



01
2022

**UTVÄRDERING AV STRATEGISKA SEKUNDERINGAR
SOM DEL AV SVENSKT PÅVERKANSARBETE**

Lisa Dellmuth, Paul T. Levin och Nicklas Svensson

Utvärdering av strategiska sekunderingar som del av svenskt påverkansarbete

Lisa Dellmuth
Paul T. Levin
Nicklas Svensson

Rapport 2022:01

till

Expertgruppen för biståndsanalys (EBA)

Vänligen referera till denna rapport som: Dellmuth, Lisa, Paul T. Levin och Nicklas Svensson (2022), *Utvärdering av strategiska sekunderingar som del av svenskt påverkansarbete*, EBA Rapport 2022:01, Expertgruppen för biståndsanalys (EBA), Sverige.

Denna rapport kan nedladdas gratis på: www.eba.se

Rättigheterna för detta arbete följer Creative Commons Attribution 4.0 International License. Licensen kan läsas här: <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

ISBN 978-91-88143-81-5

Tryckt av Elanders Sverige AB
Stockholm 2022

Omslagets design av Julia Demchenko

Lisa Dellmuth är professor i internationella relationer vid Stockholms universitet. Hon har en doktorsexamen i statsvetenskap från Mannheims universitet i Tyskland. Hennes forskning fokuserar på internationella institutioner med särskilt fokus på bistånd, legitimitet och miljöpolitik.

Paul T. Levin är docent i internationella relationer och föreståndare för Institutet för turkietstudier vid Stockholms universitet. Han är även direktör för Consortium for European Symposia on Turkey, Associerad forskare vid Utrikespolitiska institutet samt medlem i svenska forskningsinstitutet i Istanbulsk forskarkollegium. Han forskar inom internationella relationer och offentlig förvaltning.

Nicklas Svensson är utvärderingskonsult inom internationellt utvecklingssamarbete. Han har en magisterexamen i statsvetenskap från Lunds universitet, samt en Master of Arts in Law and Diplomacy från The Fletcher School of Law and Diplomacy vid Tufts University i USA. Han har under de senaste 18 åren genomfört flera utvärderingsuppdrag åt biståndsmyndigheter och internationella organisationer.

Tack

Författarna tackar Therese Christoffersson, Anne Dietrich, Sara Johansson de Silva, Evelina Jonsson, Björn Ljung, Elisabeth Rosvold, Isabella Strindvall och Númi Östlund för värdefulla kommentarer. Vi vill också rikta ett stort tack till våra intervju- och enkätdeltagare, samt vår referensgrupp.

Innehållsförteckning

EBA:s förord	1
Sammanfattning	2
1 Inledning	8
2 Teori och tidigare forskning.....	15
3 Seniora sekunderingar till EU och FN.....	28
4 Resultat i normativt påverkansarbete	61
5 Påverkansfaktorer	74
6 Slutsatser och rekommendationer	90
Referenser	108
Appendix A. Enkätanalys	112
Appendix B. Kodningsschema	131
Appendix C. Dokumentöversikt	136
Appendix D. Semi-strukturerade intervjuer	142
Tidigare EBA-rapporter	144

EBA:s förord

En stor del av Sveriges utvecklings- och utrikespolitik sker inom och genom multilaterala organisationer, såsom FN, EU eller de olika utvecklingsbankerna. Sverige är också en av de största finansiärerna av det multilaterala systemet – en majoritet av det svenska biståndet går till multilaterala organisationer, antingen som kärnstöd eller så kallat multi-bi-bistånd. Hur Sverige får gehör för svenska prioriteringar i arbetet med multilaterala organisationer blir därför en av de viktigaste frågorna i det svenska biståndet.

Denna rapport belyser hur Sverige arbetar med ett av de många verktyg som finns för att samverka med och påverka multilaterala organisationer, nämligen sekunderingar. Utvärderingen fokuserar främst på sekundering av senior personal till FN och EU, sekunderingar som syftar till att öka genomslaget för svenska utvecklingspolitiska prioriteringar.

Utvärderingens övergripande slutsats är att seniora sekunderingar kan vara ett effektivt instrument i svenskt påverkansarbete, men bara under rätt förutsättningar och omständigheter. Författarna, Lisa Dellmuth, Paul T. Levin och Nicklas Svensson, visar att det krävs ett gediget förberedelsearbete för att sekunderingar ska kunna uppnå sin strategiska potential, och att det finns möjligheter för UD och Sida att utveckla verksamheten.

EBA hoppas att den här rapporten ska vara till nytta för de som arbetar med multilaterala organisationer, på såväl UD och Sida som på andra departement och myndigheter. Arbetet med rapporten har följts av en referensgrupp under ledning av Sara Johansson de Silva. Analys och slutsatser är författarnas egna.

Göteborg i juli 2022



Helena Lindholm

Sammanfattning

Sverige har som global aktör och biståndsfinansiär haft ett långt och aktivt engagemang och samarbete med multilaterala organisationer såsom EU och FN. Dessa organisationer har till uppdrag att lösa globala utmaningar och hjälpa stater att bekämpa fattigdom, främja demokrati, förbättra hållbar utveckling samt att motverka våld och väpnade konflikter.

Sverige använder sig av flera verktyg för att stödja och påverka internationella organisationer i deras arbete med att hantera dessa utmaningar. Sekundering av tjänstemän och experter från Sida, Regeringskansliet (RK) och andra svenska expertmyndigheter är ett sådant verktyg. Sverige har idag elva sekunderingsprogram som Sida administrerar, inklusive två program för seniora sekunderingar inom EU och FN, *Senior Secondment Programme to Multilateral Organisations (MSS)* till FN-organisationer och *National Expert Secondment Programme to the European Commission and European External Services (SNE)*.

Dessa två program syftar till att öka genomslaget för svenska utvecklingspolitiska prioriteringar i internationellt utvecklings-samarbete. Hur dessa två program lyckats med detta är fokus i den här utvärderingen, som besvarar tre frågor:

1. I vilken utsträckning har seniora sekunderingar inom programmen MSS och SNE bidragit till resultat i svenskt påverkansarbete?
2. Baserat på svenska såväl som utländska erfarenheter, hur kan sekunderingar inom programmen MSS och SNE användas för att förbättra påverkansarbete?
3. Vilka praktiska eller principiella målkonflikter karaktäriserar användandet av seniora sekunderingar inom MSS och SNE, och vilka potentiellt oförutsedda konsekvenser kan dessa ha för att uppnå resultat i svenskt påverkansarbete?

Rapportens slutsatser och rekommendationer bygger på analys av både kvalitativa och kvantitativa data. Datainsamlingen har i huvudsak genomförts genom semi-strukturerade intervjuer, deltagande observation, dokumentanalys, samt en webbaserad enkätundersökning med svenska och internationella tjänstemän. Sex fallstudier har genomförts av specifika sekunderingar från perioden 2014–2021, tre inom MSS och tre inom SNE. Utvärderingen har dessutom granskat officiella dokument och intervjuat personer från Finland, Tyskland och Storbritannien.

Den övergripande slutsatsen är att seniora sekunderingar kan vara ett effektivt instrument i svenskt påverkansarbete, men endast under rätt förutsättningar och omständigheter. Tre ytterligare slutsatser i studien är:

1. Sekunderingar kräver god förberedelse genom kontinuerlig dialog och samordning inom och mellan Sida och Regeringskansliet, främst Utrikesdepartementet, samt med potentiella mottagarorganisationer under hela sekunderingsprocessen.
2. Det finns utrymme för Sida och UD att strategiskt placera flera seniora sekunderingar under en längre tidsperiod inom prioriterade organisationer som är av särskilt intresse för Sverige. Seniora sekunderingar är ett relevant och effektivt instrument under rätt förutsättningar.
3. Målbilden kring påverkansarbete för den enskilde sekunderingen är inte tillräckligt tydliga och konkreta för att enkelt kunna operationaliseras. Erfarenheter från utlandet visar att en tydlig förändringsteori stärker förutsättningarna för normativt påverkansarbete. Strategiskt påverkansarbete kräver att varje del/fas av sekunderingsprocessen beaktas, från målformulering via genomförande till uppföljning och återkoppling.

Det är inte självklart vad som avses med påverkansresultat genom svenska seniora sekunderingar. Vi har definierat påverkansresultat som kunskapsspridning, normspridning, samt förändring av arbetssätt och metoder som svenska seniora sekunderingar har bidragit till inom sina olika mottagarorganisationer. Vi kallar detta för normativt påverkansarbete.

Utvärderingen visar att svenska seniora sekunderingar i flera fall har bidragit till att främja normativt påverkansarbete. I fyra av sex genomförda fallstudier har effekter av normativt påverkansarbete kunnat identifieras, och då inom samtliga tre områden för påverkansresultat. Samtliga fallstudier inom MSS-programmet men endast en fallstudie inom SNE-programmet uppvisar effekter i normativt påverkansarbete, utöver kapacitetshöjande effekter.

Viktiga framgångsfaktorer för att uppnå önskad effekt av sekunderingar som identifierats i utvärderingen är Sida och UD:s förmåga att identifiera strategiska placeringar inom multilaterala organisationer för seniora experter, behovsanalys och dialog mellan Sida och mottagarorganisationen om arbetsbeskrivning och kandidater, samt möjligheten att kunna rekrytera från en relevant resursbas. De två fallstudier inom SNE-programmet som vi bedömer inte har uppnått tydliga påverkanseffekter saknade en fördjupad dialog mellan Sida och mottagarorganisationen när sekunderingstjänsten utformades. Konsekvensen blev en otydlighet kring arbetsbeskrivningen när det gäller den sekunderades roll och ansvar med avseende på att främja genomslaget för svenska biståndspolitiska prioriteringar.

Vår genomgång visar också på målkonflikter eller avvägningar som kan få oförutsedda konsekvenser och i vissa fall begränsa de sekunderades möjligheter att arbeta effektivt med strategiskt påverkansarbete. Det handlar om målkonflikter och avvägningar såsom:

- att åstadkomma kumulativa effekter genom flera sekunderingar vilket är önskvärt från svensk sida men samtidigt värna om mottagarorganisationers oberoende;
- att hålla kontakt med de sekunderade under utsändningsfasen men samtidigt värna om sekunderingens integritet;
- samt att stärka mottagarorganisationens kapacitet och långsiktigt öka den svenska resursbasen genom sekunderingar, men på kort sikt riskera att förlora egen nyckelkompetens under utsändningsfasen.

Baserat på utvärderingens slutsatser har vi formulerat åtta rekommendationer. Dessa rekommendationer kräver dock att det finns en vilja att öka budgeten för MSS- och SNE-programmen.

1. Vidareutveckla en genomtänkt övergripande strategi för påverkansarbete där sekunderingar ingår. En sådan strategi kan bygga på de tankegångar som redan tagits fram i enskilda planeringsdokument som "Målbild för Sidas sekunderingar av nationella experter till EU" (Sida 2021) och bör innehålla en uttalad förändringsteori (*Theory of change*). Sida och UD bör undersöka möjligheten att detta och det fortsatta strategiska arbetet med sekunderingar leds av en ny senior tjänst likt Finlands *Ambassador for International Recruitment*.
2. Kommunicera tydligare mål för kunskapsspridning, normspridning eller för att uppnå förändrade arbetssätt i mottagarorganisationen. Generella mål bör vara tydligt uttalade och förankrade i den ovannämnda övergripande strategin för förändringsarbetet. Specifika mål för varje enskild sekundering bör också uttalas och arbetsbeskrivningar bör spegla dessa, och de bör knytas till de generella målen. Detta ska redan ske men vår studie visar att här finns brister som kan åtgärdas och målsättningar kan också mer tydligt kommuniceras gentemot såväl den sekunderade som mottagarorganisationen.

3. Utöka den svenska resursbasen bortom statliga organisationer. Genom att bredda rekryteringen kan det personalunderlag som Sida har att arbeta med utökas, vilket ökar möjligheterna att välja rätt person för rätt tjänst. Detta ökar i sin tur möjligheten att göra strategiska placeringar, men ställer också ökade krav på förberedelser av personal inför sekunderingar (se rekommendation 5). Ytterligare ett sätt att på sikt utöka resursbasen är att göra det mer attraktivt att söka sekunderingar (se rekommendation 7).
4. Förbättra samordningen mellan Sida och Regeringskansliet för att förtydliga länken mellan sekunderingar och det övriga biståndssamarbetet. Utvärderingen visar att det i praktiken råder oklarhet kring Sidas och Regeringskansliets roll och hur just sekunderingsarbetet relateras till det övriga biståndsarbetet. Vi tror att den existerande styrgruppen kan användas bättre för att stärka samordningen, men även att den seniora tjänst vi rekommenderar (se rekommendation 1 ovan) kan fylla en viktig samordningsfunktion.
5. Förbättra förberedelser inför sekunderingar. Den enskilt största möjligheten att skapa förutsättningar för sekunderingar som effektivt uppfyller målen finns i förberedelsefasen. Tydligare målbild och arbetsbeskrivning som knyts till denna (rekommendation 2) är förutsättningar för att detta ska lyckas, men ett bättre utnyttjande av nuvarande och tidigare sekunderad personal i utbildningen innan avfärd kan bidra till en större förståelse för viktiga framgångsfaktorer som organisationskultur, arbetssätt och politiska överväganden. En breddad resursbas utöver de nuvarande myndigheterna (rekommendation 3) ställer ytterligare krav på gedigna förberedelser.

6. Förbättra kontakten under sekundering mellan Sida och de sekunderade. Vår utvärdering indikerar att Sverige är överdrivet försiktigt rörande kontakter mellan hemmaorganisation och utsända sekunderade tjänstemän. Vi rekommenderar att Sida och UD undersöker möjligheten att tydligt avsätta 10 procent av den sekunderades tid för kontakter med hemmaorganisationen.
7. Utveckla en strategi för att förbättra lärande inom den svenska resursbasen. Vår utvärdering har identifierat tydliga brister vad gäller sättet på vilket UD/Sida tillvaratar den återvändande sekunderade tjänstemäns kompetens. Vi rekommenderar därför att man lyfter kunskapsåterföring som ett centralt mål med sekunderingar och att Sida och UD tittar på möjligheten att återvändande får tjänster som stämmer med de tematiska områden de arbetat med under sin utlandspostering.
8. Sida bör regelbundet följa upp och utvärdera seniora sekunderingars påverkan. Vår utvärdering understryker vikten av att Sida och/eller UD genomför regelbundna enkäter med sekunderade, samt att de del- och slutrapporter från sekunderade som Sidas Målbildspromemoria (Sida 2021) nämner samlas in centralt samt tydligt och konkret förankras i en övergripande påverkansstrategi.

Dessa åtta rekommendationer bör ses som del av en bredare ansats för Sida och UD/Regeringskansliet för att stärka Sveriges normativa påverkansarbete genom seniora sekunderingar och därmed få större strategiskt genomslag för svenska prioriteringar och mål inom det multilaterala utvecklingssamarbetet.

1 Inledning

Sverige har som global aktör och biståndsfinansiär länge haft ett aktivt engagemang inom multilaterala organisationer såsom den Europeiska unionen (EU) och Förenta nationerna (FN). Dessa organisationer har till uppdrag att lösa en mångfald av problem som stater inte har förmåga att hantera på egen hand, däribland att bekämpa fattigdom, främja demokrati, förbättra hållbar utveckling samt att motverka våld och väpnade konflikter.

Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) använder sig av olika instrument för att stödja internationella organisationer i arbetet med dessa utmaningar, varav ett är sekunderingar. Det finns i dagsläge 11 sekunderingsprogram som är indelade i tre kategorier: instegsprogram, karriärsutvecklingsprogram, samt sekunderingar av seniora tjänstemän (NIRAS, 2020). Denna rapport fokuserar på den tredje kategorin, som i sin tur består två program som syftar till att placera personal från Sida och UD inom FN respektive EU: *Senior secondment programme to multilateral organisations* (MSS) samt *National expert secondment programme to the European Commission and the European External Action Service* (SNE).

1.1 Rapportens syften

Det övergripande syftet med denna studie är att identifiera hur UD och Sida bäst kan använda seniora sekunderingar för att uppnå önskade resultat i sitt påverkansarbete. För att uppnå detta mål ämnar studien att besvara tre huvudfrågor rörande sekunderingar inom programmen MSS och SNE:

1. I vilken utsträckning har sekunderingar inom programmen bidragit till resultat i svenskt påverkansarbete?
2. Baserat på svenska såväl som utländska erfarenheter, hur kan seniora sekunderingar användas för bästa möjliga resultat i svenskt påverkansarbete?

3. Vilka praktiska och principiella avvägningar görs i användandet av seniora sekunderingar som medel i påverkansarbetet, och vilka (potentiellt oförutsedda) konsekvenser får dessa?

1.2 Policykontext

Seniora sekunderingar är ett instrument som används inom den svenska biståndspolitiken för att bidra till mål, prioriteringar och perspektiv som anges i olika styrdokument och strategier, särskilt i *Strategi för Multilateral Utvecklingspolitik* (UD2017/21055/FN, s. 8–9) och i *Sveriges Feministiska Utrikespolitik* (Skr. 2019/20:17, s. 15). På uppdrag av regeringen och genom *Strategin för kapacitetsutveckling, partnerskap och metoder som stödjer Agenda 2030 för hållbar utveckling, 2018–2022* (Utrikesdepartementet, 2018) sekunderar Sida personal på mellan- och senior nivå till multilaterala organisationer, huvudsakligen FN samt nationella experter till EU.

Det är möjligt att identifiera tre huvudsakliga målsättningar för Sveriges användning av sekunderingar: att stärka kompetensen hos den svenska resursbasen för utvecklingssamarbete; att bidra med kunskap och expertis inom EU och FN-systemet; samt påverkansarbete: att öka genomslaget för svenska utvecklingspolitiska prioriteringar i internationellt utvecklingssamarbete (Utrikesdepartementet, 2018, s. 9–10; Sida, 2019a, s. 2–3; Sida, 2021a, s. 2–3).

Seniora sekunderingar är ett av flera utrikes- och biståndspolitiska instrument som används utöver andra viktiga verktyg, så som dialog, kapacitetsutveckling, och opinionsbildning inom ramen för genomförandet av svenskt utvecklingssamarbete. Programmen skapas och genomförs i dialog med mottagande multilateral organisation inom ett specifikt område och pågår under en begränsad tidsperiod (1–3 år för MSS och 2–4 år för SNE). Seniora sekunderingar är ett viktigt verktyg för dialog- och påverkansarbetet, vilket i denna rapport definieras som *strategiskt agerande för att främja (svenska) utvecklingspolitiska prioriteringar*.

1.3 Material och metoder

För att undersöka seniora sekunderingars resultat i påverkansarbete (fråga 1), samt för att besvara hur arbetet med sekunderingar kan förbättras (fråga 2), och vilka avvägningar som behöver göras (fråga 3), utgår studien ifrån en kombination av kvalitativa och kvantitativa data. Det insamlade materialet är fullt anonymiserat och all data hanteras enligt den allmänna dataskyddsförordningen (DSF, 2016/692, *engelska: General Data Protection Regulation, GDPR*).

För att besvara forskningsfrågorna utgår studien i huvudsak ifrån **semi-strukturerade intervjuer** med svenska tjänstemän på UD och Sida samt tjänstemän verksamma inom internationella organisationer samt en handfull jämförelseländer. Intervjuformatet möjliggör en djupare förståelse om arbetet med seniora sekunderingar utifrån den anställdas egna erfarenheter och perspektiv. Intervjuerna fokuserade i första hand på deltagarnas egna erfarenheter av sekunderingar, de målsättningar och strategiska prioriteringar som görs i praktiken, samt upplevda barriärer och möjligheter för att uppnå bästa möjliga resultat i påverkansarbetet. Tillsammans med insikter från litteraturen om nationella aktörer i internationella organisationer, har intervjumaterialet använts för att formulera ett antal teoretiska förväntningar kring faktorer bakom sekunderingars resultat i påverkansarbete.

Intervjumaterialet ligger till grund för urvalet av **sex fallstudier**, motsvarande sex specifika sekunderingar (Tabell 1), tre inom MSS och tre inom SNE. Sekunderingarna valdes för att reflektera fyra tematiska områden som är centrala i Sveriges utvecklingspolitik: *jämställdhet, teknisk kompetens och organisation*,¹ *klimat och miljö*, samt *gemensam programplanering*. Se figurer B.2.1 och B.2.2 i Appendix B för

¹ Teknisk kompetens avser själva professionen av en tjänst. Teknisk kompetent kan avse att personen är expert på taxonomin inom miljöarbetet (tematiskt), eller skatter inom offentlig förvaltning.

en översikt av betydelsen av dessa fyra områden i förhållande till alla tematiska områden under de senaste tre åren. För varje fall intervjuades i genomsnitt fem respondenter med varierande erfarenhet och som själva varit sekunderade vid olika tidpunkter. I ett andra steg genomfördes 24 uppföljningsintervjuer med personer inom mottagarorganisationen. I Appendix D redovisas intervjupersonernas bakgrund.

Urvalet av intervjuer har gjorts med hänsyn till risken för *confirmation bias*, vilken kan uppstå om respondenter som är berörda av en viss process har incitament att framhäva positiva aspekter och kanske medvetet eller omedvetet underskatta negativa aspekter av denna. En besläktad risk är att sekunderade eller tidigare sekunderade personer överskattar effekter på påverkansarbete. Vi har bland annat bemött dessa risker genom att intervjua personer med olika bakgrund, varav en del inte direkt berörs av framgången av sekunderingsarbetet i normativt påverkansarbete, men även genom att komplettera intervjuer med annat material.

Tabell 1: Urval av sekunderingsprocesser för fallstudier

Program	Organisation	Tematik	Plats
MSS	UNFPA	Jämställdhet	Huvudkontor
	MPTFO	Teknisk kompetens och organisation	Huvudkontor
	MPTFO	Klimat & miljö	På fält i Kambodja
SNE	DG NEAR	Jämställdhet	Huvudkontor
	DG INTPA	Klimat & miljö	Huvudkontor
	EUD Nairobi	Gemensam programplanering ²	På fält i Kenya

² Gemensam programplanering eller *joint programming* är ett begrepp inom biståndsarbete som används när flera givare och nyckelaktörer planerar projekt eller styrdokument tillsammans. I de pågående fallen mäter vi effekter på kort sikt.

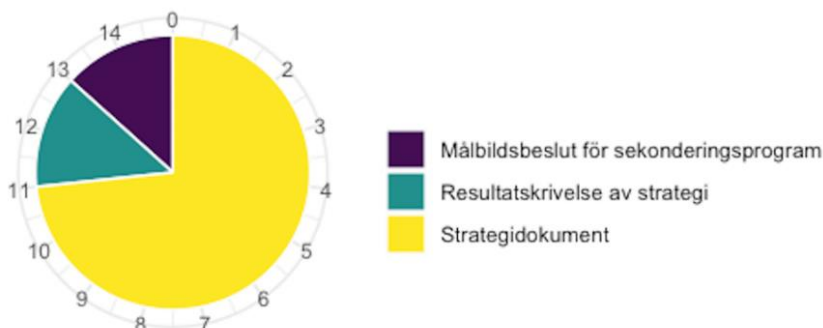
För att underbygga fallstudieanalysen används ytterligare fem kompletterande metoder:

1. Analysen av sekunderingsprocessen i avsnitt 3.1 bygger på en **dokumentanalys** av 29 svenska utvecklingspolitiska dokument av relevans för sekunderingar, varav 15 nämner sekunderingar explicit (Figur 1). Analysen av dessa dokument utgår ifrån ett kodningsschema som utvecklats i syfte att öka förståelsen av kontexten där sekunderingen ägt rum (Appendix B). Dokumentanalysen används för att beskriva sekunderingsprocessen, identifiera involverade aktörer och strategiska prioriteringar samt för att iaktta vilken vikt som läggs på dessa prioriteringar i dokumenten. En översikt av dokumenten finns i Appendix C.
2. För att få djupare förståelse kring förberedelserna bakom utsändningen av seniora sekunderade kompletteras analysen med **deltagande observation** i Sidas virtuella utresekurs för seniora sekunderingar. Detta innebär att forskningsteamet tog del av den interaktiva webbaserade plattformen för utresekursen samt deltog i alla virtuella presentationer med anslutande frågestund mellan den 9–11 juni 2021. Vi delade erfarenheter, förde anteckningar, och tolkade våra observationer. För att säkerställa ett rättvist och respektfullt bemötande informerades samtliga deltagare i förväg att anteckningar skulle föras under kursens gång (ALLEA, 2017; Europakommissionen, 2018).
3. För att bättre kunna avgöra om de observerade mönstren från intervjumaterialet har bäring även bortom fallstudieanalysen genomfördes under september–oktober månad 2021 också en **enkätundersökning**. Enkäten besvarades av 68 tidigare sekunderade tjänstemän, samt medarbetare från avdelningar involverade i seniora sekunderingar på UD och Sida. Frågeformuläret innehöll 32 frågor (såväl öppna frågor som frågor med fasta svarsalternativ) om respondenternas erfarenheter med, och åsikter kring, svenska seniora sekunderingar, samt faktorer

bakom en framgångsrik sekundering. Se Appendix A.1 för frågeformuläret och Appendix A.2 för information om enkättagarna bakgrund och svarsfrekvens.

4. Datainsamlingsfasen följdes av en **workshop med den centrala målgruppen**, anordnad i samråd med Expertgruppen för Biståndsanalys (EBA). Workshopen anordnades på Regeringskansliet den 2 december 2021 med syfte att stämma av utvärderingens resultat och preliminära slutsatser samt att samla in synpunkter från intressenter på såväl resultat samt idéer kring policyrekommendationer. Under workshopen fördes en dialog kring de preliminära resultaten som presenterades av forskarteamet, vilka även ledde samtalet. Vi fick direkt respons på vår analys från tjänstemän med lång erfarenhet av, och detaljkunskap om, arbetet med sekunderingar. Detta stärker validiteten i vår analys samt genomförbarheten i våra policyrekommendationer. Detta ligger också i linje med användandet av workshops som stöd för framtidsplanering (Ørngreen & Levinsen 2017, s. 73).
5. Slutligen använde vi oss av ytterligare material om utländska erfarenheter i sekunderingsarbete för att kunna besvara studiens andra forskningsfråga om hur utländska erfarenheter kan öka förståelsen av hur arbetet med svenska seniora sekunderingar kan förbättras. Vi har samlat in sammanlagt 27 motsvarande utvecklingspolitiska dokument från Finland, Tyskland och Storbritannien samt ett från EU. Med hänvisning till att Storbritannien omorganiserat och decentraliserat arbetet med sekunderingar avböjde Foreign, Commonwealth & Development Office utvärderingsteamets upprepade intervjufrågningar så britiskska erfarenheter kommer främst från analys av relevanta dokument.

Figur 1: Dokument som nämner seniora sekunderingar



Källa: Se dokumenturval i Appendix C. Figuren visar svenska utvecklingspolitiska dokument som nämner seniora sekunderingar.

1.4 Rapportens struktur

Rapporten omfattar sex kapitel. Kapitel 1 är en inledning till studien och redogör för metod och studiematerial. Kapitel 2 redogör för existerande kunskap om sekunderingar i den akademiska litteraturen, samt presenterar det teoretiska ramverket och förväntade effekter (kap. 2). Detta kapitel omfattar också en diskussion om principiella och praktiska avvägningar som finns kring seniora sekunderingar och bör beaktas, och vilka potentiellt oförutsedda konsekvenser detta kan få. Kapitel 3 beskriver Sida och UD:s sekunderingsprocesser för de två programmen. I kapitel 4 redovisas eventuella effekter genom normativt påverkansarbete som kan härledas till sekunderingar. Därefter följer en analys och diskussion av framgångsfaktorer; alltså de förutsättningar som har bidragit till och möjliggjort positiva påverkansresultat (kap. 5). Rapporten avslutas med våra slutsatser samt konkreta rekommendationer för hur arbetet med sekunderingar kan förbättras (kap. 6).

2 Teori och tidigare forskning

Studien grundar sig i insikter från tidigare statsvetenskaplig litteratur om offentlig förvaltning och globaliseringsstudier. I detta avsnitt redovisas denna litteratur samt andra relevanta insikter för studien och vilka kunskapsgap studien ämnar till att fylla (kap. 2.1). Därefter beskrivs studiens tillvägagångssätt samt hur olika källor används för att besvara studiens tre huvudfrågor (kap. 2.2). Slutligen formuleras teoretiska förväntningar på studiens resultat, baserat på tidigare litteratur och elva semi-strukturerade intervjuer med anställda på UD och Sida, genomförda i ett tidigt skede i forskningsprojektet (kap. 2.3).

2.1 Tidigare litteratur

Inom statsvetenskaplig litteratur och forskning om offentlig förvaltning finns det två specifika ingångar i studiet av sekunderingar: de sekunderades rollförståelse, och deras påverkan. Följande avsnitt diskuterar insikter och kunskapsgap i respektive litteraturströmning.

2.1.1 De sekunderades rollförståelse

Det finns en lång tradition inom forskningen om europeisk integration som studerar i vilken utsträckning EU-tjänstemän genom en socialiseringsprocess överger nationella preferenser och med tid kommer att identifiera sig mer med gemensamma europeiska intressen och institutioner och därför driver på mot allt djupare integration. Vårt fokus är relaterat men snävare, vilket innebär att även den relevanta forskningslitteraturen är mindre omfattande.

Vad gäller EU är vi enbart intresserade av sekunderade nationella experter (SNEs) i Europakommissionen (Kommissionen), vilka tillbringar en begränsad tid i Bryssel. Mycket av den existerande

forskningen på sekunderingar till EU utgår ifrån att det finns en risk med potentiellt olämplig påverkan från medlemsstater genom deras sekunderingar och är intresserad av huruvida sekunderade eller EU-anställda ser sig själva som nationella representanter eller europeiska aktörer (exv. Thomson, 2008). SNEs utgör dessutom ungefär 10 % av Kommissionens anställda, vilket gör dem till en viktig faktor inom EU (Murdoch et al., 2016).

Litteraturen talar om *supranationell* rollförståelse om en EU-tjänstemans mål och värderingar är oberoende av nationella intressen, eller *intergovernmental* (*mellanstatlig*) rollförståelse i de fall där nationella mål och värderingar dominerar (Trondal et al., 2018). På detta tema finner Trondal et al. (2015) utifrån enkätdata från 2011 bland SNEs att sekunderade på det stora hela tenderar att vara relativt oberoende av sina medlemsstater. Kassim et al. (2013) understryker utifrån data från 2008 och 2011 att EU-kommissionens anställda tenderar att betrakta sin nationalitet som viktig, men enbart i en passiv bemärkelse och inte på ett sådant sätt att de aktivt förespråkar sitt lands önskemål (deras datainsamling utesluter dock sekunderade personer).

I vilken utsträckning sekunderade lägger vikt vid sin nationalitet kan variera mellan stater. Med utgångspunkt i olika datakällor argumenterar Murdoch et al. (2016) att SNEs i Kommissionen oftare tenderar att se sig själva som representanter för sitt eget land om landet traditionellt föredrar nationella regleringar. Om deras land istället förespråkar EU regleringar tenderar SNEs att se sig själva som utsända som bidrar till EU-systemet. Liknande iakttagelser bekräftas av socialiseringsstudier som, utifrån enkätdata bland nationella och internationella tjänstemän från 1996 och 2002, betonar nationella erfarenheter och den nationella socialiseringen som avgörande för självbilden och målen för Kommissionens personal (Hooghe, 2005; Murdoch et al., 2016). Andra studier utgår ifrån enkätdata från 2011 för att visa att SNEs som socialiseras inom Kommissionen tenderar att få en mer supranationell rollförståelse (Trondal et al., 2008).

Insikter från svenska erfarenheter är mer sällsynta. Ett undantag är en studie av Egeberg och Trondal (2018) som genom intervju- och enkätdata från 2004 och 2005, har undersökt om SNEs upplever att de representerar nationella intressen inom Kommissionen. Baserat på data från Sverige, Norge, Island och Danmark är deras samlade bedömning att SNEs sällan upplever lojalitetskonflikter (s. 64–66; se även Trondal, 2006). Vidare fann de att känslan att man representerar sitt land var starkare för sekunderade tjänstemän högre upp i Kommissionshierarkin (Egeberg och Trondal, 2018, s. 68–69). Med andra ord verkar det som om högre uppsatta tjänstemän känner sig mer bekväma med att lobba för nationella intressen. Dessa iakttagelser är i linje med evidens från data för alla SNEs inom Kommissionen från 2011 (Murdoch och Trondal, 2013).

Denna litteratur väcker frågor om avvägningar och eventuella målkonflikter mellan avsändarländers intresse att påverka och multilaterala mottagarorganisationens intresse av att bibehålla ett oberoende för att kunna representera samtliga medlemsstater. Vi fördjupar oss i denna fråga i slutet av detta kapitel.

2.1.2 Sekunderades påverkan

Forskning om nationella aktörers påverkan i internationella organisationer berör till stor del internationella tjänstemän och deras påverkan inom internationella organisationer utanför EU (exv. Yi-Chong och Weller, 2008; Dellmuth och Gustafsson., 2021; Ege, 2017; Biermann och Siebenhüner., 2009; Thomson, 2008). Dessa studier har främst belyst faktorer som möjliggör internationella tjänstemäns inflytande i det multilaterala systemet, snarare än specifikt på sekunderade personers påverkan.

Även om litteraturen betonar ett komplext samspel mellan olika faktorer som möjliggör inflytande i det multilaterala systemet kan tre centrala faktorer pekas ut: (1) den lokala kontexten för beslutsfattande, vilket innehåller faktorer som organisationskultur och kapacitet (Trondal, 2007; Ege, 2017); (2) den politiska viljan

bland medlemsstater att strategiskt stödja multilaterala organisationer inom en viss fråga (Rauh, 2016; Dellmuth et al., 2020); och (3) tjänstemännens vilja, kunskap och intresse att driva en specifik fråga (Hall, 2015; Dellmuth & Gustafsson, 2021). Av indirekt betydelse för medlemsstaters möjligheter att påverka unionen är ytterligare två faktorer som tenderar att vägleda Europakommissionens beslut: Att Kommissionen ofta fokuserar på policyfrågor som är särskilt viktiga för EU medborgare (Koop et al., 2022), och som finner stöd av medlemsstater (Rauh, 2016). Detta innebär alltså att Kommissionen är öppen för att hörsamma såväl EU-medborgares som medlemsstaters intressen, vilket kan användas av de sistnämnda i påverkansarbete.

Vad gäller den svenska kontexten finns det i dagsläget begränsad systematisk kunskap om seniora sekunderingars påverkan på det normativa påverkansarbetet. Tidigare utvärderingar har funnit viss evidens för att MSS och SNE kan ha positiv påverkan på nationell och internationell nivå (Ljungman et al., 2020, s. 34–37; SADEV, 2010, s. 5) men faktorerna som driver seniora sekunderingars resultat i påverkansarbete har inte ännu undersökts metodiskt inom multilaterala organisationer eller inom olika policyområden. Enstaka studier har funnit att sekunderingar kan fungera som ett sätt för i synnerhet mindre stater att skaffa sig inflytande inom multilaterala organisationer som till exempel EU (Nasra, 2011) och FN (Novosad och Werker, 2019), men systematisk evidens om Sverige saknas. Dock visar tidigare forskning utifrån data från 2004 (där svenska experter ingick) att SNEs sällan får återkoppling från sina hemmaregeringar (Trondal, 2008) och mer sällan från sina hemregeringar än av Kommissionen (Egeberg och Trondal, 2018). Detta tyder på att varken den svenska eller andra nordiska regeringar nyttjar SNEs för att främja Sveriges intressen inom EU fullt ut.

Sammanfattningsvis har den statsvetenskapliga litteraturen och studier inom offentlig förvaltning avancerat kunskap om sekunderades rollförståelse, samt kring deras socialisering inom multilaterala organisationer. Dock råder ännu brist på akademisk

litteratur om seniora sekunderingar och dess effekter inom internationella organisationer, vilket är vad denna studie fokuserar på. Vidare kommer kunskap om sekunderingar enbart från EU (se även Trondal et al., 2015). Denna litteratur bidrar dock med värdefulla insikter kring hur vi kan gå tillväga i studiet av faktorer som driver resultat av seniora sekunderingar vad gäller normativt påverkansarbete.

2.1.3 Teoretiskt ramverk

Detta kapitel beskriver ett teoretiskt ramverk som vägleder den empiriska undersökningen. Ramverket fastställer vilka slags resultat seniora sekunderingar kan ha i normativt påverkansarbete (fråga 1) och identifierar framgångsfaktorer för att uppnå dessa resultat (fråga 2). Vidare identifieras vilka avvägningar som görs i praktiken och som kan ha oförutsedda konsekvenser (fråga 3). Ramverket bygger på en så kallad abduktiv ansats, vilket innebär att det tar stöd i både tidigare studier samt det empiriska intervjumaterialet framtaget under projektets första fas (Bryman, 2018).

2.1.4 Definition av påverkansarbete

Normativt påverkansarbete är inget vedertaget begrepp. I denna studie använder vi en bred syn på fenomenet, och betraktar allt strategiskt agerande som syftar till att få genomslag för egna prioriteringar inom det multilaterala systemet och samarbetsländerna som normativt påverkansarbete. Denna definition ligger i linje med *Policyramverket för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd* (2016/17:60, s. 52), som anger att Sverige genom dialog ska ”bidra till genomslag för svensk politik, till att uppnå resultat inom ramen för strategier och till en ökad utvecklingseffektivitet.” Utöver dialog är sekunderingar ytterligare ett instrument som används för normativ påverkan inom svenskt utvecklingssamarbete (se även Utrikesdepartementet, 2018, s. 9).

Ytterligare två begrepp i påverkansarbete är centrala och behöver definieras. Den första är sekunderingars resultat i termer av *normspridning*. Med normer avser vi stabila, ömsesidiga förväntningar inom organisationer, som kan vara förankrade i formella eller informella regler (Beyers, 2005; Hooghe, 2005). Normspridning är centralt för målet att öka genomslaget för svenska prioriterade frågor och samarbetsområden inom biståndssamarbetet (Utrikesdepartementet, 2018). De relevanta normerna inom svenskt påverkansarbete definieras inom de svenska utvecklingspolitiska prioriteringarna och Agenda 2030, och sekunderingar kan bidra till att stärka dessa normer inom mottagarorganisationerna.

Det andra begreppet är *kausalitet*. Vi förstår kausalitet i denna kontext som länken mellan sekunderingar och specifika resultat. Kausalitet ses ofta i deterministiska termer, där en deterministisk analys undersöker hypotesen ”om agerande x inträffar, kommer effekt y att hända”. En sådan syn på kausalitet fokuserar på ett direkt samband mellan orsak och verkan. I vårt fall skulle orsaken vara sekunderingar och dess verkan vara utfall i form av resultat som normspridning, ändrade *policies* eller arbetssätt. Denna bild är användbar för att enkelt illustrera relationer mellan de processer och effekter vi studerar i denna rapport, men samtidigt innebär en deterministisk analys en alltför grov förenkling. En probabilistisk analys tar istället större hänsyn till osäkerhet och variation i olika framgångsfaktorer som förekommer i analysen: Flera kontextuella faktorer beaktas och samband mellan ett större antal variabler tydliggörs samtidigt som slutsatser kring sannolika samband dras med olika grader av säkerhet. Vår syn på kausalitet i denna rapport är probabilistisk.

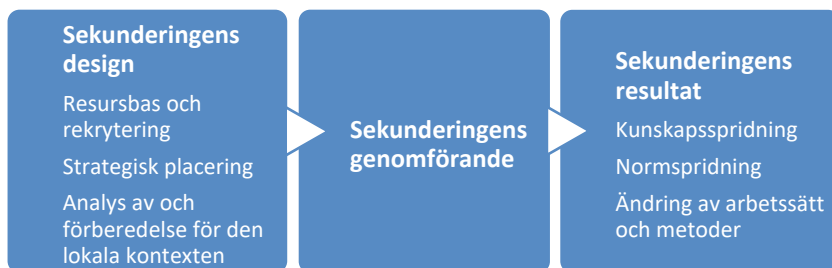
2.1.5 Resultat av sekunderingar i normativt påverkansarbete

Figur 2 beskriver en resultatkedja från förberedelse av sekunderingen till resultat av sekunderingar i svenskt påverkansarbete. Längst till höger i Figur 2 visas tre huvudsakliga typer av resultat som

sekunderingar har i normativt påverkansarbete. Dessa tre resultat-typer är en förenkling av en komplex verklighet men representerar sammantaget tänkbara utfall som vi är främst intresserade av i den här studien. Vi fokuserar på ett ökat genomslag för svenska utrikespolitiska prioriteringar och samarbetsområden inom biståndsarbetet genom ökad kunskap samt ändrade normer, metoder och arbetssätt.

Resultat (i) sker när sekunderade personer påverkar individuella personers kunskap i mottagarorganisationen genom ökad medvetenhet eller expertis på ett sätt som främjar svenska utvecklingspolitiska prioriteringar. Resultat (ii) sker om en sekunderad person bidrar till att stärka sådana normer inom mottagarorganisationen (eller i en viss lokal kontext) som överensstämmer med Sveriges utvecklingspolitiska mål. Resultat (iii) sker om en sekunderad person bidrar till att förändra arbetssätt och metoder på ett sätt som främjar Sveriges utvecklingspolitiska mål.

Figur 2: En modell för resultat av sekunderingar i normativt påverkansarbete



2.1.6 Förväntade framgångsfaktorer

Resultatkedjan i Figur 2 lyfter fram att goda resultat bygger på goda förberedelser. Vi formulerar antaganden om vad vi kallar tre framgångsfaktorer vad gäller sekunderingens design: rekrytering, strategisk placering av den sekunderade, samt förståelse för hur gynnsam den lokala kontexten är för en specifik sekundering.

Den första framgångsfaktorn gäller huruvida man kan *rekrytera lämpliga personer*, vilket är avgörande för att kunna få genomslag för svenska utvecklingspolitiska prioriteringar. Detta antagande är förankrat i litteraturen om sekunderades påverkan, vilket belyser att internationella tjänstemäns bakgrund, rollförståelse och egeninitiativ spelar stor roll för normativ förändring inom en organisation (Hall, 2015; Dellmuth et al., 2020). När en organisation tillvaratar nyvunna erfarenheter och kunskaper hos hemvändande (som har sekunderats) stärks resursbasen på hemmaplan som i sin tur bidrar det till att sekunderingstjänsterna blir mer attraktiva.

Den andra framgångsfaktorn relaterar till *strategisk placering* av en sekundering vilket syftar till specifika förväntningar hos UD och Sida att tjänsten har en potential att bidra till viktiga utvecklingspolitiska prioriteringar. Litteraturen visar tydligt vikten av sekunderades nationella erfarenheter för deras rollförståelse inom en multilateral organisation (Hooghe, 2005; Murdoch et al., 2016). Denna tankegång bottnar i att mottagarorganisationen har gjort en behovsanalys som ökar förutsättningarna för en väl genomtänkt arbetsbeskrivning och bättre matchning mot de kandidater som UD och Sida avser att föreslå. Det är en möjlighet för UD och Sida att redogöra för sina önskemål och prioriteringar och därmed bidra till utformningen av arbetsbeskrivningen. De svenska ingångsvärdena i dialogen kan vara förankrade i normer som Sida önskar att förstärka.

Den tredje framgångsfaktorn, analys av och förberedelser för att hantera den *lokala kontexten*, avser arbetsmiljö inom mottagarorganisationen med avseende på organisationskultur, ledarskap, processer och rutiner (Levin, 2009, s. 38–46; Egeberg och

Trondal 2018), hur den sekunderades egna expertis används och passar in i den lokala kontexten på stationeringsorten, samt viljan inom mottagarorganisationen att integrera den sekunderade personen (Trondal et al., 2015). Möjligheten för den sekunderade att uppnå målen med placeringen kan vara helt styrd av vilket utrymme det finns för denne att påverka planering och beslutsprocesser inom mottagarorganisationen (Mele et al., 2016, s. 490–508). Förutsättningarna för ett normativt påverkansarbete är beroende av politiska, ekonomiska, sociala och kulturella faktorer i den lokala miljön (landet eller regionen den sekunderade ska verka i).

Den lokala kontexten behöver noggrant analyseras för att Sida och UD ska kunna placera rätt person i en viss kontext, samt förbereda hen för sekunderingen. Under sekunderingen är det viktigt att den sekunderade kan återkoppla till Sida om sin erfarenhet, men också att Sida informerar om aktuella händelser på det biståndspolitiska området som kan vara relevant för den lokala kontexten. Det skapar möjligheter för den som sekunderas att följa svensk policyutveckling och återkoppla på ett relevant sätt.

2.1.7 Målkonflikter

Denna rapport tittar också på vilka praktiska och principiella målkonflikter eller avvägningar som görs i användandet av seniora sekunderingar inom MSS och SNE och vilka (potentiellt oförutsedda) konsekvenser sådana avvägningar kan få. När det gäller principiella målkonflikter så tar vi vår utgångspunkt i diskussionen om bundet kontra obundet bistånd. Bundet bistånd handlar traditionellt om att länder som ger bistånd binder det till en motprestation, som t.ex. att medlen skall användas för att köpa produkter från givarlandet (Brech & Potrafke, 2014). Bundet bistånd kopplas till höga transaktionskostnader och ineffektiviteter och multilaterala aktörer som Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) har länge arbetat för att medlemsländer skall övergå till obundet bistånd (OECD 2020, s. 24).

Även om sekunderingar inom programmen vi tittar på i denna rapport inte direkt faller under denna rubrik är den potentiella målkonflikten likartad. Å ena sidan finns det ett värde i att värna mottagarorganisationers oberoende – vilket stärks av obundet bistånd –, å andra sidan finns önskemål från givaren eller avsändaren om att påverka dessa organisationer i syfte att driva dem i en viss riktning. Med andra ord väcks samma frågeställningar om beroende kontra oberoende och bundet kontra obundet när det handlar om sekunderingar som de som aktualiseras i alla sammanhang där man talar om bistånd och påverkansarbete.

Vi har identifierat tre övergripande principiella och praktiska målkonflikter som kan uppstå (figur 2) i samband med sekunderingar för att uppnå framgångsrikt påverkansarbete (kap. 3–5).

Vad gäller området *rekryteringar* inställer sig frågan om givare ska låta mottagarorganisationen bestämma vilka sekunderingar de vill ha inom ramen för Sveriges finansiering. Helt obundet bistånd inom ramen för sekunderingar skulle kunna betyda att Sverige finansierar sekunderingar men mottagarorganisationen får fritt välja från vilket land som personer ska komma ifrån. Här finns det alltså en potentiell målkonflikt då själva tanken med strategiskt påverkansarbete är just att det ska främja Sveriges biståndspolitiska prioriteringar, vilket görs bäst av svenska experter som kan utbildas för detta inför avfärd och rent generellt kan antas bära med sig svenska värderingar. Enligt denna tolkning skulle alltså dagens situation där mottagarorganisationen endast har att välja mellan kandidater från landet som finansierar sekunderingen innebära en form av bundet bistånd, med ökade möjligheter för givarländer att påverka men i motsvarande grad minskat oberoende för mottagarorganisationen.

En annan förutsättning för strategiskt påverkansarbete som vi preliminärt identifierat i förberedelsefasen ovan är *strategisk placering* av en senior sekundering. Här finns samma principiella målkonfliktpotential vi redan diskuterat: Ett syfte med att placera en sekunderad expert strategiskt vore att öka möjligheten att påverka en given mottagarorganisation, vilket skulle kunna uppfattas som ett hot mot

denna organisations självständighet. Strategisk placering kan ha att göra med graden av senioritet på tjänsten som skall fyllas – en centralt placerad expert med stora befogenheter kan tänkas ha större möjligheter att påverka – men även med tajming och tid. Möjligheterna att påverka kan vara som störst när en organisation påbörjar eller befinner sig i en förändringsprocess. Det kan finnas svenskt intresse att inta en särskild roll i en sådan process; att genom en sekundering bidra med kompetens, verka för förbättrad kvalitet inom mottagarorganisationens verksamhetsområde och driva förändringen i önskad riktning. Vidare är förändringar inom multilaterala organisationer och deras verksamhet en stegvis process som kräver tid. En längre sekundering eller flera på varandra följande sekunderingar kan därför förväntas ha större påverkan än en enskild postering.

En indikation på att här finns en potentiell målkonflikt är faktum att både EU och FN är noga med att begränsa politiskt inflytande från sekunderade genom regler om tidsbegränsning och lojalitet gentemot den internationella organisationen (Ljungman et al., 2020, s. 92; Europakommission 2008). I sekunderingens genomförandefas måste såväl den sekunderade som dennes hemorganisation och mottagarorganisationen förhålla sig till graden av fortsatta relationer mellan den som sekunderas och Sida/UD. Regelbunden kontakt med hemorganisationen genom bilaterala möten, seminarier eller webbseminarium möjliggör ett kontinuerligt lärande (Ljungman et al., 2020, s. 13). Samtidigt kan det finnas en principiell avvägning där kontakten inte får vara en ingång för aktivt politiskt inflytande för att driva specifika frågor. Högt uppsatta tjänstemäns legitimitet kan undergrävas om de upplevs som kommunikationskanaler för stater eller dess representanter (Johns, 2007, s. 245–275). De som sekunderas inom MSS-programmet skriver till exempel under ett lojalitetsavtal med mottagarorganisationen (till exempel FN eller OECD). Vad gäller EU finns det evidens för att nationalitet inte spelar någon större roll i EU-kommissionens personalpolitik (Murdoch et al., 2014; Kassim et al., 2013, s. 285–286). Frågan är

därmed hur man inom Kommissionen ser på en medlemsstat som alltför tydligt försöker utnyttja SNE-programmet för att placera egna tjänstemän som förväntas driva landets intressen.

En mer praktisk avvägning och potentiell målkonflikt vad gäller och rekryteringar kommer sig av att *resursbasen* bestående av seniora experter med rätt kompetens inte är obegränsad. Det är rimligt att anta att ju större rekryteringsbasen är för Sida och UD, desto större är sannolikheten att rätt person rekryteras för en sekundering. Även svenska myndigheter och RK är dock i behov av expertis och därför kan behovet av experter bland mottagarorganisationer stå i konflikt med svenska myndigheters behov.

Medan arbetet med sekunderingar syftar till att stärka det globala partnerskapet genom att bidra med kunskap, expertis och finansiella resurser inom det multilaterala systemet (Utrikesdepartementet, 2018, s. 5) så skulle alltså mottagarorganisationers efterfrågan efter en viss expertis kunna orsaka ett kompetensunderskott inom den egna svenska förvaltningen om den hörsammades fullt ut. Detta betonas inom målbildsbeslutet för MSS (men inte för SNE) (Sida, 2019a, s. 3). Målbildsbeslutet lyfter även en principiell fråga kring huruvida Sverige ska prioritera att öka den egna resursbasen eller att stärka kapaciteten inom mottagarorganisationerna. Beroende på vilken avvägning som görs kan detta innebära ett hinder i påverkansarbete inom frågor där resursbasen är relativt svag, eller bidra till att urholka kompetensen på RK eller myndigheter.

Den sista fasen i Figur 2 – sekunderingarnas resultat – handlar om vilka påverkans effekter som sekunderingar kan tänkas få. Huruvida det finns målkonflikter här beror i viss utsträckning på innehållet i de önskade effekterna; alltså vilka mål som eftersträvas. Det tas ofta för givet från svensk sida att försök till påverkan i samband med svenskt bistånd inte i första hand handlar om att driva snävt nationella intressen. Relevanta policydokument talar istället om bredare prioriterade frågor som jämställdhet, demokrati och mänskliga rättigheter, vilka i sin tur är förankrade i gemensamt framtagna internationella fördrag och handlingsplaner som

FN-stadgan eller Millennium Development Goals. Om svenska sekunderingar främst syftar till att driva multilaterala organisationer i riktning mot mål de redan skrivit under på kan man förvänta sig att detta inte leder till utpräglade målkonflikter. Tvärtom kan det finnas en överdriven försiktighet att driva svenska prioriteringar, vilket vi diskuterar i denna rapport.

3 Seniora sekunderingar till EU och FN

I detta kapitel undersöks om det finns empiriskt stöd för de teoretiska antaganden kring sekunderingars resultat i påverkansarbete och de faktorer vi identifierar som centrala.

I föregående kapitel identifierades tre nyckelfaktorer som förväntas bidra till sekunderingars resultat i normativt påverkansarbete: Rekrytering, strategisk placering, samt analys och förståelse av den lokala kontexten (Figur 2, sidan 20). I detta kapitel beskrivs och kritiskt analyseras systemet för sekunderingar och vi diskuterar vilka antaganden Sida och UD gör angående de tre nyckelfaktorerna vid utformningen av sekunderingar. Inledningsvis diskuteras rekryteringsprocessen och de målbilder som styr arbetet med sekunderingar (kap. 3.1). Därefter beskrivs vad som händer under utsändningen (kap. 3.2), samt under återföringen av kunskap och erfarenheter till de svenska hemmaorganisationerna (kap. 3.3).

3.1 Bakgrund

I detta avsnitt beskrivs rekryteringsprocessen för, och Sidas handlingsutrymme inom, svenska seniora sekunderingar till MSS- och SNE-programmen. Det finns flera likheter, men också några väsentliga skillnader mellan programmen.

3.1.1 Antalet seniora sekunderingar

MSS-programmet omfattar seniora sekunderingar till multilaterala organisationer inom FN-systemet samt till internationella organisationer som Världsbanken, Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling (EBRD), Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD), och Gröna klimatfonden (GCF). SNE-programmet omfattar seniora nationella experter till EU.

Svenska nationella experter sekunderas till EU:s olika direktorat och EU-delegationer, dock främst till generaldirektoratet för Internationella partnerskap (DG INTPA), tidigare kallat International Cooperation and Development (DG Devco), vid EU-kommissionens kontor i Bryssel. De två programmen kostade 2018 tillsammans drygt 80 miljoner kronor: 13,4 MSEK för SNE och 66,7 MSEK för MSS. Detta kan jämföras med dryga 90 miljoner kronor för JPO-programmet för juniora sekunderingar (för tjänstemän under 33 med minst två års erfarenhet) (Ljungman et al, 2020, s. 28).

De mottagande multilaterala organisationerna inom MSS-programmet och antalet sekunderade per grupp varierar från år till år (Sida, 2019b). Tabell 2 listar de prioriterade organisationerna inom MSS för perioden 2019–2020.

Tabell 2: Prioritering av mottagarorganisationer inom MSS

Grupp A	Grupp B	Grupp C
6–7 sekunderingar per år (för hela gruppen)	5–6 sekunderingar per år (för hela gruppen)	2–3 sekunderingar per år (för hela gruppen)
Världsbanken, UNDP, UNICEF	FAO, ILO, IOM, UNFPA, UNHCR, WFP, WHO UN Women	EBRD, GAVI, GFATM, GEF, GCF, OECD/DAC, UNAIDS, IFAD, UNCDF, UNESCO, UNCTAD, UNOPS, UNODC

Notering: För perioden 2019–2020.

Idag sekunderar Sida cirka 13–15 personer till multilaterala organisationer via MSS per år, vilket motsvarar omkring 35 personer i sekunderad tjänst totalt inom MSS. Via SNE sekunderas totalt 20–25 personer i pågående tjänst till EU (Sida, 2019a, s. 4; Sida, 2021, s. 5). Sekunderingar finansieras genom Sidas genomförande av Sveriges strategi för kapacitetsutveckling, partnerskap och metoder som stöder Agenda 2030 för hållbar utveckling (ofta referat till som KAPAME-strategin).

De flesta av de 35 sekunderingar inom MSS-programmet till FN-systemet från 2017 och framåt har skett till UNDP (6), UNFPA (4), UNICEF (4), WHO (3), IOM (2), IFAD (2), ILO (2), OECD (2), UNESCO (2), och utvecklingsbankerna – Världsbanken och EBRD (2). Därutöver sekunderades en person vardera till FAO, gröna klimatfonden, UN Women, UNAids, UNCDF, och UNHCR. Av 32 sekunderingar (i tre fall kunde inte stationeringsort identifieras i arbetsbeskrivningarna) inom MSS-programmet var 22 tjänster till högkvarter och tio till tjänster i fält (tjänstgöring vid ett region- eller landskontor). Högkvarteren är placerade i Genève, New York, London, Paris, Rom, och Washington D.C. Fälttjänster kan till exempel avse tjänstgöring vid ett UNDP-kontor i Bangkok, Köpenhamn, eller Phnom Penh, eller för UNFPA i Bangkok, eller UNICEF i Amman.

Seniora sekunderingar på P5-nivå ska inte konkurrera med, eller påverka rekrytering av, tjänster på chefsnivå, utan tillsätta seniora tjänster inom främst policy och rådgivning (intervju 1–3, 10, 12). Seniora sekunderingar enligt FN:s tjänsteskala (P1–P5 och D1–D2) är ofta P4 vilket innefattar minst 7 års relevant arbetslivserfarenhet (motsvarande för P5 är minst 10 år). När sekunderingen har varit på P4-nivå upplevs den som rimlig i förhållande till det ansvar och krav som ställs på tjänsten (intervju 14). Möjligheten till att påverka processer, beslut, och arbetsformer varierar mellan olika gradbeteckningar men i regel har en P5-nivå ett större mandat och status vilket ökar möjligheterna för inflytande och påverkansutrymme (intervju 14, 31, 32).

Den tematiska inriktningen för en sekunderad till en FN-organisation styrs förstås delvis av mottagarorganisationens inriktning. En person som sekunderas till WHO arbetar med hälsosystem, en person som sekunderas till UNICEF arbetar främst med hälsofrågor för ungdomar och unga mödrar, och en person som sekunderas till UN Women fokuserar i första hand på jämställdhetsfrågor. Arbetsuppgifterna är dock många och breda så det innebär inte att dessa personer arbetar uteslutande med att stärka

den tematiska kompetensen hos mottagarorganisationen eller att ta fram nya styrdokument och manualer (intervju 14). I många arbetsbeskrivningar finns i stället uppgifter som sträcker sig bortom det tekniska eller tematiska, och som fokuserar mer på projekthantering, samordning och nätverkande.

De flesta av de 20 sekunderingar inom SNE-programmet till EU-systemet mellan 2017 och framåt har skett huvudsakligen till Generaldirektoratet för internationella partnerskap (INTPA, 11 sekunderingar). INTPA ansvarar för att utforma EU:s utvecklingspolitik och internationella partnerskap med målet att minska fattigdom, säkra hållbar utveckling och främja demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatsprincipen runtom i världen. INTPA omfattar såväl geografiska som tematiska verksamhetsområden, samt administration. Två personer sekunderades till Generaldirektoratet för europeiskt civilskydd och humanitärt bistånd (ECHO), fem personer sekunderas till EU-delegationer i Colombia, Kenya, Myanmar, Tanzania, och Ukraina. Därutöver sekunderades en person vardera till Europakommissionens tjänsteavdelning för utrikespolitiska instrument (FPI), samt partnerskapet mellan Afrika och EU.

Av elva³ sekunderingar till INTPA arbetade fyra personer med frågor kring biståndseffektivitet, däribland samordning mellan EU:s medlemsstater och samarbetsländer på landnivå (så kallat ”*Working Better Together*”, Europakommissionen, 2020) och budget och finansiering av biståndsinsatser. Fyra personer arbetade inom området för jämställdhet, mänskliga rättigheter, och rättsstatsprincipen. Två personer arbetade med klimat och miljö. EU:s tjänsteskala för svenska seniora sekunderingar är inte lika tydliga.

³ Utvärderingsteamet inte kunnat bedöma vad den elfte personen arbetade med på grund av oklarheter i dokumentationen.

Svårigheter att identifiera jämförbara siffror försvårar internationella jämförelser över antal seniora sekunderade. Här redogör vi för de siffror vi kommit över för de andra länder som ingått i studien. Storbritannien genomförde mellan 2009 och 2021 ett projekt för sekunderingar inom utvecklingsfrågor (International Secondment Project eller ISP). Detta projekt inkluderade inte sekunderingar till EU och det framgår inte tydligt från tillgänglig dokumentation hur seniora de sekunderade tjänstemännen inom projektet var, annat än att de beskrivs som ”high calibre DFID staff”, vilket indikerar att siffrorna är jämförbara med MSS. Projektet hade 70 sekunderingar som målsättning men genomförde totalt 74 i tre faser: 40 sekunderade under 2009–2014, ytterligare 30 sekunderade under 2014–2018, varav 5 tjänster som förlängdes under 2018–2021 utöver ytterligare 4 genomförda sekunderingar. Under 2021 hade ISP enbart kvar dessa 4 sekunderade personer (till FN-systemet och Global Resilience Partnership) (DFID, 2020).

Tyskland rapporterar att sedan en ny lag för sekunderingar infördes den 27 juni 2017, då tyska centrum för internationellt fredsarbete (ZIF) tog över arbetsgivaransvaret för sekunderade personer, har antalet sekunderingar ökat från 121 personer (2017) till 152 personer (2020) (Bundesregierung, 2021). Denna siffra rymmer dock såväl juniora som seniora sekunderingar till FN och EU men även andra internationella organisationer som OSCE och NATO. Inom FN-systemet sekunderade Tyskland under 2019–2020 enbart fem (juniora eller seniora) personer till FN:s kontor för samordning av humanitär hjälp (OCHA), en till World Food Programme (WFP) och en till FN:s migrationsorgan, IOM. Detta kan betraktas som en låg siffra givet Tysklands strategiska intressen samt bidrag till OCHA. För EU finns detaljerade siffror för seniora sekunderade för åren 2019 och 2020. Under denna period fanns 19 seniora sekunderingar i EAD från förbundsregeringen, särskilt ifrån tyska utrikesdepartementet. Med dessa 19 sekunderingar hamnar tyska UD ligga på fjärde plats inom EAD, efter Frankrike (59), Belgien (22) och Spanien (21) (Bundesregierung, 2021).

Finland har årligen runt 120 experter sekunderade till internationella organisationer, varav ca. 10 är seniora sekunderade till FN med utvecklingsfokus. Finska seniora sekunderade till EU bidrar med expertis inom policyanalys, säkerhet och terrorismbekämpning, inte med expertis inom utvecklingspolitiska ämnen (intervju 19 samt mailkonversation).

Sammantaget verkar det som att Tyskland och Storbritannien ligger lågt vad gäller antal sekunderade jämfört med Sverige och Finland om man tar hänsyn till ländernas respektive storlek. Siffran på 79 sekunderade tyska tjänstemän till EU och FN inkluderar både seniora och juniora tjänstemän och kan därför inte jämföras med de ca 35–50 uteslutande seniora sekunderingarna inom det svenska MSS och SNE programmen. Inom ramen för det brittiska ISP projektet sekunderades 30 personer under perioden 2014–18, men man får utgå från att siffran för varje enskilt år var lägre. Likt de tyska siffrorna verkar denna siffra dessutom inkludera såväl seniora som juniora sekunderingar så det verkar som om även Storbritannien alltså gör färre sekunderingar till FN än Sverige även i absoluta tal. Finska seniora sekunderingar är mer blygsamma i absoluta tal, men när man tar hänsyn till ländernas relativa storlek är bilden snarare att Finland likt Sverige lägger mer resurser på sekunderingar till internationella organisationer än Tyskland och Storbritannien.

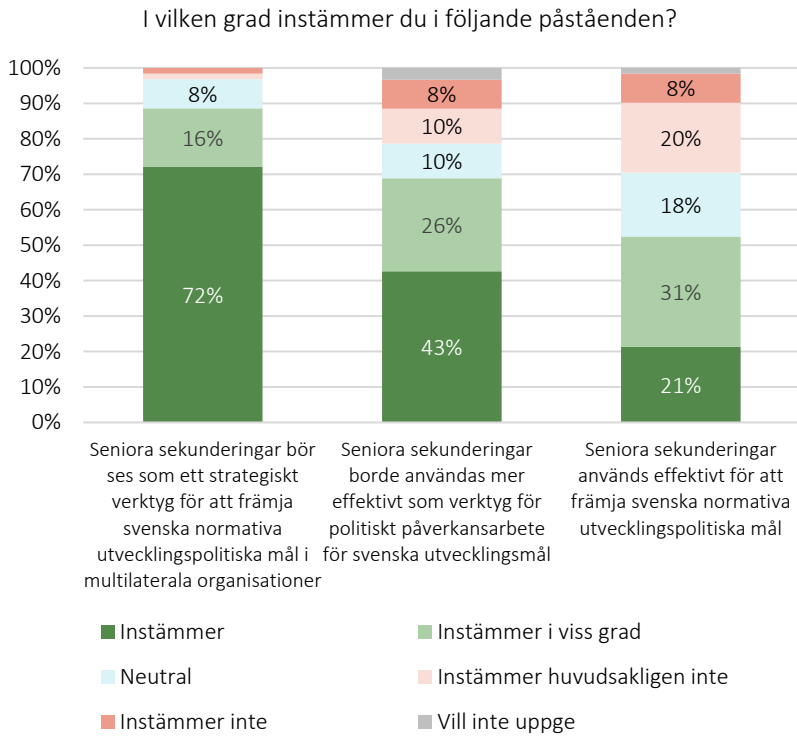
3.1.2 Mål med seniora sekunderingar

Det finns i huvudsak tre målsättningar för Sveriges användning av sekunderingar: (i) att stärka lärandet inom den svenska resursbasen för genomförande av svenska utrikespolitiska målsättningar samt Agenda 2030; (ii) att bidra med kunskap och expertis inom för Sverige prioriterade områden i EU och FN-systemet; samt (iii) att öka genomslaget för svenska utvecklingspolitiska prioriteringar i internationellt utvecklingssamarbete (Utrikesdepartementet, 2018, s. 9–10; Sida, 2019a, s. 2–3; Sida, 2021a, s. 2–3).

Den tredje målsättningen knyter an till betydelsen av sekunderingar som ett strategiskt instrument att normativt påverka internationella organisationer och processer i linje med svenska prioriteringar. Här kan nämnas de fem perspektiv som ska genomsyra svenskt utvecklingssamarbete: fattiga människors perspektiv på utveckling, rättighetsperspektiv, jämställdhetsperspektiv, miljö- och klimatperspektiv, och konfliktperspektiv (Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd, s. 16).

Enkätsvaren som redovisas i figur 3 nedan visar att en överväldigande majoritet (88 %) av de 61 sekunderade svenskar som besvarat enkäten anser att sekunderingar bör ses som ett strategiskt verktyg för att främja svenska normativa utvecklingspolitiska mål i multilaterala organisationer. En knapp majoritet av de svarande (52 %) anser att sekunderingar idag används effektivt i detta syfte medan 28 % anser att så inte är fallet. 69 % av de svarande menar att detta verktyg borde användas mer effektivt för att främja svenska mål. Denna rapport kommer att vidareutveckla denna bild med djupintervjuer och fallstudier, men bilden som enkätsvaren ger är att det finns tydligt utrymme för förbättringar.

Figur 3: Strategiskt arbete med sekunderingar



Notering: N=61. Källa: Utvärderingens enkät.

I Sveriges strategi för kapacitetsutveckling, partnerskap och metoder som stödjer Agenda 2030 för hållbar utveckling anges att

”den svenska resursbasen ska användas strategiskt, ändamålsenligt och flexibelt för att få genomslag för svenska utvecklingspolitiska prioriteringar. Sida ska bidra till att skapa bättre förutsättningar för fler svenska aktörer att bidra till utvecklingssamarbetets mål och genomförande samt att möjliggöra ömsesidigt lärande och erfarenhetsutbyte” (Utrikesdepartementet, 2018, s. 9).

Policyramverket för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd anger vidare att ”regeringen ser de multilaterala organisationerna, i synnerhet FN, som en central plattform för normativ påverkan såväl globalt som regionalt och nationellt” (Skr. 2016/17:60, s. 45). Policyramverket lyfter också att EU som global utvecklingspolitisk aktör erbjuder ”goda möjligheter att bedriva politiskt förändringsarbete, t.ex. genom dialog om känsliga frågor eller i politiskt känsliga situationer (2016, s. 45).

Dessa dokument utgör en viktig utgångspunkt för Sveriges dialog med olika utvecklingsaktörer. De anger en inriktning av utvecklingssamarbetet och flera prioriterade tematiska områden och frågor som Sverige ska driva i dialog med olika utvecklingsaktörer. Sidas målbildsbeslut för MSS och SNE är riktlinjer för sekunderingar och lägger grunden för Sidas hantering av sekunderingsprogrammen. De bidrar delvis till att operationalisera policyramverket och andra relevanta strategiers inriktning och ambitioner.

Målbildsbesluten, i sin tur, beskriver vad som avses med strategiskt påverkansarbete. Det kan vara en:

”aspekt av sekunderingar inom ramen för Sveriges multilaterala samarbete, men det kan också vara ett specifikt motiv och syfte för sekunderingar som motiveras utifrån svenska tematiska prioriteringar eller frågor där Sverige har ett särskilt intresse eller svenskt mervärde” (Sida, 2019a, s. 2).

Inom SNE framgår det också att det huvudsakliga syftet med sekunderingar är:

”att främja genomslaget för svenska biståndspolitiska prioriteringar; att bidra med kompetens och verka för förbättrad kvalitet inom EU:s utvecklingspolitiska och utvecklingssamarbete; samt att öka möjligheterna

att påverka EU:s utvecklingspolitiska och utvecklingssamarbete” (Målbild för Sidas sekunderingar av nationella experter till EU, 2021, s. 1).

Inom MSS formuleras syftet något försiktigare:

”Strategiskt påverkansarbete kan vara en aspekt av sekunderingar inom ramen för Sveriges multilaterala samarbete samt de regeringsbeslutade resultatstrategierna, men kan också vara ett specifikt motiv och syfte för sekunderingar” (Beslut om reviderad målbild multilaterala sekunderingsprogrammet på mellan och senior nivå 2019–2020, Bilaga 1).

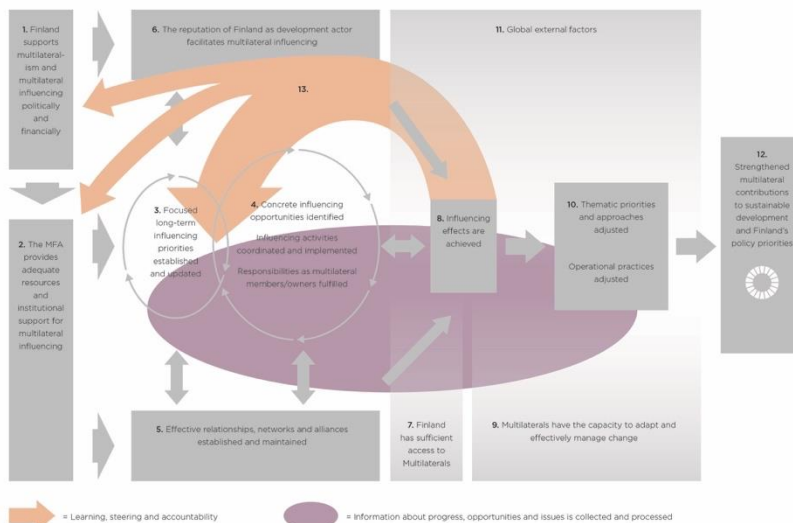
Målbilderna för MSS och SNE ger Sida och UD en vägledning i arbetet med seniora sekunderingar, samt fastslår roller och arbetsfördelning mellan Sida och UD. Utvärderingsteamet uppfattar från intervjuer med Sida och UD att målbilderna ger en värdefull bakgrundsbeskrivning (intervju 1, 2, 3, 10, 12).

Dock beskriver målbildsbesluten ingen resultatkedja för strategiskt påverkansarbete genom sekunderingar. Till skillnad från t.ex. det brittiska departementet för internationell utveckling (DFID, 2020) och finska utrikesdepartementet (Ministry for Foreign Affairs of Finland, 2020a, 2020b) – har varken Sida eller UD formulerat någon explicit förändringsteori om strategiskt påverkansarbete som tar sin utgångspunkt i sekunderingar inom EU- och FN-systemen.

Det kan vara värdefullt att titta närmre på de två uttalade förändringsteorier vi identifierat i vårt jämförande material från Finland och Storbritannien. Det finska Utrikesdepartementet specificerar i dokumentet *Theories of Change and Aggregate Indicators for Finland's Development Policy* (2020a) förändringsteorier för olika politikområden. I en utvärdering av påverkansarbete i internationella

organisationer från samma år presenteras en utvärderingsmodell som baseras på en preliminär förändringsteori med fokus på påverkan (Ministry of Foreign Affairs of Finland, 2020b, 2020c).

Figur 4: Förändringsteori för påverkansarbete (Finland)



Källa: Ministry for Foreign Affairs of Finland, 2020c, s. 135.

Figur 4 utgör mer en illustration än den är för läsning. De grå pilarna indikerar den huvudsakliga riktningen i påverkansarbetet där boxarna 8, 10 och 12 är önskade effekter. Inom de grå cirklarna 3 och 4 beskrivs de mål, prioriteringar och verksamheter som Finland ägnar sig åt för att kunna påverka, och sekunderingar kommer in som en av många ”*influencing activities*” under 4. Bland andra verktyg nämns “[i]nfluencing through corporate governance processes; (...) fund allocation processes; and (...) other formal or informal channels” (Ministry for Foreign Affairs of Finland, 2020c, s. 133). Boxarna 1–7, 9 och 11 representerar olika förutsättningar för framgångsrikt påverkansarbete och de beige-orangea pilarna indikerar lärande och återkoppling samt ”accountability”.

Modellen är ett sätt att tydliggöra den relativt komplexa kombination av förutsättningar och agerande som krävs för att uppnå effekter i påverkansarbetet. Landets status som biståndsaktör kan bidra till eller motverka möjligheten att påverka med olika medel, och effektiva nätverk och relationer med internationella organisationer både stödjer och stärks av tex sekunderingar. Vad gäller just sekunderingar blir det tydligt att dessa bara är en av flera kontaktytor och sätt på vilka ett land kan påverka multilaterala organ, vilket lyfter vikten av en helhetssyn på påverkan och sekunderingars roll däri.

Det brittiska sekunderingsprogrammet *the International Secondments Project* (ISP) – som verkade mellan 2009 och 2021 och drevs av avdelningen för internationell utveckling (the Department for International Development, DFID, sedermera ersatt av the Foreign, Commonwealth & Development Office) – utgick från en förändringsteori som presenteras i figur 5 från en intern DFID utvärdering från 2019 (DFID, 2019).

I diagrammet i Figur 5 framgår mål och önskade effekter som liknar de vi noterat i den svenska kontexten, som att stärka den egna resursbasen, att påverka mottagarorganisationens kapacitet på områden av intresse för det egna landet och i slutändan främja organisationens förmåga att verka mot de globala målen för hållbar utveckling. Utöver dessa uttalas även målsättningar som att få en stark brittisk närvaro i multilaterala organisationer och att stärka kommunikationskanaler i syfte att bibehålla Storbritanniens nätverk i multilaterala organisationer.

Figur 5: *Theory of change* via sekunderingar (Storbritannien)



Källa: DFID, 2019

Den brittiska förändringsmodellen kan möjligen kritiseras för att det i praktiken inte alltid verkar gå att skilja på de olika faserna. Utvärderingen från 2020 rekommenderar att modellen förfinas med en länk ("the 'missing middle'") mellan effekter och resultat (Output och Outcomes), och att det bör framgå att sekunderingar är en av flera möjliga åtgärder (input) för att påverka en given multilateral organisation (DFID, 2019). En sådan mer förfinad modell skulle närma sig den finska. Nackdelen med alltför detaljerade förändringsteorier är att de riskerar att bli orealistiska och svåra att applicera. Fördelen med att utveckla dem och även representera dem visuellt på det sätt vi illustrerat i Figur 4 och 5 är att det kan bidra till att tydliggöra outtalade förväntningar och bättre identifiera olika faser och komponenter i sekunderings- och påverkansarbetet. Brittiska DFID slår i sin utvärdering fast att

”[f]ramgångsrika placeringar förutsätter en tydlig förändringsteori som sammanlänkar den utsände till DFID:s övergripande påverkansstrategi och mål” (DFID, 2019, sidnummer saknas, vår översättning).

Erfarenheterna från utlandet väcker frågan kring huruvida avsaknaden av en tydlig förändringsteori för svenska seniora sekunderingar kan påverka resultat i normativt påverkansarbete.

3.2 Process

3.2.1 Hur uppkommer en sekunderingstjänst?

När en multilateral organisation skickar sitt förslag på en arbetsbeskrivning så samordnar Sida och Regeringskansliet internt hur rekryteringen ska hanteras. Enligt Sidas målbildsbeskrivning ska en arbetsbeskrivning för en sekunderingsposition utformas med hänsyn till både svenska och mottagarorganisationens strategiska

prioriteringar och avväganden (Sida, 2021a, Bilaga 2; Sida 2019b, s. 2–3). I de undersökta fallen för MSS-programmet har de multilaterala organisationerna större inflytande över hur arbetsbeskrivningarna formuleras. I regel tar mottagarorganisationen fram ett utkast på en arbetsbeskrivning som Sida sedan ger respons på innan mottagarorganisationen godkänner den slutgiltiga versionen (intervju 10, 12). En intervjuperson som sekunderats inom SNE-programmet framförde ett önskemål om att Sida bör föra en närmare dialog om arbetsbeskrivningen som INTPA har tagit fram i syfte att göra arbetsbeskrivningen mer rimlig och ändamålsenlig till både Sidas och INTPA:s prioriteringar (intervju 28).

Systemet för att urskilja olika professionella nivåer skiljer sig åt mellan MSS- och SNE-programmen. I båda fallen är dock arbetsmiljöerna och kulturen hierarkisk och skiljer sig avsevärt från den svenska mer platta organisationskulturen, även om Regeringskansliet och svenska myndigheter ofta är typiska linjeorganisationer (intervju 14–16, 22–26, 32). Inom EU och FN-system spelar den professionella nivån en större roll vid planerings- och beslutsprocesser än i Sverige och svenska myndigheter. Dessutom är EU- och FN-organisationerna mer personorienterade och kräver mer nätverkande vilket ökar möjligheterna för mer seniora personer i systemet att påverka processer och beslut (ibid).

Av de 32 sekunderingar som har identifierats med en yrkesnivå (professional level) inom MSS-programmet är 18 på P4-nivå (minst 7 års arbetslivserfarenhet) och 12 på P5-nivå (minst 10 års arbetslivserfarenhet), två andra tjänster var på motsvarande nivå för Världsbanken och den gröna klimatfonden. Inom SNE-programmet var de flesta tjänster inom 'Administrator level' (AD, en tjänstebeteckning) som omfattar 16 nivåer. Här är AD 5–7 specialister och AD 9–12 avser mellanchefer. Vi har dock inte kunnat fastställa vilken nivå AD tjänsterna inom SNE programmet avser.

De som har sekunderats anser själva att nivån på deras tjänst har varit rimlig i relation till uppdraget, men att högre nivåer (P5 och högre AD-nivå) i allmänhet ger större möjligheter att påverka processer och beslut jämfört med lägre nivåer (Intervju 22, 27, 29). Även brittiska utvärderingar lyfter att centralt positionerade sekunderingar har större möjligheter att åstadkomma önskade förändringar:

”Secondees work best when they are placed in strategic roles in influential parts of host organisation” (DFID, 2020, sidnummer saknas).

I de flesta fall är en sekunderad person en teknisk rådgivare med fokus på ett specifikt område såsom hälsa, mänskliga rättigheter, klimat/miljö, eller genus. Det huvudsakliga syftet med enskilda sekunderingar är generellt ofta att bygga kapacitet: Att bidra med kompetens eller specifik expertis inom för Sverige prioriterade områden i de multilaterala organisationerna. I dessa fall arbetar den sekunderade personen t.ex. med utveckling av styrdokument och att stärka mottagarorganisationens kunskap och förmåga att hantera risker och utmaningar som kan påverka organisationens övergripande uppdrag. Personen bidrar ofta med teknisk kunskap och ger strategiska råd till organisationens ledning och lokala samarbetspartners (exv. regeringar och myndigheter) (intervju 14, 16, 23, 24). I de flesta fall är arbetsbeskrivningarna för de tekniska rådgivningstjänsterna tämligen omfattande och inkluderar också arbetsuppgifter som projekthantering, samordning och nätverkande med andra lokala och regionala aktörer (intervju 14, 16, 23, 24).

3.2.2 Rekryteringsprocessen

Rekryteringsprocessen skiljer sig åt mellan MSS- och SNE-programmen. Båda programmen erbjuder möjligheter för dialog mellan Sida och mottagarorganisationerna, men det finns en större grad av strategiskt utrymme att ha inflytande över MSS-programmet. SNE-sekunderingar utgår främst från att EU

utlyser en tjänst, medan MSS-sekunderingar delvis skapas genom dialog med mottagarorganisationen. Sida kan dock även ta initiativ till en sekundering i direkt överenskommelse med EU inom områden där ömsesidigt intresse föreligger (Sida, 2021a, s. 6).

En tjänst identifieras antingen på EU-kommissionens eller på europeiska utrikestjänstens *European External Action Service* (EEAS) hemsida. Annonsering sker via Sveriges ständiga representation vid EU (informellt ”Reppen”), eller i överenskommelse med berörd enhet på Sida. Därefter upprättas kontakt för att signalera svenskt intresse, och tjänsten annonseras på Sidas och Regeringskansliets intranät. Sveriges representation i Bryssel hålls informerad löpande, och det pågår en dialog med rekryterande EU-enhet om deras önskemål med rekryteringsprocessen. Efter ansökningstiden skapar Sida en kortlista med kandidater i samarbete med aktuell tematisk eller regional enhet. Därefter följer intervjuer av kandidaterna av rekryterande EU-enhet.

När en tjänst vid EU matchar aktuella svenska prioriteringar och befintlig kompetens inom Sida och Regeringskansliet kan Sida erbjuda EU att finansiera denna. Den utvalda nationella experten bjuds in till en genomgång med aktuell enhet och representanter från Sida, Sveriges EU-representation och UD inför sin utresa. Sekunderingar inom SNE-programmet sker huvudsakligen till tjänsterna placerade i Bryssel, men också till EU-delegationer.

Inom processen för MSS prioriterar Sida och UD mottagarorganisationer utifrån såväl deras behov, tematiska och strategiska fokus, som svenska utrikespolitiska prioriteringar. Vi anser därför att processen för MSS är mer proaktiv än den för SNE-programmet. En strategisk prioritering av nya tjänster görs av Sida varje år. Inför denna inhämtas förslag på sekunderingar från Sidas geografiska avdelningar, samt från UD och övriga Regeringskansliet via UD. I Sidas PM Målbild beskrivs hur Sida samordnar förslagen och ansvarar för en strategisk prioritering. Sida samlar in svenska prioriteringar kring tema och stationeringsort,

samt de önskemål och behov som organisationen har för att hitta strategiska matchningar. En samlad bedömning av dessa faktorer vägs sedan mot den svenska resursbasen.

Dokumentationen från Sida och UD noterar att Sveriges multilaterala samarbete hanteras av både Sida och UD, och i deras kontinuerliga uppföljning och dialog med de multilaterala organisationerna identifieras emellanåt specifika tematiska områden eller förändringsprocesser som Sida och UD är intresserade av att stödja genom sekunderingar. Det kan vara områden där Sverige har en särskild roll eller där Sverige driver särskilda sakfrågor.

I intervjuer har personal från Sida och UD lyft fram det strategiskt intressanta för Sverige att sekundera seniora experter till organisationer som får omfattande svenskt bistånd eller som har strategisk betydelse för svenska biståndspolitiska prioriteringar (intervju 1–3, 8–13). Det kan exempelvis röra sig om att stärka en sådan organisations kapacitet att integrera några av de ovan nämnda fem perspektiv som ska genomsyra svenskt utvecklingssamarbete. Det kan också följa av att Sida har identifierat en organisation som svag inom ett specifikt område, till exempelvis mänskliga rättigheter eller jämställdhet, och vill erbjuda organisationen en möjlighet att stärka sin kapacitet inom området genom en senior sekundering. Sida noterar i sin målbildsbeskrivning att en viktig aspekt vid sekundering är ömsesidigheten mellan Sida och UD å ena sidan och mottagarorganisationen å den andra.

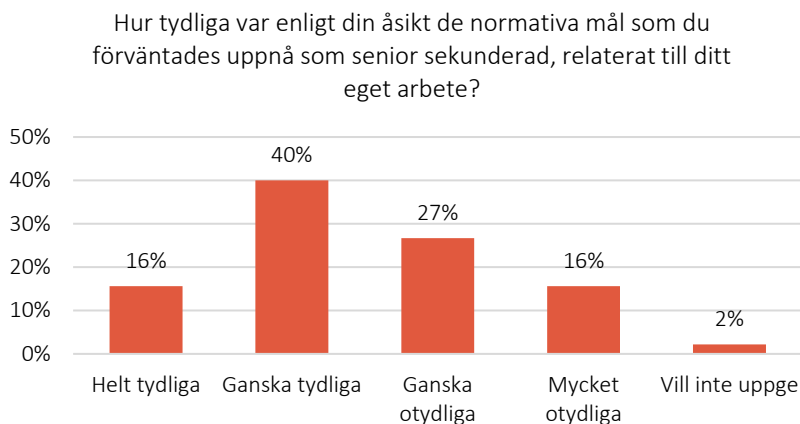
När Sida och UD är överens om vilka multilaterala organisationer som ska prioriteras och har inlett en dialog gällande sekunderingar påbörjas arbetet med arbetsbeskrivningar. Tjänsterna utannonseras på Sidas och UD:s intranät och fast anställda på Sida, RK och utvalda expertmyndigheter ansöker själva. Sida samordnar med utvalda expertmyndigheter. Sida är den myndighet som beslutar vilka sekunderingar som görs varje år, som fastställer kortlistan (2–3 personer) som skickas till mottagarorganisationen vilka i sin tur genomför intervjuer (ibland med deltagande från Sida) och slutligen väljer kandidat. När rekryteringen är avslutad skriver kandidaten

kontrakt med mottagande organisation. Tjänsterna löper vanligen under två år, men kontrakt skrivs i regel för ett år i taget med möjlighet till ett års förlängning.

Flera sekunderade och även personal på Europakommissionen framhåller att Sida och UD kan vara tydligare med sina förväntningar kring sekunderingar under rekryteringsfasen samt förtydliga målen med sekunderingarna (intervju 14, 15, 21, 22, 27–30). När sekunderingen väl är på plats är det oftast svårt att justera dess utformning. Ibland saknar mottagarorganisationen en strategi eller plan för hur sekunderingar ska användas och integreras (intervju 14, 21, 22, 27, 29, 30). När sekunderade personer har lyft frågan internt med sin avdelning inom EU har det tagits i beaktning och förbättringar har genomförts vilket har bidragit till positiva resultat. Flera svenska sekunderade anser att Sverige bör formalisera sina förväntningar och tydliggöra att svenska sekunderingar avser att ha en strategisk påverkan på för Sverige viktiga processer (intervju 14, 21, 29).

I enkätsvaren från personer med egen erfarenhet av senior sekundering angav en betydande andel att de normativa målen med deras sekundering var ganska (27 %) eller mycket (16 %) otydliga (Figur 6). Ett relaterat resultat från enkätundersökningen är att 43 % av svarande med egen erfarenhet från senior sekundering ansåg att det var ganska eller mycket oklart för dem vilka normativa mål som sekunderingen syftade till att uppnå.

Figur 6: Tydligheten av normativa mål



Notering: N=45. Källa: Utvärderingens enkät.

En finsk utvärdering från 2020 identifierade liknande brister med finska sekunderingar. Utvärderingsteamet noterade att målen för multilateral påverkan genom sekunderingar var oklara för många inblandade (Ministry for Foreign Affairs of Finland, 2020b, s. 106–107). Efter denna utvärdering har ett projekt inletts med syfte att ta fram en skriftlig strategi med tydliga målsättningar som kopplas till sekunderingar (intervju 19).

3.2.3 Vem sekunderas och hur länge?

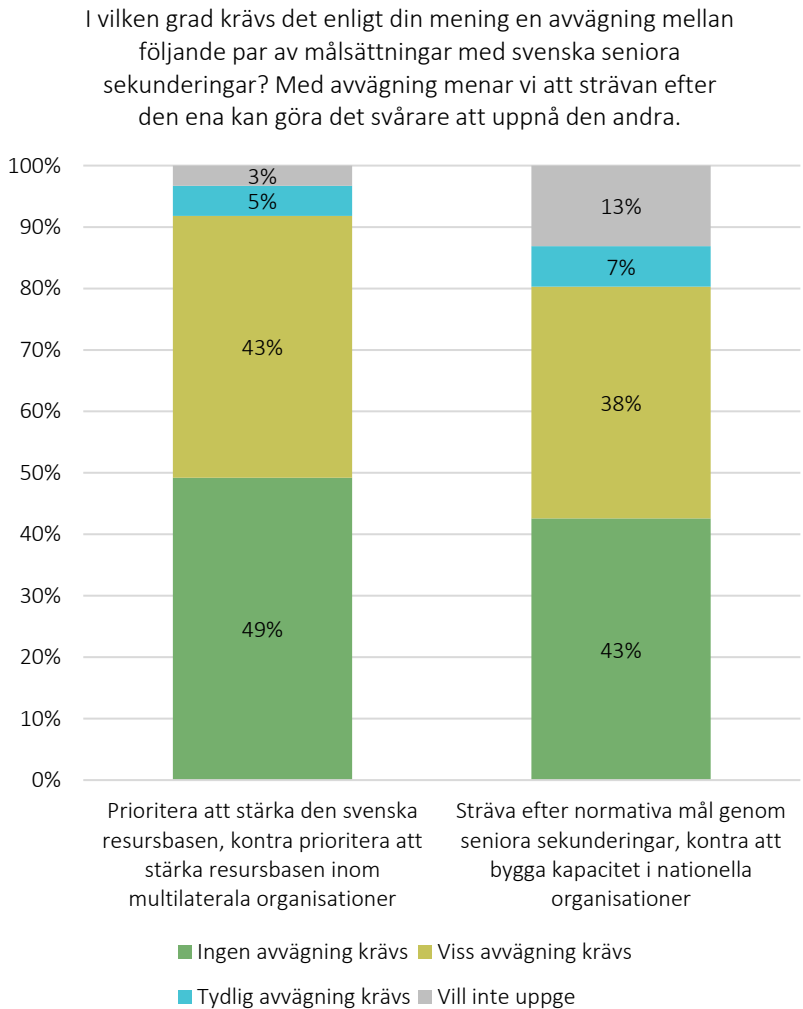
Den svenska rekryteringsbasen skiljer sig åt mellan MSS och SNE-programmen, där MSS har en bredare rekryteringsbas än SNE. För MSS-programmet kan anställda vid Regeringskansliet, Sida och andra expertmyndigheter som Naturvårdsverket, Folkhälsomyndigheten, Energimyndigheten och Jämställdhetsmyndigheten söka en utlyst sekunderingstjänst. Däremot är sekundering inom SNE-programmet enbart tillgängligt för anställda på Regeringskansliet och Sida.

Både MSS- och SNE-programmen omfattar seniora personer med en längre arbetslivserfarenhet på Regeringskansliet, Sida eller en utvald expertmyndighet. Personer som sekunderas har i regel mycket kvalificerad teknisk kompetens (intervju 1–3, 5–6, 10, 12). De flesta som sekunderas inom MSS och SNE är äldre än 35 år och har en väl etablerad yrkesbakgrund som rådgivare, ämnesspecialist eller chef inom sin respektive myndighet eller organisation. De flesta har även tidigare erfarenheter från tjänstgöring eller studier utomlands med goda engelska språkkunskaper (intervju 10, 12, 13).

Sida och UD noterar att den svenska resursbasen är smalare för sekunderingar som kräver mycket god förmåga att tala och skriva på språk som franska, spanska, portugisiska, arabiska och ryska. Detta innebär en viss begränsning för sekunderingar med stationering i länder med ett annat arbetsspråk än engelska (intervju 10, 13). Det kan till exempel vara seniora sekunderingar till multilaterala organisationer i Västafrika där franskan är arbetsspråk. Den som har både franska och engelska språkkunskaper har också större flexibilitet och förmåga att navigera och nätverka inom EU-systemet (intervju 15).

Den svenska resursbasen är inte bara begränsad av att sekunderingstjänster enbart är tillgängliga för fast anställda tjänstemän vid statliga organisationer, utan hämmas också av andra faktorer. Bland annat är intresset bland fast anställda att söka en sekundering tämligen lågt, och flera sekunderade anser att Sida och UD bör verka för att höja statusen på sekunderingar inom sina organisationer (intervju 5, 9, 15, 31). Detta speglar sig även i enkätsvaren. Av de som besvarat enkäten anser ungefär hälften att en avvägning behöver göras mellan att prioritera den egna kontra den multilaterala resursbasen (Figur 7). Enbart 47 % av respondenterna upplever att Sida eftersträvar att förbättra tjänstepersonernas karriärmöjligheter genom sekunderingar, och enbart 49 % upplever att Sida vill stärka den svenska resursbasen genom sekunderingar exempelvis genom att bidra till lärande (Figur 8).

Figur 7: Avvägningar mellan målsättningar



Notering: N=61. Källa: Utvärderingens enkät.

Utvärderingen konstaterar att sekunderingsprogrammen hittills framgångsrikt lyckats matchat utlysta sekunderingstjänster med relevanta kandidater, men att det samtidigt finns anledning att undersöka om både antalet tjänster för utlysning och kvaliteten på matchningarna skulle öka om den svenska resursbasen utökades, framför allt avseende MSS-programmet.

I flera intervjuer framkommer en målkonflikt mellan den befintliga svenska resursbasen och hemorganisationen som inte gärna vill förlora en viktig nyckelperson i sin organisation. Detta kan vara en utmaning, särskilt för expertmyndigheter som ofta har mycket specialiserad personal (intervju 1–2, 10, 14). Detta är ännu inte ett stort problem, men identifieras i Sidas målbildsbeskrivning som en faktor som Sida och UD måste beakta när man ska välja tematik för att undvika att utarma den befintliga kompetensen.

Såväl de finska som tyska erfarenheter utvärderingsteamet tagit del av pekar på ett liknande problem med en smal resursbas, eller, enkelt uttryckt, att det kan vara svårt att hitta kandidater för sekunderingar. Svårigheter att finna kvalificerad personal som är intresserad av längre utlandsvistelser togs upp av vår tyska respondent som det enskilt största hindret för att mer framgångsrikt kunna nyttja sekunderingar på ett strategiskt vis för att främja tyska utrikespolitiska och utvecklingspolitiska mål:

Q: What would be the main obstacle to a more effective use of secondments as an instrument of foreign policy?

A: Our main obstacle is the supply [of candidates]. I would love to have more, say 50 people, that we could play with, and really plan with. Until now, it is the aim to have more, and we are getting there, it is going forward, but a supply that we could really plan with, that would be great. (intervju 20)

Liknande problem med rekrytering identifierades i den finska utvärderingen från 2020:

Difficulties in identifying sufficient numbers of applicants for staff placement programmes were frequently mentioned in interviews conducted in Multilaterals and the MFA. (Ministry for Foreign Affairs of Finland, 2020b, sid 104).

Ett smalt underlag får konsekvenser för möjligheten att uppnå önskade mål. Saknas tillräckligt många kvalificerade kandidater blir det förstås svårare att välja rätt kandidat för rätt tjänst, vilket minskar sannolikheten att sekunderingen nyttjas strategiskt.

Mottagarorganisationens förväntningar och krav på en senior sekundering är ungefär likvärdiga för MSS- och SNE-programmen. Formellt beskrivs kraven för en sekundering i arbetsbeskrivningen. Därutöver finns det önskemål eller förväntningar att den sekunderade personen ska vara självständig och självgående med en förmåga att dela med sig av sina erfarenheter och kunskaper inom sitt nya arbetslag. Flera respondenter framhåller vikten av att den sekunderade snabbt kan hitta sin roll i den nya organisationen och känna sig trygg med att börja prestera (intervju 13, 21–22, 27–30).

Analysen av intervjumaterialet indikerar att en sekunderad person har kort tid på sig att komma till rätta i sin nya roll och organisation, vilket ställer höga krav på den sekunderades flexibilitet (intervju 13, 15, 27–30). Den korta tiden för att sätta sig in i arbetet beror delvis på tidsbegränsningen för en sekundering: mellan ett och fyra år. Inom MSS-programmet skrivs kontrakt på ett eller två år med möjlighet till förlängning, medan det för SNE-programmet mestadels skrivs kontrakt på minst två år med möjlighet till förlängning. En förmåga att snabbt komma i gång med och utföra sekunderingen förutsätter kvalifikationer som kan vara svårare att bedöma än exempelvis längden på arbetserfarenhet, specifik teknisk erfarenhet och kunskap. Den kortare tidsperioden begränsar vidare möjligheterna att bidra till påverkansarbete.

Personer som har ansvarat för sekunderingar inom multilaterala organisationer noterar att rekryteringsprocessen lägger större vikt vid teknisk duglighet än vid personlig lämplighet. De noterar även att rekryteringsprocessen bör vara en angelägenhet för chefen för mottagarorganisationen och inte enbart betraktas som ett uppdrag för personalavdelningen (intervju 14, 17, 32).

3.3 Utsändningsprocessen

3.3.1 Arbetsgivaransvar och villkor

En viktig skillnad mellan MSS- och SNE-programmen är att SNE-sekunderingar till EU-systemet är undantagna från villkoret om arbetsgivaransvar. Sida har ett arbetsgivaransvar under sekunderingar inom SNE. Sekunderade till EU inom SNE förblir därför formellt anställda av Sida, vilket ökar den administrativa bördan av SNEs, samtidigt som det ökar kontaktytorna mellan den utsände och Sida.

Mottagarorganisationen inom MSS tar däremot fullt arbetsgivaransvar för den person som sekunderas. Det betyder att den sekunderade måste begära tjänstledigt från sin hemmamyndighet men blir i stället fullt integrerad i mottagarorganisationen, till exempel inom FN. Som en konsekvens omfattas den sekunderade inom MSS inte av de regler som annars gäller för svensk personal vid ambassader och Sida-kontor. Detta blev tydligt under Coronapandemin när svensk personal vid ambassader erbjöds att vaccinera sig i Sverige, något som inte erbjöds FN-anställda. Vissa sekunderade upplevde detta som oberättigat med hänsyn till pandemins medföljande hälsorisker och att de trots allt var utsända från svenska myndigheter eller Regeringskansliet (intervju 14, 31).

Flera sekunderade inom SNE-programmen har under intervjuer belyst att de ekonomiska villkoren upplevs som sämre jämfört med villkoren för MSS-programmet, samtidigt som de anser att de verkliga kostnaderna i Bryssel inte beaktas (intervju 15, 29).

3.3.2 Kontakten mellan sekunderad och Sida

I intervjuer efterfrågar sekunderade och tidigare sekunderade mer kontakt och kommunikation med Sida för att hålla sig uppdaterade om Sveriges ställningstagande i frågor och som berör dem. De

önskar också att i högre utsträckning informeras om, och bjudas in till, konferenser och evenemang som är relevanta för deras områden, vilket skulle kunna vara behjälpligt i det kontinuerliga påverkansarbetet (Intervju 3, 5, 21, 22, 27, 29). De som sekunderas inom SNE-programmet ingår visserligen i Sidas tematiska nätverk och återkopplar till Sida, men i intervjuer med de som sekunderats till Bryssel framgår det att en tätare kontakt med den svenska 'Reppen' eller existerande nätverk såsom "Svenskar i EU" kan vara värdefull (Intervju 22, 27, 29).

Den brittiska erfarenheten från International Secondment Project (ISP) är intressant i detta sammanhang. Efter att tidiga utvärderingar visade på brister i kontakter med den avsändande organisationen genomfördes 2013 en reform där 10 % av de sekunderades tid tydligt avsattes för kommunikation med hemorganisationen. Följande utvärderingar visar att detta gav en tydlig positiv effekt:

"A few years into programme operations it became clear that the anticipated knowledge exchange from the secondment was not being captured and utilised as effectively as it could be. For example, some secondees reported that time pressures in post could interfere with information sharing with their home department. Following a mid-term review in 2013, the ISP initiated a mandatory 10 % of time to be allocated to each secondee's objectives to facilitate knowledge and information exchange. This approach has proven to be a success, with all secondees regularly sharing 'real-time' knowledge and learning between the host and home departments" (DFID 2020, sidnummer saknas).

Denna reform var alltså ett sätt att stärka kontakterna mellan sekunderade personer och deras avsändande organisation, och därmed också bidra till att uppfylla det brittiska målet med att stärka den inhemska resursbasen. Utöver denna löpande kontakt hade sekunderade inom ISP programmet även regelbundna (kvartalsvis) samtal med hemorganisationen som sponsrade sekunderingen, vilket uppfattades som positivt.

Nära kontakter med hemorganisationen väcker frågan om påverkan kan anses som problematisk av mottagarorganisationen. En majoritet av nuvarande eller tidigare sekunderade som besvarat vår enkät upplever en viss (41 %) eller stark (15 %) konflikt mellan målet att respektera de sekunderades oberoende å ena sidan, och ambitionen från den avsändande organisationen att hålla en nära kontakt med den sekunderade under utsändningen å den andra.

Till skillnad från enkätsvaren antyder olika intervjupersoner från MSS och SNE-programmen att få organisationer upplever något problem eller en målkonflikt mellan den sekunderades opartiskhet och representation av sitt hemland. I stället betonas en acceptans och förståelse för att sekunderade kommunicerar med sina hemorganisationer. Detta understryks även av intervjuade tjänstemän inom EU.

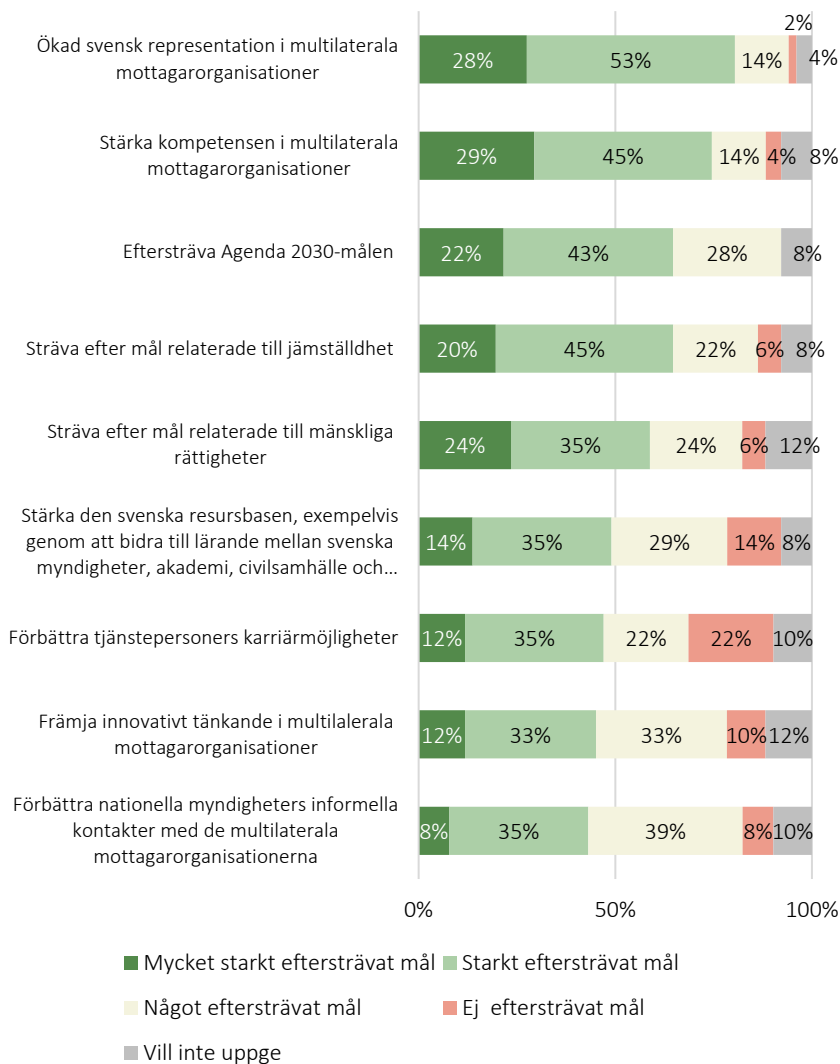
Inte heller någon av de sekunderade som har intervjuats inom ramen för fallstudierna upplever någon målkonflikt kring sin lojalitet mot sin nya arbetsgivare inom EU eller FN. Flera anser att det samtidigt går att vara lojal mot sin nya organisation och mot sin hemmaorganisation i Sverige (intervju 14, 15, 22, 29). Ingen av de intervjuade sekunderade anser sig ha pressats av Sida eller UD att lämna information som är av särskilt intresse för Sverige, och ingen anser heller att så vore acceptabelt (intervju 14, 15, 18, 21–24, 27–29). Dock framgår en önskan om att förtydliga vilka förväntningar som finns kring informationsutbyte mellan den sekunderade och hemmaorganisationen (Sida och Regeringskansliet) för att undvika missuppfattningar, och samtidigt tillvarata möjligheter kring kontinuerligt lärande under sekunderingen (intervju 15, 31).

I enkätsvaren går uppfattningarna isär: 43 % upplever att Sida starkt eller mycket starkt eftersträvar att använda sekunderingar för att stärka de informella kontakterna mellan nationella myndigheter och mottagarorganisationer medan 47 % anger att det är ett mål som endast prioriteras i viss grad (39 %) eller inte alls (8 %) (Figur 8). Av de olika mål som respondenterna ombads bedöma så hamnade detta längst ner. Respondenterna gjorde bedömningen att Sida i mycket högre grad prioriterade mål som att "öka svensk representation i multilaterala organisationer" (81 % uppgav det som ett av Sida starkt eller mycket starkt eftersträvat mål), att "stärka kompetensen" i dessa organisationer (74 %), samt genomför Agenda 2030 (65 %).

Även i Finland visar en tidigare utvärdering att målen ofta uppfattas som otydliga. Den finska utvärderingen ger också en indikation på en liknande försiktighet som den våra svenska respondenter påtalat vad gäller att främja nationella prioriteringar och mål (Ministry for Foreign Affairs of Finland 2020b, s. 106–107). Syftet med finska sekunderingar är dock att främja finska och nordiska värderingar gällande till exempel demokrati, mänskliga rättigheter, klimatförändringar och jämställdhet (intervju 19). I jämförelse med Sverige och Finland verkar de normativa målsättningarna för seniora sekunderingar vara tydligare i Tyskland (intervju 20) och Storbritannien (DFID, 2018).

Figur 8: Normativa mål i arbete med sekunderingar

I de processer under 2020-2021 du själv varit involverad i, hur starkt uppfattar du att Sida eftersträvar följande formella el. informella mål för seniora sekunderingar vid beslut om tematisk/geografisk/organisatorisk inriktning och arbetsbeskrivningar?



Notering: N=51. Källa: Utvärderingens enkät.

3.3.3 Rapportering och återföring

Inom ramen för det brittiska ISP projektet följdes sekunderingar upp såväl löpande som vid avslutad sekundering:

The project is monitored through the use of regular surveys sent to secondees, sponsoring departments and host organisations. In addition, annual secondment reports and end of secondment reports provide more qualitative evidence to assess performance. (DFID 2020, sidnummer saknas)

Vad gäller svenska sekunderingar ansvarar Sida för uppföljning med den sekunderade. Den som sekunderas inom MSS-programmet förväntas skriva en kort rapport efter att halva tiden passerat, samt en avslutande rapport (3–5 sidor) med reflektioner och lärdomar från sekunderingen. De nationella experterna inom SNE-programmet förväntas rapportera skriftligt till Sida två gånger om året. Av våra intervjuer framgår att vissa av de sekunderade upplever att de inte får en återkoppling på sin rapportering medan andra är nöjda med kontakten med Sida, anser att rutinerna fungerar bra och uppskattar att få delta vid planeringsmöten med UD för att kunna jobba så strategiskt som möjligt (Intervju 14, 15, 21, 22, 29). Efter avslutad tjänstgöring skriver den sekunderade en rapport om erfarenheter och lärdomar och som delas med Sida. Sida organiserar även hemkomstseminarium för de hemvändande sekunderade för att stärka återföringen av kunskap om FN, Världsbanken och OECD.

3.4 Diskussion: Sidas och UD:s kapacitet

En bredare svensk resursbas som inkluderar fler myndigheter och icke-statliga organisationer skulle kräva utökade personal-administrativa resurser för samordning och uppföljning. Sida är huvudansvarig för samordning mellan de svenska myndigheterna, UD och Regeringskansliet, samt i dialogen med mottagarorganisationen. Personer från både Sida och UD med erfarenhet av arbetet med seniora sekunderingar bekräftar att samarbetet på

tjänstemannanivå under rekryteringsprocessen fungerar mycket bra. Det finns en tydlig arbets- och rollfördelning mellan Sida och UD. Vid sidan av samordning och dialog med olika aktörer ansvarar Sida också för att diskutera arbetsbeskrivning med mottagarorganisationen, skapa en kortlista med kandidater, hantera budget, arbetsrättsliga-, och avtalsfrågor, personaladministration samt uppföljning med de sekunderade.

I intervjuer med Sida och UD-anställda, samt anställda inom EU och FN, har vi kunnat diskutera huruvida och på vilket sätt svenska seniora sekunderingar är strategiskt placerade. Det finns idag ett strategiskt tänk och grundarbete inom Sida och UD kring mål och prioriteringar, men de strategiska avsikterna som finns formulerade i Sidas målbilder för MSS- och SNE-programmen är svåra att operationalisera. Flera av de sex sekunderade och personer från mottagarorganisationerna som vi har pratat med anser att Sveriges arbete med seniora sekunderingar skulle kunna bli än mer strategiska om Sverige skulle ställa fler och tydligare krav på mottagarorganisationerna (intervju 17, 21, 22, 26, 28, 29, 32). Intervjupersoner föreslår att detta skulle kunna tydliggöras redan i arbetsbeskrivningen och poängterar att det är för sent att lyfta in en viss fråga när sekunderingen väl har påbörjats. Det framhålls att Sida och UD skulle kunna nyttja Sveriges goda rykte och den respekt som finns för svensk kompetens genom att vara mer offensiva och öppet förklara att Sverige är intresserade av att påverka vissa specifika processer. Detta skulle kräva ytterligare dialog med mottagarorganisationerna (intervju 17, 26, 28, 29, 32).

Idag hanteras MSS- och SNE-programmen av två seniora Sida-handläggare med lång erfarenhet inom Sida. De arbetar vid enheten för multilateral samordning vid avdelningen för internationella organisationer och tematiskt stöd. Ansvar för programmen är uppdelat mellan dem. Det betyder att de samordnar internt och externt med olika aktörer under sekunderingens tre faser. Vid UD är en senior handläggare ansvarig för att hantera och samordna MSS-programmet (som en av många andra uppgifter), och en annan senior handläggare ansvarar på liknande sätt för SNE.

Brist på personaladministrativ kapacitet är inte enbart en svensk utmaning. Den brittiska erfarenheten från ISP programmet visar också på svårigheterna med att kunna erbjuda god personalansvar från hemlandet. De löpande brittiska utvärderingarna ger generellt goda betyg inom de flesta områden, med ett tydligt undantag på just HR-området. Samtliga respondenter i DFIDs enkät från 2019 svarade t.ex. att “support from HR was ‘poor’ (25 %) or ‘very poor’ (75 %)” (DFID 2019, sidnummer saknas).

Här finns möjligheter att lära av det finska upplägget, där en ny senior tjänst skapades 2018 för detta syfte: En ambassadör för internationell rekrytering skapades, placerad i enheten för FN och Globala Affärer (POL-50) inom utrikesdepartementets politiska avdelning. Denna ambassadör leder ett team från flera departement som i sin tur håller nära kontakt med HR och rekryteringspersonal i ett fyrtiotal multilaterala organisationer. Det faktum att tjänsten tillsattes av en välkänd ambassadör (Anne Saloranta, tidigare ambassadör i Sydafrika med ansvar även för Botswana, Lesotho och Mauritius, samt i Namibia) gav enligt en finsk utvärdering extra prestige till rollen (Ministry for Foreign Affairs of Finland, 2020b). Ambassadören arbetar med samordning, utveckling och strategi för sekunderingar och tar för närvarande fram en skriftlig strategi för sekunderingar som ett led i ett bredare påverkansarbete.

En sekunderad person till EU förklarade i en intervju att hen hade talat med ledningen för generaldirektoratet där denne var placerad om möjligheter att förbättra användningen av seniora sekunderingar. Hen framförde bland annat att generaldirektoratet behöver använda seniora sekunderingar mer strategiskt än som en extra resurs, samt att de sekunderade bör introduceras till, och integreras med, sin nya enhet på ett mer ändamålsenligt sätt. Tre intervjupersoner som sekunderats till EU har poängterat att deras möjligheter till påverkansarbete är intimt förknippade med deras förmåga att driva vissa frågor. Samtidigt utgör nivån på sekunderingen och arbetsbeskrivningen sina begränsningar för vad och hur mycket en

sekunderad person kan påverka. Det illustrerar hur viktigt det är att kunna kombinera de förutsättningar som relationen och dialogen med mottagarorganisationen skapar med den individuella kapaciteten hos den som sekunderas (intervju 22, 27, 29).

4 Resultat i normativt påverkansarbete

I detta kapitel redogör vi för ett antal fallstudier där vi analyserar om och hur sekunderingar under perioden 2018–2021 bidragit till att påverka mottagarorganisationer. I enlighet med diskussionen om resultat av påverkansarbete i kapitel 2.2 tittar vi på resultat i form av kunskapsspridning, normspridning och förändrade arbetssätt och metoder inom mottagarorganisationer. Vi är intresserade av att förstå om och i vilken grad dessa resultat utgör påverkan i relation till Sveriges övergripande mål för sekunderingar, nämligen att främja genomslaget för svenska biståndspolitiska prioriteringar (målbilder för Sidas sekunderingar av svenska experter på mellan och senior nivå till huvudsakligen EU, FN och Världsbanken).

Analysen bygger på studiens sex fallstudier, intervjuunderlag med anställda från Sida och UD, samt omfattande dokumentanalys. Vi redogör nedan i tur och ordning för eventuella resultat inom varje fallstudie, där varje fallstudie består av en sekundering vid en specifik mottagarorganisation. För varje fall ger vi exempel på vilka resultat som svenska sekunderingar har bidragit till och diskuterar eventuella resultat och tillkortakommanden, liksom såväl förutsättningar och framgångsfaktorer som hinder i vägen för att uppnå påverkansresultat. Även om sekunderingar sker till samma FN-organisation eller EU-direktorat under kommissionen så sker sällan flera sekunderingar till en och samma enhet under flera år. Det går därför inte att aggregera resultat från flera olika sekunderingar inom en och samma FN-organisation eller EU-direktorat.

Vi börjar med effektutvärdering inom MSS (kap. 4.1) och går därefter vidare till SNE (kap. 4.2). Kapitel 4.3 innehåller en sammanfattande diskussion av effekter vi identifierat i såväl MSS som SNE.

4.1 Effekter av MSS-sekunderingar

I samtliga tre analyserade fallstudier från MSS-programmet har Sverige enligt vår bedömning framgångsrikt bidragit med kompetens och specifik expertis inom tematiska områden som anges av Policyramverket för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd. Vad gäller det mer ambitiösa målet att främja genomslaget för svenska biståndspolitiska prioriteringar framgår att sekunderingarna har varit ett strategiskt påverkansverktyg i två av de tre fallstudierna. De sekunderade har där drivit särskilda policy/sakfrågor som Sverige har särskilt intresse och mervärde. I den tredje fallstudien fanns ingen lika tydlig förändring som kan knytas an till strategiskt påverkansarbete inom ett specifikt policy/sakområde och den svenska sekundering. I stället var sekunderingen framför allt en viktig resurs för mottagarorganisationen för att upprätthålla en hög kvalitet med att genomföra det löpande arbetet inom organisationen.

Resultaten av seniora sekunderingar ska ses i ljuset av den lokala kontexten där den sekunderade personen arbetar. Mottagarorganisationerna är ofta stora, med strukturer, processer och rutiner som har utvecklats under flera år genom politiska beslut och byråkratiska normer och kulturer. Härtill finns det ofta ett hierarkiskt ledarskap med klara beslutsprocesser. Den enskilda personen som sekunderas till en avdelning, enhet eller grupp inom den större multilaterala organisationen har begränsade möjligheter att påverka organisationens strategiska inriktning och verksamhet. Däremot visar fallstudierna att de kan påverka den lokala arbetsmiljön och de arbetssätt som används för att genomföra insatser inom olika verksamhetsområden.

Arbetsbeskrivningarna för tjänsterna som fallstudierna har analyserat har det gemensamt att de sekunderade ska bidra med sin tekniska expertis både internt och externt. Det sker både genom framtagande av interna dokument som policys och riktlinjer, samt genom utbildningar och möten med medarbetare och externa målgrupper.

Arbetsuppgifter ligger ofta i gränslandet mellan analys och skrivande, och information- och kommunikationsarbete. Det är viktigt att påminna om att trots att det handlar om ”seniora” tillsättningar så har de sekunderade på denna nivå inga beslutsfattande befogenheter utan rapporterar till chefer inom sin avdelning, enhet eller grupp. De är ofta en del av ett större sammanhang som är delvis politiskt styrd. Organisationerna påverkas av diskussioner som sker på högre politisk nivå inom FN eller Världsbanken. Styrningen av organisationerna är ytterst en politisk fråga som diskuteras inom exempelvis FN:s olika organ (t.ex. ECOSOC⁴).

Detta har förstås som vi noterat ovan konsekvenser för möjligheten att påverka. Resultaten som är kopplade till de sekunderades arbetsuppgifter är ofta knutna till att de har bidragit med högre kvalitet och ett nytt perspektiv på arbetsuppgifterna och som i sin tur bidrar till att gruppens gemensamma arbete stärks och utvecklas. Kapaciteten stärks, men vad vi också har noterat är hur denna kunskap bidrar till att påverka attityder och normer inom av Sverige prioriterade områden samt arbetssätt och metoder, både hos mottagarorganisationen och samarbetspartners. Det är vad vi kallar resultat av påverkansarbete, eller påverkanseffekter.

I det här sammanhanget blir graden av *’strategisk placering’* viktig, vilket i sin tur är beroende av analysen av den lokala kontexten för att både förstå vilka behov och möjligheter det finns för påverkansarbete i relation till sekunderingens mål och Sveriges övergripande mål. Ju mer central position en sekunderad får i sin nya organisation, desto större möjligheter kan man anta att hen har att påverka, men det handlar också om andra dimensioner än graden av senioritet eller central placering av tjänsten. När Sida och UD har en god förståelse för mottagarorganisationens behov och utmaningar så ökar också möjligheten att rekrytera och placera en lämplig och kvalificerad

⁴ ECOSOC – Economic and Social Council - FN:s ekonomiska och sociala råd eller Ekonomiska och sociala rådet.

senior expert som kan sätta avtryck inom ett specifikt policy/sakområde. I det avseendet lyckades Sida och UD väl i samtliga tre fallstudier. Det är svårare att identifiera ett strategiskt avtryck i det tredje fallet, vilket delvis har att göra med att arbetsuppgifterna är huvudsakligen fokuserade på interna förberedelser inför multilaterala möten.

Vi anser att det är rimligt att anta att påverkanseffekter är tydligare när sekunderingen jobbar närmare genomförande av program i relation till samarbetsländer. När en sekundering inom en multilateral organisation är tilldelad arbetsuppgifter som främst inriktar sig på att stödja ledningen med analyser, underlag och talepunkter så är det svårare att identifiera och bekräfta strategiska påverkanseffekter.

FN-organisationerna utvecklar sina egna policys och riktlinjer som vägleder dem i dialogen med länders regeringar när de driver och bistår samarbetsländer med att utveckla och genomföra sina utvecklingsplaner. Två fallstudier visar att svensk expertis spelar en viktig roll i detta sammanhang. De bistår med teknisk expertis som tillför ny kunskap och perspektiv på hur ekonomiska, sociala och miljöproblem kan lösas för att åstadkomma goda och hållbara resultat. Fallstudierna visar att det först sker en intern diskussion inom gruppen, enheten eller avdelningen där kunskap och perspektiv tillförs och nya metoder och lösningar utvecklas. I båda fallen bidrog de interna diskussionerna, som de svenska sekunderingarna var en del av, till att ledningen anammade nya arbetssätt vilket i sin tur påverkade dialogen med samarbetsländer.

De multilaterala organisationerna kännetecknas av en mångkulturell arbetsmiljö där kollegor har olika bakgrund och perspektiv på frågor. Här visar det sig att svensk kompetens och erfarenhet har stor betydelse när det gäller att forma och utveckla den lokala organisationens förhållningssätt till såväl strategiska som praktiska frågor i dialogen med samarbetsländer. Ett resultat av dessa interna diskussioner och processer som svenska sekunderingar har deltagit i är att deras kollegor anammar nya perspektiv och intresserar sig för

att tillämpa ny kunskap som i sin tur bidrar till att organisationen intar en ny position och för en än mer fördjupad teknisk dialog med länders regeringar och myndigheter.

De undersökta fallstudierna skiljer sig från varandra. I det ena fallet är mottagarorganisationen ett landskontor som arbetar direkt med landets regering och myndigheter inom flera olika verksamhetsområden. I det andra fallet är mottagarorganisationen ett regionalt kontor som arbetar med att stärka och stödja organisationens landskontor. I det tredje fallet är mottagarorganisation en enhet på den multilaterala organisationens högkvarter som är direkt underställd den högsta chefen för organisationen.

Samtliga tre fallstudier har dock det gemensamt att de berör policyfrågor. De sekunderade arbetar antingen direkt med att utveckla, integrera och genomföra policy, eller indirekt genom att bedriva forskning eller analysarbete kring specifika policyfrågor. Resultaten skiljer sig således mellan de olika sekunderingarna. Den lokala kontexten och arbetsbeskrivningen sätter ramarna för vilka resultaten blir.

Två av tre undersökta fallstudierna har haft visst inflytande över dialogen mellan mottagarorganisationer och samarbetsländer (länders regeringar och myndigheter). Den kunskap och erfarenhet som en svensk senior sekundering tar med sig till en internationell multilateral organisation anses berika interna diskussioner om egna arbetsmetoder och dialogen med externa aktörer. De två fallstudierna visar att de sekunderade personerna har satt avtryck på den externa dialogen främst genom sin kompetens, men också genom de värderingar som de tar med sig.

I det ena fallet sammanfaller kompetens med värderingar och normer som Sverige och den multilaterala organisationen anser är centrala för hållbar utveckling och ett jämlikt och jämställt samhälle, medan i det andra fallet kompletterar norm och värderingar den kompetens som den sekunderade personen besitter.

I det första fallet var de frågor som den sekunderade personen var ansvarig för att driva helt i linje med mottagarorganisationens mandat och svenska biståndspolitiska prioriteringar (sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter – SRHR). Det betyder att rättighetsperspektivet var starkt förankrat inom organisationen på regional nivå och den sekunderade personen hade ledningens fulla stöd att driva dessa frågor regionalt och dialogen med landskontoren och deras nationella partners.

Sekunderingen bidrog till förändrade arbetssätt som möjliggjorde att de nationella UNFPA-kontoren i regionen kunde arbeta med SRHR-frågor. Organisationen började att arbeta med att hitta praktiska ingångar till dialog och samarbete med regeringar genom att gå igenom the Universal Periodic Review (UPR) processen⁵ för respektive land och kartlägga vilken MR-områden som är möjliga och relevanta att börja jobba med för att sedan driva SRHR-frågor. Det upplevs som en mycket positiv ansats då flera länder i regionen har anammat att arbeta med UPR-processen och därmed också blivit mer engagerade att jobba med frågor som berör SRHR. Det är ett mycket strategiskt arbete och som leds och koordineras av den svenska sekunderingen för att få länder att respektera SRHR-frågor. Därutöver finns det nu en ambition i UNFPA:s strategi att alla länder i Asien och Latinamerika ska rapportera kring uppföljningen av sina UPR och de organ och mekanismer som anges i FN:s förklaring om de mänskliga rättigheterna.

MR-frågan har förankrats inom UNFPA på ett tydligt sätt genom den svenska sekunderingen som också stödjer fokalpunkter för mänskliga rättigheter i alla länder i Asien som i sin tur blir ansvariga för att stödja länderna med kapacitetsutveckling. MR-arbetet är tvärssektoriellt vilket innebär att fokalpunkterna i länder täcker många olika MR-områden och frågor. UNFPA i Asien och Oceanien jobbar nu med att integrera MR i alla tematiska områden, och man har

⁵ UPR-processen sköts av United Nations Human Rights Council. Syftet är att stärka situationen för mänskliga rättigheter i länder.

kartlagt hur länder i regionen uppfattar rättighetsbaserat arbete för att identifiera hur UNFPA kan stödja länderna på ett så effektivt sätt som möjligt. Arbetet med UPR på regionkontoret har varit en framgång och som möjliggjorde ett nära samarbete med UNFPA:s representationskontor i Geneve. Tillsammans arrangerades utbildningar om UPR för länderna i Asien och senare kopplades länder i Afrika in för att skapa ett utbyte mellan regionerna kring UPR.

I den andra fallstudien var det inte lika självklart att centrala utvecklingsperspektiv för Sveriges biståndspolitik såsom rättighetsperspektivet var integrerat med mottagarorganisationens policyfrågor. Genomförandet var i stället politiskt styrt och anpassat till den lokala regeringens prioriteringar och värderingar. Det är naturligtvis en stor utmaning för en multilateral organisation att driva politiskt känsliga policyfrågor när de står i konflikt med ett lands regerings politiska ideologi. Det gör det följaktligen mycket svårare att driva och integrera exempelvis fattigdoms-, rättighets-, jämställdhets-, och konfliktperspektiv i tekniska frågor såsom miljö och klimat. Svårigheten är att de uppfattas politiska och kontroversiella i den lokala kontexten.

Sverige har samarbetat med Kambodja i flera decennier, och med stort fokus på området för miljöpolitik och förvaltning. Det har bland annat skett genom UNDP:s olika program att stärka kapacitet inom miljöministeriet att stödja National Climate Change Committee (NCCC), samt stärka kapaciteten bland civilsamhällsorganisationer att arbeta med klimatanpassning på lokal nivå.

Kambodja är ett land med stora miljö- och utvecklingsproblem, och dialogen mellan UNDP och den lokala regeringen och myndigheterna är central för framsteg på det miljöpolitiska området. Det är en politiskt komplex miljö där det är mycket viktigt att bygga och främja relationer för en konstruktiv dialog. Grundläggande för dialogen är den tekniska kompetensen för att bistå de kambodjanska myndigheterna att stärka sin kapacitet på det miljöpolitiska området. Kombinationen av teknisk kompetens och diplomatisk färdighet är viktig i dessa processer, och det är den gemensamma ansträngningarna som bidrar till resultat.

Vid sidan av framtagande av underlag, analyser, och organisering av interna utbildningar, bidrog sekunderingen till ett nytt förhållningssätt kring frågor om klimatomställningen till ett hållbart samhälle och hur landet kan minska klimatpåverkan och bidra till ett resurseffektivt samhälle, och minska de negativa miljöeffekterna. Den kompetens och erfarenhet som den sekunderade bidrog med stärkte FN-organisationens möjlighet att vinna gehör hos den lokala regeringen för de förslag som man presenterade för att minska de negativa miljöeffekterna.

Det är inte möjligt för denna utvärdering att validera i vilken utsträckning som sekunderingen bidrog till att de lokala myndigheterna anammade ett nytt miljöpolitiskt förhållningssätt för att minska klimatpåverkan. I våra intervjuer konstaterades dock att den svenska sekunderingen har haft betydelse för dialogen med landets regering och myndigheter (intervju 14, 16, 17, 23, 24). Kollegor och ledning bekräftar att den interna kunskapsökningen som den sekunderade bidrog till inom sakfrågorna är något som organisationen försöker att institutionalisera genom att kunskapen överförs till en lokal kollega som får ansvara för dessa frågor när sekunderingen är avslutad (intervju 14, 16, 17, 23, 24). Genom den svenska sekunderingen finns det nu en kunskapsbas på UNDP:s kontor i Kambodja om kompostering, cirkulär ekonomi och minskning av utsläpp av luftföroreningar. Lokala kollegor bekräftade att den kunskap och erfarenhet kring luftföroreningar som den svenska sekunderade personen bidrog med hade ett stort mervärde för UNDP.

Därtill drev den sekunderade medvetet frågor som ligger i linje med Sveriges fem perspektiv i interna diskussioner. Den sekunderade lyfte frågor kring hur flera röster, såväl kvinnors som fattigas röster, kunde tas in i planerings- och beslutsprocesser, vilket var politiskt känsliga områden då det utmanade maktfullkomliga lokala aktörers intressen och prioriteringar. Det var frågor som de lokalt anställda på kontoret inte gärna diskuterade med ledningen. Lokala anställda uppskattade den svenska sekunderingens sätt att driva och diskutera frågor i en annars mycket hierarkisk miljö (intervju 14, 16, 17, 23, 24).

Båda fallstudierna visar på att dialogen och samarbetet mellan den multilaterala organisation och samarbetsländer har påverkats av den kunskap som den sekunderade bidragit med i sin roll. Fallstudierna bekräftar också att svenska sekunderingar har haft betydelse för såväl kunskapsspridning som förändrade normer och arbetssätt.

Den tredje fallstudien skiljer sig från de andra två. Placeringen av sekunderingen är vid ett högkvarter, och den är inte en del av någon programverksamhet i ett land eller region. I stället fokuserar sekunderingen på att förbereda och skriva talepunkter och underlag för Världsbanksledningen inför multilaterala möten; planera och samordna kommunikationsinsatser; samt att delta i dialogmöten med olika intressentgrupper. Den grupp i vilken sekunderingen ingår arbetar med att hantera Världsbankens relationer med givarländer (inkl. EU) och olika multilaterala aktörer som till exempel utvecklingsbanker, OECD, samt multilaterala forum som G7 och G20. Tjänsten är en rådgivningsfunktion och arbetsuppgifterna omfattar således att ta fram underlag och studier till G20-mötena. Gruppen har en bred portfölj med många olika politiska frågor och prioriteringar. Deras underlag som produceras inför möten läses av den högsta politiska nivån bland G20-medlemmar.

Det är inte möjligt för denna utvärdering att validera i vilken utsträckning eller på vilket sätt som sekunderingen bidrog till resultat längs effektkedjan, men vi kan konstatera genom intervjuer att sekunderingen har bidragit till hög kvalitet i leveranser av underlag och talepunkter samt ett svenskt perspektiv på utvecklingsfrågor utan att den sekunderade personen för den sakens skull har drivit en svensk linje.

Sammanfattningsvis bekräftar fallstudieanalysen att utifrån intervjuer med sekunderade, kollegor och chefer vid mottagarorganisationerna så har de sekunderade bidragit till att förändra arbetssätt och metoder vilket har stärkt organisationens förmåga att arbeta och driva frågor externt i relationen med framför allt regeringar och myndigheter. Resultaten är i linje med att öka genomslaget för svenska biståndspolitiska prioriteringar. Intervjuer

bekräftar att i två av tre undersökta seniora sekunderingar inom MSS har normer som är relevanta för Sveriges utvecklingspolitiska mål stärkts. De långsiktiga effekterna är dock svårare att urskilja, och det finns ingen systematisk uppföljning att ta del av som verifierar resultat och effekter på medellång sikt.

4.2 Effekter av SNE-sekunderingar

Vår analys av dokument och intervjuer konstaterar att i en av de tre fallstudierna inom SNE-programmet har påverkanseffekter uppnåtts. I det fallet har den som sekunderats bidragit till normspridning genom att arbeta med viktiga underlag till policy och strategier. Kontexten har varit policyprocesser som kräver strategidokument som sprider normer i olika politikområden. Sekunderingen bidrog också till en ökad medvetenhet och kunskap inom avdelningen och även till skrivandet av manualer och policydokument. På grund av betydelsen av strategidokumenten hade den sekunderade personen därför en viktig påverkan på spridning av normer (intervju 10, 22, 27, 28). Detta arbete var explicit strategiskt och normativt. Kollegor inom både utsändnings- och mottagarorganisationen anser att sekunderingen har bidragit till förändringar i arbetssätt och metoder genom metodutveckling och interna utbildningar (intervju 10, 12, 27, 28).

I de andra två fallstudierna för SNE-programmet bidrog sekunderingarna med expertis och var viktiga resurser för mottagarorganisationerna. De deltog i policyprocesser där de bidrog med sin kunskap inom vissa sakområden (intervju 28, 35). Det är däremot svårt att fastställa vilka påverkanseffekter som har uppstått bortom förstärkt kapacitet.

Skillnaderna i utfall mellan de tre SNE-sekunderingarna kan delvis förklaras av skillnader i hur sekunderingarna var anpassade till den lokala kontexten och i vilken utsträckning de var strategiskt placerade. Sekunderingen som åstadkom påverkanseffekter var väl anpassad till den lokala kontexten. Det var en mycket bra matchning

mellan den sekunderades profil och sekunderingens arbetsbeskrivning, samt att mottagarorganisationen hade förutsättningar att omgående involvera den som sekunderades i enhetens arbete. Det som var särskilt viktigt med avseende på den lokala kontexten var att den som sekunderades snabbt blev delaktig i en arbetsgrupp och ansvarig för att driva en specifik policyfråga, samt att hålla i fortbildning. Detta underlättades av en tydlig arbetsbeskrivning, som hänvisade till strategiskt arbete och polisk rådgivning i sakfrågor inom ramen av specifika policy- och strategidokument. Intervjumaterialet tyder på att dessa målsättningar är uppfyllda (intervju 10, 22, 27, 28).

Huruvida det finns möjligheter att skapa påverkans effekter beror i stor utsträckning på ledningens öppenhet för att låta organisationen anamma nya idéer och perspektiv. I exemplet med tydliga påverkans effekter har den som sekunderats fått utrymme att strategiskt arbeta med relevanta policyfrågor och stöd från ledningen att utveckla och genomföra policyramverk för en jämställdhetsplan (intervju 1, 10, 22). När det finns en förändringsvilja hos ledningen och organisationen så verkar det gå bättre, medan när det finns en ovilja till förändring och negativa attityder mot en specifik fråga eller perspektiv är det svårare för en sekundering att bidra till förändring. I de andra två fallen var den lokala kontexten inte lika gynnsam för påverkansarbete.

I fallet där vi fann positiva resultat fanns en kontinuerlig kontakt mellan den sekunderande och Sida som hjälpte den sekunderande att uppfylla de förväntningar som fanns på sekunderingen. I de andra två fallen upplevde de sekunderade att deras mål- och arbetsbeskrivning var otydliga och att det saknades en kontinuerlig kommunikation mellan de sekunderade och Sida. De upplever att det hade varit positivt om Sida hade informerat dem om aktuella nyheter på området som berör dem både tematiskt och geografiskt. De tror att deras sekunderingar hade blivit mer relevanta och kunnat bidra mer effektivt om det fanns en större tydlighet från Sida och mottagarorganisationen kring den övergripande målsättningen med sekunderingen (intervju 21, 22, 29).

I de två fallstudier där vi inte har kunnat fastställa påverkanseffekter finns det emellertid tydliga indikationer på att sekunderingarna har stärkt mottagarorganisationens kapacitet inom sina respektive policyområden (intervju 21, 28, 29, 35). Detta är i linje med arbetsbeskrivningarna, som även hade gett utrymme för strategiskt påverkansarbete. Faktiskt så läser man i alla tre arbetsbeskrivningar att politisk rådgivning och utveckling av nya strategier inom ramen av organisationen är del av den sekunderades uppgifter. Arbetsbeskrivningarna lämnar mycket utrymme för tolkning. Här har den nyvunna kunskapen i mottagarorganisationen inte haft någon effekt på organisationens policy- eller strategiarbete, eller arbetssätt och rutiner för genomförande av programverksamhet, som vi kan fastställa. Ett skäl är att högre chefer anser att sekunderade enbart ska bidra med sakspecifik kompetens inom strikt avgränsade områden och inte medverka till policyarbete då det kan påverkas av externa aktörers intressen och prioriteringar (intervju 35). Det illustrerar känsligheten kring eventuella målkonflikter om lojalitet och oberoende.

4.3 Sammanfattning av resultat

Sammanfattningsvis konstaterar vi att i fyra av de sex fallstudierna har sekunderingarna bidragit till resultat i form av påverkanseffekter. Samtliga fallstudier inom MSS-programmet men endast en fallstudie inom SNE-programmet uppvisar påverkanseffekter av sekunderingar, utöver kapacitetshöjande effekter. Däremot har samtliga tre fallstudier inom SNE-programmet uppnått just kapacitetshöjande effekter.

Fallstudieanalysen bekräftar att de framgångsrika sekunderingarna har bidragit till förändrade arbetssätt och metoder inom mottagarorganisationen. De har stärkt organisationens förmåga att driva policyfrågor i relationen med samarbetsländer vilket har bidragit till att svenska biståndspolitiska prioriteringar fått ökat genomslag.

Framgångsfaktorer som Sida och UD:s förmåga att identifiera strategisk placering inom multilaterala organisationer för seniora experter, behovsanalys och dialog mellan Sida och mottagarorganisationen om arbetsbeskrivning och kandidater, samt möjligheten att kunna rekrytera från en relevant resursbas har bidragit till att de sekunderade har kunnat arbeta med strategisk påverkan som har betydelse för Sveriges övergripande biståndspolitiska mål. Det har inte funnits några målkonflikter som har haft negativa konsekvenser på sekunderingarna.

De två fallstudier inom SNE-programmet som vi bedömer inte har uppnått tydliga påverkanseffekter kännetecknas av en avsaknad av en fördjupad dialog mellan Sida och mottagarorganisationen. Konsekvensen är en högre grad av otydlighet kring arbetsbeskrivningen för sekunderingens roll och ansvar med avseende på att främja genomslaget för svenska biståndspolitiska prioriteringar.

Överlag finns utrymme för Sida och UD att utveckla närmare relationer med mottagarorganisationerna för att än bättre förstå hur svensk expertis kan komma till användning inom multilaterala organisationer och få gehör för svenska biståndspolitiska prioriteringar. Vidare kan Sida stärka förberedelserna för seniora sekunderingar inför utresa, stärka kontakten med den som sekunderas under sekunderingen och utveckla regelbunden kommunikation med mottagarorganisationerna för att identifiera möjligheter för påverkansarbete.

Denna bild – med tydliga påverkanseffekter i fyra fall och inga effekter i två fall – nyanserar en slutsats från vårt enkätmaterial som vi redogjort för ovan (Figur 3). Åsikterna i enkäten är delade kring huruvida seniora sekunderingar idag används effektivt som verktyg för politiskt påverkansarbete (och i vilken utsträckning detta kan göras mer effektivt). Som de fallstudier vi här beskrivit visar är realiteten att effektiviteten i sekunderingar som påverkansverktyg kan skilja sig från fall till fall, vilket skulle kunna förklara oenigheten bland de som svarat på vår enkät.

5 Påverkansfaktorer

Vårt material indikerar att Sida har mest utrymme att påverka en sekunderings framgångar under design- och rekryteringsfasen. Sidas förslag på kandidater till mottagarorganisationen är den *enskilt* viktigaste faktorn. Kvalitén på föreslagna personer styrs dels av urvalet av kandidater från Sida, expertmyndigheter, Regeringskansliet och UD, och dels av Sidas förståelse för vilken kompetens mottagarorganisationen efterfrågar. Detta kräver en aktiv dialog där mottagarorganisationen fattar det slutgiltiga beslutet utifrån de föreslagna kandidaterna. I denna dialog är det viktigt att iaktta i huvudsak de tre påverkansfaktorer som vi identifierar som centrala för att skapa förutsättningar för sekunderings påverkans effekter: tillvarata den svenska resursbasen, strategisk placering och kännedom om lokal kontext.

5.1 Strategisk placering

Flera intervjuer med anställda på Sida indikerar vikten av att dialogen med mottagarorganisationen fokuserar på vad som är strategiskt viktigt för både Sida, Sverige och mottagarorganisationen. Målbilderna poängterar betydelsen av ömsesidighet mellan det land som sekunderar och den organisation som tar emot.

Flera personer som har intervjuats noterar att det krävs mer dialog inom Sida och UD och med mottagarorganisationerna för att bedöma mottagarorganisationens intresse och prioriteringar och identifiera svenska strategiska intressen som syftar till att främja ömsesidiga intressen och prioriteringar. Det är dock en resursfråga då personalresurser inom Sida och UD är begränsade (intervju 1–3, 5–10, 12–13).

Det finns huvudsakligen sex ingångar för Sida att jobba strategiskt. Den första gäller *tydligheten avseende Sveriges avsikter i normativt påverkansarbete gentemot mottagarorganisationen*. Flera sekunderade och även personal på EU-kommissionen uppger i intervjuer att Sida och UD kan vara tydligare med sina förväntningar kring sekunderingar

genom att förklara att Sverige har ett specifikt intresse att strategiskt påverka vissa utvecklingspolitiska frågor och processer (intervju 14, 15, 21, 22, 27–32). De belyser att det är rimligt att Sida och UD tydligt kommunicerar varför Sverige är intresserad av en specifik sekundering och även medverkar i att skriva arbetsbeskrivningen (intervju 17, 21, 22, 27–29, 31, 32). Flera sekunderade uppger att det ofta är svårt att justera en arbetsbeskrivning när sekunderingen väl är på plats (intervju 21, 22, 27–29, 31, 32).

Vidare anger flera sekunderade att Sida och UD, i den mån det är möjligt, borde använda sekunderingar mer som ett strategiskt instrument för att främja svenska biståndspolitiska prioriteringar (intervju 17, 21, 22, 27–32). De upplever att det finns en överdriven försiktighet, framför allt inom MSS, kring relationen mellan den sekunderande och hemmaorganisationen. Vi kan här påminna om att 69 % av enkätsvaren uppgav att seniora sekunderingar borde användas mer effektivt än idag för att främja svenska utvecklingspolitiska mål.

Personer med egen erfarenhet av sekunderingar från utrikesförvaltningen i andra länder betonar i intervjuer att dessa medvetet använder sekunderingar för strategiska ändamål (intervju 4, 20). Att normativt påverkansarbete är ett explicit mål med sekunderingar är också tydligt i de brittiska dokument vi studerat (t.ex. DFID 2020, 2019). Däremot framgick det att det finns stora skillnader mellan olika länders påverkansarbete att främja genomslaget för sina utvecklingspolitiska frågor (intervju 4, 19, 20). I en intervju med en fast anställd vid en multilateral organisation noteras att medlemsländer ofta använder sekunderingar för strategiska ändamål som att inhämta information, föra en dialog, och främja sina egna intressen (intervju 26).

Resonemang om att använda sekunderingar för att främja snävt nationella intressen har vi dock inte stött på i våra intervjuer med svenska tjänstemän, och den person vi intervjuat med stor insyn i sekunderingsarbetet i Finland tog uttryckligen avstånd från ett sådant synsätt (intervju 19).

Vår bedömning är att det faktum att de svenska prioriterade områdena sällan uppfattas som en täckmantel för snäva svenska intressen torde kunna innebära ett utrymme för att mer tydligt och öppet än idag formulera målsättningen med sekunderingar, vilket också bekräftas i våra intervjuer (intervju 25, 26). Samtidigt finns det som vi diskuterat i avsnitt 2.2.4 potentiella målkonflikter här, särskilt om enskilda sekunderingar uppfattas som politiskt motiverade.

Andra ingången avser *tydligheten gällande Sveriges ansikter i påverkansarbete gentemot de sekunderade själva*. Några intervjupersoner anmärker att det skulle vara svårt för en person utanför Sida att förstå vad som förväntas då de sannolikt inte har med sig samma erfarenhet kring den politiska dynamiken och värderingar och normer, utan oftast kommer med en mer teknisk bakgrund (intervju 21, 22, 27, 29, 31). Ett relaterat resultat från enkätundersökningen är att 43 % av svarande med egen erfarenhet från senior sekundering ansåg att det var ganska eller mycket oklart för dem vilka normativa mål som sekunderingen syftade till att uppnå. Många av våra respondenter uppger att Sida och UD borde vara än mer tydliga med vad som är målsättningen med sekunderingar (intervju 14, 15, 21, 22, 27, 29). Några sekunderade inom både MSS- och SNE upplever också att deras mottagarorganisationer saknade en strategi eller en plan för hur de skulle användas eller integreras, och att de i stället förväntades ta för sig, vilket kunde kännas lite obekvämt för vissa (intervju 14, 27, 29).

Tredje ingången avser sekunderingens *senioritet och längd*. Många av de svenskar vi intervjuat upplever att en sekunderad persons senioritet har stor betydelse för dess möjligheter att påverka (intervju 10, 11, 14, 15, 21, 22, 27, 29, 31). En del anser dock att även om Sverige är bra på att sekundera personer på hög nivå i Bryssel eller på högkvarter för multilaterala organisationer, behöver detta inte nödvändigtvis leda till de mest positiva effekterna. Även om styrdokument definieras på högkvarteren så är det på nationell och regional nivå som styrdokument ska omsättas i praktiken och på denna nivå kan det finnas flera nyckelposter för Sverige som i

kombination med det övriga svenska biståndet kan vara än mer strategiskt. Ett skäl till detta är att organisationsövergripande policy anpassas till den lokala kontexten och tolkas på ett ändamålsenligt sätt för att åstadkomma resultat. Därmed kan även strategiskt påverkansarbete på nationell eller regional nivå få stort genomslag. En sekunderad framhåller vikten av att identifiera påverkansområden för den svenska sekunderingen för att effekterna av sekunderingen ska nå många och ge konkreta resultat (intervju 13).

Tidsbegränsningen för en sekundering leder till att den sekunderade måste göra vissa avvägningar. Flera sekunderade personer hänvisar till att det tar minst ett år att komma in i arbetet och lära sig nya rutiner och arbetssätt för att kunna navigera i sin nya miljö och åstadkomma resultat. Det indikerar att en längre sekunderingsperiod (3–4 år) är att föredra. Å andra sidan efterfrågar mottagarorganisationerna en tidsbegränsning för att begränsa en utsändarnations påverkan. Genomsnittstiden för en sekundering inom SNE är cirka två år snarare än målsättningens fyra, beräknat utifrån tjänstgöringstiden för de 14 sekunderingar som avslutades under 2020 eller 2021. Dessutom är längre sekunderingsperioder svårare att kombinera för seniora sekunderingar med hänsyn till den sekunderades familjeliv då det är svårt för en medföljare att finna en anställning i det nya landet samtidigt som hen tvingas begära tjänstledigt från sin anställning i Sverige (intervju 1–3, 10, 12, 14). Seniora sekunderingar är speciellt sårbara med hänsyn till att få ihop livspusslet för familjer där båda föräldrar är yrkesarbetande i Sverige. Som en person betonar i enkäten:

”Det faktum att min partner inte tilläts arbeta [...] påverkade längden på min sekundering. Det hade varit enklare att bli utsänd som singel”
(enkätsvar 42)

Den fjärde ingången gäller *kopplingen av sekunderingar till det övriga utvecklingssamarbetet*. Många svenska sekunderade som vi intervjuade anser att Sverige borde bli bättre på att koppla sekunderingar till

Sveriges övriga arbete med EU och multilaterala organisationer. Idag upplevs sekunderingar som isolerade från det övriga utvecklings-samarbetet. Flera intervjupersoner noterar att Sverige driver frågor med alla tillgängliga biståndsinstrument såsom finansiering, dialog, och kapacitetsutveckling (intervju 1–3, 5–6, 8–9, 10, 12–13). Sekunderingar är ett särskilt intressant instrument då det kan bidra med ett inifrån-perspektiv på hur EU och multilaterala organisationer driver frågor på både politisk- och tjänstemannanivå. Flera sekunderade uppger att det finns en brist inom det svenska sekunderingssystemet, där sekunderingar inte knyts närmare övriga svenska processer med EU eller FN för att förstå den politiska dynamiken inom dessa organisationer (intervju 21). Denna insikt betonar vikten av att stärka återföringen av kunskap tillbaka till Sida och UD:s system, samt processer för planering och beslut om stöd till EU och multilaterala organisationer.

Den femte ingången berör *information om sekunderingens lokala kontext* genom Sidas kursverksamhet inför sekunderingen. Flera sekunderade uppger en önskan om bättre förberedelser kring att driva svenska värderingar, normer och angreppssätt inom mottagarorganisationen (intervju 14, 15, 21, 22, 29). Intervjuer med tjänstemän vid mottagarorganisationerna avslöjar att de sekunderade tar med sig en svensk förvaltnings- och organisationskultur som uppskattas, men som oftast inte kan bibehållas i mottagarorganisationen (intervju 16, 23, 24, 27–30). Det är därför viktigt för svenska sekunderade att vara förberedda på den politiska dynamiken, hierarkiska organisationskulturen och vikten av personligt nätverkande inom de olika enheterna och avdelningarna som påverkar hur beslut tas och projekt genomförs.

Den sjätte ingången berör Sidas och UD:s möjligheter att göra *strategiska val genom en utökad rekryteringsbas* (intervju 1–3, 10, 12–13). För flera av de länder som vi har inkluderat i denna studie är finansiering en av de främsta utmaningarna för strategiskt påverkansarbete och därför är en utökad rekryteringsbas inget alternativ för dem. Dessutom är tillgången till lämpliga kandidater en utmaning i

såväl Sverige som i Finland och Tyskland (intervju 19, 20). Vår tyska respondent lyfte som en utmaning fram att det inte alltid är attraktivt att flytta till andra länder som ger sämre villkor än hemlandet. Dessutom anses en längre utlandsvistelse inte alltid som en tillräcklig merit för den enskilda kandidaten. En liknande problematik verkar finnas även i Sverige, där endast 15 % av svarande i enkäten uppger att sekunderade personer integreras väl i den egna organisationen vid hemkomst.

5.2 Lokal kontext

Arbetsmiljön på högkvarter eller i fält är centralt för hur de sekunderade lyckas driva och genomföra ett effektivt påverkansarbete. Sidas arbete med en strategisk placering av en sekundering bör således beakta och söka att förstå den arbetsmiljö som den sekunderade förväntas komma till för att kunna förbereda den sekunderade inför resan. Sida och UD hjälps åt att skapa sig en lägesbild av en mottagarorganisation. Sidas dialog med mottagarorganisationen bidrar med viktig information kring vad mottagarorganisationen behöver, men kring dess styrkor och svagheter (intervju 1–3, 7, 10, 12). Informationsinhämtningen är väsentlig och här kan tidigare sekunderade besitta viktig information om hur arbetsmiljön är och fungerar. Sidas styrgrupp för seniora sekunderingar och interna rutiner inom Sida är därför viktiga kvalitetssäkringsprocesser (intervju 1, 2, 7, 10, 12).

I detta avsnitt lyfter vi fram fem huvudsakliga aspekter av den lokala kontexten och arbetsmiljön. Den första gäller *policyområdet*. Det kan uppstå situationer när Sverige vill driva policyfrågor och utvecklingspolitiska prioriteringar som mottagarorganisationen upplever som politiskt känsliga i den lokala kontexten eller som ogillas av den lokala regeringen. Det gäller inte minst frågor inom områden såsom främjande av demokrati, respekt för mänskliga rättigheter och jämställdhet (Skr. 2016/17:60, s. 6). Ett annat exempel är Sveriges stöd för sexuell och reproduktiv hälsa och

rättigheter (SRHR), samt stöd till homosexuella, bisexuella, transpersoner och personer som identifierar sig som queer eller intersex (HBTQI+). Som uttryckt i ett av de öppna enkätsvaren:

”Viktigast av allt, en sekunderad arbetar baserat på de prioriteringar hans eller hennes chef har i mottagarorganisationen. Det är väldigt svårt att uppnå Sveriges önskan att påverka organisationen och främja värden såsom mänskliga rättigheter, jämställdhet osv. eftersom det är beroende av organisationens vilja att påverkas och förändras”
(intervju 9)

I EU-delegationen i Nairobi upplevdes EU vara helt i linje med svenska utvecklingspolitiska prioriteringar i de fält som sekunderingen avsåg (Gröna given och digitalisering inom Team Europa-initiativet), och därför upplevdes inget utrymme för normativt påverkansarbete (Intervju 36). Generellt upplevs Sverige som för försiktigt i att pressa EU att prioritera och följa upp olika frågor i fält, vilket uppges kunna undergräva sekunderingars resultat i påverkansarbete (intervju 21, 26).

Den andra aspekten gäller *ledningens engagemang*. Ledningen för mottagarorganisationen måste vara engagerad från början vid en sekundering. När den sekunderade väl är på plats hos mottagarorganisationen finns det inga möjligheter att påverka förutsättningarna för hur den sekunderade personen ska bedriva ett effektivt påverkansarbete (exempelvis bidra till en förändring) utan det är helt och hållet upp till mottagarorganisationens att skapa bra förutsättningar, t.ex. genom ett tydligt ledarskap. Här är det centralt att mottagarorganisationen visar ett intresse och en vilja att investera tid och resurser i en sekunderad för att denne ska få en meningsfull tid i organisationen (intervju 27–29, 32).

Flera sekunderade lyfter fram att FN är en politiskt komplex organisation och att det tar tid att lära känna organisationskulturen och interna processer och rutiner för att kunna förstå och navigera i den lokala kontexten (intervju 14, 17, 28, 32). Organisationskulturerna inom EU och de multilaterala organisationerna skiljer sig på flera olika sätt från en svensk mer deltagande- och konsensusinriktad beslutsprocess. Flera personer som har intervjuats inom EU uppskattar att svenska sekunderade värnar om en öppen diskussion och att de delar med sig av sin expertis och sina egna erfarenheter och perspektiv (intervju 27–30). Samtidigt upplever de flesta intervjuade sekunderade sig begränsas av en hierarkisk byråkrati som man måste ta hänsyn till (intervju 21, 27, 29).

En person med erfarenhet från flera olika FN-organisationer betonade i en intervju att ledningen för mottagarorganisationen måste visa ett starkt ägarskap och intresse för sekunderingen. Enligt denna är det viktigt att det finns en strategisk 'tanke' bakom varför mottagarorganisationen vill ta emot en sekundering. Vidare bör chefen för den sekunderade ha tänkt igenom på vilket sätt den sekunderade kan bidra till ett strategiskt mervärde för verksamheten snarare än att ses som en extra resurs (intervju 32). Detta betonas av flera andra personer, som också lyfter att ledningen måste ha tänkt igenom varför en sekundering kan bidra till deras arbete (intervju 14, 17, 32). I intervjuer framgår också att det anses nödvändigt att sekunderingen är väl förankrad och integrerad i mottagarorganisationen (intervju 14, 17, 32). En sekundering är inte bara en fråga för personalavdelningen utan det måste finnas ett ägarskap hos ledningen.

Organisationens och ledningens förmåga och resurser att stötta och skapa förutsättningar för effektivt påverkansarbete är i hög grad avgörande för hur den sekunderade ska lyckas med sina arbetsuppgifter under sekunderingen. Som uttryckt av en respondent i enkätundersökningen:

“En del mål accepterades i själva verket inte av högsta ledningen i den del av organisationen där jag var sekunderad. Mitt team ingick inte i de strategiska processer som jag hade behövt vara delaktig i för att kunna uppnå målen”
(enkätsvar 2, vår översättning)

Den tredje aspekten är *konkreta uppgifter* för sekunderingen. Flera sekunderade anser att arbetsbeskrivningen är ett viktigt instrument för en framgångsrik sekundering, och noterar att det underlättar om det finns ett konkret projekt att arbeta med. För omfattande arbetsbeskrivningar, vilket de ofta är, uppfattas som otydliga. Såväl den sekunderade som kollegor menar att detta leder till svårigheter att finna sin roll (intervju 14).

Sekunderingen till Världsbanken illustrerar hur den sekunderande förväntas komma i gång med sitt arbete i stort sett omgående. Gruppen inom ECRMI (Världsbanken) är liten och består endast av tre personer. De samordnar och organiserar planeringen inför stora G20-möten. Deras portfölj är bred och består av olika politiska frågor och prioriteringar, och arbetsbelastningen är mycket hög. Detta innebär att mycket ansvar snabbt ges till den sekunderande personen, vilket ställer stora krav på att kunna arbeta självständigt och med stort driv (intervju 15).

Det anses också underlätta för den som sekunderas om hen kan fortsätta med det arbete som har påbörjats under en tidigare sekundering (intervju 22, 29). Detta kan innebära att ta del av tidigare uppbyggda kontakter, nätverk och strukturer. Till exempel uppmärksammas sekunderingen inom EU-kommissionen inom jämställdhet, där flera tjänstemän efter varandra arbetat inom samma policyprocess, som särskilt framgångsrik (intervju 10, 12, 22, 29).

Fjärde aspekten gäller *mentorskap i mottagarorganisationen*. I flera intervjuer med sekunderade personer inom EU (det gäller även sekunderingar inom MSS) framgår att den sekunderade i de flesta fall själva bidragit till att forma sin tjänst och sina arbetsuppgifter under

en sekundering (intervju 14). I de fall mentorskap eller coachning har varit en del av introduktionen för att komma igång med sitt arbete och förstå organisationskulturen, processer och rutiner så har det varit mycket uppskattat (intervju 26). Flera mottagarorganisationer uttrycker en önskan om att stärka sin egen kapacitet att erbjuda mentorskap, och uppmärksammar att det ofta är upp till den enskilda sekunderade att ta egna initiativ och planera projekt (intervju 16, 23–26). Flera intervjupersoner betonar att den sekunderade skulle behöva erbjudas ett lokalt mentorskap för att snabbare och bättre komma in i arbetsuppgifterna och i kontakterna med lokala nyckelaktörer (intervju 14, 23–24).

Den femte aspekten är den *externa miljön*. Det krävs att den sekunderade personen har både senioritet och teknisk expertis. Därutöver bör personen ha förmåga att förstå och navigera i den lokala kontexten och dynamiken och relationerna mellan olika aktörer.

Här utgör sekunderingen till UNDP i Kambodja ett intressant exempel. Den kambodjanska kontexten beskrevs av några intervjupersoner som svårmanövrerad för de som inte har levt i Asien där sociala hierarkier och koder har en mycket stor betydelse i kommunikationen, förtroendeskapandet och relationsbyggandet mellan aktörer (intervju 14, 17, 23–24). Utöver den sociala kontexten i Kambodja utgör UNDP:s och FN:s mandat och relationer till regeringen och de kambodjanska myndigheterna begränsningar för vad den sekunderade personen kan åstadkomma. Relationen mellan UNDP och regeringen är högst politisk och sköts på en diplomatisk nivå. Politiska förhandlingar och kompromisser sker med stor försiktighet i relation till den lokala regeringens politik. Här kan det finnas skillnader mellan Sveriges politiska prioriteringar och hur frågorna drivs av FN, särskilt i frågor som berör demokrati, mänskliga rättigheter, och genus (intervju 9, 14, 17).

5.3 Kunskapsåterföring till resursbasen

Analysen i detta avsnitt fokuserar på huruvida Sida och UD, utifrån sitt handlingsutrymme, gör avvägningar i processen att stärka lärande i den svenska resursbasen genom att använda sig av hemvändande sekunderades expertis, samt hur detta i sin tur kan höja tjänsternas status. Vi analyserar om lärande och prestige kan begränsa effekter i normativt påverkansarbete.

Många av de relevanta svenska styrdokumenterna tar upp kunskapsåterföring i samband med sekunderingar, och beskriver en förväntan på kunskapsåterföring i hemmamyndigheter. Även i praktiken finns det en tydlig förväntan att sekunderades erfarenheter och lärdomar integreras vid hemvändande. Sida noterar i *Fördjupad strategirapport för strategi för kapacitetsutveckling, partnerskap och metoder som stöder Agenda 2030 för hållbar utveckling (KAPAME) 2018–2020* (Sida, 2021) att en tidigare utvärdering (Ljungman et al., 2020) pekade på att kunskapsåterföringen är en utmaning. Under 2020 gjordes ett omtag med en rad initiativ för att stärka lärande, utbytet, användningen och återföringen av de utsändas kunskaper och erfarenheter. MSS-programmet har enligt Sida under 2020 systematiskt vidareutvecklat kunskap och erfarenhetshantering av de hemkomna sekunderade. Enligt Sida har SNEs numera tydliga krav på dialog mellan Sida och Regeringskansliet samt utökad rapportering (Sida, 2021b, s. 4).

Att ta steget att söka en senior sekundering trots att man har familj och är etablerad i sin hemmaorganisation kräver att det finns ett mervärde med att sekunderas utöver det som erbjuds inom den egna organisationen och de arbetsvillkor som gäller vid en EU- eller FN-sekundering. Ett sådant mervärde är att en sekundering skulle gynna den sökandes karriärsutveckling. Det finns redan en kultur inom både Sida och UD att personer roterar mellan olika tjänster. Majoriteten av de intervjuade sekunderade skulle gärna se att Sida och UD erbjuder möjligheter att använda sin kunskap i nya tjänster som knyter an till vad de har arbetat med under sekunderingen (intervju 15, 21–22, 27, 29, 31).

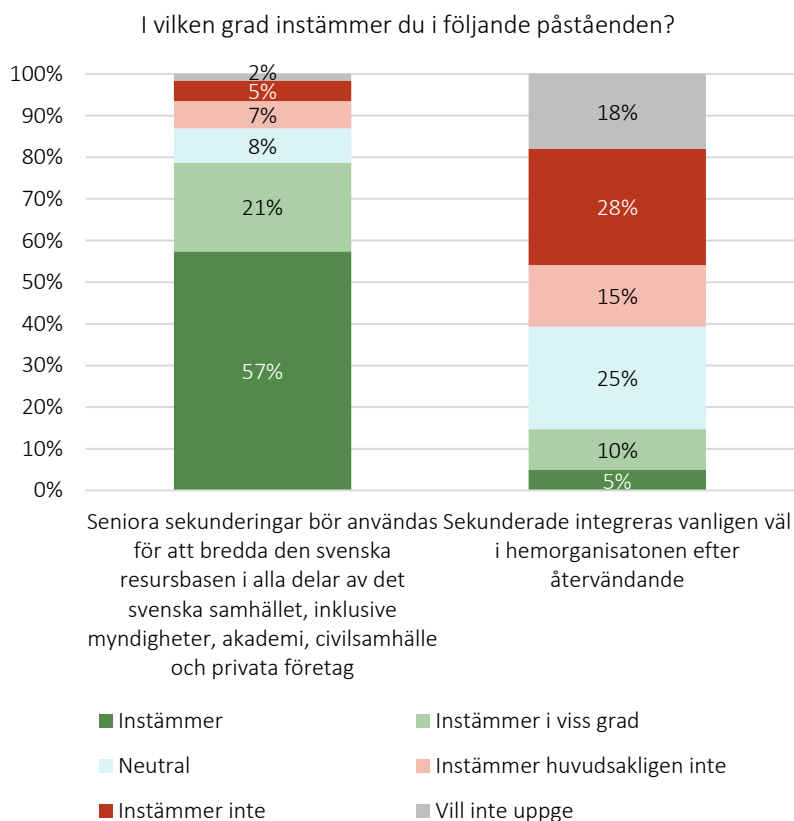
I intervjuer framgår också att många sekunderade upplever en otydlighet kring hur deras erfarenhet systematiskt kan tillvaratas efter avslutad sekundering när de återvänder till sin hemmaorganisation. Det finns en oro att deras nyfunna erfarenheter inte kommer att tillvaratas på ett strukturerat sätt (intervju 31). Detta uttrycktes också i utvärderingens enkät, där bara 15 % uppgav att de anser att sekunderade generellt sett integreras väl i hemorganisationen vid återvändandet. UD och Sida är arbetsplatser med kontinuerlig rotation mellan olika tjänster men de flesta sekunderade som vi intervjuade skulle gärna se att deras erfarenhet tillvaratas när de kommer tillbaka på ett sätt som möjliggör att de kan bidra med kunskap och erfarenhet från sekunderingen.

I ett flertal intervjuer föreslås att den sekunderade erbjuds en tjänst på den multilaterala enheten i de fall där syftet främst är att återföra kunskap om en FN-organisation, medan när syftet är att bidra till förändring genom sin specifika ämneskunskap bör den sekunderade kunna få återinträda eller få fortsätta inom sitt sak- eller ämnesområde (intervju 12, 31). Den övergripande observationen är att många sekunderade önskar att Sida och UD ska bli bättre på att tillvarata deras erfarenheter när de återvänder från en sekundering, och att det finns en strategi för hur de sekunderade ska användas. I linje med detta observeras också en övergripande upplevelse av personlig karriärsutveckling som inte institutionaliseras (intervju 15, 21–22, 27, 29, 31).

Vi har ovan noterat att en liknande problematik verkar finnas i såväl Finland som Tyskland. I Tyskland har detta formellt identifierats som ett problem som skall åtgärdas. En förordning från 2009 stipulerar att en framgångsrik sekundering skall ges särskild hänsyn vid befordran och utvärderingar från multilaterala organisationer skall inkluderas i underlaget till sådana beslut om befordran (The Federal Career Ordinance as amended on February 12, 2009, Federal Law Gazette Part I, No. 8, of February 13, 2009, § 33 II BLV).

Ett närliggande problem är att det finns en utmaning med att tillvarata och använda den kompetens och erfarenhet som förväntas återföras när den sekunderade personen har avslutat sin tjänstgöring. Enkätsvaren pekar på en tydlig förbättringspotential i detta avseende: av seniora sekunderade som återvänt från sin stationering uppgav hela 69 % att det var ganska eller mycket otydligt hur man skulle använda de färdigheter man tillägnat sig under sekunderingen i hemorganisationen. Det finns också en stor diskrepans mellan antalet svarande i enkäten som tycker att sekunderingar ska stärka resursbasen och de som tycker att hemvändande de facto integreras (Figur 11). Relaterad evidens är huruvida de sekunderade själva anser att de har bidragit till lärande och huruvida deras kunskap har gynnat karriären, vilket är också en indikator för tjänsternas attraktivitet (Figur 12).

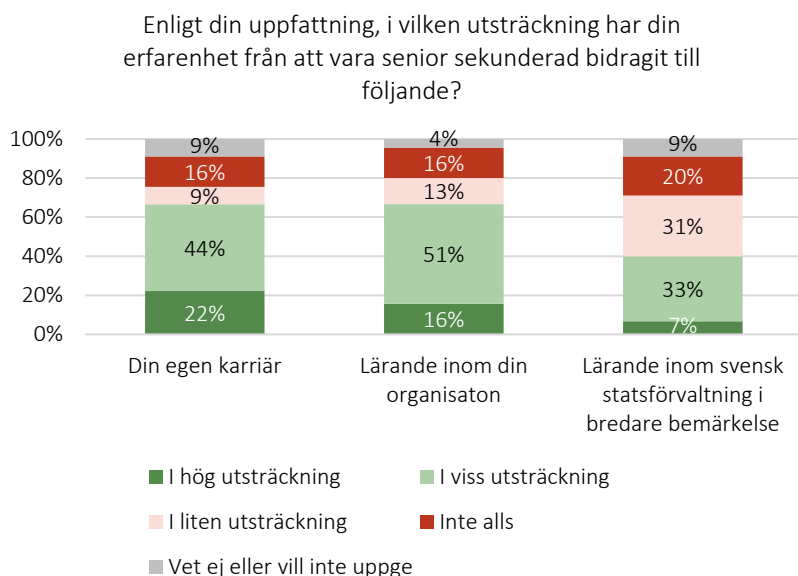
Figur 9: Integrering av hemvändande och lärande



Notering: N=61. Källa: Utvärderingens enkät.

Detta gäller inte endast påverkansarbete utan är också en bredare personalpolitisk fråga. Ett av flera huvudsakliga syften med att sekundera nationella experter till EU och till multilaterala organisationer är att återföra kunskap och erfarenheter till Sida och UD/Regeringskansliet, och här upplever flera sekunderade att det saknas tillräckligt bra system och rutiner för att tillvarata den kunskap som de har förvärvat under sin sekundering (intervju 15, 21–22, 27, 29, 31).

Figur 10: Upplevt bidrag till karriär och lärande



Notering: N=45. Källa: Utvärderingens enkät.

De sekunderades önskemål varierar, men ett tydligt budskap är att det finns en starkare koppling mellan den tjänst som den sekunderade erbjuds vid hemkomsten och inriktningen på sekunderingen (intervju 15, 21–22, 27, 29, 31). Det kan innebära att man jobbar med den specifika organisationen eller tematiska frågor i en specifik region. Många sekunderade uppskattar Sidas tematiska nätverksmöten och ser det som en chans att dela med sig av sin erfarenhet (intervju 21–22, 27, 29, 31). Dock upplever sekunderade uppföljningsmöten som otillräckliga för återföring av svensk kompetens och erfarenheter från sekunderingen (intervju 15, 21–22, 27, 29). Flera sekunderade lyfter en önskan om en mer fördjupad dialog som följs upp med konkreta aktiviteter eller deltagande i arbetsgrupper. Som förslag ges fler uppföljningsmöten och ett fördjupat avslutande avstämningsmöte med fokus på hur den sekunderades kunskap kan knytas till pågående planerings- och beslutsprocesser inom Sida och UD/RK som berör organisationer

och tematiska frågor som den sekunderade har erfarenhet ifrån. Ett bra exempel är när den sekunderade deltar i möten med både Sida och UD samtidigt och kan bidra till policydiskussioner (intervju 15, 21–22, 27, 29).

En aspekt av kunskapsåterföring gäller kontakten de sekunderade har haft med Sida och ambassaden under sin sekundering. Kontakten kan inte bara leda till ökad kännedom bland de sekunderade om Sidas prioriteringar i en större biståndspolitisk kontext utan kan även leda till lärande på hemmaplan. Kontakterna uppskattas explicit av många som vi intervjuade och flera personer efterfrågar att Sida jobbar mer strategiskt och systematiskt med att följa upp kontakten under sekunderingen (intervju 14–15, 21–22, 27, 29, 31).

Flera sekunderade indikerar i intervjuer att de kan bidra till Sidas eller Sveriges arbete i ett specifikt land eller globalt genom att dela med sig av sina erfarenheter som kan vara viktiga när Sida och UD tar fram nya strategier, eller nya perspektiv på specifika frågor som är relevanta för Sida och UD:s arbete med organisationer och tematiska områden (intervju 21–22, 27, 29, 31). Flera sekunderade uppmanar att sköta uppföljningen av sekunderingar på ett mer systematiskt sätt för att öka lärandet om vad som är strategiskt och vad som har fungerat, samt effekterna av en sekundering (intervju 14–15, 21–22, 27, 29, 31).

Sammanfattningsvis understryker intervjumaterialet de framgångsfaktorer som vi identifierade i vårt teoretiska ramverk (Figur 2). Rekrytering, strategisk placering, samt analys och förberedelse för den lokala kontexten påverkar de sekunderades möjligheter att göra skillnad i normativt påverkansarbete.

6 Slutsatser och rekommendationer

I detta kapitel presenterar vi våra slutsatser (kap. 6.1) med avseende till alla tre forskningsfrågor. Därefter härleder vi rekommendationer utifrån studiens iakttagelser (kap. 6.2).

6.1 Slutsatser

Den övergripande slutsatsen är att seniora sekunderingar är ett effektivt instrument i svenskt påverkansarbete under rätt förutsättningar och omständigheter. Resultaten av seniora sekunderingar varierar med avseende på dess påverkanseffekter. Det finns inga entydiga mönster. Det krävs ett systematiskt omtag för att arbetet med seniora sekunderingar ska få ett större genomslag som främjar svenska biståndspolitiska prioriteringar. De viktigaste åtgärderna är att seniora sekunderingar används strategiskt för svenskt påverkansarbete med en tydlig förändringsteori i grunden, samt en större samordning med mottagarorganisationerna.

Utvärderingen visar att under sekunderingen vilar ett stort ansvar på dem som sekunderas att hitta lämpliga former för påverkansarbete, snarare än att befintliga strukturer och rutiner ger stöd till att uppnå förväntade påverkanseffekter. Det finns idag en alldeles för stor tilltro till att värdegrunden hos dem som sekunderas är tillräcklig för att skapa önskvärda påverkanseffekter. Utvärderingen visar dock att det krävs än mer strategiskt tänk och samordning för att åstadkomma systematiskt genomslag för Sveriges biståndspolitiska prioriteringar.

Den första utvärderingsfrågan syftade till att undersöka i vilken utsträckning sekunderingar inom programmen MSS och SNE har bidragit till resultat i svenskt påverkansarbete (kapitel 4).

Vi hittar evidens för resultat i strategiskt påverkansarbete i fyra av sex studerade fall, därav tre framgångsrika inom MSS och en framgångsrik inom SNE. I de fall där vi har kunnat påvisa resultat kan de identifieras både på organisationsnivå, främst genom ökad kapacitet, på relationsnivå mellan mottagarorganisationen och samarbetspartners genom ny kunskap och normspridning, samt även på förändrade arbetssätt inom mottagarorganisationen. Tillsammans har resultaten bidragit till att stärka genomslaget för svenska biståndspolitiska prioriteringar. Resultaten visar dock även på hinder för ett mer systematiskt och strategiskt påverkansarbete för att få genomslag för svenska biståndspolitiska prioriteringar. Dessa hinder undersöktes närmare i förhållande till andra utvärderingsfrågan.

Den andra utvärderingsfrågan syftade till att undersöka hur seniora sekunderingar inom MSS och SNE kan användas för bästa möjliga resultat i svenskt påverkansarbete, baserat på såväl svenska som utländska erfarenheter (kapitel 5).

Utvärderingen konstaterar att det finns ytterligare utrymme för Sida och UD att förbättra förutsättningarna för strategisk placering av seniora sekunderingar genom att stärka behovsanalysen av den lokala kontexten och förbättra dialogen med mottagarorganisationerna. Strategiska placeringar av sekunderingar styrs dels av svenska biståndspolitiska prioriteringar, samt dels av en gemensam och samordnad analys av Sida och UD som vägleder arbetet med att identifiera möjligheter för seniora sekunderingar. Det kan gälla prioriteringar med avseende på länder, tema, organisationer, och specifika frågor som ska styra valet av seniora sekunderingar.

Baserat på dessa insikter fungerar MSS och SNE mest effektivt när tjänsten är strategiskt placerad och det finns en ömsesidighet mellan Sida/UD och mottagarorganisationen om varandras intressen och prioriteringar. I vilken utsträckning en senior sekundering får genomslag för svenska prioriteringar styrs också av Sida och UDs kunskap om mottagarorganisationens kapacitet och förmåga att ta emot och integrera en senior sekundering för att bidra till mottagarorganisationens verksamhet. Utvärderingen konstaterar att

processen för MSS är mer proaktiv än den för SNE-programmet, vilket leder till en mer genomtänkt placering i en mer gynnsam kontext. Detta återspeglas i resultaten i normativt påverkansarbete: resultat har enbart kunnat fastställas i ett av tre fall inom SNE, men inom samtliga tre fall inom MSS.

Internationella erfarenheter visar bland annat att en förutsättning för effektivt användande av sekunderingar är att de ingår i en genomtänkt övergripande strategi för påverkansarbetet, gärna inom ramen för en *Theory of change*. Vi anser att målbilderna också skulle kunna belysa betydelsen av en dokumenterad behovsanalys av mottagarorganisationen och en förändringsteori om hur en sekundering kan bidra till önskad förändring inom organisationen och/eller den lokala verksamheten.

Vi anser att målbilderna är svåra att operationalisera och därför är det än viktigare att arbetsbeskrivningen för en sekundering genomsyras av ett strategiskt perspektiv. När arbetsbeskrivningarna omfattar olika arbetsuppgifter inom flera olika ämnes- och tekniska områden såsom rådgivning, utbildning, projekthantering, och kommunikation blir både matchningen av kandidater till arbetsbeskrivningen svårare, och det tar längre tid att komma in i sin nya roll för att börja leverera. En grundlig behovsanalys av den lokala kontexten bör öka förutsättningarna för en bra matchning mellan kandidater och arbetsbeskrivningen för en sekundering. Dessutom skulle matchningen främjas av en nära dialog mellan Sida och mottagarorganisationen.

Utvärderingen har identifierat fem områden som kan stärka effektiviteten av strategiskt påverkansarbete genom en senior sekundering:

1. Sekunderingarna ingår i en genomtänkt övergripande strategi för påverkansarbete inom det övriga utvecklingssamarbetet, som är tydligt kopplat till arbetsbeskrivningarna.
2. Tydlighet vad gäller Sveriges avsikter med normativt påverkansarbete gentemot mottagarorganisationen.

3. Tydlighet gentemot de sekunderade själva vad gäller förväntningar på normativt påverkansarbete, även inom kursverksamhet inför sekunderingen.
4. Sekunderingens senioritet och tidsperiod för sekundering. Sverige bör eftersträva en högre nivå på sekunderingar för att åstadkomma en ökad strategisk påverkan.
5. Tillgången på lämpliga kandidater (är det tillräckligt attraktivt att söka sekunderingar?). Det är rimligt att sekunderingar inte begränsas till utvalda svenska myndigheter och Regeringskansliet då syftet bland annat är att bidra till att främja genomslag för svenska biståndspolitiska prioriteringar och bidra med kompetens och verka för förbättrad kvalitet inom EU:s utvecklingspolitik och utvecklingssamarbete. Det kräver en bred resursbas som omfattar många experter och kandidater för att kunna erbjuda svenska sekunderingar med en hög och relevant kompetens. Svensk expertis inom akademien, civilsamhället, och näringslivet kan ytterligare öka genomslaget för svenska biståndspolitiska prioriteringar och bidra med kompetens och verka för förbättrad kvalitet inom mottagarorganisationerna.

Utvärderingen visar på att seniora sekunderingar får högre genomslag (kunskapsspridning, normspridning, samt förändrade arbetssätt) när den lokala kontexten beaktas vid en sekundering, genom att beakta följande fem aspekter:

1. Mottagarorganisationens kapacitet att driva för Sverige centrala policyområden och prioriteringar.
2. Ledningens engagemang och strategiska tänk kring hur en senior sekundering ska användas.
3. Gemensamma intressen och prioriteringar mellan Sida/Regeringskansliet och mottagarorganisationen.
4. Möjligheten till mentorskap i mottagarorganisationen.
5. Förankra den seniora sekunderingen med ledarskapet och inte bara personalavdelningen.

Den tredje utvärderingsfrågan syftade till att undersöka vilka centrala principiella och praktiska avvägningar görs i användandet av seniora sekunderingar inom MSS och SNE och vilka (potentiellt oförutsedda) konsekvenser får de för resultat i svenskt påverkansarbete.

Vi identifierade tre huvudsakliga principiella och praktiska målkonflikter eller avvägningar som var för sig har konsekvenser (kapitel 2.2.4). Dessa målkonflikter undersöktes särskilt i kapitel 3.

Den första gäller avvägningen mellan att *åstadkomma kumulativa effekter genom flera sekunderingar* eller att *värna om mottagarorganisationers oberoende*. Det handlar principiellt om det faktiskt finns en målkonflikt huruvida givare ska låta mottagarorganisationen bestämma vilka sekunderingar de vill ha inom ramen för Sveriges finansiering. Med andra ord finns det en inneboende målkonflikt kring att samtidigt värna om obundet bistånd och använda svenska seniora sekunderingar för att främja genomslaget för svenska biståndspolitiska prioriteringar. Vi anser att seniora sekunderingar kan vara ett strategiskt instrument för att påverka såväl mottagarorganisationer som deras samarbetspartners. I grund och botten handlar det om att inta en pragmatisk inställning till användningen av seniora sekunderingar inom MSS- och SNE-programmen.

Sverige har mycket att erbjuda med avseende på sin resursbas med kvalificerade personer med expertis som är till nytta för mottagarorganisationerna och det multilaterala systemet och EU. Kan Sverige dessutom genom högt kvalificerade sekunderingar påverka normer och värderingar som sätter ramar för policyutveckling och strategier så är det ett mervärde, och inte en målkonflikt. Det handlar främst om att föra en dialog med mottagarorganisationerna om vad som är deras behov och prioriteringar, och sedan förbereda dem som sekunderas på ett så ändamålsenligt sätt som möjligt för att öka deras förmåga att effektivt påverka policy- och strategiprocesser, och genomföranden av dessa.

Obundet bistånd kring seniora sekunderingar är därför inte ett alternativ utan svenska seniora sekunderingar till EU, FN, Världsbanken och andra multilaterala organisationer ska ses som ett strategiskt instrument tillsammans med de övriga biståndspolitiska instrumenten som är av mer obunden karaktär. Vi har visat att mottagarorganisationer i flera fall är positiva till att ta emot sekunderingar och ha en nära dialog med givare och Sida. I vissa fall har en mer regelbunden och närmare dialog dessutom efterfrågats av mottagarorganisationerna för att kunna peka på betydelsen av sekunderingar för deras organisationers verksamhet.

När det gäller huruvida Sverige önskar att sekundera till samma mottagarorganisation under flera år så är mer en praktisk fråga och avvägning. Det är svårt att åstadkomma kumulativa effekter genom sekunderingar oavsett antal sekunderingar och den totala sekunderingsperioden då det finns flera faktorer som ligger bortom en sekunderings kontroll och inflytande. Det är dock rimligt att anta att flera sekunderingar till samma organisation, eller inom samma tematiska område eller land har större möjligheter att skapa hållbara effekter.

Vår slutsats är att det finns utrymme för Sida och UD att strategiskt placera flera seniora sekunderingar under en längre tidsperiod inom prioriterade organisationer som är av särskilt intresse för Sverige. Seniora sekunderingar är ett relevant och effektivt instrument under rätt förutsättningar.

Den andra avvägningen handlar om balansen mellan att *hålla kontakt med de sekunderade under utsändningsfasen* och *värna om sekunderingens integritet*. Med hänsyn till de regler som styr en sekundering till EU och FN så finns det begränsningar kring hur Sida/UD kan upprätthålla kontakt med den som sekunderas. Men inom ramen för detta finns det dock fortfarande utrymme för Sida och UD att vara tydliga med vad de vill uppnå med sekunderingarna. Vi anser att det finns en alltför stor försiktighet hos Sida och UD att kommunicera med den som sekunderas under hens sekundering för att värna om mottagarorganisationernas integritet och om oberoende och lojalitet

för den som sekunderas. Fallstudierna visade på att de sekunderade upplevde ingen målkonflikt kring sin lojalitet med den nya arbetsgivaren.

Vår analys indikerar att Sida och UD bör kommunicera tydligare gentemot de sekunderade kring vilka förväntningar som finns kring relationen mellan Sida/UD och den som sekunderas, samt regelbundet uppdatera de sekunderade om hur deras arbete passar in i pågående arbete från svensk sida för att uppnå specifika biståndspolitiska mål i en viss kontext. Flera sekunderingar, däribland de fall där vi inte har kunnat hitta effekter i normativt påverkansarbete utöver kapacitetsstärkandet, kännetecknas av brist på kontakt mellan Sida och de sekunderade under utsändningsfasen. Det finns sekunderade som upplever att en regelbunden och förbättrad kommunikation med Sida kunde ha förbättrat deras förutsättningar för ett effektivt strategiskt påverkansarbete.

Vår slutsats är att Sida och UD bör stärka relationerna med de som sekunderas under sekunderingen genom regelbunden kommunikation och aktiviteter, samt att målbilden kring påverkansarbete för den enskilde sekunderingen förtydligas. Denna slutsats länkar till erfarenheterna från utlandet, som kan användas som inspiration i att formulera en tydlig förändringsteori samt ett mer *strategiskt tänk* kring vilka normativa mål som ska uppnås med specifika sekunderingar.

Tredje avvägningen är mellan att sekundera personer med nyckelkompetens i den egna organisationen för att stärka mottagarorganisationens kapacitet, men då själv förlora denna kompetens under utsändningsfasen. Det är en praktisk målkonflikt som bör noga övervägas. Dessutom finns det flera avväganden som är kopplade till balansen mellan en tillräckligt stor och kvalificerad svensk resursbas och att kunna möta efterfrågan hos mottagarorganisationer.

Det kan vara svårt att finna en kandidat i Sverige som matchar en specifik kompetens som mottagarorganisation efterfrågar när denna kompetens är lika eftertraktad i Sverige. Det kan gälla framför allt kompetenser inom expertmyndigheter. Det betyder bland annat att Sida och UD bör överväga att utöka den svenska resursbasen med fler experter från flera olika expertmyndigheter, samt inrikta sig på tematiska områden där det finns gott om kandidater.

Strategiska placeringar av seniora sekunderingar styrs främst av vad som är svenska biståndspolitiska prioriteringar, och därefter vad som är mottagarorganisationernas behov och prioriteringar. Det ska matchas med den svenska resursbasen som redan finns, men den bör också utvecklas. Det betyder att Sida och UD behöver planera på längre sikt och förstå hur utbudet av specifik expertis ser ut på olika områden som Sverige prioriterar. Det kan bland annat handla om en närmare dialog och samarbete med olika expertmyndigheter så att de har möjlighet att förbereda sig för att undvika att sekunderingar påverkar deras verksamhet negativt.

Rekryteringen av en sekundering är en av tre nyckelfaktorer till en lyckad sekundering. En annan nyckelfaktor är att den som sekunderas är strategisk placerad vilket betyder att tjänsten är strategisk för Sveriges intressen. Det betyder att arbetsbeskrivning måste vara tydlig och knyta an till Sveriges intressen. Då rekryteringen sker delvis med hänsyn till arbetsbeskrivningen så är det viktigt att resursbasen inte är för liten och begränsad utan att det finns ett urval av både tillgängliga och kvalificerade kandidater.

Det finns också flera avväganden kring rekryteringen av kandidater då det gäller att finna en balans mellan teknisk expertis och diplomatisk färdighet för att kunna navigera i multilaterala organisationer och i länders politiska kulturer. Sedan ska det finnas en god balans mellan könen, och det finns stor anledning för Sida och UD att underlätta för seniora sekunderingar så mycket som möjligt då de som sekunderas är äldre med familjer och partners som den som sekunderas måste ta hänsyn till. Sida och UD bör se över sina rutiner för personalansvar för att möjliggöra att svenska

sekunderade erbjuds en rimlig trygghet och säkerhet för deras egen och sina familjers hälsa vid krissituationer. Därutöver är det viktigt att ta hänsyn till deras möjligheter att smidigt återintegreras när de återvänder till sin myndighet vid hemkomst.

Vår slutsats är att Sida och UD bör överväga att utöka den svenska resursbasen och samtidigt stärka samordningen med dessa expertmyndigheter, RK och Sida för att kunna ha ett tillräckligt stort urval av kandidater för seniora sekunderingar. Vi konstaterar också att storleken och kvaliteten på den svenska resursbasen styrs av villkoren för dem som sekunderas.

6.2 Rekommendationer

Med utgångspunkt i studiens slutsatser presenteras i följande avsnitt åtta rekommendationer för att förbättra arbetet med sekunderingar inom MSS och SNE för att uppnå bästa möjliga resultat i svenskt påverkansarbete. Flera av dessa rekommendationer är sannolikt kostnadsdrivande. Vi anser att det är motiverat att utöka budgeten givet att den tydliga målsättningen med både MSS- och SNE-programmen att uppnå normativ påverkan uppnås endast delvis i dagsläget. Som vi diskuterat i föregående avsnitt bidrar begränsningar i rekrytering, strategisk placering samt analys av och förberedelse för den lokala kontexten idag till att den önskade effekten av sekunderingar inte blir så stor som den annars kunnat bli. Denna övergripande slutsats motiverar åtta specifika rekommendationer.

Rekommendation 1: Vidareutveckla en genomtänkt övergripande strategi för påverkansarbete där sekunderingar ingår

En övergripande slutsats av vår studie är att även om Sverige överlag använder sekunderingar effektivt för att påverka multilaterala organisationer i för Sverige prioriterade frågor så kan detta arbete förbättras genom ett mer medvetet och sammanhållet arbete med den strategiska dimensionen. Nedan presenterar vi sex konkreta

rekommendationer, men dessa bör ej ses som isolerade förbättringspunkter utan som del av en helhet. Vi rekommenderar därför att UD och Sida utreder möjligheten att ta fram en särskild övergripande strategi för påverkansarbetet som lyfter och vidareutvecklar existerande planeringsdokument som ”Målbild för Sidas sekunderingar av nationella experter” (Sida 2021) och bygger på en uttalad *Theory of change* och inkluderar en roll för sekunderingar, dels att tillsätta en senior tjänst som kan leda såväl detta arbete som löpande strategisk samordning mellan myndigheter, departement och mottagande organisationer. Vi har här lyft de brittiska och finska exemplen som något att titta på för inspiration.

Konkret anser vi att Sida och UD bör överväga att tillsätta en tjänst på Sida och/eller UD med större mandat och resurser att ta ett strategiskt helhetsgrepp på sekunderingar och föra en dialog med mottagarorganisationerna inom MSS- och SNE-programmen för att öka möjligheterna för än mer strategiska placeringar inom mottagarorganisationerna. Alternativt skulle detta kunna genomföras med ökade befogenheter för en redan befintlig tjänst på Sida, såsom enhetschefsrollen för multilateral samordning eller de seniora handläggarna. Genom den nya tjänsten skulle Sverige mer kraftfullt kunna föra en strategisk dialog med ledningen för utvalda EU-generaldirektorat som INTPA och ECHO om Sveriges ambitioner och prioriteringar för att stärka matchningen av strategiska sekunderingar. Denna möjlighet diskuterar vi i samband med nästa rekommendation.

Rekommendation 2: Kommunícera tydligare mål i påverkansarbetet gentemot mottagarorganisationen

Analysen av intervju- och enkätmaterialen illustrerar att Sida behöver vara tydligare i kommunikationen av sina intressen och mål för att kunna öka den normativa påverkan genom sekunderingar. De utländska erfarenheterna, kartlagda genom intervjuer med utländska och internationella tjänstemän, har visat att andra länder är tydligare i kommunikationen av sina intressen och mål. I synnerhet för mer seniora sekunderingar verkar det finnas en förväntan från

Regeringskansliet och Sida att man helt enkelt kan reagera på utlysningar för sekunderingstjänster utan att påverka arbetsbeskrivningen strategiskt. Vidare verkar det finnas en förväntan att den sekunderade i fråga har kunskap kring mål och förväntningar, i synnerhet gällande mer diffusa önskemål om att sekunderade skall främja svenska normer och värderingar. Vår analys föreslår dock att en upplevd otydlighet av Sveriges mål och intressen, både bland sekunderade och internationella organisationer, begränsar effekter i det normativa påverkansarbetet.

För att öka effekter i det normativa påverkansarbetet behöver målet med en sekundering framgå redan i arbetsbeskrivningen. Sida behöver därför bli tydligare i sin kommunikation gentemot EU och FN angående svenska intressen med en sekundering, något som intervjuer med internationella tjänstemän föreslår att dessa organisationer är mottagliga för.

Denna åtgärd kräver en mer strategisk dialog med UD och mottagarorganisationen för att kunna ta fram tydligare arbetsbeskrivningar. Vidare behöver målbildsbesluten användas mer proaktivt och strategiskt för att påverka arbetsbeskrivningarna. Denna rekommendation kräver inte fler personaladministrativa resurser, utan snarare viljan att ge uppdrag till högre tjänstemän inom Sida samt strategisk kommunikation med de internationella organisationerna.

Rekommendation 3: Utöka den svenska resursbasen bortom statliga organisationer

Analysen av intervju- och enkätaterialet har belyst en praktisk avvägning mellan att stärka den svenska eller den inhemska resursbasen, vilket tydligt begränsar positiva effekter i påverkansarbetet. Denna begränsning grundar sig delvis i att Sida enbart kan sekundera från Regeringskansliet och Sida, samt fyra ytterligare myndigheter inom MSS, och enbart från Sida och Regeringskansliet inom SNE, där analysen av utländska dokument visar att andra länder använder sig av fler och bredare sekunderingar. En smal

rekryteringsbas begränsar vilka som kan sekunderas samt vart, vilket kan ha en negativ påverkan på sekunderingars effekter i det normativa påverkansarbetet.

För att öka effekter i det normativa påverkansarbetet rekommenderar vi, mot denna bakgrund, att Sida sekunderar utifrån en större resursbas som omfattar mer än statliga organisationer. Vi rekommenderar att bredda resursbasen till att inkludera experter från kommuner, landsting, universitet och forskningsinstitut, civilsamhällsorganisationer, samt näringslivet. Detta skulle innebära i huvudsak två fördelar för svenskt påverkansarbete: (1) Att fler personer än i dagsläget kan sekunderas; och (2) Att man kan sekundera mer strategiskt och utöka sekunderingar bortom den engelskspråkiga delen av världen. Detta kan även ha positiv påverkan för ett annat mål med sekunderingar, nämligen att öka kapaciteten inom multilaterala organisationer.

Ytterligare ett sätt att utöka den svenska resursbasen på sikt är att göra det mer attraktivt att söka sekunderingar. Vi framför rekommendationer i detta syfte nedan (rekommendation 7).

Dessa åtgärder förutsätter, av flera orsaker, att Sida kan öka sina personaladministrativa resurser. Sida skulle till exempel behöva hantera fler rekryteringsprocesser samt intervjua fler sökanden med olika bakgrund. Det skulle också kräva större samordning för att uppnå kunskapsåterföring, vilket är ett av målen med sekunderingsarbete.

Rekommendation 4: Bättre samordning mellan Sida och Regeringskansliet för att förtydliga länken mellan sekunderingar och det övriga biståndssamarbetet

Vår analys avslöjar att det råder väldigt skilda uppfattningar i praktiken angående hur väl Sidas och Regeringskansliets samordning av sekunderingar fungerar. Dokument-, intervju- och enkät-materialet illustrerar att det i dagsläget är otydlig hur sekunderingar

relateras till det övriga biståndssamarbetet, vilket försvårar för den sekunderade att förstå sin arbetsroll. Detta, i sin tur, underminerar effekter i det normativa påverkansarbetet.

Skulle Sida och UD välja att följa vår rekommendation om att tillsätta en senior tjänst med övergripande ansvar för strategi och samordning av internationella sekunderingar skulle denna person givetvis vara central för att förbättra samordningen mellan Sida och Regeringskansliet. Annars rekommenderar vi att UD och Sida använder den existerande styrgruppen mer strategiskt för att operationalisera målbildsbesluten i arbetsbeskrivningen för varje enskild sekunderingsprocess. Dialogen är central för att kunna få en strategi på plats som förtydligar hur sekunderingar bör användas för att uppnå normativa mål i det bredare utvecklingssamarbetet, till exempel inom ramen för dialog och kapacitetsutveckling.

Denna åtgärd kräver mer frekventa möten för att kunna etablera rutiner för att prata om varje enskild sekunderingsprocess i relation till utvecklingssamarbetet i stort. Detta innebär att Sida, UD och styrelsegruppen är i behov större personaladministrativa resurser.

Rekommendation 5: Förbättra förberedelser inför sekunderingar

Vår analys indikerar att Sida arbetar mer aktivt med att förbereda de sekunderade än att förbereda mottagarorganisationen. Den deltagande observationen, intervju- samt enkätmaterialen illustrerar dock att nuvarande förberedelser av sekunderade är otillräckliga. Sekunderade inom samtliga sex fallstudier av sekunderingsprocesser som vi undersökt vittnar om upplevelser av att de behövde mycket tid för att förstå den lokala kontexten och för att förstå sina egna arbetsuppgifter. Detta påverkar den sekunderades förmåga att bidra till effekter i normativt påverkansarbete under sekunderingens första 1–1,5 år.

Vi rekommenderar förbättringar i utresekursen genom att förbereda de utsända i mer detalj om kulturskillnader, informella normer och arbetssätt inom FN- och EU-systemet för att stärka förmågan hos de sekunderade att driva specifika strategiska frågor. På det sättet kan

sekunderingar knyts närmare övriga svenska myndigheters, EU:s och FN:s arbete med specifika policyfrågor. Flera respondenter som själv varit sekunderade eller som jobbar med sekunderingar vittnar om att Sida och Regeringskansliet inte lyckas använda svenska resurser inom EU och FN-systemet till att förstå den politiska dynamiken inom dessa organ, vilket också bidrar till en otillräcklig förberedelse.

Denna åtgärd kräver att Sida lyckas förtydliga vad man vill uppnå med sekunderingar (rekommendation 2) och att man bättre lyckas tillvarata tidigare sekunderades erfarenheter. I dagsläget sker ingen eller endast begränsad kunskapsåterföring i många sekunderingsfall. Detta kan förändras genom tillfråga tidigare sekunderade att dela med sig av sina erfarenheter om hur man effektivt kan arbeta med påverkansarbete inom EU och FN.

Rekommendation 6: Förbättra kontakten under sekundering mellan Sida och de sekunderade

Analysen visar ytterligare att flera sekunderade personer och EU-tjänstemän upplever Sverige som överdrivet försiktiga i användningen av sekunderingar som strategiska informationskanaler. Samtidigt vittnar en majoritet av nuvarande eller tidigare sekunderade i enkätundersökningen att de upplever en avvägning mellan målet att respektera de sekunderades oberoende å ena sidan, och en ambition från Sida och Regeringskansliet att hålla en nära kontakt med den sekunderade under utsändningen å den andra. Bristande kontakt med de sekunderade leder också till att många känner sig bortglömda och att de saknar insikt om pågående processer i Sverige och hur dessa skulle kunna förstärkas genom den sekunderades uppdrag inom EU och FN. Däremot framgår det i flera intervjuer att de flesta länder använder sina sekunderingar för strategiska ändamål för att inhämta information, föra en dialog, samt främja sina egna intressen.

Vi rekommenderar att öka kontakten under utsändning på ett systematiskt sätt för att förbättra både den sekunderades kunskap om Sveriges prioriteringar och avsikter med sekunderingen, samt för att förbättra lärande på hemmaplan utifrån den sekunderades expertis. Att förstärka kontakten mellan sekunderade och Sida under utsändningsfasen innebär att man kan tydliggöra länken mellan sekunderingen och det övriga biståndspolitiska samarbetet.

För att möjliggöra tätare uppföljning av den sekunderade skulle denna åtgärd kräva en ökad vilja samt ökade personaladministrativa resurser för Sida. Detta kräver att arbeta aktivt med att utveckla en syn på sekunderingar som ett strategiskt instrument för att främja egna intressen i den mån det är möjligt, samt att öka förståelse och kapacitet för att ta hand om sina sekunderade personer och stödja dem i deras arbete. Vi rekommenderar att Sida utforskar möjligheterna att följa exemplet från brittiska DFID, där man tydligt avsatt 10 % av sekunderades tid för kontakter med deras hemorganisation.

Rekommendation 7: Utveckla en strategi för att förbättra lärande inom den svenska resursbasen

Vår analys av intervju- och enkätmaterialen illustrerar tydligt ett bristfälligt lärande av tidigare sekunderingar kring hur framtida sekunderingar kan förbättras. Visserligen reformerades sekunderingsarbetet 2014 och utresekurserna har sedan dess förbättrats, men trots detta är kunskapsåterföring ett bestående problem. Hemvändande sekunderade personer får ofta inte fortsätta att arbeta med frågor som de hanterat under sin utlandstjänstgöring, och det finns en oro bland sekunderade att hemvändande personers kunskap, erfarenheter och kontakter inte tillvaratas på ett systematiskt vis. Detta i sin tur sänker sekunderingars prestige samt lärande för att förbättra processen. Vår samlade analys är att man därför går miste om värdefullt lärande kring hur sekunderingar i påverkansarbetet kan förbättras.

Mot denna bakgrund är vår rekommendation att erkänna hemvändning och kunskapsåterföring som ett centralt mål med sekunderingar, och att lämna den rådande rotationsprincipen för att istället arbeta mer strategiskt med kunskapsåterföring. Detta kan förbättras såväl under sekunderingen som efter avslutad tjänstgöring utomlands. Under sekunderingen kan den utlandsplacerade erbjudas möjligheter att bidra till utbildning och förberedelse av framtida sekunderade samt ökade möjligheter att delta i arbetsgrupper och konkreta aktiviteter som seminarier (se även rekommendation 6 ovan).

Den största möjligheten till förbättring finns emellertid i samband med hemvändandet. Vi rekommenderar fördjupade avslutande avstämningsmöten med uttalat fokus på att hitta en inplacering som erbjuder möjligheter för sekunderade att fortsätta att arbeta med liknande frågor som de jobbat med under sin utlandstjänstgöring. Detta kan kräva att man frångår rotationssystemet inom UD och Sida, vilket förstås är djupt förankrad i den svenska förvaltningstraditionen, men vi tror likväl att det vore ett bättre sätt att tillgodovara sekunderades erfarenheter. Vidare bör de sekunderades ”dagsfärskas” erfarenheter och kontakter bör i största möjliga mån användas genom att man knyter dem till pågående planerings- och beslutsprocesser inom Sida och UD/Regeringskansliet.

Slutligen är det viktigt att det lönar sig att söka sekunderingstjänster. Kan man göra det mer attraktivt att söka tjänsterna är det ett sätt att utöka den svenska resursbasen och göra det lättare att arbeta strategiskt med placeringar. Ett sätt att åstadkomma detta är att man tar större hänsyn till hemvändandes erfarenheter i utvecklings- och lönesamtal och att sekunderingar mer tydligt blir meriterande vad gäller framtida befordran.

Ett av flera huvudsakliga syften med att sekundera nationella experter till EU och till multilaterala organisationer är att återinföra kunskap och erfarenheter till Sida och Regeringskansliet, och här upplever flera sekunderade att det krävs en förbättring av nuvarande

system och rutiner för att kunna tillvarata den kunskap som de har förvärvat under sin sekundering. Vi tror att ovanstående rekommendationer gällande arbetet med att omhänderta deras kompetens skulle kunna fylla det syftet.

Rekommendation 8: Genomför regelbundna uppföljningar av sekunderingar

För att mer effektivt kunna använda sekunderingar på ett strategiskt vis krävs att hela styrkedjan fungerar, från mål och förberedelser till genomtänkta placeringar och kontakt/support under själva sekunderingarna samt god återföring av kompetens i den svenska resursbasen vid återvändandet. För att bygga in kontinuerlig utveckling krävs också att styrkedjan inbegriper återkoppling och lärande, vilket i sin tur kräver gott underlag i form av regelbundna uppföljningar. En indikation på att denna komponent i styrkedjan brister är att undersökningsteamet bitvis haft svårt att hitta underlag i form av genomförda uppföljningar och enkäter.

Vi understryker därför vikten av att Sida och/eller UD genomför regelbundna enkäter med sekunderade, samt att de del- och slutrapporter från sekunderade som Sidas Målbildspromemoria (Sida 2021) identifierat samlas in samt tydligt och konkret förankras i den ovan rekommenderade övergripande påverkansstrategin. Om detta material inhämtas och sammanställs kan det användas för att styra resurser mer effektivt och rätta till brister i systemet med sekunderingar. Den brittiska erfarenheten kan i detta fall fungera som en inspirationskälla. Där identifierades tack vare löpande uppföljningar och avrapporteringar tidigt brister i kontakten mellan sekunderade och hemorganisationen, vilket därefter åtgärdades med införandet av tid avsatt för det ändamålet. Vi tror att ett liknande uppföljningssystem för sekunderade kan bidra till att sekunderingar kan användas mer effektivt, särskilt om dessa ingår som ett led i en genomtänkt större strategi för påverkansarbete. Den seniora tjänst vi rekommenderar (se Rekommendation 1 ovan) skulle kunna ansvara för detta arbete.

Slutligen vill vi betona att ovanstående rekommendationer bör ses som en sammanhållen helhet. Vi tror att det finns utrymme att ytterligare förbättra användandet av sekunderingar i påverkansarbetet gentemot multilaterala organisationer. Varje enskild rekommendation kan bidra till en sådan förbättring, men utvärderingsteamets bedömning är att ett helhetsgrepp där ett strategiskt tänk kring sekunderingar genomsyrar processens alla faser – från målsättning och rekrytering till uppföljning och lärande – skulle ge långt större effekt.

Referenser

- ALLEA. (2017). The European Code of Conduct for Research Integrity.
<https://www.alllea.org/wp-content/uploads/2017/05/ALLEA-European-Code-of-Conduct-for-Research-Integrity-2017.pdf>
- Biermann, F., & Siebenhüner, B. (2009). Managers of Global Change: The Influence of International Environmental Bureaucracies. MIT Press, Cambridge.
- Brech, V., & Potrafke, N. (2014). Donor ideology and types of foreign aid. *Journal of Comparative Economics*, 42(1), 61–75.
- Bryman, A. (2018). *Samhällsvetenskapliga metoder*. Malmö, Liber AB.
- Bundesregierung. (2021). Siebter Bericht der Bundesregierung zur deutschen Personalpräsenz in internationalen Organisationen.
- Dellmuth, L., Gustafsson M-T., & Kural, E. (2020). Global adaptation governance: Explaining the governance responses of international organizations to new issue linkages. *Environmental Science & Policy*, 114, 204–215.
- Dellmuth, L., & Gustafsson, M-T. (2021). Global adaptation governance: how intergovernmental organizations mainstream climate change adaptation. *Climate Policy*, DOI: 10.1080/14693062.2021.1927661.
- Department for international development (DFID). (2020). Secondments to International Development Partners, Annual Review.
- Expertrådet för biståndsanalys (EBA). (2020). Anbudsinbjudan: Utvärdering av strategiska sekunderingar som en del av svenskt påverkansarbete. EBA: Stockholm.
- Ege, J. (2017). Comparing the autonomy of international public administrations: an idealtype approach. *Public Adm.* 95, 555–570.
- Egeberg, M. (1996). Organization and Nationality in the European Commission Services, *Public Administration*, 74(4), 721–735.

- Egeberg, M., & Trondal, J. (2018). Organization Structure, Demographic Background, and Actual Behaviour. I: Egeberg, M., & Trondal, J. (Red.), *An organizational approach to public governance*. (s. 53–71). Oxford University Press.
- Europakommissionen. (2008). Kommissionens beslut av den 12 november 2008 om bestämmelser för utstationering till kommissionen av nationella experter och nationella experter under utbildning (K(2008) 6866 slutlig).
- Europakommissionen. (2018). Ethics in Social Science and Humanities. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/6_h2020_ethics-social-science-humanities_en.pdf
- Europakommissionen. (2020). Working Better Together as Team Europe (through joint programming and joint implementation), Guidance – Tools and Methods Series Guidelines N°9.
- Hall, N. (2015). Money or the mandate? Why international organizations are engaging with the climate change regime. *Global Environmental Politics*, 15(2), 79–96.
- Hooghe, L. (2005). Several Roads Lead to International Norms, but Few via Socialization: A Case Study of the European Commission. *International Organization* 59 (4): 861–98.
- Johns, L. (2007). A Servant of Two Masters: Communication and the Selection of International Bureaucrats. *International Organization*, 61(2), 245–275.
- Kassim, H., Peterson, J., Bauer, M.W., Connolly, S. Dehousse, R., Hooghe, L., & Thompson, A. (2013). *The European Commission of the 21st Century*. Oxford: Oxford University Press.
- Koop, C., Reh, C., & Bressanelli, E. (2022). Agenda-setting under pressure: Does domestic politics influence the European Commission? *European Journal of Political Research*, 61(1), 46–66.
- Levin, P.T. (2009). The Swedish Model of Public Administration: Separation of Powers – The Swedish Style. *Journal of Administration and Governance*, 4(1), 38–46.

- Ljungman, C., Garcia, J.L., & Norén, J. (2020). Evaluation of the Swedish Resource Base. *Sida decentralised evaluation: NIRAS*, 2020(21).
- Mele, V., Anderfuhren-Biget, S. & Varone, F. (2016). Conflicts of Interest in International Organizations: Evidence from Two United Nations Humanitarian Agencies. *Public Administration*, 94, 490–508.
- Ministry for foreign affairs of Finland. (2020a). Theories of Change and Aggregate Indicators for Finland's Development Policy, ISBN 978-952-281-657-3.
- Ministry for foreign affairs of Finland. (2020b). Evaluation of Finnish Development Policy: Influencing Activities in Multilateral Organisations, Volume 1.
- Ministry for foreign affairs of Finland (2020c). Evaluation of Finnish Development Policy: Influencing Activities in Multilateral Organisations, Volume 2.
- Murdoch, Z. & Trondal, J. (2013). Contracted Government. Unveiling the European Commission's contracted staff. *West European Politics* 36(1):1–21.
- Murdoch, Z., Trondal, J. & Gaenzle, S. (2014). Building Foreign Affairs Capacity in the EU: The Recruitment of Member State. *Public Administration*, 92(1).
- Murdoch, Z., Trondal, J., & Geys, B. (2016). Representative bureaucracy and seconded national government officials in the European Commission. *Regulation & Governance*, 10(4), 335–349.
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/rego.12089>
- Nasra, S. (2011). Governance in EU Foreign Policy: Exploring Small State Influence. *Journal of European Public Policy*, 18(2), 164–180.
- OECD. (2020). 2020 Report on the DAC Recommendation on Untying ODA. DCD/DAC(2020)54/FINAL. Downloaded on May 30, 2022 from: [https://one.oecd.org/document/DCD/DAC\(2020\)54/FINAL/en](https://one.oecd.org/document/DCD/DAC(2020)54/FINAL/en)
- Rauh, C. (2016). A responsive technocracy?. Colchester, UK: ECPR Press.
- Shore, C. (2000). Building Europe: The Cultural Politics of European Integration. London and New York: Routledge.

- Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida). (2019a). Reviderad målbild för sekunderingar på mellan och senior nivå 2019–20.
- Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) (2019b).
Promemoria, Annex 1, *Reviderad målbild för sekunderingar på mellan och senior nivå 2019–2020*. Department for International Organisations & Policy Support (INTEM)/MULTI).
- Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida). (2021a). Målbild för Sidas sekunderingar av nationella experter till EU (Beslut).
- Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) (2021b). Fördjupad strategirapport för strategi för kapacitetsutveckling, partnerskap och metoder som stöder Agenda 2030 för hållbar utveckling (KAPAME) 2018–2020.
- Swedish Agency for development evaluation (SADEV). (2010). Utvärdering av den svenska strategin för multilateralt utvecklingssamarbete. SADEV, 2010(5).
- Thomson, R. (2008). National Actors in International Organizations: The Case of the European Commission. *Comparative Political Studies*, 41(2), 169–192.
- Trondal, J., Murdoch, Z. & Geys, B. (2015). On Trojan Horses and revolving doors. *European Journal of Political Research*, 54: 249–270.
- Trondal, J., Murdoch, Z., & Geys, B. (2018). How pre- and postrecruitment factors shape role perceptions of European Commission officials. *Governance* 31(1): 85–101.
- Utrikesdepartementet. (2018). *Strategi för kapacitetsutveckling, partnerskap och metoder som stöder Agenda 2030 för hållbar utveckling*. Regeringskansliet. https://www.regeringen.se/49ae3c/contentassets/ba9cd152d7d74eb4a496cd5dbb88b418/strategi_kapacitetsutveckling_webb.pdf
- Yi-Chong, X., & Weller, P. (2008). To Be, but Not to Be Seen: Exploring the Impact of International Civil Servants. *Public Administration*, 86(1), 35–51.
- Ørngreen, R., & Levinsen, K. (2017). Workshops as a Research Methodology. *Electronic Journal of E-learning*, 15(1), 70–81.

Appendix A. Enkätanalys

A1. Frågeformulär

Frågorna ställdes på engelska då det är arbetsspråket i de internationella organisationerna där enkäten genomfördes. För visualiseringarna i denna rapport har frågor och svar dock översatts till svenska.

Senior Secondments: Your Views

Welcome!

This survey is part of a study commissioned by the Swedish Expert Group for Aid Studies (EBA) and conducted by researchers at Stockholm University and Stockholm Policy Group AB.

The survey consists of three parts:

- I. Your own experiences with senior secondments
- II. Your own views on the aims of senior secondments
- III. Your own views on how Swedish senior secondments can be improved

There are no right or wrong answers to the questions; we are interested in your perceptions. For this reason, please fill in the questionnaire entirely on your own. You need to answer each question in the questionnaire to proceed, but "prefer not to say" is always available as an option.

Your anonymity is guaranteed. All responses will be treated as confidential and no answers will be attributed to specific persons, positions or work places in ways that would make individuals identifiable.

The results will be used for research on senior secondments by the following researchers:

Lisa Dellmuth, Associate Professor of International Relations at Stockholm University

Paul Levin, Associate Professor of International Relations and Director of the Institute for Turkish Studies at Stockholm University

Nicklas Svensson, Partner and Senior Consultant at Stockholm Policy Group AB

By clicking on the button below to proceed to the questionnaire, you consent to the use and storage of your data by these researchers in line with GDPR and Stockholm University policy.

How old are you?

- 18–24 years old
- 25–34 years old
- 35–44 years old
- 45–54 years old
- 55–64 years old
- 65–74 years old
- 75 years or older

What is your gender?

- Female
- Male
- Prefer not to say

What is the highest educational degree that you have attained?

- No formal education
- Primary school
- Secondary school

- University Bachelor's degree or equivalent
- University Master's degree or equivalent
- Doctorate

Where do you currently work?

- Ministry for Foreign Affairs (UD)
- Government Offices of Sweden (Regeringskansliet), other than UD
- Sida
- United Nations
- Non-UN multilateral organization
- Non-governmental organization (NGO)
- Private sector
- Other or prefer not to say

How many years have you worked for your current organization?

- 0–2 years
- 3–5 years
- 6–10 years
- 11–20 years
- 21–30 years
- 31–40 years

Do you work in...

- Mid-level management
- Top-level management
- If other, please specify: _____
- Prefer not to say

Over the course of your career, how long have you been involved in or worked with secondments in general (even if only sporadically), or been a secondee yourself? We realize that this can be hard to remember but please give your best estimate.

- Not at all
- 0–2 years
- 3–5 years
- 6–10 years
- 11–20 years
- 21–30 years
- 31–40 years
- Prefer not to say

In 2020 and 2021, how often have you personally deal with senior secondments in your own work? (This may have varied over time, but please provide the answer you find most accurate)

- More or less daily
- Weekly
- Monthly
- Several times a year
- Once a year or less
- I have not worked with senior secondments in 2020 or 2021
- I have been a senior secondee myself in 2020 or 2021
- Prefer not to say

Has your work with secondments in 2020 and 2021 been rather of an administrative or strategic nature?

- Wholly administrative
- Mostly administrative
- Equally administrative and strategic
- Mostly strategic

- Wholly strategic
- Prefer not to say

If you think about the senior secondment processes in the years 2020 and 2021 you have been involved with, how strongly do you perceive that Sida pursues the following formal or informal goals for the senior secondments when deciding on the thematic/geographical/organizational orientation and work descriptions?

	Very strongly pursued goal	Strongly pursued goal	Some- what pursued goal	Not pursued goal	a Prefer not to say
Strengthen expertise in multilateral target organizations	1	2	3	4	0
Strengthen the Swedish resource base, e.g. by contributing to learning across Swedish government, academia, civil society, and private firms	1	2	3	4	0
Improve civil servants' career prospects	1	2	3	4	0

	Very strongly pursued goal	Strongly pursued goal	Some- what pursued goal	Not pursued goal	a Prefer not to say
Improve informal contacts of national authorities to the multilateral target organizations	1	2	3	4	0
Pursue the Agenda 2030 goals	1	2	3	4	0
Promote innovative thinking in multilateral target organizations	1	2	3	4	0
Increased Swedish representation in multilateral target organizations	1	2	3	4	0
Pursue goals related to human rights	1	2	3	4	0
Pursue goals related to gender equality	1	2	3	4	0

In your opinion, how clear were the legal guidelines about senior secondments when you were seconded?

- Entirely Clear
- Rather clear
- Rather unclear
- Very Unclear
- Prefer not to say

In your opinion, how clear were the normative goals you should achieve as a secondee in the context of your own work?

- Entirely Clear
- Rather clear
- Rather unclear
- Very Unclear
- Prefer not to say

Looking to your entire career, what applies to you?

- I have been a junior secondee myself
- I have been a senior secondee myself
- I have not been a secondee myself
- Prefer not to say

Taken all appointments together, how long were you recruited as a senior secondee?

- Less than a year
- 1–2 years
- 2–3 years
- 3–5 years
- 6 years or more
- Prefer not to say

Where were you seconded to field, headquarters or both?

- Field
- Headquarter
- Both field and headquarters
- Prefer not to say

How long ago did your most recent position as a senior secondee start?

- Less than 2 years ago
- 2–5 years ago
- 6–10 years ago
- More than 10 years ago
- 6 years or more
- Prefer not to say

When you think about your most recent senior secondment, what was your motivation to apply? Please type a brief response here:

In your opinion, how clear were the legal guidelines about senior secondments when you were seconded?

- Entirely clear
- Rather clear
- Rather unclear
- Very unclear
- Prefer not to say

In your opinion, how clear were the normative goals you should achieve as a secondee in the context of your own work? Examples for normative goals could be gender equality or reproductive health.

- Entirely clear
- Rather clear
- Rather unclear
- Very unclear
- Prefer not to say

In your opinion, how clear was it to you how you could use the skills acquired during the senior secondment when you returned to your home organization?

- Entirely clear
- Rather clear
- Rather unclear
- Very unclear
- Have not yet returned from my secondment
- Prefer not to say

In your view, to what extent has your experience from being a senior seconddee contributed to the following:

	To a large extent	To some extent	A little	Not at all	Do not know or Prefer not to say
Your own career	4	3	2	1	0
Learning within your organization	4	3	2	1	0
Learning in Swedish government more broadly	4	3	2	1	0

Please think about your most recent senior secondment and briefly describe the factors that you feel helped or hindered your work with attaining the goals of the secondment.

Factors which you feel helped your work with attaining the goals of the secondment:

Factors which you feel hindered your work with attaining the goals of the secondment:

Please think about your most recent senior secondment and describe briefly the factors that you feel helped or hindered you from utilizing the experience gained during the secondment upon return. (Leave blank if you have not yet returned from the secondment).

Factors which you feel helped in utilizing the experience you gained during the secondment upon return:

Factors which you feel made it harder to utilize the experience gained during the secondment upon return:

SECONDEE MODULE END

Do you agree or disagree with the below statements?

	Disagree	Some- what disagree	Neutral	Some- what agree	Agree	Prefer not to say
Senior secondments should be regarded as a strategic tool to promote Swedish normative development policy goals in multilateral organizations.	1	2	3	4	5	0
Senior secondments should be used to broaden the Swedish resource base throughout Swedish society including government, academia, civil society, and private firms.	1	2	3	4	5	0
Senior secondments are generally well coordinated between UD and Sida.	1	2	3	4	5	0

	Disagree	Some- what disagree	Neutral	Some- what agree	Agree	Prefer not to say
Senior secondments are being effectively used to promote Swedish normative development policy goals.	1	2	3	4	5	0
Senior secondments should more effectively serve the purpose of political advocacy for Swedish development goals.	1	2	3	4	5	0
Secondees are generally well integrated in home institutions upon return.	1	2	3	4	5	0

In your opinion, to what degree is there a trade-off between the following pairs of objectives in Swedish senior secondments? By trade-off we mean that the pursuit of one tends to make the pursuit of the other more difficult.

Prioritize strengthening the Swedish resource base *versus* prioritize strengthening multilateral organizations' resource base

- No trade-off
- Some trade-off
- Strong trade-off
- Prefer not to say

Pursue normative goals through senior secondments *versus* building capacity in multilateral organisations.

- No trade-off
- Some trade-off
- Strong trade-off
- Prefer not to say

Pursue normative goals through senior secondments *versus* building capacity in national organisations.

- No trade-off
- Some trade-off
- Strong trade-off
- Prefer not to say

Respect secondees' independence when doing their work in the organization they are seconded to, *versus* keeping close contact to secondees during their appointment in the organization they are seconded to

- No trade-off
- Some trade-off
- Strong trade-off
- Prefer not to say

What do you think should be improved in the Swedish work with senior secondments? We are interested in any thoughts you may have. Please type your response here:

Which countries do you perceive as successful in using senior secondments?

Please choose up to three countries.			
---	--	--	--

Why do you perceive these countries as successful in using senior secondments? Please state your opinion briefly.

Thank you for your answers. If you have any more comments on your responses, or if you would like to give us feedback on this survey, please type it here:

This survey was part of an academic study commissioned by the Expert Group for Aid Studies (EBA).

We thank you very much for your time. Your participation was important to make this research work and to enable recommendations for the practice of Swedish senior secondments.

If you would like to contact us about this or any other aspect of this survey, please contact the principal investigator, Lisa Dellmuth, at lisa.dellmuth@su.se. She will respond to your email within five business days.

Thank you very much again for your contribution to this research project!

A.2. Enkättagarnas bakgrund och svarsfrekvens

Listorna sammanställdes av UD och Sida och enkäten skickades per e-post till samtliga 109 angivna och giltiga e-postadresser. Vi samlade in 55 svar, varav 8 var ofullständiga. Utöver det samlade vi in 13 svar via en öppen länk som fördelades av olika UD-departement bland utvalda medarbetare. Detta ger en svarsfrekvens på 50,4 % (Tabell A.2.1), vilket är en hög svarsfrekvens jämfört med andra webbenkäter bland tjänstemän. Detta indikerar att enkäten verkade intressant och viktig för personerna i policyfältet.

Tabell A.2.1: Svaren och svarsfrekvens

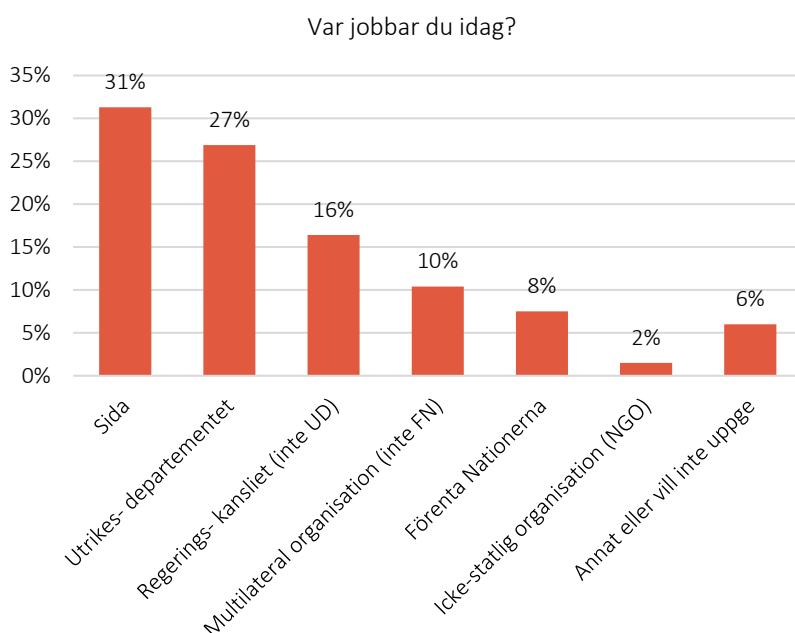
Inbjudan per e-post	
Totalt antal inbjudningar	118
Kunde inte levereras	9
Kompleta svar	47
Inkompleta svar	8
Samtliga svar	55 (svarsfrekvens: 50,4 % baserat på att inbjudan nått respondenten)
Inbjudan genom öppen webblänk	
Totalt antal inbjudningar	Okänt
Kompleta svar	10
Inkompleta svar	3
Samtliga svar	13

För att ge en översikt över enkättagarnas bakgrund redovisar vi i följande fördelningar i procent. Notera att dessa är avrundade procent vilket innebär att de inte alltid summerar upp till 100 %. Figur A.2.1 visar att enkättagarna huvudsakligen arbetar vid Regeringskansliet (RK) och Sida. Figur A.2.2 visar att tagarna arbetar med sekunderingar i olika utsträckning och att 39 % har varit en senior sekunderad själva under 2020 eller 2021. I både dessa

kategorier av respondenter har i genomsnitt 26 % 6–20 års erfarenhet av någon form av arbete med sekunderingar, 38 % har 3–5 års erfarenhet, 26 % 1–2 år och 11 % har inte arbetat med sekunderingar alls. Att inkludera den sista kategorin respondenter bidrar till att förstå attityder gentemot sekunderingssystemet bortom de som aktivt arbetar med sekunderingar.

Angående den demografiska informationen är 54 % av respondenterna kvinnor och 41 % män (4 % avstod från att svara). Vad gäller utbildningsbakgrund har 72 % en Masterutbildning eller motsvarande, 15 % en kandidatexamen eller motsvarande, 9 % en doktorstitel, 2 % gymnasial utbildning eller motsvarande och 3 % avstod från att svara. Vad gäller åldersfördelningen så är 3 % mellan 25–34 år, 93 % mellan 35–44, 50 % mellan 45–54, 28 % mellan 55–64, 3 % mellan 65–74 och 2 % avstod från att svara.

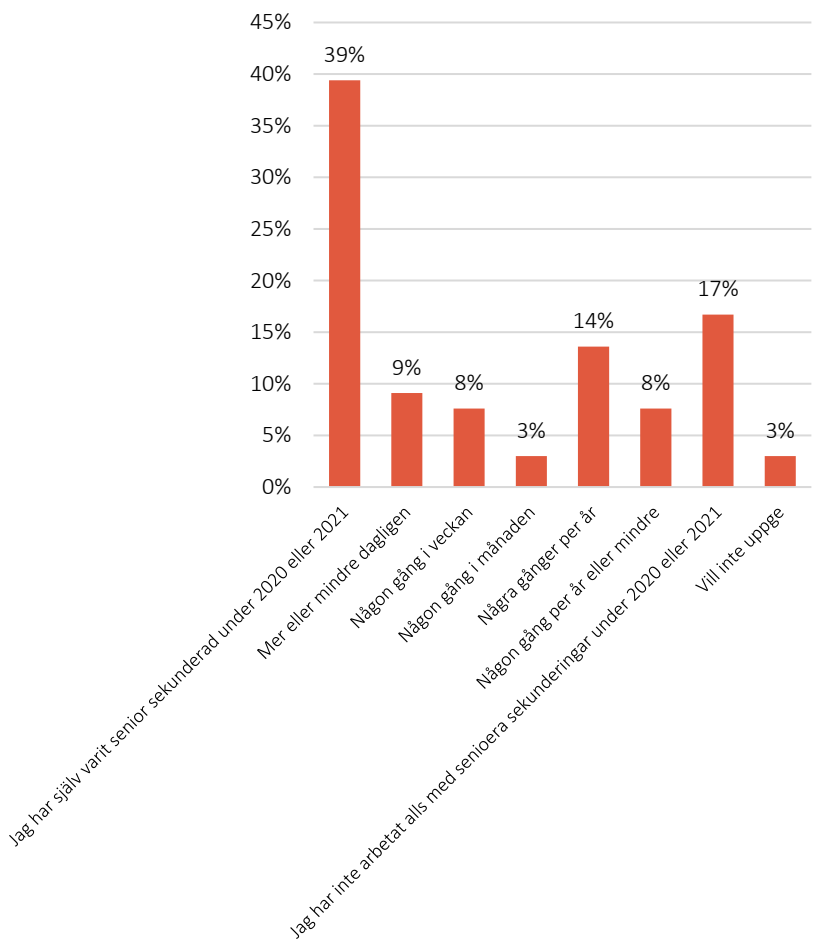
Figur A.2.1: Enkättagarnas arbetsplats



Notering: N=67. Källa: Utvärderingens enkät.

Figur A.2.2: Enkättagarnas arbete med sekunderingar

Under 2020 och 2021, hur ofta har du personligen varit involverad i arbete som rör seniora sekunderingar?



Notering: N=66. Källa: Utvärderingens enkät.

Appendix B. Kodningsschema

Analysen gjordes i två steg. I ett första steg utvecklades och kodades schemat utifrån svenska dokument. Anvisningarna skrevs på engelska eftersom analysen utvidgades till flera länder utanför Sverige: Finland, Tyskland och Storbritannien. I ett andra steg undersökte personer som hade språket i de utvalda länderna som modersmål om den svenska terminologin – till exempel ”resursbas” – användes eller uttrycktes på ett liknande sätt utomlands.

Analysenheten i dokumentanalysen är ett specifikt dokument. Dokumenten faller inom flera huvudsakliga kategorier: strategidokument, rapporter, instruktioner såsom målbildsbeskrivningar, samt utvärderingar.

Category	Question/variable
1. Type of secondment	a. Are specific secondment programs mentioned in the strategy documents? Scale: 0. No, 1. Yes b. If so, which program(s)? <i>List</i> . If more than one, separate with “;”
2. Actors involved	a. Are the (government) agencies sending personnel clearly defined? Scale: 0. No, 1. Yes b. Are the recipient organizations receiving personnel clearly defined? Scale: 0. No, 1. Yes, on overarching level (i.e. EU or UN), 2. Yes, on organizational level (ex. UNDP, EU Commission) c. Is cooperation across government agencies mentioned? Scale: 0. No, 1. Yes
3. Expected direction of effect/influence	a. Is the expected effect/influence from sender country to the multilateral organization (the recipient)? Scale: 0. No, 1. Yes.

Category	Question/variable
	b. Is the expected effect/influence from the multilateral organization to the resource base sender country? Scale: 0. No, 1. Yes. c. Are mutual benefits mentioned? Scale: 0. No, 1. Yes.
4. Goals	a. Are the goals of the strategy documents (mentioning secondments) made explicit? Scale: 0. No, 1. Yes. b. Are the goals of the strategy documents (mentioning secondments) made implicit? Scale: 0. No, 1. Yes. c. Do the goals relate to the SDGs*? Scale: 0. No, 1. Yes. d. What goals are stated? <i>List</i>. If more than one, separate with “;”.
5. Secondment as tool or goal	a. Are secondments described as a tool towards reaching some other goal? Scale: 0. No, 1. Yes. b. List of other goals. If more than one, separate with “;”. c. Are secondments described as a goal in and of itself? Scale: 0. No, 1. Yes.
6. Issue areas	a. Are any of the following issue areas mentioned in documents mentioning secondments? 1. Climate change 2. Gender equality 3. Human rights 4. Peace 5. Poverty 6. Joint programming, referring to joint responses by the EU and member states 7. Agenda 2030/the SDGs

Category	Question/variable
	8. Advancing national interest generally 9. Advancing specific foreign policy interests (Name in b.) 10. Advancing specific economic policy interests (Name in b.) 11. Other (Name in b.) Scale: 0. None of the above, 1.–11. Number according to list above, 12. More than one. b. Write out in text which of the above issue areas are mentioned. If more than one, separate with “;”
7. Only for program specific documents: Institutionalization	a. Are secondees briefed before departure? Scale: 0. No, 1. Yes b. What type of briefing is this? <i>List</i>. If more than one, separate with “;”. c. Are secondees reporting home when they are stationed? Scale: 0. No, 1. Yes d. What type of reporting is this? <i>List</i>. If more than one, separate with “;”. e. Are returning secondees to be debriefed? Scale: 0. No, 1. Yes f. What type of follow-up is this? <i>List</i>. If more than one, separate with “;”.
8. Only for Swedish documents: Swedish resource base	a. Is the Swedish resource base explicitly mentioned? Scale: 0. No, 1. Yes. b. If so, is it clearly defined? Scale: 0. No, 1. Yes. c. Is the Swedish resource base implicitly mentioned? Scale: 0. No, 1. Yes.

* The Sustainable Development Goals

GOAL 1: No Poverty

GOAL 2: Zero Hunger

GOAL 3: Good Health and Well-being

GOAL 4: Quality Education

GOAL 5: Gender Equality

GOAL 6: Clean Water and Sanitation

GOAL 7: Affordable and Clean Energy

GOAL 8: Decent Work and Economic Growth

GOAL 9: Industry, Innovation and Infrastructure

GOAL 10: Reduced Inequality

GOAL 11: Sustainable Cities and Communities

GOAL 12: Responsible Consumption and Production

GOAL 13: Climate Action

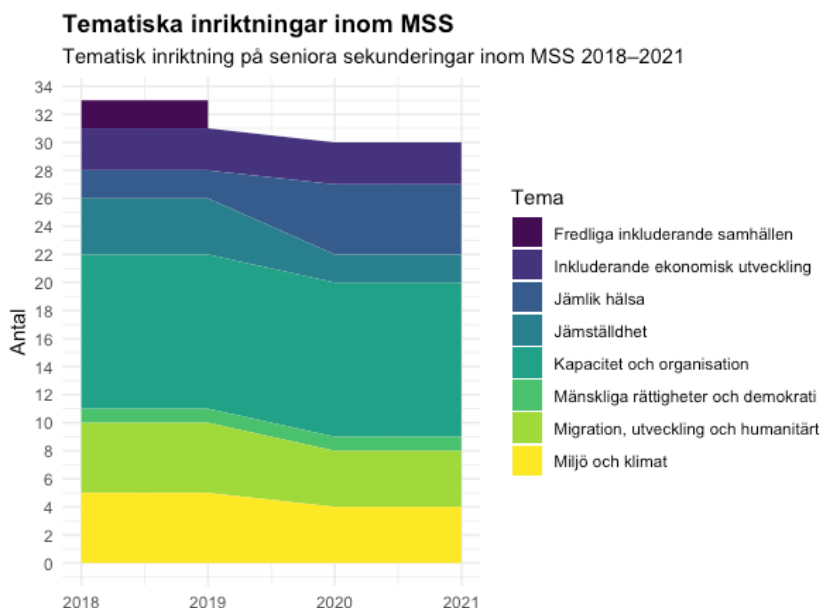
GOAL 14: Life Below Water

GOAL 15: Life on Land

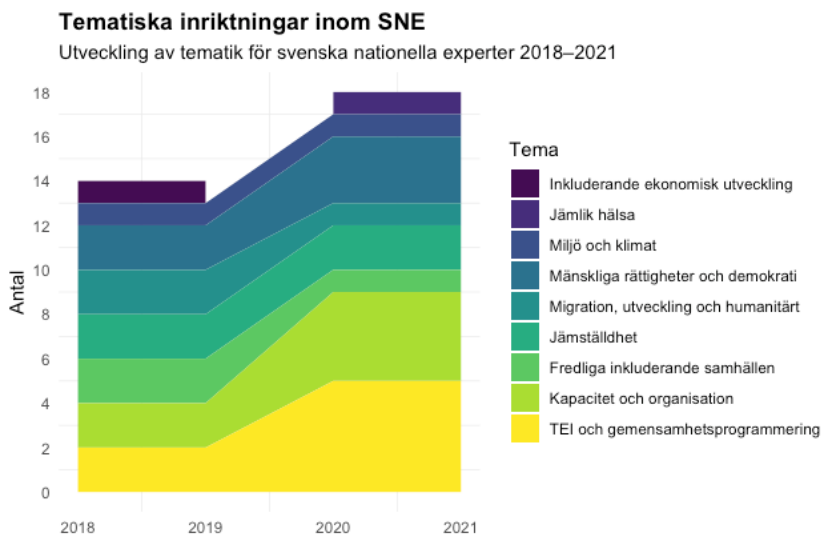
GOAL 16: Peace and Justice Strong Institutions

GOAL 17: Partnerships to achieve the Goal

Figur B.2.2: Tematiska inriktningar inom MSS, 2018–2021



Figur B.2.2: Tematiska inriktningar inom SNE, 2018–2021



Appendix C. Dokumentöversikt

Svenska dokument		
Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd	Utrikesdepartementet	2016
Handlingsplan Agenda 2030	Regeringen	2018
Strategi för Kapacitetsutveckling, partnerskap och metoder som stöder Agenda 2030 för hållbar utveckling 2018–2022 (KAPAME 2030)	Utrikesdepartementet	2018
Beslut om reviderad målbild multilaterala sekunderingsprogrammet på mellan och senior nivå 2019–2020 1–4	Sida	2019
Promemoria (Bilaga 1)	Sida	2019
Framtagande av ramavtal (Bilaga 2)	Sida	2019
Framtagande av arbetsbeskrivning / Terms of reference (Bilaga 3)	Sida	2019
Rekryteringsprocessen (Bilaga 4)	Sida	2019
Målbild för Sidas sekunderingar av nationella experter till EU (Beslut)	Sida	2021
Promemoria	Sida	2021
Översikt aktuella sekunderingar till EU (Bilaga 1)	Sida	2021
Identifiering av nya tjänster (Bilaga 2)	Sida	2021
Rekryteringsprocessen (Bilaga 3)	Sida	2021
Förberedelser och uppföljning (Bilaga 4)	Sida	2021
Mall Rapportering Svenska Nationella Experter (Bilaga 5)	Sida	2021
Organisationsstrategi för Sveriges samarbete med Afrikanska Utvecklingsbankgruppen 2020–2023	Utrikesdepartementet	2019

Svenska dokument

Organisationsstrategi för Sveriges samarbete med Globala miljöfonden GEF 2016–2018	Utrikesdepartementet	2016
Organisationsstrategi för Sveriges samarbete med UNDP 2017–2021	Regeringen	2017
Organisationsstrategi för Sveriges samarbete med Världsbanksgruppen 2020–2023	Utrikesdepartementet	2020
Politiken för global utveckling i genomförandet av Agenda 2030	Regeringen	2015
Resultatskrivelse om utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd genom multilaterala organisationer skr 2017 18.188	Regeringen	2017
Resultatskrivelse om utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd genom multilaterala organisationer 2019 20 91	Regeringen	2019
Resultatstrategi FN:s barnfond Unicef 2014–2017	Utrikesdepartementet	2014
Resultatstrategi för globala insatser för ekonomiskt hållbar utveckling 2014–2017	Utrikesdepartementet	2014
Resultatstrategi för globala insatser för mänsklig säkerhet 2014–2017	Utrikesdepartementet	2014
Resultatstrategi för globala insatser för miljö och klimatmässigt hållbar utveckling 2014–2017	Utrikesdepartementet	2014
Resultatstrategi för globala insatser för socialt hållbar utveckling 2014–2017	Utrikesdepartementet	2014
Resultatstrategi för särskilda insatser för mänskliga rättigheter och demokratisering 2014–2017	Utrikesdepartementet	2014

Svenska dokument		
Resultatstrategi kapacitetsutveckling och utbyten 2014–2017	Utrikesdepartementet	2013
Riktlinjer för strategier inom svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd	Utrikesdepartementet	2014
Organisationsstrategi för Sveriges samarbete med Gröna klimatfonden (GCF) 2016–2018	Utrikesdepartementet	
Strategi för multilateral utvecklingspolitik	Utrikesdepartementet	2017
Strategi för Sveriges humanitära bistånd genom Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete 2017–2020	Regeringen	2017
Strategi för Sveriges samarbete med FN:s miljöprogram UNEP perioden 2020–2023	Miljödepartementet	2019
Resultatstrategi för kapacitetsutveckling och utbyten 2014–2017	Utrikesdepartementet	2013
Regeringens skrivelse 2019/20:17 Sveriges feministiska utrikespolitik	Regeringen	2019
Prop. 2019/20:188 Sveriges genomförande av Agenda 2030	Miljödepartementet	2019
Sveriges nationella handlingsplan för genomförande av FN:s säkerhetsrådsresolutioner om kvinnor, fred och säkerhet 2016–2020	Utrikesdepartementet	2016
Uppdrag att ingå överenskommelse med WHO s20124704fs	Regeringen	2012

Brittiska dokument		
Annual Review DFID Secondments to International Development Partners	DFID	2014
Annual Review Summary Sheet	DFID	2017
DFID Secondments to International Development Partners	DFID	2020
Multilateral Development Review	DFID	2016
Operational Plan 2011–2015, DFID International Directors' Office 2012 UK secondments	DFID	2012
Annual Review Summary Sheet DFID Secondments to IDP	DFID	2015
Annual Review post April 2018 DFID Secondments to IDP	DFID	2017
Annual Review DFID Secondments to IDP	DFID	2013
Annual Review post April 2018 DFID Secondments to IDP	DFID	2019
Annual Review post April 2018 DFID Secondments to IDP	DFID	2015
Annual Review post April 2018 DFID Secondments to IDP	DFID	2018
Annual Review DFID Secondments to IDP	DFID	2020
Annual Review DFID Secondments to IDP	DFID	2012
DFID Economic Development Strategy 2017	DFID	2017
Governance for Growth, Stability and Inclusive Development	FCDO	2019

Tyska dokument		
Entwicklungspolitik 2030. Neue Herausforderungen – neue Antworten. BMZ Strategiepapier	BMZ	2018
Arbeiten bei Internationalen Organisationen – weltweit im Einsatz	BMZ	
Arbeiten bei Internationalen Organisationen – weltweit im Einsatz	BMZ	2018
Arbeiten bei Internationalen Organisationen – weltweit im Einsatz	BMZ	
Sechster Bericht der Bundesregierung zur deutschen Personalpräsenz in internationalen Organisationen	Bundesregierung	2020
Siebter Bericht der Bundesregierung zur deutschen Personalpräsenz in internationalen Organisationen	Bundesregierung	2021
ZIF Jahresbericht 2020	ZIF	2020
ZIF UN Aktivitaeten	ZIF	2019
Gesucht ZIF-Bewerberhandbuch	ZIF	
Richtlinie für die Entsendung von Beschäftigten des Bundes zu einer öffentlichen zwischenstaatlichen oder überstaatlichen Einrichtung, zur Verwaltung oder zu einer öffentlichen Einrichtung eines Mitgliedstaates der Europäischen Union oder zur Übernahme von Aufgaben der Entwicklungszusammenarbeit (Entsendungsrichtlinie Bund – EntsR). Vom 9. Dezember 2015	Bundesregierung	2015

Finska dokument		
Theories of Change and Aggregate Indicators for Finland's Development Policy, ISBN 978-952-281-657-3	Ministry for Foreign Affairs of Finland	2020a
Evaluation of Finnish Development Policy: Influencing Activities in Multilateral Organisations, Volume 1	Ministry for Foreign Affairs of Finland	2020b
Evaluation of Finnish Development Policy: Influencing Activities in Multilateral Organisations, Volume 2	Ministry for Foreign Affairs of Finland	2020c
EU-dokument		
Rules on the secondment to the Commission of national experts and national experts in professional training	European Commission	2008

Appendix D. Semi-strukturerade intervjuer

1. Intervju med Sida-anställd, 2021
2. Intervju med Sida-anställd, 2021
3. Intervju med UD-anställd, 2021
4. Intervju med nu pensionerad anställd inom turkiska UD, 2021
5. Intervju med UD-anställd, 2021
6. Intervju med UD-anställd, 2021
7. Intervju med Sida-anställd, 2021
8. Intervju med Sida-anställd, 2021
9. Intervju med UD-anställd, 2021
10. Intervju med Sida-anställd, 2021
11. Intervju med Sida-anställd, 2021
12. Intervju med Sida-anställd, 2021
13. Intervju med UD-anställd, 2021
14. Intervju med senior sekunderad inom MSS, 2021
15. Intervju med senior sekunderad inom MSS, 2021
16. Intervju med FN-anställd, 2021
17. Intervju med Sida-anställd, 2021
18. Intervju med SNE, 2021
19. Intervju med anställd inom finska UD, 2021
20. Intervju med anställd inom tyska UD, 2021
21. Intervju med SNE, 2021
22. Intervju med SNE, 2021
23. Intervju med senior sekunderad inom MSS, 2021
24. Intervju med senior sekunderad inom MSS, 2021

25. Intervju med anställd inom Världsbanken, 2021
26. Intervju med anställd inom Världsbanken, 2021
27. Intervju med SNE, 2021
28. Intervju med anställd inom Europakommissionen, 2021
29. Intervju med SNE, 2021
30. Intervju med anställd inom Europakommissionen, 2022
31. Intervju med FN-anställd, 2022
32. Intervju med FN-anställd, 2022
33. Intervju FN-anställd, 2022
34. Intervju med FN-anställd, 2022
35. Intervju med EU-anställd, 2022

Tidigare EBA-rapporter

2021:08 *Practicing Peacebuilding Principles: A Study of Sweden's Engagement in Fragile and Conflict – Affected States*, Gary Milante, Jannie Lilja, Jups Kluyskens, Johanna Lindström

2021:07 *In Pursuit of Sustainable Peace: An Evaluation of the Folke Bernadotte Academy 2008–2019*, Nicklas Svensson, Julian Brett, Adam Moe Fejerskov, Charlotte Bonnet

2021:06 *Informerad eller kunnig? Utvärdering av insatser för information och kommunikation om bistånd 2010–2020*, Maria Grafström och Cecilia Strand

2021:05 *Supporting Elections Effectively: Principles and Practice of Electoral Assistance*, Therese Pearce Laanela, Sead Alihodžić, Antonio Spinelli, Peter Wolf

2021:04 *Sexual and Reproductive Health and Rights: Measuring Values and Norms to Guide Swedish Development Cooperation*, Anna Kågesten, Karin Båge, Jesper Sundewall, Helena Litorp, Bi Puranen, B., Olalekan Uthman, Anna Mia Ekström

2021:03 *Credible Explanations of Development Outcomes: Improving Quality and Rigour with Bayesian Theory-Based Evaluation*, Barbara Befani

2021:02 *Målbild och mekanism: Vad säger utvärderingar om svenska biståndsinsatsers måluppfyllelse?*, Markus Burman

2021:01 *Data Science Methods in Development Evaluation: Exploring the Potential*, Gustav Engström and Jonas Nören

2020:07 *Effects of Swedish and International Democracy Aid*, Miguel Niño-Zarazúa, Rachel M. Gisselquist, Ana Horigoshi, Melissa Samarin and Kunal Sen

2020:06 *Sextortion: Corruption and Gender-Based Violence*, Åsa Eldén, Dolores Calvo, Elin Bjarnegård, Silje Lundgren and Sofia Jonsson

2020:05 *In Proper Organization We Trust – Trust in Interorganizational Aid relations*, Susanna Alexius and Janet Vähämäki

2020:04 *Institution Building in Practice: An Evaluation of Swedish Central Authorities' Reform Cooperation in the Western Balkans*, Richard Allen, Giorgio Ferrari, Krenar Loshi, Númi Östlund and Dejana Razić Ilić

2020:03 *Biståndets förvaltningskostnader För stora? Eller kanske för små?*, Daniel Tarschys

2020:02 *Evaluation of the Swedish Climate Change Initiative, 2009–2012*, Jane Burt, John Colvin, Mehjabeen Abidi Habib, Miriam Kugele, Mutizwa Mukute, Jessica Wilson

2020:01 *Mobilising Private Development Finance: Implications for Overall Aid Allocations*, Polly Meeks, Matthew Gouett and Samantha Attridge

2019:09 *Democracy in African Governance: Seeing and Doing it Differently*, Göran Hydén with assistance from Maria Buch Kristensen

2019:08 *Fishing Aid – Mapping and Synthesising Evidence in Support of SDG 14 Fisheries Targets*, Gonçalo Carneiro, Raphaëlle Bisiaux, Mary Frances Davidson, Tumi Tómasson with Jonas Bjärnstedt

2019:07 *Applying a Masculinities Lens to the Gendered Impacts of Social Safety Nets*, Meagan Dooley, Abby Fried, Ruti Levtoy, Kate Doyle, Jeni Klugman and Gary Barker

2019:06 *Joint Nordic Organisational Assessment of the Nordic Development Fund (NDF)*, Stephen Spratt, Eilís Lawlor, Kris Prasada Rao and Mira Berger

2019:05 *Impact of Civil Society Anti-Discrimination Initiatives: A Rapid Review*, Rachel Marcus, Dhruva Mathur and Andrew Shepherd

2019:August *Migration and Development: the Role for Development Aid*, Robert E.B. Lucas (joint with the Migration Studies Delegation, Delmi, published as Delmi Research overview 2019:5)

2019:04 *Building on a Foundation Stone: the Long-Term Impacts of a Local Infrastructure and Governance Program in Cambodia*, Ariel BenYishay, Brad Parks, Rachel Trichler, Christian Bachr, Daniel Aboagye and Punwath Prum

2019:03 *Supporting State Building for Democratisation? A Study of 20 years of Swedish Democracy Aid to Cambodia*, Henny Andersen, Karl-Anders Larsson och Joakim Öjendal

2019:02 *Fit for Fragility? An Exploration of Risk Stakeholders and Systems Inside Sida*, Nilima Gulrajani and Linnea Mills

2019:01 *Skandaler, opinioner och anseende: Biståndet i ett medialiserat samhälle*, Maria Grafström och Karolina Windell

2018:10 *Nation Building in a Fractured Country: An Evaluation of Swedish Cooperation in Economic Development with Bosnia and Herzegovina 1995–2018*, Claes Lindahl, Julie Lindahl, Mikael Söderbäck and Tamara Ivankovic

2018:09 *Underfunded Appeals: Understanding the Consequences, Improving the System*, Sophia Swithern

2018:08 *Seeking Balanced Ownership in Changing Development Cooperation Relationships*, Nils Keizer, Stephan Klingebiel, Charlotte Örnemark, Fabian Scholtes

2018:07 *Putting Priority into Practice: Sida's Implementation of its Plan for Gender Integration*, Elin Bjarnegård, Fredrik Uggla

2018:06 *Swedish Aid in the Era of Shrinking Space – the Case of Turkey*, Åsa Eldén, Paul T. Levin

2018:05 *Who Makes the Decision on Swedish Aid Funding? An Overview*, Expertgruppen för Biståndsanalys

2018:04 *Budget Support, Poverty and Corruption: A Review of the Evidence*, Geske Dijkstra

2018:03 *How predictable is Swedish aid? A study of exchange rate volatility*, Númi Östlund

2018:02 *Building Bridges Between International Humanitarian and Development Responses to Forced Migration*, Alexander Kocks, Ruben Wedel, Hanne Roggemann, Helge Roxin (joint with the German Institute for Development Evaluation, DEval)

2018:01 *DFIs and Development Impact: an evaluation of Swedfund*, Stephen Spratt, Peter O'Flynn, Justin Flynn

2017:12 *Livslängd och livskraft: Vad säger utvärderingar om svenska biståndsinsatsers hållbarhet?*, Expertgruppen för biståndsanalys

2017:11 *Sweden's Financing of UN Funds and Programmes: Analyzing the Past, Looking to the Future*, Stephen Browne, Nina Connelly, Thomas G. Weiss

2017:10 *Seven Steps to Evidence-Based Anticorruption: A Roadmap*, Alina Mungiu-Pippidi

2017:09 *Geospatial analysis of aid: A new approach to aid evaluation*, Ann-Sofie Isaksson

2017:08 *Research capacity in the new global development agenda*, Måns Fellesson

2017:07 *Research Aid Revisited – a historically grounded analysis of future prospects and policy options*, David Nilsson, Sverker Sörlin

2017:06 *Confronting the Contradiction – An exploration into the dual purpose of accountability and learning in aid evaluation*, Hilde Reinertsen, Kristian Björkdahl, Desmond McNeill

2017:05 *Local peacebuilding – challenges and opportunities*, Joakim Öjendal, Hanna Leonardsson, Martin Lundqvist

2017:04 *Enprocentmålet – en kritisk essä*, Lars Anell

- 2017:03 *Animal health in development – it's role for poverty reduction and human welfare*, Jonathan Rushton, Arvid Ugglå, Ulf Magnusson
- 2017:02 *Do Anti-Discrimination Measures Reduce Poverty Among Marginalised Social Groups?*, Rachel Marcus, Anna Mdee, Ella Page
- 2017:01 *Making Waves: Implications of the irregular migration and refugee situation on Official Development Assistance spending and practices in Europe*, Anna Knoll, Andrew Sherriff
- 2016:11 *Revitalising the policy for global development*, Per Molander
- 2016:10 *Swedish Development Cooperation with Tanzania – Has It Helped the Poor?*, Mark McGillivray, David Carpenter, Oliver Morrissey, Julie Thaarup
- 2016:09 *Exploring Donorship – Internal Factors in Swedish Aid to Uganda*, Stein-Erik Kruse
- 2016:08, *Sustaining a development policy: results and responsibility for the Swedish policy for global development*, Måns Felleesson, Lisa Román
- 2016:07 *Towards an Alternative Development Management Paradigm?*, Cathy Shutt
- 2016:06 *Vem beslutar om svenska biståndsmedel? En översikt*, Expertgruppen för biståndsanalys
- 2016:05 *Pathways to change: Evaluating development interventions with Qualitative Comparative Analysis (QCA)*, Barbara Befani
- 2016:04 *Swedish responsibility and the United Nations Sustainable Development Goals*, Magdalena Bexell, Kristina Jönsson
- 2016:03 *Capturing complexity and context: evaluating aid to education*, Joel Samoff, Jane Leer, Michelle Reddy
- 2016:02 *Education in developing countries what policies and programmes affect learning and time in school?*, Amy Damon, Paul Glewwe, Suzanne Wisniewski, Bixuan Sun

- 2016:01 *Support to regional cooperation and integration in Africa – what works and why?*, Fredrik Söderbaum, Therese Brolin
- 2015:09 *In search of double dividends from climate change interventions evidence from forest conservation and household energy transitions*, G. Köhlin, S.K. Pattanayak, E. Sills, E. Mattsson, M. Ostwald, A. Salas, D. Ternald
- 2015:08 *Business and human rights in development cooperation – has Sweden incorporated the UN guiding principles?*, Rasmus Klocker Larsen, Sandra Atler
- 2015:07 *Making development work: the quality of government approach*, Bo Rothstein and Marcus Tannenberg
- 2015:06 *Now open for business: joint development initiatives between the private and public sectors in development cooperation*, Sara Johansson de Silva, Ari Kokko and Hanna Norberg
- 2015:05 *Has Sweden injected realism into public financial management reforms in partner countries?*, Matt Andrews
- 2015:04 *Youth, entrepreneurship and development*, Kjetil Bjorvatn
- 2015:03 *Concentration difficulties? An analysis of Swedish aid proliferation*, Rune Jansen Hagen
- 2015:02 *Utvärdering av svenskt bistånd – en kartläggning*, Expertgruppen för biståndsanalys
- 2015:01 *Rethinking Civil Society and Support for Democracy*, Richard Youngs
- 2014:05 *Svenskt statligt internationellt bistånd i Sverige: en översikt*, Expertgruppen för biståndsanalys
- 2014:04 *The African Development Bank: ready to face the challenges of a changing Africa?*, Christopher Humphrey

2014:03 *International party assistance – what do we know about the effects?*,
Lars Svåsand

2014:02 *Sweden's development assistance for health – policy options to support
the global health 2035 goals*, Gavin Yamey, Helen Saxenian,
Robert Hecht, Jesper Sundewall and Dean Jamison

2014:01 *Randomized controlled trials: strengths, weaknesses and policy
relevance*, Anders Olofsgård

Det här är en utvärdering som belyser hur Sverige arbetar med sekunderingar för att samverka med och påverka multilaterala organisationer. En stor del av Sveriges utvecklings- och utrikespolitik sker inom och genom multilaterala organisationer, såsom FN-systemet, EU eller de olika utvecklingsbankerna. Hur Sverige får gehör för svenska prioriteringar i arbetet med multilaterala organisationer blir därför en av de viktigaste frågorna i det svenska utvecklingssamarbetet.

This is an evaluation that sheds light on how Sweden uses seconded personnel to collaborate with and influence multilateral organizations. A significant part of Sweden's development and foreign policy works within and through multilateral organizations, such as the UN system, the EU or the various development banks. How Sweden can influence these multilateral organisations, to further Swedish priorities, is therefore one of the most important issues in Swedish development cooperation.