

Sammanfattning

Utrikesförvaltningar runt om i världen har en längre tid utsatts för ifrågasättanden. Den djupare liggande anledningen är "globaliseringen". Det kan tyckas paradoxalt eftersom behovet av utrikes representation borde växa i takt med att handel, turism och andra beroenden växer. Men globaliseringen har också medfört att internationella förbindelser och samarbete inte längre är en exklusivitet förbehållna diplomater att syssla med utan ingår i det vardagliga arbetet i alla departement och myndigheter. Därtill praktiseras samarbete i mängder av internationella organisationer, företag och privata nätverk samtidigt som överstatliga organ – FN, WTO, WHO, EU, m.fl. – har tagit över mycket av den internationella samverkan. Det är vad som aktualiserat frågan om de nationella utrikesförvaltningarna har förlorat sin roll? Eller om rollen har förändrats så kraftigt att det föranleder en grundlig omprövning?

EU förtjänar ett särskilt kapitel. Genom medlemskap i denna övernationella organisation har medlemsländerna inte bara förbundet sig att delta i och respektera dess beslut på i stort sett samhällslivets alla områden utan också att låta sig representeras av EU när det gäller internationella relationer. EU har i flera år successivt utvecklat en allt mer gemensam utrikes- och säkerhetspolitik. På Lissabonfördragets grund har nyligen en utrikestjänst etablerats med världsvid representation. Det är väl tidigt att sja om effekterna av denna utveckling. Det är t.ex. i dag svårt att föreställa sig att EU:s utrikesrepresentation en dag i framtiden skulle komma att ersätta medlemsländernas behov av att ha en egen representation utomlands. Men samarbete, t.ex. på det konsulära området, ligger närmare i tiden.

På den grunden kan den svenska utrikesförvaltningen i dess nuvarande form – en omfattande utrikesrepresentation och en mycket stor hemmaorganisation, en kår av noga utvalda före-

trädare, ståtliga representationslokaler m.m. – ifrågasättas. Men mot detta resonemang kan alltså också anföras att Sverige, dess institutioner, företag och medborgare har så mycket större och mer omfattande internationella engagemang än tidigare att det finns fog för att fråga om det inte finns ett behov av att ha en fungerande svensk representation på fler ställen i världen. Lägg till detta en värld som är mera multipolär än tidigare och där Sverige inte längre intar samma självklara position som rikt föregångsland utan i stället är en bland flera mindre aktörer. Betyder det att vi måste lägga större resurser på utrikesförvaltningen för att upprätthålla vårt inflytande eller att de resurserna bör dras ned därför att de inte ger ett så stort utbyte som tidigare?

Mer eller mindre resurser till utrikesförvaltningen? Det har inte varit frågan i denna studie. Vilken utrikespolitik Sverige ska föra har heller inte varit en fråga i denna studie. Frågan har i stället varit: Kan utrikesförvaltningen utvecklas och förbättras med de resurser den har i dag? Och denna rapportts svar är JA.

Studien aktualiserar avvägningen mellan hemma- och utlandsorganisationen, och har därmed bäring på den senaste tidens diskussion om ambassadnedläggningar. Omfattningen av den svenska utrikesrepresentationen har nära beröring med organiseringen av utrikesförvaltningen som är denna rapportts huvudtema. Är det självklart att göra besparingar just genom att lägga ned ambassader? En organisationsöversyn är motiverad enbart mot denna bakgrund.

Motiven för de förslag som läggs fram i denna studie av den svenska utrikesförvaltningen är att stärka den och dess förmåga att bidra till att främja Sveriges intressen i världen oavsett vilka dessa är. Det kan kanske göras med mer eller mindre pengar och en annan utrikespolitik, men det har alltså inte varit frågan. Förslagen avser organisation, ledning och styrning. Förslagen är flera och kan anammas var för sig. Men de är utformade som en helhet och vinner därför på att genomföras samfällt.

Studien genomförs som en översiktlig granskning av utrikesförvaltningens organisation, ledning och styrning. Den baseras på dokumentstudier och intervjuer med personer som är eller varit verksamma inom utrikesförvaltningen och andra delar av Regeringskansliet (RK). Analysen sker mot bakgrund av gängse organisationsteori, beprövade erfarenheter när det gäller ledning och organisation av offentliga verksamheter, och en personlig,

långvarig erfarenhet av verksamhetsutveckling i offentlig förvaltning.

En verksamhetsidé som bygger på utrikesförvaltningens uppgift att bistå regeringen

Tanken är att utrikesförvaltningen ska kunna göra ett ännu bättre arbete än den gör i dag om organisationen vägleds av en tydlig och inspirerande verksamhetsidé. Då kan personalen hemma och ute i nästan 90 olika länder alla dra åt samma håll. Då är det möjligt att delegera beslut och ansvar i långt större utsträckning än i dag. Då blir prioriteringarna enklare att göra. Då kan organisationen göras plattare och samrådandet mellan olika delar förenklas.

Men är det möjligt i en politisk organisation som utrikesförvaltningen? Listan på mål och åtaganden i t.ex. den årliga utrikespolitiska deklARATIONEN är lång. Utifrån den verkar det omöjligt att formulera en verksamhetsidé som håller ihop allt arbete inom utrikesförvaltningen.

Det blir dock betydligt enklare om man vänder på frågan och tar sin utgångspunkt i vilken roll utrikesförvaltningen kan och bör ha i förverkligandet av målen i utrikesdeklARATIONEN. Det är uppenbart att utrikesförvaltningen inte ensam vare sig kan eller bör vara den som klarar av allt i utrikesdeklARATIONEN. Den inbegriper förutom målen för utrikesförvaltningens egna politikområden (utrikes- och säkerhetspolitik, biståndspolitik och handelspolitik) också mål som gäller bl.a. försvarspolitik, miljöpolitik, finanspolitik och näringspolitik. I mångt och mycket är utrikesförvaltningens roll att ge ett bidrag till förverkligandet av regeringens politik på alla de områden, där politiken har internationella beröringspunkter. Frågan blir då vilket bidrag utrikesförvaltningen kan och ska ge?

Alla departement har i dag politiska frågor med internationell räckvidd. Frågorna berör andra länder och hanteras många gånger av internationella organisationer. I sakfrågan är det enskilda fackdepartementet överlägset kunnigt. Men då det gäller att driva förhandlingar, kunna olika länders kultur och politiska traditioner, ordna kontakter, veta vilka andra relationer Sverige har med inblandade länder, förstå hur internationella överenskommelser ska skrivas, m.m. har utrikesförvaltningen en överlägsen sakkunskap. Det är den sakkunskapen och de färdigheterna som utrikesförvaltningen kan bidra med i förverkligandet av svenska intressen.

På den kompetensen kan utrikesförvaltningen bygga sin roll och verksamhetsidé.

Verksamhetsidén är inte ny, den finns i dagligt tal både inom UD och inom det övriga Regeringskansliet. Den formulerades av personalen inom utrikesförvaltningen för sju år sedan i utredningen *En modern utrikesförvaltning*. Där formulerades den mycket brett: ”att tillhandhålla service för hela samhället.” Vilket slag av service, till vilka och på vilka villkor behöver förtydligas och preciseras för att det ska fungera som en verksamhetsidé. En precisering som förefaller givna är att det i första hand är övriga departement som utrikesförvaltningen ska tjäna. Därför bör, när utrikesförvaltningen verksamhetsplanerar, detta göras tillsammans med övriga departement, så att de ges möjlighet att ange behov av insatser från utrikesförvaltningen.

Denna verksamhetsidé reder också ut UD:s roll inom RK. Från att ha haft ”monopol” på utrikes relationer är UD numera ett i mängden av departement, som har omfattande utrikes förbindelser. Det har förändrat UD:s roll. UD är i dag utsatt för konkurrens från andra departement och inte minst från Statsrådsberedningen, som övertagit såväl stora delar av EU-politiken som omvärldsbevakningen och krishanteringen. Men UD:s roll bör framgångsrikt kunna byggas på att UD är specialist på utrikes relationer: på politiska och ekonomiska förhållanden i andra länder, på internationella organisationer, på internationellt nätverksbyggande, på förhandlingar och internationella överenskommelser och på att UD har ett nät av replipunkter runt om i världen. Det är något UD och utrikesrepresentationen kan ställa till förfogande för andra departement, myndigheter och andra organisationer i den utsträckning riksdag och regering anser det lämpligt för att främja svenska intressen.

Ansvar för ett samordnat agerande

Mängden av frågor med internationell bäring och mängden av aktörer ställer helt nya krav på ett lands koordinering av alla utlandsrelationer. En central koordinering behövs mer en någonsin, men kan inte omfatta alla frågor och alla relationer. När ett land visavi ett annat land har ett flertal frågor att avhandla krävs prioriteringar och samordning. Vissa frågor kan samköras, andra kan stå i direkt strid med varandra, ytterligare andra kan användas

som utbyte i förhandlingar. När och i vilket sammanhang en fråga ska drivas beror på läget i det andra landet – politiskt, ekonomiskt, utrikespolitiskt – och i omvärlden. Här kan utrikesförvaltningen förväntas ha sin särskilda kompetens att göra bedömningar. Till slut krävs prioritering av vilka frågor som ska drivas och strategiskt-taktiska överväganden beträffande när och hur de prioriterade frågorna ska drivas.

Vilken är då utrikesförvaltningens roll i detta oavslutligt pågående arbete? Regeringen med statsministern i spetsen har ansvaret för att göra avvägningar mellan olika svenska intressen. Men det är utrikesförvaltningens ansvar att se till att koordineringsproblem uppmärksammas och hanteras av regeringen. Verksamhetsidén ovan – servicerollen – innebär inte att utrikesförvaltningen passivt ska underordna sig efterfrågan från andra departement. Även om utgångspunkten är att betjäna andra departement, myndigheter och andra av regeringen utpekade samhällsintressen så ingår också att utrikesförvaltningen har ett ansvar för att uppmärksamma statsministern och regeringen på möjligheter, behov av prioriteringar och intressekonflikter. Utrikesförvaltningen ska således serviceinriktat bistå andra, men inte okritiskt och passivt. Förvaltningen har också ansvar för att ta egna initiativ och att uppmärksamma regeringen och andra departement på möjligheter och risker. Ansvaret gäller utrikesförvaltningen i hela dess bredd – från minsta honorärskonsulat till utrikesministern själv. Ansvaret måste basera sig på å ena sidan god kunskap om alla delar av regeringens politik som har internationella beröringspunkter och å den andra tillståndet i andra länder och i internationella organisationer. Det understryker vikten av att UD deltar i de andra departementens verksamhetsplanering och pekar fram emot en utvecklad gemensam verksamhetsplanering för alla departementen och Statsrådsberedningen.

Förstärk representationen utomlands och utarbete landstrategier

Ett konsekvent genomförande av en verksamhetsidé som går ut på att utrikesförvaltningen ska utgöra en serviceplattform för andra intressen vidgar sannolikt antalet länder och platser där Sverige bör vara representerat. Sverige har, jämfört med andra länder, en mycket hemmatung organisation. Även om mer än hälften av UD-tjänstemännen skulle behövas för det centrala policyskapandet är

frågan om de också alla måste sitta runt Gustav Adolfs torg i Stockholm. Genom att utnyttja all personal, oavsett stationeringsort, i det centrala, policyskapande arbetet skulle det vara möjligt att dra ned på UD och förstärka utrikesrepresentation. Hur detta ska ske har att göra både med arbetsformer inom utrikesförvaltningen och utnyttjandet av IT. Fördelen med att arbeta i projekt och möjligheterna att utveckla IT-användningen för att stödja nätverksbaserat arbete behandlas nedan.

UD:s ledning må ha mål, prioriteringar och strategier alldeles klart för sig. Men det brister då det gäller att kommunicera dessa inom organisationen. Utrikesförvaltningen är en stor organisation och inom en sådan är det viktigt att mål, prioriteringar och strategier är kända av medarbetarna. Men den enda vägledning personalen får är utrikesdeklarationen och de ställningstaganden som ledningen fortlöpande gör. För det dagliga arbetet runt om i världen och i de många delarna av UD ger det en klart otillräcklig vägledning. Utrikesdeklarationen säger inte vad just utrikesförvaltningen ska göra. Särskilt inte här och nu i stället för senare. Ledningens dagliga ställningstaganden berör bara en liten del av arbetet i UD och utrikesrepresentationen. Genom att en så stor del av organisationen sitter runt Gustav Adolfs torg mildras problemet något. Men att förlita sig på en sådan lösning är inte särskilt ändamålsenligt om syftet är att ha en omfattande representation utomlands.

En tydlig verksamhetsidé, som går ut på att bistå andra då det gäller att främja svenska, av statsmakterna angivna, intressen klarar ut en del av prioriteringarna men långt ifrån alla. För varje land och för varje stor internationell organisation där Sverige har diplomatisk representation krävs preciseringar av mål, strategier och prioriteringar. Utrikes- och säkerhetspolitiken bör ta efter biståndspolitiken och basera det långsiktiga arbetet på land- och organisationsstrategier. UD bör utveckla sådana strategier, enkla för länder där Sverige huvudsakligen har representation för att betjäna vilsekomna turister, mer omfattande för länder och organisationer vars utrikes- och inrikespolitik är av stort intresse för regeringens politik. Det bör vara långsiktiga strategier som lägger fast strategiska bedömningar och utrikespolitiska målsättningar. Sådana land- och organisationsstrategier kan sedan utgöra grunden för de årligen fastställda verksamhetsplanerna med 1-3 års planeringshorisont. I vissa delar kan strategierna behöva

hemlighållas. Ofta är det däremot av värde att bekantgöra de svenska målen för omvärlden.

I utarbetandet av land- och organisationsstrategier liksom av verksamhetsplaner och beslut om inrättande och nedläggning av utlandsmyndigheter ska övriga departement inom RK delta. Det är viktigt för att ge rätt proportioner åt utrikesförvaltningens möjligheter att stödja regeringens politik i hela dess bredd.

Gör UD till ett normalstort departement – dela UD i tre

Mycket skulle vara enklare inom UD om departementet inte var tre departement i ett: ett för utrikes- och säkerhetspolitik, ett för utvecklingsbistånd och ett för handelspolitik. Dels gör det att departementet blir stort. Dels gör det, eftersom UD, olikt andra departement, också driver en omfattande operativ verksamhet, att flera verksamheter med olika verksamhetslogik ska samsas i en och samma organisation.

I och för sig är det inget ovanligt att ett departement ansvarar för flera politikområden och har flera statsråd. Men ambitionen på UD tycks vara att få departementet att fungera som en enda, sammanhållen enhet. Det skiljer UD från andra departement. Man har skapat en komplicerad organisation för att hålla ihop tre statsråd och tre statssekreterare, ca 750 anställda bara i Stockholm fördelade på 25 olika enheter, som i sin tur är uppdelade i mindre avdelningar och grupper. Tre utrikesråd och sex geografiska enheter ska hjälpa till att hålla ihop det hela. Eftersom föreställningen är mycket stark att bistånds- och handelspolitik är utrikespolitik och att de tre politikområdena därför hänger mycket nära samman har man också lagt en matrisorganisation över det hela. Det har givit upphov till mängder av samrådsgrupper.

Den organisation som är bäst lämpad för att bedriva utrikes- och säkerhetspolitik liknar inte den som är bäst lämpad för att administrera konsulära ärenden och migrationsärenden. Handelsförhandlingarna bedrivs bäst i en annan typ av organisation än den som krävs för utveckling och genomförandet av politiken för utveckling och bistånd. Sverigefrämjandet har i sin tur en helt annan verksamhetslogik. Nu gäller en och samma, mycket komplicerade organisation för alla verksamheter.

Stora organisationer med skilda verksamheter kan fungera om de divisionaliseras. Men inom UD är betoningen lagd på samråd.

De många samrådsgrupperna och de många nivåerna gör att det blir långt från handläggare till statssekreterare och statsråd och att vägen går genom flera lager av chefer och en mur av politiskt sakkunniga. Att cheferna är så många förenklar inte samordningen.

Denna organisation syftar till att skapa en väl samordnad politik mellan de tre huvudområdena – utrikes-, bistånds- och handelspolitik – även om det tar mycket tid och är kostsamt och förmodligen går ut över kvaliteten i politiken på alla tre områdena. Risk finns också att den inåtvända och samförståndsriktade processen missar väsentligheter. RK:s departement har många gånger anklagats för stuprörstänkande inom sina olika politikområden. Men UD är raka motsatsen: en stark strävan att integrera politiken – men bara på tre områden. Problemet är att det i dag är så många fler politikområden som har beröring med utrikes- och säkerhetspolitik än bistånds- och handelspolitik. Ett samordningsmaskineri liknande det som finns på UD för hela RK skulle inte bara bli mycket omfattande, det skulle också få beslutsprocesserna i RK att köra fast.

Det måste göras en avvägning mellan stuprör och samordning. Samordningen mellan departementen bygger på en väl inövad rutin, den s.k. gemensamma beredningen. Den speciella formen för samordning inom UD har sin grund i att frågorna i de allra flesta fall inte leder till regeringsbeslut. Då träder den speciella formen för UD-intern samordning in. Den färgar sedan av sig på all beredning inom UD. Frågan är då varför utrikes- och säkerhetspolitik, handels- och biståndspolitik ska samordnas i en särskild ordning, inom UD, innan resultatet av den samordningen underställs den gemensamma beredningen och samordningen mellan alla departementen. Frågan är också om inte samordningen med andra departement blir lidande av att UD är så upptaget av sin interna samordningsprocess.

Flera andra departement har minst lika stor beröring med frågor som rör Sveriges internationella relationer och som kan ge upphov till diplomatiska förvecklingar. Försvarspolitiska frågor har alltid haft en nära koppling till utrikespolitiken och den kopplingen har blivit än starkare i.o.m. att Sverige deltar i olika fredsbevarande insatser under FN-, EU- och Nato-flagg. Den nyligen timade finanspolitiska krisen ställde Sverige inför utrikespolitiskt känsliga frågor rörande stöd till Island och Baltikum och EU-ländernas förhållande till Grekland. Dragningen av den ryska gasledningen Nordstream gjorde att miljöpolitiken hamnade i den utrikes-

politiska hetluften. Försöken att under det svenska ordförandeskapet i EU få till stånd en internationell klimatöverenskommelse rymde minst lika mycket utrikes- och biståndspolitik som miljöpolitik. Rättsfrågor och flyktingfrågor – behandlingen av romer – har på kort tid blivit utrikespolitik. Alla departement kan inte ingå i UD. Samordningen måste fungera lika bra mellan UD och Miljödepartementet som mellan biståndspolitiken och utrikes- och säkerhetspolitiken. Det är uppgiften för den gemensamma beredningen att se till att det är så det fungerar.

RK är sedan 1997 en myndighet. Samordningen mellan utrikes- och säkerhetspolitiken, handels- och biståndspolitiken bör kunna ske på samma sätt som mellan andra områden och departement. Det bör ha fördelen att de bistånds-, handels- och rent utrikespolitiska frågorna kan renodlas och bedrivas var för sig i enlighet med den verksamhetslogik och i den organisation som är den bästa för respektive verksamhet. Den gemensamma beredningen i förening med ett litet regeringskansli och en kollektivt beslutsfattande regering undviker de samordningsproblem som andra länder med stora ministerier och ministerstyre har så svårt med. Samordningen inom RK mellan politikområdena kan skötas utan samorganisering.

Genom att dela UD i tre departement (eller två – handelsfrågorna kan också föras till Näringsdepartementet), skulle inte bara UD och utrikesrepresentationen utan också hela RK kunna fungera bättre. Tanken med den sammanslagning som ägde rum 1997 var att underlätta samordningen mellan departementen, öka personalrörligheten mellan dem, förenkla resursomfördelningar och rationalisera den gemensamma administrationen. En poäng med en gemensam organisation är att departementen i fortsättningen inte skulle behöva om- och samorganiseras för att fungera bättre ihop.¹ UD har varit det departement som varit svårast att integrera i RK.

Om UD skulle delas och bistånds- och handelspolitik skulle ges egna departement skulle UD bli ca 150 personer färre och kunna fokusera på att hålla ihop *all* politik med internationella beröringspunkter över alla departement. De geografiska enheterna skulle vara de som skulle hålla ihop regeringens politik i olika länder och delar av världen – i enlighet med verksamhetsidén att betjäna hela regeringen.

¹ Fördelningen av statsrådsposter kan också ske utan så stora organisatoriska konvulsioner.

För att ytterligare renodla UD bör förvaltningsärenden lyftas ut ur UD och läggas på förvaltningsmyndigheter. Det gäller främst de konsulära ärendena som skulle kunna läggas på Migrationsverket. Utlandsmyndigheterna skulle fortsätta att hantera dessa ärenden, men under överinseende av Migrationsverket i stället för UD:s konsulära enhet (UD-KC). Andra ärenden är diplomatpass, körkort, tull- och skattefrihet för diplomater, som skulle läggas på polis, tull och skatteverk i stället för på protokollet på UD. Ytterligare ett antal mindre grupper av ärenden skulle kunna föras bort från UD för att renodla och stärka organisationens policyfunktion och likheter med andra departement. Vidare bör UD:s internadministration – bortsett från en administrativ förvaltningschef och en administrativ avdelning med kraftfull beställarkapacitet i personal-, lokal- och IT-frågor – föras till Regeringskansliets förvaltningsavdelning. Slutligen bör som redan nämnts utrikesrepresentationen växlas upp på hemmaorganisationens bekostnad. Sammantaget skulle dessa förändringar kanske kunna ge UD en omfattning av ca 400 personer – en storlek som UD hade i slutet av 60-talet.

Ett renodlat utrikes- och säkerhetspolitiskt departement skulle – utrikesrepresentation borträknad – storleksmässigt bli något mer likt övriga departement. Det är inte oviktigt. Men än viktigare är att departementet skulle kunna fokusera på utrikes- och säkerhetspolitiken, lättare kunna formulera en verksamhetsidé för att hålla ihop verksamheten, utveckla sitt fackkunnande och professionalisera sin verksamhet. Utrikesförvaltningen innehåller i dag verksamheter av skilda slag, verksamheter som har olika verksamhetslogik och som borde organiseras och drivas på olika sätt. Det blir lättare att göra i tre olika departement. Att i stället försöka ”divisionalisera” dagens UD och avskaffa den omfattande interna samrådsorganisationen för att bli mera likt andra departement med flera statsråd kommer med all sannolikhet inte att fungera – traditionen är för stark.

En fördel med ett särskilt biståndsdepartement vore att det skulle legitimera en förstärkning av departementets policyskapande funktioner på biståndsområdet. Det är nu svårt att få gehör för en sådan förstärkning i en i dag redan övertung hemmaorganisation för utrikesförvaltningen. Sedan tidernas begynnelse har en dragkamp pågått mellan UD och biståndsorganen – från Nämnden för internationellt bistånd (NIB) till dagens Sida – om policyskapandet. UD har aldrig lyckats komma ur sitt underläge

trots att avvägningen mellan UD:s och Sidas resurser för policyutveckling tagits upp vid flera tillfällen.

Det går att utveckla organisationen utan att dela UD

Även om en uppdelning av UD inte sker finns en rad möjligheter att förbättra organisationen. I vad som följer diskuteras ett antal förslag till förbättringar som inte förutsätter någon delning av departementet. Den ovan föreslagna verksamhetsidéen går också att utveckla utan att dela UD. De huvudsakliga förslagen är de följande:

- Utveckla en verksamhetsidé för utrikesförvaltningen
- Inför en tydlig linjeorganisation
- Arbeta i projekt
- Bygg en lärande organisation
- Utveckla IT-plattformen för UD:s och RK:s behov
- Inrätta en tjänst som administrativ förvaltningschef
- Samla och stärk styrningen av myndigheter
- Stärk riksdagens och regeringens styrning
- Bredda rekryteringen
- Gör personalpolitiken gemensam för hela RK
- Utveckla verksamhetsstatistik, uppföljning och utvärdering
- Samla UD i gemensamma lokaler

En tydlig linjeorganisation med korta ordervägar

Utrikesförvaltningen saknar en rak linje för sin operativa verksamhet. Det är tydligt både i hemmaorganisationens struktur och i dess styrning av utlandsmyndigheterna. För att vara en stor förvaltningsmyndighet är bristen på en tydlig linjeorganisation inom utrikesförvaltningen iögonenfallande.

De geografiska enheterna inom UD har tre överordnade chefer och enheternas roll som huvudansvariga för sina respektive utlandsmyndigheter fungerar bara delvis. De funktionella enheterna vänder sig ofta direkt till utlandsmyndigheterna eller använder de geografiska enheterna som brevlåda. Departementsledningen har inga problem med att hoppa över underställda chefer och gå direkt på ambassaders och delegationers anställda. Anställda har en vana att inte ta ett ”nej” för ett ”nej” utan vända sig till

närmast högre chef. Utlandsmyndigheterna lever ett i många avseenden mycket omhuldat självständigt liv.

UD:s styrning av utlandsmyndigheterna bör samlas hos de geografiska enheterna. Det är de geografiska enheterna som på uppdrag av den politiska ledningen bör styra utlandsmyndigheternas verksamhet och som på UD:s administrativa förvaltningschefs (se nedan) uppdrag bör styra utlandsmyndigheterna vad gäller budget, personal, IT, organisation m.m. Instruktioner till utlandsmyndigheter ska utfärdas av de geografiska enheterna och inga andra. Det är de geografiska enheterna som ska sköta uppföljning och utvärdering av utlandsmyndigheternas verksamhet.

Den permanenta representationen vid EU i Bryssel intar en särställning. Instruktioner till denna utlandsmyndighet utfärdas både av Statsrådsberedningens EU-kansli och UD:s EU-enhet i enlighet med ansvarsfördelningen mellan Statsrådsberedningen och UD. Denna ansvarsfördelning – att Statsrådsberedningen har hand om alla frågor utom EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik och utvidgningsfrågor – är ändamålsenlig med tanke på att huvuddelen av EU-frågorna berör andra departement än UD. Men UD bör ha det administrativa ansvaret för den permanenta representationen i enlighet med verksamhetsidén att vara det departement som tillhandahåller en professionell organisation utomlands som bistår regeringen och alla departement i alla frågor som berör internationella relationer. Det administrativa ansvaret bör, som i dag, ombesörjas av UD:s EU-enhet. Organisationsstrategi och verksamhetsplanering ska givetvis tas fram i nära dialog med Statsrådsberedningen och alla övriga departement.

Oavsett om UD delas i tre departement eller ej bör de geografiska enheterna stärkas med mandat och resurser. Alla instruktioner ska utfärdas av de geografiska enheterna och dessa ska ha ett övergripande budgetansvar för sina respektive utlandsmyndigheter. All koordinering av politiken visavi en enskild utlandsmyndighet och inom en geografisk region ska ske på den geografiska enheten – givetvis under den politiska ledningens överinseende. De geografiska enheterna förstärks resursmässigt för att bättre kunna svara mot kraven från utlandsmyndigheterna och för att ha kapacitet att styra dessa. Förstärkningen bör också avse beställarkapacitet på fler områden. De geografiska enheterna blir jämte den politiska ledningen de huvudsakliga beställarna av utredningar, underlag, pm, talepunkter, analyser, olika missioner etc.

På detta sätt plattas organisationen ut och ordervägarna kortas. Om de geografiska enheterna ges denna centrala lednings- och samordningsroll kan utrikesrådets organisatoriska nivå slopas. Möjligen kan de geografiska enheternas chefer ges titeln utrikesråd.

En om- eller egentligen en reorganisering av det slag som föreslås här skulle förverkliga syftet med den deskorganisation som infördes 1997. När den infördes gjordes det på ett halvhjärtat sätt, de funktionella enheterna fick vara kvar och de geografiska enheterna fick inte tillräckligt med resurser och inte det tydliga mandat de behöver. Det har resulterat i en dåligt fungerande s.k. matrisorganisation. Utöver en omorganisering behövs en kulturförändring inom UD. Genom ihärdigt arbete – i förening med andra reformer som nämns nedan – bör kulturen kunna förändras till förmån för en tydlig linjeorganisation.

Utrikesrepresentationen en del av RK

Utlandsmyndigheterna ”lyder under Regeringskansliet” men betraktas ofta som ”självständiga myndigheter”. Delvis har de en mycket fri ställning – särskilt i ambassadpersonalens föreställningsvärld – när det gäller verksamhetens inriktning och dagliga prioriteringar. Men i administrativa frågor är de snävt kringskurna – särskilt när det gäller personalfrågor, budgetdetaljer och fastighetsfrågor. Som helhet är styrningen oklar vad gäller mål och prioriteringar, verksamhetsuppföljning och budgetansvar. Ambassaderna styrs från olika håll på UD: De geografiska enheterna, personalenheten, planeringsstaben, ekonomienheten och fastighetsenheten styr var för sig olika delar av utlandsmyndigheterna. Dessutom kan inte bara något av de tre statsråden och någon av de tre statssekreterarna ingripa direkt med instruktioner utan det kan också såväl utrikesråd som funktionella enheter göra. Som om det inte skulle räcka kan också vissa myndigheter ge ambassaderna uppdrag enligt den s.k. ”funktionella direktivrätten”.

Utlandsmyndigheternas är inte och har heller aldrig varit självständiga myndigheter i den bemärkelse som andra förvaltningsmyndigheter och domstolar är det – och bör kallas något annat, t.ex. utrikesrepresentationer. De bör vara en del av RK, vilket bör anges klart och tydligt i instruktionen för Regeringskansliet. Det hindrar inte att de kan handlägga ärenden och utföra förvaltningsmyndighetsuppgifter och att överklaganden kan föras till

förvaltningsdomstolar. Handlingar som utväxlas mellan UD och beskickningar blir i dag offentliga om de inte hemligstämplas. Det leder till problem och ett delvis överdrivet hemlighetsstämplande som försvårar intern information och kunskapsförmedling (se nedan). Den informella styrning av utlandsmyndigheterna som UD i dag praktiserar kan ifrågasättas på konstitutionella grunder. Om utlandsrepresentationen vore en del av RK skulle detta inte vara problem. Något större begränsning av allmänhetens tillgång till handlingar torde detta inte innebära eftersom varje begäran om en handling i dag prövas innan den eventuellt lämnas ut. Möjligheterna att överklaga ett sådant beslut minskar dock.

Chefen för utlandsmyndigheten utses av regeringen och pekas i dag formellt ut som ensam ansvarig för verksamheten vid utlandsmyndigheten. Det gäller även för uppgifter som utförs åt andra departement och myndigheter. Detta bör också göras till ett reellt ansvar. Det bör tydligt sägas ut att chefen för en utlandsmyndighet inte lyder under någon annan än UD och ytterst regeringen och ska kunna neka att utföra order från andra.

Den s.k. funktionella direktivrätten, som innebär att Sida och Exportrådet kan ge en ambassad order, bör avskaffas. Det är ett orimligt arrangemang att myndigheter ska kunna ge RK uppdrag. Det är bara regeringen och UD som ska kunna ge utlandsmyndigheterna uppdrag. Vilka uppgifter av olika slag som utlandsmyndigheterna (eller bestämda utlandsmyndigheter) ska utföra bör framgå av instruktionen för utrikesrepresentationen. Så är det i dag beträffande utlandsmyndigheternas uppdrag att bistå Migrationsverket och Polisen i vissa ärenden.

Med en tydlig verksamhetsidé, landstrategier och fungerande verksamhetsplanering kan mer av verksamhetsansvar och ekonomiskt ansvar överlåtas till utlandsmyndigheterna. Under trycket av en ökad mängd frågor har tendensen under de senaste åren – påskyndat av det svenska ordförandeskapet år 2009 och de många frågor som då skulle hanteras – varit att göra instruktionerna bredare, mer allmängiltiga och färre. Den tendensen bör omhuldas och vidareutvecklas. Samtidigt måste det uppmärksammas att uppföljning av utlandsmyndigheternas verksamhet då blir än viktigare. Utlandsmyndigheterna bör också ges ett betydligt större ekonomiskt ansvar, detta för att utlandsmyndigheterna ska kunna hushålla effektivare med tilldelade medel, för att skärpa deras budgetdisciplin och för att avlasta internadministrationen i Stockholm. Det bör göras i takt

med att den administrativa kapaciteten på utlandsmyndigheterna rustas upp genom att professionella administratörer anställs. Små utlandsmyndigheter kan få svårt att klara detta. De bör i stället ges administrativt stöd hemifrån, från RK:s förvaltningsavdelning.

Projektstyrning av stora delar av verksamheten

Med en omorganisering enligt ovan skulle en mycket stor del av arbetet inom UD kunna bedrivas i projekt av tillfälligt sammansatta grupper. De funktionella enheternas personal skulle kunna organiseras i kompetenspooler för stabsuppgifter. Uppdragen från den politiska ledningen och från de geografiska enheterna skulle läggas ut på projektgrupper med för ändamålet lämpad personal inom kompetenspoolerna och utrikesrepresentationen (se nedan) och bedrivas i projekt.

Att bygga en stor del av arbetet inom UD på projekt skulle ha flera fördelar. Projektläggning av stora delar av arbetet framtvingar prioriteringar när resurserna inte räcker till. Nu är bristen på prioriteringar en plåga för organisationen. Projektläggning säkerställer samtidigt den politiska ledningens prioriteringar då det gäller att genomföra viktiga uppdrag och möjliggör systematisk uppföljning. I en verksamhet med så många uppgifter och skiftande dagsaktuella frågor är projektplanering av de viktiga frågorna en tvingande nödvändighet om de inte ska plottras eller glömmas bort i konkurrensen om uppmärksamhet och resurser. Att bedriva arbetet i projekt i stället för i enheter, som är specialiserade på olika frågor, möjliggör ett flexiblere och bättre utnyttjande av personalen samtidigt som det blir lättare att tillfälligt knyta externa specialister och utlandsstationerad personal till arbetet i UD.

En lärande organisation med stor analyskapacitet

Utrikesförvaltning är en extremt kunskapsbaserad verksamhet. Att fungera som en lärande organisation måste därför vara en ambition. Hur blir utrikesförvaltningen det?

Utrikesförvaltningen av i dag har några mycket goda förutsättningar att fungera som en lärande organisation: omfattande omvärldsbevakning, ett stort huvudkontor med väl utbildad personal – som borde ha förutsättningar för omfattande analysarbete –

omfattande samrådande (diskuterande) inom organisationen, personal som roterar mellan olika uppgifter. Men påtagliga brister går också i dagen. Ledningen är för litet involverad i arbetet med att utveckla utrikesförvaltningen och i det dagliga arbetet. Fokus är oklart i uppsjön av mål, policydokument och uttalanden. Resurser för analys av långsiktiga frågor är mer eller mindre obefintliga – hela apparaten är inställd på hantering av en flod av dagsaktuella frågor. Det institutionella minnet bygger på enskilda medarbetares hågkomster, medarbetare som ständigt förflyttas. Mycket samrådanden, ja, men liten öppenhet och litet utrymme för eldsjälur. Uppföljning och utvärdering saknas om man bortser från den intuitiva som äger rum vid föredragningar av promemorior.

Det är en hel del utrikesförvaltningen måste göra för att bli en lärande organisation. Inte minst måste ledningen engagera sig i utvecklingsarbetet och i det dagliga arbetet – t.ex. genom att delta i några viktiga projekt – och medvetet, konsekvent och långsiktigt arbeta för att utveckla en öppen, tillåtande och kreativ kultur. För att stödja ledningen i dessa strävanden behövs en administrativ förvaltningschef (se nedan) med ett brett och starkt mandat. Kulturförändringen är inte möjlig utan att aspirantutbildningen kompletteras med omfattande rekrytering från övriga RK och av mera seniora personer från andra delar av samhället (se nedan).

För att stärka analyskapaciteten behövs personer med högre akademisk utbildning, något som utrikesförvaltningen av i dag saknar nästan helt och hållet därför att en så stor del av rekryteringen sker via aspirantutbildningen. Utrikesförvaltningen behöver lösa pengar för att beställa analyser, engagera universitet och tankesmedjor i konferenser, ”back channel diplomacy” och ”public diplomacy”, bygga professionella nätverk och skapa en fristående tidskrift i internationella frågor av hög klass.

Utvecklade IT-system (se nedan) spelar en viktig roll för att skapa sökbara databasarkiv för rapporter, pm, utvärderingar, instruktioner med ställningstaganden, andra länders och ”think tanks” tankepapper m.m. Därtill behövs diskussionsfora, bloggar och nätverk för utbyte av tankar i olika utrikespolitiska frågor. Analytiker inom UD behöver tillgång till en databas för ekonomisk-social-politisk utveckling i olika delar av världen.

Utvärderingar – internt och externt gjorda – måste bli en del av kulturen – i dag förekommer de alltför sparsamt utom på biståndsområdet – och verksamhetsutveckling bedrivs på bred front. Samma krav på resultatredovisning bör ställas på utrikes- och

säkerhetspolitiken och handelspolitiken som regeringen i dag ställer på utvecklingsarbetet. Riksdagen kan hjälpa till genom att ställa krav på årliga verksamhetsberättelser på dessa områden.

IT-systemen är en nyckelresurs

Mycket finns att göra för att utveckla IT-systemen, vilket har stor betydelse för utvecklingen av verksamheten. Inspiration för utvecklingen av IT-systemen kan hämtas från de stora konsultföretagen med personal verksam över hela världen. I dessa företag arbetar många utan en fast arbetsplats, bara med en uppkoppling. Man kommunicerar, utnyttjar gemensamma databaser och arkiv, organiserar seminarier och konferenser, nätverk och diskussionsgrupper över nätet och kan på så sätt i varje stund utnyttja den fulla potentialen i hela organisationen. Några internationella organisationer och utrikesförvaltningar har också utvecklat sådana system.

Om det under lång tid har varit motiverat att förstärka UD på bekostnad av utrikesrepresentationen på grund av att frågorna blivit allt fler och allt mer komplicerade så öppnar dagens IT-kommunikationer helt andra möjligheter att engagera utlandsmyndigheterna i beredningen av ärenden. I detta avseende har konflikten mellan att ha ett stort högkvarter och en stor operativ kärna (utlandsmyndigheterna) mildrats genom möjligheterna att kommunicera med e-mail, på bloggar, i diskussionsgrupper och via videokonferenser. Detta är tekniker som – bortsett från e-mail och videokonferenser – utrikesförvaltningen (och för övrigt också resten av RK) ännu knappast börjat ta i bruk.

En mycket kraftfull satsning på IT (eller det bredare begreppet ITK) ger utrikesförvaltningen förutsättningar att effektivisera och utveckla verksamheten i flera avseenden. Utrikesförvaltningsutredningen² framhåller detta som ett sätt att öka flexibiliteten i den svenska representationen utomlands och att öka anställdas möjligheter att arbeta på olika platser.

En sådan satsning skulle också öka möjligheterna att arbeta tillsammans i olika konstellationer oavsett var personalen är stationerad eller befinner sig, vilket inte minst är viktigt när flera personer – även utomstående – behöver arbeta med samma dokument. Det ökar också möjligheterna till kunskapsutbyte inom

² Utrikesförvaltning i världsklass, SOU 2010:32, s. 101.

organisationen och med omvärlden och ökar kunskapstillgången och organisationens minne genom sökbara arkiv.

Några andra länders utrikesförvaltningar har kommit en bit på denna väg, bl.a. Danmark och USA. Inte bara utrikesförvaltningen utan hela RK har nytta av IT-lösningar som ger dessa möjligheter. Någon större konflikt mellan att utveckla IT för hela RK och speciellt för UD råder inte, varför ansvaret odelat bör ligga på RK:s förvaltningsavdelning. UD måste dock ha en tillräcklig beställarkompetens för att hävda sina intressen.³

Risken för läckor är större när det gäller digitalt material än information i andra former, vilket inte minst visas av det nyligen uppmärksammade fallet med Wikileaks. IT-trafikens förtjänster är dock för stora för att avstå från. I stället får man lära sig att leva med och hantera risken för läckor.

En administrativ förvaltningschef för hela utrikesförvaltningen

Utrikesförvaltningen lider av brist på kontinuitet och stadga i ledningen av departementet och underlydande myndigheter när det gäller administration och förvaltning. Styrningen av underlydande myndigheter och den interna verksamhetsutvecklingen blir lidande av denna tingens ordning. Andra departement delar problemet med UD, men för UD, som också har en omfattande utrikesrepresentation, är problemet så mycket större. Det allmänna problemet har påtalats många gånger under de senaste 40 åren. För UD:s del uppmärksammades det redan för 90 år sedan, då en utredning påtalade att kabinetssekreteraren hade en orimlig arbetsbörda som, under utrikesministern, ska leda UD både administrativt och politiskt. Då, 1919, fanns det ändå en biträdande kabinetssekreterare. Inom UD är det expeditionschefen, som sedan länge har ansvar för förvaltningen. Problemet är att expeditionschefen inte har det odelade ansvaret för förvaltningen utan är underställd kabinetssekreteraren. I ledningsgruppen på departementet ingår förutom kabinetssekreteraren, expeditionschefen, personalchefen och en rad andra personer och där är det kabinetssekreteraren som tar besluten. I Storbritannien har man delat på uppgiften att leda departementet administrativt och politiskt: "Permanent secretary" svarar för administrationen och "political director" för politiken.

³ Utrikesförvaltningsutredningen ser saken på samma sätt, ibid. s. 104.

UD behöver alltså en administrativ förvaltningschef med ett odelat ansvar och ett starkt mandat. UD:s administrativa förvaltningschef ska vara direkt underställd utrikesministern och kabinettssekreteraren men samtidigt ha ett till sig delegerat omfattande mandat. Modellen kan hämtas för Förvaltningschefens ställning inom RK. Denne är underställd Statsministern, som är chef för RK, och dennes statssekreterare, men har ett mycket omfattande eget mandat. Vissa frågor är författningsmässigt permanent delegerade till Förvaltningschefen, vissa kan tas över av Statsministern när denne så önskar. Personalchef och övriga administrativa stödfunktioner ska vara underställda UD:s administrativa förvaltningschef.

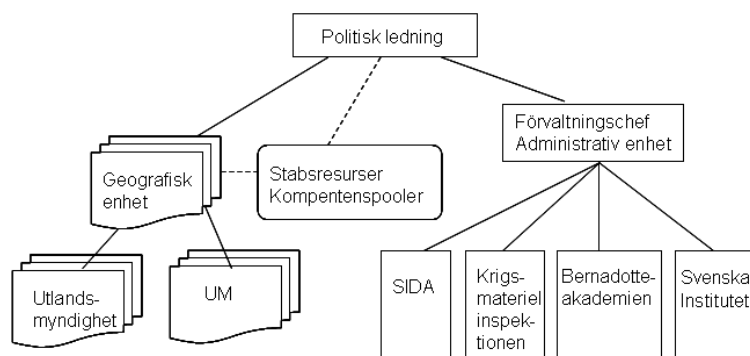
Samla och stärk styrningen av myndigheter

Den administrativa förvaltningschefen på UD ska enligt denna rapport förslag ha ansvar för såväl UD:s interna organisation, inkl. utlandsmyndigheterna och styrningen av dessa, som för de andra myndigheter som UD har ansvar för – Sida, Bernadotteakademien, Krigsmaterielinspektionen, m.fl. De geografiska enheterna ska enligt förslaget på förvaltningschefens uppdrag styra utlandsmyndigheterna vad gäller verksamhetsplanering, budget m.m. samtidigt som de ska styra verksamheten på den politiska ledningens uppdrag. På motsvarande sätt styr förvaltningschefen med bistånd av den administrativa enheten övriga myndigheter på den politiska ledningens uppdrag. Se nedanstående figur⁴!

I dag ligger styrningen av myndigheter på olika funktionella enheter inom UD. På samma sätt är det i andra departement: Bland personalen på en s.k. sakenhet finns någon, som bland övriga uppgifter också har att styra en – eller flera – myndigheter. Medvetenhet om bristerna i denna organisering av styrningen har gjort att man i några departement samlat några av myndighets-handläggarna i en administrativ enhet eller en samordnings- och styrningsenhet. Men i huvudsak gäller att styrningen är splittrad på en mängd enheter i alla departement.

⁴ Delas UD i tre departement kommer vissa av myndigheterna i figuren inte att sortera under UD.

Figur 1 Organigram för den nya utrikesförvaltningen



Den organisation som föreslås i denna rapport sammanfattas i ovanstående figur. Den politiska ledningen styr de geografiska enheterna och den administrativa enheten. Verksamhetsplanering och budget hålls ihop av den administrativa enheten. De geografiska enheterna styr utlandsmyndigheterna. Den administrativa enheten styr förvaltningsmyndigheterna. Den politiska ledningen och de geografiska enheterna använder stabsresurserna (och personal på utlandsmyndigheterna) för olika tidsbegränsade uppdrag.

Styrningen av förvaltningsmyndigheterna måste professionaliseras. Exempelvis är styrningen av Sida i dag mycket komplicerad och svårförståelig. Det är till stor del produkten av en oklar rollfördelning och en ömsesidig misstro mellan regering och verk. I stället för att lasta mängder av mål, riktlinjer, restriktioner och rekommendationer på Sida borde regeringen utnyttja de samarbets- och organisationsstrategier som utarbetas för varje land och biståndsorganisation för att uttrycka sina önskemål.

Hela organisationen behöver kontinuitet, stabilitet och långsiktighet i styrningen när det gäller fullföljandet av prioriterade frågor, genomförandet av projekt, att driva verksamhetsutveckling och styra förvaltnings- och utlandsmyndigheter. Det är vad organisationsförslagen i denna rapport syftar till. Samtidigt måste den interna styrningen inom UD medge akutinsatser och omkastningar i prioriteringar. Ledningen kan i dag med sin obestridda auktoritet visserligen ingripa var som helst i organisationen, men dess order berör bara en mycket begränsad del av organisationen.

För att organisationen som helhet ska fungera flexibelt utan att tappa den långsiktiga kursen är det viktigt med en platt organisation, korta ordervägar och god överblick av verksamhet och resursanspråk.

Stärk riksdagens och regeringens styrning

Ett antal myndigheter, som är underställda UD, styrs av riksdagen med anslag. Därigenom styrs framför allt biståndspolitik, Sverigefrämjandet och handelspolitiken genom anslag till SIDA respektive Svenska institutet, Exportrådet, Kommerskollegium m.fl. myndigheter. Men utrikes- och säkerhetspolitiken styrs inte på detta sätt eftersom denna verksamhet ingår i utrikesförvaltningen som finansieras med anslaget till RK. Riksdagen beslutar ett anslag till RK men för det anslaget anges bara ett allmänt mål om att RK ”ska vara ett effektivt och kompetent instrument för regeringen i dess uppgift att styra riket och förverkliga sitt politiska program”, ingenting om något särskilt mål för utrikesförvaltningen, än mindre för utrikesrepresentationen, som visserligen finansieras med RK-anslaget, men enligt instruktionen för RK inte ingår i utan ”lyder under RK”. I budgetpropositionen anges ett övergripande mål för utgiftsområdet Internationell samverkan, dvs. utrikes- och säkerhetspolitiken. Det är att ”säkerställa Sveriges intressen i förbindelserna med andra länder”. Från detta utgiftsområde finansieras dock inte utrikesrepresentationen. Först flera månader efter det att budgetpropositionen presenterats diskuterar riksdagen regeringens utrikesdeklaration. En motsvarande deklaration för handelspolitiken läggs på riksdagens bord mera sällan. Dessa dokument saknar koppling till budgeten.

Utrikes- och säkerhetspolitiken har en särställning i politiken. Men riksdagens styrning behöver förbättras. Regeringen ska kunna bedriva utrikes- och säkerhetspolitik mycket självständigt, delvis med begränsad insyn. Samtidigt måste den förankras brett för att nationen inte ska framstå som splittrad. En rimlig avvägning mellan dessa krav skulle kunna vara att regeringen årligen tar fram en verksamhetsberättelse för utrikesförvaltningen – delar av en sådan verksamhetsberättelse kan behöva vara hemliga. Där skulle framgå hur UD använt sina resurser med avseende på verksamhetsinriktning och hur stor del av resurserna som gått till UD och till utrikesrepresentationen. Utrikesförvaltningen skulle resursmässigt

sättas in i sitt sammanhang med de myndigheter som är verksamma på området: SIDA, Exportrådet, Invest in Sweden Agency (ISA), Utrikespolitiska institutet (UI), Kommerskollegium m.fl. Vidare skulle en avstämning mot mål och ambitioner göras om vad som uppnåtts under året.

Riksdagens styrning med mål – genom ställningstaganden till budgetproposition, särpropositioner och särskilda deklarationer – är måttligt styrande på detta område. Ett problem är att många mål är allmänna, men det största problemet är att målen är för många. Målangivelserna för UD:s politikområden är så många och har så många dimensioner, ligger på så många olika nivåer av visioner, inriktning och ”saker att göra” att riksdagen därmed lämnar regeringen i stort sett fri att göra sina egna prioriteringar. Utrikesdeklarationen är inte systematisk och innehåller inte några prioriteringar – allt är viktigt, stort som smått. Biståndspolitikens lider i särskilt hög grad av mängder av mål, prioriteringar, ambitioner och restriktioner, så många att riksdagen måste ha svårt att veta vad den beslutat om. Om riksdagen beställer och regeringen levererar en årlig verksamhetsberättelse från utrikesförvaltningen finns möjligheter att systematiken skulle förbättras – även i måldokumentet. Resultatredovisningen på biståndsområdet kan tjäna som en förebild.

Regeringens styrning av utrikesförvaltningen lämnar en del övrigt att önska. Olikt alla andra myndigheter skriver regeringen inte ut regleringsbrev för utlandsmyndigheterna utan förlitar sig på UD:s interna styrning. Styrningen hängs i stället upp på verksamhetsplaneringen inom hela RK och internt inom utrikesförvaltningen. Dessvärre är denna verksamhetsplanering ganska innehållslös och går mest ut på att fördela resurser organisatoriskt, inte att ange för vad. Verksamhetsplaneringen inom RK bör för UD:s del innebära att andra departement uttrycker sina önskemål om medverkan från UD och utrikesrepresentationen i olika frågor. UD bör i sin verksamhetsplan ge en tydlig bild av verksamhetsinriktningen i resurstermer (liknande den som ges i kapitel 4) och i vilken mån andra departements önskemål uppfylls. UD borde också kunna ange i stora drag vilka viktiga frågor organisationen avser att verka för.

Bredda rekryteringen

Den särskilda antagningen till UD:s aspirantutbildning har skapat en sammansvetsad, kompetent och mycket lojal kår av tjänstemän. Flertalet länder har en diplomatisk kår med mycket stark sammanhållning. Mot bakgrund av de omvärldsförändringar som inledningsvis framhölls – att internationella relationer inte längre är något förbehållet utrikesförvaltningen och att det i dag finns många andra organisationer, myndigheter och företag, som erbjuder arbete i andra länder – kan värdet av en sådan kår ifrågasättas. Vidare framstår kåren som otidsenlig mot bakgrund av arbetslivets demokratisering och utfasningen av starkt hierarkiska organisationer till förmån för platta, arbetskraftens ökade rörlighet, höjningen av den allmänna utbildningsnivån och behovet av kvalificerad kunskaps hantering. Kårens positiva sidor måste vägas mot dess negativa.

Till de negativa sidorna hör att kåren riskerar att bli konservativ och inåtvänd. En kår leder lätt till en topptung organisation, ett stort huvudkontor med många chefer samtidigt som både chefskulturen och underställdas självständighet blir svag. En kår kan också innebära att kompetensplaneringen och den akademiska kompetensen eftersätts. En förklaring, kan man förmoda, till att så litet genomförts av alla de utredningar som företagits beträffande UD är kårens konserverande kraft.

Ska de fulla konsekvenserna dras av att RK ska fungera som en myndighet liksom av att det är utrikesförvaltningens uppgift att tjäna hela RK i främjandet av de av regeringen prioriterade svenska intressena så måste personaladministrationen för UD liksom för övriga departement skötas gemensamt i RK.

Rekryteringen till utrikesförvaltningen bör förändras och breddas. En för hela RK gemensam aspirantutbildning bör införas, där möjligheter ges att under den senare delen av utbildningen specialisera sig mot olika departement, däribland utrikesförvaltningen. Syftet är att integrera personalen och öka rörligheten inom hela RK.

Aspirantutbildningen som rekryteringsväg bör samtidigt nedprioriteras till förmån för en ökad s.k. ”sidorekrytering” för att utrikesförvaltningen ska kunna få tag på personer med högre akademisk utbildning. Det är i dag mycket få personer som har en doktorsgrad på UD. På vissa andra departement har antalet på kort tid ökat starkt, t.ex. Finansdepartementet. UD riskerar att komma

efter och dessutom gå miste om värdefull analyskapacitet. Även rekrytering av seniora personer från andra delar av samhället behövs för att UD ska komma bort från att ha en diplomatisk kår med livstidsanställning och för att bredda sina samhällskontakter.

Växeltjänstgöringen mellan UD och utrikesrepresentationen bör ersättas av en växeltjänstgöring mellan hela RK och utrikesrepresentationen. Då minskar trycket på chefstjänster inom UD samtidigt som rörligheten mellan departementen stärks. Alla departement har i dag behov av anställda med internationell erfarenhet, vilket växeltjänstgöring med utrikesrepresentationen kan bidra till. Samtidigt som det är värdefullt att eftersträva en betydande kontinuitet både inom UD och på plats i utrikesrepresentationen är det bra att komma ifrån livstidsanställningar. Anställda med större möjligheter att röra sig till andra arbetsplatser har råd att uppträda mer självständigt och slipper att bli inlåsta med dålig löneutveckling. I stället för förflyttningsplikt får UD betala de löner som krävs för att få personer att tjänstgöra på mindre populära och mer utsatta platser. Svårigheterna att hitta frivilliga som vill flytta till utsatta platser i världen bör minska om rekryteringen breddas.

På samma sätt som för IT-frågorna och fastighetsfrågorna behöver UD en stark beställarfunktion när det gäller personaladministration. När UD:s IT-avdelning fördes över till RK:s förvaltningsavdelning blev alltför få IT-kunniga kvar på UD för att kunna hävda UD:s speciella IT-behov. Varje departement har sina särskilda personalbehov som måste kunna göra sig gällande. Ansvars- och befogenhetsfördelningen mellan en RK-gemensam personalenhet som verkar för integration och växeltjänstgöring och en personalenhet på UD som ser till departementets speciella behov är en delikat uppgift att utveckla.

Kostnadsredovisning, verksamhetsstatistik och utvärderingar

De beräkningar som gjorts i denna rapport (kapitel 4) av hur resurserna fördelas mellan UD och utlandsmyndigheterna, mellan olika verksamhetsområden inom UD, inom olika delar av utrikesrepresentationen m.m. är grova men ändå upplysande. En verksamhetsledning måste ha tillgång till sådan information för att kunna leda en stor organisation som utrikesförvaltningen. Nu tillåter inte utrikesförvaltningens löpande redovisning dylika

beräkningar, än mindre mer kvalificerade kostnadsberäkningar. Bara av denna anledning behöver en löpande *tidredovisning* införas. Om utrikesförvaltningen framgent i stor utsträckning ska arbeta i projekt och om utlandsmyndigheterna ska ta betalt för vissa tjänster krävs en ytterligare utvecklad tid- och *kostnadsredovisning*.

Verksamhetsstatistiken är nästan obefintlig och måste likaledes utvecklas. Ledningen och olika delar av organisationen måste kunna bedöma arbetsbelastning och få veta var det finns lediga resurser. *Personalstatistiken* måste utvecklas betydligt för att ledningen ska kunna bedöma tillgången på kompetens inom organisationen och behovet att komplettera den. Statistiken bör innehålla utbildning och annan information om kompetenser, tidigare placeringar och arbetslivserfarenheter. *Arbetsmiljöundersökningar* måste göras mera ofta och följas upp med samtal och personalkonferenser.

Resultatredovisningar och verksamhetsberättelser för hela och delar av utrikesförvaltningen – enheter och individuella utlandsmyndigheter – måste göras för att det ska vara möjligt att stämma av – både för riksdag och regering och för utrikesförvaltningens ledning – om mål och uppgifter har nåtts och om det gjorts på ett kostnadseffektivt vis. Det förutsätter att kostnadsredovisningen och verksamhetsstatistiken korresponderar mot varandra. *Utvärderingar* måste fortlöpande göras, interna såväl som externa, om organisationen ska ha en möjlighet att utvecklas.

Ett modernt UD i en modern kontorsbyggnad

På en ändamålsenlig och effektiv organisation ställs många krav. De viktigaste grundläggande kraven är att organisationen har övergripande mål och en vision som kan läggas till grund för en tydlig verksamhetsidé för hur målen ska uppnås, att verksamhetens logik speglas i organisationsstrukturen och att det finns ett stort utrymme för lärande inom organisationen.

För att leva upp till de krav som i dag ställs på en modern organisation måste utrikesförvaltningen utvecklas i en rad fundamentala avseenden. De viktigaste har behandlats ovan. Men det finns mer att göra. En modern organisation gör fortlöpande kundundersökningar (som i utrikesförvaltningens fall skulle omfatta andra departement, myndigheter, företag och medborgare som fått del av dess tjänster), har system för kvalitetssäkring av

sina tjänster, gör återkommande arbetsmiljöundersökningar, bedriver en kvalificerad personalvård inkl. friskvård, har omfattande och fortlöpande personalutbildning, bedriver chefsprogram (planering och utbildning) och har program för informationssäkerhet (IT och allmänt) och miljöledningssystem. Mycket av detta finns det behov av i och kan utvecklas gemensamt för hela RK.

Frågan är slutligen om det går att gjuta samman en organisation som i dag sitter utspridd på så många adresser – även bortsett från utlandsmyndigheterna som är spridda över världen. I Stockholm finns UD formellt på fem olika adresser. Men egentligen är det många fler adresser eftersom flera hus är sammanbyggda på samma adress. Husen är av äldre datum. När de byggts samman har det givit upphov till plan som inte ligger i nivå med varandra, krokiga korridorer och många trappor. Charmigt men föga ändamålsenligt som kontorslokaler för en stor myndighet. När nu stora delar av Klarakvarteren renoveras finns möjligheter att samla UD i en enda, stor och modern byggnad. Arvfurstens palats, den del som vetter mot Gustav Adolfs torg, som är UD:s ursprungliga, traditions-tyngda och ståtliga hemvist, skulle då reserveras för representation, att ta emot främmande sändebud och liknande. Särskilt om UD kommer att fortsätta att vara en organisation med 750 anställda är det viktigt att förbättra kommunikationsvägarna, möjligheterna att springa på varandra, ha gemensamma konferensrum, någonstans att samla alla anställda på en gång, möjligheter att flexibelt om-disponera lokaler. Lokalplaneringen är i dag mycket komplicerad. Men även om UD kan krympas till 400 anställda vore det av vikt att samla dem på ett enda ställe. Symbolvärdet av att flytta in i moderna lokaler och ett enda hus ska heller inte underskattas särskilt för en verksamhet som är spridd över hela världen.