

Verksamhetsanpassad styrning

– en översyn av regeringens styrning och Sidas interna effektivitet, ledning och uppföljning

esv

EKONOMISTYRNINGSVERKET



STATSKONTORET

Publikationen kan laddas ner
från ESV:s webbplats esv.se.

Datum: 2020-11-30

ESV Dnr: 2019-01212

Statskontoret Dnr: 2019/185-5

Statskontoret rapportnr: 2020:22

Copyright: ESV

Rapportansvarig: Martin Johansson och Klara Tomson

Förord

Statskontoret och Ekonomistyrningsverket (ESV) har fått i uppdrag av regeringen att analysera och bedöma Sidas effektivitet, ledning, styrning, kontroll och uppföljning. I uppdraget ingår att samlat belysa frågeställningar som är särskilt viktiga för myndighetens förutsättningar att så effektivt som möjligt fullgöra sina instruktionsenliga uppgifter och andra uppdrag som regeringen beslutar. Till det hör att belysa om regeringens styrning av myndigheten är ändamålsenlig. I uppdraget ingår även att lämna förslag på åtgärder som regeringen och myndigheten bör vidta för att utveckla dessa delar.

Annika Alexandersson, Sara Berglund, Maria Ingelsson, Martin Johansson (projektledare), Jonas Larsson, Eva Lindblom, Karl Malm, Klara Tomson (projektledare), Johan Wockelberg-Hedlund och Anne-Marie Ögren har tagit fram denna rapport.

Statskontoret och Ekonomistyrningsverket överlämnar härmed rapporten Verksamhetsanpassad styrning och uppdraget är därmed avslutat.

Stockholm
2020-11-30

Annelie Roswall Ljunggren

Generaldirektör Statskontoret

Clas Olsson

Generaldirektör Ekonomistyrningsverket

Martin Johansson

Utredare

Klara Tomson

Utredare

Innehåll

1 Sammanfattning	6
Regeringens styrning är omfattande och komplex.....	6
Sidas interna styrning och uppföljning fungerar i huvudsak bra.....	7
En tydligare, mer samordnad och transparent styrning	7
2 Inledning	10
2.1 Statskontorets och Ekonomistyrningsverkets uppdrag	10
2.2 Bakgrund till uppdraget.....	10
2.3 Så har vi tolkat och genomfört uppdraget.....	10
2.4 Förutsättningar för styrningen av utvecklingsarbetet.....	12
2.5 Utgångspunkter för analysen av regeringens styrning och Sidas styrning och uppföljning	15
2.6 Analysen är baserad på intervjuer, dokumentstudier och en enkät	18
2.7 Rapportens disposition	20
3 Regeringens styrning	22
3.1 Statskontorets och ESV:s sammanfattande bedömning.....	22
3.2 Styrningen är omfattande och ställer höga krav på Sida	23
3.3 Verksamhetsanpassad finansiell styrning.....	29
3.4 Strategistyrningen ger långsiktighet och ett visst handlingsutrymme men brister i transparens.....	34
3.5 Regeringens styrning är otydlig	39
4 Sidas interna organisering och styrning	42
4.1 Statskontorets och ESV:s sammanfattande bedömning.....	42
4.2 Långtgående delegation för att beslut ska fattas nära mottagarna	43
4.3 Långtgående delegering kräver tydlig styrning och väl fungerande uppföljning.....	49
4.4 Förflyttning från interna processer till arbetsmetoder.....	59
4.5 Uppföljning av hur Sidas resurser används ger underlag för extern redovisning och delvis för intern styrning.....	60
5 Sidas styrning och uppföljning av strategigenomförandet	68
5.1 Statskontorets och ESV:s sammanfattande bedömning.....	68
5.2 Sidas styrning av strategigenomförandet.....	69
5.3 Sida ska ta fram förändringsteorier i operationaliseringen.....	69
5.4 Val av samarbetspartner sker i "steg noll"	71
5.5 Hanteringen av insatser är Sidas kärnverksamhet	72
5.6 Resultatuppföljningen utgår från målen för strategierna	77
5.7 Analys och evidens bidrar till verksamhetens kvalitet.....	81
6 Statskontorets och ESV:s slutsatser och förslag	85
6.1 Regeringens styrning behöver utvecklas	85
6.2 Sidas styrning och uppföljning är i stort ändamålsenlig	91
6.3 En tydligare, mer samordnad och transparent styrning	94

Referenser	112
Lagar och förordningar	112
Övriga referenser.....	112
Bilaga 1 Frågeområden för intervjuerna.....	116
Frågor av mer övergripande karaktär	116
Frågor om strategistyrningen.....	116
Frågor till Sida	116
Funktionsspecifika frågor.....	117
Bilaga 2 Enkätfrågor	118

1 Sammanfattning

Statskontoret och Ekonomistyrningsverket (ESV) har fått i uppdrag att analysera och bedöma Sidas effektivitet, ledning, styrning, kontroll och uppföljning. I uppdraget ingår att samlat belysa frågeställningar som är särskilt viktiga för myndighetens förutsättningar att så effektivt som möjligt fullgöra sina instruktionsenliga uppgifter och andra uppdrag som regeringen beslutar. Till det hör att belysa om regeringens styrning av myndigheten är ändamålsenlig. I uppdraget ingår även att lämna förslag på åtgärder som regeringen och myndigheten bör vidta för att utveckla dessa delar.

Det har inte ingått i uppdraget att bedöma effektiviteten i genomförda insatser eller effekter av biståndet. Analysen är därför avgränsad till att pröva om regeringens styrning och Sidas styrning och uppföljning är ändamålsenlig och effektiv. Vi har främst fokuserat på strategistyrningen och Sidas styrning och uppföljning av genomförandet av strategierna.

Regeringens styrning är omfattande och komplex

I delar avviker regeringens styrning av Sida från hur styrningen av förvaltningen generellt ser ut. Det handlar framför allt om att en betydande del av styrningen sker genom ett stort antal strategier. Vår analys visar att regeringens styrning är omfattande, komplex och i vissa avseenden otydlig. Det gör att det är en utmaning för Sida att omsätta regeringens styrning i sin interna styrning av verksamheten. Eftersom strategierna innehåller många olika styrsignaler avseende såväl mål som målgrupper och metoder försvåras även genomförandet och återrapporteringen. Det gör även att rollfördelningen mellan regeringen och Sida blir otydlig. Vi ser även att styrningen av Sidas bredare roll är otydlig. Analysen visar också att processen för att ta fram strategier brister i transparens då det saknas motiveringar till regeringens val av inriktning och mål i strategierna. Givet detta bedömer vi att regeringens styrning behöver bli tydligare och mer transparent.

Vi bedömer att regeringens styrning är verksamhetsanpassad och delvis ändamålsenlig. Styrningen ger i stort Sida de förutsättningar som myndigheten behöver för att genomföra regeringens politik. Den finansiella styrningen och de femåriga strategierna ger Sida förutsättningar att bedriva ett långsiktigt utvecklingssamarbete. Regeringen, Utrikesdepartementet och Sida har även skapat en bra struktur för kontinuerlig dialog och informationsutbyte. Det har gjort att man har etablerat en tillitsfull och frekvent dialog som gör det lättare att diskutera och hantera oklarheter i den formella styrningen, målkonflikter och behov av omprioriteringar.

Sidas interna styrning och uppföljning fungerar i huvudsak bra

Vi bedömer att Sidas interna styrning ger de som arbetar med att genomföra regeringens strategier den flexibilitet och det handlingsutrymme som de behöver för att bedriva verksamheten effektivt. Sida har också en process för intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt.

Sidas interna styrning sker i två parallella spår. Det ena spåret utgår från regeringens beslut om strategier som i praktiken är direkt styrande för en stor del av Sidas operativa verksamhet. Det andra spåret utgår från instruktionen och regleringsbrevet och ligger till grund för ledningens myndighetsgemensamma styrning. Strategierna beskriver utförligt vad Sida ska göra och i viss utsträckning även hur Sida ska arbeta. Vi bedömer att strategierna har en stark styrkraft och att det därmed kan vara svårt för ledningen att både få genomslag för sin myndighetsgemensamma styrning och att snabbt få genomslag för nya prioriteringar. Men vi ser samtidigt att ledningen har arbetat för att koppla ihop de två spåren, både i verksamhetsplanen och i anvisningar för strategiplaner. Vi ser det som angeläget att detta arbete fortsätter.

Vi bedömer också att Sidas genomförande av strategierna behöver bli mer transparent så att det blir tydligare hur och varför Sida väljer de insatser och samarbetspartner som de gör. Sida behöver också öka lärandet i genomförandet av strategierna. Vidare behöver Sida utveckla sin uppföljning av strategierna så att man kan redovisa resultat på en mer aggregerad nivå.

Därutöver behöver Sida utveckla sin uppföljning av verksamhetens kostnader. Sidas modell med en långtgående delegation fungerar väl även om den innebär vissa utmaningar när det gäller styrningen av och tillgången till stödresurser.

En tydligare, mer samordnad och transparent styrning

Våra förslag innebär en tydligare roll- och ansvarsfördelning mellan regeringen och Sida med bibehållen flexibilitet och långsiktighet i styrningen. Förslagen innebär att såväl regeringen som Sida behöver bli mer transparenta med sina prioriteringar och vägval. Det finns en bristande helhetssyn i styrningen och för att styrningen ska bli tydligare, mer fokuserad och transparent behöver flera processer och arbetssätt förändras såväl inom Regeringskansliet som inom Sida.

Regeringen bör förstärka och förtydliga instruktionen

Vi bedömer att regeringen i huvudsak bör använda sig av instruktionen i sin långsiktiga styrning av Sida och myndighetens verksamhet. Vi föreslår därför att regeringen anpassar instruktionen utifrån att inriktningen för utvecklingsarbetet och det humanitära biståndet har förändrats. Sidas uppgifter och arbetssätt har anpassats till detta, med bland annat ökat fokus på normativ dialog, partnerskap och att mobilisera nya aktörer och kapital. Detta bör framgå tydligt av instruktionen. Vi

bedömer att en sådan förändring skulle göra styrningen både tydligare och leda till att den får större genomslag i hela myndigheten.

Regeringen bör motivera strategiernas inriktning

Vi bedömer att regeringen behöver bli mer transparent när det gäller bakgrunden och motiven till de val som görs i beslut om strategier. Regeringen bör därför tydligt motivera varför den väljer att bedriva verksamhet i en viss kontext och valet av inriktning för denna verksamhet. Vi föreslår därför att regeringen ändrar riktlinjerna för strategier inom svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd så att det tydligt framgår att strategierna ska innehålla en sådan motivering.

Regeringen bör förtydliga och förenkla styrningen genom att förändra riktlinjerna för strategierna

Vi föreslår att regeringen omformulerar riktlinjerna för strategier inom svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd. Förslaget innebär att strategimål bör vara tematiskt renodlade, att antalet mål och teman per strategi bör minska och att dessa bör formuleras på en övergripande nivå samt på ett så likartat sätt som möjligt när de handlar om samma sak. Förslaget bygger på att regeringen i högre utsträckning använder policyramverkets tematiska områden i sin styrning. Vi konstaterar samtidigt att regeringen när som helst kan besluta om ett nytt policyramverk. Det är därför inte säkert att inriktningen av utvecklingssamarbetet är långsiktig. Våra förslag skulle få större genomslag om inriktningen hade en starkare parlamentarisk förankring. Därutöver föreslår vi att riktlinjerna omformuleras så att det tydligare framgår att regeringen i strategierna endast undantagsvis bör precisera hur strategierna ska genomföras genom att ange typ av biståndsform, målgrupper eller partner för genomförandet.

Regeringen bör se över möjligheten att effektivisera strategiprocessen

Vi föreslår att Utrikesdepartementet i dialog med Sida ser över hur nuvarande strategiprocess kan förenklas. Syftet med översynen bör vara att undersöka om processen kan effektiviseras.

Sida bör stärka sitt lärande genom att utveckla arbetet med förändringsteorier

Vi föreslår att Sida utvecklar sitt arbete med förändringsteorier i syftet att stärka lärandet och tillämpningen av erfarenhet, utvärdering och evidens i genomförandet av regeringens strategier. I det ingår även att säkra att strategiansvariga har tillgång till det tematiska stöd som de behöver för att utveckla arbetet med förändringsteorier.

Sida bör utveckla sin resultatuppföljning och utvärdering med stöd av förändringsteorier

Vi föreslår att Sida i högre grad baserar sin uppföljning på insats- och portföljnivå på de förändringsteorier som ska ligga till grund för myndighetens genomförande av strategierna. Förändringsteorier ger en struktur för uppföljning och utvärdering och kan bidra till att uppföljningen sker utifrån ett helhetsperspektiv.

Sida bör utveckla sin ekonomiska uppföljning så att den ger bättre underlag för styrning

Vi föreslår också att Sida stärker sin förmåga att beskriva och analysera vad olika delar av verksamheten kostar och att de i större utsträckning fördelar ut de gemensamma kostnaderna. Det skulle ge Sida och regeringen ett bättre underlag för att bedöma hur myndigheten använder sitt förvaltningsanslag och vilket resursbehov myndigheten har.

Sida bör se över regeln för insatshantering i syfte att förenkla och förtydliga den

Vi föreslår vidare att Sida ser över regeln för insatshantering i syfte att förenkla och förtydliga vilka krav som ska vara obligatoriska respektive valbara i planeringen och beredningen av insatser. Om regeringen ökar Sidas handlingsutrymme genom att minska styrningen av hur strategierna ska genomföras behöver Sida i gengäld bli mer transparenta i sina val av partner.

2 Inledning

2.1 Statskontorets och Ekonomistyrningsverkets uppdrag

Statskontoret och Ekonomistyrningsverket (ESV) har fått i uppdrag att analysera och bedöma Sidas effektivitet, ledning, styrning, kontroll och uppföljning. I uppdraget ingår att lämna förslag på åtgärder som regeringen och Sida bör vidta för att utveckla dessa delar. Vi ska samlat belysa frågeställningar som är särskilt viktiga för Sidas förutsättningar att så effektivt som möjligt fullgöra sina instruktionsenliga uppgifter och andra uppdrag som regeringen beslutar. I uppdraget ingår att

- kartlägga och analysera om myndighetens ledning och organisation, delegerings- och beslutsordning samt uppföljning och kontroll säkerställer ett ändamålsenligt genomförande av verksamheten och god effektivitet
- kartlägga och analysera myndighetens administrativa kostnader
- belysa om regeringens styrning av myndigheten är ändamålsenlig
- belysa om finansieringsstrukturen av myndigheten är ändamålsenlig
- analysera om planeringen, uppföljningen och kontrollen av den ekonomiska styrningen stödjer ett effektivt genomförande av regeringens politik
- analysera i vilken grad Sidas metoder för ekonomisk planering svarar upp mot de ramar som följer av regeringens beslut, såsom myndighetens uppgifter, uppdrag och finansiering.

2.2 Bakgrund till uppdraget

I direktiven anger regeringen att Sida i sina budgetunderlag har pekat på ekonomiska utmaningar eftersom förvaltningsanslaget som andel av biståndsanslaget har minskat över tid. Regeringen anser också att det är angeläget att analysera styrningen av myndigheten och säkerställa att Sida har väl fungerande metoder för ekonomisk styrning, planering och uppföljning och en förvaltning som präglas av organisatorisk såväl som ekonomisk effektivitet. Detta eftersom regeringen har beslutat om och beräknat att tillföra Sida ytterligare förvaltningsmedel under de närmaste åren.

2.3 Så har vi tolkat och genomfört uppdraget

Analysen omfattar uppdragets samtliga strecksatser. Strecksatserna går dock in i eller överlappar varandra. För att kunna genomföra uppdraget på ett praktiskt och effektivt sätt har vi därför behövt göra en tolkning av uppdraget. Något förenklat kan man säga att vi har delat upp arbetet och analysen i tre moment:

1. Analys av regeringens styrning av Sida (den finansiella styrningen och verksamhetsstyrningen).
2. Analys av Sidas ledning, styrning och uppföljning.

3. Samlad analys av hur regeringens styrning och Sidas ledning, styrning och uppföljning påverkar möjligheterna till ett ändamålsenligt och effektivt genomförande av politiken.

Det här gör att vi har behövt arbeta på två olika nivåer i analysen. Dels på en övergripande nivå för att identifiera nödvändiga avgränsningar och områden där vi har behövt gå mer på djupet. Dels på en mer detaljerad nivå där vi har försökt följa regeringens styrning och hur Sida har omvandlat den till intern ledning, styrning och uppföljning och till praktiskt arbete ute verksamheten.

De tre momenten är beroende av och stödjer varandra på så vis att varje steg utgår från och bygger vidare på föregående steg. Varje analysmoment svarar också mot en eller flera av uppdragets strecksatser eller ger svar på uppdragets övergripande frågeställning om Sida har förutsättningar att så effektivt som möjligt fullgöra sina instruktionsenliga uppgifter och andra uppdrag som regeringen beslutar.

2.3.1 Vi har gjort flera avgränsningar

Utifrån uppdraget har vi gjort ett antal avgränsningar. Det handlar för det första om att vi sätter Sidas verksamhet i centrum för analysen. Analysen omfattar därför bara den del av biståndsbudgeten som Sida beslutar om. Det innebär att vi inte har analyserat hanteringen av de biståndsmedel som regeringen, eller Regeringskansliet beslutar om men som är anslagsposter som Sida disponerar och även har till uppgift att betala ut och redovisa.

Vi har också bedömt att det inte ingår i vårt uppdrag att analysera och bedöma resultat och effektivitet i genomförda biståndsinsatser, eller effekter av biståndet. Detta eftersom Sidas uppdrag är att stödja verksamhet som bidrar till att uppfylla målet för det internationella biståndet. Det är således inte Sida som genomför verksamheten. Vi har dock analyserat om Sidas processer och arbetssätt för att stödja sådana verksamheter är ändamålsenliga och effektiva.

Vi har främst fokuserat på regeringens styrning via strategier och Sidas styrning och uppföljning av genomförandet av dessa strategier. Det innebär att vi har fokuserat på relationen mellan regeringen och Sida. Vi har därför inte haft möjlighet att också analysera regeringens återrapportering till riksdagen.

Sida har även andra uppgifter än dem som är kopplade till strategigenomförandet men eftersom dessa enbart utgör en mycket begränsad del av verksamheten har vi valt att avgränsa bort dessa uppgifter i vår analys. År 2019 stod dessa uppgifter endast för 7 procent av de totala verksamhetskostnaderna.

Med utgångspunkt i uppdraget har vi bedömt att vi ska fokusera på Sidas interna processer och arbetssätt. Av detta följer bland annat att vi har varit tvungna att avgränsa bort frågor som har att göra med Sidas relation till svenska biståndsaktörer (andra myndigheter, enskilda organisationer, fackföreningar, näringslivet, universitet och högskolor med flera). Det har inte heller varit möjligt att analysera samordningen av det svenska biståndet med EU och andra givare eller hur Sverige representeras i samarbetsföra och internationella organisationer. Givet uppdragets tidsramar har vi inte heller kunnat inkludera hur de organisationer som tar emot stöd från Sida ser på myndigheten och dess arbetssätt även om det förstås är en viktig källa till kunskap om hur regeringens styrning och Sidas styrning och uppföljning fungerar.

Vi har därutöver valt att inte analysera Sidas garantiverksamhet mer utförligt.¹ Skälet till detta är att Riksrevisionen har granskat denna verksamhet samtidigt som vi har genomfört vårt uppdrag. Vi har inte sett att det funnits skäl till dubbelarbete på detta område. Därutöver skulle det ha blivit mer betungande för Sida om vi hade gjort en egen analys av garantiverksamheten.

När det gäller analysen av de administrativa kostnaderna fokuserar vi på perioden 2015–2019. Det finns flera skäl till det. Det handlar bland annat om att regeringen minskade biståndsanslaget kraftigt för att finansiera migrationskostnader under 2015. Vi har därför valt att följa hur regeringen och Sida har hanterat situationen när dessa medel sedan har förts tillbaka till biståndsanslaget under efterföljande år. Ett annat skäl till denna avgränsning är att Sida ändrade sin interna redovisning 2015. Det har därför varit svårt att göra jämförelser av förvaltningskostnaderna som sträcker sig längre tillbaka i tid än till 2015. Ett tredje skäl är att 2015 var regeringen Löfvens första budgetår och att det innebar en viss justering av biståndets inriktning.

2.4 Förutsättningar för styrningen av utvecklingssamarbetet

Regeringens styrning och Sidas verksamhet behöver förstås i ett större sammanhang. Detta eftersom Sidas effektivitet, ledning, styrning, kontroll och uppföljning formas av det sammanhang som myndigheten ingår i. Biståndspolitik, utrikespolitiken och den generella förvaltningspolitiken formar verksamheten. Givet detta är en central fråga hur och i vilken omfattning regeringen kan och bör styra över området för att göra biståndet så effektivt som möjligt.

2.4.1 Svenskt bistånd ska anpassas till kontexten och andra givare

Riksdagens mål för svenskt internationellt bistånd är att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck. Svenskt utvecklingssamarbete utgår från internationella principer om ett effektivt

¹ Sidas avgiftsbelagda verksamhet består huvudsakligen av garantiverksamhet.

utvecklingssamarbete.² Det handlar bland annat om att utvecklingssamarbetet ska bidra till att stärka nationellt ansvar och ägarskap i samarbetsländerna. Vidare ska svenskt bistånd anpassas till olika sammanhang och förändringar av dessa.

Det humanitära biståndet utgår från internationell humanitär rätt och de humanitära principerna om humanitet, opartiskhet, neutralitet och oberoende. Det humanitära biståndets fördelning utgår från humanitära behov i ett globalt perspektiv. Politiken vägleds också av principerna om gott humanitärt givarskap.

Med utgångspunkt i dessa principer har regeringen formulerat ett policyramverk i en skrivelse till riksdagen. I ramverket beskriver regeringen inriktningen för det svenska utvecklingssamarbetet. Ramverket utgår från en mångdimensionell syn på fattigdom. Det betyder att fattigdom inte enbart innebär brist på materiella tillgångar, utan även brist på makt och inflytande över den egna situationen, valmöjligheter, säkerhet och respekt för mänskliga rättigheter. Sveriges utvecklingssamarbete tar sin utgångspunkt i och präglas av fattiga människors perspektiv på utveckling och av ett rättighetsperspektiv. Ramverket innehåller åtta tematiska områden och av texten framgår att urval och prioriteringar mellan och inom de olika områdena följer av olika länders, regioners och organisationers förutsättningar och behov.

Utvecklingssamarbetet ska vidare utformas med hänsyn till andra givare och analyser av hur Sverige bäst kan göra skillnad. Regeringen behöver därför anpassa styrningen till de kontexter som Sida och myndighetens samarbetspartner verkar i. Men den behöver också göra det möjligt för Sida att anpassa genomförandet av verksamheten till olika kontexter.

Sveriges bilaterala utvecklingssamarbete tar sin utgångspunkt i ländernas egna strategier, planer och system för fattigdomsminskning och utveckling. Samarbetet ska bidra till att stärka nationellt ansvar och ägarskap, bland annat genom att långsiktigt stärka byggandet av nödvändiga institutioner, stödja utveckling av demokratiska processer, stärka kapaciteten för finansiell styrning och åtgärder mot korruption.

2.4.2 Regeringens styrning av Sidas måste hantera olika synsätt

Sidas verksamhet är inte bara en del av politiken för internationellt utvecklingssamarbete utan regeringen behöver även väga in andra perspektiv och ta andra hänsyn i sin styrning av Sida. Det kan till exempel röra sig om utrikes-, klimat-, handels- och säkerhetspolitiska perspektiv och hänsyn. Sidas verksamhet ska även bidra till genomförandet av Agenda 2030 och politiken för global utveckling. Detta är inte unikt för Sida och biståndsområdet utan gäller för i stort sett alla

² Principerna kommer till uttryck i Parisdeklarationen, handlingsplanen från Accra och partnerskapet från Busan.

politikområden. Men det innebär samtidigt att styrningen inte alltid är optimalt utformad sett ur ett biståndseffektivitetsperspektiv. Det kan i sin tur leda till målkonflikter som Sida behöver hantera, eller att det blir svårare för Sida att anpassa verksamheten till olika länders behov och förutsättningar.

2.4.3 Sida bedriver verksamhet i riskfyllda och instabila miljöer

Sida och myndighetens partner verkar i riskfyllda och snabbt föränderliga miljöer. Det kan till exempel handla om politisk osäkerhet, konfliktsituationer, svaga system och institutioner samt korruption. Sida behöver därför väga riskerna för exempelvis korruption eller konflikter mot de resultat i form av minskad fattigdom och hållbar utveckling som olika insatser potentiellt kan bidra till. Givet detta behöver Sida ibland stödja insatser där riskerna är höga. Detta ställer inte bara krav på en bra riskhantering utan också krav på en flexibel styrning där mycket delegeras nedåt i organisationen. Det här påverkar både regeringens styrning och Sidas interna styrning. Det är de som arbetar i fält som har bäst kunskap om situationen i länderna och om Sidas samarbetspartner. Regeringens styrning behöver därför ge Sida utrymme att ställa om biståndet i de fall då förutsättningarna förändras.

2.4.4 Sida disponerar mycket pengar

Den totala biståndsramen motsvarar en procent av Sveriges bruttonationalinkomst (BNI). Sidas anslag varierar således med samhällsekonomin. Sida disponerar medel för att finansiera biståndsverksamhet under anslag 1:1 Biståndsverksamhet, utgiftsområde 7, i rapporten benämner vi anslaget som biståndsanslaget. Under anslaget finns anslagsposter som regeringen respektive Sida beslutar om utbetalningar från. I rapporten beskriver vi de anslagsposter som Sida beslutar om som myndighetens sakanslag. Under 2020 uppgår biståndsanslaget till 42,4 miljarder kronor, Sidas sakanslag till 25,9 miljarder kronor och de anslagsposter som regeringen beslutar om uppgår till 16,5 miljarder kronor.

Sidas kärnuppsdrag är att stödja verksamhet som bidrar till att uppfylla målet för det internationella biståndet.³ Detta gör myndigheten genom att betala ut bidrag och annan finansiering, mobilisera engagemang och stärka kapacitet, föra en normativ dialog och bedriva globalt påverkansarbete och bistå med kunskap, information och statistik.⁴ Att Sida betalar ut bidrag innebär att det är andra aktörer som genomför biståndsinsatserna. Omfattningen på sakanslaget och storleken på bidragen ställer höga krav på finansiell kontroll och resultatuppföljning. Sida behöver därför ha en intern styrning och uppföljning som ser till så att myndighetens partner i sin tur

³ 1 § förordning (2010:1080) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida).

⁴ Sida (2019) *Sidas årsredovisning 2019*.

bedriver verksamheten effektivt, uppnår önskade resultat och hanterar tilldelade medel på ett korrekt sätt.

2.4.5 Biståndet ska vara kunskapsbaserat men effekterna är svåra att fastställa

De insatser som Sida finansierar ska bidra till resultat till gagn för människor som lever i fattigdom och förtryck. Ett effektivt utvecklingssamarbete kräver kunskap om vad som bidrar till resultat och hållbara förändringar för människor som lever i fattigdom. Utvecklingssamarbetet ska därför genomsyras av analys, lärande och erfarenhetsåterföring.⁵

Samtidigt visar forskning att det inom vissa områden är svårt att slå fast generella orsakssamband mellan insatser och resultat. Bland annat eftersom sambanden och resultaten ofta är kontextberoende och föränderliga. Vissa typer av erfarenheter från enskilda insatser går att överföra från ett land till ett annat, medan andra är mer kontextberoende.

Biståndsverksamhet involverar även många olika aktörer. Det är därför ofta svårt visa hur just Sidas insatser bidrar till utvecklingen av ett visst område och att den går i rätt riktning givet ett visst mål. Till detta hör också att effekterna av biståndet uppstår både långt borta och ofta långt efter att en insats har genomförts. Det är därför svårt för regeringen, riksdagen och i slutändan medborgarna att bilda sig en uppfattning om vad man får för pengarna.

2.4.6 Styrningen sker i nära samspel mellan Utrikesdepartementet och Sida

Den del av Sidas arbete som bedrivs i fält genomförs genom att medel delegeras och personal sänds ut till utlandsmyndigheterna. Det gör att Sidas personal i fält formellt blir en del av utlandsmyndighetens organisation. Delegeringen av medel och uppdrag går därmed via ambassadörerna som är en del av Regeringskansliet. Kopplingen mellan Utrikesdepartementet och Sida är därför stark och kräver en väl fungerande dialog mellan departement och myndighet.

2.5 Utgångspunkter för analysen av regeringens styrning och Sidas styrning och uppföljning

Inom ramen för uppdraget ska vi bedöma om regeringens styrning är ändamålsenlig och om Sidas ledning, organisation, styrning, uppföljning och kontroll säkerställer ett ändamålsenligt genomförande av verksamheten och god effektivitet. För att göra detta har vi tagit fram ett antal utgångspunkter som vi har använt oss av i vårt arbete. Dessa utgår från vad som sägs om styrningen av statsförvaltningen i den

⁵ Regeringens skrivelse 2016/17:60 *Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd*, s. 53–54.

förvaltningspolitiska propositionen och de förutsättningar för styrningen av utvecklingssamarbetet som vi har redogjort för i föregående avsnitt (avsnitt 2.4).

Bedömning av regeringens styrning

Vi bedömer att regeringens styrning är ändamålsenlig om den ger Sida förutsättningar att

- genomföra sina instruktionsenliga uppgifter och andra uppdrag på ett effektivt och rättssäkert sätt
- nå målen för verksamheten
- möta de utmaningar som myndigheten står inför.

Av den förvaltningspolitiska propositionen framgår att styrningen bör vara verksamhetsanpassad. Styrningen bör ta hänsyn till varje verksamhets specifika karaktär och vara utformad så att den gynnar syftet med respektive verksamhet. Styrningen bör skapa bästa möjliga förutsättningar för statsförvaltningen att förverkliga regeringens politik och utföra sina uppgifter och upprätthålla grundläggande värden. I propositionen slår regeringen vidare fast att styrningen bör vara tydlig, och inriktas på att bli mer strategisk.⁶ Med tydlig avser regeringen att myndighetens uppdrag preciseras genom att uppgifter, regler och i förekommande fall mål och prioriteringar anges. Mål och uppgifter formuleras så att respektive myndighet själv råder över eller har rimliga möjligheter att genom olika åtgärder kunna genomföra uppdraget på ett tillfredsställande sätt.⁷

Detta har upprepats och utvecklats i budgetpropositioner därefter. I propositionen för 2021 skriver regeringen att styrningen även fortsättningsvis ska vara långsiktig, strategisk, helhetsinriktad, sammanhållen, verksamhetsanpassad och tillitsbaserad. Enligt propositionen innebär det att regeringen ska vara tydlig med vilken inriktning myndigheternas verksamhet ska ha, men att detaljstyrning och onödig administration bör undvikas. Vidare kräver en sådan ordning en bra uppföljning av myndigheternas resultat och verksamhet och att regeringen ingriper om den bedömer att de inte sköter sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt.⁸ I vår översyn har dessa principer varit vägledande för vår analys av regeringens styrning.

Sidas verksamhet ska bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor, vilket kräver åtaganden och samarbeten som stäcker sig över längre perioder samt långsiktig planering. Regeringens styrning behöver därför ge Sida förhållandevis stabila förutsättningar att inrikta och planera genomförandet

⁶ Regeringens proposition 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 96–100.

⁷ *Ibid.*, s. 96–100.

⁸ Regeringens proposition 2020/21:1 *Budgetpropositionen för 2021, utgiftsområde 2 samhällsekonomi och finansförvaltning*, s. 57–58.

av verksamheten på längre sikt. Samtidigt finns det ett behov av handlingsutrymme för att Sida ska kunna göra omprövningar och justeringar i verksamheten. Den osäkra och skiftande miljö som Sida verkar i ställer krav på flexibilitet och anpassning till både förändrade omständigheter i mottagarländerna och andra biståndsgivares och organisationers förändrade agerande och inriktning för biståndet. Styrningen behöver också göra det möjligt för regeringen att med ganska kort varsel föra in och få genomslag för nya politiska prioriteringar.

Regeringens styrning behöver vidare vara samordnad i meningen att de olika styrdokumenterna ger en tydlig riktning för verksamheten och att de kompletterar och stödjer varandra. Det är därför viktigt att verksamhetens mål, uppgifter och villkor är klart uttryckta i de formella styrdokumenterna. Mål, uppgifter och uppdrag bör vara formulerade så att det är tydligt vad Sida ska göra och vilka områden som myndigheten ska prioritera under en given tidsperiod. Enligt resonemanget ovan ska detta göras på ett sådant sätt att det också ger Sida det handlingsutrymme som krävs för att verksamheten ska kunna genomföras effektivt. Det innebär att styrningen bör vara inriktad på en mer övergripande och strategisk nivå samt att den inte bör vara allt för detaljerad.

En tydlig styrning förutsätter också att det är begripligt hur uppgifter och mål i olika styrdokument hänger ihop. Exempelvis behöver den mer långsiktiga styrningen av Sida (främst i form av strategier) vara samordnad med den årliga myndighetsstyrningen (i form av regleringsbrev och särskilda uppdrag). Det behöver också vara tydligt hur olika tematiska och geografiska prioriteringar samt olika mål och områden i strategierna förhåller sig till varandra.

Bedömning av Sidans styrning och uppföljning

När det gäller Sidans interna organisering och styrning så behöver den utgå ifrån att beslut ska kunna tas så nära dem som ska ta emot stöd från Sida som möjligt. Det är därför motiverat med en långtgående delegering. En sådan delegering ställer dock krav på tydliga prioriteringar och en tydlig inriktning av verksamheten. Myndigheten behöver också ha en väl fungerande finansiell kontroll och system för uppföljning som ger ledningen den information den behöver för att styra verksamheten och göra eventuella omprioriteringar och justeringar under ett år.

Den interna styrningen behöver också ge dem som arbetar operativt längst ut i organisationen handlingsutrymme och goda förutsättningar att genomföra regeringens strategier. Kravet på handlingsutrymme och flexibilitet samt motiven bakom detta är detsamma som vi redogjort för avseende regeringens styrning. Det handlar om att de som utför verksamheten behöver ha mandat och resurser att agera i enlighet med regeringens styrning samt ha tillgång till stöd inom de områden där de saknar egen kompetens. Sida behöver därmed ha en organisation som möjliggör detta

och processer för att koordinera och utbyta information och kunskap mellan olika delar av organisationen.

En långtgående delegering förutsätter också att interna styrdokument, riktlinjer, regelverk och anvisningar är tydliga, begripliga och enkla att tillämpa. Den interna styrningen, planeringen och uppföljningen behöver även säkerställa att Sida lever upp till de generella krav som regeringen ställer på alla myndigheter samt de krav som följer av att Sida lyder under internrevisionsförordningen (2006:1228) och förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

När det gäller Sidas styrning och uppföljning av genomförandet av regeringens strategier så bedömer vi att styrningen är ändamålsenlig om den säkrar att myndighetens enheter och sektioner kan genomföra strategierna på ett sätt som främjar måluppfyllelse och som är rättssäkert och transparent. Uppföljningen bör i sin tur göra det möjligt för Sidas ledning att göra de prioriteringar, omprövningar och förändringar som krävs för ett effektivt genomförande av verksamheten samt för att återrapportera resultat till regeringen. För att återrapporteringen till regeringen ska vara ändamålsenlig ska den följa regelverken och ge regeringen underlag för att styra myndigheten och återrapportera till riksdagen.

2.6 Analysen är baserad på intervjuer, dokumentstudier och en enkät

Våra iakttagelser, analyser och slutsatser grundar sig framför allt på intervjuer och dokumentstudier. Under arbetets gång har vi intervjuat företrädare för Sida, Utrikesdepartementet, Finansdepartementet, Expertgruppen för biståndsanalys, Riksrevisionen och personer med kännedom om och insikt i biståndsområdet och Sida. Vi har också fört dialog med personer som forskar om förvaltningspolitik, bistånd och biståndspolitik.

I analysen av styrningen av Sida har vi utgått från befintligt regelverk, propositioner, regeringsbeslut, regleringsbrev och relevanta rapporter och utredningar samt intervjuer med företrädare för Regeringskansliet och Sida. Vi har analyserat

- Sidas instruktion
- Sidas regleringsbrev för perioden 2015–2020
- Policyramverket för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd
- regeringens riktlinjer för strategier för utvecklingssamarbetet
- samtliga 44 strategier
- anvisningar, underlag och rapporter för ett urval av strategier.

När det gäller analysen av Sidas ledning, styrning och uppföljning samt de administrativa kostnaderna har vi utgått från och analyserat

- regelverken för ekonomiadministration
- interna styrdokument såsom arbetsordning, verksamhetsplaner med mera
- processbeskrivningar
- resursfördelningsmodell
- modell för tidsredovisning
- rapporter, planer, och underlag för ett urval av strategier
- årsredovisningar för perioden 2015–2019
- budgetunderlag för 2020–2022 och för 2021–2023
- interna regelverk
- ett urval av hjälptexter i Sidas system för insatshantering och anvisningar för uppföljning
- ett urval av interna riktlinjer och anvisningar
- interna rapporter gällande verksamheten
- internrevisionens rapporter.

Vi har inledningsvis genomfört en övergripande analys av samtliga 44 strategier. I den övergripande analysen kartlade vi antalet mål och tematiska områden, hur målen var formulerade och om de uppmuntrade till synergier mellan olika strategier. Vi tittade även på i vilken utsträckning strategierna innehöll konkreta prioriteringar eller preciseringar av vilka samarbetspartner och medel som Sida ska eller bör använda sig av.

Vi har även gjort en fördjupad analys av elva strategier.⁹ I valet av strategier har vi sett till att få med minst en regional strategi, en landstrategi och en tematisk strategi för att få variation på de viktigaste typerna av strategier. Vi har även inkluderat minst en strategi från alla operativa avdelningar. Vidare har vi eftersträvat variation när det gäller finansiell omfattning, innehållslig bredd och antal mål. I arbetet med urvalet förde vi en dialog med Sida och Utrikesdepartementet.

I den fördjupade analysen har vi försökt förstå hur strategistyrningen och den process där strategierna tas fram, beslutas, genomförs och följs upp (vi kommer härnäst hänvisa till denna process som strategiprocesen) fungerar i praktiken. Det har främst handlat om hur processen är uppbyggd och hänger samman, kvaliteten i de olika underlagen och om styrningen ger Sida förutsättningar att arbeta på ett ändamålsenligt sätt. Vi har analyserat de dokument som ingår i strategiprocesen för de valda strategierna och intervjuat de personer som arbetar med att genomföra

⁹ Strategi för Sveriges utvecklingssamarbete med Kenya 2016–2020, strategi för Sveriges regionala utvecklingssamarbete med Afrika söder om Sahara 2016–2021, strategi för Sveriges utvecklingssamarbete med Colombia 2016–2020, strategi för Sveriges regionala utvecklingssamarbete i Asien och Oceanien 2016–2021, Sveriges regionala strategi för Syrienkrisen 2016–2020, strategi för Sveriges humanitära bistånd genom Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) 2017–2020, strategin för Sveriges utvecklingssamarbete med Tanzania 2020–2024, strategin för Sveriges globala utvecklingssamarbete inom hållbar miljö, hållbart klimat och hav, samt hållbart nyttjande av naturresurser 2018–2022, strategin för stöd genom svenska organisationer i det civila samhället 2016–2022, strategi för Agenda 2030 2018–2022 och strategin Sveriges utvecklingssamarbete med Sydsudan 2018–2022.

strategierna. I analysen har vi också bedömt i vilken utsträckning underlagen ger regeringen den information som den behöver för att följa upp genomförandet och fatta beslut om eventuella förändringar i styrningen av Sida.

Totalt har vi intervjuat drygt 60 personer under perioden februari-september 2020. Syftet med intervjuerna har varit att förstå hur regeringens styrning och Sidas styrning och uppföljning fungerar i praktiken. I intervjuerna har vi fokuserat på att identifiera utvecklingsområden och hinder. Vi har gjort semi-strukturerade intervjuer för att intervjupersonerna ska ha möjlighet att utveckla det som de uppfattar fungerar bra, respektive mindre bra vad gäller styrningen, genomförandet, uppföljningen och återrapporteringen av verksamheten. I analysen har vi sedan vägt samma de olika perspektiv som kommit fram i intervjuerna. I bilaga 2 redovisar vi de frågeområden som vi har använt oss av i våra intervjuer.

I maj 2020 genomförde vi en workshop om regeringens styrning som utgick från ett kunskapsunderlag där vi hade sammanställt våra preliminära resultat. Företrädare från Sida, Utrikesdepartementet och Finansdepartementet deltog i workshopen. Syftet med workshopen var att kvalitetssäkra och utveckla analysen samt att ge deltagarna en bättre förståelse för varandras behov och förutsättningar.

Med utgångspunkt i våra intervjuer, analyser och workshopen har vi tagit fram en enkät som vi har ställt till de drygt 500 personer som arbetar med att genomföra regeringens strategier inom Sida och vid utlandsmyndigheterna. I enkäten fick de svarande ta ställning till påståenden om regeringens styrning, Sidas interna styrning och kontroll samt Sidas uppföljning och lärande. Totalt svarade cirka 75 procent av dem som fick enkäten på våra frågor. Enkätfrågor och resultat på en övergripande nivå finns i bilaga 3.

2.6.1 Projektgrupp och kvalitetssäkring

Uppdraget har genomförts av en projektgrupp bestående av Annika Alexandersson, Sara Berglund, Maria Ingelsson, Martin Johansson, Jonas Larsson, Eva Lindblom, Karl Malm, Klara Tomson, Johan Wockelberg-Hedlund och Anne-Marie Ögren. Rapporten har kvalitetssäkrats enligt Statskontorets och ESV:s interna principer för kvalitetssäkring. Till projektgruppen har vi knutit både interna och externa referenspersoner. Regeringskansliet och Sida har fått möjlighet att faktagranska ett utkast av rapporten.

2.7 Rapportens disposition

Läsare som är väl bekanta med regeringens styrning av det internationella utvecklingssamarbetet och det humanitära biståndet och Sidas interna styrning och uppföljning rekommenderas att läsa kapitel 6 först. För fördjupning rekommenderas

sedan kapitel 3–5. Läsare som inte är väl bekanta med området rekommenderas att läsa rapporten enligt nedanstående disposition.

I kapitel 3 beskriver och analyserar vi regeringens styrning och vilka förutsättningar den ger Sida. I kapitel 4 redogör vi för vår analys av Sidas administrativa kostnader samt beskriver och analyserar Sidas interna organisering och styrning, medan vi i kapitel 5 beskriver och analyserar hur Sida styr och följer upp genomförandet av regeringens strategier. I kapitel 6 redogör vi för våra slutsatser och förslag. Här redovisar vi vår samlade analys av regeringens styrning och Sidas styrning och uppföljning samt lämnar förslag kopplade till de utvecklingsområden som vi har identifierat i vår analys.

3 Regeringens styrning

I detta kapitel analyserar vi regeringens styrning av Sida. Vi beskriver inledningsvis regeringens styrning på en övergripande nivå. Därefter analyserar vi den finansiella styrningen¹⁰ och verksamhetsstyrningen¹¹. Analysen och bedömningarna utgår från de förutsättningar som vi har redogjort för i avsnitt 2.4 och 2.5.

3.1 Statskontorets och ESV:s sammanfattande bedömning

Regeringens styrning fungerar i vissa avseenden väl. Vi ser bland annat att:

- Sida ges förutsättningar att bedriva ett långsiktigt utvecklingssamarbete när den finansiella styrningen kombineras med beslut om femåriga strategier.
- regeringen, Utrikesdepartementet och Sida har skapat en bra struktur för kontinuerlig dialog och informationsutbyte.

Vi ser dock också att styrningen kan bli mer tydlig, sammanhållen och transparent:

- Regeringens styrning av Sidas bredare roll, som följer av internationella åtaganden såsom Agenda 2030 och Addis Abeba Action Agenda, är otydlig. Det kan vara problematiskt eftersom de nya arbetssätt som den bredare rollen medför kan vara mer resurskrävande och inte alltid resulterar i utbetalning av biståndsmedel.
- Regeringen har inte tydliggjort vad i Agenda 2030 som ska prioriteras i utvecklingssamarbetet vilket riskerar att minska agendans genomslag.
- Strategierna innehåller mål och områden som kombinerar olika tematiska områden från policyramverket. Det här medför att styrningen blir otydlig och att Sida får problem med genomförande och återrapportering.
- Strategierna innehåller styrsignaler när det gäller hur strategierna ska genomföras. Det här bidrar till att styrningen blir omfattande och att Sidas handlingsutrymme minskar.
- Processen för att ta fram strategier fungerar, men regeringens beredning uppfattas i vissa fall som onödigt långdragen samtidigt som Sida får kort tid att komma in med underlag.
- Processen för att ta fram strategier är inte tillräckligt transparent. Det är inte tillräckligt tydligt varför de valda inriktningarna är de mest relevanta och vilken analys som ligger bakom besluten.

¹⁰ Med den finansiella styrningen sätter regeringen de ekonomiska ramarna för olika delar av Sidas verksamhet.

¹¹ Med verksamhetsstyrningen anger regeringen inriktningen för Sidas verksamhet och de mål som myndigheten ska sträva efter att uppnå.

3.2 Styrningen är omfattande och ställer höga krav på Sida

Det svenska utvecklingssamarbetet är en del av politiken för global utveckling och ska bidra till Sveriges genomförande av Agenda 2030. Riksdagen har beslutat att målet för svenskt internationellt bistånd är att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck.¹² Riksdagen har i övrigt gett regeringen ett stort handlingsutrymme vad gäller biståndets inriktning.¹³

Normalt styr regeringen sina förvaltningsmyndigheter huvudsakligen genom myndighetens instruktion och det årliga regleringsbrevet. Inom dessa ramar och de lagar som riksdagen beslutar om är myndigheterna sedan i varierande grad fria att lösa sina uppgifter och uppdrag på bästa sätt. Styrningen av Sida och det internationella utvecklingssamarbetet skiljer sig från gängse ordning, framför allt genom att verksamheten i första hand styrs genom fleråriga strategier som regeringen beslutar om. Regeringen har angett den övergripande inriktningen för utvecklingssamarbetet i en skrivelse till riksdagen, *Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd*.¹⁴

3.2.1 Instruktionen anger Sidas uppgifter

Enligt sin instruktion har Sida i uppgift att stödja verksamhet som bidrar till att uppfylla målet för det internationella biståndet. Sida får i mån av tillgång på medel besluta om och betala ut bidrag, eller annan finansiering, för stöd till verksamhet som bidrar till att uppfylla målet för det internationella biståndet.

Enligt instruktionen ska Sidas verksamhet utgå från och genomsyras av ett antal perspektiv:

- ett rättighetsperspektiv och fattiga människors perspektiv på utveckling
- ett jämställdhetsperspektiv
- ett miljö- och klimatperspektiv
- ett konfliktperspektiv.

Sida ska bidra till genomförandet av regeringens internationella åtaganden för biståndseffektivitet, skapa utrymme för innovation kring bistånds- och samarbetsformer som bidrar till global hållbarhet och vidta åtgärder för att motverka oegentligheter och korruption. Instruktionen specificerar också ett antal uppgifter, som att bistå regeringen med expertstöd och att anordna utbildning och kompetensutveckling för Sidas samarbetspartner.

¹² Regeringens proposition 2013/14:1 *Budgetproposition för 2014, utgiftsområde 7 Internationell bistånd*, Utrikesutskottets betänkande 2013/14:UU2 *Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd* och Riksdagsskrivelse 2013/14:127.

¹³ Expertgruppen för biståndsanalys (2016) *Vem beslutar om svenska biståndsmedel? – En översikt*.

¹⁴ Regeringens skrivelse 2016/17:60, *Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd*.

Vidare framgår att Sida leds av en styrelse, att generaldirektören är myndighetschef, att det finns en överdirektör och en personalansvarsnämnd och att myndigheten ska tillämpa internrevisionsförordningen (2006:1228), vilket också innebär att förordningen om intern styrning och kontroll (2007:603) gäller för verksamheten.

3.2.2 Regleringsbrevet knyter ihop styrningen

I regleringsbrevet knyter regeringen ihop verksamhetsstyrningen med den finansiella styrningen genom att ange att medlen under de anslagsposter Sida förfogar över ska användas i enlighet med gällande strategier för biståndsverksamheten.

Regleringsbrevet innehåller också krav på återrapportering och särskilda uppdrag.

Regeringen anger också budget för verksamheten och hur den ska fördelas på olika delverksamheter. Av regleringsbrevet framgår tilldelningen av medel på anslagspostnivå och de generella och finansiella villkoren som ska gälla för årets verksamhet.

De finansiella villkoren för sakanslaget skiljer sig från det som brukar gälla för sakanslag. Sida får till exempel finansiera vissa förvaltningskostnader med sakanslag. Regeringen har även beviljat anslagssparande och anslagskredit för sakanslaget och strategivolymerna får över- respektive underskridas med motsvarande 10 procent.

3.2.3 Regeringen styr i huvudsak verksamheten med strategier

Regeringen styr i praktiken huvudsakligen inriktningen på Sidas verksamhet genom de bilaterala, regionala och tematiska strategierna. I strategierna anger regeringen mål för vad utvecklingssamarbetet ska bidra till. Målen är samlade under sammanfattande rubriker som anger temat för grupper av mål. I det som följer benämner vi dessa "tematiska områden". Strategierna gäller normalt sett i fem år. Under 2020 omfattade regeringens styrning av Sidas verksamhet 44 strategier.

De bilaterala och regionala strategierna gäller för ett land eller för en region. De tematiska strategierna är inriktade på ett särskilt verksamhetsområde och gäller globalt. Det finns även multilaterala strategier. De hanteras av Utrikesdepartementet och gäller för samarbete med multilaterala organisationer. De olika strategityperna används i olika syften:

- **Bilaterala strategier** Det bilaterala utvecklingssamarbetet är en del av den samlade utrikespolitiken och en länk mellan utvecklingssamarbete, främjande och diplomati. Den bilaterala relationen och närvaron är det som skapar förutsättningar för Sida att kunna identifiera och stödja de processer och aktörer som kan bidra till minskad fattigdom.

- **Regionala strategier** syftar till att kunna hantera regionala utmaningar, såsom handel och ekonomisk integration, fred- och säkerhet samt miljö- och resursfrågor. Ett annat regionalt mervärde är möjligheten att driva motvindsfrågor regionalt för att sätta press på enskilda länder i regionen.
- **Tematiska strategier** syftar till att skapa relationer och främja insatser på global nivå för normativ utveckling. Stora stöd till globala organisationer och insatser kan komplettera insatser på landnivå och bidra till ett mervärde genom att stärka den institutionella kapaciteten.¹⁵

Det finns också aktörsstrategier som CSO-strategin¹⁶ och PAO-strategin¹⁷ som ska bidra till att stärka och värna vissa aktörer i deras egen rätt. Vidare finns strategierna för informations- och kommunikationsarbete samt kapacitetsutveckling, partnerskap och metoder som stöder Agenda 2030 för hållbar utveckling och en strategi för forskningssamarbete och forskning. Utöver det finns den humanitära strategin som ska rädda liv och lindra nöd.

Strategierna tas fram i dialog mellan Sida och regeringen i en cyklisk process. Processen utgår från en modell som regeringen beslutat om i riktlinjerna för strategier inom svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd.¹⁸ Riktlinjerna är styrande både för Regeringskansliet och Sida.¹⁹

- Regeringen anger inriktningen för en ny strategi i **anvisningar** till Sida.
- Sida utarbetar ett **underlag** till strategin. Underlaget ska bland annat innehålla förslag till mål för strategin.
- Ansvarig enhet inom UD utarbetar ett förslag till strategi. Regeringen beslutar om **strategin**. Strategin innehåller bland annat övergripande syfte, strategiperiod, volym i kronor och mål inom ett eller flera områden.
- Sida **operationaliserar och genomför** strategin.
- Sida **följer upp** verksamheten och **återrapporterar** resultat till regeringen i en årlig strategirapport. Näst sista året ersätts strategirapporten av en **fördjupad översyn** som ska sammanfatta genomförandet och innehålla **rekommendationer inför kommande strategiperiod**.

¹⁵ Sida (2015) *Mervärde av insatser genom olika typer av strategier*. Ärendenummer: 15/001462.

¹⁶ Strategi för stöd genom svenska organisationer i det civila samhället.

¹⁷ Strategi för särskilt demokratistöd genom svenska partianknutna organisationer.

¹⁸ Regeringskansliet Utrikesdepartementet (2017) *Riktlinjer för strategier inom svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd, Bilaga till regeringsbeslut 2017-12-21 (UD2017/21053/U)*.

¹⁹ Riktlinjerna är avsedda för Regeringskansliet, Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida), Folke Bernadotteakademien (FBA), utlandsmyndigheter och i tillämpliga delar även för andra myndigheter som ges i uppdrag av regeringen att genomföra strategier för utvecklingssamarbete.

3.2.4 Policyramverket anger inriktningen

Som nämnts ovan har regeringen angett inriktningen för utvecklingssamarbetet i policyramverket. Enligt policyramverket ska Sveriges bilaterala utvecklingssamarbete vara fokuserat på de minst utvecklade och mest utsatta länderna. Det humanitära biståndet ska utgå från internationell humanitär rätt och de humanitära principerna om humanitet, opartiskhet, neutralitet och oberoende. Ramverket omfattar åtta breda teman utan inbördes rangordning som anger den huvudsakliga inriktningen för utvecklingssamarbetet:

- mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer
- global jämställdhet
- miljö - och klimatmässigt hållbar utveckling och hållbart nyttjande av naturresurser
- fredliga och inkluderande samhällen
- inkluderande ekonomisk utveckling
- migration och utveckling
- jämlik hälsa
- utbildning och forskning.

Dessa teman finns också i Sidas regleringsbrev i form av krav på tematisk återrapportering. Eftersom verksamheten inom utvecklingssamarbetet ska anpassas till olika sammanhang behöver regeringen eller Sida göra prioriteringar mellan och inom områdena i policyramverket, exempelvis utifrån förutsättningar och behov i ett samarbetsland. Policyramverket innehåller också de perspektiv som också framgår av Sidas instruktion.

Policyramverket förhåller sig enligt regeringen till Agenda 2030, Addis Ababa Action Agenda om utvecklingsfinansiering²⁰ och klimatavtalet från Paris.²¹ Utvecklingssamarbetet ska utgå från den globala utvecklingsagendan och målen för hållbar utveckling.²² Regeringen har också angett att Sverige ska vara ledande i genomförandet av Agenda 2030.²³ Det är dock inte tydligt vilka konsekvenser agendan har för policyramverket, och i förlängningen för strategiernas utformning. För vart och ett av de åtta temana i policyramverket anger regeringen vilka mål inom Agenda 2030 som är relevanta. För många teman handlar det om en lång rad mål, och i flera fall alla mål. Regeringen klargör inte vad inom agendan som ska prioriteras i utvecklingssamarbetet, vilket riskerar att minska agendans genomslag.

²⁰ Addis Ababa Action Agenda är ett operativt inriktat ramverk för att mobilisera finansiella resurser, teknologi och partnerskap för genomförandet av Agenda 2030.

²¹ Regeringens skrivelse 2016/17:60, *Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd*.

²² *Ibid.*

²³ Regeringens proposition 2019/20:1 *Budgetpropositionen för 2021, utgiftsområde 7 Internationellt bistånd*.

Utrikesutskottet har kritiserat den parlamentariska förankringen av policyramverket. Utskottet menar att ramverket ska ange den långsiktiga inriktningen och prioriteringarna för utvecklingssamarbetet och att det därför är nödvändigt att ramverket är långsiktigt hållbart. Samtidigt som utskottet anser att regeringen borde ansträngt sig mer för att säkerställa en bred politisk uppslutning kring ramverket konstaterar utskottet att inte heller den förra regeringens biståndspolitiska ramverk var parlamentariskt förankrat på det sätt som utskottet ser framför sig.²⁴

3.2.5 Styrning sker i två delvis parallella spår

Vår analys visar att regeringens styrning sker i delvis parallella spår. Analysen visar också att regeringen blandar styrsignaler i olika dokument och alltså inte använder sig av de olika styrverktygen på ett renodlat sätt. Detta gör styrningen otydlig och i vissa fall för detaljerad.

Regeringen har under lång tid styrt Sida med strategier som riktar sig direkt till den operativa nivån. Detta gör att strategierna många gånger uppfattas som den primära styrningen på den operativa nivån. Dessutom upprepas uppgifter som står i instruktionen i strategierna. Ett exempel på detta är att de perspektiv som Sidans verksamhet enligt instruktionen ska utgå från och genomsyras av finns med i strategierna.

Det finns därmed en risk för att styrningen i instruktionen, regleringsbrev och särskilda uppdrag uppfattas som att den kommer i andra hand. Det kan till exempel handla om nya politiska prioriteringar i regleringsbrev. Detta sammantaget innebär att det ställs särskilda krav på Sidans ledning att få ihop den interna styrningen och uppföljningen. Men det påverkar också förutsättningarna för att snabbt få genomslag för nya politiska prioriteringar.

I och med att regeringen har undertecknat Agenda 2030 och Addis Ababa Action Agenda har Sidans roll i utvecklingssamarbetet förändrats. Överenskommelserna som Sverige har ställt sig bakom har omformulerat hur utvecklingssamarbetet ska bedrivas. Även om en central uppgift för Sida är att betala ut bidrag till samarbetspartner har myndigheten i dag en bredare roll. Det handlar bland annat om att arbeta med bistånd som ett katalytiskt instrument som stimulerar privat kapital och skapa förutsättningar för nya samarbeten mellan partner och själva samarbeta med andra aktörer i exempelvis partnerskap.²⁵ Denna bredare roll beskrivs dock inte på ett tydligt sätt i Sidans instruktion. Däremot förekommer begreppet katalytiskt i

²⁴ Utrikesutskottets betänkande 2016/17:UU11 *Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd*, s. 7; Regeringens skrivelse 2013/14:131 *Biståndspolitisk plattform*, Utrikesutskottets betänkande 2013/14:UU20 *Biståndspolitisk plattform*.

²⁵ Det närmaste som står i instruktionen angående Sidans bredare roll är att Sida ska skapa utrymme för innovation kring bistånds- och samarbetsformer som bidrar till global hållbarhet.

strategierna och i dialogen mellan Sida och Utrikesdepartementet. Regeringens styrning av detta förändrade arbetssätt är otydlig, vilket blir problematiskt för Sida i och med att de nya arbetssätten kan vara mer resurskrävande och inte är inriktade på utbetalning av bidrag. Det kan medföra att verksamhet som inte innebär att sakanslag används inte prioriteras.

3.2.6 Omfattande och tillitsbaserad dialog

Utvecklingssamarbetet och det humanitära biståndet behöver löpande anpassas utifrån olika omständigheter och förändringar i kontexten. Regeringen och Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) behöver därför ha en löpande dialog med Sida om hur förändringar påverkar förutsättningarna för att genomföra olika strategier på ett ändamålsenligt sätt.²⁶

Utrikesdepartementet har tagit fram en vägledning för kontakterna mellan departementet och Sida. Vägledningen beskriver den formella styrningen i form av instruktion och regleringsbrev, men beskriver också en struktur för dialogen mellan Utrikesdepartementet och Sida. De möten som beskrivs är bland annat:

- *Ledningsdialog* mellan Utrikesdepartementets politiska ledning och Sidas ledning (4 gånger per år).
- *Huvudmannadialog* på tjänstemannanivå mellan Utrikesdepartementet och Sidas ledning (5–6 gånger per år).
- *Myndighetsdialog* mellan Utrikesdepartementets politiska ledning och Sidas ledning (1 gång per år).

Syftet med dialogen är att förvarna Sida om saker som är på gång, rätta till missförstånd, och rätta ut frågetecken gällande den formella styrningen. Det är möjligt för andra enheter på departementet att ge input till dialogerna. Utöver de mer formaliserade dialogtillfällena som nämns ovan finns även en mer löpande dialog på ledningsnivå. Tjänstepersoner på Utrikesdepartementet har i intervjuer med oss framfört att ministern, statssekreteraren eller utrikesrådet har kontakt med Sidas generaldirektör eller överdirektör i stort sett varje vecka. Våra intervjuer visar att det även finns en kontinuerlig dialog mellan de som jobbar med en viss strategi på Sida och ansvarig enhet på Utrikesdepartementet.

Vägledningen och regeringens riktlinjer för strategier anger också att det ska hållas regelbundna samråd kring genomförandet av strategier. Syftet med samråden är att kunna föra en strukturerad dialog på strategisk nivå, till exempel om förändringar i förutsättningarna för att genomföra strategin. Geografiska samråd utifrån Sidas rapportering ska hållas två gånger per år (höst och vår), eller oftare vid behov. Den

²⁶ Regeringskansliet Utrikesdepartementet (2017) *Riktlinjer för strategier inom svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd, Bilaga till regeringsbeslut 2017-12-21 (UD2017/21053/IU)*.

årliga strategirapporten används som underlag till samrådet under våren. Ibland har flera myndigheter uppdrag inom samma strategi, och då hålls gemensamma samråd. Om det är möjligt deltar även relevanta utlandsmyndigheter.

Av våra intervjuer framgår att rutinerna för dialog och samråd fungerar väl. Kontakterna är frekventa, präglas av ett ömsesidigt förtroende mellan departement och myndighet och gör det möjligt att löpande stämma av och hantera de frågor som kan uppkomma i genomförandet av strategierna. Den bild som kommit fram i intervjuer med Sida och Utrikesdepartementet är att dialogen om exempelvis regleringsbrev och särskilda uppdrag har förbättrats jämfört med hur det var för tio år sedan. Det förekommer dock fortfarande att Sida inte får möjlighet att kommentera förslag till den typen av beslut vilket kan resultera i problem både vad avser genomförande och återrapportering.

3.3 Verksamhetsanpassad finansiell styrning

En central del av regeringens styrning är att besluta om hur biståndsanslaget²⁷ ska fördelas mellan de anslagsposter som Sida beslutar om och de anslagsposter som regeringen beslutar om. Vår genomgång de finansiella villkoren visar att regeringen har anpassat sin styrning till Sidas behov av att kunna arbeta långsiktigt i biståndsadministrationen.

Riksdagens mål om att motsvarande en procent av Sveriges bruttonationalinkomst (BNI) varje år ska avsättas för biståndsramen är styrande för hur mycket biståndsmedel Sida får i uppdrag att administrera under ett år. Sidas sakanslag, det vill säga de anslagsposter som Sida beslutar om, uppgår till 25,9 miljarder kronor 2020. För att regeringen ska uppfylla riksdagens mål måste Sida lyckas betala ut bistånd som motsvarar det anvisade beloppet. Sidas förvaltningsanslag motsvarar 1,5 miljarder kronor 2020.²⁸ Mellan 2015 och 2020 har Sidas sakanslag ökat med 48 procent och Sidas förvaltningsanslag har ökat med 50 procent.

3.3.1 Kraftig ökning av volymen biståndsmedel som Sida ska besluta om

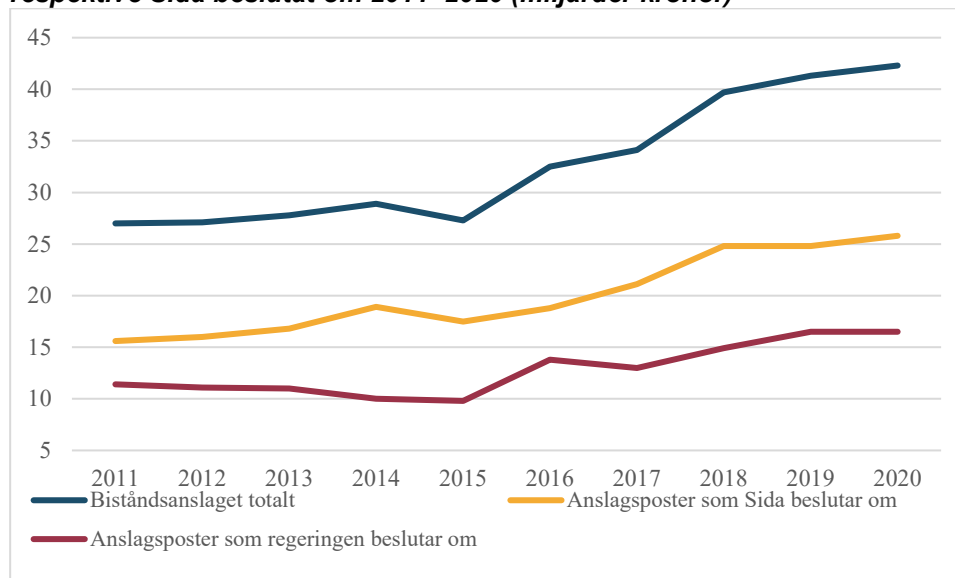
Totalt har biståndsanslaget ökat med 55 procent mellan 2015 och 2020. Ökningen var kraftigt mellan 2015 och 2016 samt mellan 2017 och 2018, då den var 19 procent respektive 16 procent. En orsak till att biståndsanslaget har ökat är att biståndsramen har ökat eftersom Sverige har haft en hög tillväxt de senaste åren. En annan orsak är att medel som använts för att finansiera ökade kostnader till följd av den ökade flyktmigrationen 2015 har förts tillbaka till anslaget. I figur 3.1 visar vi hur

²⁷ Anslag 1:1 Biståndsverksamhet under utgiftsområde 7 Internationellt bistånd.

²⁸ Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete, 2020-06-17.

biståndsanslaget har utvecklats 2011–2020 och fördelningen mellan anslagsposter som regeringen respektive Sida beslutar om.

Figur 3.1 Utvecklingen för biståndsanslaget och anslagsposter som regeringen respektive Sida beslutat om 2011–2020 (miljarder kronor)



Regeringen och Regeringskansliet beslutar om stöd till multilaterala biståndsorganisationer som finansieras via tre anslagsposter under biståndsanslaget. Enligt Sidans regleringsbrev uppgår biståndsmedlen under dessa anslagsposter totalt till 16,5 miljarder kronor 2020.

När biståndsramen ökar kraftigt mellan två år brukar andelen biståndsmedel som går till multilateralt bistånd öka eftersom det tar längre tid och är mer resurskrävande att sluta avtal och betala ut bilateralt stöd. Sedan 2015 har regeringen valt att förstärka de anslagsposter som regeringen och Regeringskansliet beslutar om mer, än de anslagsposter som Sida fattar beslut om.

Tabell 3.1 visar regeringens finansiella styrning av Sida vad gäller omfattningen av sakanslaget och förvaltningsanslaget. Av tabellen framgår att regeringen valde att hantera den kraftiga ökningen av biståndsanslaget 2016 genom att prioritera de anslagsposter som regeringen beslutar om, det vill säga stöd till multilaterala organisationer. Vidare framgår det att regeringen gjorde den största förstärkningen av Sidans sakanslag 2016–2018. Förvaltningsanslaget förstärktes senare, mellan 2018 och 2020.

Tabell 3.1 Översikt över Sidas finansiella villkor (miljarder kronor)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Biståndsanslag totalt disponerat av Sida (inkl. utbetalningar beslutade av regeringen)	27,3	32,6	34,2	39,7	41,3	42,4
Sidas del av biståndsanslaget	17,4	18,8	21,5	24,8	25,8	25,9
Regeringens anslagsposter	9,9	13,8	12,7	14,9	15,5	16,5
Sidas förvaltningsanslag	1,0	1,1	1,1	1,2	1,3	1,5
Sak-/förvaltningsanslag (kronor)	17	17	19	21	20	17

Källa: Uppgifterna baseras på regeringens beslut om anslag i Sidas regleringsbrev 2015–2020. Medel under anslag 1:11 under utgiftsområde 5 Internationell samverkan (68 miljoner kronor 2020) är inte inräknat.

Sidas förvaltningsanslag har förstärkts med motsvarande en halv miljard kronor mellan 2015 och 2020. Mindre delar av förstärkningen förklaras av pris- och löneomräkning av anslaget och att Sida har kompenseras för ändrade valutakurser och ökade lokalkostnader i fält. Förstärkningen har också motiverats med att det ger Sida förutsättningar att utveckla sin verksamhet.

I budgetpropositionen för 2020 framhöll regeringen att ett ökat förvaltningsanslag också ger Sida förutsättningar att stärka och förbättra uppföljning, utvärdering, resultatredovisning och lärande för att vidareutveckla utvecklingssamarbetet. Och att det även möjliggör stärkt fältnärvaro, inte minst i de säkerhetsmässigt besvärliga och ofta komplexa och oförutsägbara miljöer som myndigheten verkar i. Ett ökat förvaltningsanslag bedömdes vidare förbättra Sidas möjlighet att driva partnerskap för hållbar utveckling, att tillvarata digitaliseringens potential liksom att vidareutveckla innovativa instrument för utveckling, såsom myndighetens garantiverksamhet.

3.3.2 Jämn förstärkning av Sidas anslagsposter

Vi har jämfört hur regeringen har valt att fördela ut biståndsanslaget på de anslagsposter som Sida beslutat om 2015 och 2020. Det är inga större skillnader mellan åren i hur regeringen har fördelat medlen mellan de olika anslagsposterna. Regeringen har fördelat ut ökningen av sakanslaget proportionellt mellan de olika anslagsposterna. Detta innebär störst budgetförstärkning för de stora anslagsposterna. Det är dock stor skillnad på omfattningen av anslagsposterna på sakanslaget. Under 2020 fördelar regeringen 59 procent av sakanslaget på de tre anslagsposterna för stöd till Afrika, humanitära insatser och hållbar utveckling. Anslagspost 9 *Afrika* är störst och motsvarar 28 procent av sakanslaget.

3.3.3 Sida får finansiera vissa förvaltningsutgifter med sakanslaget

Sida får, till skillnad från de flesta andra myndigheter, använda sakanslag till att finansiera viss förvaltningsverksamhet. Det gäller för metodutveckling, studier, utvärderingar och erfarenhetsredovisningar, revisioner samt temporär verksamhet

inom avgränsade projekt. De två senaste åren har Sida använt drygt 40 miljoner kronor från sakanslaget för att finansiera förvaltningsutgifter, vilket motsvarar knappt 3 procent av Sidas förvaltningsanslag.

3.3.4 Sidas sakanslag medger anslagssparande och anslagskredit

Sida har ett större handlingsutrymme än de flesta andra myndigheter när det gäller att föra över medel från sakanslaget till nästa budgetår (anslagssparande). Villkoren för anslagssparande och anslagskredit motsvarar de som normalt gäller för förvaltningsanslag, det vill säga en marginal på plus eller minus 3 procent av anslagsbeloppet per anslagspost.

För att kunna göra åtaganden som sträcker sig över flera budgetår behöver Sida beställningsbemyndigande från regeringen. I Sidas regleringsbrev anger regeringen ett belopp för varje anslagspost under biståndsanslaget som styr hur omfattade och hur långsiktiga åtaganden Sida får göra för utbetalningar under kommande budgetår. För de flesta anslagsposter gäller att regeringen för 2020 beslutat om treåriga beställningsbemyndiganden som är 1,5 till 2 gånger högre än anslagsbeloppet. Under 2019 utnyttjade Sida i genomsnitt 80 procent av de tilldelade beställningsbemyndigandena per anslagspost. För 2015 och 2016 hade Sida en större marginal; då utnyttjade myndigheten i genomsnitt 70 procent av de tilldelade beställningsbemyndigandena per anslagspost.

3.3.5 Fleråriga flexibla finansiella villkor för strategier

Speciellt för Sida är att regeringen fattar beslut om finansiella villkor för strategier, vilket innebär beslut på en lägre nivå än anslagspost och vid sidan av regleringsbrevet. I beslut om nya strategier anger regeringen normalt hur mycket biståndsmedel som strategin beräknas omfatta under strategiperioden, som ofta sträcker sig över en femårsperiod. Det ger Sida ett utrymme för långsiktig planering av när utbetalningarna ska göras. Sida har också möjlighet att betala ut tio procent mer eller mindre medel än regeringen beslutat för en strategiperiod. Detta gäller för vissa tematiska²⁹ och för alla geografiska strategier. Varje år behöver dock Sida bevaka att utbetalningarna för olika strategier håller sig inom de bemyndiganderamar och andra anslagsvillkor som regeringen beslutar.

Sidas handlingsutrymme minskar i slutet av en strategiperiod. Enligt regleringsbrevet ska minst 50 respektive 75 procent av genomsnittlig årsvolym eller av regeringen beslutad årsvolym vara oin-tecknad ett respektive två år efter det att strategin löper ut. Detta för att Sida ska undvika att teckna större eller längre avtal i slutet av en period. Tre år efter att en strategi löpt ut ska hela den genomsnittliga årsvoly-men vara oin-tecknad. Enligt Sida innebär dessa villkor inga hinder för en långsiktig

²⁹ Det är endast de tre hållbarhetsstrategierna och jämställdhetsstrategin som har ett flerårigt totalt volymbelopp.

biståndsverksamhet om regeringen fattar beslut om en ny strategi innan en pågående strategi löpt ut. Däremot gör reglerna det svårt för Sida att fatta beslut om långsiktiga eller mer omfattande insatser de gånger regeringen i stället väljer att förlänga en strategi genom ettåriga beslut.

Regeringen fattar beslut om ettåriga förlängningar av strategier när den inte hinner fatta beslut om en ny strategi, eller när regeringen inte har bestämt sig för att det är lämpligt att fatta beslut om en ny femårig strategi. Det senare kan till exempel bero på att regeringen bedömer att läget i ett land är osäkert och att det därför är svårt att bedöma hur förutsättningarna för ny en långsiktig strategi ser ut. Beslut om ettåriga förlängningar av strategier är inte ovanliga, i regleringsbrevet för 2018 fattade regeringen sådana beslut för sju strategier. Alla ersattes med nya långsiktiga strategier under året. Under 2019 fanns två strategier med en ettårig förlängning under hela året. Vid inledningen av 2019 fanns sju strategier med ettåriga beslut, men tre av dem ersattes med nya strategier under våren.

3.3.6 Sidas handlingsutrymme är olika stort för olika strategier

För att Sida ska kunna utnyttja de jämförelsevis vida ramar som regeringen anger för strategierna krävs det att flera strategier finansieras under samma anslagspost. Annars är det de finansiella villkoren för anslagsposten som styr den årliga utbetalningsvolymen. Handlingsutrymmet skiljer sig alltså åt mellan olika strategier. Detta kan också vara en förklaring till att inte fler än drygt hälften av dem som svarade på vår enkät instämde i påståendet "Regeringens finansiella styrning möjliggör en långsiktig planering och genomförande av den strategi jag arbetar med".

Av tabell 3.2 framgår att 7 av 13 anslagsposter på Sidas sakanslag enbart finansierar en strategi. En summering av biståndsmedlen under dessa anslagsposter visar att 10 miljarder kronor av Sidas sakanslag på 26 miljarder kronor för 2020 därmed inte omfattas av de mer flexibla finansiella villkor som gäller för strategier. Räknar man i stället på andelen strategier som omfattas av de mer flexibla finansiella villkoren visar det sig emellertid att drygt 80 procent av strategierna delar anslagspost med en eller flera andra strategier.

Tabell 3.2 Antal strategier per anslagspost och genomsnittligt bistånd per strategi

Anslagspost	Benämning	Miljoner kronor	Antal strategier	Miljoner kronor per strategi
1	Humanitära insatser	4 345	1	4 345
2	Informations- och kommunikationsverksamhet	155	1	155
5	Stöd genom svenska organisationer i civilsamhället	1 875	1	1 875
6	Asien	2 085	5	417
7	Latinamerika	690	4	173
9	Afrika	7 190	17	423
13	Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer	1 000	2	500
17	Mellanöstern och Nordafrika	1 350	4	338
23	Reformsamarbete med Östeuropa, Västra Balkan och Turkiet	1 541	1	1 541
26	Hållbar fred	430	1	430
28	Kapacitetsutveckling och Agenda 2030	690	1	690
32	Forskningssamarbete	920	1	920
34	Hållbar utveckling	3 619	4	905
Summa totalt		25 920	43	603

Källa: Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete.

Generellt kan man säga att för strategier med inriktning mot ett geografiskt område, hållbar utveckling eller mänskliga rättigheter har Sida ett större finansiellt handlingsutrymme. Störst handlingsutrymme för egen finansiell styrning har Sida för de 17 strategier som finansieras via anslagspost 9 *Afrika*.

3.4 Strategistyrningen ger långsiktighet och ett visst handlingsutrymme men brister i transparens

Vår analys visar att styrningen med strategier har ett antal fördelar. Styrningen är bland annat långsiktig och ger Sida goda planeringsförutsättningar. Den gör det även möjligt för regeringen att styra vilka länder Sverige ska samarbeta med och vilka mål Sverige ska bidra till i respektive land och region. De tematiska strategierna ger även regeringen möjlighet att specificera vilka tematiska områden Sverige ska verka inom på global nivå. Strategierna synliggör regeringens prioriteringar men vi ser också brister i transparensen i strategistyrningen. Regeringen motiverar till exempel inte valet av inriktning och mål i strategierna.

3.4.1 Sida har handlingsutrymme men många styrsignaler försvårar ett effektivt genomförande

Överlag har Sida tillräckligt handlingsutrymme för att kunna anpassa genomförandet till olika kontexter och förändrade förutsättningar. Merparten av de som svarat på vår

enkät uppger att strategistyrningen är tillräckligt flexibel (82 procent). Ett exempel på strategiernas flexibilitet är att Sida hittills har klarat av att hantera konsekvenserna av coronapandemin utan att strategierna har behövt ändras genom regeringsbeslut. Det har fungerat att anpassa verksamheterna efter dialog med Utrikesdepartementet.³⁰ Ibland uppstår dock situationer som innebär att Sida behöver begära att regeringen justerar strategin. Det inträffar dock sällan.

Den stora flexibiliteten som strategistyrningen ger innebär en risk för att regeringen styr verksamheten för lite. Om stora variationer är möjliga inom ramen för en strategi finns en risk för att det inte tydligt framgår vad som är prioriterat. Enligt företrädare för Utrikesdepartementet lyfter regeringen i vissa fall fram prioriteringar inom olika områden i strategiernas verksamhetsdel. Men regeringen prioriterar inte bland de tematiska områdena och målen i strategierna. I stället får Sida göra de avvägningar mellan områden och mål som krävs.

Regeringens styrning är alltså flexibel, men också omfattande och svåröverskådlig. Det finns ett stort antal strategier av olika karaktär, som i sin tur innehåller många tematiska områden och mål. Till detta kommer också att strategiernas så kallade verksamhetsdel ofta innehåller detaljerade styrsignaler och krav. I våra intervjuer har det framkommit att dessa signaler och krav har en relativt stark styrkraft i genomförandet och att de ofta inskränker Sidas handlingsutrymme.

Strategierna innehåller totalt cirka 450 mål. Målen är dock i många fall inte unika utan liknar i viss mån varandra.³¹ I genomsnitt omfattar strategierna tre tematiska områden, i form av rubriker som målen sorterar under, och tio mål. Men antalet tematiska områden och mål säger inte så mycket eftersom ett tematiskt område och ett mål i en strategi i praktiken kan bestå av en kombination av flera olika områden. Det gör att en strategi kan vara väldigt bred, även om den innehåller få tematiska områden och mål.

Här följer två exempel på strategimål som skulle kunna delas upp i flera mål:

1. Förbättrade möjligheter till en hållbar försörjning, med fokus på hållbar livsmedelsförsörjning, produktiv sysselsättning med anständiga arbetsvillkor, särskilt för kvinnor och ungdomar.³²

³⁰ Sida (2020) *Sidas återrapportering enligt regeringsuppdrag att analysera konsekvenser av covid-19 inom myndighetens verksamhetsområde* (2020-07-17). Ref. UD2020/07204/IU.

³¹ Uppgifter via e-post från Sida 2020-09-30. Antalet mål har minskat mellan 2018 och 2020. Antalet mål och hur stor minskningen är beror på vilken definition Sida använder sig av.

³² Strategi för Sveriges regionala utvecklingssamarbete med Zimbabwe, 2017–2021. Utrikesdepartementet.

2. Ökad jämställdhet, särskilt avseende kvinnors politiska deltagande och ekonomiska egenmakt, samt ökad tillgång till och respekt för sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter.³³

Det finns ingen direkt koppling mellan bredden i en strategi och den ekonomiska volymen, utan volymen styrs av andra prioriteringar. Det kan innebära problem för Sida. Exempelvis kan det bli svårt att ha kompetens på en utlandsmyndighet för en bred strategi som har en liten volym. Samtidigt kan en bredd i strategierna vara en fördel. Exempelvis har det framkommit i våra intervjuer med Utrikesdepartementet att det kan ge Sverige tyngd i internationella forum.

3.4.2 Regeringens styrning ger relativt goda förutsättningar för ett långsiktigt utvecklingssamarbete

Samtidigt som Sidas genomförande av regeringens strategier måste kunna anpassas till förändrade förutsättningar bygger utvecklingssamarbetet på långsiktighet. Det tar tid att åstadkomma den samhällsförändring som utvecklingssamarbetet syftar till. Därför behöver Sida kunna bygga upp långsiktiga relationer med samarbetspartner som i sin tur behöver ha möjlighet att planera och arbeta långsiktigt. Det är rimligt att regeringen strävar efter en styrning som anger en långsiktig, övergripande och tydlig inriktning samtidigt som den ger Sida möjlighet att anpassa genomförandet inom ramen för detta.

Vår analys visar att strategierna gör det möjligt för Sida att bedriva en långsiktig verksamhet. De flesta strategier sträcker sig över en femårsperiod. Merparten av de som svarat på vår enkät uppger att strategistyrningen möjliggör ett långsiktigt arbete (77 procent). Nya strategier bygger dessutom oftast vidare på tidigare strategier. Även detta bidrar till långsiktigheten. Som vi beskrivit ovan ger också regeringens finansiella styrning i regel utrymme för långsiktighet i Sidas arbete med strategierna.

Den långsiktiga styrningen och genomförandet innebär att det kan vara svårt för regeringen att få genomslag för nya politiska prioriteringar i utvecklingssamarbetet. Exempelvis har regeringen sedan 2018 lyft fram biologisk mångfald och skydd av eko-system som prioriterade områden. Regeringen har lyft in dessa områden i regleringsbrev, i dialogen med myndighetens ledning och när man fattat beslut om nya strategier. Men även om Sidas ledning är lyhörd för signalerna så är det först när skrivningarna kommer in i strategierna som de verkligen får genomslag i verksamheten. Det kan alltså vara svårt att få genomslag för nya politiska mål i befintliga strategier.

³³ Strategi för Sveriges utvecklingssamarbete med Tanzania. 2020–2024. Utrikesdepartementet.

På inrådan av OECD och Statskontoret har regeringen sedan 2014 tagit fram övergripande ramverk för utvecklingssamarbetet. Det första ramverket, *Biståndspolitisk plattform*, antogs 2014,³⁴ men ersattes redan efter regeringsskiftet 2016 av det nuvarande policyramverket. Policyramverket bidrar till långsiktigheten eftersom det anger inriktningen under flera år. Men eftersom den parlamentariska förankringen av ramverket är svag är det inte osannolikt att ramverket ändras vid nya regeringsskiften.

Sveriges internationella åtaganden, såsom Agenda 2030, ger också ett långsiktigt perspektiv till verksamheten. Problemet är att agendan inte fått något tydligt genomslag i regeringens styrning av Sida. Sedan agendan antogs 2015 har regeringen arbetat med att succesivt stärka kopplingen mellan Agenda 2030 och strategierna. I strategin för utvecklingssamarbete med Palestina, som beslutades i juni 2020, anges för första gången vilka mål i Agenda 2030 som Sida framför allt förväntas bidra till i strategin.³⁵ Men målen i strategin är inte kopplade till specifika mål i Agenda 2030, utan kopplingen gäller strategin som helhet. Det framgår också av strategin att Sida i sina strategirapporter ska referera till hur verksamheten bidrar till genomförandet av Agenda 2030 i relation till strategins prioriteringar.

3.4.3 Strategiprocessen upplevs delvis ineffektiv men fungerar

Vår övergripande bild är att processen för att ta fram nya strategier fungerar relativt väl. Vår analys visar att processen gör det möjligt för regeringen att anpassa strategierna till en specifik kontext och att lyfta fram områden där Sverige har ett mervärde. Ett exempel kan vara att Sida föreslår att ett tematiskt område tas bort eftersom det inte längre är lika relevant. Det skapar utrymme för Sida att lämna förslag på områden som regeringen kan prioritera i stället. Om regeringen vill satsa på ett nytt prioriterat område kan den be Sida att undersöka förutsättningarna för det. Sida presenterar då en analys av det i strategiunderlaget.

Enligt vår enkät anser 63 procent av dem som arbetar med strategierna att processen kan förenklas. Ett förslag som kommit fram i några intervjuer är att slå ihop eller ta bort steg i processen. Men samtidigt visar våra intervjuer med Utrikesdepartementet och Sida att de flesta uppfattar samtliga steg som relevanta. I intervjuer med Sida har det bland annat kommit fram att regeringens anvisningar, som bland annat utgår från Sidas fördjupade strategirapporter, är nödvändiga för att Sida ska kunna genomföra konsultationer med aktörer i samarbetslandet. Konsultationerna ligger i sin tur till grund för strategiunderlaget. Vår bedömning är därför att stegen i processen hänger ihop på ett logiskt sätt. Sida kan dessutom använda mycket från de fördjupade

³⁴ Regeringens skrivelse 2013/14:131, *Biståndspolitisk plattform*; Utrikesutskottets betänkande 2013/14:UU20 *Biståndspolitisk plattform*.

³⁵ Utrikesdepartementet (2020) *Strategi för Sveriges utvecklingssamarbete med Palestina 2020–2024*, Bilaga till regeringsbeslut 2020-06-25.

rapporterna i sina strategiunderlag, givet att kontexten inte förändras alltför mycket under perioden då en ny strategi arbetar fram.

Strategiprocessen upplevs som onödigt utdragen. Intervjuerna med Sida visar att det finns en uppfattning att regeringen tar lång tid på sig, medan Sida ofta får snäva tidsramar för att komma in med underlag. Det händer också att anvisningar dröjer vilket gör att Sida inte kan komma igång med konsultationer i mottagarlandet.

Strategiprocessen är utformad så att Sida och Utrikesdepartementet ska kunna föra en dialog om inriktningen på strategin, både med varandra och med berörda aktörer i Sverige och i samarbetslandet. Det är viktigt för att strategin ska utformas så att den passar in i kontexten och ger Sida förutsättningar att arbeta mot strategimålen. Regeringen beslutar om anvisningarna för strategier och om själva strategierna, vilket innebär att dokumenten bereds gemensamt i Regeringskansliet. Den slutgiltiga strategin kan därför innehålla mål och formuleringar som inte funnits med tidigare i processen. I våra intervjuer med medarbetare på Sida och Regeringskansliet har det kommit fram att det kan leda till skrivningar som inte är kontextanpassade, eller på andra sätt försvårar genomförandet av strategierna. Det kan också leda till att antalet mål i strategierna ökar och att strategierna, i vissa fall, får spretiga tematiska områden och mål. Gemensambereidningen kan också bidra till att regeringens beslut om anvisningar och strategier drar ut på tiden. Det är inte ovanligt att strategier förlängs med ett år i avvaktan på ett regeringsbeslut om en ny strategi.

3.4.4 Strategiprocessen är inte tillräckligt transparent

Det framgår i regel inte tydligt hur regeringen har kommit fram till att den valda inriktningen för utvecklingssamarbetet är den mest relevanta. Regeringen motiverar inte val av inriktning och mål i strategierna. Det är inte heller möjligt att följa i underlagen hur Sida och regeringen har kommit fram till att den valda inriktningen är den mest relevanta.

Vår analys visar att det är svårt att följa hur Sida och regeringen använder sig av erfarenheter från tidigare strategiperioder. Underlagen innehåller endast korta skrivningar om att verksamheten fortfarande anses vara relevant och om Sveriges mervärde. Men dokumenten saknar ofta utvecklade resonemang om vad Sida och regeringen menar med detta. I vissa fall finns referenser till studier och utvärderingar, men resultaten av dessa presenteras sällan så att det tydligt framgår varför regeringen väljer att satsa på vissa områden men väljer bort andra.

Att den analys som ligger bakom inriktningen i en strategi inte tydligt framgår av dokumenten behöver inte innebära att en sådan analys saknas. Våra intervjuer indikerar tvärtom att Sida gör gedigna analyser i arbetet med att ta fram underlag till nya strategier. Företrädare för Utrikesdepartementet har också uppgett att

departementet sedan januari 2020 tar fram beredningspromemorior med syftet att beskriva de överväganden som ligger till grund för utkasterna till anvisningar och strategier. Det är ett steg i rätt riktning, och bör kunna underlätta regeringens beslutsprocess. Vi har inte fått ta del av några promemorior inför beslut om strategier och har därför inte kunna bedöma om de innehåller tydliga motiveringar och resonemang. Däremot har vi fått ta del av promemorior gällande anvisningar till två nya strategier. De innehåller i varierande grad motiveringar till inriktning och vägval. Men vi bedömer att resonemangen inte är tillräckligt tydliga och välutvecklade.

3.5 Regeringens styrning är otydlig

Regeringens styrning är inte tillräckligt fokuserad och tydlig. Strategierna och andra styrdokument bildar inte en sammanhängande helhet vad avser till exempel hur mål och tematiska områden formuleras. Det gör det svårare för Sida att arbeta sammanhållet och hitta synergier mellan olika strategier. Därutöver är antalet styrsignaler i strategierna många vilket kan bidra till att styrningen blir otydlig.

3.5.1 Kopplingen mellan policyramverket och strategierna är inte tydlig

Vår analys visar att policyramverket inte fungerar som ett verktyg för en sammanhållen styrning från regeringens sida. Inriktningen som regeringen anger i policyramverket är bred. Den omfattar åtta teman och fem perspektiv som ska genomsyra all verksamhet.

De tematiska områdena i ramverket används inte alltid när regeringen formulerar tematiska områden i strategierna. Det förekommer att strategier innehåller ett mål som innehållsmässigt utgör en kombination av olika områden i policyramverket. I avsnittet ovan (se avsnitt 3.4.1) ger vi två exempel på mål som kombinerar olika teman och innehåller flera olika delmål.

De tematiska områdena som utgör rubriker till strategimålen kan även de innehålla flera teman. Exempelvis är det vanligt att temana "jämförbarhet" och "demokrati och mänskliga rättigheter" kombineras i ett och samma tematiska område i strategierna. Ett annat exempel är det tematiska området "Förbättrade möjligheter och verktyg för fattiga och utsatta människor att kunna förbättra sina levnadsvillkor" i den regionala strategin för Afrika söder om Sahara. Det innehåller mål om ekonomisk integration och handel, arbetstillfällen och migration. Det kan vara svårt för Sida att i genomförandet koppla samman dessa olika områden.

En förklaring till att tematiska områden och mål kan kombinera olika teman är att regeringen, i sina riktlinjer för strategier, efterfrågar verksamhet som är integrerad mellan mål och områden. Att mål och områden kombineras på olika sätt i en given kontext kan vara ett sätt för regeringen att visa var sådan integration är extra viktig. Från Sidas perspektiv är tematiska kombinationer i ett och samma mål emellertid

problematiska. När ett mål omfattar flera teman blir det svårare för Sida att rikta in sin verksamhet - det kan till exempel bli oklart om verksamheten främst ska bidra till demokrati eller jämställdhet. Därmed blir det också oklart hur Sida ska formulera sin förändringsteori och vilka insatser de ska välja. Val av insats kan skilja sig åt beroende på om insatsen främst ska leda till ökad jämställdhet eller demokrati. Därutöver blir det svårare att återrapportera insatserna tematiskt.

Det förekommer också att mål inom samma tematiska områden, som berör ungefär samma sak, formuleras olika i olika strategier. Det kan vara en konsekvens av att målen ska vara kontextspecifika, men det kan också bero på en politisk avvägning eller något som uppstår i beredningen inom Regeringskansliet. Nedan följer ett exempel på två mål som berör liknande saker, men formuleras olika i olika strategier.

- Stärkt respekt för mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer, med särskilt fokus på marginaliserade grupper och demokratins försvarare och röstbärare³⁶
- Ökade möjligheter för fattiga och marginaliserade grupper, samt för demokratins försvarare och röstbärare, att delta i och påverka processer som främjar demokrati och mänskliga rättigheter, inklusive konfliktförebyggande³⁷

Ett annat exempel gäller målformuleringar om att Sverige vill bidra till utvecklingen av marknader i olika samarbetsländer. Det övergripande målet är ekonomisk utveckling. Men detta kan formuleras på flera olika sätt. Det kan till exempel skrivas som att man vill öka antalet nystartade småföretag, bidra till att konkurrenskraftiga små och medelstora företag utgör en större del av ekonomin eller skapa bättre förutsättningar för kvinnor och ungdomar att starta och driva kommersiella verksamheter.

Variationen i målformulering försvårar Sidas arbete att aggregera resultatinformation från strateginivån till en övergripande nivå. Detta gäller både strategirapporteringen och årsredovisningen. Men utmaningarna är störst när det gäller den övergripande redovisningen av resultat i årsredovisningen.

Målen kan få sin prägel av olika perspektiv som kommer in på olika sätt vid olika tidpunkter i gemensambereidningen. Vår analys visar också att hur målen formuleras varierar mellan olika enheter inom Utrikesdepartementet som ansvarar för olika strategier. Samordningen inom Utrikesdepartementet är här svag vilket bidrar till att regeringens styrning blir fragmenterad. Om beredningen i Regeringskansliet leder till målformuleringar som inte passar in i samarbetsländernas egna utvecklingsagendor kan det försvåra genomförandet. För att Sida ska kunna genomföra sin verksamhet i

³⁶ Strategin för Sveriges utvecklingssamarbete med Tanzania 2020–2024.

³⁷ Strategin för Sveriges utvecklingssamarbete med Rwanda 2020–2024.

samarbetsländerna på ett effektivt sätt behöver målen passa in i samarbetsländernas utvecklingsagendor och vara baserade på en analys av kontexten.

Under 2020 har Sidas ledning efterfrågat en stärkt koppling mellan policyramverket och strategierna. Som en del i detta har Sida bett regeringen att arbeta med tematiskt avgränsade och tydliga områden och mål i strategierna som formuleras i enlighet med de tematiska områdena i ramverket och inriktningen för utvecklingssamarbetet. I regleringsbrevet anges att Sida ska återrapportera till regeringen enligt de tematiska områdena i ramverket, vilket skulle underlättas om tematiska områden och mål formulerades på samma sätt i både ramverket och strategierna.

3.5.2 Bristande helhetssyn försvårar samordning

Enligt regeringens riktlinjer för strategier ska samordning och synergier mellan olika områden i en strategi och mellan olika strategier eftersträvas. Insatser som genomförs inom ramen för bilaterala, regionala och tematiska strategier ska kunna komplettera och förstärka varandra. Det kan till exempel handla om att insatser för en klimatomfattigt hållbar utveckling som genomförs inom ramen för en bilateral strategi kan stärkas av insatser för klimatet på en regional nivå och av lärande och normutveckling på global nivå.

Att samordna och skapa synergier mellan strategier är emellertid förknippat med utmaningar för Sida. Det finns en bristande helhetssyn när det gäller hur strategierna utformas. Strategierna är framtagna vid olika tidpunkter och behöver därför inte matcha varandra vad gäller politiska prioriteringar. En annan faktor som kan påverka samordning och synergier negativt är när målformuleringarna inom ett och samma tematiska område varierar i alltför stor utsträckning mellan strategier.³⁸ Därutöver är det inte alltid möjligt för Sida att styra de insatser som görs via tematiska strategier i specifika länder genom till exempel bidrag till multilaterala organisationer. Detta gäller även när Sida fattar beslut om multilaterala stöd.

Ambitionen att anpassa och involvera mottagarlandet försvåras om medel i de tematiska strategierna går till verksamhet i länder där Sverige och Sida saknar personal. Därutöver saknas möjligheter att koppla insatsen till en bilateral relation och portfölj och att löpande följa upp insatsen på plats. När pengar kommer in genom de tematiska strategierna försvåras det utlandsmyndighetens arbete. Det är inte ens säkert att utlandsmyndigheten vet om att medel från de tematiska strategierna går till det berörda landet.

³⁸ Sida (2015) *Mervärde av insatser genom olika typer av strategier*. Ärendenummer 15/001462.

4 Sidas interna organisering och styrning

I detta kapitel analyserar vi hur Sida har organiserat verksamheten och myndighetens processer för styrning, planering och uppföljning. I kapitel 5 analyserar vi styrningen och uppföljningen av strategigenomförandet. Analysen och bedömningarna utgår från de förutsättningar som vi har redogjort för i avsnitt 2.4 och 2.5.

4.1 Statskontorets och ESV:s sammanfattande bedömning

Vi bedömer att Sida styr och organiserar sin verksamhet på ett sätt som är anpassat till regeringens styrning och myndighetens omfattande och komplexa uppdrag. Sida har under senare år gjort ett omfattande arbete för att skapa en tydligare styrkedja från sin nya vision, verksamhetsidé och verksamhetsplan. Vi ser bland annat att:

- Den interna styrningen ger strategiansvariga enheter den flexibilitet och det handlingsutrymme som de behöver för att bedriva verksamheten effektivt.
- Sidas modell med en långtgående delegation fungerar väl även om den innebär vissa utmaningar när det gäller styrningen av och tillgången till stödresurser. Modellen ställer krav på tillgång till tydlig intern information samt en väl fungerande ordning för samarbete och koordination inom myndigheten.
- Sida har en process för intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt. Myndigheten har organiserat och reglerat verksamheten så att man har god finansiell kontroll samt ordning och reda i delegeringen av besluts- och budgetmakt.

Men det finns områden som kan vidareutvecklas. Vi ser bland annat att:

- Den interna styrningen sker delvis i två parallella spår, genomförandet av regeringens strategier och Sidas verksamhetsplanering. Strategigenomförande enheter styrs i hög grad direkt av regeringens strategier. Det kan därför vara svårt för ledningen att få genomslag för myndighetsgemensam styrning som syftar till att genomföra nya politiska prioriteringar och prioriteringar i verksamhetsplanen.
- Sida arbetar med att hitta en rimlig balans mellan tillit och kontroll. Ledningen kommunicerar vikten av fokus på tillit och handlingsutrymme men av olika skäl präglas fortfarande delar av verksamheten av ett visst kontrollperspektiv.
- Sida behöver utveckla sin uppföljning av verksamhetens kostnader. Uppföljningen stödjer inte ledningens strävan att utveckla verksamheten så att Sida blir en mer aktiv part i genomförandet av strategiarbetet. Sida behöver också utveckla sin uppföljning för att kunna redovisa för regeringen vilka kostnader ett utvecklat arbetssätt för med sig.

4.2 Långtgående delegation för att beslut ska fattas nära mottagarna

Sida har organiserat verksamheten så att beslut om stöd till biståndsinsatser ska fattas så nära dem som ska ta emot och använda stödet som möjligt. Detta ska även ge Sida goda förutsättningar att styra och följa upp insatser och ha en aktiv dialog med sina partner, vilket i sin tur ska göra det möjligt att nå målen för verksamheten så effektivt som möjligt.

Den långtgående delegeringen gör att Sida behöver ha tydliga prioriteringar, regelverk och en fungerande finansiell kontroll för att ledningen ska ha den information som behövs för att göra justeringar och omprioriteringar under ett år. Ledningen behöver även kunna styra om verksamheten så att nya politiska prioriteringar kan få snabbt genomslag. Detta är en utmaning när det gäller de strategier som genomförs av utlandsmyndigheterna.

Den delegerade modellen innebär också att ledningen behöver se till att de som arbetar längst ut i organisationen har de resurser och det stöd som de behöver. Det behöver även finnas goda förutsättningar för koordinering, samarbete och utbyte av kunskap och information inom myndigheten. Det handlar om att kunna styra och följa upp verksamheten på det sätt som Sida vill arbeta på och kunna leva upp till de krav som ställs på alla myndigheter.

4.2.1 Organisationen är uppdelad i en operativ del och en stödjande del
Sida leds av en styrelse som är ansvarig för myndighetens verksamhet inför regeringen. Styrelsen ska vara väl förtrogen med verksamheten och hålla sig informerad om Sidas uppdrag att hantera bidrag eller annan finansiering till stöd för insatser genom dialog med verksledningen. Styrelsen beslutar också om direktiv och riktlinjer för den löpande verksamheten.³⁹

Generaldirektören är Sidas myndighetschef och ansvarar inför styrelsen för att genomföra verksamheten enligt gällande regler och styrelsens direktiv. Enligt arbetsordningen ansvarar generaldirektören för att upprätthålla en effektiv kontrollmiljö och för att verksamheten organiseras och bedrivs med en betryggande intern styrning och kontroll. Ansvaret är delat med överdirektören.⁴⁰

Internrevisionen är styrelsens verktyg i arbetet med att leva upp till kraven i 3 § myndighetsförordningen. Styrelsen beslutar om riktlinjer för internrevisionen och revisionsplan. Med utgångspunkt i detta granskar internrevisionen Sidas interna styrning och kontroll samt lämnar förslag till förbättringar av den interna styrningen

³⁹ Sida (2019) *Arbetsordning för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete*, Sida, s. 4.

⁴⁰ Sida (2019) *Arbetsordning för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete*, Sida, s. 4–5.

och kontrollen för att myndigheten ska fullgöra sina uppgifter, uppnå verksamhetens mål och uppfylla förordningens krav.⁴¹

Sedan 2017 är Sida organiserad i generaldirektörens stab, internrevisionen, fem operativa avdelningar och tre stöдавdelningar. De operativa avdelningarna har som huvudsaklig uppgift att genomföra Sidas biståndsverksamhet och ansvara för insatser inom ramen för regeringens strategier. Övriga tre avdelningar ska bistå ledningen och ge stöd till samtliga avdelningar inom sina ansvarsområden.⁴²

Ansvar för att besluta om avdelningarnas handläggningsordningar och verksamhetsplaner är delat mellan generaldirektören och överdirektören. Generaldirektören ansvarar för de operativa avdelningarna och överdirektören ansvarar för stöдавdelningarna.

Tabell 4.1 Sidas organisation, ansvar för strategier och fördelning av resurser

Avdelning	Antal strategier	Sakanslag 2020 (mkr)	Förvaltningsanslag 2020 (tkr)	Antal anställda
Afrika	17	7 646	128 100	141
Asien, Mellanöstern och humanitärt bistånd	11	8 230	119 300	144
Europa och Latinamerika	6	2 306	58 400	71
Internationella organisationer & tematiskt stöd	6	4 690	104 200	126
Partnerskap och innovation	3	3 228	84 600	110
Ledningsstöd	-	17	64 700	74
Verksamhetsstöd	-	4	57 300	75
HR och kommunikation	1	36	42 100	47
Generaldirektörens stab	-	-	11 000	10
Internrevisionen	-	-	5 200	3
<i>Kostnadsdelning utlandsmyndigheter</i>	-	-	530 000	-
<i>Gemensamma kostnader</i>	-	-	219 200	-
<i>Utvecklingskostnader</i>	-	-	34 000	-
Totalt	44	26 157	1 458 100	801⁴³

Källa: Sidas arbetsordning, verksamhetsplan 2020–2022 och avdelningarnas handläggningsordningar, och verksamhetsplaner för 2020–2022 samt personalförteckning översänd 2020-05-12. Kommentar: Beloppen för sakanslag utgörs av delegeringar från avdelningschef till underliggande enheter och kan innehålla både överföringsbelopp från 2019 och planerat nyttjande av anslagskredit, vilket förklarar varför de inte överensstämmer exakt med tilldelade belopp enligt regleringsbrevet.

Avdelningarna Afrika, Asien, Mellanöstern och humanitärt bistånd samt Europa och Latinamerika ansvarar i huvudsak för landstrategier och regionala strategier, medan

⁴¹ Sida (2019) *Arbetsordning för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete*, s. 5.

⁴² *Ibid.*, s. 5.

⁴³ I förteckningen finns ytterligare 22 tjänster som inte är fördelade på en avdelning eller en enhet. Det rör sig i huvudsak av personer som är finansierade via sakanslag eller av andra finansierare.

Internationella organisationer och tematiskt stöd samt Partnerskap och innovation i huvudsak ansvarar för tematiska strategier. Det är sedan enskilda enheter vid huvudkontoret eller vid utlandsmyndigheter som ansvarar för att operationalisera, genomföra, följa upp och återrapportera resultat för de enskilda strategierna.

Vissa enheter vid de operativa avdelningarna fungerar också som stöd till övriga avdelningar inom vissa särskilt utpekade områden, till exempel jämställdhet, garantier och antikorruption. Utöver detta har också vissa operativa avdelningar enheter som har till uppgift att ge tematiskt stöd till strategigenomförande enheter och utlandsmyndigheter inom avdelningen.

Enligt den personalförteckning som vi har tagit del av arbetade 823 personer inom Sida i maj 2020.⁴⁴ Personalen var fördelad på cirka 80 enheter.⁴⁵ Det innebär att en enhetschef i genomsnitt ansvarade för 11 personer. Sammantaget fanns det 90 chefer i organisationen. Det är inte helt enkelt att avgöra hur stor del av personalen som i huvudsak arbetar i en stödgivande funktion, men en grov uppskattning utifrån personalförteckningen är att det rör sig om cirka 30 procent.

4.2.2 Fokus på intern styrning och kontroll i delegationen

Av Sidas arbetsordning framgår att en betryggande intern styrning och kontroll ska säkerställas och risker beaktas och tydliggöras vid varje beslut om delegering inom myndigheten. Det ingår i alla avdelningschefers ansvar att upprätthålla en effektiv kontrollmiljö och att se till att verksamheten organiseras och bedrivs med en betryggande intern styrning och kontroll. I detta ansvar ligger också att rapportera till generaldirektören eller överdirektören om avdelningens verksamhet och interna styrning och kontroll, förse generaldirektören med underlag inför beslut och att verkställa generaldirektörens beslut.⁴⁶

Avdelningarna har egna handläggningsordningar som beskriver hur delegering får ske. Av dessa framgår att chefer ansvarar för att den egna verksamheten organiseras och bedrivs med en betryggande intern styrning och kontroll. Cheferna ansvarar också för att rapportera eventuella brister uppåt i organisationen.⁴⁷

Alla anställda ansvarar för sina arbetsuppgifter och ärenden inför närmaste chef och ska verka för att förverkliga ledningens uttalade mål och intentioner. Av handläggningsordningarna framgår vidare att alla anställda har ansvar för att

⁴⁴ Personalförteckning översänd via e-post 2020-05-12.

⁴⁵ I denna summering ingår avdelningarnas staber.

⁴⁶ Sida (2019) *Arbetsordning för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete*, avsnitt 2.2.

⁴⁷ Se till exempel Handläggningsordning för avdelningen för Afrika, s. 4.

efterleva lagar, förordningar, interna regler, processbeskrivningar och riktlinjer samt för att rapportera brister uppåt i organisationen.⁴⁸

När det gäller genomförandet av strategierna delegerar generaldirektören ansvar och budget till berörd avdelningschef. I de allra flesta fall vidaredelegerar denne detta till en enhetschef eller till en utlandsmyndighet. Det är sedan på denna nivå som merparten beslut om insatser och utbetalningar fattas. När genomförandet sker vid en utlandsmyndighet delegerar avdelningschefen efter samråd med generaldirektören ansvar och budget till chefen för utlandsmyndigheten som oftast delegerar detta vidare till en av Sidas anställda (se vidare avsnitt 5.2).

Vissa uppgifter delegeras utanför myndigheten

Sida arbetar utifrån samma logik med delegering när man kanaliserar stöd genom så kallad vidareförmedling. Myndigheten delegerar ansvaret för beredning, beslut, utbetalning och uppföljning till en större organisation som i sin tur vidareförmedlar stöd till andra mindre organisationer. Om arbetssättet innebär att Sida överlåter förvaltningsuppgifter till tredje part kan det i vissa fall krävas ett tydligt författningsstöd för att göra detta. Sida har begärt att regeringen ska förtydliga vad som gäller.⁴⁹ Även Riksrevisionen har konstaterat att regeringen kan behöva göra ett förtydligande.⁵⁰ Regeringen har aviserat att man behöver se över om genomförandet av biståndet, inklusive det bistånd som kanaliseras genom civilsamhällesorganisationerna, till någon del kan anses innebära en sådan överlåtelse av förvaltningsuppgifter till tredje part som behöver författningsregleras.⁵¹ Så vitt vi kan bedöma har regeringen inte återkommit till Sida med besked i denna fråga.

4.2.3 Samspelet mellan generalister och experter måste fungera

Sidas modell med en långtgående delegering bygger på att samspelet mellan generalister och experter samt myndighetens olika stödfunktioner fungerar och att ansvariga chefer gör korrekta bedömningar och tilldelar verksamheten resurser utifrån en risk- och väsentlighetsanalys. Skälet till detta är att Sida har valt att ha generalister längst ut i linjen. De som arbetar med att genomföra regeringens strategier förväntas därmed klara av att hantera flera sakområden med stöd från de experter som finns vid de tematiska avdelningarna och vid stöдавdelningarna.

⁴⁸ Se till exempel handlägningsordning för avdelningen för Afrika, s. 5.

⁴⁹ Sida (2013) *Underlag till UD för utredningen om överlämnande av uppgifter av förvaltningskaraktär inom Sidas utvecklingssamarbete 2013-12-11*.

⁵⁰ Riksrevisionen (2017) *Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete (Sida) Revisionsrapport – Årsredovisning 2017*, DNR: 3.1.2-2017-0638, s. 4.

⁵¹ Regeringens proposition 2013/14:1, Budgetpropositionen för 2014, utgiftsområde 7 Internationellt bistånd, s. 46.

Tabell 4.2 Antal årsarbetskrafter i Sverige och utsända vid utlandsmyndigheter 2015–2019.

	2015	2016	2017	2018	2019
Sida Sverige	510	507	511	510	523
Sida utlandsmyndighet	139	141	146	153	159
Totalt	649	648	657	663	682

Källa: Uppgifter från Sida 2020-06-03 och Sidas årsredovisningar 2015–2019. I tabellen ingår utsända finansierade via Sidas förvaltningsanslag. Lokalanställda ingår inte i tabellen. Personer finansierade via sakanslag och andra finansörer ingår inte.

Delvis otydligt ansvar när det gäller stöd, lärande och utveckling

Varje medarbetare ansvarar för att kontinuerligt arbeta med lärande och utveckling. Som stöd finns det flera olika enheter och funktioner ska samla in och sprida kunskap och erfarenheter som bidrar till lärande och utveckling. Det handlar både om kunskap som genereras inom Sida och utanför myndigheten. Medarbetarna erbjuds även stöd och råd om hur Sida ska genomföra sin verksamhet och regeringens strategier.

Sida har här vissa särskilda förutsättningar och behov. En utmaning är att verksamheten är spridd på flera arbetsställen på olika platser i världen och att avdelningarna och enheterna är relativt självständiga vilket gör att de arbetar på delvis olika sätt och har egna processer, till exempel för operationalisering av strategier. Detta är ett medvetet val från ledningens sida eftersom verksamheten är mångfacetterad, komplex och delvis skiljer sig åt mellan olika avdelningar. Regeringens breda och omfattande styrning gör också att Sida behöver ha specialistkompetens inom många olika områden. Utlandsmyndigheterna har också olika förutsättningar när det gäller resurser och kompetens. Sammantaget ställer detta höga krav på fungerande samordning och samarbete mellan berörda enheter och funktioner för att Sidas processer för lärande, stöd och utveckling ska fungera bra.

Sida har i dag cirka 20 enheter som ger stöd och råd till enheter som arbetar med strategigenomförande.⁵² Det kan antingen vara enhetens huvudsakliga uppgift eller en del av dess uppgifter. Många av dessa enheter har också uppgifter som handlar om att bidra till lärande och utveckling av verksamheten och strategigenomförandet. Medarbetare vid ett antal av de stödgivande enheterna arbetar även med insatshandling eller ingår i strategigenomförande team.

Sida har också ett tjugotal interna nätverk för lärande och utveckling. De tematiska nätverken är Sidas huvudsakliga forum för att sprida kunskap och erfarenheter inom myndigheten. Nätverkens ska samla in evidensbaserad kunskap inom sina respektive områden och ge råd till dem som arbetar operativt med strategierna. Det finns också

⁵² Sida (2019) *Arbetsordning för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete* samt samtliga avdelningarnas handläggningsordningar.

metodnätverk och nätverk för särskilda funktioner, till exempel programadministratörer och controllers.

Av våra intervjuer med chefer och medarbetare framgår att det inte alltid är tydligt hur organisationen för lärande och stöd hänger ihop och vart man ska vända sig för att få stöd och svar i olika frågor. Detta trots att Sida arbetar med att kommunicera vem som ansvarar för vilka frågor internt inom organisationen.

Vår analys av handläggningsordningarna visar att det finns vissa otydligheter och överlappningar mellan enheter. Det handlar framför allt om enheter vid avdelningarna för ledningsstöd och verksamhetsstöd samt mellan de operativa avdelningarnas enheter för tematiskt stöd och Enheten för tematiskt stöd. Vi bedömer dock att överlappningarna inte är så stora och att en organisationsförändring sannolikt inte ger någon större effektivitetsvinst. När det gäller insatshandlingen är det inte helt tydligt vilken enhet som har mandat att avgöra vad som ska hanteras i regelverket och vad som bäst kan lösas genom till exempel interna informationsinsatser eller kompetensutveckling. I våra intervjuer har det också framkommit att otydligheter i ansvarsfördelningen bidrar till att Sida har en delvis begränsad förmåga att driva och få genomslag för olika utvecklingsinitiativ.

En annan faktor som försvårar utvecklingsarbetet och som ställer höga krav på att Sida har en bra organisation för lärande har att göra med att utsänd personal endast tjänstgör vid en utlandsmyndighet under en begränsad tid. Det organisatoriska minnet blir därmed begränsat vilket gör att till exempel ny kunskap behöver vara enkel att komma åt samt kommuniceras kontinuerligt.

Under 2020 ser Sida över de tematiska nätverken i syfte att undersöka hur stödet som helhet kan bli mer effektivt. Översynen ska bland annat ge svar på frågor om vad nätverken gör och om det motsvarar olika behov. I arbetet ingår även att undersöka hur Sida kan bli bättre på att tillgängliggöra och använda evidens.⁵³

Sida lägger ned förhållandevis stora resurser på interna expertfunktioner. Myndigheten har inget system för att prioritera hur stödet ska användas utan det sker i dialog mellan stödresurserna och den operativa verksamheten. Det finns därmed en risk för att resurser inte allokeras effektivt och att ledningen har svårt att bedöma hur resursbehovet ser ut.

Stödavdelningarna har en central roll i styrningen och uppföljningen

Avdelningarna för ledningsstöd och verksamhetsstöd har centrala roller i strategigenomförandet. Avdelningen för ledningsstöd ansvarar för processen Planera,

⁵³ Sida (2020) *Uppdragsbeskrivning Översyn Sidas tematiska nätverk och stöd - process och tidplan för framtagande.*

genomföra och följa upp strategier som svarar för den absoluta merparten av tidsanvändningen inom myndigheten. Processen sätter tillsammans med regelverket för insatshantering (som avdelningen för verksamhetsstöd ansvarar för) ramarna för enheternas strategiarbete. Avdelningen har också det övergripande ansvaret för att följa upp verksamhetens resultat, sak- och förvaltningsanslaget. Vidare ansvarar man för rutinerna för delegering och styrning av uppdrag till utlandsmyndigheterna.

Vid avdelningen finns även Sidas centrala finansiella controllers med ansvar för förvaltnings- respektive sakanslaget. De ansvarar för uppföljningen på central nivå och de löpande kontakterna med avdelningarna. Kontakterna sker i första hand med avdelningscheferna och med avdelningarnas finansiella controllers.⁵⁴

Avdelningen för verksamhetsstöd ansvarar för att bland annat ge råd om och följa upp Sidas interna styrning och kontroll. Avdelningschefen är också Sidas chefscontroller och ansvarar för att upprätthålla en effektiv kontrollmiljö och se till att verksamheten organiseras och bedrivs med en betryggande intern styrning och kontroll.⁵⁵ Därutöver ger avdelningen bland annat även stöd inom juridik, upphandling, revision och utvärdering.

4.3 Långtgående delegering kräver tydlig styrning och väl fungerande uppföljning

Givet regeringens styrning, Sidas breda uppdrag och den långtgående delegeringen så behöver beslutfattare och handläggare längst ut i organisationen förhålla sig till många olika styrsignaler och mål. Myndighetsledningen behöver därför vara tydlig med vad avdelningarna och enheterna ska prioritera och hur de uppgifter och perspektiv som framgår av instruktionen ska hanteras i verksamheten.

Avdelningscheferna måste i sin tur sortera och prioritera bland de styrsignaler som går ut i organisationen. Detta är särskilt viktigt eftersom strategierna styr enheter och utlandsmyndigheter direkt och det finns en risk för att mål och uppgifter som finns i instruktion, regleringsbrev och interna styrdokument kommer i andra hand.

En väl fungerande planering och uppföljning av verksamheten är centralt för att Sida ska kunna utföra sitt uppdrag och leva upp till regeringens återrapporteringskrav. I detta avsnitt analyserar vi Sidas process för verksamhetsplanering, intern styrning och kontroll samt uppföljning för intern styrning och återrapportering till regeringen (planeringen och uppföljningen av strategierna redogör vi för i kapitel 5).

⁵⁴ Sida (2019) *Handläggningsordning för avdelningen för ledningsstöd*, s. 2.

⁵⁵ Sida (2019) *Arbetsordning för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete*, s. 6.

4.3.1 Styrning mot ökat fattigdomsfokus och ökad kvalitet

Våra intervjuer visar att det har varit en utmaning för Sida att få ihop den interna styrningen och att myndighetens olika delar har dragit åt något olika håll. För att komma till rätta med detta har Sida under senare år utvecklat en ny styrmodell.

Styrmodellen består av visionen, verksamhetsidén och verksamhetsmålen i verksamhetsplanen samt vissa planerings- och uppföljningsmoment under ett år. Modellen ska bidra till en mer sammanhållen styrning och till att de allra fattigaste hamnar i centrum för genomförandet av verksamheten.

Visionen och verksamhetsidén ska bidra till ökad kvalitet i Sidas genomförande av regeringens politik. Dokumentet beskriver ett antal principer för myndighetens verksamhet. Det handlar om att Sida ska vara en katalysator för förändring, stimulera nytänkande, söka nya vägar till utveckling, arbeta flexibelt och kontextanpassat samt att lösningar ska ägas och drivas av lokala aktörer. I dokumentet slår ledningen fast att Sida ska göra detta genom att

- arbeta tillsammans med olika partner för att finansiera och möjliggöra utveckling för fattiga och sårbara människor och samhällen
- mobilisera engagemang och möjliggöra nya lösningar genom att få andra att mötas och samverka
- driva svenska prioriteringar och universella normer och rättigheter.

Till stor del handlar detta om en tolkning av myndighetens instruktion och internationella krav på hur man uppnår biståndseffektivitet. Visionen, verksamhetsidén och verksamhetsmålen i verksamhetsplanen ska sedan styra hur Sida prioriterar och fördelar resurser mellan verksamhetens olika delar.

Ledningen och styrningen är till stor del inriktad på att skapa flexibilitet för hur avdelningarna och enheterna kan använda sina resurser. Ambitionen är att de som arbetar längst ut i verksamheten ska kunna göra avvägningar och bedömningar utifrån sin kunskap om och erfarenhet av vad som fungerar och är effektivt.

4.3.2 Verksamhetsplanen anger den strategiska inriktningen

Styrelsen tydliggör och beslutar om den strategiska inriktningen för de kommande tre åren i Sidas verksamhetsplan.⁵⁶ Planen innehåller verksamhetsmål som förtydligar hur Sida ska utvecklas, vad avdelningarna ska prioritera och hur arbetet med strategierna bör gå till. I planen för 2020–2022 har Sida formulerat sex mål som alla ska leda till ett effektivare och mer relevant bistånd:

⁵⁶ Sida (2019) *Arbetsordning för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete*, Sida, s. 4 och s. 8,

- Vi möjliggör utveckling som prioriterar de allra fattigaste.
- Vi driver svenska prioriteringar och universella normer inklusive jämställdhet, miljö och klimat.
- Vi mobiliserar engagemang samt möjliggör innovativa och lokalt förankrade lösningar.
- Vi stärker vår förmåga att verka i konfliktmiljöer.
- Vi är en lärande organisation.
- Vi är en modern myndighet med effektiv styrning och ett tillitsbaserat ledarskap.⁵⁷

Två av verksamhetsmålen knyter tydligt an till regeringens beslut om hur Sveriges bistånd ska utvecklas. Det är målen om *fattigdom i fokus* och *förmåga att verka i konfliktmiljöer*. Vikten av lärande lyfts fram både i policyramverket och regeringens riktlinjer för strategier inom svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd. Två av målen, *normativ dialog*⁵⁸, och *innovation och ägarskap*, handlar om Sidas tolkning av hur myndigheten ska arbeta med utgångspunkt i Agenda 2030 och internationellt överenskomna principer om ett effektivt utvecklingssamarbete.

Vår genomgång av verksamhetsplaner från perioden 2015–2020 visar att ledningens styrning av hur Sida ska arbeta har blivit tydligare och fått högre prioritet under de senaste åren. Fem av målen i den nuvarande verksamhetsplanen fokuserar på detta medan det sjätte målet, att Sida ska vara en modern myndighet med effektiv styrning och ett tillitsbaserat ledarskap, handlar om att Sidas processer, chefer och kultur ska stödja förändringsarbetet.

Under varje mål har Sida preciserat vilka förändringar som man strävar efter för att skapa bättre förutsättningar för ett effektivt bistånd. Det rör sig om 22 förflyttningar med varierande grad av konkretion.

Det höjda förvaltningsanslaget har gjort det möjligt för ledningen att prioritera olika typer av fältförstärkningar i resursfördelningen för 2020. Förstärkningarna ska stärka arbetet i fält med uppföljning och antikorruption och katalytiska biståndsformer.⁵⁹ Ledningen har även prioriterat utveckling inom den strategiska portföljen (se avsnitt 4.5).

⁵⁷ Sida (2019) *Verksamhetsplan 2020–2022*, s. 7.

⁵⁸ Att bedriva normativ dialog handlar om att Sida arbetar med att påverka multilaterala aktörer liksom internationella, regionala och nationella samarbetspartner genom att bidra med erfarenheter, kunskap, instrument, metoder och analyser.

⁵⁹ Sida ska enligt verksamhetsplanen verka för att biståndet är katalytiskt, det vill säga att det genererar mer än de resurser som sätts in och mobiliserar annat kapital och aktörer.

För att stärka några av perspektiven i instruktionen och lösa vissa särskilda utmaningar arbetar Sida också integrerat med handlingsplaner i planeringen och uppföljningen på olika nivåer.

Sida följer årligen upp utvecklingen för verksamhetsmålen med hjälp av indikatorer och andra kompletterande metoder. Utvecklingen rapporteras två gånger per år till styrelsen.

4.3.3 Stabila planeringsvillkor för avdelningarna prioriteras i internbudgeten

I den interna resursfördelningen prioriterar Sida stabila planeringsvillkor för avdelningarna. För att Sida ska kunna arbeta effektivt med sitt uppdrag krävs det att myndigheten utnyttjar sitt förvaltningsanslag på ett strategiskt sätt.

Inför 2019 ändrade Sida sin modell för att fördela resurser till avdelningarna. Nuvarande modell utgår från hur grundbemanningen i organisationen såg ut 2018. Grundtilldelningen justeras efter de långsiktiga prioriteringar som sätts i budgeten varje år. Enligt modellen ska motsvarande 3–5 procent av budgeten avsättas i en prioriteringspott. Detta för att göra det möjligt för ledningen att styra resurserna till strategiska satsningar. Hur stor potten blir påverkas av vilket förvaltningsanslag Sida tilldelas.⁶⁰ I den tidigare modellen fanns det en direkt koppling mellan hur mycket biståndsmedel en avdelning skulle administrera under ett år och avdelningens personalresurser. När regeringen ökade eller minskade en anslagspost fick det alltså en direkt effekt på avdelningarnas personalresurser. Det var svårt för cheferna att hantera större variationer i resursfördelningen mellan två år, vilket var ett skäl till att modellen övergavs. Andra skäl var att modellen var komplicerad och inte ansågs fånga upp organisationens resursbehov tillräckligt väl.

Gemensamma kostnader synliggörs inte i den operativa verksamheten

De operativa avdelningarnas internbudget består till 95 procent av resurser för personalkostnader. Resten utgörs av resurser för resor och vissa övriga kostnader. Resurser för gemensamma overheadkostnader fördelas inte ut på de operativa avdelningarna utan stöдавdelningarna tar den största delen. Det rör sig framför allt om kostnader för it, lokaler i Sverige och avskrivningar. Stöдавdelningarna bär även de kostnader som uppstår när deras personal medverkar eller ger stöd till de operativa avdelningarnas strategiarbete. Den operativa verksamhetens kostnader utöver lön för att ha personal stationerad utomlands finansieras också centralt inom Sida, vilket innebär att inte heller de kostnaderna syns i de operativa avdelningarnas budgetar.

⁶⁰ Under de två gånger som modellen tillämpats blev potten mindre 2019. För 2020 blev potten högre eftersom regeringen beslutade om en nivåhöjning av Sidas förvaltningslag.

Enligt årsredovisningen för 2019 stod fältkostnader för 49 procent av de totala förvaltningskostnaderna under året. Kostnaden för att ha personal stationerad utomlands är i genomsnitt cirka tre gånger högre än kostnaden för en anställd i Stockholm. Utöver lönekostnader tillkommer kostnader för förmåner och utlandstillägg knutna till utlandsstationeringen. Sida ersätter även Utrikesdepartementet för att myndighetens personal arbetar på en utlandsmyndighet. Beroende på kostnads- och säkerhetsläget i landet varierar kostnaderna mellan utlandsmyndigheterna.

År 2019 hade Sida motsvarande 159 årsarbetskrafter anställda utomlands. Det innebär att ungefär var fjärde årsarbetskraft var stationerad utomlands. Till det kommer ungefär lika många årsarbetskrafter anställda av utlandsmyndigheter (lokalanställda) som också utför biståndsarbete. Kostnaden för en lokalanställd är i genomsnitt cirka 55 procent av kostnaden för en anställd i Stockholm.⁶¹

4.3.4 Den finansiella styrningen ställer krav på långsiktighet, flexibilitet och uppföljning

Sida ska varje år betala ut bistånd som motsvarar regeringens beslut om anslagsposter och se till att utbetalningarna ryms inom regeringens beslut om strategibelopp under en femårsperiod. Utbetalningarna görs uppdelat på 2 000 biståndsinsatser som i genomsnitt sträcker sig över en fyraårsperiod. För att leva upp till regeringens olika beslut om utbetalningsnivåer behöver Sida kunna justera sina utbetalningsplaner på insatsnivå. Detta kräver att Sida organiserar sin finansiella kontroll och uppföljning så att beslutsfattare på olika nivåer har den information de behöver för att göra justeringar och omprioriteringar.

Huvuddelen av besluten om insatser och utbetalningar fattas av ansvariga på strateginivå.

Utbetalningsplaner måste kunna justeras

Ur Sidas perspektiv kommer regeringens beslut om vilka biståndsmedel Sida ska betala ut under ett budgetår sent. Först i december när regleringsbrevet beslutas får Sida besked om hur regeringen fördelar medlen mellan olika anslagsposter. Sida måste därför planera för att kunna öka respektive minska utbetalningarna från strategierna under ett år. Sida måste även hantera risken för att pågående och planerade insatser och utbetalningar inte kan genomföras enligt plan. Att flytta utbetalningar över årsskiften påverkar planerad utbetalningsvolym, men även utnyttjandet av nästa års bemyndiganderam.

⁶¹ Expertgruppen för biståndsanalys (2020) *Biståndets förvaltningskostnader För stora? Eller kanske för små?*

Sammantaget kräver det att budget- och verksamhetsansvariga på olika nivåer inom Sida förbereder sig för att kunna justera sin verksamhetsplan. Det är viktigt att teckna avtal med partner som ger utrymme att flytta fram utbetalningar i tid om det behövs. Är det istället så att Sida behöver öka utbetalningsvolymen kan det förenklat göras på två sätt. Det vanligaste är att öka utbetalningsvolymen för en beslutad och pågående insats under ett budgetår. Men man kan också besluta om en ny insats. Det tar dock längre tid eftersom Sida måste bereda och besluta om insatsen innan man kan betala ut medel till en ny samarbetspartner.

Decentraliserad finansiell uppföljning central för att klara uppgiften

Sida håller ihop sin finansiella styrning genom att följa upp genomförda och planerade utbetalningar månadsvis från och med mars. För att säkerställa att myndigheten håller sig inom de finansiella ramar som regeringen beslutar har Sida organiserat sin finansiella uppföljning i flera led. Enhetsnivån rapporterar till avdelningsnivån som rapporterar till Avdelningen för ledning och styrning som i sin tur rapporterar till verksledningsnivån.

För att säkra uppföljningen har varje beslutsnivå egna controllers som stödjer beslutsfattarna. Enligt Sidas finansiella controller som tar emot den finansiella informationen är prognoser och utfallsrapporter generellt sett träffsäkra. Avdelningen för ledningsstöd tar även ut information från Sidas redovisningssystem. Erfarenheter visar att den informationen inte är lika tillförlitlig, eftersom linjeorganisationen inte alltid uppdaterar prognoser löpande.

Enhets- och sektionschefer ansvarar för att justera insatser inom strategin för att nå sina utbetalningsvolymmer. Klarar de inte det ska de vända sig till nästa nivå. Det innebär att strateginivån vänder sig till avdelningschefen som undersöker om det är möjligt att flytta medel mellan strategier. Om det inte är möjligt får Sida be regeringen att besluta om att flytta medel mellan anslagsposter. Detta brukar ske några gånger per år.

4.3.5 Arbetet med intern styrning och kontroll är ambitiöst

Under de senaste tio åren har Sida prioriterat arbetet med intern styrning och kontroll. I dag berör arbetet alla nivåer i myndigheten. Det innebär bland annat att det är integrerat i planerings- och uppföljningsprocesser och i genomförandet av regeringens strategier. Sidas internrevision är aktiv och genomför årligen flertalet granskningar och lämnar rekommendationer till styrelsen. Under senare år har granskningarna bland annat rört processen för intern styrning och kontroll, hanteringen av biståndsinsatser vid olika utlandsmyndigheter och användning av

revision i biståndsinsatserna.⁶² Under 2019 har styrelsen beslutat om åtgärder med anledning av internrevisionens rekommendationer i samtliga fall utom två och i de två fallen ansåg man att verksamheten redan vidtagit åtgärder.⁶³ I våra intervjuer har det framkommit att styrelsen också regelbundet beslutar om åtgärder med anledning Riksrevisionens årliga rapport, riskanalysen i verksamhetsplanen, eller med anledning av rapporter från Sidas inspektör, utvärderingsenheten och korruptionsutredarna.

Sidas arbete med intern styrning och kontroll på en verksövergripande nivå är ambitiöst. Av såväl arbetsordningen som handläggningsordningarna framgår att all verksamhet ska bedrivas med betryggande intern styrning och kontroll. Ansvaret gäller såväl chefer som alla medarbetare.

En verksövergripande riskanalys ingår som en del av verksamhetsplaneringen. Arbetet med riskanalysen syftar till att utgå från myndighetens övergripande mål, uppdrag och uppgifter i instruktion och regleringsbrev, men det har inte alltid varit tydligt att så är fallet.⁶⁴ Sida gör även riskanalyser i insatshandlingarna. Det kan till exempel handla om riskerna som har att göra med en partners kapacitet att nå insatsens mål. Det kan också handla om kapacitet för att ha en betryggande intern styrning och kontroll samt system för att hantera och förebygga korruption.

Idag har inte Sida något fastslaget arbetssätt för att aggregera upp risker från verksamheten till den övergripande riskanalysen. Avdelningarna arbetar på olika sätt med riskanalyser. Internrevisionen har upprepade gånger rekommenderat att myndigheten utvecklar en mer sammanhållen modell och metodik för riskanalys.⁶⁵ I praktiken är det avdelningschefernas uppdrag att fånga upp de största riskerna och lyfta dessa så att de kommer med i den övergripande riskanalysen. Olika avdelningar hanterar likartade risker på olika sätt och det gör det svårt att se om samma risk finns på flera ställen i verksamheten. Det gör att kopplingen mellan verksövergripande risker och risker i genomförandet av strategierna blir svag. Sida arbetar dock med att få en bättre överblick över de riskanalyser som myndigheten gör.

Arbetet fokuserar främst på efterlevnad av interna riktlinjer

Sidas arbete med intern styrning och kontroll styrs genom styrelsens riktlinjer för intern styrning och kontroll. Arbetet är uppbyggt utifrån teorin om ansvarsnivåer och vad som ska följas upp av vilken funktion. Sida har tagit fram en intern vägledning för uppföljning av arbetet med intern styrning och kontroll i insatshandlingarna, men

⁶² Sidas internrevision *Granskning av Sidas process för intern styrning och kontroll* (IR 17/05), *Granskning av Sidas hantering av insatser vid utlandsmyndigheten i Bosnien och Hercegovina* (IR 18/10) och *Sidas hantering av revision inom insatser* (IR 19/02).

⁶³ Ekonomistyrningsverket (2020) *Internrevision och intern styrning och kontroll 2020*.

⁶⁴ Sidas internrevision (2017) *Granskning av Sidas process för intern styrning och kontroll*, IR17/05.

⁶⁵ Ibid. samt Sidas internrevision (2014) *Granskning av ISK i Sidas verksamhetsplanering*, IR 14/05.

denna har ännu inte fått så stor inverkan på det praktiska arbetet.⁶⁶ Vägledningen fokuserar främst på interna regelverk, system och strategigenomförandet. Rättsliga perspektiv är tydligt avgränsade ur dokumentet och det framgår till exempel inte hur Sida ska leva upp till krav på att genomföra sitt uppdrag effektivt och enligt gällande rätt.⁶⁷ Samtidigt framgår det av våra intervjuer att det finns verksamhetsrisker i insatshandlingen som har att göra med tolkningar av regelverk för offentlig upphandling, statsstöd och dataskydd som riskanalyserna inte fångar upp.

4.3.6 Sida använder flera administrativa system för uppföljning

Grundläggande för Sidas uppföljning är information som byggs upp i myndighetens olika administrativa system. Alla insatser registreras i ett planeringssystem. Verkytet är kopplat till Sidas verktyg för insatshandling och det system för fakturahantering som Sida använder för att betala ut stöd till sina partner.

Sida kan ta ut information från dessa system för sin uppföljning, men man behöver också bygga upp och ta fram information manuellt. I dag saknas till exempel ett administrativt system för personalplanering. Uppgifter om detta behöver således tas fram manuellt och detta arbete har i våra intervjuer med Sida-medarbetare beskrivits vara resurskrävande. Sida arbetar dock med att implementera ett system som bland annat kan effektivisera personalplanering och uppföljning.

4.3.7 Löpande uppföljning av ekonomi och verksamhet

Sida följer löpande upp ekonomi och verksamhet på insatsnivå under den tid som en insats pågår. Ansvarig enhet ska föra en löpande dialog med den samarbetspartner som genomför insatsen. Syftet med dialogen är att Sida ska veta hur insatserna fortskrider för att vid behov kunna anpassa och ändra insatsen. Ambitionen är att uppföljningen, precis som resurssättningen, ska vara aktiv och utgå från risk- och väsentlighet. Det innebär att den ska fokusera på de frågor som har störst betydelse för att man ska kunna hantera risker och nå målen för verksamheten.

Under mars-december följer Sida upp verksamheten och det ekonomiska utfallet i förhållande till myndighetens verksamhetsplan och internbudget månadsvis. Förutom att ta fram utfallsrapporter från de administrativa systemen samlar man även in information manuellt genom ett Excel-formulär i ett internt system som enheterna ansvarar för att fylla i och rapportera till avdelningsledningen. Som vi beskrev i avsnitt 4.3.7 är den månatliga uppföljningen central för att Sida ska kunna leva upp till de finansiella villkoren.

⁶⁶ Sida (2019) Chefscontrollerns årsrapport, s. 8.

⁶⁷ 3 § myndighetsförordningen.

4.3.8 Resultatuppföljningen utgår från målen för strategierna

Sidas samarbetspartner ska följa upp den verksamhet som de har fått medel för att genomföra och rapportera insatsernas resultat till Sida. Uppföljningen utgår från målen i strategierna. Det är rapporteringen som tas fram på strateginivå som Sida använder för att styra och utveckla verksamheten och för att återrapportera till regeringen.

Förmågan att nå verksamhetsmålen följs upp vår och höst

Varje vår och höst följer Sida upp hur avdelningar, enheter och berörda sektioner på utlandsmyndigheter ligger till i sitt arbete. Avdelningscheferna ansvarar för att rapportera om arbetet med att omsätta verksamhetsmålen samt hur avdelningen har hanterat och värderat identifierade risker. Dessutom ska avdelningscheferna ta fram en reflektionsrapport med utrymme för bredare reflektioner kring lärdomar och slutsatser. Det underlag som avdelningscheferna tar fram i vår- och höstuppföljningen ligger till grund för en dialog med verksamheten.

4.3.9 Arbetet med årsredovisningen samlar den löpande uppföljningen

En del av de uppgifter som Sida använder för sin redovisning i årsredovisningen bygger på information som myndigheten tar fram för sin interna styrning och uppföljning. Sida gör även särskilda uppföljningsinsatser för att redovisningen ska följa förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag och motsvara regeringens övriga krav på återrapportering. Årsredovisningen skiljer sig från övrig rapportering från Sida till regeringen genom att det finns krav på att det ska gå att följa finansiellt utfall, resultat, vad Sida har gjort för att nå resultaten och vad verksamheten har kostat.

Årsredovisningen vänder sig till regeringen och syftet är att ge regeringen underlag för att styra Sida och underlag för att rapportera till riksdagen. Därutöver ger Sidas arbete med årsredovisningen även myndighetsledningen ett underlag för uppföljning och planering inför kommande år.

Sida utvecklar metoder för att aggregera information

Under senare tid har Sida och Regeringskansliet diskuterat hur Sida kan utveckla sin årsredovisning. Våra intervjuer visar att det finns en medvetenhet och insikt inom Sida om att regeringen behöver få en bättre bild av helheten i verksamheten.

Vår analys visar att Sida arbetar med att utveckla sin årsredovisning och sina strategirapporter för att dessa ska visa resultat utifrån ett helhetsperspektiv och vara i linje med förordningen om årsredovisning och budgetunderlag. Av allt att döma arbetar Sida systematiskt och strukturerat med att utveckla sin förmåga att aggregera information från verksamhetens olika delar.

I de interna underlag som vi har fått ta del av finns det exempel på metoder och stöd för hur aggregeringen av information ska gå till både när det gäller redovisningen av enskilda strategier och årsredovisningen. I arbetet med årsredovisningen har Sida även utvecklat sätt för att ta fram övergripande information till redovisningen av resultat i årsredovisningen och specifik information om de olika anslagsposterna.

Uppföljning och återrapportering av resultat rör sig således i rätt riktning. Vi ser dock att det också finns vissa svårigheter som regeringen och Sida behöver hantera. Det handlar bland annat om styrningens omfattning och komplexitet. Av våra intervjuer med Sida framgår att regeringens sätt att formulera och kombinera tematiska områden och mål gör det svårt för Sida att redovisa resultat på en övergripande nivå. Detta gäller både strategirapporteringen och årsredovisningen, men utmaningarna är störst när det gäller den övergripande redovisningen av resultat i årsredovisningen.

En del i denna problematik handlar också om svårigheten att aggregera information från insatsnivå och visa vilken effekt en samling insatser har haft i relation till ett övergripande mål. Det innebär att det finns uppenbara begränsningar som regeringen och Regeringskansliet behöver acceptera och ta hänsyn till i sina krav på Sidas redovisning av resultat.

Trafikljusbedömningarna behöver utvecklas

I dag använder Sida trafikljus för att göra sammanfattande nulägesbedömningar av strategigenomförandet. Trafikljuset används i vår- och höstuppföljningen samt i de årliga strategirapporterna och i Sidas årsredovisning. Sammanfattningen av genomförandet i årsredovisningen är på en mer övergripande nivå per strategi, medan vår- och höstuppföljningen går djupare och fokuserar på utvecklingen per strategimål. Vid våruppföljningen använder Sida de trafikljus som tas fram till de strategirapporter som Sida lämnar till regeringen i april varje år och därför efterfrågas ingen ny inrapportering vid detta tillfälle.

I modellen ingår att strategiansvariga bedömer och anger rött, gult eller grönt ljus för tre områden: utvecklingen mot strategimålen, strategiportföljens relevans och verksamhetens genomförande. Bedömningen av utvecklingen mot målen ska utgå från hur det ser ut vid den tidpunkt när bedömningen görs. Sida har inga specifika kriterier för denna bedömning utan strategiansvariga ska motivera sin bedömning genom studier, rapporter, utvärderingar, indikatorer och andra sätt att beskriva utvecklingstrender på. När det gäller bedömningen av relevans ska man utgå från Sidas förändringsteori och de prioriteringar som man har gjort och relatera dessa till utvecklingen och insatsernas resultat utifrån tre kriterier.⁶⁸ I bedömningen av

⁶⁸ Portföljen matchar utmaningarna och kompletterar vad andra aktörer gör, portföljen matchar aktuella strategimål och övrig styrning samt portföljens insatser och aktiviteter bidrar till eller förväntas bidra till eftersträvd förändring eller resultat i linje med Sidas förändringsteori.

verksamhetens genomförande ska strategiansvariga bedöma om de samlade insatserna och aktiviteterna inom respektive portfölj genomförs enligt plan och budget utifrån två kriterier.⁶⁹⁷⁰

Trafikljusen är en kvalitativ självskattningsmetod som behöver vidareutvecklas för att fylla sin centrala roll som uppföljningsinstrument. Det handlar framför allt om att utveckla bedömningskriterierna och det interna metodstödet samt underlätta dialog mellan avdelningar och enheter så att de bedömningar som görs inom myndigheten blir mer likvärdiga. Trafikljusen i årsredovisningen tenderar också att ge allt för enkla och övergripande svar om resultaten. Sida har därför valt att komplettera dessa med kvalitativa beskrivningar i text.

Åtterrapporeringen ligger till grund för regeringens redovisning till riksdagen

Sidas återrapporering i form av strategirapporter och årsredovisning ligger till grund för den sammantagna uppföljningen av strategigenomförandet och regeringens återrapporering till riksdagen. I budgetpropositionen redovisar regeringen resultaten av strategierna. Regeringen redovisar också Sidas bedömning av i vilken grad utvecklingen går i rätt riktning givet målen i strategierna och portföljernas relevans.

4.4 Förflyttning från interna processer till arbetsmetoder

Det går att följa vilken inriktning Sidas ledning har haft på sin styrning av verksamheten genom att studera myndighetens verksamhetsplaner. Sidas nya styrmodell syftar bland annat till att sätta strategigenomförandet i centrum.⁷¹ Styrningen har också förändrats i den riktningen om man jämför innehållet i de nya verksamhetsmålen med fokusområdena som fanns i tidigare års verksamhetsplaner.⁷² Två av de tidigare områdena, Prozesseffektivitet och Kultur, medarbetare och ledarskap, syftade till att utveckla Sidas processer och kompetensförsörjning. Ett område, Verksamhet, syftade till att utveckla inriktning, arbetssätt och metoder i genomförandet av strategiarbetet.

I dag handlar fem av verksamhetsmålen i första hand om inriktning, arbetssätt och metoder. Det sjätte målet, modern myndighet, innehåller delmål om myndighetens processer och kompetensförsörjning.

⁶⁹ Aktiviteter och insatser har genomförts enligt plan samt genomförandet sker i enlighet med delegerat sak- och förvaltningsanslag samt finansiell planering.

⁷⁰ Sida (2019) *Sidas årsredovisning 2019. Metodstöd Bedömningskriterier trafikljus 2019*, s. 3–6.

⁷¹ Sida (2018) *Verksamhetsplan för 2019–2021*.

⁷² Sidas verksamhetsplaner för åren 2015–2018 innehöll tre fokusområden. År 2019 gick Sida över till sex verksamhetsmål och treåriga verksamhetsplaner.

Tabell 4.3 Urval av delmål inom fokusområden i Sidas verksamhetsplan för 2015 och för 2018.

VP år	Verksamhet	Processeffektivitet	Kultur, medarbetare, ledarskap
2015	-Tematisk kapacitet motsvarar regeringens prioriteringar. -Balanserad portfölj av insatser (finansieringsform respektive katalytiskt, innovativt, långsiktigt stöd).	- Förbättring av kostnadseffektivitet och kvalitet i Sidas processer. - Inga redovisade brister i intern styrning och kontroll i årsredovisningen.	Effektiv kompetensförsörjning utifrån verksamhetens behov och inriktning.
2018	-Stärkt förmåga att tillämpa miljö-, klimat-, konflikt-, och jämställdhetsperspektiv i utvecklingsarbetet. -Innovativ och strategisk samverkan ger resultat i utvecklingssamarbetet och stärker Sveriges genomförande av Agenda 2030. -Stärkt samspel mellan humanitärt och långsiktigt utvecklingsarbete.	- Jämnare berednings-, avtals- och utbetalningstakt. - Mer tid läggs på kvalitetshöjande arbete, exempelvis uppföljning och dialog med partners - Ta fram förslag på intern effektivisering	- Kultur, arbetsmiljö och ledarskap präglas av helhetssyn, tillit och förtroende. - Organisationen präglas av ständigt lärande - Rekryteringen blir mindre tidskrävande.

Källa: Sidas verksamhetsplan för 2015 och för 2018.

Av tabellen framgår att Sidas ledning under 2015 prioriterade att bygga upp en väl fungerande intern styrning och kontroll. Därefter har man styrt mot förenkling för att frigöra tid för nya arbetssätt som gör att verksamheten når bättre resultat. I den senaste verksamhetsplanen har Sida tagit ytterligare ett steg genom att tydligt prioritera styrning av inriktning, arbetssätt och metoder i strategigenomförandet.

I nuvarande verksamhetsplan ingår även en strategisk portfölj. Portföljen ska göra det möjligt för ledningen att driva, samordna och finansiera större verksövergripande projekt. I dag består portföljen av fyra övergripande program, Open Aid, digitalisering, utvecklade arbetssätt och Sidalabbet. För 2020 har Sida avsatt 34 miljoner kronor för att genomföra programmen som ingår i portföljen.⁷³

Programmet ”utvecklade arbetssätt” syftar till att stimulera Sidas arbete med strategisk kommunikation och adaptiva arbetssätt. Sidalabbet syftar till att identifiera, testa och utveckla innovativa idéer och förslag.

4.5 Uppföljning av hur Sidas resurser används ger underlag för extern redovisning och delvis för intern styrning

Under 2019 uppgick Sidas förvaltningskostnader till 1,4 miljarder kronor. För att Sidas ledning ska kunna styra effektivt behövs information om vad olika verksamheter kostar. Denna information behövs även för dialogen med regeringen och för regeringens styrning av Sidas anslag och verksamhet. Men med tanke på hur

⁷³ Sida (2019) Verksamhetsplan 2020–2022, s. 19.

omfattande Sidas verksamhet är och att 800 personer arbetar i myndigheten är det svårt för ledningen att överblicka resursbehovet i olika delar av organisationen utan en väl fungerande uppföljning.

4.5.1 Uppföljningen av verksamhetskostnaderna utgår från regeringens krav på redovisning

Sidas uppföljning av hur myndigheten använder sitt förvaltningsanslag är uppbyggd för att tillgodose regeringens krav på redovisning i årsredovisningen. Sida ska redovisa sina intäkter och kostnader enligt den indelning av verksamheten som myndigheten har valt.⁷⁴

Sida har delat in verksamheten i sju huvudprocesser.⁷⁵ Med hjälp av tidredovisningssystemet summerar Sida hur mycket tid som har lagts på processerna. Därefter använder man schabloner för personalkostnader för att räkna fram processernas direkta kostnader. För att få fram den totala förvaltningskostnaden fördelar man ut myndighetsgemensamma kostnader per huvudprocess. På motsvarande sätt räknar man även fram förvaltningskostnaderna per strategi. I årsredovisningen redovisar dock Sida denna kostnad exklusive myndighetsgemensamma kostnader.

Svårt att följa upp hur resurserna för strategiarbetet används

För 2019 redovisar Sida att processen Bereda, genomföra och följa upp strategier stod för 93 procent av de totala verksamhetskostnaderna. I tidredovisningssystemet finns också underkoder för processens olika delprocesser (se avsnitt 5.5). Informationskvaliteten i underkoderna är dock inte den bästa eftersom det är frivilligt att använda dem. Enligt Sida har man inte heller velat följa upp på denna nivå. Det gör att det saknas underlag för att mer i detalj följa upp vad olika delar av arbetet med att genomföra strategier kostar. Det saknas exempelvis tillförlitliga uppgifter om hur mycket resurser som används för att planera och fatta beslut om insatser respektive hur mycket resurser som används för att följa upp pågående och avslutade insatser.

Sida arbetar med att förbättra kvaliteten i sin tidredovisning. Från och med 1 januari 2021 kommer en ny modell att användas, eftersom den gamla modellen upplevdes vara onödigt detaljerad och svår att använda. Man har inte heller använt all information som samlats in. Sida bedömer att en enklare modell kan leda till både högre svarsfrekvens och kvalitet i rapporteringen. Den nya modellen utgår från

⁷⁴ I förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag anges i kapitel 3 2 § att resultatredovisningen ska lämnas enligt en indelning som myndigheten bestämmer, om inte regeringen har beslutat annat. Och att myndigheten ska fördela verksamhetens totala intäkter och kostnader enligt indelningen.

⁷⁵ Bereda, genomföra och följa upp strategier, Bistå regeringen med expertstöd, Tillvarata och sprida kunskap och erfarenhet, Sammanställa och rapportera statistik till regeringen och OECD/DAC, Tillgängliggöra information om svenskt bistånd, Administrera bidragshantering som Regeringskansliet beslutar om och Administrera externa medel.

regeringens redovisningskrav och tar hänsyn till interna krav och behov av att kunna följa upp arbete med externa medel och projekt.

Intern uppföljning av kostnader fångar främst behov av mer resurser

Sida använder sin löpande uppföljning av verksamhetskostnader till att fatta beslut om omfördelningar i internbudgeten. Ofta handlar det om att det uppstått vakanser som gjort att utfallet av personalkostnaderna blir lägre än beräknat. Sådana omfördelningar görs på avdelningsnivå. Vi bedömer att Sidas modell för verksamhetsplanering och beslut om internbudget fångar upp var i organisationen det kan finnas ett resursunderskott. Det ligger också i organisationens intresse att lyfta fram behov av ökade resurser.

4.5.2 Satsning på finansiell uppföljning ger förutsättningar att följa finansiella villkor

De senaste åren har Sida hållit sig inom de finansiella ramar som regeringen beslutat. Av våra intervjuer framgår att de finansiella villkoren inte utgör något större hinder för att Sida ska kunna genomföra och planera sin verksamhet i enlighet med de mål som regeringen har satt upp. Vår genomgång av Sidas redovisning visar att det finansiella utfallet för det mesta ligger nära de olika finansiella villkor som regeringen har beslutat. Av intervjuerna framgår också att Sidas satsning på att bygga upp controllerkompetens på enhetsnivå är en bidragande orsak till att Sida har förmåga att styra utbetalningar i enlighet med regeringens villkor. En annan orsak är att regeringen har anpassat de finansiella villkoren till Sidas uppdrag.

Det är en prioriterad uppgift inom Sida att säkerställa att myndigheten varje år betalar ut biståndsmedel som motsvarar regeringens beslut för de olika anslagsposterna på Sidas sakanslag. Detta blir styrande för vilka insatser Sida väljer att göra utbetalningar från under ett år. När Sida behöver justera sina planer för utbetalning under ett år för att leva upp till de finansiella villkoren väljer man i högre grad utbetalningar via multilaterala organisationer istället för bilateralt bistånd. Det är särskilt tydligt de gånger som biståndsvolymen har ökat kraftigt.

4.5.3 Svårt att bedöma vilka resurser Sidas utvecklingsarbete kräver

Den uppföljningsinformation som Sida har tagit fram har gjort det möjligt att följa upp hur verksamhet och ekonomi har utvecklats för flera av de utvecklingsinsatser som myndigheten gjort de senaste åren. Däremot kommer det att bli svårare att på motsvarande sätt följa upp vilka ekonomiska konsekvenser det utvecklingsarbete som Sida nu prioriterar får.

I dag bygger uppföljningen av målet Modern myndighet främst på att ledningsgruppen gör en självskattning av den interna ledningen och styrningen. Denna kompletteras med resultat från medarbetarundersökningar och statistik över

personalens könsfördelning, etniska mångfald, uppföljning av mångfalds- och jämställdhetsplanen samt information om hur Sida ligger till i undersökningen Sveriges modernaste myndighet. Men det finns ingen strukturerad metod för att aggregera kvantitativa data på myndighetsnivå som beskriver vilka effekter ett utvecklat arbetssätt får för förvaltningskostnaderna.

Tid har frigjorts för kärnverksamheten

Sidas uppföljning visar att myndighetens förenklings- och utvecklingsarbete för att kunna lägga en större andel av personalens arbetstid på huvudprocesserna gav effekt mellan 2016 och 2018.⁷⁶ Andelen tid som användes för kärnverksamhet ökade från 65 procent till 69 procent.⁷⁷ Mellan 2018 och 2019 var sedan relationen mellan huvudprocesserna och övriga processer oförändrad.⁷⁸

Sida har ökat sin fältnärvaro

I budgetunderlaget för 2018–2020 konstaterade Sida att myndigheten behöver stärka sin närvaro i samarbetsländerna. Detta för att Sida ska kunna arbeta kontextspecifikt och bidra till att stärka det lokala ägarskapet. Enligt Sida är en stark fältnärvaro och en aktiv dialog med både samarbetsparter och utvecklingsaktörer avgörande för att arbetet ska vara relevant och effektivt. Närvaro i fält är också en förutsättning för att Sida i nära samarbete med sina samarbetspartner ska kunna följa upp genomförande och resultat av biståndet.⁷⁹

Regeringens mål om ett ökat bistånd och närvaro i konflikt- och postkonfliktländer innebär också att Sida behöver öka sin bemanning utomlands. Sidas uppföljning visar tydligt att så även har skett. Mellan 2017 och 2019 ökade antalet utlandsstationerade årsarbetskrafter med 9 procent. Regeringen har också förstärkt förvaltningsanslaget för att ge Sida förutsättningar att öka bemanningen.⁸⁰

Sida har hanterat ökningen av sakanslaget genom större och mindre arbetskrävande insatser

Sida har kunnat hantera den kraftiga ökningen av sakanslaget genom att fördela ut mer medel per insats och genom att välja insatser som är mindre arbetskrävande. Mellan 2015 och 2018 ökade Sidas förvaltningsanslag med 19 procent samtidigt som sakanslaget ökade med 42 procent.⁸¹ Mellan 2018 och 2019 gällde det omvända. Regeringen valde att låta sakanslaget ligga kvar på samma nivå som 2018 medan

⁷⁶ Mål i verksamhetsplanen för 2016: identifiera möjliga förenklingar på alla nivåer i organisationen för att frigöra tid och energi till kärnverksamheten. Obs, note ska inte vara kvar.

⁷⁷ Sida (2019) *Sidas årsredovisning för 2018*, s. 55. Sida införde en ny modell för redovisning av overheadkostnader 2016 vilket gör det svårt att göra jämförelser under en längre period.

⁷⁸ Sida (2020) *Sidas årsredovisning 2019*, s. 132.

⁷⁹ Sida (2017) *Sidas budgetunderlag 2018–2020*, s. 9.

⁸⁰ Regeringens proposition 2017/18:1 *Budgetpropositionen för 2018, utgiftsområde 7 Internationellt bistånd*, s. 63 och regeringens proposition 2019/20:1 *Budgetpropositionen för 2020, utgiftsområde 7 Internationellt bistånd*, s. 54.

⁸¹ Sidas regleringsbrev för 2015, 2016, 2017 och 2018.

förvaltningsanslaget förstärktes med 7 procent. Förvaltningsanslaget har relativt sett ökat något mer än sakanslaget under perioden 2015–2020.

Sidas behov av förvaltningsresurser påverkas bland annat av hur många insatser myndigheten administrerar under ett år. Av tabellen nedan framgår att under perioden 2015–2019 har antalet insatser som Sida betalar ut bistånd från legat på ungefär 2 000 per år, samtidigt som den utbetalade volymen biståndsmedel har ökat med 44 procent. Det innebär alltså att Sida har beslutat om större insatser. Under perioden har den genomsnittliga avtalslängden varit drygt fyra år. I och med att insatserna oftast är knutna till femåriga strategier är de sannolikt svårt att öka genomsnittslängden på insatserna.

Tabell 4.4 Antal insatser, genomsnittlig avtalslängd och genomsnittligt avtalsbelopp 2015–2019

År	2015	2016	2017	2018	2019
Antal insatser med utbetalning	2 077	2 000	1 963	2 065	2 001
Genomsnittlig avtalslängd (månader)	53	52	52	51	50
Genomsnittligt avtalsbelopp (tusen kronor)	39 700	43 400	47 200	53 600	52 700

Källa: Uppgifter från Sida september 2020. Uppgifterna skiljer sig något från Sidas redovisning i årsredovisning för 2019. Det beror på att avtal om insatser ändras och beslut om förlängningar och utökad budget gör att genomsnittsvärdena har ökat efter det att årsredovisningen beslutades.

Det som har störst betydelse för vilka förvaltningsresurser Sida behöver för att administrera en insats är om man sköter all administration själv, eller om man tecknar avtal med en annan biståndsorganisation som sköter styrningen och uppföljningen av partner i mottagarländerna. Sida använder i genomsnitt motsvarande fem gånger mer förvaltningsresurser per utbetalad krona till att administrera bilaterala biståndsinsatser i samarbetsländer jämfört med att administrera insatser inom ramen för de tematiska strategierna. En rapport från Expertgruppen för biståndsanalys visar att Sida för en förvaltningskostnad på motsvarande en krona under 2015–2018 kunde betala ut.⁸²

- ungefär 80 kronor inom tematiska strategier
- mellan 21–43 kronor inom regionala strategier
- ungefär 30 kronor inom bilaterala och regionala strategier i konflikt- eller postkonfliktländer
- ungefär 16 kronor inom bilaterala strategier i långsiktiga samarbetsländer.

Det är alltså tydligt att det är stora skillnader mellan hur mycket administration som Sida behöver lägga ned på olika typer av biståndsinsatser. Det är regeringen som beslutar om fördelning av medel till olika typer av strategier. Men så länge insatserna

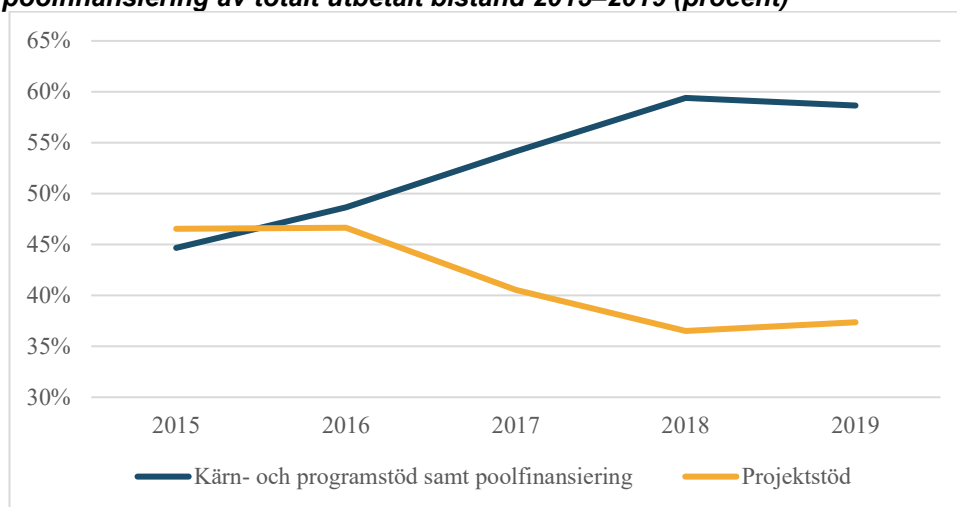
⁸² Vi har använt beräkningar redovisade i Expertgruppen för biståndsanalys rapport *Biståndets förvaltningskostnader: För stora? Eller kanske för små?*

ligger i linje med målen för en strategi kan Sida välja mellan att teckna avtal om insatser med multilaterala organisationer eller med lokala partner.

Sidas redovisning av vilka biståndsformer som har valts under ett år visar att myndigheten har hanterat att sakanslaget ökade mer än förvaltningsanslaget genom att i högre grad besluta om mindre arbetsintensiva biståndsformer. Generellt sett är projektstöd mer arbetskrävande att administrera för Sida eftersom öronmärkningen av sådana insatser är mer omfattande. Bistånd i form av kärnstöd, programstöd och poolfinansiering är bredare och innebär att Sida behöver lägga mindre tid på beredning och uppföljning.⁸³ Enligt Sida är det en medveten strategi att öka andelen kärnstöd. Men det handlar i första hand inte om att biståndsformen är mindre arbetskrävande utan om att Sida anser att kärnstöd generellt sett är mer flexibelt och ger mer effekt än projektstöd.

Figuren nedan visar hur andelen projektstöd respektive andelen bredare biståndsformer av totalt utbetalat bistånd har utvecklats 2015–2019. Andelen projektstöd minskade från 47 procent 2016 till 37 procent 2019. Under samma period ökade andelen bredare stöd från 45 till 59 procent.

Figur 4.1 Andel projektstöd respektive kärn- och programstöd samt poolfinansiering av totalt utbetalat bistånd 2015–2019 (procent)



Källa: Uppgifter från Sida 2020-09-18. Andelarna summerar inte till 100 procent eftersom vi inte redovisar utvecklingen för biståndsformerna Experter och annat tekniskt stöd, Andra kostnader i Sverige och Övrig. Under 2019 stod dessa biståndsformer för 4 procent av de samlade utbetalningarna.

Målet om att bli en mer aktiv part är svårt att följa upp

Sidas ledning vill att genomförandet av strategier i högre utsträckning ska möjliggöra innovativa och lokalt förankrade lösningar samt bygga på dialog och interaktion med

⁸³ Kärnstöd ges typiskt till civilsamhällesorganisationer för att stärka organisationens kapacitet. Typiskt för programstöd är att samarbetspartnern har ett stort eget ansvar för verksamhetens utformning och uppföljning. Vid poolfinansiering bidrar Sida och andra givare gemensamt till finansieringen av en insats.

samarbetspartner. Genomförandet ska vidare utgå från ett adaptivt arbetssätt där styrningen av insatserna under insatsperioden baseras på aktiv uppföljning.⁸⁴ Denna ambitionsökning innebär att befintliga arbetsuppgifter blir mer arbetskrävande, nya arbetsuppgifter tillkommer och att arbetet i högre grad kommer att behöva utföras på plats i ett samarbetsland. I det senaste budgetunderlaget äskade Sida om en förstärkning av förvaltningsanslaget med 100 miljoner kronor 2023, bland annat med hänvisning till att utvecklade arbetssätt och ökad fältnärvaro gör att kostnaderna för att genomföra bistånd kommer att öka. Enligt Sida är det nödvändigt att myndigheten lägger mer tid på mobilisering av kapital, dialog och uppföljning för att göra biståndet mer katalytiskt, effektivt och relevant.⁸⁵⁸⁶

I den senaste verksamhetsplanen skriver myndighetsledningen att det krävs en effektiv insatshantering och att myndigheten använder sina resurser på ett annat sätt för att frigöra tid för handläggare. Enligt Sida behöver dock inte det nya arbetssättet blir mer resurskrävande om Sida lyckas öka flexibiliteten i insatshantering och blir bättre på att prioritera eller prioritera bort utifrån risk och väsentlighet. Men Sida har för närvarande ingen tydlig plan för utvecklingsarbetet ska kunna finansieras genom omprioriteringar eller effektiviseringar. Vi har inte heller sett någon djupare analys av vilka ekonomiska konsekvenser som ambitionsökningen kan få. En viktig fråga med stor betydelse för förvaltningskostnaderna är hur många årsarbetskrafter som på längre sikt behöver stationeras utomlands. Sidas uppföljningssystem ger inte heller något svar på frågan om hur långt man har kommit i arbetet med att utveckla sitt arbetssätt. Det är därmed svårt för myndighetsledningen och regeringen att följa upp i vilken utsträckning verksamheten utvecklas i önskad riktning.

4.5.4 Svårt att värdera Sidas behov av förvaltningsanslag

Vår genomgång av Sidas årsredovisningar och budgetunderlag visar att det är svårt för en utomstående att värdera myndighetens behov av förvaltningsanslag. Det gör att regeringen inte har något bra underlag för att bedöma vilka konsekvenser en justering av Sidas sakanslag och dess fördelning på olika anslagsposter får för myndighetens behov av förvaltningsanslag.

Sidas årsredovisning innehåller mycket fakta om myndighetens kostnader och verksamhet. Ett kapitel beskriver verksamhetens inriktning och styrning men där gör Sida ingen koppling mellan verksamhet och ekonomi. Detta redovisas i avsnittet Förvaltningsanalys där Sida redovisar nyckeltal som regeringen kan använda för att följa verksamhetskostnaderna vid sidan av de myndighetsgemensamma nyckeltal

⁸⁴ Sida (2019) *Sidas verksamhetsplan för 2020–2022*.

⁸⁵ Sida (2020) *Sidas budgetunderlag för 2021–2023*.

⁸⁶ Regeringen har aviserat förstärkningar av förvaltningsanslaget fram till och med 2022. Av budgetpropositionen för 2019/20 framgick att förvaltningsanslaget ska ökas med 175 miljoner kronor 2020, och med 70 miljoner kronor både 2021 och 2022.

som också redovisas i årsredovisningen. Det är dock svårt att få övergripande bild av hur kostnaderna för verksamheten har utvecklats under året med hjälp av nyckeltalen. Det saknas också en mer utförlig analys av det i årsredovisningen.

Tabell 4.5 Nyckeltal som Sida redovisar i förvaltningsanalysen för 2019

Förvaltningskostnad, totalt och årlig kostnadsökning	Förvaltningskostnader finansierade via sakanslaget
Förvaltningsanslag i relation till utbetalade medel	Utfall och förvaltningskostnad per strategi och typ av strategi (exkl. gemensamma kostnader)
Andel total arbetstid, kostnad och intäkt per huvudprocess	Fältkostnadernas andel av Sidas totala kostnader
Utveckling för förvaltningskostnad kopplad till utlandsmyndigheterna	Nya tjänster utomlands; utsända och lokalanställda
Säkerhetskostnader vid utlandsmyndigheter	Valutakursförluster

I budgetunderlaget för 2020–2022 preciserade Sida jämförelsevis utförligt varför myndigheten behövde en förstärkning av förvaltningsanslaget. Totalt begärde Sida om en anslagsförstärkning på 150 miljoner kronor som myndigheten härledde till tio olika utvecklingsbehov. Flera av utvecklingsbehoven gäller arbetssätt och metodutveckling.

I underlaget för 2021–2023 argumenterar Sida mer övergripande för ett förstärkt förvaltningsanslag och begär en anslagsförstärkning på 100 miljoner kronor 2023. Sida motiverar det med att sakanslaget förväntas öka och att man behöver lägga mer tid på att mobilisera kapital, göra biståndet mer katalytiskt samt att kostnaderna för säkerhet fortsätter att öka.⁸⁷

⁸⁷ Sida (2020) *Sidas budgetunderlag för 2021–2023*.

5 Sidas styrning och uppföljning av strategigenomförandet

I detta kapitel analyserar vi hur Sida styr, följer upp och återrapporterar genomförandet av regeringens strategier. Analysen och bedömningarna utgår från de förutsättningar som vi har redogjort för i avsnitt 2.4 och 2.5.

5.1 Statskontorets och ESV:s sammanfattande bedömning

Vi bedömer att Sidas styrning, uppföljning och återrapportering av genomförandet av regeringens strategier i stort fungerar väl. Vi ser bland annat att:

- Sida har hittat sätt att tolka och hantera strategistyrningen så att den kan tas om hand på ett bra sätt i verksamhetsplaneringen.
- resultatuppföljningen och återrapporteringen har utvecklats positivt.
- Sida under senare år har arbetat för att bli en mer flexibel och lärande organisation.

Vi bedömer också att det finns ett antal områden där Sida behöver utveckla sin styrning och uppföljning och återrapportering. Vi ser bland annat att:

- operationaliseringen av strategierna brister i transparens. De förändringsteorier som Sida ska ta fram dokumenteras inte alltid tydligt i strategiplaner och strategirapporter. Vi ser också att Sida kan behöva utveckla hur man motiverar och dokumenterar val av partner på ett systematiskt och transparent sätt.
- Sidas interna regelverk för insatshantering fokuserar mer på administrativa krav och intern styrning och kontroll hos partnerorganisationerna än på resultatuppföljning. Givet detta finns risk för att den förflyttning som Sida vill göra från insatsberedning och planering till mer uppföljning och adaptiva arbetssätt försvåras.
- Sidas interna samordning och informationsutbyte ger inte strategiansvariga tillräckliga förutsättningar för att hitta och arbeta med synergier mellan strategier.
- Sida behöver fortsätta utveckla arbetet med att samlat följa upp och beskriva resultat på mål- och portföljnivå.
- Sida behöver säkra att den kunskap som efterfrågas av strategiteam och strategiansvariga enheter uppdateras och tillgängliggörs och att användningen av denna kunskap ökar i genomförandet av strategier.

5.2 Sidas styrning av strategigenomförandet

Det är en utmaning för Sida att integrera strategierna i den övergripande styrningen av myndigheten eftersom strategistyrningen är mer detaljerad, innehåller många mål och områden och utgår från många olika kontexter. Sida har dock över tid hittat sätt att tolka och hantera strategistyrningen så att den kan tas om hand på ett bra sätt i myndighetens verksamhetsplanering.

Sidas avdelningschefer delegerar delvis genomförandet av strategierna till enheterna. Strategiansvarig enhet tar fram en treårig (eller längre) strategiplan. Det är centralt att planeringen utgår från strategimålen och perspektiven i instruktionen. Planen ska säkerställa att planeringen och genomförandet skapar rätt förutsättningar för att bidra till strategimålen och att verksamheten bedrivs i enlighet med Sidas verksamhetsmål. I planeringen för 2020–2022 skulle särskilt verksamhetsmålen om fattigdom i fokus och Sidas breddade roll beaktas (se avsnitt 4.3.2).⁸⁸

Strategiplaner ska användas av enheter och sektioner som har i uppdrag att genomföra en strategi. Planen ska utgå från enhetens process för operationalisering och process för verksamhetsplanering. Enheten ska dokumentera sin förändringsteori och hur den ska genomföra och följa upp strategin under kommande år. Planen ska uppdateras årligen och beslutas av avdelningscheferna i samband med den årliga delegeringen. Enheten ska då bland annat förhålla sig till förändringar i kontexten samt ta om hand de utmaningar för det fortsatta genomförandet som enheten har identifierat i arbetet med den årliga strategirapporten.

5.3 Sida ska ta fram förändringsteorier i operationaliseringen

I operationaliseringen av en strategi ska ansvarig enhet ta fram en förändringsteori. Förändringsteorin ska baseras på tidigare erfarenheter, analys och evidens. Teorin är Sidas hypotetiska färdplan eller taktik där man beskriver vägval, prioriteringar och hur man avser att bidra till strategins mål.⁸⁹ I framtagandet av en förändringsteori behöver ansvariga enheter förhålla sig till att strategiunderlagen och strategidokumentet innehåller styrning och resonemang om risk, förändringsaktörer, målgrupper och förväntade resultat som ska integreras i förändringsteorin.

Förändringsteorin ska sedan ligga till grund för och vara ett stöd i de val av insatser, aktiviteter och partner som enheterna gör i genomförandet av strategin. Det innebär att det till exempel ska finnas en konkret hänvisning till förändringsteorin i den fas av beredningen där man förklarar hur en enskild insats relaterar till de prioriteringar som framgår av strategin. Strategiansvarig enhet ska helst formulera en förändringsteori

⁸⁸ Sida (2019) *Anvisning för Strategiplan*.

⁸⁹ *Ibid.*

för varje enskilt strategimål. För vissa strategier är det dock lämpligare att göra detta på tematiskt områdes- eller strateginivå.⁹⁰

Ansvarig enhet ska löpande uppdatera sina förändringsteorier utifrån ny kunskap om vad som behöver förändras för att den önskade förändringen ska uppstå och hur man bäst kan åstadkomma detta. Förändringar i kontexten kan föranleda att teorin behöver justeras. Med utgångspunkt i resultatuppföljningen ska enheterna vidare bedöma om insatserna i portföljen förväntas bidra till eftersträvd förändring eller resultat i linje med den befintliga teorin eller om insatserna behöver förändras. En förändringsteori om hur trafficking kan motverkas kan till exempel bygga på antagandet att arbetstillfällen motverkar trafficking. Ansvarig enhet ska då bedöma om insatserna och aktiviteterna i portföljen leder till att fler arbetstillfällen skapas. Enheten ska också bedöma om förändringsteorin fortfarande är relevant eller om kontexten har förändrats på ett sätt som innebär att teorin behöver justeras. Justeringar ska dokumenteras i strategiplaner och strategirapporter.⁹¹

5.3.1 Arbetet med förändringsteorier är ett utvecklingsområde

Av våra intervjuer framgår att Sida tar fram förändringsteorier för strategierna, men att dokumentationen av dessa varierar. Vår analys visar att beskrivningarna av förändringsteorierna är vaga och översiktliga. Sida redogör till exempel inte för de resonemang som ligger till grund för en förändringsteori. Det går därför inte att följa hur Sida har kommit fram till vad som behöver förändras och varför just de insatser och aktiviteter som genomförs har valts och hur de är tänkta att samspela. Kopplingen till tidigare erfarenhet, utvärdering och evidens är inte alltid tydligt angiven. Det här innebär inte att Sida saknar grund för att besluta om vilka insatser och partner som ska få bidrag, men att transparensen begränsas. Enligt Sida är en förklaring till den översiktliga beskrivningen att man vill minska tiden som läggs på beredning och planering för att kunna fokusera mer på uppföljning.⁹²

En annan anledning till att enheterna inte alltid redovisar sina förändringsteorier är att anvisningen för strategiplaneringen är relativt ny då den togs fram inför verksamhetsplaneringen för 2020–2022. Beroende på var i strategicykeln som strategiteamen befinner sig har de tillämpat anvisningarna i olika utsträckning. Team som befinner sig sent i cykeln har ännu inte behövt tillämpa de nya anvisningarna.

Den nuvarande anvisningen för strategiplanen anger en miniminivå för vad som strategiteamen behöver dokumentera vad avser förändringsteorierna. Anvisningen som föregick den nuvarande innehöll inte något absolut krav på att teamen skulle ta fram förändringsteorier. Detta eftersom anvisningen dessförinnan (den tredje i

⁹⁰ Sida (2019) *Anvisning för Strategiplan*.

⁹¹ *Ibid.*

⁹² Sidas kommentarer på rapportutkast 2020-10-07.

bakvänd ordning) var för ambitiös och resulterade i att enheterna lade mycket tid på planering. När det blev frivilligt att ta fram förändringsteorier tog vissa avdelningar fram egna mallar och stöd. Nuvarande anvisning om framtagande av förändringsteorier är mindre omfattande men ska följas av strategiteamen. Anvisningen har dock i dagsläget fått begränsat genomslag.

Enheten för verksamhetsstyrning arbetar med att ta fram stöd och en vägledning för hur enheterna ska operationalisera strategierna. Syftet med detta är att säkerställa att enheternas strategiplaner bygger på ett tillräckligt underlag.

5.4 Val av samarbetspartner sker i ”steg noll”

I de allra flesta fall innebär operationaliseringen av förnyade strategier att Sida arbetar vidare med de samarbetspartner och insatser som man tidigare har arbetat med. En förklaring till detta är att det ofta finns ett begränsat antal partner som Sida kan vända sig till och använda sig av.

Arbetet med att välja ut en ny partner inleds med att ansvarig enhet ser över insatserna och aktiviteterna i strategiportföljen. Portföljens relevans ska bedömas i förhållande till samhällsförändringar och vad andra givare gör, hur väl den matchar strategimål och annan styrning samt om den förväntas bidra till den förväntade förändringen. Här blir det tydligt att både portföljen och förändringsteorin kan behöva justeras. Steget där Sida identifierar nya partner kallas steg noll. Processen för att identifiera partner kan se olika ut men något av följande fyra sätt är vanligast

- Sida fortsätter att arbeta med befintliga partner
- Sida genomför en utlysning
- Sida kontaktas av en aktör som har en idé om en insats
- Sida tar fram en analys över möjliga partner inom ett område.

Vilket sätt som Sida väljer beror på vilken typ av bidrag det är fråga om och inom vilken strategi som insatsen ska genomföras. Det finns i dagsläget ingen förordning som reglerar hur en ansökan ska utformas eller skickas in till Sida. Däremot har Sida tagit fram interna dokument där kraven på vad en ansökan ska innehålla specificeras. För svenska organisationer som tar emot bidrag enligt den så kallade CSO-strategin⁹³ har Sida riktlinjer för vilka krav som ställs på en ansökan och på organisationerna samt hur ansökningsprocessen ska gå till.⁹⁴ En sådan ansökan föregås av en dialog mellan Sida och organisationen. Dialogen leder ofta till att Sida anger ett indikativt

⁹³ Strategi för stöd genom svenska organisationer i det civila samhället, UD 2016/10135/IU.

⁹⁴ Sida (2020) *Sidas riktlinjer för samarbetet med svenska strategiska partnerorganisationer (SPO) inom CSO-anslaget vad gäller ansökan och rapportering*, Version 3.0, 2020-06-18.

belopp som kan komma att beviljas. I samband med detta önskar Sida också att ett utkast av ansökan delas med myndigheten innan den lämnas in i färdigt skick.⁹⁵

När det gäller samarbeten med svenska myndigheter är riktlinjerna mer allmänt hållna.⁹⁶ Myndigheter kan skicka in projektförslag och ansöka om medel från Sida.⁹⁷

För Sidas bidrag tillämpas inte ett öppet ansökningsförfarande vilket ofta är fallet när andra myndigheter lämnar statsbidrag.⁹⁸ Enligt våra intervjuer arbetar Sida systematiskt och öppet i denna del av processen och val av partner dokumenteras enligt uppgift i beredningsplaner. Vi har emellertid inte fått ta del av dessa beredningsplaner och kan således inte bedöma kvaliteten i dokumentationen av de överväganden som myndigheten gör internt och i dialogen med framtida partner.

Sida menar att ett öppet ansökningsförfarande skulle bli svårt, ineffektivt och administrativt tungrovt. I vissa svåra och utsatta kontexter skulle också ett öppet förfarande försvåra eller till och med omöjliggöra svenska biståndsinsatser. Enligt våra intervjuer beror detta på att Sida i vissa länder ger stöd till organisationer med svag administrativ kapacitet. En annan förklaring är att Sida vill arbeta långsiktigt med att skapa förutsättningar för fortsatt utveckling inom strategiernas målområden. Det sker exempelvis genom institutionsuppbyggnad eller stöd till organisationer med ägarskap över nationella processer, snarare än att genomföra kortsiktiga insatser.

5.5 Hanteringen av insatser är Sidas kärnverksamhet

Insatshanteringen är Sidas huvudsakliga kärnverksamhet. Det är genom denna som myndigheten genomför regeringens strategier. Sidas process för att hantera insatser består av fyra steg som styr de val, bedömningar och avvägningar som beslutsfattare och handläggare gör i hanteringen av en insats:

1. Planera beredning – i detta steg förbereder ansvarig enhet beredningen, tar ställning till vissa grundläggande krav som måste vara uppfyllda och beslutar om vilka kompetenser som behövs för att hantera insatsen.
2. Bereda och avtala – i detta steg bedömer man i vilken utsträckning partnern lever upp till ett antal kriterier eller om Sida eller partnern behöver göra några insatser för att öka partners kapacitet och förmåga att genomföra insatsen på ett effektivt sätt. Steget innefattar även att fatta beslut om insats och att ingå avtal med partner.

⁹⁵ Sida (2020) *Sidas riktlinjer för samarbetet med svenska strategiska partnerorganisationer (SPO) inom CSO-anslaget vad gäller ansökan och rapportering*, Version 3.0, 2020-06-18, s. 3–4.

⁹⁶ Brief information to Sida's cooperation partners, Sida maj 2014.

⁹⁷ www.sida.se/Svenska/Samarbetspartner/aktorsgrupper/Offentlig-sektor/myndigheter-i-utvecklingssamarbetet/riktlinjer-for-myndighetssamarbete/, hämtad 2020-09-16.

⁹⁸ Tillväxtverket, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor och Kulturrådet styrs i denna del av sin verksamhet av förordningar som ställer mer eller mindre detaljerade krav på den som ska få ta emot bidrag.

3. Genomföra, följa upp och styra – i detta steg sker det praktiska genomförandet av insatsen och den årliga rapporteringen till Regeringskansliet.
4. Avsluta insats – i detta steg avslutar Sida insatsen och tar fram en rapport som man använder för lärande inom myndigheten och hos partnern.

5.5.1 Insatshanteringen ställer höga krav på chefer och handläggare

I insatshanteringen måste Sidas personal hantera flera olika frågor. Det handlar bland annat om ämnesmässiga avvägningar och bedömningar. Men de ska också göra ingående bedömningar av partnern, ofta av såväl juridisk som revisionsmässig karaktär. Till exempel ska man bedöma partnerns organisatoriska kapacitet till mål- och resultatstyrning, intern styrning och kontroll samt system och rutiner för att förebygga och åtgärda korruption. Men man ska även bedöma partnerns kapacitet att göra upphandlingar och det upphandlingsregelverk som blir tillämpligt.

Processen för att hantera biståndsinsatser är fastslagen men inte formellt beslutad. I stället formaliseras processen via en intern regel för hantering av biståndsinsatser som beslutats av generaldirektören och ett digitalt system för insatshantering. Regeln och de hjälptexter som finns i systemet ger dock inte alltid tydliga svar på hur de bedömningar som Sidas medarbete behöver göra ska gå till eller vad de ska innehålla. När det gäller upphandlingskapacitet ska man bedöma om partnern kan leva upp till Sidas krav på konkurrens, objektivitet och effektivitet och om det finns sätt att ta hand om misstänkta korruptionsfall. Av regeln eller hjälptexten framgår dock inte vilka Sidas krav i dessa hänseenden är och vad som är en godtagbar nivå.

Insatshanteringen ställer således höga krav på att beslutsfattare och handläggare kan göra självständiga avvägningar och bedömningar. Det är möjligt att välja bort vissa steg och moment, men historiskt sett har handläggarna inte utnyttjat den möjligheten i så stor utsträckning. Det har lett till att beredningarna har dragit ut på tiden och att den interna dokumentationen har blivit omfattande. Av våra intervjuer framgår att detta till viss del är en fråga om hur länge en person har varit på sin position och att de som är förhållandevis nya tenderar att ta det säkra för det osäkra. Men det handlar också om att Sida granskas från många olika håll.

Att det uppstår oklarheter om de juridiska förutsättningarna att genomföra strategierna är en uppfattning som lyfts fram i våra intervjuer, särskilt vad gäller innovativa eller mer komplexa insatser. Sådana oklarheter kan både leda till att fel begås och att planerade utbetalningar till partner måste flyttas fram eller hindras. Eftersom problematiken är utbredd är det rimligt att detta definieras som en

verksövergripande risk i Sidas övergripande riskanalys. Detta har också diskuterats, men en sådan risk kom inte med bland de risker som lyftes i riskanalysen för 2019.⁹⁹

5.5.2 Intern styrning och kontroll genomsyrar insatshanteringen

Sida omfattas av förordningen om intern styrning och kontroll. Sida har även integrerat intern styrning och kontroll i insatshanteringen genom sina interna regelverk. De interna reglerna innehåller även krav om att Sidas partner också ska ha en betryggande intern styrning och kontroll. Det är dock inte ett krav enligt förordningen. Inte heller Sidas instruktion innehåller några sådana krav. Där framgår enbart att de avtal Sida ingår ska reglera uppföljning, utvärdering och revision.¹⁰⁰

Det är skillnad på processen för att upprätthålla en intern styrning och kontroll på verksövergripande nivå och den typ av kontroll som Sida använder sig av i insatshanteringen. Intern styrning och kontroll i förordningens mening omfattar bara den verksamhet som en myndighet bedriver eller ansvarar för. Kravet på myndighetsledningens interna styrning och kontroll sträcker sig inte längre än till myndighetens verksamhet och de resultat som myndigheten helt förfogar över.¹⁰¹ Partnerorganisationerna lyder inte under förordningen om intern styrning och kontroll. Att Sida genom beslut och avtal för över likartade krav på partnerorganisationerna gör hanteringen mer resurskrävande och att Sida och partnerorganisationerna lägger mer tid än vad som kanske är nödvändigt på beredning och förhandskontroll.¹⁰²

Regeringen ställer särskilda krav på att Sida ska göra riskbedömningar både på insats- och strateginivå och att dessa ska vara en integrerad del i beredning, genomförande och uppföljning.¹⁰³ Insatshanteringsregeln ska tillämpas för alla insatser som finansieras med sakanslag eller med medel från andra givare där Sida eller en utlandsmyndighet fattar beslutet. Regelverket med bilagor är omfattande och innehåller ett stort antal krav, men också många undantag. Det fokuserar i huvudsak på interna arbetsätt och rutiner snarare än på att operationalisera krav i lagstiftning och internationella överenskommelser. Regeln kompletteras av cirka 200 sidor hjälptexter.

I regeln och dess bilagor slår Sida fast flera utgångspunkter och förhållningssätt som ska genomsyra all hantering av insatser. Några av kraven kan hänföras till intern

⁹⁹ Sida (2019) *Höstuppföljningsrapport 2019 bilaga 1*, 2019-10-09.

¹⁰⁰ 4 § 1 st. p. 7 förordning (2010:1080) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida).

¹⁰¹ Ekonomistyrningsverket (2017) *Tillämpningen av förordningen om intern styrning och kontroll*, s. 13.

¹⁰² Eftersom Sida internt benämner även den kontroll som är kopplad till genomförandet av strategierna som krav på "intern styrning och kontroll" kommer även vi att tillämpa denna terminologi i det följande.

¹⁰³ Regeringskansliet Utrikesdepartementet (2017) *Riktlinjer för strategier inom svenskt utvecklingssamarbete och humanitär bistånd, Bilaga till regeringsbeslut 2017-12-21 (UD2017/21053/IU)*.

styrning och kontroll. Andra är ämnesmässiga, exempelvis fattiga människors perspektiv på fattigdom, miljöperspektiv och konfliktperspektiv.

Kraven är ibland formulerade som aktiviteter som handläggarna ska göra. Det kan till exempel vara att hämta in och arkivera en viss typ av dokument. Kraven riktar sig även till partnerorganisationerna och handlar då oftast om formella och administrativa förutsättningar. I avtalen ska Sida också ställa krav på finansiell och narrativ rapportering för att kunna bedöma insatsens måluppfyllnad. Handläggarna ska också ta ställning till om samarbetsparten får vidareförmedla medel till en tredje part samt på vilka villkor det får ske. I de fall då detta sker ska Sidas krav på intern styrning och kontroll överföras till den part som tar emot medlen.

Regeln innehåller även flera undantag. Det går till exempel att hantera garantiinsatser eller insatser med små belopp enligt särskilda regler. Men det finns även undantag från grundläggande bestämmelser för vanliga insatser. Normalt ska en partner vara identifierad innan man fattar beslut om att inleda en beredning, men detta krav går att göra undantag ifrån.¹⁰⁴ Det framgår dock inte av regeln vilka omständigheter som kan vara skäl för ett sådant undantag.¹⁰⁵ En beslutfattare kan även göra större förändringar i beslutad avtalsmall, avvika från en expertfunktions råd, använda andra former av kontroll än revision samt använda icke-bindande avtal som insatsavtal.¹⁰⁶ Enligt Sida används dock dessa undantag sällan.

5.5.3 Det är svårt att se vilka krav som är obligatoriska

Vår analys av regelverket och dess bilagor visar att det är svårt att förstå vilka krav i regelverket som är obligatoriska och vilka som kan väljas bort. Även om det finns stöd att få från Enheten för stöd till effektiv insatshantering och metoder så finns det inte någon tydlig praxis för när och i vilka fall undantagen kan tillämpas.

I våra intervjuer har Sida framhållit att regelkraven är uppdelade dels i sådant som varje dispositionsrättshavare måste uppfylla, dels i sådant där det finns utrymme för en egen bedömning. Men regeln ger inte några svar på vad lagstiftningen ställer för krav på Sida och vilka krav som bottnar i interna arbetssätt och rutiner. Vi har inte heller fått några tydliga svar på vilka krav som är obligatoriska. Det här gör att det kan vara svårt för Sidas samarbetspartner att förstå vilka krav som ställs på dem. En partner kan ha flera avtal med Sida där villkoren skiljer sig åt på grund av att avdelningarna har gjort olika tolkningar av vilka krav de bör ställa.

¹⁰⁴ Regel för att hantera biståndsinsatser, 2019-09-02, § 1.1, s. 4.

¹⁰⁵ Ibid, § 1.2, sid. 5.

¹⁰⁶ Ibid, § 2.9, sid. 9–10.

5.5.4 Mer fokus på förhandskontroll än på resultatuppföljning

Regeln och dess hjälptexter fokuserar främst på att formella krav ska vara uppfyllda innan ett avtal sluts mellan Sida och partnerorganisationen. Organisationernas förmåga att administrera och hantera bidraget hamnar därmed i fokus.

Enligt regeln ska uppföljningen utgå från förhållningssättet om risk och väsentlighet, och baseras på en nära och öppen dialog med samarbetspartnern. Utöver rapportering av resultat och revision inriktad mot frågor som handlar om intern styrning och kontroll arbetar Sida med resultatuppföljning via fältbesök. Detta har i våra intervjuer beskrivits som nyckeln till information och kunskap om vad som görs inom olika insatser. Fältbesök i kombination med utvärderingar är ett sätt att både kontrollera att samarbetspartens rapportering stämmer och att lära sig mer om vad som fungerar. Vissa saker ska strategiteamen dokumentera utifrån insatsavtalet. Men beslutsfattare och handläggare kan även välja att göra, följa upp och dokumentera fältbesök och årsmöten samt använda sig av utvärderingar. Det framgår dock inte av regeln eller hjälptexten vad sådan uppföljning, rapportering och dialog ska innehålla.

I stället handlar kraven om hur ändringar i insatserna ska dokumenteras och av vem de ska beslutas. Totalt finns 13 krav som gäller uppföljningen. Två av dessa handlar om uppföljning av resultat. Det handlar dels om att en handläggare årligen och i slutet av en insats ska göra en resultatuppdatering, dels om att Sida ska bedöma hur insatsen fortsatt bidrar till att målen uppnås genom att ta ställning till den rapportering som kommer in från samarbetspartnern. Övriga krav är administrativa, att tillägg av mer pengar i en insats kräver nya riskbedömningar och nya avtalsvillkor.

I vår enkät instämde 52 procent av medarbetarna i påståendet att de lade mer tid på planering och beredning av beslut än på uppföljning av genomförandet och resultaten. Av de svarande höll 30 procent inte med om påståendet. Vår enkät visar också att 33 procent av medarbetarna anser att den uppföljning som de gör framförallt handlar om kontroll av avtal och mindre om resultat. Även om 47 procent av medarbetarna inte höll med om detta så tyder resultatet på att det finns skillnader i vad man fokuserar på i insatshandlingen och i uppföljningen.

5.5.5 Utmaning att samordna strategigenomförandet

Sida ska eftersträva samordning och synergier både inom en strategi och mellan olika strategier.¹⁰⁷ Regeringen vill att Sida ska eftersträva en helhetssyn på det samlade svenska stödet till ett land eller en region i genomförandet och uppföljningen. Det handlar om att insatser som genomförs inom ramen för bilaterala, regionala och

¹⁰⁷ Regeringskansliet Utrikesdepartementet (2017) *Riktlinjer för strategier inom svenskt utvecklingssamarbete och humanitär bistånd, Bilaga till regeringsbeslut 2017-12-21 (UD2017/21053/IU)*, s. 4.

globala strategier ska kunna stärka och komplettera varandra. Vår studie visar dock att det finns olika hinder för sådan samordning.

Några av dessa hinder har att göra med regeringens styrning (se avsnitt 3.5), medan andra är kopplade till Sidas organisation och handläggarsöd. Sidas närvaro i olika länder gör det möjligt att identifiera relevanta synergier med strategier på regional och global nivå. Det förutsätter dock att Sidas personal känner till de insatser som genomförs inom ramen för andra strategier som kan vara relevanta att samordna med de egna insatserna. I dag kan Sida ge bidrag till samma organisation via en bilateral och en tematisk strategi utan att de som arbetar med strategierna känner till detta. Därmed försvåras samordning mellan strategier. För att komma till rätta med detta ser Sida över sin huvudprocess inom ramen för sitt digitaliseringsarbete. I det arbetet tittar man på hur olika digitala system och handläggarsöd kan utvecklas.¹⁰⁸

Det finns också goda exempel på när samordning och synergier har kommit till stånd. Ett sådant är Power Afrika där Sida har knutit ihop arbetet på den globala-, regionala- och landnivån. Ett annat exempel är samarbetet mellan det humanitära biståndet och de bilaterala strategierna. Det handlar om att de som ansvarar för den humanitära strategin tar fram gemensamma humanitära krisanalyser tillsammans med dem som arbetar med de bilaterala strategierna för att se om och hur humanitära medel kan fhasas ut och ersättas av mer långsiktiga insatser.

Vidare kan samordning mellan strategier underlättas av geografisk närhet. Det kan till exempel vara lättare att samordna strategier som genomförs av enheter vid huvudkontoret än om den ena strategin genomförs av en enhet i Stockholm och den andra av en utlandsmyndighet. Tillgång till naturliga möten och kontaktytor mellan strategiteam underlättar samtal om gemensamma utmaningar och möjlighet att komplettera varandra. Det är således en utmaning för Sida att de tematiska strategierna genomförs av enheter vid huvudkontoret medan merparten av de bilaterala strategierna genomförs av utlandsmyndigheterna.

5.6 Resultatuppföljningen utgår från målen för strategierna

Sidas samarbetspartner ska följa upp den verksamhet som de har fått medel för att genomföra och rapportera insatsernas resultat till Sida. Uppföljningen utgår från målen i strategierna. Information om resultatet av insatser summeras och bedöms på strateginivå och förs uppåt i organisationen. Rapporteringen ligger sedan till grund för Sidas styrning och utveckling av verksamheten samt för åiterrapporteringen till regeringen.

¹⁰⁸ Så kallade dashboards, det vill säga rapporter som illustrerar data om strategiportföljen på olika sätt, är ett exempel på hur Sida arbetar med detta i dag.

5.6.1 Årlig uppföljning av verksamhet och resultat per strategi

Sida ska årligen rapportera resultaten av genomförda insatser till Regeringskansliet.¹⁰⁹ Detta sker genom att Sida tar fram rapporter för alla strategier. Strategirapporterna är sammanfattande lägesrapporter där Sida analyserar och bedömer insatsernas resultat och hur utvecklingen har gått i förhållande till strategins mål. Den sammanfattande bedömningen av utvecklingen mot målen och portföljens relevans görs med hjälp av trafikljussystemet (se avsnitt 4.3.9).

Rapporterna ligger sedan till grund för de samråd mellan Utrikesdepartementet och Sida som sker två gånger om året – en gång på våren och en gång på hösten. I samråden deltar främst de som ansvarar för en strategi inom Utrikesdepartementet respektive Sida, men även andra myndigheter och departement kan delta.

Under det näst sista året i en strategiperiod ska Sida ta fram en fördjupad strategirapport. Innehållet kan variera mellan strategier, men enligt regeringens riktlinjer ska en fördjupad strategirapport innehålla:

- en redovisning och analys av måluppfyllelsen
- ett resonemang om Sveriges bidrag till förändringar
- ett resonemang om hur de fem perspektiven har genomsyrat verksamheten
- en analys av relevanta förändringar i sammanhanget
- en analys om vad som har fungerat bra och mindre bra i genomförandet av strategin, samt vilka åtgärder som vidtagits för att komma till rätta med problem
- rekommendationer inför kommande strategiperiod
- slutsatser från uppföljning, utvärderingar och analyser som gjorts under perioden.¹¹⁰

Listan skapar förväntningar på mer information än den som de fördjupade rapporterna faktiskt ger. Vår analys visar att redovisningen ofta är övergripande och kortfattad. Skälet till detta är att formatet inte tillåter att Sida lägger ut texten och underbygger de konstateranden som man gör i rapporterna. Med utgångspunkt i enbart strategirapporten blir det därför svårt för regeringen att ompröva och motivera val av inriktning, områden och mål i framtida strategier.

5.6.2 Fokus på resultatuppföljning på insatsnivå

Sida följer upp resultat på fyra nivåer, tematisk, strategimål, portfölj och insats. På insatsnivå följer Sida upp målen för respektive insats. På portföljnivå ska Sida följa upp om insatserna och aktiviteterna inom en strategi är relevanta i relation till strategimålen och om de tillsammans bidrar till eftersträvd förändring i linje med

¹⁰⁹ Regeringskansliet Utrikesdepartementet (2017) *Riktlinjer för strategier inom svenskt utvecklingsamarbete och humanitärt bistånd, Bilaga till regeringsbeslut 2017-12-21 (UD2017/21053/IU)*, s. 8.

¹¹⁰ *Ibid.*, s. 8–9.

förändringsteorin. På målnivå används tillgänglig statistik och annan data om utvecklingstrender i de kontexter där Sida är aktiv för att bedöma utveckling mot strategimål. Den tematiska uppföljningen är en aggregerad uppföljning där resultat från de olika strategierna vägs samman.

Enligt vår enkät upplever 68 procent av de svarande att de lägger mer tid på uppföljning av insatsnivå än på portföljnivå. Oaktat att tid behöver läggas på uppföljning av enskilda insatser så behöver tid också läggas på uppföljning av hur dessa insatser tillsammans bidrar till måluppfyllelse. För att främja lärande och utveckling är det angeläget att analysera hur enskilda insatser resultat påverkar förutsättningarna för och resultaten av andra insatser samt hur insatserna tillsammans bidrar till den förändring som Sida vill åstadkomma. Förutsättningarna för att göra detta ökar om valet av insatser utgår från en förändringsteori.¹¹¹

Uppföljning på portföljnivå ska utgå från strategiernas förändringsteorier.¹¹² Förändringsteorier ger en struktur för uppföljning och utvärdering på portföljnivå, men arbetet med förändringsteorier är ett utvecklingsområde för Sida (avsnitt 5.3.1). Av våra intervjuer framgår att Sida har tämligen detaljerade system för uppföljning på insatsnivå, men att det många gånger saknas verktyg och stöd för uppföljningen på portföljnivå. Merparten av de utvärderingar som genomförs av konsulter inom ramen för strategierna är dessutom riktade mot enskilda insatser. I våra intervjuer har fler utvärderingar på portfölj- eller strateginivå efterfrågats.

Förutsättningarna för att redovisa resultat och effekter på portföljnivå minskar om man fokuserar allt för mycket på enskilda insatser. Av de som svarade på vår enkät ansåg knappt hälften att trafikljusen speglade utvecklingen i den strategi som de arbetade med på ett bra sätt. Enligt intervjuerna har många team en ambition att göra samlade resultatanalyser när de närmar sig slutet av en strategiperiod, men det är oklart vilket genomslag detta arbetssätt har fått i organisationen.

5.6.3 Det är en utmaning att aggregera och följa upp resultat

I vårt arbete har det framkommit flera synpunkter på Sidas uppföljning och den återrapportering som myndigheten lämnar till regeringen och Regeringskansliet. En sådan synpunkt är att det inte går att ta ställning till frågor om samhällsekonomisk effektivitet och kostnadseffektivitet utifrån underlagen. Andra intervjupersoner har framfört att rapporteringen ser ut som den gör eftersom regeringen inte är tydlig med vad den behöver för information i regleringsbrevet och i strategierna.

I sin uppföljning behöver Sida förhålla sig till och utgå från riksdagens mål för biståndet, policyramverkets tematiska områden och perspektiven i instruktionen. När

¹¹¹ Sida (2014) *Lessons and Reflections from 84 Sida Decentralised Evaluations 2013 – a Synthesis Review*. 2014:1.

¹¹² Sida (2019) *Metodstöd - bedömningskriterier trafikljus 2019 – slutgiltig*.

det gäller de tematiska områdena så anpassar regeringen dessa utifrån kontexten i respektive strategi. Styrningen är därmed kontextspecifik samtidigt som den också ska bidra till att Sidas verksamhet som helhet ska utgå från perspektiven i instruktionen och omfatta policyramverkets samtliga tematiska områden. Det innebär dock att resultat kommer att mätas på många olika sätt beroende på kontext.

Som en följd av detta behöver Sida använda sig av flera olika tekniker och metoder för att följa upp resultat. Återrapporteringen fokuserar därför både på enskildheter och detaljer och väldigt övergripande svar i form av trafikljusbedömningar. Olika aktörer i systemet behöver information på olika nivå, och med olika detaljeringsgrad, vilket ställer krav på att Sida redovisar olika typer av information.

Sidas verksamhet är inte helt enkel att redovisa i enlighet med gällande modell för årsredovisning. Forskning visar till exempel att det är svårt att slå fast i vilken utsträckning som en viss insats inom utvecklingsarbetet påverkar utfallet på den samhällsnivå där strategimålen sätts.¹¹³ Målen berör verksamhet som involverar många andra aktörer än Sida. Det är därför ofta svårt att spåra vad svenskt bistånd har bidragit med inom ett visst område. Effekterna av vissa insatser kan dessutom uppstå lång tid efter att de har genomförts. Det är därför svårt för Sida och i sin tur regeringen att årligen återrapportera till riksdagen hur de tilldelade medlen har gjort avtryck i olika länder och inom olika områden.

Vår övergripande bild är att uppföljningen och återrapporteringen har utvecklats positivt under senare år. Av våra intervjuer framgår att det inom Sida finns en medvetenhet om att man behöver bli bättre på att följa upp strategierna. Det handlar om att utveckla redovisningen av resultat på insatsnivå såväl som på portföljnivå.

Av våra intervjuer med Utrikesdepartementet framgår att Sida behöver redovisa på en nivå som gör resultaten begripliga. Det kan handla om att Sida behöver beskriva sina förändringsteorier och hur insatserna bidrar till förändring som ligger i linje med målen i strategierna och det riksdagsbundna målet. Inom Sida finns en förståelse för att redovisningen behöver göra det möjligt för regering och riksdag att se att de samlade insatserna och aktiviteterna leder till resultat i rätt riktning.

Vi kan också konstatera att Utrikesdepartementet och Sida har diskuterat uppföljning och resultatredovisning i flera år. Det finns därmed en struktur för återkoppling och diskussion om hur bland annat årsredovisningen kan utvecklas. Det finns också särskilda funktioner med ansvar för att arbeta med utvecklingen av uppföljningen och redovisningen av resultat inom såväl Utrikesdepartementet som inom Sida.

¹¹³ Se till exempel Honig, Dan (2019) *Navigation by Judgment: Why and When Top Down Management of Foreign Aid Doesn't Work*.

5.7 Analys och evidens bidrar till verksamhetens kvalitet

I syfte att utveckla biståndsverksamheten och leva upp till sitt uppdrag som expertmyndighet inhämtar, sammanställer och sprider Sida erfarenheter och evidens inom myndighetens verksamhetsområde. Sida inhämtar kunskap både från den egna verksamheten och från andra aktörer.

Sida gör multidimensionella fattigdomsanalyser av de länder och regioner där myndigheten verkar. Det har även gjorts globala analyser inom ramen för de tematiska strategierna. Med utgångspunkt i sådana analyser identifierar Sida och regeringen relevanta tematiska områden och mål för strategierna. I ett nästa steg ligger analyserna till grund för Sidas förändringsteorier och operationalisering av strategierna.

Under genomförandet av strategierna tar Sida fram kunskap om till exempel vilka insatser och aktiviteter som fungerar, förändringar i kontexten och hur den samlade portföljen av insatser och aktiviteter skapar förutsättningar för att nå strategins mål. Sida fokuserar här främst på uppföljning och kunskapsgenererande på insatsnivån, bland annat genom att man drar slutsatser på insatsnivå om vad som har fungerat bra respektive mindre bra.¹¹⁴

Sida använder också kunskap från utvärderingar av insatser. Varje år sammanställer utvärderingsenheten de utvärderingar som enheter och utlandsmyndigheter gör i syfte att identifiera kunskap som är möjlig att generalisera. Enheten har dock begränsade resurser och behöver därför överlåta en del av arbetet med att sammanställa och föra ut evidens till de tematiska nätverken. Enheten har i dag inte heller något uppdrag att vara involverad i operationaliseringen av strategierna.

Sida inhämtar även kunskap från andra givare och aktörer samt har god tillgång till relevant forskning och utvärdering. Utmaningen för Sida är att sortera, sammanställa och tillgängliggöra kunskapen på ett sätt som gör att den kan användas i strategigenomförandet. Bredden i verksamheten gör även att mycket kunskap om samhällsutveckling är relevant för Sida och det är ofta svårt att sortera ut det som är evidensbaserad kunskap. Inom många områden pekar forskningen också åt olika håll.

5.7.1 Incitament för lärande och tillämpning av evidens

Verksamhetens bredd och svårigheten att fastställa vad som är evidensbaserad kunskap utgör två utmaningar kopplade till Sidas arbete med att bli en mer lärande organisation. Ett annat möjligt hinder vad gäller lärande handlar om vilka incitament som finns inom Sida för att sprida kunskap om insatser som inte har fungerat så väl. För att verksamheten ska kunna utvecklas i önskvärd riktning är det viktigt att Sida

¹¹⁴ Så kallade conclusion on performance.

inhämtar och använder kunskap om vad som har fungerat respektive inte har fungerat i genomförandet av olika strategier. Vår enkät visar att drygt hälften av de svarande instämde med påståendet att man inom Sida tycker att det är viktigt att också lyfta fram insatser och annat som inte har fungerat så bra i utvecklingssyfte.

Av våra intervjuer framgår att Sida behöver utveckla arbetet med att tillämpa den kunskap som myndigheten har i genomförandet av strategier. Detta framgår också av en utvärdering där det konstateras att Sida tidigare har haft svårt att tillämpa erfarenheter och kunskap från utvärderingar.¹¹⁵ I vår enkät svarade drygt hälften att de ansåg att egna erfarenheter används i operationaliseringen av en strategi. Knappt hälften instämde i påståendet att evidens från andra aktörer används vid förnyandet av strategier.

Sida har gjort olika insatser för att stärka incitamenten för lärande i myndigheten, som till exempel att arbeta med kultur och ledarskap, förmågor, arbetssätt, system och processer. Sida har tydliggjort vilka funktionella kompetenser som myndigheten behöver ha för att lyckas och där har förmågan att lära lyfts fram som central. Sida har också utvecklat en struktur för kompetensutveckling där medarbetarna får träna på att använda olika verktyg för lärande. Därutöver följer man i utvecklingssamtalen upp hur medarbetarna lever upp till de funktionella kompetenserna. Sidas chefer har varit en viktig målgrupp för satsningen och myndighetsledningen vill utveckla ett tillitsbaserat ledarskap för att ge medarbetarna utrymme att använda sin kompetens och sina erfarenheter i genomförandet av verksamheten.

5.7.2 Lärdomar från en kontext behöver oftast anpassas till en annan

En utmaning när det gäller tillämpning av evidens och erfarenheter är att det är svårt att överföra slutsatser mellan olika kontexter. Orsakssamband vad gäller insatser och resultat är ofta både kontextberoende och föränderliga. Vissa typer av insatser går att överföra från ett land till ett annat, medan andra insatser är helt kontextberoende. Erfarenheter från insatser inom teknik, energi och hälso- och sjukvård kan ofta överföras från ett land till ett annat medan erfarenheter av demokratiutveckling är svårare att överföra. Sida konstaterar dock att det ofta är möjligt att använda tidigare erfarenheter även inom områden som demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet.¹¹⁶ Många medarbetare har till exempel med sig erfarenheter och exempel på god praxis efter att ha tjänstgjort i flera olika länder och arbetat med olika strategier. Därutöver arbetar Sida ofta med samma eller liknande partner även om kontexten skiljer sig åt.

¹¹⁵ Sida (2014) *Lessons and Reflections from 84 Sida Decentralised Evaluations 2013 – A Synthesis Review – Final Report*.

¹¹⁶ Sidas kommentarer på rapportutkast 2020-10-07.

5.7.3 Sidas partner behöver kunna arbeta adaptivt

Trots de svårigheter som kan finnas med att identifiera vad som är generaliserbar kunskap finns det således ofta en potential i att tillgängliggöra och använda god praxis. Sådana lösningar kan dock behöva anpassas till olika kontexter vilket ställer krav på att Sida arbetar adaptivt. Det handlar om att se till så att insatser kan anpassas till den kunskap som fås genom uppföljning om vad som fungerar i en viss kontext. I grova drag handlar det adaptiva arbetssättet om att inte låsa fast genomförandet av insatser i förväg. I stället ska en löpande resultatuppföljning göra det möjligt att anpassa insatsen till vad som visar sig fungera och om förutsättningarna förändras.

I praktiken är det partnerorganisationerna som, med stöd av Sida, ska kunna arbeta mer adaptivt. Detta gäller särskilt de gånger då sambanden mellan insats och resultat är mer komplexa och där det saknas beprövade lösningar. Erfarenheter har visat att det sällan går att veta exakt vilka hindren som står i vägen för måluppfyllelse är. Det är därmed möjligt att på förhand avgöra vilken typ av insats som kommer att fungera. I en adaptiv ansats behandlas planer som hypoteser som testas och justeras under tiden som man lär sig mer om ett problem och om kontexten.

Vår enkät visar att 68 procent av medarbetarna instämmer i påståendet att de justerar insatser löpande med utgångspunkt i uppföljning och i dialog med partnern. Sida har inlett en utveckling mot ett mer adaptivt arbetssätt, men enligt våra intervjuer så finns det fortfarande behov av utveckling. Det handlar bland annat om att göra fler fältbesök, föra en tätare dialog med partnerorganisationerna och se till så att de har resurser att arbeta adaptivt med resultatuppföljning.

5.7.4 Sida kan skapa bättre förutsättningar för ett adaptivt arbete

En studie från 2018 lyfter fram att Sida behöver hitta en bättre balans mellan den uppmärksamhet som de ägnar frågor om intern styrning och kontroll respektive resultatuppföljning.¹¹⁷ En del av Sidas utvecklingsarbete när det gäller uppföljning av resultat handlar också om just detta.

Alla som vi har intervjuat känner till ledningens hållning att Sida bör fokusera mer på resultatuppföljning. Det finns även en samsyn om att uppföljning och lärande är viktigt och att det utvecklingsarbete som pågår går i rätt riktning. Sidas arbete med intern styrning och kontroll i relation till partnerorganisationerna är dock fortsatt arbetskrävande. Även om kraven på intern styrning och kontroll är förenliga med ett adaptivt arbetssätt så har arbetet med dessa frågor än så länge inte minskat tillräckligt för att den önskade förflyttningen ska ha kunnat göras. Sida kan även skapa bättre förutsättningar för ett adaptivt arbetssätt genom att skriva sina avtal så att de inte låser fast en insats i förutbestämda prestationer. Det är viktigt att Sidas partner kan

¹¹⁷ Gouzo, J. et al. (2018) *Study on Cooperation Partners experiences of the interaction with Sida*. Stockholm: Niras.

justera insatser utifrån uppföljning och kunskap om vad som fungerar och inte fungerar i relation till målen och Sidas förändringsteori.

Även regeringens styrning kan ibland stå i vägen för ett adaptivt arbetssätt. Så länge de tematiska områdena och målformuleringar i strategierna är tematiskt renodlade och övergripande så ger strategierna Sida möjlighet till anpassning av insatser. Ska-kraven i strategiernas verksamhetsdel kan dock hindra Sida från att välja partner och insatser utifrån vad som förväntas ge bästa sammanlagda resultat. Verksamhetsdelen i strategierna kan innehålla skrivningar om hur strategierna ska genomföras och detta kan utgöra ett hinder för det adaptiva arbetssättet.

6 Statskontorets och ESV:s slutsatser och förslag

I detta kapitel redogör vi för våra slutsatser och förslag. Slutsatserna utgår från de iakttagelser och bedömningar som vi har gjort i kapitel 3–5. Förslagen riktar sig såväl till regeringen som till Sida.

6.1 Regeringens styrning behöver utvecklas

Vi bedömer att det finns både för- och nackdelar med regeringens nuvarande styrning av Sida. Det handlar bland annat om att styrningen genom sin tonvikt på ett stort antal strategier skiljer sig från hur styrningen av förvaltningen generellt ser ut. Men det handlar också om att regeringen delvis har anpassat den finansiella styrningen till verksamhetens speciella förutsättningar.

Vår analys visar att regeringens styrning av Sida är omfattande, komplex och i vissa fall allt för detaljerad. Det gör att det är en utmaning för Sida att omsätta regeringens styrning i sin interna styrning av verksamheten. Strategierna innehåller också många olika styrsignaler om mål, målgrupper och metoder vilket försvårar genomförande och återrapportering. De många styrsignalerna och den delvis detaljerade styrningen gör även att rollfördelningen mellan regeringen och Sida blir otydlig och att regeringen inte fullt ut utnyttjar den kunskap och kompetens som finns vid Sida. Givet detta bedömer vi att det finns starka skäl för regeringen att få till en tydligare, enklare och mer tillitsbaserad styrning av Sida, utvecklingssamarbetet och det humanitära biståndet. I avsnitt 6.3 lämnar vi därför ett antal förslag som syftar till att få till en mer ändamålsenlig styrning.

Även om strategierna innebär vissa utmaningar för regeringen och Sida är de också ett exempel på en verksamhetsanpassad styrning. Detta eftersom de svarar mot de särskilda förutsättningar som gäller för utvecklingssamarbetet och det humanitära biståndet. Det handlar bland annat om att biståndspolitikerna och Sidas verksamhet tillhör de områden där staten inte är suverän, eftersom verksamheten syftar till att uppnå resultat och förändringar inom en annan stats gränser. Utvecklingssamarbetet behöver därför utgå från ett mottagarperspektiv. Det gör att inriktningen och målen för Sidas verksamhet i olika länder och regioner behöver utformas i dialog med samarbetsländerna och beslutas i form av strategier. Strategierna bidrar även med långsiktighet vilket är viktigt eftersom målen ofta rör samhällsförändringar som tar lång tid att åstadkomma och som även kräver insatser av många andra aktörer. Därutöver fungerar strategierna också som ett verktyg för att få till stånd en samstämmighet med utrikespolitiken.

Givet detta bedömer vi att det finns goda skäl för regeringen att utveckla styrningen inom ramen för nuvarande modell. Detta eftersom den innehåller vissa aspekter som är viktiga att bevara. I följande avsnitt utvecklar vi vår beskrivning av vad som fungerar väl och vad regeringen behöver utveckla för att styrningen ska bli mer ändamålsenlig.

6.1.1 I vissa avseende fungerar regeringens styrning väl

I detta avsnitt redogör vi för det som fungerar väl i den nuvarande styrningen och som bör bevaras.

Strategierna gör det möjligt att anpassa styrningen till kontexten

Strategierna gör det möjligt för regeringen att besluta om inriktningen för utvecklingssamarbetet i olika kontexter. Det finns även en nära koppling mellan utvecklingssamarbetet och utrikespolitiken. Genom strategierna väljer regeringen vilka områden och mål som är viktiga att fokusera på i ett land, eller en region, med utgångspunkt i samarbetslandets egna prioriteringar och behov samt inriktningen för utvecklingssamarbetet och därmed skapas förutsättningar för samstämmighet med utrikespolitiken. Med de bilaterala strategierna kan Sverige skapa förutsättningar för dialog, ägarskap, anpassning och ömsesidigt ansvarsutkrävande samt bygga relationer med aktörer i prioriterade länder. Genom de tematiska strategierna kan regeringen relativt snabbt få genomslag för nya politiska frågor och prioriteringar.

Det är också viktigt att det är regeringen som slår fast vilka länder som Sida ska vara närvarande i och vilka områden myndigheten ska arbeta med i ett visst land eller en region. Det underlättar genomförandet och dialogen med samarbetsländerna och med partnerorganisationer eftersom det sätter tydliga ramar för Sidas åtaganden.

Styrningen ger förutsättningar för långsiktighet

Strategierna skapar goda förutsättningar för Sida och myndighetens partner att planera, bedriva och arbeta med utveckling i ett längre perspektiv. Den finansiella styrningen underlättar också en långsiktig planering av verksamheten. Den gör det även möjligt för Sida att vid behov tidigare- eller senarelägga utbetalningar från sakanslaget.

De finansiella villkoren är anpassade till uppdraget

Regeringen har anpassat den finansiella styrningen efter Sidas uppdrag. Villkoren avseende anslagsstruktur, anslagssparande och bemyndiganderamar skapar i stort de förutsättningar som Sida behöver för att kunna planera och genomföra verksamheten i enlighet med målen för verksamheten.

Sida kan också hantera att biståndsanslaget förändras. I perioder har Sida behövt hantera en kraftig ökning av biståndsanslaget utan att motsvarande ökning har gjorts

av förvaltningsanslaget. I samband med det har myndigheten valt att fördela medel till stödformer och insatser som är mindre arbetskrävande. Regeringen har dock över tid jämnat ut relationen mellan sak- och förvaltningsanslaget.

En strukturerad och tillitsfull dialog underlättar flexibilitet

Regeringens organisering av Sida är ändamålsenlig. Genom sitt val av ledningsform, utnämning av styrelseordförande, ledamöter och generaldirektör har regeringen skapat de förutsättningar som krävs för att Sida ska kunna hantera de krav som ställs på myndigheten samt de komplexa frågor och avvägningar som utvecklingssamarbetet innebär.

Regeringen, Utrikesdepartementet och Sida har också skapat en bra struktur för kontinuerlig dialog och informationsutbyte. Det har gjort att man har etablerat en tillitsfull och frekvent dialog som gör det lättare att hantera oklarheter i den formella styrningen samt diskutera målkonflikter och behov av omprioriteringar. Det finns en struktur för på vilka nivåer som olika frågor ska hanteras och vilka funktioner som ska vara involverade i olika dialoger.¹¹⁸ Det gör att Sida kan hissa olika frågor till regeringen samtidigt som regeringen kan ta tillbaka politiskt prioriterade frågor eller frågor som kräver en mer direkt styrning från regeringens sida. Sammantaget skapar detta ett flexibelt system där regeringen kan styra långsiktigt men ändå tämligen snabbt föra in nya politiska prioriteringar.

6.1.2 Regeringens styrning behöver utvecklas inom vissa områden

Vår analys visar att regeringen behöver utveckla sin styrning av Sida på ett antal områden. Vi redogör för våra slutsatser när det gäller dessa utvecklingsområden i det som följer.

Styrningen brister i helhetssyn och fokus

Vi bedömer att det finns en bristande helhetssyn i styrningen. De många och ibland omfattande och detaljerade styrdokumenterna bidrar till detta. Bristen på helhetssyn tar sig bland annat uttryck i att det är oklart vilket genomslag som Agenda 2030 får i policyramverket och strategierna. Men det handlar också om att det ibland är svårt att följa och förstå hur policyramverket tas om hand i instruktionen, regleringsbrev och strategierna. I strategierna finns det exempel på enskilda tematiska områden och mål som omfattar flera separata tematiska områden i ramverket. Det gör att det är oklart vilket tema som regeringen vill prioritera. Det medför i sin tur att det kan bli svårt för Sida att veta vad det överordnade syftet med verksamheten ska vara och

¹¹⁸ Under vårt arbete har vi dock också fått ta del av exempel på när dialogen inte har fungerat så väl. Det har rört sig om fall där Sida inte har getts möjlighet, eller fått mycket begränsad tid på sig, att kommentera förslag som berör dem vilket har resulterat i beslut om till exempel nya uppdrag som på grund av sin utformning har varit svåra att genomföra eller inte har kunnat återrapporterats på ett effektivt sätt. Det har också förekommit att dialogen har använts för att förmedla önskemål om vad Sida ska göra kopplat till instruktionsenliga uppgifter.

därmed vilka insatser och partner de ska välja. Även uppföljningen försvåras när regeringen kombinerar olika områden i strategiernas målformuleringar.

Strategierna innehåller också många mål. Det gör att det ibland är svårt för Sida att genomföra strategierna på ett effektivt sätt. Vissa mål innehåller även flera delmål vilket gör att antalet mål i en strategi i praktiken är högre än vad som framgår vid en första anblick. Ibland formulerar också regeringen mål som handlar om liknande sakområden på olika sätt i olika strategier.

Alltför många och olika formulerade mål kan försvåra genomförandet, samordningen och uppföljningen av strategierna. Vissa utlandsmyndigheter har till exempel begränsade möjligheter att hålla sig med de kompetenser som behövs för att hantera strategier med många tematiska områden och mål. Antalet mål kan även påverka hur fokuserat Sida kan arbeta i genomförandet av en strategi. Ju fler mål desto mindre fokuserat tenderar arbetet att bli.

Vi bedömer att den bristande helhetssynen, samordningen och mängden styrsignaler sammantaget försvårar ett effektivt genomförande av politiken. Även Sidas arbete med uppföljning försvåras.

Rollfördelningen mellan regeringen och Sida är otydlig

Vår analys visar att Sida kan anpassa genomförandet av strategierna efter kontexten, men att handlingsutrymmet begränsas av att regeringen i för stor utsträckning styr hur myndigheten ska genomföra strategierna. Strategiernas målformuleringar liksom verksamhetsdelarna kan innehålla styrning om hur strategierna ska genomföras och vilka målgrupper som Sida ska fokusera på. I stort sett samtliga strategier innehåller sådan styrning. Det här gör att rollfördelningen mellan regeringen och Sida blir otydlig. Det begränsar även Sidas möjligheter att välja de handlingsalternativ som är mest ändamålsenliga i relation till strategimålen.

Regeringens styrning stödjer inte fullt ut Sidas nya arbetssätt

Sida har under senare år styrt om sin verksamhet i enlighet med de arbetssätt som beskrivs i Addis Ababa Action Agenda och Agenda 2030. Regeringens styrning har dock inte utvecklats lika tydligt i samma riktning. Det gör att instruktionen är otydlig när det gäller Sidas roll och att den inte fullt ut stödjer de arbetssätt som myndigheten vill använda sig av.

Arbete med innovativa och katalytiska biståndsformer, underlättande av partnerskap och normativ dialog kan vara mer resurskrävande än Sidas tidigare arbetssätt. Vissa av arbetssätten innebär inte heller nödvändigtvis att det sker en utbetalning av bidrag vilket är en instruktionsenlig uppgift för Sida. Det gör att det kan uppstå situationer

där arbetssätt och biståndsformer ställs mot varandra vilket kan leda till att Sida väljer insatser som inte är de mest effektiva sett till verksamhetens mål.

Regeringens motiveringar av inriktning och vägval kan bli tydligare

Vår analys visar att regeringens motiveringar av inriktning och vägval inte är tydliga. Strategierna innehåller till exempel inte några tydliga motiveringar när det gäller val av tematiska områden och mål. Inte heller de underlag som ligger till grund för strategierna innehåller några tydliga motiveringar. Därmed är det svårt att förstå varför den inriktning som regeringen valt i en enskild strategi är den mest relevanta. Det är inte heller tydligt vilken analys som ligger till grund för inriktningen och olika vägval. Det gör att det inte är transparent och begripligt på vilka grunder regeringen beslutar om inriktningen för den del av biståndsanslaget som Sida beslutar om.

Företrädare för Utrikesdepartementet har uppgett att man sedan januari 2020 tar fram beredningspromemorior med syftet att beskriva de överväganden som ligger till grund för anvisningar och strategier. Det är ett steg i rätt riktning, men vi noterar också att dessa promemorior inte är offentliga vilket gör att deras bidrag till ökad transparens är begränsat. Vi har bara fått ta del av promemorior för anvisningar till två nya strategier. Det har därför inte varit möjligt för oss att bedöma om promemoriorna inför beslut om strategier innehåller tillräckligt tydliga motiveringar och resonemang för att bidra till ökad transparens och begriplighet. De promemorior som vi har fått ta del av innehåller i varierande grad motiveringar till inriktning och vägval. Vi bedömer dock att resonemangen inte är tillräckligt tydliga för att valet av inriktning och andra avvägningar ska vara helt begripliga.

Den parlamentariska förankringen av policyramverket kan förstärkas

Den övergripande inriktningen för det svenska utvecklingssamarbetet är relativt stabil över tid. Sverige har till exempel länge fokuserat på de allra fattigaste, demokrati och jämställdhet. Regeringen anger den närmare långsiktiga inriktningen i ett övergripande policyramverk för utvecklingssamarbetet. Långsiktigheten begränsas dock av att regeringen när som helst kan besluta om ett nytt ramverk. I och med att den parlamentariska förankringen av ramverket är svag är det inte osannolikt att det skulle hända vid ett regeringsskifte.

Några av våra förslag till en tydligare styrning handlar om att regeringen bör utgå från ramverkets indelning av tematiska områden i sin styrning via regleringsbrev, vilket redan sker i dag, och strategierna. De förslagen skulle få större genomslag om den långsiktiga inriktningen av utvecklingssamarbetet hade en starkare parlamentarisk förankring.

Sveriges internationella åtaganden, såsom Agenda 2030, har också potential att ge ett långsiktigt perspektiv till verksamheten. Agendan har dock inte fått något tydligt

genomslag i styrningen. Enligt regeringen täcker policyramverket in Agenda 2030 men ramverket klargör varken vad som ska prioriteras eller hur Sverige ska arbeta med agendan i utvecklingssamarbetet. Detta riskerar att minska agendans genomslag.

Vi bedömer att regeringen hade kunnat få till en mer långsiktig inriktning av utvecklingssamarbetet om policyramverket hade utgått från Agenda 2030. Då skulle även en ny regering behöva förhålla sig till agendan och tidigare regerings prioriteringar. Med tio år kvar till 2030 skulle en omarbetning av ramverket sannolikt få fullt genomslag först när agendan närmar sig sitt slut. Vi föreslår inte att regeringen omarbetar policyramverket i dagsläget. När regeringen väljer att se över policyramverket menar vi att det är viktigt att inriktningen för utvecklingssamarbetet och det humanitära biståndet får en starkare parlamentarisk förankring.

Strategiprocessen kan effektiviseras

Vår analys visar att framtagandet av nya strategier är arbets- och tidskrävande. Processen innehåller delvis överlappande moment där det finns risk för att Sida och Utrikesdepartementet gör delvis samma saker, eller att Sida gör ungefär samma sak två gånger. Det är också oklart i vilken utsträckning som de olika momenten i processen bidrar med sådan information som för ärendet vidare mot beslut.

Eftersom processen innehåller vissa överlappande moment har det ofta varit möjligt för Sida att återanvända tidigare underlag till det underlag som man ska lämna till regeringen utifrån anvisningarna. I och med att biståndsverksamheten bedrivs i instabila kontexter finns dock en risk för att den fördjupade strategirapporten kommer för tidigt i cykeln, och att den därmed kan vara daterad när regeringen tar fram sina anvisningar. Ur effektivitetssynpunkt finns det skäl att se över om något av stegen i framtagandet av strategier och kraven på återrapportering kan tas bort.

Den finansiella styrningen är i vissa fall ett problem och kan utvecklas

Analysen visar att den finansiella styrningen skulle fungera bättre om processen för att fatta beslut om att ersätta strategier som löper ut med nya femåriga strategier blev mer förutsägbar. Under senare år har regeringen vid flera tillfällen fattat beslut om ettåriga förlängningar, och senare om en ny femårig strategi. Detta skapar problem för både Sida och myndighetens samarbetspartner som vid en ettårig förlängning måste skala ned verksamheter som man annars kanske hade valt att fortsätta med.

Vi bedömer också att regeringen skulle kunna förbättra Sidas förutsättningar för ett långsiktigt och effektivt arbete genom en ändrad finansieringsstruktur med fler strategier under samma anslagspost. Det skulle ge Sida bättre möjligheter att planera i vilken takt som utbetalningarna ska göras under strategiperioden. Det skulle också göra det möjligt att flytta planerade utbetalningar mellan olika strategier för att hantera oförutsedda händelser i omvärlden. Regeringen skulle till exempel kunna slå

ihop anslagspost 26 Hållbar fred med anslagspost 34 Hållbar utveckling, i samband med att den beslutar om en ny strategi för hållbar fred.

6.2 Sidas styrning och uppföljning är i stort ändamålsenlig

Vår analys av Sidas interna organisering, styrning och uppföljning visar att Sida har hittat sätt att hantera regeringens styrning och de generella krav som ställs på myndigheten. Vi bedömer att Sidas ledning och organisation, delegerings- och beslutsordning samt uppföljning och kontroll i huvudsak säkerställer ett ändamålsenligt och effektivt genomförande av verksamheten. Vi bedömer också att Sida lever upp till kraven i förordningen om intern styrning och kontroll.

Sida har under de senaste åren styrt om sin verksamhet och verksamhetsplanering på ett sätt som ska stödja ett effektivt genomförande av regeringens politik. Det handlar om att man har skapat en mer sammanhållen styrning som sätter det riksdagsbundna målet, perspektiven i myndighetens instruktion och strategigenomförandet i centrum för den interna styrningen och uppföljningen. Fokus har flyttats från processer och intern styrning och kontroll till strategisk inriktning samt arbetssätt och metoder som ligger i linje med Sveriges internationella åtaganden.

Vår analys visar vidare att Sida har organiserat sin finansiella kontroll på ett sätt som gör att myndigheten kan nå målen för verksamheten och uppfylla de finansiella villkoren. Den ekonomiska uppföljningen gör det möjligt att justera myndighetens utbetalningsplaner under ett år. Myndigheten har också arbetssätt för att vid behov flytta medel mellan insatser.

6.2.1 Den interna styrningen och uppföljningen kan utvecklas

Vi har identifierat ett antal områden där vi bedömer att Sida behöver utveckla sin styrning och uppföljning.

Viktigt att Sida fortsätter sitt utvecklingsarbete med den interna styrningen

Styrningen av Sidas verksamhet sker i två delvis parallella spår. Det ena spåret utgår från instruktionen och regleringsbrevet. Myndighetsledningen operationaliserar regeringens styrning genom beslut om mål, budget och riktlinjer för myndighetens processer. Det andra spåret utgår från regeringens strategier och en stor del av det som sker inom Sida utgår från och styrs av dessa. Uppgifter och perspektiv som inte styrs via strategier kräver därför särskild uppmärksamhet från myndighetens ledning. Strategistyrningen i kombination med den långtgående delegationen gör att det kan vara svårt att få genomslag för styrning som ligger utanför strategierna. Det kan till exempel röra sig om nya politiska prioriteringar eller egna prioriteringar inom ramen för verksamhetsplanen.

Sida har under senare år gjort ett omfattande arbete för att skapa en tydligare styrkedja från sin vision, verksamhetsidé och verksamhetsplan samt hur man kopplar samman de övergripande verksamhetsmålen med genomförandet av strategierna. Vi bedömer att det är angeläget att Sida fortsätter detta arbete så att verksamheten kan utvecklas på ett bra sätt. Samtidigt noterar vi att avdelningarna och enheterna har stort handlingsutrymme inom vissa områden. Det gör att man arbetar på delvis olika sätt. I vissa fall är det ändamålsenligt att göra på det sättet, medan det i andra fall kan leda till bristande effektivitet. Det är därför viktigt att myndighetsledningen tydliggör vad som ska gälla för alla avdelningar och i vilka avseenden som avdelningarna har eget handlingsutrymme. Sidas chefer och medarbetare är engagerade. Det är därför viktigt att ledningen blir tydligare i sina prioriteringar och sin styrning så att myndighetens förmåga att driva utveckling inom prioriterade områden förstärks.

Sida behöver hitta rätt balans mellan effektivitet, kvalitet och kontroll

Sidas arbete med intern styrning och kontroll är ambitiöst. Myndigheten har utvecklat interna regelverk som ställer långtgående krav på intern styrning och kontroll hos partnerorganisationerna på ett sätt som inte omfattas av förordningen. Även om Sida har reviderat regelverket vid ett antal tillfällen bedömer vi att det fortfarande är omfattande och krävande. I sin nuvarande form stödjer inte regelverket den förflyttning som myndighetsledningen har prioriterat i senare års verksamhetsplaner. Under kommande år bör därför Sidas ledning prioritera arbetet med att hitta en bättre balans mellan effektivitet, kvalitet och kontroll i insatshandlingen så att mer fokus läggs på effektivitet och kvalitet.

Sida behöver utveckla sitt arbete med förändringsteorier

Vår analys visar att Sidas arbete med förändringsteorier i genomförandet av strategierna behöver utvecklas. Förändringsteorierna redovisas inte alltid på ett tydligt sätt. Det är inte heller alltid tydligt hur Sida kommer fram till vad som behöver förändras för att nå målen, vilka målgrupper som man bör rikta sig till och vilka insatser och aktiviteter som man bör genomföra. I vissa fall är det också svårt att se hur Sidas antaganden om vad som bör förändras hänger samman med tidigare erfarenheter, befintliga utvärderingar, evidens eller annan analys.

Sida behöver stärka sitt arbete med lärande och internt informationsutbyte

I sin uppföljning och utvärdering av insatser och resultat fokuserar Sida framför allt på insatsnivån. Även om insatsnivån är grunden för uppföljningen så är det också viktigt att Sida utvecklar sitt arbete med uppföljning och utvärdering på portföljnivå och strategimålnivå. Uppföljningen riskerar annars att motverka ett integrerat arbetssätt där Sida med utgångspunkt i sina förändringsteorier väljer insatser som kan komplettera och stärka varandra för att främja måluppfyllelse. Sida bör därför i högre grad utforma sin uppföljning och utvärdering så att den stödjer ett helhetsinriktat

arbete. Sida behöver även fortsätta att främja dialog och utbyte av information och erfarenheter mellan strategiansvariga team. Detta är viktigt för att höja kvaliteten och öka lärandet i genomförandet av strategierna och även för årsredovisningens kvalitet.

Vår analys visar att Sida fortfarande har vissa utmaningar när det gäller målet om att bli en mer lärande organisation. Sida bedriver här ett ambitiöst arbete som bland annat syftar till stärkta incitament och förbättrade förutsättningar för att sprida och dela kunskap och erfarenheter internt. Ansvaret för lärande och utveckling är dock spritt på olika enheter och funktioner i myndigheten. Det finns därför skäl för Sida att se hur den interna organiseringen av arbetet kan förbättras. Sida ser för tillfället över behovet av expertstöd och kunskap inom myndigheten och till Regeringskansliet. Vi bedömer att detta arbete är angeläget. Sida behöver även förbättra förutsättningarna för samordning och synergier mellan strategier inom myndigheten. Med en geografiskt spridd verksamhet, långtgående delegation vid beslut om insatser och självständiga avdelningar och enheter behövs väl fungerande system och forum för utbyte av information mellan verksamhetens olika delar. Även om Sida arbetar med att utveckla tillgången till och utbytet av information mellan dem som arbetar med genomförandet av strategierna så uppstår det fortfarande situationer där till exempel ett biståndsråd inte känner till alla de insatser som genomförs med finansiering från Sida i ett land. Givet detta bedömer vi att Sida behöver utveckla bättre system och strukturer för att sprida och utbyta information om de insatser som myndigheten finansierar i olika länder.

Sida behöver utveckla sin ekonomiska uppföljning

Vår analys visar att Sida behöver utveckla sin ekonomiska uppföljning. Vi bedömer till exempel att styrningen av stöd- och expertresurserna är passiv. Sida kan tämligen enkelt identifiera var det finns behov av ytterligare resurser, men inte var det finns överskott av resurser eller om användningen av stödresurser i olika delar av verksamheten är rimlig. Även det faktum att gemensamma kostnader inte synliggörs i den operativa verksamheten försvårar möjligheterna att ge en rättvisande bild av kostnaderna för olika typer av verksamhet.

Ett skäl till detta är att Sidas tidsredovisning och nuvarande ekonomiska uppföljning inte gör det möjligt för ledningen att följa hur resurserna används och utifrån det göra omprioriteringar. Ett annat skäl är att det inte finns någon struktur för omprövning av stödavdelningarnas och de operativa stödenheternas tilldelning av resurser.

En utvecklad ekonomisk uppföljning skulle skapa bättre förutsättningar för Sida att redovisa sina ekonomiska behov. Det skulle också underlätta framtida dialog mellan regeringen och Sida om relationen mellan biståndsanslaget och förvaltningsanslaget. Därutöver skulle en utvecklad ekonomisk uppföljning ha positiva effekter för Sidas interna styrning och effektivitet.

6.3 En tydligare, mer samordnad och transparent styrning

Vi bedömer att de utvecklingsområden som vi har identifierat i regeringens styrning kan hanteras inom ramen för nuvarande styrmodell. Våra förslag riktade till regeringen innebär således en stegvis förändring av styrningen och utgår från att regeringen även fortsättningsvis vill styra inriktningen av utvecklingssamarbetet i olika länder och regioner. Förslagen syftar såväl till förenkling och renodling som till ökad långsiktighet, samordning och transparens. De syftar till att göra regeringens styrning mer ändamålsenlig och skapa förutsättningar för en fortsatt utveckling av Sida, utvecklingssamarbetet och det humanitära biståndet.

6.3.1 En förstärkt instruktion och tydligare styrning av Sidas roll

Vi bedömer att regeringen i huvudsak bör använda sig av instruktionen i sin långsiktiga styrning av Sida.

Vi föreslår därför att regeringen uppdaterar förordningen med instruktion för Sida för att förtydliga bredden på myndighetens uppdrag avseende genomförandet av det strategistyrda utvecklingssamarbetet.

Det finns skäl för regeringen att stärka instruktionens ställning i styrningen av Sida. Detta eftersom instruktionen har en svag ställning i förhållande till strategierna. Mängden styrdokument påverkar även hur man ser på och förhåller sig till instruktionen i olika delar av myndigheten. I delar av verksamheten ser man främst regeringens riktlinjer och strategierna som styrning medan instruktionen kommer i andra hand. Detta innebär vissa utmaningar för myndighetsledningen och centrala stödfunktioner. Styrningen avviker också från regeringens förvaltningspolitik där det framgår att instruktionen ska vara det grundläggande instrumentet i styrningen av myndigheterna. Givet detta bedömer vi att regeringen i huvudsak bör använda sig av instruktionen i sin långsiktiga styrning av myndigheten. Det innebär därmed att regeringen bör uppdatera instruktionen i linje med nedanstående förslag.

Vi föreslår att regeringen uppdaterar Sidas instruktion utifrån den förändrade inriktningen för biståndspolitik. Sidas uppgifter och arbetssätt med bland annat normativ dialog, partnerskap och mobilisering av nya aktörer och kapital bör tydligt framgå av instruktionen. Det handlar inte om att Sida får nya uppgifter utan om att regeringens styrning blir tydligare och får större genomslag i hela myndigheten om detta regleras i instruktionen i stället för i enskilda strategier, regleringsbrev eller andra beslut.

I dag ska Sida enligt sin instruktion stödja verksamhet som bidrar till att uppfylla målet för det internationella biståndet. Detta täcker huvudsakligen in Sidas verksamhet som en finansiär som betalar ut bidrag. Därutöver framgår det att Sida ska vara regeringens expertorganisation. I dag har dock Sida en bredare roll som

innebär att man också arbetar i andra former och med andra metoder. Till viss del styrs detta av regleringsbrev och enskilda strategier. Sida ska dock arbeta integrerat med till exempel katalytiskt bistånd och partnerskap i samtliga strategier där det är lämpligt att göra det. Regeringen bör därför uppdatera instruktionen så att det tydligare framgår vilka uppgifter Sida har och att andra arbetssätt än att lämna ekonomiska bidrag kan vara viktiga för att nå det riksdagsbundna målet.

Förslaget innebär inte att Sida aktivt ska delta i genomförandet av biståndsinsatser, utan uppgiften är fortfarande att stödja verksamhet. Förändringen syftar enbart till att förtydliga att detta kan ske på fler sätt än genom ekonomiska bidrag.

Den föreslagna ändringen innebär att den interna styrningen koncentreras till myndighetens ledning. Detta är inte minst viktigt eftersom det främjar enhetlighet och tydlighet i olika frågor där avdelningarna och enheter i dag arbetar olika. En sådan förändring bör nämligen göra det tydligare vad som gäller i olika principiellt viktiga frågor gällande regeltolkningar, processer och arbetssätt. Detta kommer inledningsvis innebära att styrelsen i samarbete med generaldirektören behöver göra en närmare tolkning av var gränsen för Sidas engagemang i biståndsinsatserna ska gå, men det bör på sikt att leda till ett mer effektivt genomförande av verksamheten.

Vi föreslår att 1 § i Sidas instruktion ändras enligt följande:

Nuvarande lydelse:

1 § Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) har i uppgift att stödja verksamhet som bidrar till att uppfylla målet för det internationella biståndet, som en del i genomförandet av Sveriges politik för global utveckling.

Föreslagen lydelse:

1 § Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) har i uppgift att ~~stödja verksamhet som~~ bidra till att uppfylla målet för det internationella biståndet, som en del i *att genomföra Sveriges politik för global utveckling och genomföra de globala målen och Agenda 2030.*

Myndigheten ska genom ekonomiska bidrag, dialog och på de sätt som framgår av 2–5 §§ stödja verksamhet för att uppnå dessa mål.

Regeringen bör i samband med detta ta bort styrning i strategierna som överlappar med instruktionen. Det innebär bland annat att regeringen behöver se över och uppdatera strategin för kapacitetsutveckling, partnerskap och metoder som stöder Agenda 2030 för hållbar utveckling. I samband med en sådan förändring behöver regeringen föra över medel från anslagspost 28 Kapacitetsutveckling och Agenda 2030 till Sidas förvaltningsanslag.

Ett ytterligare skäl att uppdatera instruktionen är att reglera den inriktning och det arbetssätt som är praxis sedan några år tillbaka. Det bredare arbetssätt som förordas är i linje med såväl OECD-DAC:s rekommendationer som med Addis Ababa Action Agenda och Agenda 2030.

Vi föreslår också att regeringen för över den styrning som avser Sida i regeringens riktlinjer för strategier till instruktionen. Riktlinjerna bör vara ett verktyg för att beskriva strategiprocessen och styra strategiernas innehåll. De bör inte innehålla styrning gällande Sida och myndighetens verksamhet. Förslaget innebär att skrivningarna om riskbedömningar, rapportering och inlämning av underlag i stället regleras i instruktionen. Det finns flera exempel på myndigheter som har sådana regleringar i instruktionen.

Därutöver föreslår vi också att regeringen håller samman de utgångspunkter som ska ligga till grund för all den verksamhet som Sida företar sig. Vi föreslår därför att regeringen flyttar utgångspunkten rättsstatens principer och kunskap om åtgärder mot korruption från 2 § andra stycket till första stycket. Vidare föreslår vi att begreppet ”genomsyras av” stryks ur 2 §. Skälet till detta är att vi bedömer att det i praktiken är en liten skillnad om en verksamhet utgår från eller om den genomsyras av olika perspektiv, även om begreppen inte är språkligt synonyma.

Vi föreslår att 2 och 3 §§ i Sidas instruktion ändras enligt följande:

Nuvarande lydelse:

2 § För att uppfylla det biståndspolitiska målet ska myndighetens verksamhet utgå från och genomsyras av

1. ett rättighetsperspektiv och fattiga människors perspektiv på utveckling,
2. ett integrerat miljö- och klimatperspektiv,
3. ett integrerat jämställdhetsperspektiv som inkluderar en analys av kvinnors och flickors respektive mäns och pojkars situation, och
4. ett integrerat konfliktperspektiv i utvecklingssamarbetet.

Vidare ska myndigheten i sin verksamhet

1. bidra till genomförande av regeringens internationella åtaganden för biståndseffektivitet,
2. beakta vikten av offentliga institutioner som bygger på demokratiska principer för långsiktigt hållbara resultat,
3. skapa utrymme för innovation kring bistånds- och samarbetsformer som bidrar till global hållbarhet,
4. utgå från rättsstatens principer och vidta åtgärder för att motverka oegentligheter och korruption,

Föreslagen lydelse:

2 § För att uppfylla det biståndspolitiska målet ska myndighetens verksamhet utgå från ~~och genomsyras av~~

1. ett rättighetsperspektiv och fattiga människors perspektiv på utveckling,
2. ett integrerat miljö- och klimatperspektiv,
3. ett integrerat jämställdhetsperspektiv som inkluderar en analys av kvinnors och flickors respektive mäns och pojkars situation, ~~och~~
4. ett integrerat konfliktperspektiv i utvecklingssamarbetet, *och*
5. *rättsstatens principer och kunskap om åtgärder som är nödvändiga för att motverka oegentligheter och korruption.*

Vidare ska myndigheten i sin verksamhet

1. bidra till genomförande av regeringens internationella åtaganden för biståndseffektivitet *bland annat genom dialog, katalytiska insatser, innovativa samverkans- och finansieringsformer samt genom att komplettera och underlätta för andra finansiella resurser som bidrar till fattigdomsbekämpning och global hållbarhet,*
2. beakta vikten av offentliga institutioner som bygger på demokratiska principer för långsiktigt hållbara resultat,

5. komplettera och underlätta för andra finansiella resurser som bidrar till fattigdomsbekämpning och en långsiktig utveckling som är socialt, ekonomiskt och miljömässigt hållbar, och

6. tillvarata kunskap från såväl egeninitierade som externa utvärderingar vid genomförande av utvecklingssamarbete.

~~—3. skapa utrymme för innovation kring bistånds- och samarbetsformer som bidrar till global hållbarhet,~~

~~—4. utgå från rättsstatens principer och vidta åtgärder för att motverka oegentligheter och korruption,~~

3. tillvarata kunskap från såväl egeninitierade som externa utvärderingar vid genomförande av utvecklingssamarbete,

4. integrera bedömningar och uppföljning av risker både på insats- och strateginivå, med särskilt beaktande av dem som berörs av utfallet samt hantera riskerna i dialog med partner.

Nuvarande lydelse:

3 § Myndigheten ska dessutom

1. bistå regeringen med expertstöd, bedömning, analys, resultatredovisning och annat underlag som är nödvändigt för regeringens utformning av biståndspolitiken och för genomförande av det bilaterala och multilaterala utvecklingssamarbetet, humanitära biståndet och EU-biståndet,

Föreslagen lydelse:

3 a § Myndigheten ska ~~dessutom~~ bistå regeringen med expertstöd ~~bedömning, analys, resultatredovisning och annat~~ och ~~de~~ *underlag* som är nödvändiga för regeringens utformning av biståndspolitiken och för genomförande av det bilaterala och multilaterala utvecklingssamarbetet, humanitära biståndet och EU-biståndet.

I genomförandet av strategierna ska myndigheten varje år inkomma med strategirapporter. Under det näst sista året under en strategiperiod ska myndigheten inkomma med en fördjupad strategirapport. Rapporterna ska ges in till Utrikesdepartementet senast den 15 april.

6.3.2 Ökad transparens om val av inriktning för utvecklingssamarbete

Vi föreslår att regeringen tydligt motiverar strategiernas inriktning och de överväganden som den har gjort i framtagandet av strategierna.

Vi bedömer att regeringen behöver bli mer transparent när det gäller bakgrunden och motiven till de val som görs i beslut om strategier. Regeringen bör därför tydligt motivera varför den väljer att bedriva verksamhet i en viss kontext och valet av inriktning för denna verksamhet. Vi föreslår därför att regeringen ändrar riktlinjerna för strategier inom svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd så att det tydligt framgår att strategierna ska innehålla en sådan motivering.

Motiveringen i strategierna kan vara kortfattad, men bör då underbyggas av ett mer utvecklat underlag. Utformningen av motiveringen bör vara sådan att utomstående aktörer kan bilda sig en uppfattning om vilka överväganden som ligger bakom beslutet om strategin. Vi föreslår att regeringen klargör vilka resultat den tidigare strategin lett till, vad man har lärt sig av den gångna strategiperioden och vad man tar med sig in i nästa period. Det bör även framgå hur regeringen har kommit fram till bedömningen att den valda inriktningen och de valda målen är de mest relevanta.

Vi bedömer att förslaget skulle göra regeringens styrning mer transparent och begriplig. Vi bedömer vidare att en ökad tydlighet om de överväganden som Utrikesdepartementet gjort angående inriktningen på strategier skulle underlätta

regeringens beslutsprocess. Regeringen kan även använda motiveringarna som utgångspunkt för omprövning av verksamheten vid slutet av en strategiperiod.

6.3.3 Ändrade riktlinjer för en mer ändamålsenlig styrning

Vi föreslår att regeringen uppdaterar riktlinjerna för strategier inom svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd så att det framgår att

- riktlinjerna enbart styr Regeringskansliets arbete med att ta fram anvisningar och strategier
- mål och områden bör avgränsas tematiskt och formuleras på ett så likartat sätt som möjligt om de handlar om samma sak
- antalet mål per strategi bör hållas nere
- mål bör formuleras på en övergripande nivå
- strategierna endast när det är politiskt motiverat bör precisera typ av biståndsform, partner, kanaler för genomförande eller målgrupper.

Riktlinjerna för strategier inom svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd innehåller i dag styrning riktad till Sida och andra myndigheter som genomför strategier. Vi bedömer att denna styrning bör flyttas till Sidas instruktion och, vad gäller strategiunderlagen, till särskilda uppdrag. Riktlinjerna bör fortsatt beskriva processen för att ta fram, genomföra och följa upp strategier, men enbart vara styrande för Regeringskansliets arbete med att ta fram och utforma strategianvisningar och strategier. Vi föreslår därför att regeringen uppdaterar riktlinjerna i syfte att tydliggöra detta och därigenom få till en mer ändamålsenlig styrning. I samband med detta behöver regeringen också se över övriga strategistyrda myndigheters instruktioner så att även dessa uppdateras i enlighet med förslaget.

Enligt nuvarande riktlinjer ska strategierna utformas så att utvecklingssamarbetet blir fokuserat och effektivt. Vi bedömer att regeringen behöver förtydliga riktlinjerna för att detta syfte ska nås och att man i takt med att strategier förnyas tillämpar de nya riktlinjerna.

I riktlinjerna bör regeringen förtydliga att de tematiska områdena och målen i strategierna bör vara tematiskt avgränsade. Det innebär att ett tematiskt område och de mål som sorterar under detta område endast bör behandla ett av policyramverkets teman. Det skulle tydliggöra regeringens övergripande prioriteringar för strategin. Detta eftersom det blir otydligt vad som ska prioriteras när till exempel temat jämställdhet kombineras med temat mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer i ett strategimål.

Av riktlinjerna bör det även tydligt framgå att regeringen i så hög grad som möjligt bör formulera mål och tematiska områden som behandlar samma sak på ett så likartat

sätt som möjligt i olika strategier. I dag består enskilda mål ofta av en kombination av aspekter av ett mer övergripande mål. Ett enskilt mål inom området jämställdhet kan till exempel handla om kvinnors politiska deltagande, ekonomiska egenmakt och ökad tillgång till och respekt för sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter på en och samma gång. Formuleringarna av sådana mål kan skilja sig åt mellan strategier vilket försvårar uppföljning. Vi föreslår att riktlinjerna tydliggör att ett mål bör vara fokuserat på en sak som ska uppnås och inte flera olika saker. Det kan bidra till att målen blir mer lika vilket skulle underlätta uppföljningen. När en strategi ska förnyas och mål från den föregående strategin ska ses över kan en uppdelning av ett mål med flera olika komponenter även tydliggöra att många av dagens strategimål faktiskt består av flera olika mål.

En uppdelning av ett befintligt mål i flera mål får dock inte leda till att det totala antalet mål i en strategi ökar. Detta eftersom vi bedömer att det finns starka skäl för att hålla nere antalet mål per strategi. Regeringen bör främst formulera övergripande mål i strategierna. Samtliga ovan nämnda aspekter av jämställdhet kan rymmas i en mer övergripande målformulering. Mer övergripande mål ger Sida större utrymme att med utgångspunkt i samarbetslandets egna prioriteringar, en förändringsteori och i dialog med sina partner välja vilka aspekter av målen som de fokuserar på i en given kontext. Av samma anledning skapar övergripande mål goda förutsättningar för samordning och synergier mellan strategier. Detta eftersom det ökar Sidas möjligheter att välja insatser som kompletterar sådant som görs inom ramen för andra strategier.

Vi konstaterar att de senaste beslutade geografiska strategierna i högre utsträckning än tidigare strategier har tematiskt renodlade områden och att målen i regel följer temana. Det är en positiv utveckling. Men även i dessa strategier har jämställdhet ofta slagits ihop med demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatens principer utan att det tydligt framgår vilket av temana som är överordnat. Det är därmed inte tydligt vad Sida ska prioritera.

Vi menar att styrningen blir mer fokuserad och effektiv om regeringen tydligt anger tematiska prioriteringar och håller nere antalet mål i strategierna. Vi bedömer att ett lägre antal mål ökar regeringens styrkraft. I de fall då målen är många och resurserna begränsade behöver Sida prioritera bland målen. Risken är då att det inte blir som regeringen har tänkt sig, eller att prioriteringarna inte överensstämmer med dem som regeringen skulle gjort i samma situation. Det är därför viktigt att regeringen följer upp och säkerställer att nuvarande formulering i riktlinjerna om att hålla nere antalet mål i de enskilda strategierna får avsedd effekt. Om så inte blir fallet bör regeringen överväga att skärpa skrivningarna eller hitta andra sätt för att hålla nere antalet mål i strategierna. Vi konstaterar även att det kommer ställas krav på samordning inom Utrikesdepartementet för att målen i strategierna ska bli mer likalydande. Nya

riktlinjer för strategier kan fungera som en utgångspunkt för samtal mellan enheter om hur mål bör formuleras.

Regeringen bör vidare ändra riktlinjerna så att det framgår att strategierna endast undantagsvis och enbart när det är politiskt motiverat bör precisera vilken typ av biståndsformer, partner, kanaler för genomförande, eller målgrupper som Sida ska arbeta med. Det kan till exempel vara motiverat i de fall där det inte är helt enkelt att avgöra om det är lämpligt eller politiskt önskvärt om Sida samarbetar med den aktuella staten eller inte. Detta förslag förutsätter dock att Sida är tydliga och transparenta när det gäller val av partner inom ramen för olika strategier. Förslaget kan därför kräva att Utrikesdepartementet och Sida ser över om det löpande informationsutbytet i sådana frågor behöver utvecklas och regleras tydligare.

Mindre styrning av hur genomförandet ska gå till gör att fler vägval och beslut utgår från och grundar sig på den kunskap och kompetens om utvecklingssamarbete som finns vid Sida. Detta är ändamålsenligt sett till riksdagens mål och internationella principer om ett effektivt bistånd. En sådan styrning skulle även bidra till en tydligare ansvarsfördelning mellan regeringen och Sida. Regeringen har också organiserat och ordnat informationsutbytet mellan Sida och Regeringskansliet på ett sätt som gör det enkelt att hissa och lyfta de frågor där regeringen behöver styra mer aktivt.

Sammantaget bedömer vi att förslagen stärker Sidas möjligheter att arbeta fokuserat och anpassa insatserna till kontexten. De skapar även bättre förutsättningar för Sida att arbeta integrerat inom och mellan strategier. Om målen inom ett specifikt område är formulerade på ett likartat sätt i de olika strategierna blir det enklare att arbeta integrerat på global, regional och bilateral nivå. Färre och mer likartade mål skulle även minska de omfattande återrapporteringskrav som i dag ligger på Sida. Förslagen innebär vidare att strategierna på ett tydligare sätt än i dag blir inriktningsdokument. Målen i strategierna ger en riktning för genomförandet medan styrning om hur strategierna ska genomföras i mesta möjliga mån flyttas till antingen instruktionen, eller delegeras till Sida. För att tydliggöra detta kan regeringen på sikt behöva ändra benämningen från strategier till inriktningsdokument.

Delar av förslaget bygger på att regeringen i högre utsträckning använder sig av policyramverkets tematiska områden i sin styrning. Vi konstaterar samtidigt att regeringen när som helst kan besluta om ett nytt policyramverk och att det därför inte är säkert att inriktningen är långsiktig. Våra förslag skulle få större genomslag om inriktningen av utvecklingssamarbetet hade en starkare parlamentarisk förankring. Det vore därför önskvärt att regeringen stärker policyramverkets parlamentariska förankring nästa gång den ser över och omarbetar policyramverket.

6.3.4 Sida bör utveckla sitt arbete med förändringsteorier

Vi föreslår att Sida utvecklar sitt arbete med förändringsteorier i syftet att stärka lärandet och tillämpningen av erfarenhet, utvärdering och evidens i genomförandet av regeringens strategier. Vi föreslår också att Sida, i syfte att skapa förutsättningar för ett utvecklat arbete med förändringsteorier, säkrar att myndighetens tematiska stöd möter strategiansvariga enheters och teams efterfrågan på kunskap.

Våra förslag innebär bland annat att Sidas uppgift att operationalisera och genomföra regeringens strategier förtydligas. I detta arbete är det viktigt att Sida använder sig av tidigare erfarenheter och utvärdering samt tillämpar evidensbaserade metoder. Vi bedömer att Sidas pågående arbete med förändringsteorier är ett viktigt led i detta, men att det också behöver utvecklas. Vi föreslår därför att Sida stärker arbetet med förändringsteorier och förtydligar sina anvisningar för strategiplaner så att de främjar en rimlig ambitionsnivå och ett enhetligt arbetssätt i myndigheten.

Ett systematiskt arbete med förändringsteorier skapar en struktur för lärande och tillämpning av erfarenhet, utvärdering och evidens i genomförandet av strategier. Men det kan även bli ett konkret stöd i Sidas strävan mot att styra sina partner med mer dialog och adaptiva arbetssätt. Förändringsteorier kan även göra att det blir enklare för externa aktörer att förstå hur tilldelade medel är tänkta att göra nytta. Därutöver bör framtagandet och redovisningen av förändringsteorier i strategiplaner göra det lättare för Sida att identifiera möjligheter till samordning och synergier mellan olika strategier.

Arbetet med förändringsteorier bör utgå från strategimålen och beskriva antaganden om vad som behöver förändras för att målen ska nås och vilka partner, insatser och aktiviteter som behövs för att åstadkomma förändring. Förändringsteorier på mål- och strateginivå kan bidra till ett integrerat genomförande av strategierna, eftersom det främjar analys och resonemang om hur olika partner, insatser och aktiviteter tillsammans kan bidra till att mål nås. Sida bör så långt som möjligt bygga teorierna på de multidimensionella fattigdomsanalyser som man tar fram för en viss kontext, det mervärde som en svensk insats kan bidra med, tidigare erfarenheter, utvärdering och evidensbaserad kunskap. Det är därför viktigt att de som arbetar med att genomföra strategierna har tillgång till den kunskap och det expertstöd som de behöver. För att de ska få det behöver Sida ha ett välfungerande tematiskt stöd.

Under 2020 har Sida sett över hur det tematiska stödet kan bli mer effektivt och hur myndigheten kan bli bättre på att tillgängliggöra och använda evidens. Resultaten från översynen är viktiga för att stärka arbetet med förändringsteorier och lärandet i genomförandet av strategierna. Myndighetsledningen behöver därför ta ställning till vilken egen tematisk expertis som Sida behöver, hur expertisen ska utvecklas och

tillgängliggöras och vad som kan tillföras utifrån genom strategiska samarbeten och myndighetens partner. Vi bedömer att Sida behöver arbeta mer med styrning och samordning av det tematiska stödet tillsammans med de som arbetar med att praktiskt genomföra strategierna så att befintlig kunskap möter det behov som finns och når ut till dem som ska genomföra strategierna.

I de fall då det inte är möjligt att använda kunskap från utvärderingar eller annan evidensbaserad kunskap i framtagandet av förändringsteorier bör ansvarig enhet kommentera detta och redogöra för vad den i stället baserar sina antaganden på. Detta kan både öka transparensen och leda till att man identifierar kunskapsluckor.

Det är viktigt att Sida utformar sin interna styrning så att ambitionsnivån i enheternas arbete med förändringsteorier blir enhetlig och rimlig. Ett utvecklat arbete med förändringsteorier får inte leda till att Sida överarbetar operationaliseringen och planeringen av genomförandet eller att genomförandet av strategierna blir för statiskt. Det bör därför tydligt framgå av anvisningarna att förändringsteorierna ska skapa förutsättningar för ett adaptivt arbetssätt och för lärande.

Sida behöver därutöver utveckla en gemensam terminologi och metodstöd så att enheterna kan arbeta effektivt och kvalitativt med sina förändringsteorier. Stödet bör utformas så att den dokumenterade förändringsteorin kommer till användning i genomförandet av strategin. För att ytterligare stärka arbetet bör Sida följa upp hur enheterna redovisar sina förändringsteorier i strategiplanerna. Detta för att göra det möjligt att identifiera goda exempel och ytterligare behov av utveckling.

I arbetet behöver Sida ta hänsyn till att förutsättningarna skiljer sig åt mellan olika enheter och utlandsmyndigheter. För att framtagandet och användningen av förändringsteorier ska få ordentligt genomslag kan Sida behöva stärka sitt stöd på central nivå eller se över om de samlade stödresurserna kan användas på ett bättre sätt. Ledningen behöver därför slå fast hur mycket resurser som Sida ska lägga på detta så att de samlade resurserna i myndigheten kan användas på ett samordnat sätt. Både ledningen och chefer på avdelnings- och enhetsnivå behöver också sända tydliga signaler om att arbetssättet är prioriterat.

6.3.5 En resultatuppföljning som används för utveckling och lärande

Vi föreslår att Sida i högre grad baserar sin uppföljning på insats- och portföljnivå på de förändringsteorier som ska ligga till grund för myndighetens genomförande av strategierna. Förändringsteorier ger en struktur för uppföljning och utvärdering och kan bidra till att uppföljningen sker utifrån ett helhetsperspektiv.

Sidas resultatuppföljning ska kunna användas för att löpande justera enskilda insatser efter vad som visar sig fungera i relation till målen. Uppföljningen behöver därför ge

information både om de enskilda insatsernas resultat och hur olika insatser stödjer, eller inte stödjer, varandra mot måluppfyllelse.

I dag följer Sida upp strategier på insats- och portföljnivå samt på strategimålnivå. Sida arbetar även med uppföljning på tematisk nivå genom att aggregera resultat från berörda strategier. Vi föreslår att Sida utvecklar uppföljningen på samtliga dessa nivåer. En utvecklad resultatuppföljning på insats-, strategimål- och portföljnivå skapar bättre förutsättningar för att analysera och bedöma resultaten i relation till den tematiska nivån. Detta kan i sin tur bidra till att kvaliteten i regeringens redovisning till riksdagen ökar.

För att Sida ska kunna arbeta med resultatuppföljning på ett bra sätt krävs att regeringen formulerar mål som är tydliga och som inte innehåller flera olika styrsignaler (se vårt förslag i avsnitt 6.3.3). Målen kan dock fortfarande vara på övergripande nivå i meningen att det inte enbart är Sida och de insatser som myndigheten finansierar som påverkar utvecklingen mot målen. Övergripande mål gör det möjligt för Sida att ta fram förändringsteorier som specificerar vad som behöver förändras för att ett mål ska nås och därmed vilken typ av insatser som myndigheten bör satsa på.

Förändringsteorin utgör både en metod för planering och för uppföljning och utvärdering. Sidas partner kan löpande följa upp resultat i relation till den önskade förändringen och använda detta för att justera insatser. När det gäller redovisningen av resultat kan den sedan bestå av en redogörelse av insatsernas samlade resultat i relation till den förändring som eftersträvas.

Resultatredovisningen ska också visa utfall kopplade till målen. För övergripande mål påverkas utfallen även av vad andra aktörer gör. Det är därför viktigt att de valda insatserna går att motivera utifrån evidensbaserad kunskap, utvärdering och annan erfarenhet. Det kan också vara så att det tar tid innan den förändring som Sida strävar efter får effekter för utfallet kopplat till målet. Även detta bör man föra ett resonemang om i redovisningen. Sida bör om möjligt utforma uppföljningen så att informationen stödjer ett integrerat genomförande av olika insatser. Det är särskilt viktigt när resultat som en partner kan åstadkomma är viktiga för att en annan partner ska kunna uppnå sina resultat. En risk med uppföljning är annars att det blir för mycket fokus på den egna verksamheten och inte hur den kan bidra till helheten. Även relationella effektmått kan bidra med kunskap om hur olika insatser kan samverka för att få till den förändring som krävs. Effektmått är mått som fokuserar direkt på den effekt som man vill uppnå, i stället för på de prestationer som förväntas leda till måluppfyllelse. Relationella mått binder samman resultat från olika insatser och aktiviteter. För att utveckla detta behöver Sida föra en dialog med sina partner

om i vilken utsträckning det går att arbeta på detta sätt givet principen om ägarskap och lokal förankring.

Utvärdering är ett centralt verktyg för att få kunskap om hur olika strategiportföljer fungerar och utvecklas i relation till strategimålen och de förändringsteorier som Sida har tagit fram. Sida bör därför komplettera sin uppföljning med fler utvärderingar på portfölj- och strategimålnivå. Bredare, analyserande och kvalitativa utvärderingar med bedömningar av åtgärders resultat är viktiga för att stärka lärandet och kvaliteten i verksamheten. Utvärdering kan även användas för att testa en förändringsteoris relevans och som grund för omprövning och justering av denna.

6.3.6 En ekonomisk uppföljning som ger ett bättre underlag för styrning

Vi föreslår att Sida stärker förmågan att beskriva och analysera vad olika delar av verksamheten kostar genom att utveckla den ekonomiska uppföljningen. Sida bör också i högre grad fördela ut gemensamma kostnader.

Både regeringen och Sidas ledning behöver ha kunskap om hur myndigheten använder sitt förvaltningsanslag för att kunna styra. Sidas uppföljning av förvaltningsanslaget ger i dag den information som myndighetsledningen behöver för att redovisa verksamhetskostnader i årsredovisningen i enlighet med regeringens krav. Det är dock svårare att ta fram ekonomiska underlag som beskriver sambandet mellan verksamhetsförändringar och förvaltningskostnader. Det är information som ledningen behöver för att kunna fördela ut förvaltningsanslaget på ett strategiskt sätt i organisationen. Sida behöver även sådan information som ett underlag för dialogen med regeringen om myndighetens anslag, och regeringen behöver informationen för att ta ställning till nivån på förvaltningsanslaget.

Vi bedömer att Sida kan öka kunskapen om verksamhetens kostnader genom att utveckla sin styrning och uppföljning. Det tydligaste exemplet på hur styrningen kan utvecklas är att Sida bör delegera beslut om budgeten som finansierar merkostnader för anställda i fält till avdelningsnivån. Detta skulle synliggöra kostnaderna för att bedriva verksamhet utomlands. Inför beslut om avdelningarnas budget skulle frågan om vilka fördelar en utlandsstationering har i förhållande till vilka kostnader det skapar bli tydligare. Vi bedömer att detta även skulle bidra till ett effektivare resursutnyttjande.

Sida behöver även utveckla sin uppföljning för att kunna ta fram information om verksamhetens kostnader som är relevant i förhållande till ledningens mål för verksamhetens utveckling. Vi bedömer att Sida behöver information om hur mycket resurser myndigheten behöver för att kunna utveckla sitt sätt att arbeta på ett sätt som främjar målpåfyllelse. Ledningens ambition att exempelvis utveckla den normativa dialogen, det katalytiska biståndet och adaptiva arbetsätt kan medföra att befintliga

arbetsuppgifter blir mer arbetskrävande, att nya uppgifter tillkommer och att Sida behöver ha fler medarbetare stationerade utomlands. Men det är otydligt vilka resurser Sida behöver för att nå sitt mål.

För att myndighetsledningen ska få en god bild av organisationens resursbehov krävs ett väl fungerande uppföljningssystem. Erfarenheter från tidigare utredningar visar att ett sådant system behöver bestå av både kvalitativa och kvantitativa inslag, och ibland kompletteras med riktade insatser. Avgörande är en genomtänkt och tillförlitlig tidsredovisning och att det finns utrymme för dialog mellan olika beslutsnivåer. Vi vill lyfta fram två saker som Sida bör utveckla när det gäller uppföljning av verksamhetens kostnader där en förbättrad tidsredovisning är central:

- Hur använder Sida sina expertresurser och hur fördelar sig kostnaderna för dessa mellan olika verksamheter?
- Hur fördelas den tid som läggs ned på strategiarbetet mellan planering och beredning av insatser respektive uppföljning och styrning av pågående insatser?

Expertresurserna är till exempel viktiga för framtagandet av förändringsteorier och arbetet med normativ dialog och katalytiska biståndsformer. Det är därför viktigt att Sida får en bild av hur dessa resurser fördelas och används i verksamheten för att kunna identifiera utvecklingsområden. Det är också viktigt att Sida får underlag som visar hur det går med förflyttningen från beredning och planering till uppföljning.

I budgetpropositionen för 2021 anger regeringen att den avser att utveckla styrningen av Sida för att fortsätta stärka kvalitet och effektivitet i biståndssamarbetet. I utvecklingen ska varje biståndsforms specifika karaktär värnas och bistånd som till sin karaktär är personalintensivt ska inte minskas enbart av effektivitetsskäl. Vidare lägger regeringen stor vikt vid att Sida stärker sin garantiverksamhet. Givet detta anser vi att Sida bör ta fram uppgifter som går att använda för att tolka vilken betydelse som sammansättningen av biståndsinsatserna har för myndighetens resursbehov. Sida bör kunna ta fram sådana uppgifter genom analyser baserade på tidredovisning, verksamhetsutfall och fallstudier. Det bör exempelvis vara möjligt att beskriva hur en ökad garantiverksamhet påverkar verksamhetskostnaderna.

Sammansättningen av biståndsformerna har förändrats. Projektstöd är jämförelsevis arbetskrävande, och sedan 2016 har andelen projektstöd minskat samtidigt som andelen mindre arbetskrävande biståndsinsatser har ökat. Vi bedömer att det skulle vara värdefullt för regeringen att kunna bedöma vilka förvaltningsresurser Sida har frigjort genom detta, men även vilka resurser Sida skulle behöva tillföras om den skulle vilja att andelen projektstöd ökade igen.

En bättre uppföljning av verksamhetens kostnader kan hjälpa Sida att både fördela resurser internt och kommunicera vad till exempel val av distributionskanal och biståndsform, ökat fokus på en adaptiv resultatstyrning och fältnärvaro kostar så att regeringen bättre kan bedöma vilket förvaltningsanslag Sida behöver. Givet detta kommer det förändringsarbete som myndighetsledningen driver få ett större genomslag om Sida lyckas utveckla sin uppföljning av verksamhetens kostnader i den riktningen. En väl fungerande uppföljning av verksamhetskostnaderna är också en förutsättning för att kunna utveckla myndighetens interna effektivitet. Kunskap om hur expertresurserna används och hur kostnaderna för dessa fördelas mellan olika verksamheter kan till exempel användas för att undersöka om expertstödet går att effektivisera.

Erfarenheterna från perioden 2015–2020 visar att det är viktigt med en väl fungerande dialog mellan Sida och regeringen om hur relationen mellan sak- och förvaltningsanslagen bör se ut. Storleken på förvaltningsanslaget bör fastställas i en process där regeringen samtidigt tar ställning till biståndets volym, inriktning och kvalitetskraven på beredningen av insatserna. Vi bedömer att Sida kan utveckla sin årsredovisning så att regeringen får ett bättre beslutsunderlag. Det rör beskrivningen av sambandet mellan verksamheten och ekonomin. Det kan ske genom att Sida bygger vidare på dagens rapportering av nyckeltal och gör en analys och en övergripande sammanställning av hur verksamhetskostnaderna har utvecklats.

6.3.7 En mer effektiv och mindre administrativ strategiprocess

Vi föreslår att Utrikesdepartementet i dialog med Sida ser över hur nuvarande strategiprocess kan förenklas. Syftet med översynen bör vara att undersöka om den kan effektiviseras genom att minimera dubbelarbete och förändra de krav på dokumentation som ställs på Sida.

Vi föreslår att Utrikesdepartementet ser över nuvarande strategiprocess i syfte att få till en enklare och snabbare process som är mer fokuserad på vad som ska uppnås i de olika stegen. Syftet bör vara att minimera dubbelarbete och minska de dokumentationskrav som regeringen ställer på Sida. Översynen bör göras i dialog med Sida. Enligt nuvarande riktlinjer för regeringens strategier kan strategiprocessen se olika ut för olika strategier, men såvitt vi kan se har regeringen inte använt sig av denna möjlighet. Det bör därför ingå i översynen att undersöka hur man kan skapa förutsättningar för mer flexibla och anpassade strategiprocesser.

I översynen bör Utrikesdepartementet och Sida undersöka om alla steg i processen för att ta fram strategier är nödvändiga och hur framtagandet av underlag i processen kan bli mer effektivt. Det handlar bland annat om att bedöma i vilken utsträckning momenten och underlagen i processen kompletterar eller överlappar varandra, samt om varje steg tillför information som för ärendet närmare ett beslut om en ny femårig

strategi. Det handlar även om att bedöma om samspelet mellan Utrikesdepartementet och Sida behöver förändras, och om rollerna och ansvarsfördelningen behöver renodlas för att förtydliga vem som ansvarar för att ta fram vilka underlag. I översynen bör Utrikesdepartementet ta hänsyn till våra förslag om renodlade roller och att mer av operationaliseringen av strategierna överläts till Sida eftersom dessa förändringar kan bidra till en förenklad process.

Inom ramen för översynen bör Utrikesdepartementet och Sida också ta ställning till om och i sådana fall hur den årliga rapporteringen av strategierna kan förenklas och bli mer ändamålsenlig. Regeringen ställer i dag omfattande dokumentationskrav på Sida i form av de årliga strategirapporterna. Det handlar bland annat om att Sida årligen ska redovisa, analysera och bedöma resultat i förhållande till angivna mål samt resonera om omfattningen på Sveriges bidrag till förändringar. Men Sida ska också relatera resultaten till andra givares bidrag och externa faktorer, samt redovisa hur förutsättningarna för genomförandet av strategin har förändrats och om förändringsteorin behöver uppdateras. Vissa av dessa saker är relevanta att rapportera årligen till regeringen. Men vissa saker skulle sannolikt kunna återrapporteras mer sällan. Det vore därför rimligt att anpassa kraven på återrapportering därefter. Det är alltså viktigt att man i översynen undersöker om det finns alternativa sätt för Sida att återrapportera sådant som regeringen och Regeringskansliet behöver information om årligen. I översynen bör man även beakta återrapporteringen i årsredovisningen.

Vi föreslår att Utrikesdepartementet inleder en översyn med att analysera nuvarande process i sin helhet. Med utgångspunkt i analysen och de slutsatser som man drar där bör man sedan inleda pilotverksamheter inom ramen för några strategier. Syftet med pilotverksamheterna bör vara att pröva och jämföra olika arbetssätt för att få underlag som visar hur processen rent praktiskt kan förändras och vilka konsekvenser detta får för regeringens styrning och möjlighet att följa hur verksamhetens resultat och inriktning utvecklas.

Skälet till förslaget är att vår analys indikerar att det finns potential att effektivisera strategiprocessen och göra den mindre resurskrävande. Detta är angeläget inte minst eftersom en förenklad process kan skapa bättre förutsättningar för regeringen att hinna fatta beslut om nya femåriga strategier innan en strategi löper ut. Vår analys visar att beslut om ettåriga förlängningar är problematiska och att sådana beslut påverkar långsiktigheten i utvecklingssamarbetet. Analysen visar även att processen för att ta fram nya strategier tenderar att bli utdragen. Även om det också finns andra skäl till att strategier ibland förlängs med ett år än tidsbrist menar vi att det är viktigt att se över processen.

6.3.8 En mer transparent och enklare intern process

Vi bedömer att om regeringen renodlar rollerna i strategiprocessen och ökar Sidas handlingsutrymme i genomförandet av strategierna så bör Sida analysera och se över behovet av att öka transparensen i valet av partner.

Vi föreslår att Sida ser över regeln för insatshantering i syfte att förenkla och förtydliga vilka krav som ska vara obligatoriska respektive valbara i planeringen och beredningen av insatser. Inom ramen för detta arbete bör Sida överväga om det är möjligt att ändra de krav som myndigheten ställer på sina partners interna styrning och kontroll. Syftet med detta bör vara att skapa förutsättningar för att fler partner ska kunna bli aktuella för samarbete och därmed öka kvaliteten i verksamheten.

Vi föreslår att regeringen renodlar sin och Sidas olika roller samt att regeringen överlåter mer av operationaliseringen av strategierna till Sida. Vi bedömer dock att detta förutsätter att Sida är tydliga och transparenta när det gäller val av partner inom ramen för olika strategier. Sida bör därför analysera och se över vilket behov det finns av att avdelningarna och enheterna blir mer transparenta när det gäller hur man identifierar vilka samarbetspartner man väljer inom ramen för olika strategier. I en sådan översyn kan Sida se över och skapa rutiner för hur dialog och beslut i den del av processen där man identifierar samarbetspartner ska dokumenteras och motiveras, samt när sådana beslut bör involvera dialog med myndighetschefen och med regeringen, eller med båda.

Det är viktigt att man i en översyn behåller så mycket som möjligt av avdelningarnas och enheternas nuvarande handlingsutrymme, eftersom det stödjer ett effektivt genomförande av verksamheten. Vi anser alltså inte att Sida ska gå över till öppna utlysningar. Däremot menar vi att det med ett ökat handlingsutrymme följer ett ökat ansvar och ökade behov av kommunikation, både internt samt mellan Sida och regeringen. Myndighetschefen kan behöva styra vissa beslut om partner och det finns därför skäl att stärka insynen i och dokumentationen av den fas där potentiella partner identifieras och väljs ut. Detta skulle också göra det möjligt för Sida att vid behov lyfta de fall då valet av partner kan antas vara politiskt känsligt eller viktigt ur regeringens perspektiv till regeringen och Regeringskansliet.

Vår analys visar att regeln för insatshantering är omfattande och i delar otydlig när det gäller vad som är obligatoriska krav och vad som är valbara åtgärder. Olika enheter tillämpar därför regeln olika. Till viss del handlar detta om skillnader i ledarskap mellan olika delar av myndigheten och skillnader i erfarenhet mellan handläggare. Men det handlar också om att regeln i delar är otydlig och förutsätter att man har hög kompetens inom många olika områden.

Givet detta föreslår vi att Sida ser över regeln för insatshantering. Översynen bör syfta till att få till ett tydligare och enklare regelverk samt att man i så hög utsträckning som möjligt fokuserar på effektiva krav och reell kontroll i stället för på form-krav i hanteringen av insatserna. Inom ramen för en sådan översyn bör Sida även se över de krav som man ställer på sina samarbetspartner. Syftet med detta bör vara att skapa förutsättningar för att fler aktörer ska kunna bli aktuella för samarbete och därmed öka kvaliteten i verksamheten. Instruktionen ställer endast krav på att avtalen ska reglera uppföljning, utvärdering och revision. Sida har således mandat att välja vilka krav man vill ställa och vilken kontrollnivå man vill lägga sig på. Detta är dock en svår avvägning givet att Sida ibland arbetar i korruptionsdrabbade miljöer.

Vi bedömer att Sidas insatshantering skulle bli mer effektiv och kvalitativ om det tydligare framgick av regeln vilka minimikrav som alla ska leva upp till. En konsekvens av detta skulle i sådana fall bli att nuvarande valfria moment och riktlinjer tas bort från regeln och hjälptexterna. Även dubbelregleringar av sådant som framgår av lagstiftning eller av myndighetens instruktion skulle kunna tas bort. Regeln innehåller också många undantag, men eftersom dessa sällan används finns det skäl för Sida att överväga om även dessa kan tas bort i syfte att bättre synliggöra de regelkrav som gäller i praktiken.

I översynen kan Sida identifiera vilka krav som är obligatoriska och som ska gälla i alla insatser. Det kan till exempel inledningsvis handla om allmänna krav som att organisationerna ska vara identifierade juridiska personer som inte är svartlistade på grund av brott. I nästa led kan de regelkrav som nu handlar om att Sida ska bedöma partnerorganisationernas kapacitet i olika hänseenden i stället formuleras på en grundnivå där det tydligt framgår vilka grundläggande krav en organisation ska uppfylla för att kunna ta emot stöd.

Det finns också skäl för att rensa regeln från krav. I stället kan regeln kompletteras med ett grundläggande förvaltningsrättsligt handläggningsstöd. Där kan de krav som förvaltningslagen och myndighetsförordningen ställer på Sidas handläggning hanteras och anpassas till verksamheten, exempelvis hur dokumentation och diarieföring ska gå till, hur besluten ska utformas och när och hur föredragning vid beslutsfattande som innebär myndighetsutövning ska äga rum. I förlängningen bör det juridiska perspektivet och stöd hur detta tillämpas bli tydligare i myndigheten.

Referenser

Lagar och förordningar

Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Myndighetsförordningen (2007:515).

Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll.

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

Övriga referenser

Ekonomistyrningsverket (2017) *Tillämpningen av förordningen om intern styrning och kontroll*.

Ekonomistyrningsverket (2020) *Internrevision och intern styrning och kontroll 2020*.

Expertgruppen för biståndsanalys (2016) *Vem beslutar om svenska biståndsmedel? – En översikt*.

Expertgruppen för biståndsanalys (2020) *Biståndets förvaltningskostnader För stora? Eller kanske för små?*

Gouzo, J. et al. (2018) *Study on Cooperation Partners experiences of the interaction with Sida*.

Honig, Dan (2019) *Navigation by Judgment: Why and When Top Down Management of Foreign Aid Doesn't Work*.

Regeringens proposition 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

Regeringens proposition 2013/14:1 Budgetproposition för 2014.

Regeringens proposition 2015/16:1 Budgetpropositionen för 2016.

Regeringens proposition 2016/17:1 Budgetpropositionen för 2017.

Regeringens proposition 2017/18:1 *Budgetpropositionen för 2018*.

Regeringens proposition 2018/19:1 *Budgetpropositionen för 2019*.

Regeringens proposition 2019/20:1 *Budgetpropositionen för 2020*.

Regeringens proposition 2020/21:1 *Budgetpropositionen för 2021*.

Regeringens skrivelse 2013/14:131 *Biståndspolitisk plattform*.

Regeringens skrivelse 2016/17:60 *Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd*.

Regeringskansliet Utrikesdepartementet (2017) *Riktlinjer för strategier inom svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd*, bilaga till regeringsbeslut 2017-12-21 (UD2017/21053/IU).

Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete.

Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete.

Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete.

Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete.

Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete.

Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete.

Riksrevisionen (2017) *Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete (Sida) Revisionsrapport – Årsredovisning 2017*, DNR: 3.1.2-2017-0638.

Sida (2014) Sidas internrevision *Granskning av ISK i Sidas verksamhetsplanering* (IR 14/05).

Sida (2017) Sidas internrevision *Granskning av Sidas process för intern styrning och kontroll* (IR 17/05)

Sida (2018) Sidas internrevision *Granskning av Sidas hantering av insatser vid utlandsmyndigheten i Bosnien och Hercegovina* (IR 18/10)

Sida (2019) Sida internrevision *Sidas hantering av revision inom insatser* (IR 19/02).

- Sida (2013) *Underlag till UD för utredningen om överlämnande av uppgifter av förvaltningskaraktär inom Sidas utvecklingsamarbete*, 2013-12-11.
- Sida (2014) *Lessons and Reflections from 84 Sida Decentralised Evaluations 2013 – a Synthesis Review* (2014:1).
- Sida (2015) *Mervärde av insatser genom olika typer av strategier*, Ärendenummer: 15/001462.
- Sida (2019) *Arbetsordning för Styrelsen för internationellt utvecklingsamarbete*.
- Sida (2019) *Handläggningsordning för avdelningen för Afrika*.
- Sida (2019) *Handläggningsordning för avdelningen för Asiens, Mellanöstern och humanitärt bistånd*.
- Sida (2019) *Handläggningsordning för Europa och Latinamerika*.
- Sida (2019) *Handläggningsordning för avdelningen för Partnerskap och innovation*.
- Sida (2019) *Handläggningsordning för avdelningen för Internationella organisationer och tematiskt stöd*.
- Sida (2019) *Handläggningsordning för avdelningen för verksamhetsstöd*.
- Sida (2019) *Handläggningsordning för avdelningen för ledningsstöd*.
- Sida (2019) *Handläggningsordning för avdelningen för HR och kommunikation*.
- Sida (2016) *Sidas årsredovisning 2015*.
- Sida (2017) *Sidas årsredovisning 2016*.
- Sida (2018) *Sidas årsredovisning 2017*.
- Sida (2019) *Sidas årsredovisning 2018*.
- Sida (2020) *Sidas årsredovisning 2019*.
- Sida (2019) *Sidas årsredovisning 2019. Metodstöd Bedömningskriterier trafikkljus 2019*.
- Sida (2019) *Chefscontrollerns årsrapport*.
- Sida (2016) *Sidas budgetunderlag 2017–2019*.

Sida (2017) *Sidas budgetunderlag 2018–2020.*

Sida (2018) *Sidas budgetunderlag 2019–2021.*

Sida (2019) *Sidas budgetunderlag 2020–2022.*

Sida (2020) *Sidas budgetunderlag 2021–2023.*

Sida (2015) *Verksamhetsplan 2016.*

Sida (2016) *Verksamhetsplan 2017.*

Sida (2017) *Verksamhetsplan 2018.*

Sida (2018) *Verksamhetsplan 2019–2021.*

Sida (2019) *Verksamhetsplan 2020–2022.*

Sida (2019) *Anvisning för strategiplan.*

Sida (2019) *Höstuppföljningsrapport 2019 bilaga 1, 2019-10-09.*

Sida (2020) *Uppdragsbeskrivning Översyn Sidas tematiska nätverk och stöd - process och tidplan för framtagande.*

Sida (2020) *Sidas riktlinjer för samarbetet med svenska strategiska partnerorganisationer (SPO) inom CSO-anslaget vad gäller ansökan och rapportering, version 3.0, 2020-06-18.*

Utrikesutskottets betänkande 2013/14:UU2 *Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd.*

Utrikesutskottets betänkande 2013/14:UU20 *Biståndspolitisk plattform.*

Utrikesutskottets betänkande 2016/17:UU11 *Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd.*

Bilaga 1 Frågeområden för intervjuerna

Frågor av mer övergripande karaktär

På vilket sätt skiljer sig regeringens styrning av Sida från andra myndigheter?

Hur väl anser du att styrningen av Sida fungerar? Är nuvarande ordning med en kombination av styrmedel ändamålsenlig? Finns rätt styrsignaler i rätt styrdokument?

Hur väl anser du att den finansiella styrningen av Sida fungerar? Är nuvarande anslagsposter (antal och i förhållande till strategierna) de finansiella villkoren vad gäller anslagssparande etcetera är ändamålsenliga?

Hur fungerar uppföljningen av Sidas verksamhet? Motsvarar den regeringens och Sidas behov?

Hur fungerar dialogen mellan Sida och regeringen och Regeringskansliet?

Vad fungerar bra och var finns det eventuella utvecklingsområden och utmaningar när det gäller regeringens styrning och uppföljning av Sida?

Frågor om strategistyrningen

Hur ser ni på kopplingen mellan Agenda 2030, policyramverket och strategistyrningen?

Hur tycker ni att strategistyrningen fungerar? För- och nackdelar med breda strategier alternativt tematisk fokusering i strategierna, möjligheten till synergier mellan globala strategier och landstrategier etc.

Vem och hur görs prioriteringarna i strategierna, exempelvis vilka områden som väljs och vilka mål som sätts?

Hur samordnas arbetet (inom Regeringskansliet respektive inom Sida) med att ta fram strategier för utvecklingssamarbetet?

Frågor till Sida

Skapar regeringens styrning i sin nuvarande form de förutsättningar som ni behöver för att genomföra verksamheten på ett effektivt och rättssäkert sätt?

Hur får/skaffar ni er information om vad regeringen vill, vilka prioriteringar som bör göras samt reder ut eventuella oklarheter i styrningen?

Hur fungerar Sidas styrmodell och hur bidrar den till att ni genomför ert uppdrag på ett effektivt och rättssäkert sätt?

Hur går fördelningen av tilldelade medel till inom Sida (såväl av förvaltningsanslaget som biståndsmedel)?

Hur fungerar era processer och rutiner för att ta fram och följa upp budget och ekonomiskt utfall?

Sida har en modell med relativt långtgående delegering. Vilka för- respektive nackdelar ser du med den flexibilitet som ni har som avdelningar?

Utifrån din erfarenhet och ditt perspektiv vad fungerar bra och var finns det utvecklingsområden och utmaningar när det gäller er organisation, styrning, och uppföljning?

Hur ser den faktiska processen för insatshandlingen ut (från ax till limpa)? Hur går valet av samarbetspartners och insatser till och på vilka premisser görs dessa?

Vilket handlingsutrymme har avdelningarna/enheterna/UM/handläggare när det gäller insatshandlingen?

Hur görs prioriteringar inom ramen för strategierna (prioritering när det gäller insatsfördelning mellan de olika områdena/strategimålen)?

Hur sker samordning och utbyte av kunskap och erfarenheter mellan olika delar av myndigheten i nuvarande organisation? Och hur används sedan kunskapen i verksamheten?

Funktionsspecifika frågor

Därutöver har intervjuerna med exempelvis huvudmän inom Utrikesdepartementet, chefscontrollern, internrevisionschefen och chefsjuristen på Sida kompletterats med ett antal specifika frågor som rör deras roll och ansvar.

Bilaga 2 Enkätfrågor

Ekonomistyrningsverket och Statskontoret har fått i uppdrag att analysera och bedöma Sidas effektivitet, styrning och uppföljning. Under våren har vi intervjuat drygt 40 chefer och medarbetare på Sida och i Regeringskansliet om regeringens styrning och Sidas interna styrning och uppföljning. Den här enkäten är ett komplement till våra intervjuer och vår analys av styrningen. Enkäten vänder sig till dig som arbetar med någon av Sidas strategier. Enkäten är anonym och vi kommer endast att analysera och redovisa resultatet på en övergripande nivå i form av olika typer av sammanställningar.

Enkäten inleds med några bakgrundsfrågor. Därefter följer frågor inom tre utvecklingsområden som vi har identifierat i vår analys

- Strategistyrningen
- Intern styrning och kontroll
- Uppföljning och lärande.

Varje del består av ett antal påståenden där vi vill att du tar ställning till i vilken utsträckning du instämmer i påståendet. Påståenden är hämtade från vår dokument- och intervjustudie samt en workshop om hinder och möjligheter för en önskvärd utveckling där representanter från Sida, Utrikesdepartementet och Finansdepartementet deltog. Avslutningsvis har du också möjlighet att lämna förslag och synpunkter på hur strategistyrningen, den interna styrningen och kontrollen samt uppföljningen kan utvecklas.

Enkäten tar cirka 10–15 minuter att besvara och sista svarsdag är den 30 juni. Din medverkan är mycket värdefull och bidrar till att vi får ett bättre underlag för de förslag vi ska lämna till regeringen och Sida.

1. Jag arbetar i huvudsak med en

Landstrategi
Regional strategi
Tematisk strategi
Jag arbetar inte med någon strategi

2. Jag arbetar på Sida som

Enhetschef
Metod-/ämnesföreträdare
Programadministratör
Programansvarig

Programansvarig specialist
 Samordnare
 Utvecklingsanalytiker
 Verksamhetscontroller
 Annat

3. Jag började arbeta på Sida

Ange år

4. Strategistyrning

I det här avsnittet är vi intresserade av att få reda på hur regeringens styrning påverkar dina och Sidas förutsättningar att genomföra strategierna. Ange i vilken utsträckning du instämmer i följande påståenden (1=Instämmer inte alls och 7=Instämmer fullständigt, IU=ingen uppfattning).

- a) Den strategi jag arbetar med ger flexibilitet för att kunna justera genomförandet om förutsättningarna förändras
- b) Regeringens finansiella styrning möjliggör en långsiktig planering av genomförandet av den strategi jag arbetar med
- c) Den strategi jag arbetar med innehåller för många mål för att vi ska kunna genomföra strategin på ett effektivt sätt
- d) Regeringens prioriteringar framgår tydligt av den strategi jag arbetar med
- e) Den strategi jag arbetar med är utformad så att den möjliggör ett långsiktigt arbete
- f) Det finns goda möjligheter att arbeta med innovativa och katalytiska bistånds- och samarbetsformer inom den strategi jag arbetar med
- g) Den övergripande förändringsteorin för den strategi jag arbetar med styr valet av insatser
- h) Jag tycker att processen för att ta fram strategier – med en fördjupad strategirapport, anvisningar, underlag och beslutad strategi – kan förenklas
- i) Jag har tillgång till det stöd jag behöver för att arbeta effektivt med att hitta synergier mellan den strategi jag arbetar med och andra strategier
- j) De globala, regionala och bilaterala strategierna är utformade så att de stödjer och kompletterar varandra

5. Intern styrning och kontroll

I det här avsnittet är vi intresserade av att få reda på hur Sidas ekonomiska planering och regler för intern styrning och kontroll påverkar dina och Sidas förutsättningar att genomföra strategierna. Ange i vilken utsträckning du

instämmer i följande påståenden (1=Instämmer inte alls och 7=Instämmer fullständigt, IU=ingen uppfattning)

- a) Verksamhetsplaneringsprocessen för att ta fram Sidas årliga internbudget fångar väl min enhets behov av personalresurser
- b) Jag får det stöd jag behöver av Sidas verksamhetsexperter (biståndsexperter, jurister, revisionsrådgivare och upphandlingsexperter etcetera)
- c) Det är enkelt att tillämpa förhållningssättet risk och väsentlighet i insatshanteringen

6. Insatshantering

I det här avsnittet är vi intresserade av att ta reda på hur reglerna för insatshanteringen påverkar dina och Sidas förutsättningar att genomföra strategierna. Ange i vilken utsträckning du instämmer i följande påståenden (1=Instämmer inte alls och 7 =Instämmer fullständigt, IU=ingen uppfattning)

- a) Det fungerar väl att leva upp till de krav som framgår av regeln för insatshantering
- b) Det fungerar väl att uppfylla grundläggande förvaltningsrättsliga krav i insatshanteringen
- c) En stor del av min tid för uppföljning går åt till att begära in information som vi enligt avtalen ska få in från våra samarbetspartners
- d) Jag har den tid jag behöver för att analysera och värdera den information som vi får in
- e) Flertalet av våra samarbetspartners behöver stöd för att leva upp till våra krav på intern styrning och kontroll