



Gemensam administration vid utlandsmyndigheterna i Bryssel



Regeringskansliet
Utrikesdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Uppdrag att utreda gemensam administration vid utlandsmyndigheterna i Bryssel

Utrikesdepartementet gav den 10 april 2001 Statskontoret i uppdrag att analysera administrationen vid Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen i Bryssel och den svenska ambassaden i Bryssel.

Syftet med uppdraget har varit att överlämna ett beslutsunderlag för Utrikesdepartementets ställningstagande till hur en gemensam administration för utlandsmyndigheterna i Bryssel skall organiseras.

Enligt överenskommelse mellan Statskontoret och Utrikesdepartementet påbörjades inte uppdraget förrän den 1 juli 2001.

Statskontoret redovisar härmed sitt förslag ”Gemensam administration vid utlandsmyndigheterna i Bryssel” (2001:25) till departementet.

Generaldirektör Knut Rexed har beslutat i detta ärende. Direktör Thomas Pålsson, chef för EU-enheten, avdelningsdirektör Charlotte Eklund och byrådirektör Silva Toikka, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Enligt Statskontorets beslut,

Silva Toikka

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Inledning	9
1.1	Uppdraget	9
1.2	Genomförande	9
2	Hur arbetar de administrativa enheterna vid utlandsmyndigheterna i Bryssel?	11
	Organisation och budget	11
	Lokaler	12
	Ekonomiadministration	13
	Personaladministration	15
	Bostäder	16
	Arkiv	16
	IT-stöd	17
	Sambandscentral	19
	Reception, växel och konsulära ärenden	19
	Chaufförer, vaktmästeri och inköp	20
	Assistenter	21
	Kan tjänster köpas in?	22
3	Servicenivå	23
4	En sammanslagen administration – Storbritannien	27
5	Slutsatser	29
5.1	Förslag om en gemensam administration	29
5.2	Alternativ lösning – lokalgemenskap	34
 Bilagor		
1	Uppdraget	37
2	Enkäter	39
3	Kostnadsbesparingar – en grov kalkyl	41
4	Driftskostnader	43

Sammanfattningsvis föreslår Statskontoret:

- att en gemensam administration vid utlandsmyndigheterna i Bryssel inrättas och att merparten av administrationen placeras på representationen.
- att kostnaderna för den gemensamma administrationen fördelas mellan myndigheterna genom att ambassaden debiteras för det administrativa stöd som erhålls.
- att det skrivs en överenskommelse mellan myndigheterna. Ett förslag på en sådan överenskommelse bör redovisas till huvudmannen, UD. Överenskommelsen bekräftas därefter i verksamhetsplaneringen och är giltig fram till nästa verksamhetsplanering.
- att det inrättas en styrgrupp bestående av en representant för ambassaden respektive representationen samt kanslichefen. Styrgruppen ansvarar för att följa upp gemensamma budgetfrågor. Styrgruppen ansvarar också för att utarbeta förslag till den överenskommelse som redovisas till UD samt att följa upp överenskommelsen med regelbundna intervaller.
- att ambassaden och representationen även i fortsättningen har separata budgetar. Principer för hur de administrativa kostnaderna skall fördelas bör arbetas fram. Fakturering och avstämning mot utfall kan ske löpande under året och justeras årligen.
- att utlandsmyndigheterna i Bryssel, tillsammans med UD och andra berörda departement, utarbetar tydliga och gemensamma riktlinjer för vad som är en acceptabel servicenivå. Enligt Statskontoret bör servicenivån för utsänd personal inledningsvis vara hög. Därefter är det rimligt att nivån överensstämmer i stort med den som är norm i Stockholm. Detta innebär en något lägre nivå än den nuvarande vid representationen och ambassaden.
- att ett antal rationaliseringar genomförs, t.ex. vad beträffar bostadshantering och assistenter.
- att lokalgemenskap för ambassadens bilaterala del och representationen övervägs. En grov kostadsberäkning visar att en gemensam administration och lokalgemenskap kan ge besparingar på omkring **22 miljoner kronor** per år. En gemensam administration där representationen och ambassadens bilaterala del sitter i separata byggnader kan ge kostnadsbesparingar på cirka **18 miljoner kronor** per år.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Sverige representeras i utlandet av sina utlandsmyndigheter. Regeringen har under senare år sett över utrikesförvaltningen i syfte att effektivisera verksamheten och minska kostnaderna. Som ett led i detta arbete har regeringen bl.a. beslutat att slå samman administrationerna vid vissa av de utlandsmyndigheter som verkar på samma plats. I Wien har t.ex. ambassadens och OSSE-delegationens administrationer slagits samman.

Mot denna bakgrund har Utrikesdepartementet (UD) uppdragit åt Statskontoret att analysera administrationen vid Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen i Bryssel och den svenska ambassaden i Bryssel¹. Arbetet skall resultera i ett förslag till inriktning, servicenivå och omfattning samt organisatorisk hemvist för en sammanslagen administration. I Statskontorets direktiv framgår att en av de två kanslichefsfunktionerna skall dras in. Uppdraget skall redovisas senast den 22 oktober 2001. Direktiven för uppdraget framgår av bilaga 1.

I redovisningen till UD skall Statskontoret

- 1 beskriva nuvarande innehåll, inriktning samt servicenivå och tillgängliga resurser för respektive administration;
- 2 ange personalens önskemål om servicenivå;
- 3 undersöka om vissa tjänster kan köpas in;
- 4 ge förslag till den nya administrationens omfattning, inriktning och servicenivå samt organisatorisk inplacering.

Det förslag som Statskontoret lägger fram skall inte vara mer kostsamt än dagens administration. Det skall inte heller ifrågasätta dagens huvudmannaskap vad gäller representationen i Bryssel.

1.2 Genomförande

Ett viktigt underlag till föreliggande rapport har varit de intervjuer som genomförts med anställda vid representationen och ambassaden. Dessutom har två mindre enkätundersökningar genomförts innehållandes frågor dels om den administrativa personalens arbete, dels om hela personalens önske-

¹ Fortsättningsvis benämnda ”representationen” respektive ”ambassaden”.

mål om nivå på den administrativa servicen (se bilaga 2). Utöver intervjuer och enkäter har underlagsmaterial utgjorts av verksamhetsplaner m.m. På grund av uppdragets korta längd har Statskontoret inte haft möjlighet att i detalj analysera hur den nya administrationen skall organiseras eller bemannas.

Rapporten har utarbetats av Charlotte Eklund och Silva Toikka (projektledare).

2 Hur arbetar de administrativa enheterna vid utlandsmyndigheterna i Bryssel?

Detta kapitel redovisar hur de administrativa enheterna vid representationen respektive ambassaden arbetar samt hur personalen ser på en samordning av de olika administrativa funktionerna. Vilka möjligheter finns och är en samordning rationell och effektiv?

Organisation och budget

Ambassaden i Bryssel är med svenska mått mätt en relativt stor ambassad. Ambassaden har en bilateral och en multilateral verksamhet. Den sistnämnda utgörs av Sveriges delegation vid Nato och Västereuropeiska unionen som geografiskt sett är placerad utanför centrala Bryssel². De två verksamhetsområdena är skilda åt vad gäller arbetsområden, lokaler och till allra största del även personal. De har gemensam chef, gemensam budget och till större delen gemensam administration.

Ambassaden hade i september 2001 totalt 26 tjänster. 16 av dessa är främst anställda på den bilaterala delen (ambassadören medräknad)³. Av dessa är 6 utsända från Stockholm (inklusive ambassadören) medan 10 är lokalanställda⁴. På Nato-delegationen arbetar 10 utsända handläggare och assistenter (exklusive ambassadören).

Ambassadens administrativa enhet består av 10 anställda, varav kanslichefen och arkivarien är utsända, övriga är lokalanställda. Totalt rör det sig om cirka 7 heltidstjänster. Ambassadens bilaterala del har två utsända assistenter och en lokalanställd informationsassistent medan Nato-delegationen har två utsända assistenter. Den ena ansvarar bl.a. för arkivet vid Nato-delegationen.

Representationen är Sveriges största utlandsmyndighet. Personalstyrkan består av utsända från hela Regeringskansliet samt lokalanställda. Under Sveriges ordförandeskap första halvåret 2001 arbetade cirka 150 personer

² Fortsättningsvis benämnd "Nato-delegationen".

³ På ambassadens personallista återfinns två personer (pressråd och utsänd från Försvarsdepartementet) som även arbetar på representationen samt en person som arbetar vid Sveriges Exportråd. Då de två först nämnda sitter i representationens lokaler och således administreras av representationens administrativa enhet räknar vi ej med dem i detta sammanhang, ej heller den person som är anställd vid Exportrådet. Vi har inte heller räknat med de två praktikanterna vid ambassaden.

⁴ De lokalt anställda är till skillnad från de utsända från departementen inte anställda vid Regeringskansliet utan vid utlandsmyndigheten. I egenskap av arbetsgivare beslutar därför utlandsmyndigheterna om tillämpningen av anställningsvillkoren för de lokalanställda. För lokalanställda som är svenska medborgare gäller lagen om offentlig anställning.

vid representationen men under hösten 2001 skall personalstyrkan dras ned till cirka 115 personer.

Representationens personal var i mitten av oktober 2001 uppdelad på 58 utsända handläggare från regeringskansliets samtliga departement och 24 assistenter (exklusive ambassadörerna och biträdande myndighetschefen)⁵. Av assistenterna är 9 utsända från Stockholm och 15 lokalanställda. Inräknade är också Kommittén för utrikes och säkerhetspolitik, Kusp, med en personalstyrka på cirka 10–11 personer. Den administrativa enheten bestod av 30 personer (inklusive arkivarie och chaufför/vaktmästare vid Kusp). Av totalt 30 är 10 utsända och övriga lokalanställda. Den samlade personalstyrkan omfattar således 115 anställda (inklusive ambassadörerna och biträdande myndighetschefen).

De två utlandsmyndigheterna i Bryssel har separata driftsbudgetar men de har samma huvudman inom Regeringskansliet, nämligen Utrikesdepartementet. Driftsbudgeten uppgick år 2001 till cirka 53 miljoner kronor för representationen och cirka 12 miljoner kronor för ambassaden⁶.

Lokaler

Ambassadens bilaterala del och representationen är belägna inom samma kvarter. Ambassaden har sina lokaler i det s.k. Sverige-huset och har nyligen tecknat ett kontrakt som löper på nio år. Lokalkostnaden uppgår till 6,9 miljoner kronor per år eller 288 000 kronor per årsarbetskraft (kanslihusen, residens och övriga bostäder)⁷. Det finns ett överskott av utrymme vilket medfört att en del rum som disponerats av representationen under ordförandeskapet nu planeras hyras ut till Svenskt Näringsliv. Ambassaden saknar större sammanträdesrum men kan vid behov låna lokaler av representationen.

Nato-delegationen ligger utanför de centrala delarna av Bryssel. Delegationen lyder under särskilda säkerhetsbestämmelser, som Sverige inte kan påverka. Det rör sig exempelvis om särskilda arkivregler och bestämmelser för in- och utpassering. Ambassadören förflyttar sig dagligen mellan ambassadens två delar med bil.

Representationens byggnad ägs av Statens fastighetsverk. Lokalkostnaden uppgår till 42 miljoner kronor per år eller 314 000 kronor per årsarbetskraft

⁵ Det exakta antalet anställda är för oss något oklart eftersom andra halvåret av 2001 är en övergångsperiod då många tjänster fasas ut (efter ordförandeskapet). Antalet anställda baseras på uppgifter från representationen i mitten av oktober 2001.

⁶ Uppgifter enligt UD:s besked till utlandsmyndigheterna om VP-översyn 2001 (2000-12-21). Räknat enligt kurs 2000-12-31.

⁷ Utfall t.o.m. september som extrapolerats för hela året.

(kanslihus, residens och övriga bostäder)⁸. Under ordförandeskapet har representationen upplevt att lokalerna inte räckt till och att en del anställda har varit tvungna att dela rum. Den administrativa enheten sitter i hyrda lokaler i det intilliggande huset. Kontraktet löper ut vid årsskiftet 2001/2002 men kan enligt uppgift omförhandlas.

Samtliga delar av huset har ventilationsproblem. Med anledning av detta, och för att eventuellt kunna bygga om vissa större rum till mindre, planeras en ombyggnad av fastigheten. Idag finns t.ex. sex konferensrum, något som man enligt uppgift skulle kunna dra ned på för att få mer arbetsyta. Representationen har upplåtit lokaler till en personalmatsal som drivs av ett svenskt företag.

Ekonomiadministration

Utlandsmyndigheter under UD använder UD:s rutiner och system för ekonomiadministration. Ambassaden och representationen har anpassat och utvecklat dessa rutiner och system för att passa den egna verksamheten. De har dock valt olika lösningar, vilket framgår av nedanstående redovisning.

Redovisning

Utlandsmyndigheterna använder normalt en version av Agresso (version 4.0) som är en standardiserad version som skall kunna användas av alla utlandsmyndigheter. I den anpassade versionen av Agresso har många funktioner tagits bort för att förenkla systemet. Anledningen är att många utlandsmyndigheter bara har ett fåtal anställda och att dessa har otillräckliga redovisningskunskaper.

Vid ambassaden respektive representationen ansvarar en person för redovisningen, som således görs i Agresso version 4.0. Båda personerna har även andra uppgifter, t.ex. personaladministration, kassa etc.

Representationen anser att den version av Agresso som utlandsmyndigheterna har inte räcker för den uppföljning som behövs vid en myndighet med över 100 anställda. T.ex. kan budgeten bara följas upp utifrån cirka fem budgetposter. Representationen har därför på eget initiativ tagit fram modeller i Excel för att kunna tillgodose de krav på uppföljning som representationen har.

Vid våra intervjuer har framför allt anställda vid de administrativa enheterna framfört synpunkter på redovisningssystemet, som anses vara oflexibelt och föråldrat. Vissa assistenter på representationen har också efterlyst en möjlighet att själva kunna följa upp sin ambassadörs eller sin handläggares budget.

⁸ Utfall t.o.m. september som extrapolerats för hela året

Vidare har också framförts önskemål om tydligare EA-regler samt behov av en administrativ handledning.

Kassa

Kassan handhar uppgifter som förskottsutbetalningar, reseräkningshantering, registrering och utbetalning av fakturor m.m. På ambassaden har en och samma person hand om redovisning och kassa. Vidare sköter hon frågor kring ambassadörens residens, bidragsresor m.m.

För att effektivisera rutinen för reseräkningar har ambassaden slutat med förskottsutbetalningar och istället infört betalkort. I och med betalkorten förenklas reseräkningshanteringen väsentligt, samtidigt som arbetet vid den administrativa enheten effektiviseras.

På representationen arbetar två personer med kassagöromål. Även representationen planerar att införa betalkort vilket, enligt uppgift, skulle kunna medföra att arbetsbördan minskar med cirka 40 procent.

Momsersättning

Utlandsmyndigheter och utsänd personal har rätt till momsavdrag. Representationen har en anställd som arbetar med momsersättning för representationen som myndighet och för de utsända handläggarna och assistenterna. Mycket tid går enligt uppgift åt till att försöka få in de uppgifter som behövs från de utsända.

Ambassaden erbjuder generellt sett inte de utsända denna service, då detta tolkas som privata ärenden. Ambassaden har istället lagt upp en momsintygsmall i datasystemet, så att de utsända på egen hand kan ta hand om sina privata momsåterbäringsärenden.

Ekonomiadministrationen sammantaget

Statskontoret har fått uppfattningen att de anställda inom ambassadens respektive representationens ekonomiadministration anser att det är fullt möjligt att göra en sammanslagning av deras arbetsuppgifter. När det gäller redovisning används redan samma system även om representationen vidareutvecklat sitt redovisningssystem.

Många av de intervjuade har haft ytterligare synpunkter på hur man kan effektivisera ekonomiadministrationen. Exempelvis menar många att det bör finnas tydligare EA-regler och likaså tydligare gränser för de utsända handläggarna och assistenterna när det gäller vilka ärenden som är privata och vilka som är arbetsrelaterade (exempelvis när det gäller momshantering). Samtliga har pekat på fördelen med betalkort. Vissa har också efterlyst någon form av administrativ vägledning för t.ex. assistenterna.

Personaladministration

Den personal som är utsänd av UD eller andra fackdepartement handläggs av respektive hemmadepartement, vilket innebär att t.ex. lön utbetalas av departementet. De lokalanställda handläggs däremot av ambassaden respektive representationens administrativa enheter.

Att handlägga den lokalanställda personalen innebär att sköta rekrytering, löneförhandling, betala ut löner m.m. Detta är områden som kräver specifik kunskap, inte minst om det belgiska skattesystemet och arbetsrättslagstiftningen.

På såväl representationen som ambassaden används ett system för lönehanteringen som heter SMILE. I detta system återfinns endast lokalanställda.

Vad beträffar skatter för lokalanställda belgiska medborgare eller svenskar som är skrivna i Belgien gäller mycket komplicerade regler varför representationen valt att göra ett minimum och betalar endast in sociala avgifter och arbetsgivaravgifter. Skattebetalningen står arbetstagaren själv för. Ambassaden har valt att lägga ut denna funktion på en extern firma (Securex).

När lokalanställd personal slutar krävs enligt belgisk arbetslagstiftning att ett visst antal dokument tas fram och skickas till bl.a. skattemyndigheten. Representationen har tagit fram en rutin för detta. Ambassaden har lagt ut denna rutin på den ovannämnda firman Securex, eftersom det är svårt att upprätthålla en sådan specifik kompetens i fråga om arbetsrättslagstiftning på en så pass liten myndighet, särskilt när dessa ärenden inte är ofta återkommande.

Vid representationen har det framförts önskemål om och påtalats behov av en PA-funktion som kan ta hand om fler frågor än löneutbetalning, rekrytering etc. Några menar att det är viktigt att ha en anställd som är insatt i såväl svensk och belgisk arbetsrätt som hur EU-institutionerna fungerar. Andra har pekat på att det behövs en sammanhållen personalfunktion för att få en känsla av gemenskap. En sådan borde också kunna arbeta i förebyggande syfte med personalvård m.m. Varken vid ambassaden eller representationen finns en särskild PA-funktion. På representationen sköts frågorna i huvudsak av den person som har hand om redovisningen och på ambassaden ligger ansvaret hos kanslichefen.

De intervjuade ser inte några problem med en sammanslagning av de personaladministrativa funktionerna. När det gäller löner används t.ex. redan samma system. Vad gäller hanteringen av lokalanställda har representationen en upparbetad kompetens på området vilket skulle göra det möjligt för ambassaden att säga upp avtalet med firman Securex.

Bostäder

Utlandsmyndigheterna i Bryssel bistår den utsända personalen med att finna en lämplig bostad. Enligt uppgift är detta en tidsödande och kostsam uppgift. Få ifrågasätter att de utsända skall ges stöd vad beträffar bostäder men många har förslag på hur rutinerna skulle kunna förbättras.

Såväl ambassaden som representationen skiljer på bostadshantering för de utsända och ambassadörernas residens.

På ambassaden svarar en anställd för bostadshantering på cirka 50 procent (anställd på 70 procent). Som tidigare nämnts hanterar den redovisningsansvarige även frågor som rör residenset samt ambassadens lokaler (på 30 procent av dennes heltidstjänst).

På representationen arbetar en person på heltid med bostadshantering för de utsända och ytterligare en person med ambassadörernas residens samt kanslibyggnaden. Den sistnämnda har även andra arbetsuppgifter såsom att uppdatera personaldatabaser och skriva tjänstgöringsrapporter till UD.

Statskontoret har intervjuat nästan samtliga inom de administrativa enheterna på ambassaden och representationen och även ett flertal utsända handläggare. I princip har bostadshantering alltid nämnts först som särskilt lämplig att slå samman. De flesta menar att stora vinster kan göras om t.ex. ambassaden och representationen kan få tillgång till varandras bostadslistor istället för att på egen hand anlita dyra mäklare.

Bostadshantering anses överhuvudtaget vara kostsam. Bland annat anser de intervjuade att det finns otydliga riktlinjer om hur mycket en bostad får kosta och vilka gränser de ansvariga på de administrativa enheterna kan sätta. Vissa menar att myndigheterna borde vinnlägga sig mer om att behålla bostäderna för vilka man ofta tecknar kontrakt som löper på nio år. Att bryta ett kontrakt innebär merkostnader för myndigheterna, dels i form av ett slags böter, dels i form av en avgift till den inspektör som besiktigar bostaden vid tillträde och utflyttning.

De intervjuade menar att det borde finnas vissa krav på att utsända inte alltid kan få exakt den bostad de vill ha utan i större utsträckning anvisas ett par bostäder ur en "bostadsstock". Detta i syfte att slippa kostnaderna förknippade med bostadsbyte.

Arkiv

Samtliga assistenter som arbetar i arkiven är i enlighet med UD:s säkerhetsbestämmelser utsända från Stockholm. Dessa säkerhetsbestämmelser gäller enligt uppgift alla sådana tjänster där känsligt och hemligstämplat material

hanteras. Nato ställer därutöver särskilda krav vid hantering av Nato-dokument.

Ambassadens bilaterala arkiv bemannas av en person. Arkivuppgifterna upptar cirka 70 procent av arbetstiden. Korrespondensen består dock sällan av stora eller omfattande dokument. Övrig tid ägnas åt IT-stöd till ambassaden på 10 procent (kontaktperson för IT-frågor) och sambandsfrågor på 20 procent.

Vid ambassadens multilaterala del finns också ett arkiv som följer Natos säkerhetsbestämmelser. Arkivet sköts av en av de två utsända assistenterna vid delegationen. Även denna har andra arbetsuppgifter vid sidan av arkivet såsom sambandsfrågor.

På representationen finns tre arkiv. Vid det ”stora” arkivet där in- och utgående post registreras arbetar två utsända arkivarier. Korrespondensen består sällan av stora eller omfattande dokument.

Det andra arkivet, arkivet för EU-dokument, skiljer sig från det ”stora” arkivet i det att de hanterar större mängder skrivna dokument, exempelvis kan det skickas upp till 60 kilo dokument till Stockholm per dag. De två assistenterna uppges ofta ha en tung arbetsbelastning. På EU-dokumentarkivet arbetar även en översättare som översätter samtliga dokumenttitlar till svenska.

Det tredje arkivet finns vid Kusp och följer Natos särskilda säkerhetsbestämmelser. En utsänd assistent arbetar i arkivet samtidigt som hon också arbetar som assistent till tre handläggare vid Kusp.

Vid våra intervjuer har de flesta pekat på det olämpliga i att slå samman arkiven, dels beroende på att personalen behöver en närhet till arkivet, dels på grund av Natos särskilda föreskrifter för arkiv som hanterar Natodokument. Om man vill åstadkomma någon form av rationalisering är det en förutsättning att arkiven ligger i samma byggnad. Även vid lokalgemenskap bedöms det vara svårt att ha ett enda arkiv. Däremot skulle det gå att åstadkomma vissa rationaliseringar genom att färre arkivarier hanterar flera arkiv, t.ex. om de placeras ”vägg i vägg”.

IT-stöd

När en översyn gjordes av representationen 1998 framfördes klagomål på IT-stödet. Många menade att det fungerade så dåligt, att handläggarna inte kunde utföra sitt arbete effektivt. Sedan dess har omfattande förbättringar genomförts, särskilt inför det svenska ordförandeskapet. Ändå är IT-stödet ett område där många intervjuade har starka uppfattningar. Våra intervjuer

visar på stora skillnader mellan representationen och ambassaden i hur man uppfattar servicen från IT-stödet.

På representationen är många nöjda med IT-stödet. Representationen har sedan 1998 byggt upp egna databas- och webbaserade program som stöd till framför allt den administrativa enheten men också för hela personalen (t.ex. intranät). Databas- och webbaserade program finns exempelvis för personaladministration, inköp, lokalbokningar, diarienummer, resebokningar och löner. De flesta vi talat med anser således att IT-stödet fungerar bra. Den administrativa enheten är också nöjda med att IT-teknikerna på representationen förstår användarnas behov och tar fram stöd därefter. Representationen har två anställda med IT som huvuduppgift men också de två anställda vid sambandscentralen fungerar som IT-helpdesk (se nästa avsnitt).

Ambassaden har å sin sida inte upplevt att de har haft tillgång till samma service som representationen vad gäller IT-stöd. Enligt en överenskommelse skulle IT-teknikerna på representationen även bistå ambassaden. Detta har skett men enligt vissa intervjuade inte i tillräckligt stor utsträckning. Inför och under det svenska ordförandeskapet prioriterade IT-teknikerna av förståeliga skäl representationen för att råda bot på de brister som fanns.

Ambassaden skall nu successivt länkas till representationens IT-system, vilket uppfattas som mycket positivt (såväl Internet som databas- och webbaserade program). Även de IT-ansvariga på representationen ser positivt på detta. Att länka dessa två utlandsmyndigheter samman i det mer utvecklade datasystem som representationen arbetat fram, skulle kunna bli ett första test på hur de administrativa rutinerna inom utrikesförvaltningen kan utvecklas och moderniseras med hjälp av IT, menar de intervjuade. De IT-ansvariga har dock pekat på behovet av planering och av att ha en "testperiod". Ambassaden blir på sätt och vis sårbar när hela datasystemet länkas till representationen – är det något som inte fungerar på ett ställe så fungerar det inte på det andra stället heller. Därav behovet av en testperiod, menar de ansvariga för IT-stödet. Det har också föreslagits att det skall finnas en "IT-kontaktperson" på såväl den bilaterala delen av ambassaden som på Nato-delegationen. Idag fungerar arkivarien på ambassaden som IT-kontaktperson på 10 procent av sin arbetstid och är den som tar kontakt med representationen eller Förvaltningsavdelningens IT-enhet i Stockholm, när det behövs. På Nato-delegationen fungerar den av assistenterna som ansvarar för arkivet även som IT-kontaktperson.

Sambandscentralen

Sambandscentralen ansvarar för hanteringen av krypterad post.

På ambassadens bilaterala del ansvarar arkivarien för sambandsfrågor vilket upptar cirka 20 procent av arbetstiden. På Nato-delegationen ansvarar en av de utsända assistenterna för sambandsfrågor. På Nato-delegationen hanterades under 2000 cirka 1000 kryptofax och telefax till Försvarsdepartementet och Utrikesdepartementet.

På representationen hanteras överlag mer krypterade försändelser än på ambassaden och myndigheten är dessutom större. Därför arbetar två personer på heltid vid sambandscentralen. Utöver hanteringen av krypterade försändelser ansvarar även representationens sambandscentral för telefax, e-post telefoninstallationer och kopplingar. De ansvarar även för pappersförstöring, lås- och nyckelhantering samt passerkort.

På ambassaden har man till viss del en annan arbetsfördelning, exempelvis är det arkivarien som utfärdar passerkort.

Ambassaden och representationen har redan samordnat sina telefonkopplingar. Därmed har man också haft möjlighet att införa en gemensam växel under vissa tider på dagen (se nästa avsnitt).

De intervjuade anser inte att det finns några större vinster att göra med en sammanslagning, när det gäller krypterade försändelser, eftersom ambassaden och representationen hanterar olika typer av dokument och därför använder olika utrustning. Nato ställer dessutom särskilda säkerhetskrav på arkiv som hanterar Nato-dokument.

Reception, växel och konsulära ärenden

På ambassaden arbetar en receptionist på 30 procent av arbetstiden men det finns också en tillfälligt anställd telefonist på 50 procent som kan bistå receptionisten vid behov. Telefonisten har vid sidan av telefonpassning m.m. även kunnat ge visst konsulärt stöd samt översätta texter och skriva brev. På ambassaden arbetar även en kanslist på heltid med konsulära ärenden. De konsulära uppgifterna beskrivs av en del intervjuade som en del av ambassadens kärnverksamhet, vid sidan främjandeverksamheten och den politiska bevakningen.

Vid representationen finns två lokalheltidsanställda receptionister. Dessa har även andra uppgifter (cirka 20 procent) t.ex. hjälper de till med bostads-hantering.

När det gäller telefoni i övrigt, t.ex. abonnemang, mobiltelefoner och räkningar m.m. har representationen valt att göra en uppdelning av ansvar. Två anställda delar på ansvaret vid sidan av sina andra uppgifter, som bl.a. består av att ansvara för hotellbokning, ID-korthantering och kontakter med belgiska myndigheter.

Ambassaden och representationen delar till viss del växel. Vid lunchtid kopplas samtal till ambassaden över till receptionen/växeln vid representationen. Samtalen skiljer sig mot de samtal som representationens växel vanligtvis får. När samtal kommer in till representationen handlar det oftast om att vidarekoppla till berörd handläggare eller assistent. De samtal som riktar sig till ambassaden blir oftast längre eftersom konkreta frågor av konsulär art ställs direkt till receptionisten/växeltelefonisten.

De intervjuade har påpekat att verksamheten vid ambassaden och representationen skiljer sig åt så till vida att man på ambassaden jobbar mer i "team" och att alla kan lite av allt. Detta gör att även de som arbetar i växeln måste kunna besvara vissa konsulära ärenden. De måste också kunna tala såväl svenska och engelska som franska och flamländska. De intervjuade menar att dessa skillnader i arbetssätt och kompetens måste beaktas vid en sammanslagning.

Chaufförer, vaktmästeri och inköp

På ambassaden finns två chaufförer som också arbetar som vaktmästare. Den ene arbetar framförallt som ambassadörens chaufför vid hans dagliga resor till och från Nato-delegationen. De anställda vid Nato-delegationen anser att de saknar en egen vaktmästare som finns på plats och efterlyser att det avsätts resurser för en sådan tjänst.

På representationen finns 4,5 chaufförer varav en är ständig chaufför för ambassadören. Efter årsskiftet 2001/2002 kommer en av chaufförerna att sluta. Kusp-ambassadören har sin egen chaufför. Denne arbetar halva tiden som chaufför och halva tiden som vaktmästare, också vid Kusp. Totalt kommer det således att finnas tre och en halv chaufför på representationen.

Inställningen till en sammanslagning av chaufförtjänsterna varierar. Samtliga säger dock att det är nödvändigt att alla ambassadörer har tillgång till var sin chaufför. Vissa ställer sig positiva till att inrätta en chaufförspool med övriga chaufförer, andra menar att det skulle vara omöjligt att prioritera körningar mellan de olika myndigheterna och att detta skulle leda till problem. Oftast är det inte chaufförerna som ser en chaufförspool som ett problem.

Representationen har två vaktmästare som är anställda på heltid. Utöver de vanliga vaktmästeritjänsterna ansvarar vaktmästarna även för inköp av

materiel m.m. i Belgien och från Sverige (via UD:s inköpssamordning). Flertalet av de intervjuade menar att inköpshanteringen skulle kunna rationaliseras vid en sammanslagning. Det kommer dock även i fortsättningen finnas behov av att ha ett mindre förråd på plats och därmed också någon som är ansvarig för att det fylls på.

Många har fört fram andra förslag till effektiviseringar. Exempelvis har vissa på representationen pekat på det onödiga i att använda de egna chaufförerna för körningar till Luxemburg och Strasbourg⁹. Vid dessa tillfällen skulle man kunna hyra bil och chaufför. Likaså menar de intervjuade att det är slöseri med resurser att skicka de egna vaktmästarna till representationens lokaler i Luxemburg och Strasbourg för att t.ex. installera en fax. Istället borde representationen överenskomma med ambassaden/delegationen på plats om att deras vaktmästare utför installationen då de alla är utlandsmyndigheter under samma huvudman, UD.

Assistenter

Handläggarnas assistenter tillhör inte de administrativa enheterna. Dock ger de administrativt stöd till de utsända handläggarna och därför har vi valt att behandla även denna grupp i rapporten.

På ambassaden arbetar totalt fyra handläggarsassistenter varav en är assistent till ambassadören. Två är assistenter på Nato-delegationen. Av assistenterna är samtliga utsända från Stockholm (UD och Försvarsdepartementet). På den bilaterala delen arbetar också en lokalanställd informationsassistent.

På representationen finns totalt 24 assistenter. Om vi räknar bort ambassadörernas assistenter samt biträdande myndighetschefens assistent arbetar 21 assistenter för 57 handläggare¹⁰. Antalet handläggare per assistent varierar från två till fem. Om antalet assistenter skulle fördelas jämt skulle det finnas en assistent per 2,7 handläggare. De flesta vi talat med menar att det behövs så många assistenter eftersom handläggarna ofta är borta från kontoret under arbetsdagen. Assistenten skall då, förutom telefonpassning och dylikt, kunna vara så pass sakkunnig att hon kan prioritera mellan olika ärenden osv.

Det finns 9 utsända assistenter medan 15 är lokalanställda. De lokalanställda assistenterna (i likhet med majoriteten av samtliga lokalanställda) har svenskt medborgarskap. Det är upp till varje departement att bestämma om de vill skicka ut en assistent eller om de vill lokalanställa, dock skall UD:s säkerhetsbestämmelser tillämpas. Kostnaden för en utsänd assistent uppgår till cirka 1 miljon kronor per år. Kostnaden för en lokalanställd assistent är hälften så hög.

⁹ Rådet förlägger sina möten till Strasbourg och Luxemburg ett antal månader varje år.

¹⁰ Enligt uppgift från representationen i mitten av oktober 2001.

De flesta vi talat med menar att det vore bra att lokalanställa så många assistenter som möjligt. I Bryssel finns ett gott rekryteringsunderlag vilket inte alltid är fallet i andra länder. Generellt är t.ex. flertalet av de lokalanställda assistenterna vid representationen universitetsutbildade och många refererar till dem som juniorhandläggare. Samtliga är svenska medborgare. Även vid ambassaden menar vissa att det borde gå att lokalanställa personal om man gör en säkerhetskontroll innan. Vissa menar också att det borde vara möjligt att göra en fullgod säkerhetskontroll av arkivpersonal så att även dessa skulle kunna lokalanställas såsom fallet är i t.ex. Danmark.

Kan tjänster köpas in?

Ambassaden köper som tidigare nämnts tjänster av ett belgiskt företag som är specialiserat på belgisk skatte- och arbetsrättslagstiftning. De har tidigare köpt in städtjänster men har sedan ett tag tillbaka en anställd städerska på timbasis. Enligt uppgift är detta en billigare lösning än att anlita ett städföretag. Bevakning av lokaler ingår i kontrakten. Representationen köper in bevakningstjänster och städning. De sköter själva de lokalanställdas löner m.m. Representationen har upplåtit lokaler till en personalmatsal som drivs av ett svenskt företag.

Enligt uppgift från de intervjuade är det sällan det går att tjäna några större summor på att köpa in tjänster då det är svårt att finna företag som håller en jämn servicenivå.

3 Servicenivå

I detta kapitel redovisas hur samtliga anställda, såväl administrativ personal som de utsända handläggarna på ambassaden och representationen ser på omfattning och kvalitet på det administrativa stöd som ges samt vilka önskemål om administrativ service som finns inför en framtida sammanslagning av administrationerna.

Med servicenivå avses det stöd som den administrativa personalen ger till de anställda vid representationen och ambassaden, men också det webbaserade administrativa stöd som finns i form av databaser m.m. När vi talat med olika personer om vilka önskemål och behov av service som finns har vi ofta fått olika svar. Detta är inte förvånande, eftersom olika människor uppfattar sin arbetssituation olika och således upplever att de har olika behov av stöd.

Vid våra intervjuer har vi noterat tre återkommande synpunkter på den administrativa servicen:

- ”Den service som ges vid representationen och ambassaden är mycket god, även i jämförelse med den som ges hemma”
- ”En sammanslagning kan förbättra rutinerna och servicen men det är viktigt att säkerställa att servicen inte försämras för ambassaden”
- ”Det saknas tydliga riktlinjer när det gäller hur omfattande administrativ service de utsända har rätt till”

”Den service som ges vid representationen och ambassaden är mycket god, även i jämförelse med den som ges hemma”

De flesta vi talat med är mycket positiva till det administrativa stöd som ges även om åsikterna går i sär något mellan ambassaden och representationen. De utsända vid representationen är överlag något mer positiva än de utsända vid ambassaden. Skillnaden beror till stor del på den problematik som vi beskrivit tidigare i fråga om IT-stödet.

Ambassadens personal anser att det administrativa stödet som ges är bra utom när det gäller IT. Vissa inom den administrativa enheten anser, i likhet med deras motsvarigheter på representationen, att de administrativa system som UD använder sig av är föråldrade och ineffektiva. Med modernare rutiner skulle bättre service kunna ges, menar de intervjuade. Personalen vid Nato-delegationen saknar en vaktmästare som kan hjälpa till vid behov men anser i övrigt att den service de får från administrationen är god.

De anställda vid representationen anser att den administrativa enheten fungerar bra och att den erbjuder en god service. Många som arbetade vid

representationen 1998 menar att det har skett stora förändringar till det bättre. Flertalet uppger att de har stor hjälp av det webbaserade IT-stödet som anpassats för administrationen och många uttrycker uppskattning för hur intranätet ("Repnätet") är konstruerat.

Vi noterar att många anser att det administrativa stöd som ges av representationen och ambassaden är bättre än det som erbjuds i Stockholm. Några menar att nivån är något för hög och att utsända borde kunna ta ett större ansvar för den "egna" administrationen (exempelvis när det gäller bostäder, lagning av tvättmaskiner m.m.). De intervjuade pekar på att servicen bör vara hög inledningsvis för att därefter successivt sänkas. Det är rimligt att de utsända själva hanterar sådant som i Stockholm räknas till den privata sfären. Enligt uppgift är detta inte alltid fallet i dagsläget.

"En sammanslagning kan förbättra rutinerna och servicen men det är viktigt att säkerställa att servicen inte försämras för ambassaden"

Även om ambassadens personal i stort ser positivt på en samordning av administrationen uttrycker några oro för att servicen till viss del kan försämrats för ambassaden om större delen av den administrativa enheten förläggs till representationen.

Vårt intryck är att den tveksamhet till en sammanslagning som finns hos vissa intervjuade grundar sig i att de skulle kunna hamna i skymundan för att de befinner sig på en annan plats. Ofta refereras till den negativa situation som funnits när det gäller IT-stödet.

Det måste samtidigt påpekas att även dessa personer menar att en förbättrad samordning *i princip* är av godo, men att det är viktigt att ambassaden får samma service som representationen.

"Det saknas tydliga riktlinjer när det gäller hur omfattande administrativ service de utsända har rätt till"

En fråga som lyfts fram i intervjuerna och som vi delvis redan diskuterat är vilken servicenivå de utsända skall kunna förvänta sig när de kommer till Bryssel. De flesta är överens om att det måste finnas ett väl fungerande stöd initialt. Därefter går åsikterna isär. Några menar att somliga utsända inte har någon utlandserfarenhet och att de därför behöver högre service än hemma. Andra menar att servicenivån är för hög och att det måste finnas tydligare gränser för vilken service de administrativa enheterna och assistenterna skall ge.

Även om åsikterna går i sär har de flesta av de intervjuade pekat på avsaknaden av gemensamma riktlinjer för vad som kan sägas vara en acceptabel servicenivå (t.ex. vad gäller bostäder och assistenter). Även om servicenivån

på plats är likvärdig i de flesta fallen kan man inte styra över departementen hemma i Stockholm. De intervjuade uppger att det ibland uppstår problem när de riktlinjer som etablerats åsidosätts av ett departement genom att departementet beviljar sina tjänstemän ytterligare service i form av ökade resurser. Detta skapar irritation bland de anställda samtidigt som det försvårar administrationens arbete.

4 En sammanslagen administration – Storbritannien

Statskontoret har kontaktat Danmark och Storbritanniens representationer och ambassader för att få kunskap om hur deras administrativa enheter har organiserats. Statskontoret har också genomfört en mer djupgående intervju med en representant för Storbritanniens gemensamma administration. Det har inkommit ett skriftligt svar från Danmark som i korthet redovisar att en sammanslagning genomfördes 1999 och att den administrativa enheten svarar inför ambassadens ambassadör. Vid danska ambassaden finns 11 anställda och vid danska representationen 93. Den administrativa enheten består av 19 personer som är placerade på danska ambassaden.

Storbritannien har således en sammanslagen administration, ”joint administrative office”. Den gemensamma administrativa enheten inbegriper Nato-delegationen, ambassaden och representationen. Den administrativa enheten är placerad på ambassaden. Enligt uppgift vore det dock mer lämpligt att den administrativa enheten låg vid representationen eftersom den är störst.

Den gemensam administrationen lyder inte under någon av ambassadörerna utan rapporterar direkt till Utrikesministeriet i London. Kanslichefen är ordförande i en ”resource management committee”, där också de biträdande myndighetscheferna ingår. I styrelsen diskuteras budgetfrågor men även andra för myndigheterna gemensamma frågor. Styrelsen sammanträder var tredje månad.

Vanligtvis brukar en ambassadör ha ansvar för sin egen budget, men i det här fallet har kanslichefen (councillor) ansvar för att koordinera den gemensamma administrativa budgeten. Även om budgeten är gemensam fördelas den på de tre myndigheterna för att underlätta uppföljning. Likaså är en del av budgeten delegerad till myndigheterna, t.ex. resurser för IT-stöd eftersom det inte finns något gemensamt IT-system. Tendensen är att budgeten delegeras alltmer. Syftet är att skapa ökad tydlighet kring de faktiska kostnaderna för de tre olika myndigheterna.

Systemet fungerar bra, särskilt när det överlag inte finns några direkta besparingskrav inom den brittiska utrikesförvaltningen. Om det skulle uppstå en situation där en ambassadörs ekonomiska resurser inte är tillräckliga, måste denne vända sig till kanslichefen i första hand och till de andra ambassadörerna i andra hand, för att äska mer pengar. Myndigheterna har hittills aldrig befunnit sig i en sådan situation.

Den gemensamma administrationen består av cirka 40 personer som ger stöd åt cirka 320 personer (representationen, ambassaden, Nato-delegatio-

nen och Kusp). Även om den gemensamma administrationen är placerad på ambassaden finns det en mindre administrativ del på varje myndighet som hanterar ID-kort m.m.¹¹. Enligt vår intervju anser Storbritannien att det är fördelaktigt att samordna hanteringen av bostäder, personalhantering, redovisning och inköp. Vad gäller chaufförer har man valt att ha en pool med sju chaufförer samt en egen chaufför för ambassadörerna.

¹¹ Sju på representationen och två på Nato-delegationen.

5 Slutsatser

5.1 Förslag om en gemensam administration

Statskontoret föreslår en gemensam administration för representationen och ambassaden där merparten av administrationen placeras på representationen och där ambassaden debiteras för det stöd som tillhandahålls. Statskontoret föreslår vidare lokalgemenskap för ambassadens bilaterala del och representationen. I bilaga 3 redovisas två alternativa kostnadsberäkningar, en beräkning för en gemensam administration med separata byggnader för ambassadens bilaterala del och representationen och en beräkning för en gemensam administration och lokalgemenskap. Beräkningarna visar att besparingarna skulle bli cirka 18 miljoner kronor respektive 22 miljoner kronor per år.

Vi vill i sammanhanget påpeka att förslagen som rör olika tjänster och funktioner bör ses som en fingervisning om var rationaliseringar kan åstadkommas. Vi utgår från att en mer genomgripande analys och översyn av samtliga tjänster genomförs i samband med omorganisationen av administrationen. Statskontoret har inte heller haft möjlighet att göra en grundlig kostnadsanalys. Vi presenterar i bilaga 3 en grov beräkning av vilka besparingar som skulle kunna nås, men även denna fråga bör undersökas noggrant av kanslichefen tillsammans med myndighetscheferna och UD.

Organisation och budget

Av direktiven till Statskontoret framgår att en gemensam administration vid utlandsmyndigheterna i Bryssel skall inrättas och att en kanslichefsfunktion skall avvecklas.

Mot denna bakgrund föreslår Statskontoret att merparten av administrationen placeras på representationen, eftersom det är den största myndigheten. Det skulle således innebära att representationen ansvarar för administrationen såväl för den egna myndigheten som för ambassaden. Representationens chef blir därmed ytterst ansvarig för den administrativa verksamheten.

Kostnaderna för den gemensamma administrationen fördelas mellan myndigheterna genom att ambassaden debiteras för det administrativa stöd som erhålls. Denna modell förekommer bland svenska myndigheter som har lokalgemenskap. Exempelvis har UD och Sida valt en liknande lösning vid de beskickningar där båda myndigheterna finns representerade. En av parterna är då ansvarig för administrationen och fakturerar den andra parten löpande, baserat på en princip för kostnadsfördelning som kallas per capita-modellen. Vid den här typen av överenskommelse upprättas normalt ett avtal i vilket det klarläggs vilka tjänster som omfattas, hur kostnaderna skall fördelas, hur fakturering skall ske och inte minst hur avtalet skall följas upp.

Vid den föreslagna lösningen är det viktigt att det finns en klarhet i vad respektive part kan förvänta sig. Statskontoret föreslår därför att det skrivs någon form av överenskommelse mellan myndigheterna. Ett förslag till en sådan överenskommelse bör redovisas till huvudmannen, UD. Överenskommelsen bekräftas därefter i verksamhetsplaneringen och är giltig fram till nästa verksamhetsplanering.

Om en sådan lösning väljs föreslår vi att det inrättas en styrgrupp bestående av en utsedd representant för ambassaden respektive representationen samt kanslichefen. Styrgruppen skulle ansvara för att följa upp gemensamma budgetfrågor. Styrgruppen skulle också ansvara för att arbeta fram förslag till den överenskommelse som läggs fram till UD samt att följa upp överenskommelsen med regelbundna mellanrum. Styrgruppen bör sammanträda exempelvis var tredje månad.

När det gäller administrationens budget skulle de båda myndigheterna även i fortsättningen ha separata budgetar. En princip för hur kostnaderna för administrationen skall fördelas bör arbetas fram. Löpande fakturering kan ske under året samt stämmas av löpande mot utfall och justeras årligen.

Ekonomi- och personaladministration

Vi anser att funktioner på den ekonomi- och personaladministrativa sidan med fördel kan samordnas mellan representationen och ambassaden. Snarare torde ambassaden kunna ha nytta av att representationen har ett väl utvecklat och fungerande IT-stöd för just administration. På representationen menar de ansvariga att de inte finns några direkta svårigheter att inordna ambassaden i t.ex. redovisningssystemet. Eftersom det inte innebär något större merarbete att hantera även ambassadens personal menar vi att det går att rationalisera bort en tjänst inom detta område.

Ekonomiadministrationen bör kunna effektiviseras på representationen genom att vissa rutiner som redan finns på ambassaden införs såsom betalkort och momsintyg. Statskontoret anser att privat momshantering bör skötas av handläggarna själva och inte av den administrativa enheten. Statskontoret rekommenderar att denna tjänst avvecklas och att hanteringen av momsåterbäring för ambassaden och representationen lyfts över till kassan. Kassans arbetspotential ökar som tidigare nämnts med cirka 40 procent om betalkort införs varför det finns utrymme i kassan att hantera båda myndigheternas momsåterbäring.

Bostadshantering och lokaler

Enligt Statskontorets uppfattning borde bostadshanteringen tjäna på en samordning. Statskontoret anser vidare att en samordning av hanteringen av residens och övriga bostäder samt lokaler bör övervägas. Representationen

har valt att specialisera sin administrativa personal men i det här fallet tror vi att det kan vara mer effektivt att ha cirka två personer som arbetar i ett "team". De har då möjlighet att avlösa varandra vid frånvaro och stödja varandra vid toppar i arbetet.

Statskontoret rekommenderar också att tydliga riktlinjer etableras för vad som faller inom ramen för administrativ service och vad som är privata ärenden (vi återkommer till denna fråga längre fram i kapitlet). Rutiner för kontrakt m.m. bör också ses över, bl.a. i syfte att ha en mer beständig "bostadsstock". En effektivisering inom detta område torde avlasta personalen väsentligt. Därmed ser vi inte att det behövs någon förstärkning inom detta område utan rekommenderar istället att två personer på heltid arbetar med samtliga residens, bostads- och lokalfrågor. Detta innebär att andra tjänster kan omorganiseras och att ungefär en tjänst kan avvecklas.

Arkiv

Arkivfunktionerna kan inte samordnas, om det inte finns lokalgemenskap. Därför bör representationens arkiv och ambassadens bilaterala arkiv förbli separata. Detta gäller enligt vår bedömning även för arkivet vid Nato-delegationen.

Statskontoret vill i sammanhanget uppmärksamma departementet på att exempelvis Danmark har valt att lokalanställa arkivarier. Även i arkivet för EU-dokumentation på representationen finns redan idag lokalanställd personal. Statskontoret föreslår att möjligheten att lokalanställa arkivpersonal övervägs. Det skulle innebära att fyra arkivarier på representationen och två vid ambassaden skulle kunna lokalanställas och kostnaderna för arkivet därmed minskas kraftigt¹².

IT-stöd och sambandscentralen

Representationens IT-tekniker har utvecklat egna databas- och webbaserade program framför allt som stöd till den administrativa enheten men också till personalen i stort. Programmen utgår från UD:s EA-regler för utlandsmyndigheter. De intervjuade menar därför att det inte innebär några större problem att även inordna ambassaden i systemet och erbjuda samma service som till representationens personal. Statskontoret bedömer att de IT-baserade program som utvecklats av representationen kommer att utgöra en god grund och ett gott stöd för den myndighetsgemensamma administrationen.

Statskontoret bedömer att det även i fortsättningen behövs en kontaktperson för IT-frågor och någon som är ansvarig för sambandsfrågor på ambassaden

¹² Vi räknar en av assistenterna vid Nato-delegationen som ansvarig för arkivet.

och på Nato-delegationen. En rationalisering av tjänster inom detta område förutsätter lokalgemenskap.

Chaufförer, vaktmästeri och inköp

Som nämnts tidigare har Statskontoret uppfattat att representationen har valt att specialisera den administrativa personalen. Exempelvis arbetar chaufförerna på representationen framför allt som chaufförer medan ambassadens chaufförer också fungerar som vaktmästare. Statskontoret har svårt att bedöma om det föreligger skillnader mellan chaufförernas arbetsbörda men anser samtidigt att ambassadens modell är kostnadseffektiv.

Att samordna chaufförstjänsterna torde inte vara särskilt rationellt. Ambassaden behöver såväl chaufförer som vaktmästare på plats och det samma gäller för representationen. Däremot skulle det vara möjligt att ambassaden ”köper” in en vaktmästartjänst av representationen för Nato-delegationens räkning, exempelvis en dag i veckan. Troligtvis är detta en enklare lösning än att engagera en av ambassadens chaufförer, eftersom dessa måste prioritera körningar.

Statskontoret bedömer att inköp av kontorsmateriel m.m. med fördel kan samordnas. Ambassaden och representationen gör sina inköp på ungefär samma sätt i dagsläget och en samordning borde därför inte innebära några större praktiska svårigheter. Statskontoret anser att det inte borde vara något problem att ha ett mindre förråd vid ambassaden. Exempelvis skulle någon av chaufförerna/vaktmästarna kunna ansvara för att förrådet innehåller nödvändigt materiel.

Reception, växel och konsulära ärenden

Representationen och ambassaden samordnar redan idag sin telefonväxel under lunchtid. Denna lösning fungerar enligt uppgift tillfredsställande. Enligt Statskontorets uppfattning bör det undersökas om ambassaden och representationen kan samordna sin telefonväxel helt och hållet. Detta skulle spara in en halvtidstjänst. Statskontoret anser också att det bör övervägas om de två anställda vid representationens växel/reception skulle kunna hantera även hotellbokningar och tidningsprenumerationer. Därmed skulle ytterligare rationaliseringar kunna genomföras.

När det gäller hantering av konsulära ärenden anser Statskontoret att det även i fortsättningen är nödvändigt att det finns en anställd som arbetar i ambassadens lokaler.

Assistenter

Assistenterna ingår inte i administrationen. Men, som nämnts tidigare, ger de administrativt stöd till handläggarna varför vi valt att behandla även denna grupp i rapporten. Enligt vår uppfattning bör utlandsmyndigheterna i Bryssel sträva efter att lokalanställa samtliga assistenter. Detta förefaller rationellt särskilt mot bakgrund av det goda rekryteringsläget i Bryssel. Detta skulle leda till en besparing på upp till 6 miljoner kronor per år.

Vi bedömer att antalet assistenter vid representationen är något för högt i förhållande till antalet handläggare, särskilt i jämförelse med hur det ser ut inom Regeringskansliet. Vi föreslår därför att antalet assistenter minskas med åtminstone nio tjänster, vilket också förefaller rationellt med tanke på att arbetsbördan minskat efter det svenska ordförandeskapet. Detta skulle innebära att varje assistent ger stöd åt 4,75 handläggare istället för som idag, 2,75¹³. Vi har inte räknat med ambassadörerna och den biträdande myndighetens assistenter (även om Kusp-ambassadörens assistent i dagsläget ger stöd åt ytterligare tre handläggare förutom ambassadören).

Servicenivå

Flertalet intervjuade bedömer att servicenivån på såväl ambassaden som representationen är högre än hemma. Vårt intryck är att de utsända handläggarna får en mer långtgående service än en handläggare inom Regeringskansliet. Vi delar uppfattningen att det inledningsvis bör ges en hög service. Därefter anser vi att det är rimligt att nivån överensstämmer i stort med den som är norm i Stockholm. Detta innebär en något lägre nivå än den nuvarande vid representationen och ambassaden.

Statskontoret bedömer också att det idag råder en alltför stor oklarhet om vad som skall vara ”erforderlig servicenivå”, vilket delvis skulle kunna förklara varför servicenivån är något för hög och ojämn. Vi är medvetna om att det finns regler och riktlinjer som ges ut centralt för utlandsmyndigheterna. Dock tycks det ha utvecklats en praxis att tillhandahålla service inom områden som normalt sett är att betrakta som privata. Detta gäller på såväl representationen som ambassaden.

Statskontoret rekommenderar därför att tydliga riktlinjer utarbetas för vad som är en för parterna acceptabel servicenivå. Det bör tydliggöras vilka frågor som skall räknas som privata angelägenheter och vilka som kan anses vara arbetsrelaterade.

Det är därför viktigt att samtliga, såväl utlandsmyndigheterna i fråga men också alla berörda departement, enas om dessa riktlinjer. Av våra intervjuer

¹³ Vi har räknat på 57 handläggare och 12 assistenter.

att döma varierar idag servicen på exempelvis bostadssidan, beroende på vilket hemmadepartement den utsände är knuten till.

Skillnaderna verkar ha sitt ursprung i att det finns olika attityder vid olika departement till hur mycket bostäder får kosta men också att det saknas tydliga riktlinjer vid utlandsmyndigheterna. Enligt vår bedömning är det nödvändigt att enas om acceptabla riktlinjer som rör service- och kostnadsnivå för t.ex. bostäder.

Sådana riktlinjer torde underlätta för kanslichefen att beräkna åtgång av arbetstid om han eller hon vet exakt vad som förväntas av den administrativa enheten. En sådan bedömning är en förutsättning för att kunna organisera arbetet på ett effektivt sätt och för att kunna göra korrekta kostnadsbedömningar.

5.2 Alternativ lösning – lokalgemenskap

Att undersöka möjligheten till lokalgemenskap för representationen och ambassadens bilaterala del har inte särskilt pekats ut i Statskontorets uppdrag. Fördelarna och vinsterna med en sådan lösning tycks dock vara så uppenbara att vi valt att i detta avsnitt lägga fram en mycket översiktlig skiss för hur detta skulle kunna genomföras. Vi har även gjort en grov kostnadsberäkning av detta alternativ i bilaga 3.

Lokalgemenskap

Att representationen och den bilaterala delen av ambassaden delar lokaler påverkar inte det förslag till gemensam administration som beskrivits i tidigare kapitel. Vi föreslår fortfarande att ambassaden debiteras för det administrativa stöd som representationen tillhandahåller samt att det är representationens ambassadör som är ytterst ansvarig för administrationen. Att dela lokaler skulle endast innebära ytterligare besparings- och effektiviseringsmöjligheter.

Representationens personal uppgick under ordförandeskapet till cirka 150 anställda. Nu skall personalen dras ned till cirka 115 personer. Dessutom finns planer på ombyggnad av lokalerna bl.a. i syfte att bygga om vissa större rum till mindre. Enligt uppgift kan kontraktet för lokalen i den intilliggande byggnaden där administrationen sitter förnyas.

Ambassaden har ett överskott av utrymme. Om den bilaterala delen av ambassaden flyttas över till representationens lokaler skulle det innebära att cirka tio personer måste beredas rum på representationen. Statskontorets förslag om en gemensam administration bidrar dock till att ett antal tjänster på den administrativa enheten på sikt kan fhasas ut.

Om ambassaden och representationen skulle ha lokalgemenskap skulle ett antal uppgifter kunna utföras av färre anställda. Exempelvis skulle antalet arkivarier och sambandsansvariga kunna minska. Även vaktmästeri och chaufförer skulle kunna samordnas på ett annat sätt än vad som föreslås i vårt första alternativ till gemensam administration (dvs. där representationen och ambassaden sitter i separata byggnader).

Mot denna bakgrund menar Statskontoret att det vore rationellt att ambassadens bilaterala del och representationen delar lokaler.

Ytterligare en lösning skulle kunna vara att kanslichefen rapporterar direkt till UD. Kanslichefen görs således ansvarig för en gemensam budget för administrationen. Fördelen med en sådan lösning är att man verkligen får en gemensam administration för de två myndigheterna och att de bereds lika mycket inflytande. Nackdelen är att myndighetscheferna fråntas det egna ansvaret för sina administrativa budgetar. Dessutom bildar den administrativa enheten i viss mening en egen myndighet. Sammantaget anser vi att nackdelarna överväger och därför förespråkar vi i dagsläget inte denna modell.

Bilaga 1

REGERINGSKANSLIET
Utrikesdepartementet

Promemoria

2001-04-10

Planeringsstaben-ORG
Depr Margareta Ousbäck
Telefon 08-405 5248

Till avd.....	EU
Kontakt med.....	
Beslut.....	GO
Datum 2/5-01 Sign.....	h

STATSKONTORET Registrator
Ink. 2001-04-25
Dnr. 2001/206-5

Uppdrag att utreda gemensam administration vid utlandsmyndigheterna i Bryssel

Bakgrund

Inom ramen för UD:s verksamhetsplanering inför år 2001 behandlades frågan om gemensam administration vid de två utlandsmyndigheterna i Bryssel genom att en av de två kanslichefsfunktionerna avses dras in. Genomförandet kräver en noggrann analys av den nuvarande administrationens omfattning vid de två myndigheterna och hur en gemensam administration kan organiseras. Följande uppdrag lämnas därför till Statskontoret.

Uppdrag till Statskontoret

Syfte med uppdraget

Syftet med uppdraget till Statskontoret är att få ett beslutsunderlag för departementets ställningstagande till hur en gemensam administration skall organiseras.

Innehållet i uppdraget

Statskontoret skall belysa följande frågor:

- Analysera nuvarande administrations innehåll och inriktning samt servicenivå hos de två myndigheterna. Ange tillgängliga resurser för de administrativa frågorna.
- Analysera önskemål vad gäller servicenivå.

2001-04-10

- Analysera om administrativa tjänster kan tillhandahållas av andra än anställda vid de två myndigheterna, dvs. om vissa tjänster kan köpas utanför myndigheterna.


- Ange omfattning, inriktning och servicenivå för en gemensam administration samt föreslå organisatorisk inplacering av denna gemensamma administration.

- Förslaget skall innebära mindre kostnader än nuvarande lösning.

- Förslaget skall inte påverka frågan om eventuellt förändrat huvudmannskap inom Regeringskansliet för representationen i Bryssel.

Tidplan

Uppdraget inleds senast i september och redovisas till UD senast den 15 oktober 2001 med sikte på implementering av ny ordning i Bryssel senast i september 2002.


Dag Klackenborg



Enkät till administrativ personal inför en sammanslagning av administrationen vid svenska representationen och ambassaden i Bryssel

Ange din arbetsplats: Ambassaden

Representationen

Namn:

Funktion:

Heltid:

Deltid (%) :

Utsänd:

Lokalanställd:

1. Beskriv med egna ord dina huvuduppgifter:

2. Bedöm hur mycket tid (i procent) du ägnar åt respektive uppgift.

3. Skulle du kunna utföra andra eller fler uppgifter vid en sammanslagning? Vilka?

Kostnadsbesparingar – en grov kalkyl

Vi har gjort en grov beräkning av de besparingar som skulle kunna göras vid en sammanslagning av representationens och ambassadens administrationer. Vi har också gjort en beräkning över vilka besparingar som går att åstadkomma vid lokalgemenskap för ambassadens bilaterala del och representationen. I beräkningarna har vi utgått från den schablon för assistenter som representationen tillämpar. Enligt schablonen uppgår kostnaden för en utsänd assistent till cirka 1 miljon svenska kronor medan en lokalanställd assistent kostar ungefär hälften så mycket, cirka 0,5 miljoner kronor per år. I våra beräkningar utgår vi från samma belopp för hela den administrativa personalstyrkan på såväl ambassaden som representationen. För kanslicheferna har vi utgått från det dubbla beloppet, dvs. att kostnaden uppgår till cirka 2 miljoner kronor per år.

<u>Alternativ 1. Gemensam administration – separata byggnader (MSEK)</u>	
Chefsfunktion	2,0
Telefonist	0,25
Redovisning m.m.	0,5
Assistenter (totalt 9 tjänster på repr. och 3 på amb. görs om till lokalanställningar samt att totalt 9 tjänster på representationen avvecklas)	10,5**
Arkivarier (4 tjänster på repr. och 2 på amb. görs om till lokalanställningar)	3,0**
Momshantering, hotellbokning, bostadshantering m.m.	1,5
Besparing:	<u>17,75</u>

<u>Alternativ 2. Gemensam administration – lokalgemenskap (MSEK)</u>	
Lokaler	2,1*
Chefsfunktion	2,0
Telefonist, reception, städ (motsvarar ungefär en heltidstjänst)	0,5
Redovisning m.m.	0,5
Assistenter (totalt 9 tjänster på repr. och 3 på amb. görs om till lokalanställningar samt att totalt 9 tjänster på representationen avvecklas)	10,5**
Arkivarier (1 tjänst avvecklas samt 4 tjänster på repr. och 1 på amb. görs om till lokalanställningar)	3,5**
Momshantering, hotellbokning, bostadshantering, Sambandscentral, vaktmästare m.m.	2,5
Besparing:	<u>21,6</u>

*Cirka 1,9 miljoner kronor i hyra för 2001 samt cirka 200 000 kronor för el, vatten och avlopp, bränsle, lokaltillbehör, städning, övriga lokalkostnader samt reparation av lokaler. Vi känner inte till det belopp som måste betalas när kontraktet bryts. Denna kostnad måste dras av från den besparingsvinst vi räknat fram.

** Eventuellt kan de särskilda säkerhetsbestämmelserna för arkivarier/assistenter som hanterar Nato-dokument omöjliggöra lokalanställningar. Då skulle den totala besparingen bli 1,5 miljoner lägre (arkivarier/assistenter med ansvar för Nato-dokument på Nato-delegationen och vid Kusp samt en assistent vid Nato-delegationen).

Bilaga 4

Driftskostnader vid ambassaden och representationen

Utfallssiffror från år 2000

	Årsarbets- krafter*	Drifts- kostnader	Personal- kostnader	Lokal- kostnader	Övriga driftskost	Driftskost- nad/årsar- betskraft	Personal- kostnader/ årsarbets	Lokalkost- nader/års- arbetskr	Övr drifts- kostnader/ årsarbets
Myndighet									
Represent	120,5	126 094	76 182	35 253	14 659	1 046	632	293	122
Ambassad	25,0	25 812	14 440	8 914	2 458	1 032	578	357	98
Rep/Amb	145,5	151 906	90 622	44 167	17 117	1 044	623	304	118

Utfallssiffror från år 2001 (siffror t.o.m september har extrapolerats för hela året)

	Årsarbets- krafter*	Drifts- kostnader	Personal- kostnader	Lokal- kostnader	Övriga driftskost	Driftskost- nad/årsar- betskraft	Personal- kostnader/ årsarbets	Lokalkost- nader/års- arbetskr	Övr drifts- kostnader/ årsarbets
Myndighet									
Represent	131,5	162 758	103 643	42 036	17 079	1 238	788	320	130
Ambassaden	24,0	29 488	19 728	6 911	2 849	1 229	822	288	119
Rep/Amb	155,5	192 246	123 371	48 947	19 928	1 236	793	315	128

Personalkostnader är en summering av kontoklass 4

Lokalkostnaderna är en summering av konto 50*, vilket gör att däri ingår även kostnaderna för de utsändas bostäder samt för residensen

Övriga driftskostnader är en summering av konto 53*

Driftskostnader är summan av personal-, lokal och övriga driftskostnader

*Enligt uppgift har ambassaden idag 32 personer anställda, därav 2 är praktikanter, 2 som även arbetar på representationen (pressråd och utsänd från Försvarsdepartementet), en som arbetar vid Sveriges Exportråd samt en utsänd som sänt hem. Av de 26 som blir kvar arbetar alla inte heltid (städ 30%, bostäder 70%, receptionist 30% och telefonist 50%) vilket gör att ytterligare 2,2 tjänster måste dras bort för att få fram årsarbetskraften som då motsvarar ca 24 årsarbetskrafter. För år 2000 räknar vi med att den personer som nu sänts hem fanns vid ambassaden.

Enligt uppgift har representationen i dagsläget 115 anställda och vid årsskiftet var de 148. Detta ger ett genomsnitt om 131,5 personer.

Under förra året var motsvarande genomsnitt 120,5 personer.

Jämförelse mellan åren 2000 och 2001

Representa- tionen	Årsarbets- krafter	Drifts- kostnader	Personal- kostnader	Lokal- kostnader	Övriga driftskost	Driftskost- nad/årsar- betskraft	Personal- kostnader/ årsarbets	Lokalkost- nader/års- arbetskr	Övr drifts- kostnader/ årsarbets
2000	120,5	126 094	76 182	35 253	14 659	1 046	632	293	122
2001	131,5	162 758	103 643	42 036	17 079	1 238	788	320	130
Ambassaden									
2000	25,0	25 812	14 440	8 914	2 458	1 032	578	357	98
2001	24,0	29 488	19 728	6 911	2 849	1 229	822	288	119
Amb/Repr									
2000	145,5	151 906	90 622	44 167	17 117	1 044	623	304	118
2001	155,5	192 246	123 371	48 947	19 928	1 236	793	315	128

