

Organisationskulturer på Sida

**Carin Eriksson
Barbro Forsberg
Wiveca Holmgren**

**Sekretariatet för utvärdering
och intern revision**

Organisationskulturer på Sida

**Carin Eriksson
Barbro Forsberg
Wiveca Holmgren**

**Sekretariatet för utvärdering
och intern revision**

Authors: Carin Eriksson, Barbro Forsberg, Wiveca Holmgren.

The views and interpretations expressed in this report are the author's and do not necessarily reflect those of the Swedish International Development Cooperation Agency, Sida.

Sida Internrevisionen
Commissioned by Sida, Internrevisionen

Copyright: Sida and the author

Date of Final Report: November 2004
Printed by Edita Sverige AB, 2004
Art. no. Sida4363sv
ISBN 91-586-8487-5

SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY
Address: SE-105 25 Stockholm, Sweden. Office: Sveavägen 20, Stockholm
Telephone: +46 (0)8-698 50 00. Telefax: +46 (0)8-20 88 64
E-mail: sida@sida.se. Homepage: <http://www.sida.se>

Innehåll

1. Uppdraget	3
2. Organisationskulturer	3
2.1 Definition av kulturbegreppet	3
2.2 Vikten av att förstå Sidas kultur	4
2.3 Angreppssätt	4
3. Dokumentanalys	6
3.1. Värdeord	6
3.2 Slutsatser	9
4. Kulturella uppfattningar	9
4.1 Mission, strategi och mål	9
4.2 Arbetsmetoder	12
4.3 Organisationsstruktur	13
4.4 Makt	16
4.5 Kontrollsystem	18
4.6 Arbetsmiljö	19
4.7 Rutiner och ritualer	22
4.8 Myter och berättelser	23
4.9 Symboler	25
5. Slutsatser och rekommendationer	27
5.1 Slutsatser	27
5.2 Rekommendationer	28
Litteraturförteckning	29
Bilaga 1: Metod	30

1 Uppdraget

På uppdrag av Sidas internrevision har Institutet för personal- och företagsutveckling (IPF) genomfört kulturanalyser inom Sida. Följande frågor belyses i undersökningen:

- Hur kan kulturen på Sida-Stockholm och på ambassader med full delegation beskrivas och förstås? Är det möjligt att se mönster i antaganden som antingen stödjer eller motverkar genomförandet av fältvisionen och resultatstyrning inom Sida? Skiljer sig olika enheter åt?

Att arbeta med kulturanalyser är inte oproblematiskt – definitionerna och angreppssätten är mycket varierande. I och med att kulturbegreppet kan definieras på många olika sätt är det nödvändigt att klargöra hur vi arbetat med kulturanalyserna på Sida. I nästa kapitel redogör vi för hur kulturbegreppet definieras och används i studien. Det empiriska materialet är insamlat genom fallstudier på fyra olika Sida-enheter – två stycken ambassader med full delegation och två stycken enheter på huvudkontoret i Stockholm. Workshops har genomförts på alla fyra enheter och kompletterats med intervjuer. Utöver detta har även dokumentanalyser och en enkätstudie genomförts. I kapitel 3 presenteras dokumentanalyserna och i kapitlet därefter (kapitel 4) presenteras fallstudierna och resultatet från enkätundersökningen. I det femte och sista kapitlet diskuteras slutsatser och rekommendationer. I bilaga 1 presenteras hur vi har gått tillväga för att genomföra studien.

2 Organisationskulturer

2.1 Definition av kulturbegreppet

Ordet ”kultur” kan väcka många associationer och det finns därför anledning att förklara hur begreppet används i föreliggande rapport. Kulturbegreppet kan definieras på olika nivåer: allt ifrån en nationell nivå, till en regional nivå eller en generationsnivå etcetera. (Hofstede 1991, sidan 19). Man kan också se organisationer som kulturer och inom dessa kan det finnas olika nivåer eller delkulturer (subkulturer). Användandet av kulturbegreppet i samband med organisationer har varit vanligt under senare tid och definitionerna är många. Gemensamt är ändå insikten att inte endast det fysiskt påtagliga eller det officiellt formulerade påverkar vårt beteende. Oberoende av hur väl formella styrsystem, regler och förhållningssätt (som också är kulturella produkter) formuleras, finns det alltid möjligheter att tolka, värdera och förhålla sig till detta. Kulturen är en slags ”ledstång” som hjälper oss att bete oss på det sätt som förväntas av omgivningen. Kulturbegreppet avser härmed ett kollektivt fenomen – hur vi uppfattar det vi ser och hör är i hög grad beroende av i vilket sammanhang vi lever och arbetar. Kulturen är inlärd och ett resultat av tidigare erfarenheter. Därmed definierar vi kulturbegreppet i enlighet med Schein (1985, 1999):

Kultur är det stabila mönster av inlärd antaganden som görs inom en definierad grupp.

Antaganden kan uttryckas på olika sätt – såväl verbalt (i till exempel, skrift och tal) som fysiskt (i till exempel, byggnader, mötesrum eller IT-system). Analyser av dessa uttryck – artefakter – kan hjälpa oss att förstå en organisation bättre.

2.2 Vikten av att förstå Sidas kultur

Organisationskulturer är aldrig enbart ”goda” eller ”dåliga”. Däremot kan de ses som mer eller mindre funktionella i relation till de uppgifter som ska utföras. Kulturen kan vara ett stöd eller hinder för till exempel. förändringsprocesser, lärande, styrning och samarbeten – alla aktuella frågor för Sida. En av de mer angelägna frågorna inom Sida är implementeringen av fältvisionen och utveckling av resultatstyrningen. Med resultatstyrning avses den process som syftar till att se till att åstadkomma avsedda resultat på ett kostnadseffektivt sätt. Resultatstyrning inom Sida sker genom regleringsbrevet och de instruktioner och processer som följer. De mest centrala styrprocesserna är region- och landsstrategiprocessen samt insatscykeln. Till detta tillkommer den interna verksamhetsplaneringsprocessen där landsstrategiarbetet, den årliga landplanen och beredningen enligt insatscykeln knyts samman.

Med fältvisionen är avsikten att åstadkomma en förstärkning av verksamheten ute i fält (i biståndsländer). Alltsedan de tre ambassaderna i Tanzania, Vietnam och Nicaragua erhöll full delegering 1999 har antalet fullt delegerade ambassader ökat. I *Vision for a strengthened field orientation, action programme* uttrycks innebörden av full delegering på följande sätt

Full delegation implies that the field office has received full responsibility, to the extent possible, for the initiation, planning, preparation, decision-making, implementation, follow-up, quality assurance and evaluation of the development programme with a specific country.

Fältvisionen är därmed ett exempel på en förändring som också kräver modifieringar i kulturen. För att implementera fältvisionen krävs att de anställda agerar i enlighet med visionen. Organisationens kultur, föreställningar, värderingar och normer, får därmed stor betydelse för att möjliggöra visionen och för att utveckla resultatstyrningen.

2.3 Angreppssätt

Vi använder oss av en teknik för kulturanalyser som utvecklats av Schein (1985, 1999) och som baseras på forskning om organisationskulturer. Vi kompletterar Scheins analysmodell med den s.k. Kulturella nätmodellen (The cultural web model) utvecklad av Johnson (1992) samt Johnson och Scholes (1997). Med detta angreppssätt belyses organisationens kultur med hjälp av nio olika frågeområden (se figur 1). Dessa olika frågeområden är numrerade i modellen endast för att visa vår arbetsordning och har inget med frågans vikt att göra. Den kulturella nätmodellen har använts som ett verktyg framförallt vid fyra workshop-tillfällen, men också vid dokumentstudier, intervjuer, observationer och för en enkätundersökning.¹

Det är betydelsefullt att konstatera att kulturella antaganden inte bara görs om vad som sker inne i organisationen utan också hur organisationen ser sig själv och uppfattas av andra. Det första frågeområdet belyser särskilt dessa frågor. Det första frågeområdet har vi i likhet med Schein (1999) samlat under rubriken ”Mission, strategi och mål”. Varje organisation måste på olika sätt hantera omgivningens krav och de flesta organisationer utvecklar därför antaganden om missionen (om varför vi finns) och utvecklar därefter strategier och mål som ett sätt att organisera verksamheten. En följd av detta är att organisationen skapar strukturer, system och processer för att göra det möjligt att svara på omgivningens krav. Det första området ”Mission, strategi och mål” innefattar därför frågor som: Vilken är Sidas mission? Varför gör ni det ni gör? Måste ni någon gång försvara er mot kritik – och vad kritiserar ni då för? Vilket är budskapet i Perspectives on Poverty?

¹ Metodfrågor presenteras i bilaga 1.

Därefter diskuteras *arbetsmetoder* och här ställs frågor som: Vilka är de tre viktigaste hjälpmedlen – instrumenten för att utföra ett bra arbete? Hur viktig är erfarenhet och intuition? Hur reglerat är ditt arbete?

Det tredje området som belyses är *organisationsstrukturen*. Vid workshop-tillfället uppmanas deltagarna att beskriva sin organisation med en bild, för att därefter muntligen förklara hur man ser den egna enheten i relation till omgivningen. Även i övriga steg i undersökningen har vi samlat in beskrivningar av organisationsstrukturen.

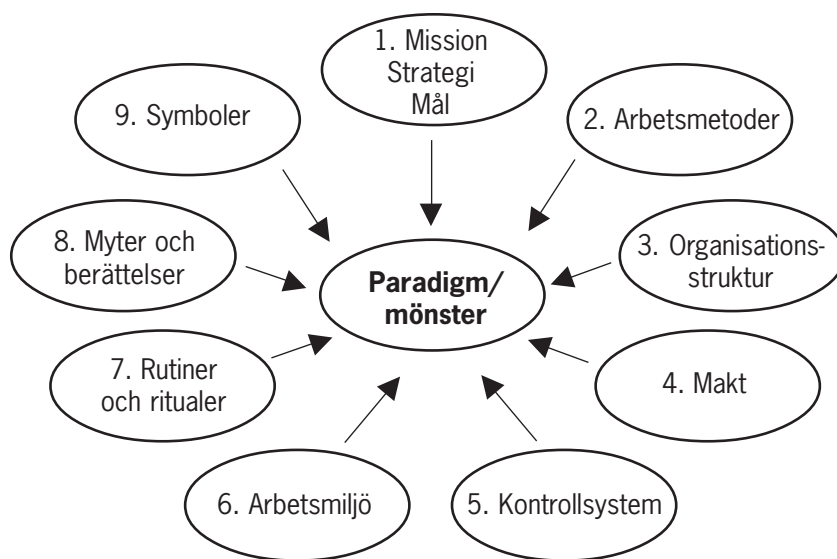
Det fjärde frågeområdet behandlar *maktförhållanden*. Inflytande används ibland som synonymt med maktbegreppet och vi har valt att hantera dem som likvärdiga fenomen även om det kan finnas vissa skillnader i definitionerna. Frågor inom detta område handlar om vad som ger makt inom Sida, hur formell och informell makt manifesteras, vem har makt och hur ser maktbalansen Sida-Stockholm och fältet ut?

Det femte området är *kontrollsystem*. Hur mäts framgång? Vad är ett gott resultat? Hur vet den anställda att hon/han gjort ett gott jobb? Hur följs arbetsinsatser upp?

Det sjätte området avser *arbetsmiljö*. Här åsyftas inte enbart den fysiska arbetsmiljön utan även den psykosociala (det s.k. arbetsklimatet). Vid workshopen ombeds deltagarna att samla argument för och mot att arbeta på Sida och på den egna enheten. I samtliga steg av undersökningen riktas ett särskilt intresse till uttalanden om arbetsklimat och lärande.

Det sjunde området behandlar frågor kring *rutiner och ritualer*. Hur ser ett möte ut? Vad firas? Vilka rutiner/ritualer är typiska? Det är viktigt att inse att det kan vara mycket svårt att se egna rutiner och ritualer eftersom de definitionsmässigt blivit ”vanliga” och därmed ofta sker utan någon större medvetenhet. Utomstående betraktare kan därför vara nödvändiga för att göra det möjligt att belysa dessa frågor.

Myter och berättelser är det åttonde området. Här intresserar vi oss för att lyssna till olika typer av historier som de anställda berättar – muntligt eller skriftligt. Under workshopen uppmanades deltagarna att referera till historier som berättas. Vad handlar berättelserna om?



Figur 1: Den kulturella nätmodellen – modifiering av Schein (1999) Johnson och Scholes (1997).

Det nionde området har samlats under rubriken *symboler*. Utöver att rent fysiska symboler diskuteras – hur ser typiska Sida-symboler ut? Vad väcker de för tankar? – så ombeds deltagarna i workshops och även de intervjuade personerna att reflektera över vad Sida symboliserar externt – hur uppfattar samarbetsparterna Sida?

Det är viktigt att konstatera att vi framförallt arbetar med uppfattningar om symboler, makt, rutiner, arbetsmiljö eller något annat av de nio frågeområdena i den kulturella nätmodellen. Vi gör inte anspråk på att finna den enda, oomtvistliga, sanna Sida-kulturen. Något sådant är inte möjligt i stora, komplexa organisationer. Uppfattningarna kan variera inom en organisation eller enhet men med en kulturansats söker vi efter de gemensamma uttrycken i den definierade gruppen. Det är viktigt att de som studeras skall kunna känna igen vissa beskrivning men också att vi som utomstående analytiker ska kunna tillföra beskrivningarna något med hjälp av kopplingar till teori och tidigare undersökningar. De mest centrala och kommunicerade uppfattningarna har därför identifierats och analyserats. Dessa utgör det s.k. paradigmet eller mönstret av uppfattningar som kan sägas karaktärisera den studerade enheten eller gruppen.

3 Dokumentanalys

3.1 Värdeord

Kulturanalysen inleddes med en studie av ett urval för uppdraget relevanta och för Sida bärande dokument (se bilaga 1). Dokumentanalysen hade i grunden två syften:

- Att erövra förförståelse för Sidas uppdrag.
- Att söka efter uttryck för en önskad kultur.

Dokumentanalysen presenteras utifrån den analysmodell med de nio cirkarna som vi har använt.

Idé, strategi och mål

Vad sägs i dokumenten om visionen, om uppdraget och om strategier för att nå målen?

Följande uttryck är de vanligast förekommande i dokumenten och indikerar svar på frågan:

- Strengthen capacities for partner countries to exercise ownership.
- Importance with analysis from POP.
- Den goda organisationen –den goda arbetsgivaren.
- NPO lacks knowledge about Sweden and Sida, POP, methods/routines – they have to develop their capacity.
- Kunskapsorganisation.
- Olika kunskap en tillgång.
- Vikten av ett kontinuerligt lärande.
- Change, flexibility, fresh thinking, different opinions OK.

- Knowledge and action in the field is prioritised.
- Field vision – mission statement, all staff more field oriented.
- Our knowledge is most important.
- Create right conditions – development of knowledge is crucial.
- Sustainability.
- International development cooperation.
- International network.
- Flexible, change, expertise, experience from abroad, learning, project, evaluation.

Arbetsmetoder

Vilka är ”arbetsredskapen” – hur närmar man sig uppdraget och vilka förmågor är nödvändiga?
Några uttryck som illustrerar svar på frågan:

- Holistic, well-integrated approach.
- Analytical capacity.
- Sida at work – principles and procedures.

Organisationsstruktur

Hur speglas organisationen, hur ser rollfördelning och ansvar ut? Följande uttryck återkommer i de studerade dokumenten och beskriver struktur, roller samt ansvar:

- Strong field organisation; holistic perspective, cross disciplinary knowledge.
- Workorganisation corresponding to needs.
- Flat, decentralised, specialised.
- From a vertical organisation to a horizontal communicating organisation with professional network.
- Unclear roles and responsibilities (Field Vision).
- Who has the authority to decide over the use of personnel resources.

Makt

Vem har makt över vad och varför? Exempel på hur makt beskrivs i dokumenten:

- Strong HQ – actively supporting the field.
- Locally employees work under different conditions.
- NPO:s are the backbone of the embassy – continuity, institutional memory, gateway to local society.
- Beslut fattas där problemet och kunskapen finns.
- Strengthened field, increased decision making power, extension of the right to use funds, sufficient manning, improved status in respect of telecommunication.
- NPO; number of staff doubled in 5 years, more important, position upgrade – equal footing with posted staff.

- Sida-knowledge.
- HQ = experience, institutional meory, professional expertise.
- From aid dependency to partnership.
- FO n charge, RD strategists, SD subject experts/advisors, AD support
- Värderingsstyrning.

Kontrollsystem

Hur vet vi att vi gör det vi har i uppdrag att utföra? Vanligen beskrivs det på följande sätt i de studerade dokumenten:

- Country strategy, country plan.
- Assesment criteria; relevance, effectiveness, flexibility, sustainability, quality of cooperation, risk management.

Arbetsmiljö

Vad kännetecknar den psykosociala arbetsmiljön? Exempel på hur miljön beskrivs:

- Delaktighet, inspirerande, lärande, mångfald, olika åsikter, dynamisk, flexibel, analytisk och kreativ.
- Lärmöjligheter.
- Vi är varandras arbetsmiljö.

Rutiner och ritualer, Myter och berättelser samt Symboler

Vad signaleras utåt och vad svetsar samman?

De tre sista cirkarna i saknar direkta utsagor i de dokument som studerats, däremot skickar ju dokumenten i sig signaler genom sin lay-out, sin logotyp och sitt språk. Man torde också utan att överdriva kunna påstå att för Sida är det skrivna dokumentet såväl en viktig symbol som en befast rutin.



Bild 1. Dokument

3.2 Slutsatser

I dokumenten förekommer vissa värdeord/uttryck mer frekvent än andra – uttryck som signalerar vilken typ av organisation Sida vill vara. Inte bara för att det utstrålar en attraktiv organisation utan för att det förmodas vara ett funktionellt sätt att tänka, vara och handla utifrån det uppdrag Sida som organisation har – inte minst i relation till fältvisionen. Om man låter dessa ord utgöra en beskrivning av Sida ser det ut så här:

Sida är en organisation som styrs av *visioner och mål*. Organisationen präglas av en *helhetssyn*, stor *flexibilitet* men också av *tydliga processer*. Strukturen utgörs av ett *stödande HQ* och ett *starkt fält*. Den är dessutom *platt decentraliserad* och *specialiserad*. Sida är en *kunskapsintensiv* organisation där *Sida-kunskap* är värdefull. Den är en *förändringsbenägen*, *dynamisk* och *kreativ*, där taket för *olika åsikter* är högt och där ett ständigt *lärande* pågår.

En idealbild av den *goda organisationen* med den *goda arbetsgivaren*.

Frågan är givetvis om och i så fall hur detta kommer till uttryck i praktiken?

4. Kulturella uppfattningar

4.1 Mission, strategi och mål

Det är tydligt att de som deltagit i undersökningen känner en viss stolthet över Sida. Inte sällan påpekar de att målet med Sidas arbete är gott och att de anser att Sida som biståndsorganisation har gott rykte. Eller som en av de intervjuade påpekar:

Jag känner att jag jobbar för en god sak – att minska fattigdomen i världen.

Det är klart att vägen dit inte är enkel men åtminstone är syftet gott.

Denna typ av uttalande var ett av de vanligast förekommande på Sida. I flera liknande uttalanden uttalandet kan vi utläsa såväl hur intervjupersonen uppfattar missionen ”att minska fattigdomen” som stimulerande men också insikten (och i vissa fall även resignation inför uppgiften) om att vägen dit inte är enkel. Svårigheterna att uppnå en mission som denna är naturligtvis mycket stora. I forskning har det påpekats hur viktigt det är att utforma konkreta mål och strategier (planer för hur vi når målen) nödvändigt i organisationer särskilt då missionen (om varför organisationen existerar) är svår att nå.

Ett av de mer omtalade dokumenten inom Sida är den s.k. ”PoPen” – Perspectives on Poverty. I enkäten återfinns ett påstående om just detta dokument. Respondenterna tar ställning till vilken grad de håller med om att ”jag använder aktivt Perspectives on Poverty”. Som vi kan se i tabellen nedan så skiljer sig de svarande åt något. Inom Sida-Stockholm är det fler som tar avstånd från påståendet än vad som görs ute i fält. Medelvärde använder vi här för att ge en indikation om riktningen på svaret – ett högre medelvärde visar att fler i gruppen instämmer i påståendet. När det gäller Perspectives on Poverty så är medelvärdet 3,4 för dem som befinner sig i fält och 3,0 för dem som befinner sig på Sida-Stockholm (se tabell 1).

	Instämmer inte alls				Instämmer helt	Medelvärde
	1	2	3	4	5	
Stockholm	16	23	25	23	14	3
Fältet	6	14	33	27	19	3,4
Totalt	11	18	30	25	17	3,2

Tabell 1. Spridningen i uppfattningar (i procent) till enkätens påstående: " Jag använder Perspectives on Poverty aktivt", uppdelat på respondenter i fält respektive i Stockholm.

I fallstudierna pekar också många på att Perspectives on Poverty är just ett "missions-dokument". Eller som en av de medverkande i en workshop sa:

Perspectives on Poverty är mer idealism än praktisk verklighet. Verkligheten är svårare, men idealismen behövs för att legitimera aktivitet och motivera handlingar.

Att det ibland finns ett behov av att legitimera biståndsverksamheten är tydligt. Dokumenten används internt – för att motivera ett visst handlande och refereras till – men kan också visas upp externt för att legitimera verksamheten. I såväl workshops som intervjuer påpekar informanterna att de ibland måste försvara sig och Sida mot kritik. Kritiken uppfattas många gånger som osaklig och inte särskilt betydelsefull. Men – i workshops och intervjuer utmärker sig nationella programhandläggare i denna fråga, då de påtalar att kritiken ibland är mer central och intensiv.

Ja, vi kritiseras ofta. Vi måste framförallt försvara varför vi satsar på vissa program och inte andra. Men ibland måste vi också försvara Sverige eller Sidas position i relation till de lokala myndigheterna. Ibland måste vi också försvara oss själva och varför vi väljer att jobba för en biståndsorganisation.

Detta uttalande är ett av många liknande är en tydlig illustration till den diskussion som förs på Sida kring de nationella programhandläggarnas situation.

En intressant skillnad som går att utläsa ur såväl enkätdata som intervjuer eller från workshops är att de nationella programhandläggarna (NPOs) i regel uttalar sig mindre kritiskt mot Sida och mer lojalt mot till exempel, olika styrverktyg. När det gäller dokumentet Perspectives on Poverty instämmer de nationella programhandläggarna i högre grad i påståendet om att de använder dokumentet aktivt. De nationella programhandläggarnas har här ett medelvärde på 3,7 att jämföra med övrigas på 3,0.

Det är viktigt att konstatera att ambitionen med ett dokument som *Perspectives on Poverty* är att just ge perspektiv på uppdraget och inte ge direkt styrning i den dagliga verksamheten. Ett mer aktivt stöd i dagliga arbetet ger såväl landsstrategier och landsplaner. Här ger medelvärdet för såväl Sida-Stockholm som fältet indikationer på att så är fallet. Framförallt betonas detta i workshops som genomförts på ambassaderna. Flera påtalar att det landsstrategierna och landsplanerna är viktiga för det dagliga agerandet. De är inte tillräckliga, men nödvändiga, för att styra verksamheten. Flera av informanterna påpekar också hur kvalitén i landsstrategier och planer varierar vilket skapar problem.

Landsstrategierna och landsplanerna är de viktigaste riktlinjerna för mig i mitt arbete. Jag ser att de förbättras betydligt och det gör arbetet enklare. När riktlinjerna inte är lika tydligt formulerade som de jag nu jobbar med känns det diffust och svårarbetat.

Återkommande – i såväl workshops som i intervjuer – påtalas att det finns en stor frihet för individen att agera. Samtidigt ställer detta givetvis krav på konsensus kring mål. Hur det står till med samstämmigheten återspeglas i svaren på påståendet "På Sida har vi stor samstämmighet kring mål"

(se tabell 2). Samma tendens återfinns här som när det gäller frågan om Perspectives on Poverty – respondenterna från fältet instämmer i betydligt större utsträckning än de som svarat i Stockholm. Medelvärde på svaren från Sida-Stockholm är 2,8 (att jämföra med fältets 3,7). Detta indikerar att det är fler på huvudkontoret som känner att det inte finns en samstämmighet kring målen. Denna upplevda otydlighet påtalas också i workshops och intervjuer

	Instämmer inte alls				Instämmer helt	Medelvärde
	1	2	3	4	5	
Stockholm	7	26	47	19	2	2,8
Fältet	2	13	22	33	29	3,7
Totalt	5	19	34	26	16	3,3

Tabell 2: Spridningen i uppfattningar (i procent) till enkätens påstående: "På Sida har vi stor samstämmighet kring mål", uppdelat på respondenter i fält respektive i Stockholm.

Av dem som intervjuats påpekar samtliga att målen för organisationen inte är tydliga och att resultatstyrningen därmed inte är självklar. Frågorna kring fältvisionen, resultatstyrningen och organisationen är många. Eller som en av de intervjuade sa:

Vad förväntar vi oss av varandra? Vad har vi rätt att förvänta oss? Fältvisionen skapar nya roller men hur förberedda är vi inom Sida? Vad får fältvisionen för konsekvenser för oss som arbetar centralt? Vilken roll ska vi spela? Vad ska vi göra? Vad ska fältet göra? Visioner i all ära men nu tycker jag det är dags för bättre vägledning. Även resultatstyrningen kan diskuteras. Vad innebär ett gott resultat?

I fallstudierna på fältet är inte frågorna lika många. Många påtalar att möjligheterna till att agera, flexibilitet och fatta snabbare beslut har blivit större tack vare Fältvisionen. Eller som en av deltagarna i en workshop sa:

Fokus ligger på att minska fattigdomen och stärka den lokala regeringens arbete för att minska fattigdomen. Vi vill vara en bra biståndsorganisation och Fältvisionen ger oss möjligheter att agera mer effektivt.

Även här uppstår frågan om Sida-Stockholms roll – Vilket stöd kan fältet förvänta sig från personalavdelning, informationsavdelning eller andra enheter?

Den förändring mot ökad delegering som Fältvisionen innebär kan för ett centrum innebära en otydligare roll och därmed också svårare att nå konsensus om mål. På fältet ser man Stockholm som en service – supportorganisation. Frågan är om Stockholm gör det? Fältvisionen innebär nya roller för personalen på ambassaderna – inte minst för de nationella programhandläggarna. De nya rollerna innebär nya krav på kompetens men såväl på fältet som i Stockholm uttalas önskan om ett helhetsgrepp för att tydliggöra nya roller och krav.

Slutsatser: Missionen och fältvisionen har som idé stort stöd i de studerade enheterna men i praktiken finns många frågetecken. Det finns en önskan att klargöra förväntningar och ansvar i organisationen. Den frihet som många upplever kan också vara ett tecken på otydlighet i organisationen. Otydligheten i sin tur kan bidra till en känsla av ryckighet i verksamheten med brister i kommunikationen mellan olika enheter – inte minst mellan Stockholm och fältet. Resultatstyrningen är även den accepterad som idé, men oklarheter finns kring vilka målen verkligen är och hur resultat ska mätas.

4.2 Arbetsmetoder

Under punkten arbetsmetoder kan en mängd förhållningssätt diskuteras. Vi har valt att hålla diskussionerna under workshops och vid intervjuer på ett mer övergripande plan – med frågeställningar som: Vilka är de tre viktigaste instrumenten för att utföra ett bra arbete? Hur reglerat är arbetet? Hur viktigt är erfarenhet och intuition?

I enkäten finns ett påstående som lyder ”Sida at work” är ett stöd för mitt dagliga arbete”. I svarsbilden återfinns en skillnad mellan Stockholm och fältet som är intressant att uppmärksamma då det visar sig att fler på fältet instämmer i påståendet (se tabell 3). Medelvärdet för de anställda i Stockholm är 2,9 medan medelvärdet för fältet är 4,1.

	Instämmer inte alls				Instämmer helt		Medelvärde
	1	2	3	4	5		
Stockholm	10	29	27	27	7		2,9
Fältet	2	4	18	29	47		4,1
Totalt	6	16	22	28	29		3,6

Tabell 3: Spridningen i uppfattningar (i procent) till enkätens påstående: ”Sida at Work är ett stöd för mitt dagliga arbete”, uppdelat på respondenter i fält respektive i Stockholm.

Skillnaderna kan naturligtvis förklaras med att karaktären på arbetet skiljer sig åt och för somliga är dokumentet mer användbart än vad det är för andra. Särskilt nationella programhandläggare ställer sig positiva till Sida at work: Eller som en av dem sa:

Jag har stor hjälp av Sida at work. Det är min ”lilla bibel”. Jag kan använda den som ett uppslagsverk om det är något jag undrar över. Det är ett första steg när man ska utföra något men inte riktigt vet hur.

I samtliga workshops och intervjuer påtalas behovet av att ha ”Sida erfarenhet”. Återkommande svarar anställda att ”kunna Sida är det viktigaste”, ”utan Sida-erfarenhet kommer man inte långt med sina uppdrag”, ”känna Sida är avgörande”. Det informella nätverket tycks ha en betydande plats i organisationen. En konsekvens av betoningen av de informella nätverken är att det kan upplevas vara ganska svårt att vara nyanställd på Sida. Eller som en av de intervjuade påpekade:

Det var både lätt och svårt att börja jobba här. Lätt för att alla var vänliga och trevliga. Svårt för att det tog tid innan jag förstod vad jag skulle göra – eller rättare sagt hur jag skulle göra det jag borde göra. Jag tror att många andra som kommer nya känner som jag. Det tar tid att förstå organisationen – var man får rätt information, vilka trådar man ska dra i och var besluten fattas. Det tar tid att få överblick och jag kände mig nästan lite vilsen i början. Helt plötsligt en dag så känns det att nu har jag koll! Nu vet jag vem man ska fråga och hur man kan driva sina frågor. Men, det tog tid.

En hel del arbetsuppgifter som ska genomföras kräver expertkunskap – inte minst tydligt uttalas detta på ämnesavdelningar. Betydelsen av kunskap av olika slag – ämneskunskap, Sidakunskap, biståndskunskap – betonas. Men, som all kunskap är det svårt att definiera exakt vad som krävs. Mycket kunskap är så kallad tyst kunskap och kan bara överföras och utvecklas genom erfarenhet. Erfarenhet står därmed högt i kurs på Sida. Det finns tydliga ambitioner att dokumentera erfarenheter och utarbeta metoder bland de Sida-anställda. I intervjuer och i workshops påpekas att många dokument skapas just med denna ambition. Utfallet är inte alltid positivt eftersom det upplevs vara svårt att få uppmärksamhet för

just den metod eller det angreppssätt som man själv förespråkar. Eller som en av de anställda vid Sida-Stockholm påpekar:

Det finns så oerhört mycket kunskap inom Sida. Så oerhört många drivkrafter och olika viljor. Men, man hinner inte med att engagera sig i allt eftersom det hela tiden är något annat som pockar på ens uppmärksamhet.

Kanske kan det vara förklaringen till att så många ställer sig negativa till påståendet ”Sida har en god förmåga att systematiskt ta tillvara på medarbetarnas erfarenheter”? I tabell 4 kan vi se att särskilt inom Sida-Stockholm tar man avstånd från påståendet – endast 11% instämmer delvis, hela 50% finns på motsatta Sidan av skalan. Medelvärde är i Stockholm 2,4 och något högre (3,1) i gruppen som befinner sig på ambassaderna utomlands.

	Instämmer inte alls				Instämmer helt		Medelvärde
	1	2	3	4	5		
Stockholm	20	30	39	11	0		2,4
Fältet	4	36	20	27	13		3,1
Totalt	12	33	30	19	7		2,8

Tabell 4: Spridningen i uppfattningar (i procent) till enkätens påstående: ”Sida har en god förmåga att systematiskt ta tillvara medarbetarnas erfarenheter”, uppdelat på respondenter i fält respektive i Stockholm.

Slutsatser: Sociala nätverk, kunskap och erfarenhet uppfattas vara av största vikt för att kunna göra ett gott jobb inom Sida. Organisationen, roller och ansvar uppfattas vara mångtydiga vilket gör att nyanställda kan ha svårigheter att komma in i sina arbetsuppgifter. Fältvisionen har fokuserat på fältets arbetsmetoder medan Sida-Stockholms uppdrag och arbetsmetoder uppfattas ha hamnat i skugga. Det finns en känsla av att erfarenheter på Sida-Stockholm inte nyttjas på ”rätt sätt” såväl på fältet som i Stockholm.

4.3 Organisationsstruktur

Återkommande påtalas att den formella organisationen är otydlig. Roller, förväntningar och krav är ibland svårtolkade. I samband med förändringar – som införandet av fältvisionen – är det nödvändigt att tydliggöra vilka konsekvenser förändringarna får på samtliga aktörer. Om inte detta görs är det troligt att otydligheten tilltar eftersom en del agerar i enlighet med de nya förväntningarna, andra fortsätter som de gjort tidigare och några tar tillfällen i akt att under den frihet som råder själva formulera sina nya roller. Detta påtalas också av deltagare vid workshops i Stockholm:

Många goda viljor drar åt olika håll och i avsaknad av tydliga riktlinjer finns det en del enheter som själva bestämmer vad de ska göra och inte göra. Eftersom organisationen är så komplex så tror jag att man inte alltid är medveten om hur ett agerande kan påverka helt andra delar av organisationen. Jag tycker det är förståeligt att en del vill tydliggöra sina roller – men problemet är att det ibland görs enbart utifrån den egna situationen. Hur kan avdelningen X bara helt plötsligt få bestämma själva att det här sysslar inte vi med längre? Det får ju direkta konsekvenser på andra som inte blivit tillfrågade.

Det visar sig också i enkäten att *ingen* av respondenterna i Stockholm instämmer helt i påståendet ”Sidas organisation är väl utformad för de arbetsuppgifter som ska lösas”. Däremot verkar man mer nöjd med organisationen utifrån ett fältperspektiv. Medelvärde är i Stockholm 2,8 medan det på fältet är 3,5 (se tabell 6).

	Instämmer inte alls				Instämmer helt	Medelvärde
	1	2	3	4	5	
Stockholm	9	23	47	21	0	2,8
Fältet	2	19	28	28	23	3,5
Totalt	6	21	37	24	12	3,2

Tabell 6: Spridningen i uppfattningar (i procent) till enkätens påstående: "Sidas organisation är väl utformad för de arbetsuppgifter som ska lösas", uppdelat på respondenter i fältet respektive i Stockholm.

Detta förstärks i workshops och intervjuer – såväl i Stockholm som på de delegerade ambassaderna utomlands. För många på fältet framstår det mycket tydligt vad de förväntas ansvara för medan frågorna om vilket stöd som kan förväntas från Stockholm är många. Oklarheter påtalas även i fallstudierna i Stockholm – och en del enheter nämns i sammanhanget som exempel på dålig organisation medan andra enheter framställs som det motsatta. Det finns en gemensam önskan att tydliggöra organisationen för hela Sida.

I samband med workshops uppmanas deltagarna att rita och förklara hur Sidas organisation ser ut. Bilderna är varierade (med många olika metaforer som "spindel", "skepp" eller "nät") men det finns en stor samsyn om att fältet ska återfinnas i centrum. Beskrivningarna är inte särskilt hierarkiska (med ett undantag), utan organisationen beskrivs i regel som ganska platt.

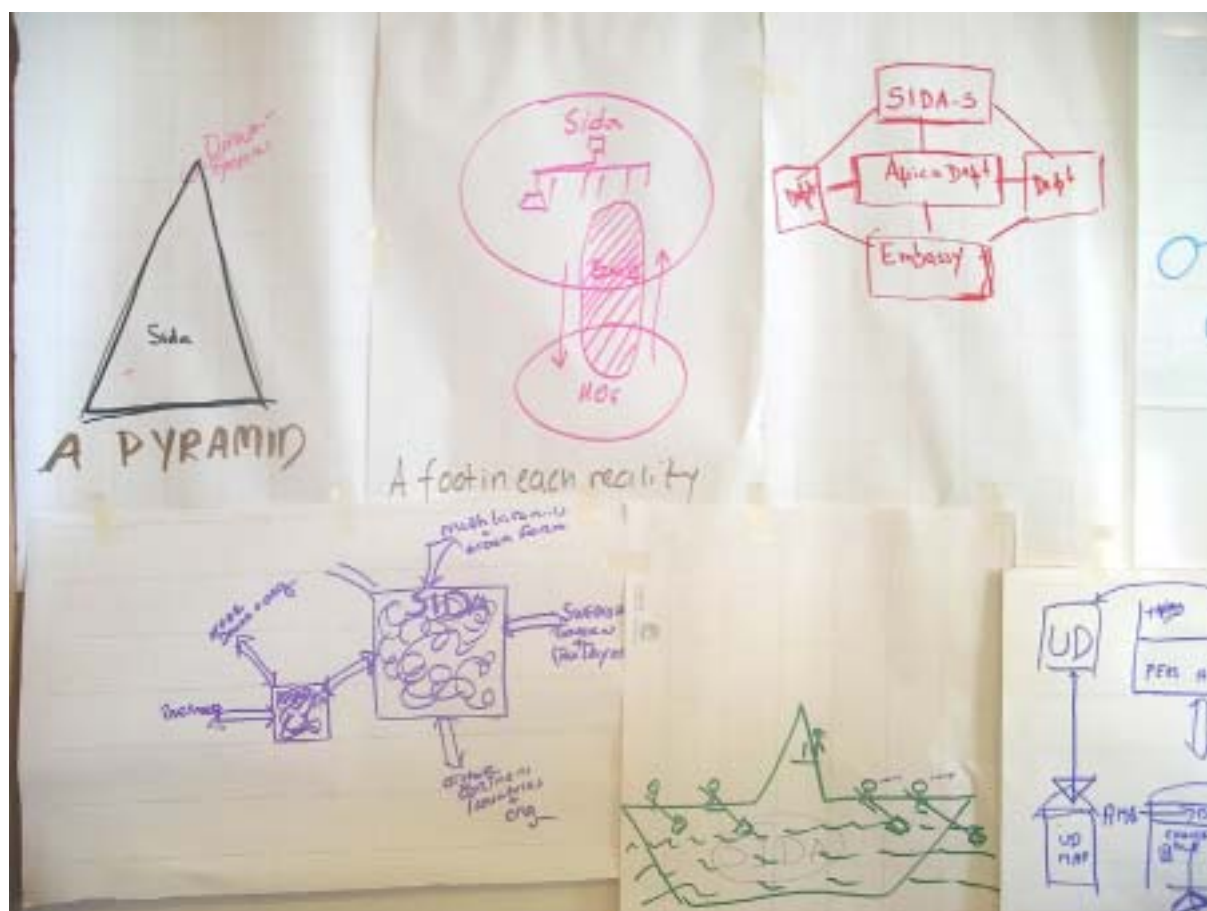


Bild 2: Bilder av Sida

Muntliga redogörelser för organisationen innehåller beskrivningar om funktioner och positioner som ofta är personliga med personnamn som definierande begrepp. Bilden av Sida som en personlig och informell organisation återkommer i intervjuer och workshops. En av de anställda berättar:

Jag tror att en del av förklaringen till att vi betonar Sida-erfarenhet så starkt beror på att det faktiskt är så man lär sig organisationen. Det är ofta personer som har och tar ansvar, personer som sitter på de rätta kontakterna eller rätt information. Med rätt erfarenhet så får man insikt om hur organisationen fungerar.

En påtaglig förändring som skett under senare år enligt många av informanterna i fallstudierna är den starkare kopplingen till UD. Här finns också frågeställningar kring Sidas framtida roll och maktförhållanden.

Vi är helt olika typer av organisationer. Kanske kan man säga att UD har en instruktionskultur och Sida en dialogkultur? Alla förändringar som sker kommer att påverka Sida mer än vad de påverkar UD. Sida-anställda ute på ambassader kommer att behöva lära sig att representera Sverige och hur man hanterar UD.

Av dem som besvarat enkäten anser en del att fältvisionen definitivt förändrat deras arbete medan ungefär lika många säger att fältvisionen inte inneburit några förändringar. Medelvärde på påståendet ”Fältvisionen har inneburit stora förändringar i mitt arbete” hamnar i Stockholm på 3,0 och på fältet på 3,1 (se tabell 7). I workshops och intervjuer är bilden också splittrad – å ena sidan säger en del att fältvisionen bara är en naturlig följd av hur arbetet bedrivits sedan länge, å andra sidan säger andra att fältvisionen inneburit stora förändringar på deras arbete. En del påpekar också att deras arbetsbörda ökat betydligt i och med fältvisionens genomförande medan andra säger att arbetsbördan är oförändrad (se tabell 8). Framförallt påpekar en del av de intervjuade på ambassaderna att deras arbetsbörda ökat:

Jag har väldigt mycket att göra – nya arbetsuppgifter tillkommer hela tiden och det är svårt att hinna med. Jag jobbar på så gott det går men jag känner att jag behöver stöd och hjälp. Det är inte alltid så lätt att be om stöd. Kollegorna har fullt upp och jag vet att jag skulle vilja ha mer support från Stockholm, men tyvärr kan jag inte få det jag önskar mig från dem heller.

	Instämmer inte alls				Instämmer helt	Medelvärde
	1	2	3	4	5	
Stockholm	13	21	31	23	13	3
Fältet	7	33	16	33	11	3,1
Totalt	10	27	23	29	12	3,1

Tabell 8: Spridningen i uppfattningar (i procent) till enkätens påstående: ”Fältvisionen har inneburit stora förändringar i mitt arbete”, uppdelat på respondenter i fält respektive i Stockholm.

	Instämmer inte alls				Instämmer helt	Medelvärde
	1	2	3	4	5	
Stockholm	17	42	25	17	0	2,4
Fältet	7	16	7	35	35	3,7
Totalt	11	28	15	27	19	3,1

Tabell 9: Spridningen i uppfattningar (i procent) till enkätens påstående: ”Fältvisionen har ökat min arbetsbörda”, uppdelat på respondenter i fält respektive i Stockholm.

Andra påpekar att arbetsbördan hela tiden tenderar att öka: ”det är mycket arbete för lönen”, säger någon och skrattar. En annan deltagare i workshopen fyller i:

På Sida fungerar det så här: ju mer du har att göra desto mer får du att göra. Det är ingen som direkt kontrollerar dig och styr över dina arbetsuppgifter och din arbetsbelastning men förväntningarna på att man ska göra ett gott jobb gör att man ibland tar på sig för mycket. Samtidigt vet man ju att arbetsuppgifterna aldrig kommer att kunna slutföras – det finns ingen ände på arbetet.

Möjligheterna att själva styra över sitt arbete har såväl fördelar som nackdelar. Till de fördelar som påtalas hör att arbetsuppgifterna ofta är mycket intressant, arbetet är lärorikt och stimulerande. Till nackdelarna hör att det är svårt att veta vad man kan förvänta sig av andra och vad andra har rätt att kräva av den egna personen. Ansvar och befogenheter kan vara otydligt formulerade och kopplingar till mål och resultat är svaga. I tabell 10 ser vi spridningen i svaren till påståendet ”Inom Sida är roller och ansvar tydligt fördelade”. Återigen kan vi se en tendens till att man inom Sida-Stockholm anser att organisationen är otydlig. Endast 13% instämmer i påståendet – övriga 87% är mer avståndstagande.

	Instämmer inte alls				Instämmer helt	Medelvärde
	1	2	3	4	5	
Stockholm	18	38	31	13	0	2,4
Fältet	5	43	19	19	14	3
Totalt	11	40	25	16	7	2,7

Tabell 10: Spridningen i uppfattningar (i procent) till enkätens påstående: ”Inom Sida är roller och ansvar tydligt fördelade”, uppdelat på respondenter i fält respektive i Stockholm.

Slutsatser: Fältvisionen har stort stöd i organisationen men frågetecknen kring organiseringen kring vissa centrala funktioner finns. Den formella organisationen uppfattas vara ganska otydlig. Framförallt gäller detta Sida-Stockholms ansvar och befogenheter medan fältet uppfattar sig vara underbemannade. Det finns en önskan att roller ska tydliggöras. Den upplevda friheten att själv styra sitt arbete har såväl för – som nackdelar.

4.4 Makt

Det finns som tidigare påtalats stora möjligheter att styra det egna arbetet. Den Sida-anställda kan ses som en typisk ”kunskapsarbetare” där de egna drivkrafterna – viljan att utföra arbete väl, är nödvändiga. Uppfattar de som besvarat enkäten att de har tillräckliga befogenheter att utföra sitt arbete väl? Svaret är ja om frågan besvaras utifrån enkäten (se tabell 11).

	Instämmer inte alls				Instämmer helt	Medelvärde
	1	2	3	4	5	
Stockholm	5	11	32	48	5	3,4
Fältet	0	0	19	51	30	4,1
Totalt	2	5	25	49	18	3,8

Tabell 11: Spridningen i uppfattningar (i procent) till enkätens påstående: ”Jag har tillräckliga befogenheter för att utföra mitt arbete väl”, uppdelat på respondenter i fält respektive i Stockholm.

Få personer – särskilt gäller detta för fältet – tar avstånd från påståendet: ”Jag har tillräckliga befogenheter för att utföra mitt arbete väl.” De allra flesta uppfattar att de har tillräckliga befogenheter. En av de anställda på en ambassad säger:

Det är ibland en hisnande känsla när jag inser vilket ansvar jag har. Jag har otroligt stora befogenheter och det är inte konstigt att jag ibland känner mig stressad av det faktum att det också ofta handlar om mycket pengar och människors livsvillkor. Det är både fantastiskt och hemskt!

Eller som en av de intervjuade i Stockholm påpekar:

Det är helt klart så att jag har befogenheter att agera men det behöver inte betyda att jag verkligen kan agera. Jag kan ju inte agera helt fritt från andra och det är viktigt att få gehör hos rätt personer för att ha en möjlighet att verkligen åstadkomma något.

Att känna rätt personer är viktigt för att få uppmärksamhet internt om inte frågan är av stort externt intresse. I sådana fall följer ”makten” med frågan. En fråga som väcker medias intresse uppfattas också få stort utrymme internt. Men som en av deltagarna vid en workshop i Stockholm påtalar ”medias intresse är flyktigt” och därmed kan det också uppstå en ryckighet i den interna uppmärksamheten.

Bästa sättet att få makt tycks vara att redan ha den. Det vanligaste svaret på frågan om vem som har makt är ”chefer” eller personer med specifik med expertkompetens. Detta är naturligtvis det vanligast förekommande svaret i alla organisationer – makt följer med position. Det är betydelsefullt att uppmärksamma om makt institutionaliserats, d.v.s. om maktbaser byggs endast på det faktum att personen (eller gruppen) en gång i tiden var betydelsefull (därför att man hade specifik kompetens, erfarenhet eller kände rätt personer) men att de skälen nu är förverkade. Sida tycks befinna sig i en brytningstid då flera påtalar att gamla maktstrukturer nu försvinner. Eller som deltagarna i en workshop säger under samtalets gång:

- Det fanns en tid när Sida var nästan som en familj. Ja, alla på Sida var inte med i familjen men de som styrde Sida höll ihop.
- Visst, man har ju hört talas om hur de höll ihop såväl i arbetet som på fritiden.
- Det är ganska självklart att det kan bli så i en organisation där man ibland lever ganska tätt inpå varandra, reser tillsammans och upplever en massa tillsammans. Problemet är att de som inte ingår i familjen kan känna sig utanför.
- Men, nu är det inte riktigt så där längre. Gamla maktstrukturer bryts upp och ersätts.

En familjeorienterad maktstruktur kan ha såväl fördelar som nackdelar – gemensamma värderingar, lojalitet, konsensus och undvikande av konflikter. Men, ett ständigt sökande efter konsensus kan skapa en grogrund för grupptänkande och otydlighet.

Maktstrukturer uppfattas emellertid vara i förändring – deltagarna i workshop och de som intervjuas påpekar många gånger att saker och ting har förändrats eller kommer att förändras. Fältvisionen har gett mer makt till fältet med följden av att makten uppfattas minskat inom vissa enheter i Stockholm. En generationsväxling är nära förestående och denna kommer att få konsekvenser på maktstrukturen.

Slutsatser: Med maktbaser avses här vad som ger inflytande i organisationen. Identifierade maktbaser (utan inbördes ordning): 1) Position 2) Närhet till andra med makt (nätverk) 3) Institutionaliserad makt 4) Specifik kompetens 5) Externt intresse. Sida befinner sig i en brytningstid. Gamla maktstrukturer ersätts med nya. Fältvisionen uppfattas ha inneburit mer makt till de delegerade ambassaderna och mindre till en del centrala funktioner. Många påtalar UD:s styrka roll.

4.5 Kontrollsystem

Att mäta resultat på den typ av verksamhet som Sida bedriver är mycket svårt på såväl kort- som lång sikt. För kontrollsystem är de klassiska frågorna: Vilka är de relevanta måtten? Vilka mätmetoder ska tillämpas? Och, när ska man mäta? För workshops och intervjuer har frågeställningar varit: Hur mäts framgång? Vad är ett gott resultat? Hur vet den anställda att hon/han gjort ett gott jobb? Hur följs arbetsinsatser upp?

Det är uppenbart att det finns en tvekan om Sida följer upp rätt aspekter av bistandsverksamheten. På påståendet "Sida har system som följer upp rätt aspekter av verksamheten instämmer få personer (se tabell 12). Medelvärdet är så lågt som 2,5 i Stockholm. I gruppen som definierats som fältet är medelvärdet 3,2.

	Instämmer inte alls				Instämmer helt		Medelvärde
	1	2	3	4	5		
Stockholm	21	26	38	15	0		2,5
Fältet	2	26	35	26	12		3,2
Totalt	11	26	37	21	6		2,9

Tabell 12: Spridningen i uppfattningar (i procent) till enkätens påstående: "Sida har system som följer upp rätt aspekter av bistandsverksamheten", uppdelat på respondenter i fält respektive i Stockholm.

Fallstudierna på ambassaderna och enheter i Stockholm förstärker intrycket av att ekonomiska styrsystem inte förmår följa upp rätt aspekter av verksamheten eller ger information som kan användas i den dagliga verksamheten. Flera av de intervjuade påtalar –liksom deltagare i workshops – svagheter med formella styrsystem och de svårångade målen. Eller som en av de intervjuade säger:

Det är i stort sett omöjligt att avgöra om en person eller en avdelning eller ett biståndprojekt gör rätt saker. Vad ska man mäta? På vilken sikt? Framgång kan vara så många olika saker. Det är lättare att se vad som är ett rent misslyckande.

Sidas organisation präglas av komplexitet. Ett formellt styrsystem har i komplexa organisationer till uppgift att uppmärksamma organisationens aktörer om viktiga situationen och förhållanden som kan tänkas beröra dem. Men, det är tydligt att den rollen spelar inte formella styrsystem för deltagarna i workshops eller de som intervjuats. Man svarar ganska kortfattat på frågor om formella styrsystem och påpekar att det inte är den information som de behöver. Formella styrsystem verkar fungera mer som kontrollinstrument än som verktyg för planering. Eftersom formella styrsystem kräver ett helhetsgrepp uppfattar enskilda individer det svårt att uttala sig om hur det fungerar. Eller som en anställd säger:

Visst finns det system för kvalitetskontroll och styrning och jag rapporterar alltid in vad som efterfrågas. Men, ibland undrar jag hur används siffrorna? Kan man använda dem till att planera verksamheten bättre? Kan man med ett bättre fungerande kontrollsystem knyta ihop mål och verksamhet tydligare?

I enkätsvaren kompletteras bilden. Återigen skiljer sig uppfattningarna mellan fältet och Stockholm. I Stockholm instämmer man i lägre grad till påståendet: "De mått som vi använder inom Sida är relevanta för att mäta effektivitet." Medelvärdet är 2,5 jämföras med fältets 3 (se tabell 13).

	Instämmer inte alls				Instämmer helt	Medelvärde
	1	2	3	4	5	
Stockholm	12	45	28	10	5	2,5
Fältet	0	40	35	16	9	3
Totalt	6	42	31	13	7	2,8

Tabell 13: Spridningen i uppfattningar (i procent) till enkätens påstående: "De mått som vi använder inom Sida är relevanta för att mäta effektivitet", uppdelat på respondenter i fält respektive i Stockholm.

Diskussionerna om vad som är bra kriterier för framgång har tenderat att bli intensiva i samtliga fallstudier. Det finns ett stort intresse för att diskutera vad som är ett framgångsrikt beteende inom Sida. Vid samtliga workshops har resultatbegreppet diskuteras. Inte vid något tillfälle har man kunnat enas om effektiva mått eller vad ett gott resultat är. Deltagarna i workshopen diskuterar aspekter som produktivitet, effektivitet, hög kvalitet, Sida-tillfredsställelse eller samarbetspartners perspektiv. I diskussionerna finns inga tydliga gemensamma uppfattningar annat än att Sida-tillfredsställelse aldrig prioriteras. Vanlig kommentarer från deltagarna lyder:

- Sida-tillfredsställelse – vad skulle det vara?
- Jag vet inte vad som är ett gott resultat från ett Sida- perspektiv.
- Det viktiga är att jag själv och dem närmaste är nöjd – om det är Sida tillfredsställelse då är jag för det. Men om Sida-tillfredsställelse avser några övergripande mål – ja, då vet jag inte vad det är.

I flera diskussioner hamnar ett subjektivt begrepp som hög kvalitet som första prioritet. Det betonas av flera – "det är viktigt att jag gör ett bra jobb", "hög kvalitet är viktigast", "att kollegor och jag själv bedömer att arbetet håller hög kvalitet är avgörande". Endast i något enstaka fall ifrågasätts detta och personen i fråga påpekar att ibland måste man nöja sig med att det är tillräckligt bra och att själva definitionen av vad som avses med hög kvalitet är mycket svår att göra. Ofta betonas betydelsen av att känna ansvar – såväl för sitt eget jobb som för Sida.

Slutsatser: Resultatstyrning som begrepp väcker inga starka känslor förrän diskussionen handlar om vad ett gott resultat är. Då uppstår en mängd frågor, formuleringar och funderingar. Resultatbegrepp är vaga och inte allmänt spridda. De som finns ifrågasätts och resultatstyrningens koppling till verksamheten framstår som svag. Formella styrsystem – verksamhetsstyrningssystem har svag ställning på de studerade enheterna. Formella styrsystem uppfattas fungera mer som kontrollinstrument än som verktyg för planering. Bilden av styrningen av Sida är inte tydlig – Istället betonas informella styrsystem, där värderingar och normer styr beteenden så att de passar för uppgiften. Den "inre styrningen" uppfattas vara viktig för att göra ett gott jobb. Betydelse av att ta ansvar understryks i samtal och workshops.

4.6 Arbetsmiljö

Den informella närmiljön i vilken vi vistas i arbetet är sannolikt ett av de starkaste fästena för kulturella artefakter. Arbetsmiljön präglas starkt av rådande värderingar och normer om vad som är gott och ont, rätt eller fel. Men också den mer fysiskt konkreta miljön innehåller kulturella avtryck. I enkäten och i fallstudierna har vi därför ställt frågor om både det konkreta och det mer abstrakta.

Väl fungerande kommunikation är ofta en indikation på en väl fungerande arbetsmiljö. Kommunikationen kan naturligtvis vara av olika slag – såväl när det gäller tekniska lösningar som innehåll.

För genomförandet av fältvisionen krävs väl fungerande kommunikation mellan Stockholm och fältet – särskilt eftersom fältet ofta ser sig som underbemannade eller saknar vissa specialistfunktioner.

IT-systemen har på några år revolutionerat sättet att kommunicera med möjligheter till information som snabbt förmedlas över världen. Flera påpekar i intervjuer att detta drivit upp förväntningarna så att detta ökat såväl informationsmängden som förväntningarna på att kollegor över hela världen snabbt ska kunna besvara frågor eller lämna synpunkter.

Kraven är större nu än vad de var tidigare. Vi måste snabbt kunna ge respons på frågor. Förr fick ett ärende ta tid – eftersom postgången satte sina begränsningar. Nu känns det som att vi måste agera mer omedelbart när vi får e-post med några förfrågningar. Jag vet inte om vi får mer gjort än tidigare – vi kanske använder tiden fel. Det blir ibland svårt att sova i den enorma mängden som nu finns tack vara informationstekniken.

Om informationstekniken inte fungerar så leder detta snabbt till irritation. På enkätfrågan om man har det IT – stöd man behöver för att klara sina uppgifter svarar respondenterna på fältet med lägre tillfredsställelse än respondenterna i Stockholm (se tabell 14).

	Instämmer inte alls				Instämmer helt	Medelvärde
	1	2	3	4	5	
Stockholm	4	7	24	38	27	3,8
Fältet	9	23	21	30	17	3,2
Totalt	7	15	23	34	22	3,5

Tabell 14: Spridningen i uppfattningar (i procent) till enkätens påstående: " Jag har rätt IT-stöd i förhållande till de uppgifter jag har att utföra".

Inte sällan påtalas problem med tekniken som ett av de mer påtagliga irritationsmomenten för personalen på ambassaderna. IT –frågan står högt upp på agendan i varje samtal på de båda ambassaderna som deltagit i studien. Tekniska problem blockerar arbetet under långa perioder. I Stockholm däremot är det inte de tekniska aspekterna av IT-systemen som skapar bekymmer. Istället betonas här problemen med den stora informationsmängden och behoven av att kunna sortera bort det som inte är relevant.

I flertalet av de dokument som studerats talas om Sida som den lärande organisationen (se dokumentanalysen). I enkätfrågan om lärande framträder en markant skillnad mellan fältet och personalen i Stockholm. På fältet håller man i ganska hög utsträckning – medelvärde 3.4 – med om att man lär av varandra på ett systematiskt sätt, medan motsvarande värde i Stockholm är 2.8 (se tabell 15).

	Instämmer inte alls				Instämmer helt	Medelvärde
	1	2	3	4	5	
Stockholm	11	27	38	22	2	2,8
Fältet	2	23	33	21	21	3,4
Totalt	6	25	35	22	12	3,1

Tabell 15: Spridningen i uppfattningar (i procent) till enkätens påstående: Vi lär av varandra på ett systematiskt sätt.

I studierna på fältet framhölls ofta att man lär av varandra och att man lär genom uppdragen. Samtidigt framhåller man vikten av få mer tid till analys och reflektion och tid att läsa. Det finns dock ingenting i fallstudierna som visar på att man utvecklat eller skapat ett systematiskt sätt att lära av varandra – mer än väl fungerande möten. Snarare framstår lärandet som mycket individberoende och att möjlig-

heterna till överföring av kunskap ibland är bristfälliga. Avsaknaden av tid och lämpliga mötesplatser är några av anledningarna som uppges. Som en av de anställda säger:

Att vara anställd på Sida är fantastiskt lärorikt. Arbetsuppgifterna är varierande och möjligheterna till att utvecklas i arbetet är enorma. Jag känner att det är mycket stimulerande. Samtidigt finns det tillfällen när jag nästan stängt huvudet i väggen när jag försökt få kläm på en viss arbetsuppgift. Den som utförde samma arbetsuppgift tidigare befinner sig lång härifrån, kommunikationerna fungerar ibland inte och det finns ingen att fråga.

Inom området psykosocial arbetsmiljö sätts ofta stress i fokus. Svarsbilden på frågan ”Jag kan utföra mitt arbete utan att känna negativ stress” indikerar inte att det skulle råda några större problem på Sida. Samtidigt är det naturligtvis så att varje person som inte instämmer i påståendet kan vara i riskzonen för stressåkommor om problemen är ihållande. I Stockholm känner fler negativ stress. De nationella programhandläggarna anger i betydligt lägre grad än övriga att de känner negativ stress i arbetet, deras medelvärde (som inte kan utläsas av tabellen men återfinns i statistiken) ligger på 3,6.

	Instämmer inte alls				Instämmer helt	Medelvärde
	1	2	3	4	5	
Stockholm	24	31	22	16	7	2,5
Fältet	15	13	17	36	19	3,3
Totalt	20	22	20	26	13	2,9

Tabell 16: Spridningen i uppfattningar (i procent) till enkätens påstående: ”Jag kan utföra mitt arbete utan att känna negativ stress.”

En svarsfördelning som givetvis väcker tankar, eftersom man från fältet ofta uttalar sig om sin arbetsbörda, avsaknad av tid för eftertanke, splittring i stället för ett önskat fokus. Samtidigt lyfter de anställda på ambassaderna fram att arbetet innebär intressanta, utmanande projekt och en händelserik vardag. Negativ stress upplevs oftast om arbetet saknar mening eller inte är särskilt lustfyllt. Kanske är den känslan något vanligare bland en del av de anställda i Stockholm? Flera av de intervjuade påtalar hur stimulerade de tycker att det är att jobba i biståndsländerna.

I samtalen om arbetsmiljö på utlandsmyndigheterna framhölls ofta den goda atmosfären, bra chefer, bra arbetsvillkor, informella arbetsgrupper, frihet, öppenhet och tillit.

Atmosfären är god, bra ledarskap, nära till chefen, bra arbetsmiljö och dessutom – aldrig ett trist ögonblick!

Även på de studerade enheterna i Stockholm uttrycker de anställda stor tillfredsställelse över sin närmaste arbetsmiljö. Här betonas det öppna och vänliga klimatet och fungerande arbetsgrupper. För en utomstående granskare är den trevliga och tillmötesgående attityden på de olika enheterna slående. De anställda talar på ett öppet, reflekterande och engagerat sätt om sin organisation och sina arbetsuppgifter – detta sätt är i sig en kulturell manifestation.

Slutsatser: Den psykosociala arbetsmiljön framstår som god. Öppenhet och vänlighet präglar kontakterna. På fältet finns en större tillfredsställelse med arbetet än vad det gör i Stockholm. Det finns här anledning att återkomma till resonemanget om otydligt ansvar och oklara roller på huvudkontoret. Inom Sida påtalas de stora möjligheterna till individuellt lärande – inte minst då man befinner sig i fält. Det mer systematiska organisatoriska lärande uppfattas vara eftersatt. Problemen inom det informationstekniska området (här avses såväl informationen som tekniken) upplevs som betydande.

4.7 Rutiner och ritualer

Rutiner och ritualer skapar trygghet, ordning och reda men de kan också överleva sig själva och upplevas som onödiga eller besvärande. En av de mer betydande ritualerna i en organisation är introduktionen av nyanställda då socialisering in i en rådande arbetskultur sker. I enkäten finns ett påstående om just detta: ”På Sida introduceras medarbetare till nya arbetsuppgifter på ett bra sätt”. Bland de tillfrågade i Stockholm återfinns vi över hälften på den negativa Sidan av skalan och endast ett fåtal (5%) instämmer helt (se tabell 17). Inte heller på fältet är medelvärdet särskilt högt (3,1) på denna fråga – de flesta väljer ett mittenalternativ på den femgradiga skalan. De nationella programhandläggarna är något mer positiva med ett medelvärde på 3,6 men även de påtalar brister. En nationell programhandläggare säger:

Det var mycket som var bra vid min introduktion men jag känner att mycket kan göras bättre. Jag behöver mer information och bättre kunskap. Jag vill få mer kontinuerlig återkoppling till Sida i Stockholm och jag behöver bättre förståelse för hela organisationen.

	Instämmer inte alls				Instämmer helt	Medelvärde
	1	2	3	4	5	
Stockholm	29	22	24	20	5	2,5
Fältet	17	11	33	22	17	3,1
Totalt	23	16	29	21	11	2,8

Tabell 17: Spridningen i uppfattningar (i procent) till enkätens påstående: ”På Sida introduceras medarbetare till nya uppgifter på ett bra sätt.”

Från fältstudierna vet vi att fungerande rutiner saknas vid byten av programhandläggare. Det blir ofta ett glapp i tid mellan att någon lämnar sin position och den nya tillträder. Ett glapp som leder till brister i kunskapsöverföringen oavsett ambitionerna hos de enskilda individerna. Eller som en av programhandläggarna påpekar:

Personen som hade min position tidigare hade lämnat landet när jag kom. Det var ett glapp på sex veckor mellan oss och det var naturligtvis inte lätt att sätta sig in i vad han hade gjort även om han hade förberett så gott han kunde. Det fanns i alla fall en mängd pärmar i rummet när jag kom.

I en av fältstudierna framfördes här tanken om nationella programhandläggarnas roll som mentorer för nykomna programhandläggarna. De byter inte position särskilt ofta och kan kanske fungera som ”gate-openers” då de bär institutionsminnet – vet hur det fungerat tidigare på arbetsplatsen. Eller som en anställd säger:

Det är i alla fall nödvändigt att vi med fältvisionen också funderar på de nationella programhandläggarnas roll. Det är inte enkelt – det är inte antingen eller. Här finns mycket att fundera över.

En tydlig norm inom Sida handlar om att bry sig om varandra. Medelvärdet är en aning högre i Stockholm (3,8) än på fältet (3,4) men på båda ställena åt är det åt det mer instämmande hållet till påståendet ”På Sida bryr vi oss om varandra”. Det är också uppenbart att det inte enbart handlar om den öppna och vänliga attityden som värdesätts högt. Det handlar också om sociala rutiner som gemensamma kaffestunder, fester, födelsedagsfirande och möten. Dessa rutiner fungerar som ett socialt kitt i organisationen.

	Instämmer inte alls				Instämmer helt	Medelvärde
	1	2	3	4	5	
Stockholm	0	7	27	49	18	3,8
Fältet	2	17	35	28	17	3,4
Totalt	1	12	31	38	18	3,6

Tabell 18: Spridningen i uppfattningar till enkätens påstående: "På Sida bryr vi oss om varandra."

Rutiner är formaliserade lösningar på tidigare problem. Rutiner är nödvändiga då de förenklar vår vardag och skapar systematik. Men, rutiner kan också bidra till ineffektivitet då en del rutiner – lösningar – kan bestå trots att problemen inte längre finns. Detta kan innebära att man bibehåller ett sätt att agera på som inte längre är funktionellt. Anledningen är att rutiner är svåra att ifrågasätta eftersom de ofta är en sådan naturlig del av beteendet. En konsekvens av detta är att i många organisationer ökar arbetsbördan ständigt då nya rutiner tillkommer samtidigt som de ineffektiva behålls. Enkätens påstående: På Sida bibehåller vi ofta rutiner som inte längre är nödvändiga" visar en ganska varierad syn bland de tillfrågade (se tabell 19). Medianen i svarsbilden ligger i mitten för såväl fältet som i Stockholm. Det kan också vara svårt att själv bedöma värdet av vissa rutiner. Eller som en av de anställda säger:

Det är klart att man ibland funderar över värdet av vissa rutiner – ifyllandet av enkäter, blanketter eller att vissa dokument med nödvändighet måste skrivas. Man kan fråga sig om inte dokumentproduktionen i sig är en rutin. Ett sätt att veta att en viss arbetsuppgift genomförts. Ibland kanske det sprids alltför många dokument, alltför mycket information – på ett rutinartat sätt. Men, jag vet inte – det är svårt att bedöma för mig

	Instämmer inte alls				Instämmer helt	Medelvärde
	1	2	3	4	5	
Stockholm	5	16	39	32	8	3,2
Fältet	8	26	29	24	13	3,1
Totalt	7	21	34	28	11	3,1

Tabell 19: Spridningen i uppfattningar till enkätens påstående: "På Sida bibehåller vi ofta rutiner som inte längre är nödvändiga"

Slutsatser: Introduktionen på en arbetsplats har en avgörande betydelse för hur fort och på vilket sätt man socialiseras in i såväl uppgiften som organisationen. Överlappningen av medarbetare från Stockholm i fält är en svag punkt. De nationella programhandläggarnas betydelse i detta sammanhang bör inte underskattas. Ett kännetecken på en god arbetsplats kan vara att människor bryr sig om varandra. I detta avseende uppfattas Sida vara en god arbetsplats. I kulturer finns alltid traditioner svåra att bryta – en översyn av rutiner för att endast behålla de funktionella främjar en positiv utveckling.

4.8 Myter och berättelser

Vilka är myterna och berättelserna? Finns berättelser som alltid förmedlas till nyanställda? Vad berättas vid kafferasten, i korridoren?

Vi har här tagit fasta på två frågeställningar, som återkom i samtliga fallstudier. Den första berör relationen Stockholm – fältet. Påståendet lyder: "Det är en utbredd uppfattning att Sida Stockholm och fältet inte förstår varandra." Orsakerna till detta påstående ligger i de berättelser som förmedlades

till oss under fallstudierna. Inte sällan berättade personer i fält att det var ”långt till Stockholm” och andra berättelser med fokus på vi (i fält) och dem (i Stockholm). Även i Stockholm togs frågan upp, eller som en av de anställda uttrycker det:

Det är lätt att bli bortablind när man är stationerad utomlands. Jag vet det för jag brukar själv bli det. Jag undrar då vad gör de i Stockholm egentligen? Varför ger dem mig inte de besked jag efterfrågar? När jag är här vet jag att folk har fullt upp här också – med det är lätt att glömma ibland.

Trots att de flesta delar den erfarenheten som den intervjuade ovan ger uttryck för – att periodvis arbeta i något biståndsland, periodvis i Stockholm, uttalas ofta att olika enheter inte riktigt förstår varandra. Över hälften instämmer i påståendet att det är en utbredd uppfattning att Sida Stockholm och fältet inte förstår varandra. Av personerna som befinner sig i fält är det hela 64% som instämmer i påståendet. Detta är en tydlig indikation på att denna typ av berättelser faktiskt fömedlas inom organisationen och är en del av föreställningarna om Sida.

	Instämmer inte alls				Instämmer helt	Medelvärde
	1	2	3	4	5	
Stockholm	0	21	26	38	14	3,5
Fältet	7	14	14	45	19	3,5
Totalt	4	18	20	42	17	3,5

Tabell 20: Spridningen i uppfattningar (i procent) till enkätens påstående: ”Det är en utbredd uppfattning att Sida Stockholm och fältet inte förstår varandra.”

Grupperingar tenderar att bli starkare om de utsätts för press eller är isolerade. Det är inte ovanligt att de i organisationer uppstår ett ”vi och dom – tänkande” då arbetsförhållanden ger upphov till olika grupperingar. Detta är i sig inget problem, problem uppstår endast om grupperingarna leder till brister i kommunikation eller splittring i de gemensamma målen. I samband med de förändringar som genomförts har oklarheter om roller och ansvar blivit tydliga. En effekt av detta kan vara uppfattningar om att ”man inte förstår varandra”. Särskilt påtagligt blir det för personer i fält då de uppfattar att de ibland saknar resurser för att utföra sina arbetsuppgifter. Irritation kan uppstå då man ser att det i Stockholm produceras tjänster eller dokument som man själv inte har direkt nytta av i sin pressade arbetssituation.

Ett ”dokumentproducerande rymdskepp utan kontakt med marken” – så beskrivs Sida Stockholm i ett personligt formulerat dokument av en Sida-anställd. Detta var också ett ofta återkommande synsätt i de fallstudier som genomfördes även om det vanligtvis inte uttrycks så drastiskt. Många påtalade – mer försiktigt – den stora mängden dokument och överflödet på information. Flera berättelser handlar om produktion av dokument som sedan inte blev lästa eller det ”spill” som finns inom organisationen eftersom dokumentproduktionen framstår som svåröverskådlig. I enkäten ombads därför respondenter ta ställning till påståendet: ”Det är en utbredd uppfattning att vi producerar för många dokument.” Hela 93% i Stockholm och 74% i fält instämmer i påståendet. Ingen annan fråga uppvisar en så tydlig bild av uppfattningarna.

	Instämmer inte alls				Instämmer helt	Medelvärde
	1	2	3	4	5	
Stockholm	0	2	5	33	60	4,5
Fältet	4	11	11	22	52	4,1
Totalt	2	7	8	27	56	4,3

Tabell 21: Spridningen i uppfattningar (i procent) till enkätens påstående: "Det är en utbredd uppfattning att vi producerar för många dokument."

Att fältet har ett något lägre medelvärde (4,1 att jämföras med Stockholms 4,5) är förvånande eftersom det i fallstudierna på ambassaderna är ett ofta påtalat fenomen. En kommentar från fältet:

Sida i Stockholm är en dokumentproducent och ibland känns det som de inte producerar det vi behöver. Det finns många guidelines och modeller. Det är svårt att hålla sig uppdaterad när man arbetar på fältet.

Många av de berättelser som framförs vid workshop, intervjuer eller som vi får ta del av under tillfälliga kaffepauser betonar olika erfarenheter som gjorts. Dessa erfarenheter är inte sällan ganska dramatiska – där Sida-världen framstår som livfull och äventyrlig. De mindre äventyrliga berättelserna fokuserar på likheter och skillnader mellan olika länder, om framgång och misslyckanden, om vi och dom (och här kan olika enheter inom Sida avses) och om gamla chefer.

Den tredje enkätfrågan inom området berör känslan av gemenskap. Gemenskap skapas givetvis i en organisation som Sida av uppdragets karaktär, men den skapas också i samvaron. Under arbetets gång har vi ofta stött på uttrycket Sida-it. Vi tror inte att alla är Sida-iter – för detta krävs att man varit med ett tag och fått ett eget nätverk. Återigen bekräftar bilden av en organisation med relativt gott arbetsklimat. Mer än 60% av de som besvarat enkäten håller med om att man har en stark känsla av gemenskap. Det finns ingen skillnad mellan fältet och Stockholm. Inte heller mellan nationella programhandläggare och övriga.

	Instämmer inte alls				Instämmer helt	Medelvärde
	1	2	3	4	5	
Stockholm	2	14	20	36	27	3,7
Fältet	2	9	27	33	29	3,8
Totalt	2	11	24	35	28	3,8

Tabell 22: Spridningen i uppfattningar (i procent) till enkätens påstående: "Arbetet på Sida ger mig en stark känsla av gemenskap"

Slutsatser: Berättelserna är ofta på temat "vi och dom". Det finns en utbredd uppfattning om att fältet och Stockholm inte förstår varandra. Att Stockholm producerar många dokument berättas det om vid flera tillfällen. En känsla av att många upplever ett informationsöverflöd är tydlig. Berättelserna om unika Sida-erfarenheter är ofta livfulla och ibland lite äventyrliga.

4.9 Symboler

Som anställd i en organisation är man sällan medveten om de symboler som hamnar i en utomstående betraktares synfält. Däremot säger symboler något till dem som av olika anledningar kommer i kontakt med organisationen. Studiens första dag med observationer syftade just till att fånga det omedelbara – det förta intrycket. Av intryck från fältet kan nämnas känslan av Den Svenska Ambassaden,

det aldrig sinande samtalet om säkerhet och restriktioner för de nationella programhandläggarna och om kommunikations/ IT-problem med Stockholm, de gemensamma kaffersterna och den informella atmosfären.

En mycket stark organisationssymbol är det språk som används. Språket skapar tillhörighet och förenklar kommunikation. Som utomstående betraktare är också språkbruket inom Sida en källa till bekymmer inledningsvis. Vad betyder alla förkortningarna? Vad avses med olika uttryck? Sidaspråket belamras av förkortningar och enkätsvaren tyder på att de anställda uppfattar att det tar tid att lära sig (se tabell 23).

	Instämmer inte alls				Instämmer helt	Medelvärde
	1	2	3	4	5	
Stockholm	7	21	26	21	24	3,3
Fältet	9	20	20	34	16	3,3
Totalt	8	21	23	28	20	3,3

Tabell 23: Spridningen i uppfattningar (i procent) till enkätens påstående: "Sidas språk med sina många förkortningar tar lång tid att lära"

Andra symboler av betydelse är den fysiska utformningen. Som utomstående betraktare i fältstudierna på ambassaderna slås man av ett strikt, distingerat "yttre" och ett varmt, välkomnande "inre" starkt präglad av tillhörighet till den Svenska ambassaden och därmed säkerhetsrutiner, den svenska flaggan och svensk design. På Stockholmskontoret är symbolerna i överensstämmelse med det som på ett yttre plan kännetecknar svenska myndigheter: ordning och reda, inga starka visuella uttryck och vänligt bemötande.

Organisationens rykte kan ses som en symbol. Ryktet har en avgörande betydelse inte bara för hur väl organisationen fungerar externt utan också för medarbetares känsla av stolthet och arbetsglädje. De här frågorna undersöktes i enkäten dels genom frågan om Sidas rykte bland sina partners dels genom en fråga om Sidas rykte som arbetsgivare. Påståendet: "Sida har ett gott rykte hos sina samarbetspartners" indikerar en mycket hög tillfredsställelse. Hela 93% instämmer i påståendet (se tabell 24). Ingen tar helt avstånd från påståendet. Detta är givetvis en källa till stolthet över det arbete som utförs av Sidas anställda.

	Instämmer inte alls				Instämmer helt	Medelvärde
	1	2	3	4	5	
Stockholm	0	0	12	38	50	4,4
Fältet	0	0	2	34	64	4,6
Totalt	0	0	7	36	57	4,5

Tabell 24: Spridningen i uppfattningar (i procent) till enkätens påstående "Sida har ett gott rykte hos sina samarbetspartners."

Från en workshop på fältet kommer följande citat:

Vi betraktas i jämförelse med andra givare som flexibla med snabbare beslutsrutiner

Sidas rykte som arbetsgivare är inte riktigt lika gott anser respondenterna i enkäten (se tabell 25). Medelvärdet för Stockholm ligger här på 3,2. För dem i fält är medelvärdet högre (3,6).

	Instämmer inte alls				Instämmer helt		Medelvärde
	1	2	3	4	5		
Stockholm	10	10	40	28	12		3,2
Fältet	7	10	29	29	26		3,6
Totalt	9	10	34	28	20		3,4

Tabell 25: Spridningen i uppfattningar (i procent) till enkätens påstående "Sida har ett gott rykte som arbetsgivare"

Slutsatser: Det visuella symbolerna är modesta och avviker inte från det förväntade. En tydlig Sida-jargong kan uppfattas då Sidas språk är bemängt med förkortningar. Genom språket kan man bli en del av gemenskapen eller utestängd. Ryktet som biståndsgivare uppfattas vara mycket gott. Här kan man finna en källa till stolthet.

5. Slutsatser och rekommendationer

5.1 Slutsatser

Det finns såväl likheter som skillnader mellan de studerade enheterna och uppfattningarna inom Sida. I tidigare avsnitt har vi framförallt pekat på skillnaderna i olika synsätt – i slutsatserna vill vi betona det mer generella i kulturen som har betydelse för fältvisionen och resultatstyrningen.

Fältvisionen har som idé stort stöd i de studerade enheterna men i praktiken finns många frågetecken. Fältvisionen har fokuserat på fältets arbetsmetoder medan Sida-Stockholms uppdrag och arbetsmetoder uppfattas ha hamnat i skugga. Det finns en känsla av att erfarenheter på Sida-Stockholm inte nyttjas på rätt sätt såväl på fältet som i Stockholm med ett utpräglat "vi och dom-tänkande" som följd. Fältvisionen uppfattas även ha inneburit mer makt till de delegerade ambassaderna och mindre till en del centrala funktioner. Många påtalar UD:s stärkta roll och konsekvenserna av att kulturskillnaderna mellan de olika organisationerna är stora. Organisationen, roller och ansvar uppfattas vara mångtydiga vilket gör att nyanställda kan ha svårigheter att komma in i sina arbetsuppgifter vilket också leder till en stark betoning på erfarenheter och sociala nätverk. Det finns en önskan att klargöra förväntningar och ansvar i organisationen. Särskilt som många påtalar att Sida befinner sig i en brytningstid då en mer familjeorienterad (eller socialt grupporienterad) kultur ersätts med mer professionsorienterade värderingar.

Resultatstyrningen är accepterad på ett ytligt plan men det finns ingen enhetlig syn på vad som är ett gott resultat utifrån ett Sida-perspektiv. Avsaknaden av konkreta, gemensamma mål är uppenbar. Formella styrsystem – verksamhetsstyrningssystem har svag ställning på de studerade enheterna. Kopplingen mellan resultatstyrning och ekonomiska styrsystem framstår som svag. Istället betonas informell styrning, där värderingar och normer styr beteenden så att de passar för uppgiften. Det finns också ofta uttalade önskningar om att organisationen och styrningen bör utvecklas. Framförallt behöver den enskilda individen få en starkare koppling mellan det egna arbetet och resultat. Många ställer höga krav på sig själva men återkopplingen på prestationer är ibland svag.

Det är uppenbart att på ett ideologiskt plan så möter vare sig fältvisionen eller resultatstyrningen något högljutt verbalt motstånd. Sida-kulturen präglas i hög grad av konsensus där kompromisser värderas. Istället för öppna konflikter väljer såväl individer som grupper av individer att skapa sig egna plattformar för agerande. Detta gör genomförande av nya idéer särskilt svåra eftersom man inte kan förvänta

sig att de anställda direkt följer nya påbud då det finns en mängd egna lösningar som fungerar tillfredsställande. Tanken om att ”ta ansvar” är högt värderad inom Sida och friheten att agera är stor så länge man hävdar att man ”tar ansvar” eller ”har erfarenhet”. Detta kan skapa svårigheter i förändringsprocesser då motståndet är vagt och icke-verbalt. Den frihet som flera upplever kan också vara ett tecken på otydlighet i organisationen. Otydligheten i sin tur kan bidra till en känsla av ryckighet i verksamheten med brister i kommunikationen mellan olika enheter – inte minst mellan Stockholm och fältet.

En förändring låter sig sällan göras på ett ideologiskt plan om inte strategier, styrsystem och strukturer följer visionen. Vår granskning av kulturer inom Sida visar på att det finns brister i helhetstänkandet. Förändringar i en dimension får konsekvenser i andra men om förändringarna är vaga är vanan vinnare. Gamla rutiner bibehålls och man fortsätter att agera som tidigare. Ett mer kraftfullt agerande från Sida krävs för att genomföra fältvisionen och resultatstyrningen fullt ut. Olika individers frihetsgrader kan variera men det är påtagligt att en del individer (eller grupper av individer) har mycket stor frihet inom Sida. Det gör att en del agerar i enlighet med sin egen syn på hur Sida ska fungera och andra därmed får anpassa sig till den personen eller gruppen. Denna avsaknad av ett helhetsperspektiv kan också leda till ”spill” i organisationen då det inte är tydligt vilket agerande som är mest effektivt.

Inom Sida påtalas de stora möjligheterna till individuellt lärande – inte minst då man befinner sig i fält. Det mer systematiska organisatoriska lärande uppfattas vara eftersatt. Introduktionen på en arbetsplats är särskilt viktig för möjligheterna till lärande. Överlappningen av medarbetare från Stockholm i fält är en svag punkt. De nationella programhandläggarnas betydelse i detta sammanhang bör inte underskattas. NPOs har också ett särskilt behov av systematisk kunskapsutveckling om Sida när fältvisionen får fullt genomslag.

Ett kulturellt problem som framstår som betydelsefullt är det informationsöverflöd som uppfattas förekomma inom Sida. I ett överflöd på information uppstår en brist på uppmärksamhet. Det innebär att information negligeras – antingen på grund av att det inte uppmärksammas överhuvudtaget eller för att man förutsätter att ny information ändå kommer senare. Mycket gott utvecklingsarbete implementeras aldrig som en konsekvens av informationsöverflödet. Detta är ett kulturellt problem inom Sida som kräver aktivt arbete för att motverka.

Lojalitet, engagemang och ansvar kännetecknar de studerade enheterna och detta indikerar att det finns en bra grund för framtida organisationsutveckling.

5.2 Rekommendationer

Våra rekommendationer har sin utgångspunkt i de aspekter av den kulturella nätmodellen som vi uppfattar ha särskild stor betydelse för förnyelsearbetet inom Sida.

Tydliggör Sidas organisationsstruktur

Styrningen av Sida är splittrad och det finns behov av ökad samordning. Studien visar på otydligheter framförallt i organisationsstrukturen på Sida-Stockholm som leder till ”spill i organisationen” och att helheten inte fungerar optimalt.

Tydliggör roller, förväntningar, ansvar och befogenheter

Fördelningen av ansvar och befogenhet bör tydliggöras. Rapporteringsvägar bör klargöras och implementeras så att återkopplingen stärks.

Prioritera informationsfrågan

Här avser vi i första hand det upplevda informationsöverflödet även om tekniska problem tidvis kan vara mycket frustrerande när de uppstår. Informationsöverflödet leder till brister i uppmärksamhet. Trots att mycket gott utvecklingsarbete pågår inom Sida når det inte alltid fram. Här krävs krafttag.

Systematisera lärandet

Utveckla system för rollövergångar – inte minst betydelsefullt när nya handläggare introduceras på utlandsmyndighet. Fältvisionen får också konsekvenser för nationella programhandläggare och ökar deras behov av systematisk kunskapsutveckling om hela Sidas arbete.

Förbered generationsväxlingen

Sida befinner sig i en brytningstid. Inom ett par år kommer många att pensioneras och lämna Sida. Sida arbetsgivarmärke (varumärke på arbetsmarknaden) uppfattas vara relativt starkt vilket är nödvändigt för att stå rustade inför pågående förändringar. Generationsväxlingen, ökande biståndsvolymer, nya samarbetspartners och nya uppgifter ställer nya krav på arbetsgivarmärket.

Litteraturförteckning

Johnson, G och Scholes, K. 1997, *Exploring Corporate Strategy* (4th ed). London. Prentice-Hall.

Schein, E.H, 1985, *Organizational culture and leadership*. San Francisco. Jossey-Bass Inc. Publishers

Schein, E.H, 1999, *The corporate culture. A survival guide*. San Francisco. Jossey-Bass Inc. Publishers

Bilaga 1: Metod

Vi använder oss av en teknik för kulturanalyser som utvecklats av Schein (1985, 1999) och som baseras på forskning om organisationskulturer. Arbetsgången beskrivs nedan.

Steg 1: Innan besök på aktuell ambassad och avdelning skapas en förståelse av den studerade enheten genom inläsning av relevanta dokument.

Steg 2: Första dagen på den studerade enheten.

Besöker organisationen

Observationer av kulturella artefakter – första intrycket

Korta oförberedda frågor (av mer social karaktär) till de anställda som är tillgängliga.

Steg 3: Andra dagen på den studerade enheten.

En workshop kring antaganden, föreställningar och värderingar tillsammans med ett lämpligt urval av anställda (8 –10 personer).

Introduktion till vårt arbetssätt och användandet av begreppet organisationskultur.

Samtal om våra första intryck. Med hjälp av den s.k. kulturella nätmodellen (Cultural Web model) uppmärksammas olika kulturella uttryck och antaganden.

Steg 4: Tredje dagen på den studerade enheten.

Intervjuer med ett urval av anställda. Kompletterar data som samlats in tidigare under workshopen för att öka förståelsen.

Steg 5: Analyser för att förstå paradigmet/mönstret av antaganden i det aktuella fallet.

Steg 6: Återföring av resultaten. Rapport till var och en av de studerade enheterna.

Bild 1. Kulturanalysens olika steg.

Som beskrivits i kapitel 2, kompletterar vi Scheins analysmodell med den s.k. Kulturella nätmodellen (The cultural web model) utvecklad av Johnson (1992) samt Johnson och Scholes (1997). Med detta angreppssätt belyses organisationens kultur med hjälp av nio olika frågeområden (se figur 1 i kapitel 2). Dessa olika frågeområden är numrerade i modellen endast för att visa vår arbetsordning och har inget med frågans vikt att göra. Den kulturella nätmodellen har använts som ett verktyg framförallt vid workshops, men också vid dokumentstudier, intervjuer och observationer.

I de dokumentanalyser som genomförts har vi sökt efter värdeord. Vid dokumentanalysen har vi i första hand fokuserat på strukturen – orden. Vi har sorterat orden och ställt frågorna: Var förekommer de? Hur ofta och i vilket sammanhang? Vad står orden för? Vi har sammanställt vilka värdeord som förekommer och hur ofta de förekommer i dokumenten. Exempel på dokument som studerats är: Perspectives on Poverty (PoP), Sida at work, Sida looks forward – global development, Field vision project report (draft), Individual planning and developmental talk, Så bör vi – så gör vi, Så är vi – så lär vi, The Role of Locally Employed Staff, Chefspolicy, Medarbetarblomman, PM från lärstrategiprojektet, Organisationsmätningen (2003), ett antal nummer av DISA och ett urval brev och reseberättelser. I dokumentanalyserna har vi inriktat oss på att finna värdeord som uttrycker hur Sida framställs som organisation och arbetsgivare.

I enkäten ställs frågor som anknyter till den kulturella nätmodellens cirklar. Enkäten skickades ut till totalt 153 medarbetare varav 55 personer på Sida-Stockholm och de resterande (98 personer) till ambassader med full delegation (det som vi genomgående benämner som fältet). Ungefär 65%

(100 personer) av de kontaktade personerna har besvarat enkäten. Av dem som besvarat enkäten är 59% kvinnor och 41% män. Fördelningen mellan Stockholm och fältet är nästan jämn. Det innebär att 47% av dem som besvarat enkäten har sin arbetsplats i Stockholm och 53% utomlands. Utifrån den bortfallsanalys som gjorts kan vi inte finna någon systematik i bortfallet. Det finns inga skillnader i bortfall när det gäller kön, ålder eller lokalisering (Stockholm kontra fältet). Svarsfrekvensen bedöms som något låg men tillfredsställande med tanke på att enkäten skickades ut under sommarmånaderna och semesterperioder. Det finns ett visst internt bortfall på några av frågorna (de har lämnats obesvarade av respondenten). Det interna bortfallet är litet. Inte heller när det gäller det interna bortfallet kan vi se något mönster som tyder på felaktigheter i enkäten. Det är betydelsefullt att konstatera att avsikten med enkäten inte är att ge den samlade bilden av uppfattningar inom Sida. Någon statistisk generaliserbarhet är inte möjlig att uppnå med det begränsade urvalet av respondenter. Syftet med enkäten är att se tendenser och få indikationer på hur uppfattningarna varierar inom Sida. Dessa tendenser används för att spegla det empiriska materialet som samlats in i de fyra fallstudierna. Vi har valt att presentera statistiken från enkäten i huvudsak i procenttal trots att antalet personer som besvarat enkäten är ganska få (100 personer). Detta gör vi för att förenkla jämförelser mellan olika grupper. Vi använder medelvärdet för att visa tendenser i svarsbilden.

Fallstudierna har genomförts på fyra olika Sida-enheter – två stycken ambassader med full delegation och två stycken avdelningar på huvudkontoret i Stockholm. Workshops har genomförts på alla fyra enheter och kompletterats med intervjuer (totalt 21 intervjuer). Såväl enheter som informanter (personer som deltagit i workshops eller intervjuats) har anonymiserats i rapporten.

Reports from Sida Internal Audit

- 96/1 Sale of ANC's building society flat in Stockholm. Tord Olsson
- 96/2 Double payments to Lärarhögskolan and Folkens Museum in collaboration with Botswana. Tord Olsson, Mats Sundström
- 96/3 Recipient report as an instrument for Sida's follow-up and control. Mats Sundström
- 96/4 Sida's use of the independent audit as an instrument for management and control. Tord Olsson
- 97/1 Reliability of Sida's IT operations. Arthur Andersen AB
- 98/1 Sida's assessment work during the preparation process. Mats Sundström
- 98/2 Sida's disbursement procedures. Tord Olsson
- 99/1 Sida's work with partners' procurement procedures during preparation and implementation. Mats Sundström
- 00/1 Sida's follow up of projects channeled via the UN. Ann-Charlotte Birging, Mats Sundström
- 00/2 Sida's follow up bilateral projects. Mats Sundström
- 00/3 Sida's handling of support to Paraguay via the Swedish department of International Commission of Jurists. Mats Sundström
- 00/4 Exposure of Sida's procurement to competition. Ernst & Young
- 00/5 Sida's work with humanitarian aid. Wiveca Holmgren
- 01/01 Sida's research collaboration – a review of SAREC. Wiveca Holmgren
- 02/01 Sida's support to the Western Balkan Countries. Mats Alentun
- 02/02 Review of Swedish Embassy in Windhoek. Wiveca Holmgren, Thorbjörn Bergman
- 02/03 Review of Swedish Embassy in Vientiane. Wiveca Holmgren, Thorbjörn Bergman
- 03/01 Sida's contract financed technical collaboration – a review of INEC/contract-financed technical cooperation and Sida-East. Wiveca Holmgren
- 03/02 Review of Section for development cooperation in La Paz. Wiveca Holmgren, Thorbjörn Bergman
- 04/01 Sida's Control Environmen – a Feasibility Study. Arne Svensson, Wiveca Holmgren
- 04/02 Sida's management of Contributions in Corruption-Prone Environments. Mats Alentun
- 04/03 Rapporter från Sidas internrevision 1995–2003 – en sammanställning. Folke Hansson
- 04/04 Organisationskulturer på Sida
Carin Eriksson, Barbro Forsberg, Wiveca Holmgren



SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY
SE-105 25 Stockholm, Sweden
Tel: +46 (0)8-698 50 00. Fax: +46 (0)8-20 88 64
E-mail: sida@sida.se. Homepage: <http://www.sida.se>