

Advising the Prime Minister of Kenya

A Report from Nairobi

BY TONY DEAN

Early in January 2009, I was flying over the Sahara heading to Nairobi, Kenya. My task: to advise Prime Minister Raila Odinga on his constitutional mandate, a first strategic plan for his Office, and an approach to setting policy priorities.

This gripping and challenging task was much too compelling to pass up when IPAC's Director of International Programs, Ann Masson, called me just as I was packing to return home to Canada after a nine-month assignment in London. The policy and delivery aspects of the job were familiar to me, but there was also a lot of uncharted territory. I had done some international work over the past few years but this was my first trip to Africa and I was heading into a complex environment in Kenya.

It has been well over a year since Kenya's disputed elections led to a power sharing deal, which was brokered by Kofi Anan and saw the appointment of Orange Democratic Party's Raila Odinga to the newly-created role of Prime Minister, alongside returning President Mwai Kibaki. Heading into 2009, Kenya was facing growing public concerns about food security, maize and oil distribution issues, high rates of HIV, violence and a slowing economy.

Nairobi is a thriving city with large business and government precincts and a sophisticated and well-trained public service. Kenya is the economic hub of sub-Saharan Africa, with an educated population

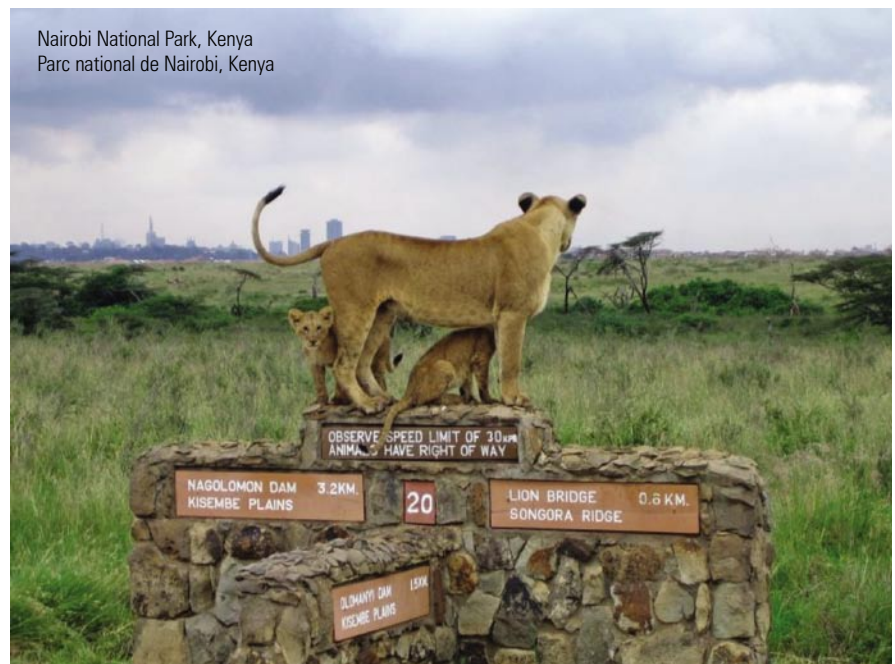
and a hugely ambitious national strategic plan, Vision 2030, with a focus on economic, social and governance objectives. As in many jurisdictions, implementation of new policies, programs and services is a major challenge.

The need for a new focus on "results" was front and centre in our team's first meeting with Prime Minister Odinga, as was his keen interest in seeing government work better across ministry boundaries with a stronger effort to manage performance. The Prime Minister also asked for advice on the capacity needed in his office to get this done. Thus began two months of intense work with Margaret Saner, a UK expert on organizational development, and a group of Kenyan public service colleagues.

My job was to help the Prime Minister determine a small number of national priorities and explore the full range of his constitutional responsibility to supervise and coordinate the execution of the functions and affairs of the government. This was accomplished through discussions with the Prime Minister and senior political and public service advisors and by a series of technical papers, which were both challenging and rewarding to write. This work was later reflected in the draft Strategic Plan for the Office of the Prime Minister.

In parallel, our team developed proposals and options for the design of the

Continued on page 20



Conseiller le Premier ministre du Kenya

Un rapport de Nairobi

TONY DEAN

Au début de janvier 2009, je survolais le Sahara en direction de Nairobi, Kenya. Ma tâche : conseiller le Premier ministre Raila Odinga au sujet de son mandat constitutionnel, d'un premier plan stratégique pour son Cabinet, et d'une approche visant à établir les priorités politiques.

Cette tâche prenante et ardue était trop irrésistible pour la laisser passer lorsque la directrice des Programmes internationaux de l'IAPC, Ann Masson, m'a appelé alors que je me préparais à rentrer au Canada après une mission de neuf mois à Londres. Les aspects politiques et d'exécution du travail m'étaient bien connus, mais il y avait également un grand territoire vierge à explorer. J'avais quelque peu travaillé dans le secteur international au cours des dernières années, mais c'était mon premier voyage en Afrique et je me rendais dans un milieu complexe du Kenya.

Cela fait plus d'un an que les élections litigieuses du Kenya ont conduit à une entente sur le partage des pouvoirs, rompue par Kofi Anan, et que nous avons vu la nomination de Raila Odinga, du Parti démocratique Orange, au poste nouvellement créé de premier ministre, ainsi que le retour du Président Mwai Kibaki. Mettant le cap sur 2009, le Kenya était confronté à des préoccupations publiques grandissantes concernant la sécurité alimentaire, les questions de distribution du maïs et de l'huile, les taux élevés du VIH, la violence et le ralentissement de l'économie.

Nairobi est une ville en plein essor, où se trouvent de grandes sociétés et les sièges de l'État ainsi qu'une fonction publique avertie et bien formée. Le Kenya est la plaque tournante de l'économie de l'Afrique sous-saharienne, comprenant une population éduquée et un plan stratégique national très ambitieux, Vision

veaux programmes et services est un défi important.

La nécessité d'une nouvelle concentration sur les « résultats » était à l'avant et au centre de la première réunion de notre équipe avec le Premier ministre Odinga, tout comme l'était son vif intérêt de voir un meilleur fonctionnement du gouvernement d'un ministère à l'autre, ainsi qu'un effort marqué dans la gestion du rendement. À ces fins, le Premier ministre demandait également conseils sur les compétences requises de son Cabinet. Commencèrent alors deux mois de travail intense avec Margaret Saner, une spécialiste sur le développement organisationnel venue de Grande-Bretagne, et un groupe

« L'UNE DES PRINCIPALES LEÇONS À RETENIR DES EXPÉRIENCES DE TRAVAIL DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT EST DE RÉALISER COMBIEN DE CONNAISSANCES NOUS POSSÉDONS EN TANT QUE FONCTIONNAIRES – JOINT AU BESOIN D'ADAPTER CES CONNAISSANCES AUX CONDITIONS LOCALES. »

2030, axé sur des objectifs économiques, sociaux et gouvernementaux. Comme dans nombre de compétences, la mise en vigueur de nouvelles politiques et de nou-

de collègues de la fonction publique du Kenya.

Suite à la page 21

“ONE OF THE MAJOR LEARNING EXPERIENCES OF WORKING IN DEVELOPING COUNTRIES IS THE REALIZATION OF HOW MUCH WE KNOW AS CANADIAN PUBLIC SERVANTS – COMBINED WITH THE NEED TO ADAPT THIS KNOWLEDGE TO LOCAL CONDITIONS.”

Continued from page 18

Prime Minister’s Office, which was still at an embryonic stage. This was, to put it mildly, a weighty and intriguing job going to the heart of effective public administration – and one which would also reflect the professional resources required by the Prime Minister in the exercise of his new mandate. Our discussions and debates were not only fascinating, but also a blunt reminder of how much we take for granted in Canadian public administration. There is currently limited capacity in Kenyan central agencies for policy review and analysis of ministry proposals, or for cross-ministry coordination on service delivery, policy development or delivery. Similarly, there is little capacity for the sort of “air traffic control” function of government business that is common in Cabinet Office-like organizations. As a result, our work there, not surprisingly, resulted in proposals for the Prime Minister’s Office to develop cabinet committee coordination, policy, communications and delivery units, with options for parallel political and public service functions.

Ms. Saner and local counterparts have now developed detailed organizational, process and position descriptions, and plans are underway for hiring and training. We share a strong belief that success in implementation will depend on strong and sustained coaching from policy and delivery experts, hopefully including some from Canada. It would be easy to assume that the right design, processes and job descriptions, together with the compelling virtue of this work will result in the desired outcomes. Expert on-the-job training and coaching, however, will

be needed as a complementary next step.

The release of the Prime Minister’s Strategic Plan, which incorporates all of the work mentioned here, is expected this summer, and there are plans to quickly follow this with a leadership seminar for Cabinet ministers and their permanent secretaries. IPAC has been asked to assist with the planning of this event.

I have worked in several developed and developing countries in the past year and the similarity of the challenges is striking. Like Kenya, most countries continue to struggle with ministry silos and are looking for better ways to move policies off the page and get them delivered. Most needed in Kenya right now is basic capacity for policy analysis, communications and delivery, with an emphasis on becoming more

proactive in planning and prioritization.

Much like other countries, Kenya’s challenges are paralleled by points of bright light, such as its 100-day “Rapid Results Initiatives” which focus on priority service delivery improvements (such as dramatically cutting passport wait times). Levels of policy and service capacity vary across ministries and thus there are opportunities to identify and share winning practices as well as to attract the brightest and best staff to newly developing central agencies.

The Prime Minister’s emphasis on a small number of national priorities is particularly encouraging because it will enable a public service-wide rallying cry towards achieving clearly identified goals. With the right capacity for policy and delivery in place, momentum should build on key files; and a sense of momentum – even if slow and steady – is one of the things that Kenyans need most right now. **M**

Tony Dean is a Fellow-in-Residence at the University of Toronto’s School of Public Policy and Governance. He travelled to Kenya on behalf of IPAC to work with the Office of the Prime Minister to support strategic planning, policy and prioritization. He can be reached at tony.dean@utoronto.ca.



Mombasa, Kenya



Masai Mara National Reserve, Kenya. Réserve nationale de Masai Mara, Kenya

Suite de la page 19

Mon travail consistait à aider le Premier ministre à déterminer un petit nombre de priorités nationales et à examiner l'ensemble de sa responsabilité institutionnelle, à superviser et coordonner l'exécution des fonctions et des affaires de l'État. Cette tâche était accomplie par le biais d'entretiens avec le Premier ministre, et les conseillers politiques supérieurs de la fonction publique, ainsi que par une collection de rapports techniques qu'il était à la fois stimulant et enrichissant de rédiger. Ce travail était plus tard mis à contribution dans le Plan stratégique préliminaire préparé pour le Cabinet du Premier ministre.

Parallèlement, notre équipe préparait plusieurs propositions et options pour la conception du Cabinet du Premier ministre, qui était encore à l'état embryonnaire. Cela était, pour le moins, un travail pesant et intrigant allant au cœur d'une administration publique efficace – et qui tiendrait compte également des ressources professionnelles requises par le Premier ministre dans l'exercice de son nouveau mandat. Nos discussions et débats étaient non seulement fascinants, mais ils nous rappelaient également ce que nous tenons tant pour acquis dans l'administration publique canadienne. Il y a actuellement une

mise en valeur limitée du potentiel dans les organismes centraux du Kenya en ce qui a trait à l'examen des politiques et à l'analyse des propositions ministérielles, ou à la coordination interministérielle de la prestation de service, de l'élaboration ou de l'application des politiques. De même, les compétences sont pratiquement inexistantes dans le type de fonction de « contrôle aérien » des affaires gouvernementales qui est courant dans les organismes comme le Secrétariat du Cabinet. De ce fait, notre travail, comme il fallait s'y attendre, se traduit par la présentation de propositions au Cabinet du Premier ministre afin de mettre sur pied des unités de coordination des comités du Cabinet, d'élaboration des politiques, de communications et de prestations, y compris plusieurs options pour les fonctions politiques et administratives.

Mme Saner et les partenaires homologues locaux ont à présent mis au point des descriptions complètes de l'organisation, des processus et des tâches ; et des plans d'embauche et de formation sont en cours de préparation. Nous partageons la ferme conviction que le succès d'une mise en œuvre dépendra d'un encadrement solide et soutenu des experts chargés des politiques et de l'exécution, dont plusieurs, nous l'espérons, proviendront du Canada. Ce serait facile d'assumer

que la conception adéquate, les procédés et les descriptions de tâches, ainsi que la vertu impérieuse de ce travail, aboutiront aux résultats attendus. Un expert chargé de la préparation à la formation en cours d'emploi et à l'entraînement s'avérera toutefois nécessaire au cours d'une prochaine étape complémentaire.

Le Plan stratégique du Premier ministre, qui inclut tout le travail mentionné ici, devrait paraître cet été. Il est prévu qu'il soit rapidement suivi d'un séminaire sur le leadership s'adressant aux ministres de Cabinet et à leurs secrétaires permanents. L'IAPC a été invité à apporter son appui à la planification de cette activité.

J'ai travaillé dans plusieurs pays industrialisés et en développement l'année dernière et la similarité des défis est frappante. Comme au Kenya, la plupart des pays continuent de lutter contre les cloisonnements des ministères et cherchent des façons plus efficaces de mettre en application les politiques établies. Actuellement, le Kenya a surtout besoin de compétences de base dans les domaines de l'analyse des politiques, des communications et de la prestation, mais il devrait aussi se montrer plus proactif en ce qui touche la planification et l'établissement des priorités.

L'accent que le Premier ministre met sur un petit nombre de priorités nationales est particulièrement encourageant parce qu'il permettra à l'ensemble de la fonction publique, dans un cri de ralliement, de parvenir à la réalisation d'objectifs clairement définis. Avec les compétences adéquates en place dans les domaines des politiques et de la prestation, l'impulsion devrait être donnée sur les dossiers les plus importants ; et une sensation d'impulsion – même lente et régulière – est ce dont les Kényans ont le plus besoin actuellement. **M**

Tony Dean est chargé d'études en résidence à l'École de politique publique et gouvernance de l'Université de Toronto. Il s'est déplacé au Kenya au nom de l'IAPC pour apporter son appui au Cabinet du Premier ministre dans les domaines de la planification stratégique, de l'élaboration des politiques et de l'établissement des priorités. On peut communiquer avec lui à tony.dean@utoronto.ca.