



Utrikesdepartementet

*Rättssekretariatet (UD RS)
Departementssekreterare
Tove Åkerman
Telefon 08-405 28 88
E-post: tove.akerman@gov.se*

Nils Resare
nils.resare@tele2.se

Begäran att få ta del av rapport

1 bilaga

Du har begärt att få ta del av en rapport som inkommit till Utrikesdepartementet de senaste månaderna från konsultbolaget Ramböll Management och som rör departementets interna styrning. Du har även uppgivit att om konsultfirmans arbete består av flera delstudier önskar Du få kopior av dessa.

Jag har identifierat en allmän handling som motsvarar Din begäran, en rapport som inkom till Utrikesdepartementet i november 2012. Du finner en kopia av rapporten i bilagan till detta besked.

Med vänliga hälsningar

Tove Åkerman
departementssekreterare

2012-11-05

Dnr. UF 2012/39943
Kat: 6.3.1

Till

UD/PLAN

Lägesrapport från arbetet med att utveckla de interna arbetsformerna inom UD:s biståndspolitiska verksamhet

Bakgrund och upplägg av arbetet

Uppdraget till Ramböll var att inleda ett arbete med att stödja den biståndspolitiska ledningen vid UD i styringen och ledningen av biståndet.

Arbetet inleddes i juni med inläsning av material och samtal med uppdragsgivaren. Beslut fattades att planera för ett större ledningsmöte i augusti/september som avstamp för förnyade arbetsformer.

Under senare delen av augusti och under september genomförde sedan Ramböll en intervjuserie bland utrikesråd, enhetschefer och biträdande enhetschefer, gruppchefer och biståndssamordnare i UD:s biståndspolitiska verksamhet, och med den politiska ledningen, för att skapa ett gott underlag för det planerade ledningsmötet.

Syftet med intervjuerna var dels att ta del av respondenternas bild av såväl utmaningar som det som är välfungerande, dels att förbereda och lägga grunden för det möte som skulle bli upptakten till ett förbättrat och vitaliserat klimat i ledningsorganisationen – ett "omtag"!

Intervjuerna lades upp som samtal med semistrukturerat innehåll. Vid flertalet möten deltog flera personer i samtalen. Engagemanget var mycket stort, och flera av cheferna och ledarna återkom efter intervjun med kompletterande material, förslag på rapporter att läsa och fler personer att intervjua. Vissa ville också ses igen för att förtydliga sina uppfattningar. Samtliga underströk att de var mycket positiva till uppdraget, och att de till och med upplevde "omtag" som livsnödvändigt att genomföra.

Samtalen strukturerades ungefär på följande sätt:

- Inledningsvis ställdes öppna frågor kring synen på hur arbetet har fungerat i departementet under senare år, och hur man upplever nuläget.
- Vilka är styrkorna och vilka är svagheter i organisationen och i arbetet med reformen och med reformen som sådan?
- Därefter ombads respondenten att ringa in de frågor som ligger i vägen för ett effektivt och gemensamt arbete framåt med biståndets styrning och reformering – Reformagendan.
- Vidare att identifiera framgångrika erfarenheter från arbetet med reformagendan och utvecklingen av biståndet.

- Identifiera förhållanden eller arbetssätt som skulle underlätta samarbetet mellan tjänstemannaorganisationen och den politiska ledningen.
- Identifiera exempel på behov av förtydliganden i roller, ansvar och befogenheter i organisationen.
- Identifiera behov av nya ledningsformer, mötesordningar.
- Respondenterna ombads också att tänka sig in i varandras roller – ”Om ni vore den politiska ledningen, vad skulle ni göra?” respektive till den politiska ledningen ”Hur skulle ni göra som ledning i tjänstemannaorganisationen?”
- Slutligen gavs också möjlighet att ta upp egna förslag och idéer

Antalet intervjuer och intervjuade personer blev större än inledningsvis planerat, dels på grund av att den ursprungliga listan kompletterades, men också på grund av att vi också medgav kompletterande samtal. Totalt kom långt över 30 personer till tals på en relativt kort tid

Resultatet av intervjuerna

Bilden som vi fick var mycket samstämmig.

- I princip samtliga av de problem som Statskontoret beskrev upplevdes av de intervjuade fortfarande som olösta. Vissa enhetsledningar lyfte också fram att de upplevde att de försök man gjort att lösa delar av dessa har blivit liggande – till exempel avseende förtydligade styringsdokument visavi SIDA.
- Ett tydligt behov av att öka förtroende mellan den politiska ledningen och tjänstemannaorganisationen framfördes från båda håll. Många i tjänstemannaorganisationen upplevde den politiska ledningen som sträng, formalistisk och detaljinriktad. Man upplevde sig misstrodd och vissa använde till och med ord som ”misstänkt”. Från den politiska ledningen uttrycktes att man upplevde att man tidvis inte kunde lita på underlag, att man blivit uthängd på grund av inkonsekventa positioner och att man inte kunde utesluta ett medvetet agerande från tjänstemännen i dessa frågor.
- Flera förde fram behov av tydligare målsättningar med och ett förtydligande av innehållet i den nya politiken. Många i tjänstemannaorganisationen sa att det mest var den första mandatperiodens inriktning på ordning och reda, strategier och landfokus som var klart – det övriga kring innehållet i politiken var och upplevdes alltjämt otydligt enligt dessa. Flera menade också att frågor om transparens och landfokus är lätta att vara överens om men att det blir svårare när man kommer ner till vilka länder/områden man ska prioritera och inte. Från ledningens sida fann man det bekymmersamt att så lite substans och inspel kom från tjänstemannaorganisationen i just sådana frågor. Man efterfrågade mer kraft och kompetens därifrån.
- Ett annat problemområde som fördes fram av både tjänstemän och politisk ledning är den upp- och nervända rollfördelningen inom området. Den politiska ledningen upplevde sig få lägga oändligt mycket tid på att rätta undermåliga PM och underlag och efterfrågade en organisation som bättre kan kvalitetssäkra sina alster. I tjänstemannaorganisationen upplevde man istället på ett flertal håll en detaljfokusering från den politiska ledningen som i praktiken har genererat en försiktig, räddhågsen och tidvis uppgiven tjänstemannaorganisation som inte skriver mer än bara precis minimum eftersom alla underlag ändå skrivs om i ministerkansliet. Detta hade dessutom resulterat i att tjänstemännen upplevde sig åsidosatta och satta ”på läktaren”, medan den politiska ledningen istället hade blivit alltmer insnärjd i operativt arbete och handläggning av ärenden. På liknande sätt pekade flera enheter

på att frågor "körde fast" i MK och inte kom vidare. Exempel på detta är arbetet med den biståndspolitiska plattformen, ett arbete som av olika skäl försenats över ett år.

- Flera enheter förde också fram att de upplevde sig utan styrning, eftersom den politiska ledningen mest ägnar sig åt de operativa frågorna och handläggning av ärenden och inte åt strategisk styrning av deras mycket omfattande ansvarsområde. Exempel på sådana verksamheter var den multilaterala enheten och vissa av de geografiska enheterna. Flera representanter från de geografiska enheterna och vissa sakenheter menade också att deras roll och bidrag till reformagendan har marginaliserats och att de inte upplever att de inkluderats/informerats om arbetet med plattformen. Detta hade till exempel lett till svårigheter i relationen till Sida som inte sällan haft mer information om reformarbetet än de själva upplevt sig ha. Många uttryckte också en känsla av att vara underutnyttjade och rädda för att vissa geografiska eller sakpolitiska aspekter ska gå förlorat i arbetet.
- Ytterligare ett område som ofta togs upp var den oklara rollfördelningen mellan enheter i departementet. Den nya organisationen upplevdes av många chefer som ytterst oklar. Men också i den gamla strukturen fanns stora behov att klara ut roller och ansvar mellan enheterna – till exempel UD STYR:s roll visavi geografiska enheter. Den politiska ledningen upplevde snarare problem med det stuprörstänkande som man tyckte präglade tjänstemannaorganisationen. Man förde också fram kritik mot en upplevd hierarkisk kultur.
- Många av de intervjuade, både i den politiska ledningen och i tjänstemannaorganisationen, såg att det var viktigt att börja fokusera mer på hela verksamheten, mer på de geografiska enheterna och på multilaterala frågor. Fokus upplevdes mest ha varit på styrning och UD STYR under tiden fram tills nu – så mer fokus på helheten efterfrågades. Vidare förde många fram att man efterlyste ett bättre samarbete med de andra politikområdena i UD. Flera har också lyft fram aspekter kring hur den upplevda avsaknaden av styrning i departementet kan uppfattas av och får för konsekvenser för Sida och andra biståndsaktörer. Sida, som i dagsläget sades vara en mycket stukad myndighet, påstås i många fall acceptera och samarbeta i en långt högre utsträckning än vad de borde och i många fall helt utan styrsignaler eller med motstridiga signaler.

Vår analys av situationen

Det finns strukturproblem

UD:s organisation är komplex, och biståndsverksamheten är mycket omfattande och ärendetung såsom den är strukturerad idag. Statskontorets rapport visar på det stora behovet att genomföra en rejäl genomgång och reformering av arbetssätt, arbetsformer och styrningsformer.

Vi kan bara konstatera att vi instämmer, och ser att de problem som förs fram i intervjuerna till delar är symptom just på bristande lednings- och styrningsstruktur. Vi bedömer att stor kraft måste läggas på att driva hela detta omstruktureringsarbete. Det behöver resurssättas och stagas upp, tidplaner måste läggas fast och ledningen måste prioritera detta.

Men - även i befintlig struktur kan mycket förbättras

Utöver dessa strukturproblem bedömer vi att den roll- och ansvarsfördelning som uppstått mellan den politiska ledningen och stora delar av tjänstemannaorganisationen är en annan grund till de berättelser vi hör om frustration och misstro i organisationen. Se till att gå ifrån nuvarande detaljstyrning genom bättre kvalitetssäkring i linjen, eventuellt genom etablering av att "good enough" må gälla i UD:s biståndspolitiska del – inte minst för att säkerställa progression och motivation i reformarbetet.

Ledningsformerna måste helt klart ses över och utvecklas. Idag saknas tid och former för längre strategiska genomgångar med enhetsledningar, det saknas en ledningsgrupp och forum för dialog mellan enhetsledningar. När all styrning sker bilateralt förloras mycket av helhetssynen i organisationen.

Vi bedömer att även inom MK finns roller som behöver klaras ut och förtydligas. Detta särskilt mellan statssekreterare och utrikesråd och mellan båda dessa och statsrådets samordnare samt övriga samordnare. Vid tiden för våra intervjuer upplevdes omfattande dubbelarbete, tidsspillan och onödigt långsam hantering av ärenden i MK.

Vi tror också att den nuvarande otydliga organisationen måste förtydligas. Hur ska samspelet ske mellan enheter? Vilken roll och vilket ansvar har cheferna i organisationen? Hur ska geograferna samspela mot UD-STYR, vilken roll bör EU-verksamheten ges mm.

Kulturen måste stärkas, en kultur av öppenhet och lärande och med positiv grundsyn. En tilltro till varandra skapas genom att göra bra arbete tillsammans, och genom att lära av framgång och glädjas åt den – inte bara genom att finna fel och brister.

Intervjuresultaten, liksom vår nulägesanalys, avrapporterade till den politiska ledningen, liksom vår bedömning av situationens orsaker. Därefter förbereddes det planerade seminariet, som avsåg att ta om hand om just dessa frågor.

Seminarium den 19 september

Nästa steg i arbetet var sedan att genomföra seminariet, där dessa möjligheter till förbättringar presenterades och diskuterades i den stora ledarkretsen.

Syftet med seminariet preciserades till att det skulle:

- Skapa en samsyn mellan den politiska ledningen och tjänstemannaledningen om vägen framåt i arbetet med reformagendan.
- Lyfta fram vad som fungerar och vilka utmaningar som finns i arbetsformer och arbetssätt – vad har gått bra och vad har varit problematiskt?
- Identifiera prioriteringar för det fortsatta arbetet att utveckla arbetsformer och arbetssätt samt definiera vilket stöd som den politiska ledningen respektive tjänstemännen behöver för att lyckas med genomförandet av den politiska agendan.

Seminarieret blev mycket välbesökt, deltagarna var engagerade, öppna och förslagsinriktade.

Efter grupparbeten och omfattande diskussioner skapades gemensamt under statssekreterarens och konsulternas ledning en Åtgärdslista i 10 punkter.

1. Regelbundna strategiska sittningar (sr, ss, ur) med enhetsledningarna för samtliga enheter. Prioritera de geografiska enheterna!
2. Utveckla och förtydliga samarbetsformer och rollfördelningen mellan ss och ur
3. Delegera mer till enheterna – mindre detaljstyrning, utnyttja befintliga delegeringar. Arbetsgrupp inrättas
4. Inrätta biståndspolitisk ledningsgrupp!
5. Bringa klarhet i ansvarsfördelning i den "nya" biståndsorganisationen, inklusive ansvarsfördelning på MKB
6. Tydligare återkoppling från MK kring vad som gäller, samt på underlag som lämnas tillbaka
7. Förenkla administrativa processer/rutiner inför föredragningar. Utgå från ärendets natur – ibland är frågorna brådskande
8. "Biståndssidans kabinettsekreterarmöten" bör testas
9. MKB bör komma ut mer till enheternas möten för ömsesidig befruktning
10. Använd VP-process mer aktivt för att driva fram tydlighet, mål och etappmål för arbetet

Konsulternas rekommendationer för det fortsatta arbetet

Vi anser att ledningsseminariet var mycket lyckat – av flera skäl. För det första fick såväl den politiska ledningen som tjänstemannaorganisationens chefer ge uttryck för sin upplevda problembild, vilket oftast är helande bara det. Därutöver diskuterades en rad förbättringar av arbetsformer som vi fann väsentliga och oerhört angelägna att snabbt etablera och komma igång med.

Statssekreterarens sakkunniga inom stymningsområdet, som tog minnesanteckningar vid seminariet, har skrivit en utmärkt PM med förslag till prioriteringar av åtgärdsförslagen.

Vi som konsulter har därutöver diskuterat färdvägen framåt, och redovisar här vår syn på prioriteringar och steg framåt i arbetet, med sikte på att vara ett handlingsstöd.

Åtgärder Nivå 1

Vi delar helt uppfattningen att framför allt ett par åtgärdsförslag bör ges stor prioritet, och de kan omedelbart verkställas. Vi kallar dem Nivå 1-åtgärder, och ser dem som:

- Etablera biståndspolitisk ledningsgrupp
- Inför strategiska sittningar och fokusera på innehållet i politiken
- Genomför en ny process för MK:s arbete, samarbetet ss – ur mm
- Se över och förenkla omedelbart beredningsordningen för ärenden
- Delegera mer till enheterna – mindre detaljstyrning, utnyttja befintliga delegeringar. Arbetsgrupp inrättas

Nedan följer en liten konkretisering av det tänkbara innehållet under respektive huvudrubrik, som också kommer att vidareutvecklas vid möte med statsråd och politisk ledning i november.

- Etablera biståndspolitisk ledningsgrupp

Här bör enligt vår uppfattning alla enhetschefer som deltog vid seminariet den 19e september bjudas in. Mötet bör i fortvarighetstillståndet ledas av statssekreteraren, som deltar tillsammans med utrikesrådet. Vid det första tillfället vore det fint om statsrådet var den som inbjöd till mötet och ledde åtminstone den första delen av mötet.

Vi tänker att det vore naturligt vid det första mötet att tillsammans diskutera gruppens uppdrag och syftet med de framtida sammanträdena. Statsrådet kan ge sin syn, och deltagarna ges tillfälle att reflektera och lägga till utifrån perspektiv. Därefter bör det första mötet ägnas åt att skapa struktur för mötet – frekvens på mötestider, kallelse och protokoll, typer av ärenden att lyfta till gruppen mm frågor av liknande karaktär. Politiska ledningen kan presentera ett grovt förslag, som sedan gruppen bearbetar och gör till sitt. Denna typ av arbete ger en trygghet i gruppen, man får klart för sig förväntningarna på en själv och ser ramen. När detta är satt kan man därefter kalla med automatik och skapa en tydlig ledningsprocess.

Som vi uppfattar att en ledningsgrupp borde inriktas så är det mot det gemensamma arbetet med att utveckla reformagenda. Frågor så som mål och inriktning, uppföljning och inriktning av arbetet tvärs enheterna. Eventuellt kan också större gemensamma ärenden komma upp här, men generell bör inriktningen vara med administrativ, HR- och bemanningsfrågor, organisationsfrågor och samverkansfrågor i stort.

- Inför regelbundna strategiska sittningar och fokusera på innehållet i politiken

Under denna rubrik rymmer sig ett stort behov hos både den politiska ledningen och tjänstemännen att få tillfälle att verkligen arbeta sig igenom sakfrågorna i till exempel landstrategier. Att på djupet gå igen materialet och landa i tydliga inriktningsbeslut som kan bli bindande instruktioner till berörda myndigheter. För flera av de geografiska enheterna och EU-enheten finns stora sådana behov. Även från exempelvis den multilaterala enheten har lyfts ett behov av att på ett djupare plan nu fram till tydliga strategier och mål. Sannolikt kan man finna former för att dels under hösten göra genomgångar av mest väsentliga områdena som varit eftersatta (en del av dem diskuterades den 19e), dels därefter löpande tidsätta statsrådets och statssekreterarens kalendrar för regelbundna sittningar.

Till dessa möten ska enheterna ha skapat relevant underlag, men det är inte kring själva formen i texterna som mötet ska ägnas, utan till djupare diskussioner kring innehållet i politiken på strategisk nivå.

- Genomför en ny process för MK:s arbete, samarbetet statssekreterare - utrikesråd mm

Vårt arbete under sommaren/hösten visade på betydande problem i arbetsfördelningen eller arbetsformerna mellan statssekreterare och utrikesråd. Utifrån enheternas perspektiv blev det ofta långa väntetider från att lämnat ett ärende till utrikesrådet till man fick det tillbaks med kommentarer och frågor och beställningar kring förtydliganden eller omskrivningar. Efter turer fram och tillbaks med mycket korrigeringar skulle sedan samma papper vidare till statssekreteraren som då inkom med ytterligare krav på omformuleringar eller nya inspel angående innehåll. Vissa förslog att en uppdelning av ärenden skulle göras mellan utrikesrådet och statssekreterare, andra såg att man kunde avlyfta statssekreteraren flera ärendetyper.

Nu har det ju blivit en ny personbesättning i MK, så arbetsformerna kanske förändras därav. Sannolikt behöver ändå en uppstrukturering och ett förtydligande göras för att få en så effektiv beredningsprocess som möjligt.

Flera av dem vi talade med tidigare framförde att de såg att det fanns oklarheter och behov av ökad tydlighet avseende flera av rollerna i MK. Ett sådant förtydligande kan med fördel göras i samband med bearbetningen av arbetsfördelningen mellan utrikesrådet och statssekreteraren.

- Delegera mer till enheterna – mindre detaljstyrning, utnyttja befintliga delegeringar. Arbetsgrupp inrättas

Tillsätt en liten arbetsgrupp för denna genomgång. Alla möjligheter till ökad delegering bör prövas, dels ut till myndigheter, dels från politisk nivå till enhetschefsnivå.

- Se dessutom över och förenkla omedelbart beredningsordningen för ärenden

Vid seminariet framkom att såväl den politiska ledningen som många av dem från enhetsledningarna såg möjlighet till effektiviseringar genom att bättre se över vilket underlag som behövs till vilka ärenden. Kraven på dokumentation kan sannolikt differentieras, så att formkraven inte blir så starka för alla ärendetyper. Kvalitetssäkringen behövde också ses över, så att man på ett bättre sätt kunde vara överens om vad som är "good enough". Detta för att komma bort från tidstjuvar. Denna översyn bör göras efter det att parallellt med delegeringsöversynen.

- Övriga Nivå 1-frågor

Därutöver tycker vi att den politiska ledningen kraftfullt borde ta till sig att arbeta med förtroendegapet och den ömsesidiga bristen på förtroende i organisationen. Detta är ett svårare och mer grannliga område, och Ramböll föreslår att ledningen tar in ledningsstöd till MKBs befattningshavare för att stärka detta. Den typen av "coachning" eller ledningsstöd är väldigt vanligt i statsförvaltningen, och i flera departement arbetar man systematiskt med detta. Konsulten som ansvarar för ledningsstödet kan hjälpa ledningen att spegla skeenden genom att delta som observatör vi möten, leda gemensamma samtal och utvärderingar/självreflektioner för att på ett systemiskt sätt skapa lärande processer.

Vi tycker också att ytterligare en Nivå 1-fråga måste lyftas fram, och den adresseras bara i delar av seminariet den 19 september. Det är frågan om att verkligen ta på allvar det som framkom i Statskontorets rapport, nämligen att ledningen på allvar måste adressera, resurssätta, tidplanera och ge mandat till ett verksamhetsutvecklingsprojekt inom departementet. Syftet med ett sådant projekt är att leverera lösningar på de strukturproblem som finns med styrdokument som inte är korrekta eller överlappar, ogenomträngliga ämnes-/landstrategier etc. I detta arbete borde även integreras i den översyn som nämndes ovan av allt det som kan och bör delegeras dels från departementet till myndighetsnivå (allt som absolut inte måste vara där), dels vad som kan delegeras ut till enhetschefer från MK. Vidare ingår också att klara ut och utveckla den nya arbetsorganisationen vid departementet, så att alla roller, ansvar och befogenheter blir relevanta och samspelade. Här ligger också hela frågan om hur den under våren och sommaren beslutade nya departementsorganisationen ska förtydligas.

Åtgärder Nivå 2

En rad Nivå 2-frågor som ansågs väsentliga för ledningen – både den politiska ledningen och enhetsledningarna – diskuterades i seminariet den 19e. Bland dem ingick bland annat:

- Tydligare återkoppling från MK kring vad som gäller, samt på underlag som lämnas tillbaka
- Biståndssidans motsvarighet till kabinettsekreterarmöten bör testas
- MKB bör komma ut mer till enheternas möten för ömsesidig befruktning
- Använd VP-process mer aktivt för att driva fram tydlighet, mål och etappmål för arbetet
- Fortsätta arbetet med ett resultatfokuserat biståndsarbete - allt från målformuleringar till uppföljning och återkoppling till utförande verksamheter.

Flera av dessa frågor kommer sannolikt att lösas eller lösas ut när Nivå 1-frågorna tagits om hand. De är däremot väsentliga, och bör finnas med i uppföljning och åtgärdsplanering i stort. Dock blir till exempel behovet av att MKB är ute på enheterna mindre i takt med att övriga ledningsformer och strategiska sittningar börjar bli väl etablerade.