svåra att uppfatta ("Det tar tid innan man får grepp om det som sitter i väggarna"). I beskrivningarna används ofta ord som personligt intresse för biståndsfrågor, stort engagemang, solidaritet med de fattiga, stark värdegemenskap, consensuskultur, politisk korrekthet, det skrivna ordets kultur, hängivenhet, seriositet, intern sammanhållning och kollegialitet. Förhållningssättet till samarbetspartners är medvetet och präglas av lyssnande. Medarbetarna har en klar rolluppfattning ("skapa förutsättningar för...", inte "vi skall fixa åt...").

Vilka värderingar finns inom Sida när det gäller intern styrning och kontroll? Vilka skillnader finns mellan olika avdelningar, enheter eller personalgrupper? Det finns bland de intervjuade generellt sett en stor acceptans för att det måste finnas en effektiv styrning och kontroll i en statlig myndighet som Sida. Många intervjuade framhåller vikten av att "Sida lever som man lär". Det synsätt på god samhällsstyrning som Sida står för i utvecklingssamarbetet måste även gälla för Sida internt. Enligt propositionen om *Gemensamt ansvar* skall insatser för god samhällsstyrning ges ökad betydelse i Sveriges politik för global utveckling. Vikten av att i en gemensam kunskapsutveckling föregå med gott exempel poängteras vid intervjuerna. Det går inte att i utvecklingsarbetet tala om öppenhet, insyn och transparens i beslutsprocesser och sedan inte tillämpa det på hemmaplan. Det är svårt att bli trovärdig om man betonar vikten av tydliga mål, uppföljning och utvärdering, men inte själv tillämpar det i Sidas interna styrning.

Intervjupersonerna anser att Sidas arbete bärs upp av "goda" normer, attityder och värderingar. Kollegialiteten förefaller vara mycket stark och det finns också ett betydande intresse för att förändra och förbättra Sida.

De intervjupersoner som har varit anställda länge anser att det är högt i tak på Sida i allmänhet. Denna uppfattning delas dock inte av alla. Särskilt de som är relativt nyanställda upplever att det finns mycket underförstådda regler och förhållningssätt inom Sida. Det finns grundläggande värderingar kring vad som är ett gott bistånd, vilka de viktigaste biståndsinsatserna är och vilka kanaler för bistånd som är effektivast, som inte alltid är grundade på utvärderingar och forskning utan mera på ideologi och attityder.

Attityderna till kollegorna inom andra avdelningar Sida måste beskrivas som mycket positiva. Det finns relativt lite "vi och dom"-mentalitet. Kollegorna inom Sida uppfattas som professionella och samarbetsorienterade, prestigelösa och konstruktiva.

Det är enligt intervjuerna viktigt att ta till vara de erfarenheter som finns och samtidigt vara öppen för att våga pröva alternativa metoder, baserade på ett annat förhållningssätt än de hittills förhärskande. Det som krävs är dels en ökad medvetenhet hos "det gamla gardet" om behovet av konstruktiv omprövning, dels en respekt för erfarenhet hos de som kommer med nya friska idéer. Det viktiga är en öppen attityd till att pröva nya idéer och inte avfärda dessa med motiveringar som exempelvis att de inte har prövats tidigare och att förslagsställaren inte kan bevisa deras förträfflighet.

Att förstå vari skillnaderna ligger i de grundläggande värderingarna är också viktigt. På en punkt finns det en attitydskillnad mellan olika medarbetare inom Sida, och denna går inte att härleda till organisatorisk tillhörighet, nivå i organisationen, ålder eller liknande. Den gäller synen på lärande och kunskap, där en del framhåller expertkunnandet som betydelsefullt, medan andra är övertygade

om att – något överdrivet – ”*alla kan allt, om man bara har rätt inställning*”. Denna åsiktsskillnad präglar attityden till rörlighet inom Sida både för egen och kollegornas del.

Uppfattas Sidas organisationskultur som positiv eller negativ av de intervjuade? Samtliga intervjuade anser att det positiva överväger – det är därför man arbetar kvar inom organisationen. Vilka inslag i organisationskulturen som uppfattas som positiva eller negativa är individuellt och i huvudsak präglat av i vilken utsträckning de egna värderingarna i en visst avseende överensstämmer med de värderingar och förhållningssätt som beskrivs i t ex ”Så bör vi så gör vi”.

Intervjuerna visar att Sidas kontrollansvar accepteras av medarbetarna. Samtidigt skall Sida vara stödjande i dialogen med samarbetspartners. Är det möjligt att förena en kontrollerande roll med en stödjande och rådgivande? Hur utvecklas ett sådant förhållningssätt? Detta är centrala frågor i utvecklingen av den interna styrningen och diskuteras närmare i nästa avsnitt.

3.4.3 Sidas styrnings- och kontrollmiljö: Från kontroll till säkring²⁷

Kontrollmekanismer finns inbyggda i verksamhetsplaneringsprocessen, insatscykeln och de ekonomiadministrativa stödsystemen. Olika former av kontroll görs av bl. a chefer, controllers, QA och Projektkommittén. Den senare, som är ett organ för rådgivning vid insatser över 50 mkr, bidrar till kvalitetssäkring av insatser och till utveckling av metoder för bedömning av projekt²⁸. Sidas funktion för Quality Assurance (QA) avses säkerställa att ambassaderna (de som redan har full delegation och de som planeras få det) använder Sidas styrsystem som det är tänkt, att samarbetet inom ambassaden och med Sida-S fungerar bra och att det finns tillräcklig kapacitet att klara åtagandet. Controller- nätverket har en viktig uppgift i övervakningen av tillämpningen av Sidas policys, metoder och regelverk. I detta sammanhang kan även nämnas det system för uppföljning och bedömning av framsteg i implementeringsprocessen samt riskanalys som har börjat användas²⁹.

I diskussionerna kring Sidas styrnings- och kontrollmiljö är det nödvändigt att utgå från den kontext i vilken Sidas interna styrning möter verkligheten i samarbetslandet, där effekterna av samarbetet skall uppstå. Sveriges förhållningssätt till samarbetspartners - stater, företag och organisationer - är att de senare själva skall ansvara för sina program/projekt, d v s de skall "äga" sin egen utveckling. Då är det rimligt att målet för Sidas insatser är kunskapsutveckling, attitydförändring eller liknande effekter hos samarbetspartnern och inte sluteffekten hos berörda befolkningsgrupper av samarbetspartners faktiska agerande (vilken även påverkas av externa faktorer).

Sida har statsmakternas uppdrag att säkerställa att de verksamheter som får svenskt stöd uppnår planerade resultat och att anslagsmedlen används på ett betryggande sätt. Sidas kontrollansvar skall utövas på ett sådant sätt att samarbetspartnern behåller sitt ägarskap och Sida inte tar över. Sidas personal har i uppdrag att i relation till de parter som samverkar i varje program/projekt finna en praktiskt genomförbar balans mellan att främja ägarskap och att utöva kontrollansvar. Balansgången mellan ägarskap och kontrollansvar kommer till uttryck i de förutsättningar och villkor som Sida sätter upp och därmed i de biståndsformer som Sida använder³⁰.

²⁷ Det finns olika definitioner av begreppen kontroll och säkring. Den avgörande skillnaden mellan begreppen är att kontroll är reaktivt och säkring är proaktivt. Genom säkring bygger man på förhand in i processen olika åtgärder för att säkerställa att avsett resultat uppnås.

²⁸ Project Committee Annual Report 2002 samt årsrapport 2001

²⁹ The Rating Model, Metodenheten, febr 2003

³⁰ Supporting Ownership, Sia Evaluation 02/33

I Sverige - och i många andra länder - har man i andra sammanhang tonat ner fokuseringen på extern kontroll och externt kontrollansvar till förmån för ett mera förtroendefullt och samarbetsinriktat förhållningssätt, där styrning, kontroll och säkring är ”inbyggda” i processerna. Ett alternativ till att den ena partnern kontrollerar den andre är att båda parter tar ett gemensamt ansvar för att utveckla ett system för säkerställande av resultatet (”resultatsäkring”, ”kvalitetssäkring”). En viktig frågeställning är hur Sidas interna styrning och kontroll skall utformas och organiseras i denna ”nya” kontext och i förhållande till sampartners ansvar för dessa frågor.

3.4.4 En lärande organisation

I Sidas programförklaring "*Sida vid Sida*" beskrivs Sida som en kunskapsorganisation. Hur Sida attraherar, rekryterar, behåller, förvaltar och utvecklar personalen och dess kompetens är avgörande för Sidas sätt att framgångsrikt sköta verksamheten. Sida står inför krav att hantera en generationsväxling, ökad biståndsvolym, breddning till nya länder, samt nya sektorer och ämnesområden. Det ställer stora krav på anpassning av kunskaper och kompetens hos befintlig personal och en strategisk och medveten rekrytering av ny personal.

Sidas verksamhet påverkas och styrs i hög grad av omvärlden, som förändras i allt snabbare takt. Hos såväl organisation som medarbetare måste därför finnas beredskap för anpassning och utveckling. För att kunna möta förändringar och nya krav framhålles i styrdokumenterna att kontinuerligt lärande skall vara ett förhållningssätt inom Sida, för att ta tillvara egna och andras erfarenheter. Sidas organisationsstruktur ska vara platt, decentraliserad och specialiserad. Besluten skall fattas där kunskapen finns och verksamheten bedrivs. Sida skall vidare enligt styrdokumenterna kännetecknas av öppenhet, nytänkande och fritt åsiktsutbyte. Detta förhållningssätt finns bl.a. i Sidas chefspolicy, medarbetarblomman, jämställdhetspolicyn, och i beskrivningen av utvecklingsaktiviteter i Så är vi Så lär vi³¹.

Vid intervjuerna har bl.a. betonats de stora behoven av fortbildning för de som arbetar vid ambassaderna, när det gäller baskunskap om svensk förvaltning och den svenska resursbasen. Inom många sektorer ligger kunskaps- och kapacitetsutvecklingen i Sverige mycket långt framme. Det finns ett antal områden där vi i Sverige i ett internationellt perspektiv har unika erfarenheter. I en gemensam kunskapsutveckling i samarbetslandet ingår ett ansvar för att ta till vara detta kunnande. NPOs och andra anställda utan aktuell Sverigeerfarenhet måste därför tillförsäkras dessa kunskaper genom systematisk kompetensutveckling.

En viktig effekt av det ökade antalet förordnanden i fält har varit att Sidas personal har kunnat fördjupa sig inom ett specialområde och/eller flera olika områden och fått ökad fälterfarenhet, vilket sedan i bästa fall har kunnat nyttiggöras för andra insatser. Vid intervjuerna har dock framkommit att ”henvändares” kunskaper inte tas till vara i tillräcklig utsträckning. För yngre handläggare och nyanställda erbjuder korttidsuppdrag en utvecklingsmöjlighet, som samtidigt är ett effektivt sätt att utveckla deras kompetens.

Sida har utarbetat ett antal policys och verktyg som styr och stöder lärandet. Det handlar bl.a. om chefs- och medarbetarpolicys och verktyg för definition av kompetens, kompetensanalys och kompetensprofiler. Sidas personal ägnar mycket tid åt lärande. Många anser ändå att det är alldeles för lite. Sida redovisar regelbundet de olika ”lärandeaktiviteterna” i förhållande till

³¹ Årsrapport 2001 från avdelningen för personal och organisationsutveckling
Professional Management AB

kompetensstjärnans fem kompetenser; yrkesteknisk kompetens, strategisk kompetens, lärandekompetens, relationskompetens, funktionell kompetens.

3.5 Några sammanfattande slutsatser

Den övergripande kartläggningen och analysen visar bl. a. att

- Olika styrdokumentens status är oklar
- Trots att omfattningen av de skriftliga styrdokumenterna minskat kraftigt upplevs de fortfarande vara för många
- Implementeringen av PoP som ett övergripande styrdokument ger förutsättningar för en mer koherent verksamhet
- Avgörande för om PoP får avsedda effekter är förankringsprocessen och en konsekvent och stringent översyn av övriga styrdokument och styrprocesser
- Sambandet mellan resultatstyrningen och den finansiella styrningen behöver förbättras. Detta innebär bl a att kopplingen mellan verksamhetsplaneringen och resursplaneringen i Sidas verksamhetsplaneringsprocess behöver utvecklas.
- Att ta till vara resultatet av genomförda uppföljnings- och utvärderingsinsatser är viktiga inslag i lärandeprocessen.
- Diskussionen om ägarskap, harmonisering, kontroll och styrning bör vidareutvecklas i konkreta förslag om formerna för partnerskap för säkring av resultatet av insatserna.
- Det finns ingen systematisk diskussion kring Sidas belöningsystem, vilket gör att dess betydelse inte uppmärksammas på samma sätt som den styrning som utgår från exempelvis de policydokument som gäller inom olika verksamhetsområden.

4. Alternativa modeller för beskrivning av intern styrning

I detta avsnitt behandlas frågan om på vilket sätt den interna styrningen kan beskrivas för att underlätta kommunikation om styrningsfrågor inom Sida. Enligt direktiven skall flera olika alternativa förslag beskrivas. Inledningsvis redovisas i avsnitt 4.1 styrimpulser inom Sida som har identifierats av referensgruppen. Därefter diskuteras i avsnitten 4.2-4.4 ett antal olika modeller för styrning. För var och en av dessa görs en kortfattad analys av modellens relevans för Sida. Slutligen behandlas i avsnitt 4.5 frågan om vilken struktur som kan vara intressant för en beskrivning av styrningen inom Sida.

4.1 Styrimpulser identifierade av referensgruppen

Referensgruppen inventerade vid sitt första möte vilka styrsignaler, styrformer och styrområden som hade betydelse för den enskilde medarbetaren vid Sida. I en tablå i bilaga 3 har dessa styrimpulser fördelats under ett antal rubriker, hämtade från de olika sätten att strukturera styrningen enligt avsnitt 4.2-4.4 nedan. Referensgruppen har även aktualiserat andra indelningsgrunder (kollektivt- militaristisk, manligt – kvinnligt, auktoritärt – antiauktoritärt, individen – organisationen, förvaltningsorganisation/hierarki - kunskapsorganisation/kunskap), vilka delvis täcks indirekt av de tolv nedan preciserade alternativa sätten att strukturera styrformerna.

Sammanställningen i bilaga 3 över de styrimpulser, som referensgruppen identifierat inom Sida, innehåller tio styrområden (externa aktörer, externa styrsignaler, mottagarna/målgrupperna, organisationskulturen, styrdokument, individuella drivkrafter, resurser, organisationen, mjuk/informell styrning, hård/formell styrning). Här finns således inslag av resultatstyrning, värdestyrning, incitamentstyrning och beteendestyrning, men även givna yttre förutsättningar för

den interna styrningen i form av den kontext som Sida verkar i och utformningen av den externa styrningen. Referensgruppens analys visar att många av de styrimpulser som påverkar den enskilde inte har någon direkt koppling till den interna styrningen inom Sida. Individuella drivkrafter, familjesituation mm styrs inte av Sidas styrdokument. Som framgår av ”Så bör vi så gör vi” är det en grundläggande värdering inom Sida att även den typen av styrning kan och ska finnas. Bl a framhålles det att ett arbete vid Sida skall kunna kombineras med ett ansvar för hem och barn.

Referensgruppens sammanställning visar att det finns en stor mängd av olika styrimpulser. För arbetsgivaren gäller det att identifiera vilka av dessa som är påverkbara i det kortare eller längre tidsperspektivet. Referensgruppen har framhållit att två viktiga kriterier för val av styrningsmodell för att beskriva styrningen inom Sida är dels att den är enkel, dels att man kan se helheten. Vid referensgruppens andra möte diskuterades olika sätt att strukturera styrformer. I sammanställningen nedan finns tolv olika alternativ, numrerade från A till L. De första sex (A-F) är traditionella två- eller tredimensionella indelningar av styrning utifrån olika kriterier. Därefter följer tre sätt att beskriva förändringsriktningen när det gäller myndigheternas styrning i väsentliga avseenden under senare tid (G-I). Slutligen återges tre angreppssätt som i olika sammanhang har använts inom Sida för att skapa struktur i analysen av styrningen eller en del av styrningen (J-L). Samtliga alternativa modeller har någon form av relevans för Sida. På vilket sätt och i vilken utsträckning diskuteras kortfattat i anslutning till respektive alternativ.

4.2 Klassiska modeller för indelning av styrformer

Det finns i litteraturen ett antal traditionella sätt att dela in styrningen. De karaktäriseras ofta av en enkel struktur som tar sin utgångspunkt i skillnader i en enda dimension.

A. Formella och informella styrformer

Med formella styrformer avses sådana där ett formellt beslut har fattats om vad som gäller. Det kan vara en instruktion, budget, delegationsordning, regler etc. De informella styrsystem är allt annat som styr människors agerande i organisationen (t ex de egna värderingarna).

Inom Sida är den formella styrningen synliggjord i ett stort antal styrdokument. I ”Så bör vi så gör vi” regleras vilka värderingar och förhållningssätt som skall gälla för personal och organisationsutveckling. Även i andra styrdokument framgår normer och värderingar som ska karaktärisera Sida (t ex i PoP, Så arbetar Sida, Sida vid Sida). Sidas värdegrund kan därmed anses ingå i den formella styrningen, även om det också finns informella styrimpulser, som inte är dokumenterade och synliggjorda på ett systematiskt sätt.

B. Skriftlig och muntlig styrning

Indelning av olika styrsignaler sker här efter hur styrningen kommuniceras; skriftligt och muntligt. I varianter på detta tema har lagts till andra kommunikationsformer som kroppsspråk, ”det sitter i väggarna” etc.

Flera av de intervjuade har framhållit att Sida har det skrivna ordets kultur, medan andra framhåller den verbala förmågan som den väsentligaste för att nå framgång inom Sida. De dokument som bär upp styrningen inom Sida är mer synliggjorda än den interaktion som sker mellan ledare och medarbetare i styrprocesserna.

C. Hård och mjuk styrning

Olika styrformer kan även delas in efter hur tvingande de är för den enskilde på en skala hård - mjuk. De hårdaste styrformerna anses vara regler, där det finns sanktioner av olika slag (fängelse, böter, vitesföreläggande etc.). Därefter kommer andra regler som anger hur man skall göra osv.

Styrningen inom Sida uppfattas av de intervjuade som i huvudsak mjuk, med relativt få tvingande regler. En viss osäkerhet finns dock bland de intervjuade beträffande hur hårda de krav som finns i policydokumenten skall uppfattas vara.

D. Regler – rekommendationer – råd

Även här delas styrimpulserna in efter hur tvingande de är för den enskilde. Regler uttrycker hur man skall göra, utan undantag. Rekommendationer innebär att man i normalfallet skall följa rekommendationen, medan undantag är möjliga om det finns särskilda skäl (ibland synnerliga skäl), vilka skall kunna motiveras. Ett råd kan man följa om man vill och det finns inget krav på motivering om man gör något annat.

Denna modell har särskilt hög grad av relevans inom Sida, då många av de intervjuade upplever en oklarhet i styrdokumentet när det gäller vad som skall betraktas som tvingande regler, rekommendationer eller råd.

E. Individ – grupp – organisation

Åtskillnad görs i denna modell mellan det som är specifikt för varje individs prioriteringar (familjesituation, värderingar, kunskaper, erfarenheter etc.), gruppens normer ("grupptricket" i form av acceptans, "så här gör vi här" mm) respektive organisationens gemensamma styrimpulser (organisationskultur, vision, tolkning av organisationens uppdrag o s v).

Som framgår av sammanställningen i bilaga 4 är en stor del av styrimpulserna inom Sida riktade mot den enskilde medarbetaren. Men det finns också ett starkt "kitt" genom organisationskulturen i form av en gemensam värdegrund. Den sammantagna bilden pekar mot att det är i utvecklingen av arbetssätten på mellannivå (avdelning, enhet) som de tydligaste interna styrsignalerna finns och på denna nivå som starka subkulturer förekommer.

F. Strategisk – taktisk – operativ styrning

Den militära ledarskapsutbildningen har varit en föregångare. Många försök har gjorts att även överföra det militära språkbruket vad gäller styrning till civil verksamhet. Svårigheten ligger i att finna en "taktisk" dimension mellan operativ verksamhet och strategiska överväganden.

Inom Sida finns en ambition att förstärka kopplingen mellan policyskapande processer, metodutveckling och tillämpningen av dessa i vardagen. Styrprocesserna på strategisk nivå och på operativ nivå är till viss del integrerade i årscykeln.

4.3 Modeller som fokuserar på perspektivförskjutningar i styrningen

De klassiska modellerna för att beskriva styrning, som redovisas i förra avsnittet, syftar i allmänhet till att momentant klassificera de vid tillfället existerande metoderna för styrningen av en organisation. När man skall diskutera **utvecklingen** av styrsystem är det dock mera intressant att analysera förändringarna i termer av "före – efter", t ex övergången från styrning av input till styrning av output eller från styrning av beteenden till styrning av resultat.

Följande tre modeller fokuserar på perspektivförskjutningar i styrningen i något avseende. Den första (G) beskriver förskjutningen av den formella styrningen av myndigheter från input av resurser och dess användning till output, dvs. resultat. Den andra (H) fokuserar på hur styrningen av medarbetarnas beteenden har förflyttats från direktstyrning av enskilda individers handlingar och beteenden, över målen för vad som görs, till organisationskulturens styrande effekt. I den tredje (I) beskrivs människors olika drivkrafter och den tyngdpunktsförskjutning som har skett i riktning från styrning genom tvång till bejakande av de inneboende drivkrafterna hos den enskilde medarbetaren.

G. Styrning av resursanvändning, arbetssätt eller genom (förväntat) resultat

I den traditionella budgetstyrningen styrdes resursanvändningen av rigida regler för till vilka ändamål olika resurser fick användas. Arbetssättet styrdes upp av detaljerade manualer eller rutinbeskrivningar, som måste följas bokstavigt. Genom målstyrningsfilosofins³² inträde vändes fokus mot resultatet. Styrningen skulle ske genom överenskommelse om ett förväntat resultat, medan den enskilde självständigt beslutade om hur målet skulle nås.

Sida har genomgått samma utveckling som många andra statliga myndigheter i detta avseende. När det gäller den formella styrningen är det övergången från traditionell budgetering till mål- och resultatstyrning som mest har uppmärksammats i riksdagens styrning av myndigheterna. Självfallet har denna förändring också påverkat den interna styrningen inom Sida.

H. Direktstyrning, målstyrning eller kulturstyrning/värdestyrning

Övergången från direktstyrning till målstyrning gav den enskilde stora möjligheter att självständigt välja vägen att nå målet. Friheten att bestämma hur saker och ting skulle göras blev för stor i en målstyrd organisation ansåg en del. Om alla hade gemensamma värderingar, som definierade förhållningssätt och attityder etc., skulle arbetssättet bli mer likriktat, även utan omfattande regelverk.

De intervjuer som genomförts visar att det finns en gemensam värdegrund inom Sida, men också förekomsten av flera subkulturer på enhets- eller avdelningsnivå, som i hög grad påverkar styrprocesserna. Graden av direktstyrning från chef till medarbetare är relativt liten. Inom Sida används projektarbetsformen³³ i stor utsträckning för att skapa en tillfällig organisation, med befogenheter att bryta mot linjeorganisationens struktur och beslutsprocesser. Enligt intervjuerna bemannas de policyskapande projekten ofta ur en avgränsad grupp särskilt kreativa och betrodda medarbetare, vilkas värderingar därmed får avgörande betydelse för Sidas utveckling.

I en fortsatt granskning av den interna styrningen är denna modell intressant då den är användbar för att studera hur den mer formaliserade statliga mål- och resultatstyrningen balanseras och kompletteras av de informella processer som skapar och vidmakthåller gemensamma värderingar som grund för kulturstyrningen.

³² Internationellt används framförallt begreppen Management by Objectives (MbO), Management by Results (MbR) och Performance Management. I Sverige användes under 80-talet begreppet Målstyrning. Vid beslutet att införa målstyrning i statens verksamhet i början på 90-talet talades det om Mål- och resultatstyrning. Idag används även Resultatstyrning som ett synonymt begrepp. För en närmare analys se Svensson & Gustafsson: Public Sector Reform in Sweden (Liber, 1999), Svensson: Målstyrning i praktiken (Liber, 1993 resp 1997) samt Svensson & Pihlgren: Målstyrning (Liber, 1989)

³³ Sidas projektarbetsform – ett ”gränslöst” arbetssätt för samverkan, flexibilitet & dynamik

I. Tvång, materiella, normativa och inherent drivkrafter

Över tid har skett en kraftig förskjutning i människors drivkrafter i arbetet³⁴. En del forskare menar att det är incitamentsstrukturen/belöningsystemen som är mest styrande i en organisation. Tvång förknippas med stämpelklocka och omfattande regelverk. Materiella incitament handlar om lön, förmåner och stimulanser med ett ekonomiskt värde. De normativa drivkrafterna innefattar sociala, moraliska och ideella drivkrafter, som har att göra med mellanmännsliga relationer på alla nivåer. Men för många är idag de starkaste drivkrafterna de inneboende (inherent), som har att göra med livskvalitet och den personliga utvecklingen.

Som framgår av bilaga 3 finns det skäl att uppmärksamma de inneboende drivkrafternas stora betydelse. Helt oberoende av den formella styrningens utformning finns det en rad styrimpulser som har att göra med den enskilde medarbetarens preferenser och livssituation. I en fortsatt granskning av organisationskulturen är det värdefullt att närmare analysera hur denna påverkas av den förskjutning i drivkrafterna bland personalen inom Sida som bl.a. kan uppstå som en följd av en framtida generationsväxling.

4.4 Beskrivning av Sidas styrning

I kapitel 3 redovisas former för intern styrning inom Sida. Nedan lämnas en kort redogörelse för några exempel på hur Sida valt att presentera styrningen. Redogörelsen visar Sidas beskrivning av styrdokumentet, presentationen av styrningen på Sidas intranät, samt en modell som använts inom Sida för att beskriva styrningen av en avdelning (SEKA).

J. Hierarki av policys

I ”Om policys och metoder” (bilaga 2) beskrivs de styrdokument som finns inom Sida och den ”hierarki” i fyra nivåer som skall gälla mellan dessa dokument. De fyra nivåerna för styrdokumentet inom Sida är följande:

1. Övergripande styrdokument (Sida vid Sida, PoP, Så arbetar Sida)
2. Tematiska policys (6 st – Gender, hållbar utveckling, MR, konflikthantering, kapacitetsutveckling, Hiv/aids)
3. Ämnespolicys
4. Övrigt (riktlinjer, strategier, positionspapper)

POLICY-enhetens beskrivning har avgränsats till att handla om policys och vissa andra former av styrdokument. Som framgår av bilaga 3 innefattar ”Om policys och metoder” dessutom vissa centrala processuella aspekter kring framtagandet av dessa styrdokument.

K. Sidas Intranät

Intranätet är organiserat så att den enskilde medarbetaren skall kunna finna viktig information angående styrningen av Sida. Under rubriken Styrdokument finns följande underrubriker på nätet:

1. Regler (Verksförordningen, Sidas instruktion, Regleringsbrevet, Sidas regelverk)
2. Policys (Sida vid Sida, PoP, Så arbetar Sida)
3. Land- & regionstrategier
4. Verksamhetsplanering
5. Kvartalsrapporter

³⁴ För en närmare beskrivning av människors drivkrafter i arbetet och hur dessa påverkar den interna styrningen se t ex Svensson: Belöningsystem (KFS, 2001)

Informationen på intranätet omfattar flera av Sidas interna styrprocesser t.ex. land- och regionstrategiprocesserna, VP-processen och uppföljningsprocessen. Informationen är uppbyggd utifrån styrdokumenterna som bärare av styrningen snarare än processerna.

L. Modell använd av SEKA

SEKA har vid en systemrevision av den interna styrningen inom avdelningen använt följande förklaringsmodell, innehållande tio dimensioner³⁵:

1. Den bärande idén med SEKAs verksamhet (mission and vision)
2. Omvärldsförändringar (kunskap om, behov av anpassning till, samt förmåga att möta förändringarna)
3. Resultatstyrningen
4. Den finansiella styrningen
5. Redovisning och kontroll
6. Lagar och förordningar
7. SEKAs organisatoriska förutsättningar
8. SEKAs organisation
9. Normer, värderingar, förhållningssätt och attityder
10. Den dagspolitiska agendan

En sådan modell skulle även kunna appliceras på övriga avdelningar och på Sida som helhet.

4.5 Val av struktur

Som har framgått ovan finns ingen enhetlig struktur eller gemensam syn på styrningen inom Sida. Bilden av Sidas styrning varierar från intervjuperson till intervjuperson. En mer ändamålsenlig styrning kan uppnås genom att styrningen blir tydligare.

Valet av struktur för att beskriva Sidas interna styrning är en kompromiss mellan å ena sidan ambitionen att vara heltäckande och å andra sidan behovet av lättbegriplighet. Mot bakgrund av kartläggningen och analysen i förra kapitlet och de olika modeller som har redovisats i detta kapitel, lämnas följande tentativa förslag till struktur. Ändamålsenligheten i denna struktur skulle kunna prövas i huvudstudien.

Sida är en av många aktörer i ett komplex globalt system. För en effektiv intern styrning är det centralt att en anpassning sker till hur detta system förändras, samtidigt som Sida är en viktig aktör i systemets utveckling. Därför bör interaktionen mellan Sida och det globala systemet vara ett styrområde, vilket en beskrivning av Sidas styrsystem bör baseras på.

Inom ramen för detta globala system är det Sidas uppgift att åstadkomma maximala effekter av tillgängliga resurser. Resultatstyrningen – och de förutsättningar som skapas för resursomvandling i form av interna processer, regler, policys etc. – bör vara ett annat huvudområde för beskrivningen av styrningen.

Den enskilde medarbetaren bör stå i fokus för ansträngningarna att utforma ett ändamålsenligt styrsystem. Ett huvudområde bör således vara det individuella perspektivet. Detta innefattar de personliga drivkrafterna, lärandet och incitamenten.

³⁵ Systemrevision av SEKA. Slutrapport 2001-12-14. Professional Management AB. Samma modell har använts även vid systemrevisioner av ramorganisationer, PEO/ITP och forskningssamarbete.

Det fjärde huvudområdet bör vara den organisatoriska miljö i vilken den enskilde medarbetaren skall skapa resultatet, d v s organisationskulturen.

Detta innebär sammantaget att styrningen kan diskuteras, struktureras och granskas utifrån fyra perspektiv:

- Kontexten
- Medarbetaren
- Resultatet
- Kulturen

4.6 Några sammanfattande slutsatser

Utifrån redovisningen i detta kapitel och kartläggningen i kapitel 3 kan följande slutsatser dras:

- Styrning är en mångdimensionell företeelse
- Styrning sker inte bara genom styrdokument, utan sker främst i olika processer, där organisationskulturen har stor betydelse för hur de olika styrsignalerna fångas upp
- Olika styrformer kompletterar varandra för att åstadkomma en ändamålsenlig intern styrning
- Det finns behov av att detta beskrivs, för att skapa förståelse för och öka medvetenheten om hur olika styrformer på bästa sätt kan komplettera varandra.

Huvudstudien bör fokuseras på ett antal problemområden, som dels anses vara väsentliga i ett utvecklingsperspektiv, dels är möjliga att åstadkomma konkreta förändringar inom. De bör därför så långt möjligt knyta an till det pågående förändringsarbetet inom Sida. I nästa avsnitt analyseras några sådana områden. Därefter lämnas i sista kapitlet konkreta förslag till granskningsinsatser i huvudstudien. Vid genomförandet av dessa granskningsinsatser kan det i avsnitt 4.5 föreslagna sättet att strukturera styrprocesserna prövas.

5. Analys av problemområden

Sidas verksamhet har större bredd och komplexitet än någon annan myndighet. Den innefattar verksamhetsområden vilka kräver helt andra styrsystem än andra myndigheter, som främst påverkas av svenska förhållanden, kräver helt olika styrsystem. Utvecklingssamarbetet genomförs i länder, vars kontext ger vitt skilda förutsättningar för styrning. Att i denna styrmiljö utveckla ett styrsystem som i alla avseenden är optimalt är mycket svårt. Med de förutsättningar för styrning som finns inom Sida handlar det om att finna en lämplig balans mellan många - var för sig legitima - krav och önskemål.

Utvecklingssamarbetet befinner sig vidare i ett utvecklingsskede där både form och innehåll ändrar karaktär bl.a. genom propositionen Gemensamt ansvar. Sveriges politik för global utveckling. Implementeringen av ett tydligare fattigdomsfokus genom policyn Perspectives on Poverty (PoP), programtänkandet, fältvisionen och andra uttryck för decentraliseringssträvanden m m påverkar förutsättningarna för styrningen av Sidas verksamhet. Detta bör i sin tur påverka Sidas val av styrsystem dvs. mix av styrformer och deras innehåll.

Den normativa koherensen har förstärkts av Perspectives on Poverty. De långsiktiga effekterna och konsekvenserna av ett nytt övergripande synsätt på fattigdomsfrågorna kan av självklara skäl inte

prognostiseras idag. Dock visar all erfarenhet att implementeringen av ett nytt synsätt kräver stor uthållighet och konsekvens.

Att gå från en projekt- till en programansats påverkar hela organisationen och den interna styrningen i dess helhet. Programtänkandet gör arbetet mer integrerat med samarbetslandets egna utvecklingsinsatser och även med andra aktörer. Det är därför inte längre kristallklart när olika överväganden skall göras – i landstrategiarbetet, i landplanen eller under insatscykeln.

Som har konstaterats tidigare i rapporten är ägarskapet när det gäller olika styrprocesser splittrat. Det normativa ”kittet” inom Sida fungerar som substitut för dessa brister i den organisatoriska basen för styrningen. Det finns bland de anställda ett stort engagemang, som gränsar till hängivenhet. Det personliga intresset för biståndsarbete är en stark drivkraft, som skapar en stabil värdegemenskap. Värdegemenskapen ger förutsättningar för styrning, trots att instrumenten inte är så välslipade.

Referensgruppen har framhållit att det är viktigt med **en helhetssyn på styrning**. En holistisk syn på styrningen innebär att de olika styrformerna inte ses som isolerade i förhållande till varandra utan som utgörande delar av en helhet. Även vid intervjuerna har detta poängterats. Vad får den samlade styrningen för effekt? Styr alla styrsignaler i samma riktning eller pekar de åt olika håll? Är omfattningen på styrsignaler ändamålsenlig eller är de så omfattande att ingen orkar ta till sig dem? Styrningens effekter handlar också om bl.a. sambanden mellan olika styrformer och hur de ömsesidigt påverkar eller förstärker varandra. Är mixen av olika styrsignaler ändamålsenlig inom Sida?

Som framgår av den kartläggning som gjorts i denna förstudie sker styrningen av verksamheten vid Sida i många olika former. Intervjupersonerna har i olika hög grad uppmärksammat delarna, vilket har skapat deras individuella bilder av styrningen. Dessa bilder är endast delvis sammanfallande. Styrningen är så omfattande och sker i så många olika former att det knappast är troligt att någon enskild medarbetare uppfattar alla de styrsignaler som finns. Den presentation av styrningen som Sida gör t.ex. på intranätet ger inte heller en systematisk och heltäckande bild av Sidas styrning.

De bilder som har framkommit vid intervjuerna är således olika. Till en del är detta inte att förvånas över – självklart ser man på styrningen på olika sätt om man befinner sig på olika nivåer i en hierarki. Men det finns också en rad andra förklaringar till skillnader i vilken bild en enskild medarbetare har av styrningen – var i organisationen man arbetar, anställningstid, arbetsuppgifternas karaktär, fälterfarenhet, ålder, kön, personliga värderingar, nätverkstillhörighet etc.

Eftersom enskilda medarbetare uppfattar olika styrsignaler i varierande grad är det inte heller märkligt att det finns divergerande uppfattningar om hur bra eller dåligt styrningen fungerar. Det finns därför ingen gemensam generell problembild som delas av alla. Utifrån den översiktliga kartläggningen och analysen i kapitel 3 kan dock vissa problemområden identifieras, där flera intervjuade har en likartad syn på en viss styrform. Andra medarbetare har inte samma problemupplevelse eller ser inte konsekvenserna av en förändring på samma sätt – de kanske inte ens uppfattar denna styrform som viktig.

När det gäller mixen av olika styrformer, styrdokument och andra styrimpulser menar flertalet intervjuade att det inom Sida finns en övertro på det skrivna ordets styreffekt. Vidare är, enligt de intervjuades uppfattning, väsentliga hinder för en effektiv intern styrning inom Sida: en bristande

resultatorientering, en otydlig ledningsorganisation, otydliga beslutsprocesser, oklar status på olika styrdokument och avsaknaden av ett samlat grepp om styrningen.

Vart och ett av dessa problemområden diskuteras nedan. Naturligtvis går de in i varandra och det kan alltid diskuteras vad som är grundproblemet och vad som är en följd av andra problem.

5.1 Konsensuskultur och oklara beslutsprocesser

Ledarskap, engagemang, lojalitet till - och motivation för - mål/visioner, samt möjlighet att påverka, utveckla och lägga upp sitt arbete och sin verksamhet, har fått de mest positiva omdömena i de organisationsmätningar, som har genomförts inom Sida. Mindre positiva värden har uppnåtts för arbetsmängd och stress, roller och ansvarsfördelning mellan ambassaderna och Sida i Stockholm samt förmågan att följa upp och omsätta resultat³⁶.

Många av intervjupersonerna anser att Sidas styrning är otydlig (*"Rätt som det är, är något bestämt – oklart hur, när och varför"*). Det gäller dels beslutsprocesserna, dels ansvars- och arbetsfördelningen mellan olika individer och nivåer. Det finns vidare ett antal viktiga grupper, vars roller uppfattas som oklara – VL, ROV, Ämnesforum och Regionforum.

Brister i resultatorientering och kopplingen mellan mål på olika nivåer kan till viss del kompenseras av en gemensam värdegrund. Men denna värdegemenskap innebär å andra sidan att Sida upplevs vara en arbetsplats där det inte är självklart att ifrågasätta etablerade tankemönster, arbetssätt och rutiner.

En del av de intervjuade har beskrivit en "kulturkrock" mellan Sidas värdebaserade styrning (eller "kulturstyrning") och den höga frihetsgrad som detta innebär och floran av policys och de detaljerade regler som gäller för bl.a. upphandling och ekonomiadministration, vars efterlevnad kontrolleras bl.a. internt av controllers och externt av RRV. I en organisation där många medarbetare drivs av högre syften och ideal, upplevs ofta dessa administrativa uppgifter som mera betungande än den andelen av arbetstiden dessa de facto tar. De avsätter otillräckligt med tid till det – enligt deras uppfattning – mindre angelägna administrativa arbetet, varför de ofta hamnar i tidsnöd.

Vanligtvis har medarbetarna ett mål- och utvecklingssamtal per år, men få har en individuell plan med egna verksamhetsmål. Många sätter upp egna mål för arbetet, vilka inte sällan tenderar att vara orealistiska. Flera intervjuade påpekar att det krävs åtgärder beträffande arbetsbelastning, arbetstempo och upplevd stress. Styrning kan - om den är rätt utformad - vara till hjälp, ge stöd och underlätta för individen att hantera sina uppgifter. Risker ökar för "utbrändhet" och andra problem bland Sidas personal, när de krav och förväntningar som ställs på enskilda individer är för höga och/eller otydliga.

5.2 "Så arbetar Sida" och/eller "Så arbetar jag"?

Det finns inom Sida inget direkt samband mellan formella policydokument, beslutsunderlag och uppnådda resultat. Orsakssamband och effektkedjor är mer komplicerade än så. Sidas arbetssätt formas enligt de intervjuade framförallt på enhets- och/eller avdelningsnivå (delvis beroende på storlek) genom att nya medarbetare mer informellt lär sig av chefen och mer seniora kollegor.

³⁶ Sidas organisationsmätning 2000 respektive 2001, avdelningen för personal och organisationsutveckling
Professional Management AB

Varje avdelning och enhet inom Sida har på detta sätt utvecklat ett arbetssätt baserat på praxis och erfarenhet. De härigenom utvecklade formerna för utvecklingssamarbetet baseras i vissa fall på en trettioårig tradition. Varför olika avdelningar inom Sida har fastnat för vissa metoder och arbetssätt är för andra medarbetare inte klart. Inom Sida har olika arbetssätt och former för utvecklingssamarbete etc. tidigare inte formaliserats och dokumenterats i någon större utsträckning. Detta sker nu ökad utsträckning bl.a. genom det arbete som Sidans controllers svarar för.

I en stor organisation är problemet oftast inte att utarbeta policydokument, utan att säkerställa att dessa systematiskt efterföljs i hela organisationen. Orsakerna till att en policy inte följs kan vara många (policyn är okänd, handläggaren orkar eller hinner inte ta till sig den p.g.a. att arbetsbelastningen är för hög, den väljs bort mer eller mindre medvetet när det måste göras prioriteringar etc.). De som har ett ansvar för att utforma policys och metoder tar också ett ansvar för att hjälpa till med att säkerställa deras tillämpning. Men det framhålles vid intervjuerna att det finns oklarheter inom Sida när det gäller ansvaret för att en viss policy efterlevs. Vad är handläggarens, dennes chefs respektive controllerns ansvar? Vilken roll och vilket ansvar har den policyskapande enheten i förhållande till övriga enheter?

5.3 Gemensam värdegrund och subkulturer

Det finns en gemensam värdegrund inom Sida, men den är inte explicit uttryckt. Vid intervjuerna konstateras att det märks när man gör fel att det finns mycket som är outtalat och inte fäst på pränt i någon form (*"Sida vill ha kreativa medarbetare, som inte gör fel och håller sig inom de ibland osynliga ramarna"*).

Flera av de intervjuade påpekar att det skrivna ordets kultur gäller inom Sida. Några anser att även den verbala förmågan värderas minst lika högt. De flesta är överens om att den stilistiska, skrivna och den retoriska, muntliga förmågan värderas högre än resultatorientering och förmågan att få saker att hända. Det är legitimt att förlänga samråds- och beslutsprocesser genom krav på consensus eller ytterligare beredning utan att behöva ta ansvar för konsekvenserna.

Denna kultur innebär att begrepp och definitioner blir särskilt viktiga. Detta skapar flera problem:

1. Begrepp används på ett annat sätt inom Sida än det gängse. Ett exempel på detta är fattigdomsbegreppet, som har en vidare definition för Sida än i "folkmun". Ett annat exempel på begreppsutvidgning är "hållbar utveckling".
2. Vissa begrepp har använts på olika sätt utan tydlig åtskillnad. Exempel på detta är policy respektive strategi.
3. Modeord som under en period får stort genomslag för att sedan mer eller mindre försvinna.

Inom ramen för en stark gemensam värdegrund finns ett antal mer eller mindre tydliga subkulturer inom Sida. Dessa är till en del en kvarleva från de tidigare fem myndigheterna, men det kan också finnas embryon till nya subkulturer som en effekt av bl.a. genomförandet av fältvisionen (se vidare avsnitt 5.6).

5.4 Skall eller bör?

Idag finns en stor osäkerhet om vad som är tvingande i exempelvis policydokumenten och vad som är en rekommendation eller ett råd. Det finns ingen klar åtskillnad i språkbruket där "skall" anger vad som skall göras och "bör" vad som bör göras.

I kapitel 3 refereras till den inventering av metod- och policydokument, som har gjorts. Den hierarki av policydokument som POLICY-enheten har föreslagit skapar viss klarhet om hur olika policys förhåller sig till varandra. Dock kvarstår ett par frågetecken. Det gäller bl a följande:

- Policys avses svara på frågor om *vad* som skall göras och *varför*, medan metodarbetet är inriktat på att svara på frågor om *hur* Sida skall arbeta. *Så arbetar Sida* finns i hierarkin upptaget som ett av tre övergripande policydokument (3.2.3). Samtidigt anges *Så arbetar Sida* vara det övergripande metoddokumentet (3.2.7).
- PoP anges både vara det övergripande policydokumentet och ett av tre övergripande policydokument.
- Det anges att varken policys eller metoder är regler. Ingetdera innehåller således skall-krav. Kan därav dras slutsatsen att policy- och metoddokument till ingen del är tvingande, utan snarare rekommendationer (dvs ”bör-krav”), där omständigheterna får avgöra vilken hänsyn som kan tas till dokumentets innehåll vid genomförandet.
- Såväl övergripande styrdokument som temapolicys och ämnespolicys är verksövergripande. Det framgår emellertid inte vad i dessa policys som gäller för **allt** utvecklingsarbete respektive vad som bara är relevant för vissa typer av insatser.

Den allmänna uppfattningen är att policydokumenten innehåller för många och otydliga krav. I alltför stor utsträckning görs i dessa dokument ingen åtskillnad mellan vad som är absolut tvingande och vad som är en rekommendation. Allt presenteras som lika viktigt. En tydligare åtskillnad önskas av de intervjuade mellan vad som är regler som måste följas å ena sidan och å andra sidan erfarenhetsbaserade råd om vilket agerande som är lämpligt, vilken metod som är effektivast i en viss situation etc.

Ökad tydlighet behöver inte innebära fler regler. Det finns dock önskemål från några av de intervjuade om detaljstyrning genom tydliga regler inom vissa områden, t.ex. vad som gäller vid representation³⁷, eftersom avsaknaden av klara regler leder till osäkerhet, tid läggs ner på onödiga diskussioner och medarbetare behandlas olika, vilket uppfattas som orättvist. De förslag som förts fram är att Sidans representation skall vara alkoholfri och att beloppen skall hålla sig under vad företag får göra avdrag för enligt RSV.

5.5 Bristande resultatorientering

En fråga som har tagits upp såväl av intervjuade som i referensgruppen är varför det inte är ”uppnådda resultat” som värderas främst inom Sida, utan arbetet med planer, strategier och policyskapande dokument. Mycket mer tid och kraft läggs ner på planering än på uppföljning och utvärdering av effekter hävdas det. Medarbetare som är duktiga på att skriva anses premieras. Inom det s.k. Saklighetsprojektet har Sida uppvärderat rådgivar-/ämnestjänsterna. Vid rekrytering läggs i vissa fall större vikt vid akademiska meriter än förmågan att åstadkomma resultat. Detta är exempel på symptom på bristande resultatorientering som har lyfts fram av enskilda intervjupersoner.

Den statliga förvaltningspolitiken syftar till att åstadkomma avsedda resultat och uppnå de mål som fastställts av statsmakterna, samt att detta skall ske kostnadseffektivt. En avgörande faktor för valet av medel är vad styrningen skall fokusera på: verksamhetens innehåll, ägarskap, administration, normgivning, resursfördelning etc. För att medborgarnas krav på en väl fungerande statlig förvaltning skall kunna tillgodoses krävs att styrningen skapar förutsättningar för myndigheterna och deras medarbetare att genomföra verksamheten på bästa sätt. Exempelvis bör inte

³⁷ Så bör vi – så gör vi. Värderingar och förhållningssätt för områdena personal och organisationsutveckling
Professional Management AB

anslagskonstruktionen få utgöra ett hinder för ett effektivt resursutnyttjande. Resultatstyrningen och den finansiella styrningen skall gemensamt skapa förutsättningar för förbättrad information och ökad kunskap om den statliga verksamhetens resultat och utvecklingsbehov m.m. och därmed ge bättre underlag inför beslut om mål, inriktning och resursfördelning etc. Varje arbetsuppgift bör således utföras där effekterna av utvecklingssamarbetet blir optimala.

Referensgruppen framhåller att det är viktigt att arbetet inom Sida är resultatorienterat och att allt annat egentligen borde vara underordnat resultatet. Har Sida de mest ändamålsenliga organisatoriska förutsättningarna att leverera avsedda resultat? Ges medarbetarna förutsättningar att lära sig bättre utnyttja resurserna effektivt genom en väl fungerande återkoppling?

Ett skäl till den upplevda bristen på resultatorientering är att det anses vara svårt att följa upp och utvärdera Sidas resultat. Detta försvåras av att verksamheten är så bred och komplex. Att relatera mätbara resultat av en specifik insats till det övergripande målet att bekämpa fattigdom anses vara särskilt svårt. Kulturen inom Sida är inte heller inriktad mot att mäta resultat och att återkoppla dessa till medarbetarna.

Av organisationsmätningen och intervjuerna framgår att många av Sidas anställda anser att arbetsbelastningen har blivit större under senare år och en del lever i ständig stress. Behovet av styrning av arbetet med inriktning mot att skapa tydliga avgränsningar och prioriteringar kan förväntas öka ytterligare.

Budgetlagen ställer krav på myndigheterna att eftersträva hög effektivitet och iaktta god hushållning i den statliga verksamheten. Utvecklingen av intern styrning förutsätter insatser för att säkerställa

- En tydlig koppling mellan mål, resultat och kostnader.
- Kunskap om effekter och måluppfyllelse.
- Ett helhetsperspektiv och genomskådlighet på alla beslutsnivåer.

Möjligheterna att följa upp graden av måluppfyllelse ex post förutsätter att det utarbetas tydliga och uppföljningsbara mål ex ante. Detta gäller både utvecklingsbiståndet och det interna arbetet inom Sida. Chefer på alla nivåer behöver ett bra underlag för bedömning av resursdimensionering och resursfördelning i budget- och planeringsprocessen. För att kunna sätta realistiska mål behövs en tydlig koppling mellan planerad resursinsats och vald ambitionsnivå. En ökad kunskap om sambandet mellan faktisk tidsanvändning och uppnådda resultat är ett nödvändigt underlag i denna process.

Resultatindikatorerna skall idealt ange de sluteffekter som uppnås genom Sidas agerande. Sådana direkta kriterier, som anger i vad mån dessa lett till avsedd utveckling har således en hög validitet. Men samtidigt tenderar tillförlitligheten i de därvid använda måtten att bli låg, eftersom sådana förändringar också påverkas av en rad andra faktorer. Det kan också vara svårt att få tillförlitliga uppgifter ur tillgänglig statistik och uppgifter om "kvaliteten" i de relationer som skapats, vad avser varaktighet, yttre villkor etc. Sida genomför många kvalificerade utvärderingar som bidrar till lärandet i organisationen. Resultatet av dessa låter sig emellertid svårigen aggregeras på en ännu mera generell nivå för att relatera utfallet till målen för fattigdomsbekämpning (t ex i tillväxttal). Den som utvärderar resultatet blir därför ofta hänvisad till att använda indirekta kriterier, som ger uttryck för uppnåendet av delmål, som kan antas vara positivt relaterade till de slutliga effekter som man egentligen är intresserad av. Exempel på sådana indirekta effektmått är genomförandet av olika aktiviteter. Tillförlitligheten i dessa mått är vanligen högre än för de

indikatorer som anger de slutliga effekterna, men samtidigt kan validiteten vara betydligt lägre. Vid sidan av dessa effektmått kan man också använda strukturmått, som anger storleken på och arten av de insatser som görs. Dessa strukturmått är i allmänhet lättare att mäta än effektmåtten, men validiteten kan här vara låg. Detsamma gäller processorienterade indikatorer, som ger uttryck för hur planerings- och beslutsprocessen är utformad, vilken information som har lämnats och hur organisationen utformats för att möjliggöra ett förverkligande av ambitionerna bakom en insats.

5.6 Konsekvenser av genomförande av fältvisionen

Sidas organisation omfattar personal på Sida i Stockholm och på ambassaderna. Genomförda granskningar har visat att den interna styrningen och kontrollen är tillfredsställande vid studerade utlandsmyndigheter.³⁸ Sida har tagit fram en "fältvision" och arbete pågår med implementering av denna vision. I praktiken flyttas dispositionsrätten för stora delar av biståndsanslaget till ett antal fältkontor. Sida i Stockholm kan därmed komma att få en mer rådgivande roll. Målet för fältvisionen är att 15 ambassader skall arbeta med full delegering 2004. Under våren 2003 pågår ett arbete som innebär att samtliga avdelningar inom Sida analyserar konsekvenserna av fältvisionen för den egna verksamheten.

Medel för fältets basbemanning och driftkostnader har delegerats till avdelningscheferna för regionavdelningarna. Beslut om dimensioneringen av personal inom basbemanningen vid ambassaderna, liksom tilldelningen av resurser för fasta och löpande driftkostnader, sker med stöd av landstrategier och landplaner, samt i samråd med UD. Den tillgängliga ramen för sakanslagsfinansierade tjänster har successivt ökat från 140 mkr 2000, till 160 mkr 2001 och 180 mkr 2002. Inom denna ram finansieras korttidsförordnande, långtidsförordnande och lokalanställda programhandläggare (NPO). I ökande grad prövas om lokalanställd programpersonal kan ersätta eller komplettera utsänd personal för tidsbegränsade anställningar. Vad får detta för effekter på Sidas organisationskultur? Det finns olika regelverk för utsänd respektive lokalanställd personal. Vad innebär detta för möjligheterna att skapa en gemensam värdegrund? För programhandläggare på utlandsmyndigheterna förändras handledarrollen när nationella programhandläggare (NPOs) anställs. Den utökade delegeringen ställer högre krav på de administrativa tjänsterna på utlandsmyndigheterna. Programhandläggarnas roll ändras från direkt operativa handläggaruppgifter till mer av styrning och uppföljning. Effektiva och väl fungerande former för ett biståndsadministrativt stöd håller på att skapas. Även om ansvar och befogenheter delegeras till ambassaderna kommer dessa att vara beroende av den fackkompetens som finns vid Sida eller kan upphandlas. Hur påverkar övergången till engelska som "koncernspråk" organisationskulturen och förhållandet till den svenska allmänheten och resursbasen?

Samtidigt som rollen förändras på ambassaderna vid ökad delegering har rollerna för personalen vid ämnesavdelningarna förändrats. Om huvuduppgifterna blir policy- och metodutveckling, kvalitetssäkring samt att utveckla och underhålla kunskapsbasen i Sverige innebär det att dessa avdelningar får karaktären av kompetenscentra. En viktig fråga är vilka konsekvenser detta får för styrningen.

I nuvarande system begränsas Sidas möjlighet att utnyttja sakanslaget till ett större antal tjänster i fält. Det borde emellertid vara arbetsuppgifterna i sig som skulle styra detta och inte var arbetet fysiskt utförs. I detta sammanhang är det viktigt att beakta att en person som är förordnad i fält

³⁸ Granskning av utlandsmyndigheten i Winhoek respektive Vientiane. Internrevisionen 02/02 respektive 02/03. Wiveca Holmgren och Thorbjörn Bergman.

kostar 2-3 gånger så mycket som om denne utför arbetet på Sida i Stockholm. Det krävs således en synnerligen kraftig effektivisering för att en fältplacering skall vara motiverad.

Anslagskonstruktioner som begränsar friheten att välja effektivaste alternativ är kontraproduktiva och leder till suboptimeringar³⁹. I en tidigare utvärdering har presenterats tolv olika möjligheter att vidareutveckla nuvarande finansieringsmodell. Utgångspunkten för styrningen bör vara av vem, hur, var och när en viss arbetsuppgift utförs mest effektivt.

5.7 Hur påverkas styrningen av decentralisering?

Genom decentralisering riskerar tendensen till subkulturer inom Sida att förstärkas, vilket kan försvåra den interna styrningen. Det finns redan idag på både Sida och UD geografiskt betingade subkulturer. Exempelvis finns skillnader i synen på MR mellan regionerna, som inte enbart kan förklaras av den miljö/kontext dessa arbetar inom. I de fall interaktionen är liten mellan dessa subkulturer uppstår en risk för mindre enhetlighet i prioriteringar och andra bedömningar. De som idag arbetar tematiskt och policyskapande vid Sida i Stockholm har en viktig roll att överbrygga skillnader och skapa arenor för gemensam kunskapsuppbyggnad, när det gäller bedömningar av vilka insatser som bör prioriteras. Vid värderingen av Sidas arbete behövs bilder över både förändringar i tiden i ett visst land och bilder som avser skillnader mellan länderna. När insatser inte längre främst handlar om enskilda projekts styrkor och svagheter utan fokuserar på hela programs ändamålsenlighet i förhållande till ett lands politik krävs bl.a. nya uppföljningsmekanismer och en harmonisering av Sidas bedömningar. Eftersom bedömningarna måste vara kontextberoende är det inte möjligt att använda enkla schabloner och mallar för att skapa enhetlighet. En harmonisering av riktlinjerna för programstöd för att underlätta hanteringen av denna stödform har vid intervjuerna tagits upp som en angelägen fråga. Vid decentralisering finns behov av att förändra och stärka de centrala styrfunktionerna och anpassa dem till de nya förutsättningarna. Sida har påbörjat ett sådant arbete, men vidareutveckling krävs.

5.8 En helhetssyn på styrningen

Som har framgått ovan har det skett många förbättringar i olika avseenden när det gäller den formella styrningen av Sidas verksamhet. Mängden formella skriftliga styrdokument har t.ex. minskat. Skillnaderna i organisationskultur, mellan de fem myndigheter som blev en, har till viss del överbyggats. De mer informella styrmekanismerna inom Sida har dock inte uppmärksammats och undersökts i någon större utsträckning.

Trots de förbättringar som gjorts avseende den interna styrningen finns ett antal problem. Dessa synes framförallt ha att göra med att det inte i tillräcklig utsträckning uppmärksammas vilka konsekvenser förändringar i en dimension av styrningen får inom andra styrområden. En bidragande orsak till svårigheterna att koordinera styrningen anses vara att styrfrågorna är splittrade på många organisatoriska enheter på olika organisatoriska nivåer. Den organisatoriska inplaceringen av olika funktioner är svårbegriplig och förefaller mer styrd av tillfälligheter än en tydlig organisationsidé. Samarbetet mellan de enheter som har ansvar för policy- respektive metodutveckling synes vara gott och det finns en väl fungerande ansvars- och arbetsfördelning dem emellan. Det som saknas förefaller vara en kraftfull samordning av Sidas styrning utifrån ett mera holistiskt perspektiv.

³⁹ Regeringens uppdrag avseende Sidas kapacitet: Utvärdering av nuvarande system för finansiering av vissa tjänster för program- och projektpersonal i fält. Professional Managements slutrapport 2002-03-01.

6. Förslag till granskningsinsatser och metoder i huvudstudien.

Syftet med förstudien är att kartlägga och analysera Sidas interna styrning, utforma några alternativa förslag till beskrivning av Sidas interna styrning, lämna förslag till en eller flera granskningsinsatser inom området, samt identifiera metoder lämpade att användas i samband med huvudstudierna. I detta kapitel lämnas avslutningsvis några konkreta förslag i sammandrag beträffande granskningsinsatser som mera ingående diskuteras ovan. Av dessa förslag till granskningsansatser kan Sida välja en eller flera. Oberoende av val av granskningsinsats bör som framgår av analysen ett helhetsperspektiv anläggas på den interna styrningen av Sida.

6.1 Förslag till granskningsinsatser

Mot bakgrund av analysen av problemområden i föregående kapitel identifieras i detta avsnitt förslag till val av granskningsinsatser, med en kort motivering till varför granskning bör ske utifrån den föreslagna ansatsen. Som har framhållits tidigare skall granskningen vara utvecklingsinriktad och framåtsyftande. Graden av proaktivitet i granskningsansatsen kan dock diskuteras. Eftersom styrningen framförallt sker genom processer är det viktigt att granska hur de viktigaste förändringsprocesserna genomförs. Om man då väntar tills förändringsprocessen är avslutad med en granskning kan det innebära att möjligheterna till förändring har gått förlorade.

Nedan lämnas först två förslag på granskningsansatser av strategiskt betydelsefulla förändringsprocesser, vilka kräver hög grad av proaktivitet. De innebär att internrevisionen granskar implementeringen av beslutade förändringar av strategisk betydelse för den interna styrningen, för att därigenom kunna bidra till att den totala styrförmågan utvecklas optimalt. Därefter lämnas två förslag till granskningsansatser, vilka fokuserar på viktiga aspekter avseende befintliga styrformer. Slutligen lämnas ett femte förslag till granskningsinsats, som är mer omfattande än de fyra första och som kan ses som en syntes av dessa.

De fem granskningsansatser som synes mest väsentliga är följande:

1. Perspectives on Poverty har karaktären av en ”*mind map*”. Den nya övergripande policyn skall således inte bara påverka innehållet i de formella styrdokumenterna i övrigt utan även förändra tänkandet, värderingarna och attityderna och därmed också förhållningssättet. Ett förankringsprojekt startar i höst. Ett granskningsområde kan vara att närmare kartlägga Sidas organisationskultur och förutsättningarna för en förändring av den interna styrningen i dess helhet genom denna ”*mind map*”. Detta hänger intimt samman med vilken lärandekultur som finns inom Sida. Hur skapas en gemensam kunskapsutveckling som leder till önskade förändringar av organisationskulturen och de förhållningssätt som finns inom Sida?
2. Förverkligandet av fältvisionen får betydande konsekvenser för styrningen av Sida anser de flesta. Men vilka konsekvenserna är, finns det mycket delade meningar om. En ansats kan vara att, med utgångspunkt från fältvisionen, granska hur denna påverkar styrningen av Sida, utifrån följande frågeställningar: Förstärks de olika subkulturerna vid en ytterligare decentralisering och vad innebär detta i så fall för Sidas interna styrning och kontroll? Vilka förändringar krävs för att åstadkomma en ändamålsenlig styrning inom Sida vid implementering av fältvisionen?

3. I förstudien framträder en bild av oklara formella beslutsprocesser och en konsensuskultur inom Sida. För några år sedan inrättades ROV, Ämnesforum och Regionforum för att avlasta VL vissa frågor, så att VL kunde ägna sig mer åt strategiska överväganden. Inom Sida finns vidare ett antal viktiga funktioner för styrningen. Det gäller bl a ekonomi- och personalfunktioner, POLICY-enheten, METOD-enheten och olika policyfunktioner på avdelningsnivå. Ansvars- och rollfördelningen när det gäller Sidas interna styrning är ett viktigt gransknings- och utvecklingsområde. För att åstadkomma förändringar i en fråga inom Sida krävs det, enligt många av de intervjuade, inte bara beslut i VL och andra organ, utan lösningen måste även bejakas i formella och informella nätverk av andra tongivande medarbetare inom Sida. Detta kan ses som en del i konsensuskulturen, men vad betyder detta för kraften i den formella interna styrningen? Främjas styrningen eller skapar konsensuskulturen en konserverande miljö, där förmågan till anpassning till förändrade förutsättningar är låg? Vad innebär den förestående ”generationsväxlingen” inom Sida för konsensuskulturen?
4. Organisationsstrukturen och organisationskulturen är två viktiga styrområden, som ofta förstärker varandra, men som också kan ta ut varandra. Båda har betydelse för arbetssättet inte minst i en decentraliserad organisation. I förstudien beskrivs de olika bilder som finns inom Sida när det gäller den enskildes frihet i arbetet (alltifrån en hög grad av likformighet inom Sida som helhet enligt ”Så arbetar Sida”, till en hög grad av individualism - ”Så arbetar jag”). Den samlade bilden pekar dock mot att mellannivåerna (dvs. avdelning, enhet, ambassad) är mest styrande för arbetssättet genom den subkultur som existerar där. Denna subkultur kan vara mer eller mindre långt ifrån kärnan i Sidas gemensamma organisationskultur. Ett granskningsområde kan vara att fokusera på ”mitten av hierarkin” och i en fördjupad granskning analysera Sidas organisationsstruktur och organisationskultur ur ett styrningsperspektiv. Vilken betydelse har den gemensamma organisationskulturen i förhållande till de olika subkulturerna? Hur varierar mixen av olika styrningsmekanismer i en organisation med olika subkulturer? Hur är styrprocesser, styrdokument, värdegrund och förhållningssätt utformade för att åstadkomma en ändamålsenlig styrning?
5. Resultatet av förstudien indikerar att medarbetarnas prioriteringar, arbetssätt och arbetsinsatser generellt främst styrs genom dels den formella mål- och resultatstyrningen av verksamheten, dels den organisationskultur som råder. I rapporten konstateras att det finns en gemensam Sidakultur, men även inslag av starka subkulturer, som i större eller mindre grad harmonierar med den gemensamma. I dessa subkulturer ges i varierande utsträckning individuella frihetsgrader för medarbetarna. Deras inneboende drivkrafter får därigenom ibland stort spelutrymme. Detta påverkar i sin tur med vilken kraft den formella mål- och resultatstyrningen styr prioriteringarna. Chefernas uppföljning av resultaten och hur policys, metoder och regler tillämpas är ett viktigt granskningsområde. En ansats kan vara att granska resultatstyrningens effekter i olika subkulturer, som underlag för att utveckla en gemensam organisationskultur som ytterligare förstärker resultatorienteringen.

6.2 Förslag till metoder

De metoder som föreslås användas i huvudstudien är

- Enkäter kompletterade med djupintervjuer för att kartlägga nuläget inom valt granskningsområde.
- Fältbesök, som omfattar olika delar av Sidas ”fält” (ambassader, enskilda organisationer, projekt etc.)

- Fokusgrupper för fördjupad diskussion kring analysmodeller och idéer
- Nära samarbete med ansvarig(-a) för det aktuella utvecklingsområdet inom Sida i de former som är mest ändamålsenliga för en kontinuerlig gemensam kunskapsutveckling
- Benchmarking med relevant myndighet i Sverige kring ett väl specificerat delområde där andras erfarenheter är intressanta
- Benchmarking med andra givare kring den generella utvecklingen av styrningen av utvecklingssamarbetet och dess effekter på givarsamordningen
- Referensgrupp för kontinuerlig avstämning av granskningsinsatserna
- Avrapportering till uppdragsgivaren i de former som är mest ändamålsenliga för att säkerställa utvecklingen av en väl fungerande styrning.

Först sedan val av granskningsområde har skett är det möjligt att specificera hur dessa metoder skall användas mera i detalj i huvudstudien.

Bilagor:

Bilaga 1 Uppdraget och dess genomförande

Bilaga 2 Förteckning över policydokument

Bilaga 3 Inventering av styrsignaler vid Sida