



TCO  
Lars Bengtsson  
114 94 Stockholm

Datum  
2011-06-13  
Ert datum  
2011-05-02

Vår referens  
2011-05-0004  
Er referens  
11-0035

## Yttrande över "Utrikesförvaltning i världsklass" SOU 2011:21

### *Allmänt*

Innehållet i yttrande är i huvudsak framtaget av ST inom Regeringskansliet.

ST instämmer i utredarens grundläggande rekommendationer. Vi hänvisar även till de synpunkter som ST lämnat i tidigare yttrande över utredningens delbetänkande SOU 2010:32 (referens 2010-11-0014 daterat 2010-12-06 bifogas) som fortfarande är relevanta. Vikten av långsiktighet och omställningstrygghet i anställningen betonas. Likaså arbetsgivarens ansvar för en god arbetsmiljö, som måste visas inte bara i ord utan i konkret handling. Arbetsgivaren har allt att vinna på att erbjuda goda – eller snarare bättre – arbetsvillkor. Om verksamheten ska kunna utvecklas måste arbetstagarna ges en chans att utvecklas i takt med denna.

### *Kommentarer till utredarens förslag*

#### 2.3.2 Utrikesförvaltningens uppdrag i omfattning

ST instämmer i utredarens beskrivning av verksamheten som komplex. Arbetstagarna förutsätts klara allt tyngre och komplicerade uppgifter, t.ex. de som ingår i verksuppdraget, samtidigt som personalstyrkan minskar. Vi har ställt oss frågande till om åtstramningarna i alla lägen haft en verksamhetsmässig grund och har kunnat se negativa konsekvenserna för arbetstagarnas situation. Risk- och konsekvensanalyser är nödvändiga inför organisationsförändringar samt att förebyggande arbetsmiljöarbete genomförs. Allt för att förändringarna på längre sikt ska bli effektiva och skapa en bra arbetsmiljö.

#### 2.4 Svensk närvaro utifrån nya utmaningar

ST välkomnar utredarens inriktning att söka begränsa behovet av nedläggningar av enbart budgetskal och vi är helt inställda på att bidra till att söka lösningar som gör att drastiska och omotiverade förändringar kan undvikas. En förutsättning är självfallet att arbetstagarna själva får en rimlig möjlighet att delta i förändringsarbetet och att utvecklas själva. I det perspektivet är det oroväckande att Sverige fortsätter att vara det nordiska land som relativt sett i förhållande till BNP satsar minst på sin utrikesförvaltning, och att andelen utlandsstationerade fortsätter att sjunka. Med en bibehållen eller ökad ambitionsnivå för verksamheten får det direkta konsekvenser för arbetsbelastningen och arbetsmiljön på utlandsmyndigheterna.

#### **Fackförbundet ST**

Box 5308, 102 47 Stockholm  
Besök: Sturegatan 15  
Tfn: 0771-555 444 Fax: 08-24 29 24 ST Direkt: 020-578 578  
E-post: st@st.org Webbplats: www.st.org  
Organisationsnummer: 802003-2101  
Pg: 11 44-5 Bg: 365-60 71

### 3.1.4 Sverige i det europeiska arbetets kärna

ST noterar särskilt den ökande arbetsbelastningen även är kännbar när det gäller EU-arbetet. Utredaren ser inte att svenska utlandsmyndigheterna kommer att kunna avlastas av de EU-institutioner som nu byggs upp (EEAS). Den iakttagelsen stämmer väl med vad medarbetarna i fält känner av i vardagen. Det måste beaktas i bemanningsarbetet, så att arbetsbördan för varje enskild arbetstagare inte blir orimligt stor.

### 3.1.7 Framgångsfaktorer i multilateralt arbete

Utredaren föreslår förbättringar och effektiviseringar som i första hand riktas till utrikesförvaltningens internationella påverkansuppdrag, men konstaterar samtidigt att det är svårt att bedöma hur effektivt arbetet är. Lönekriterierna premierar skicklighet och resultat i förhållande till verksamheten. Kombinationen med svårigheter att mäta effektivitet och nämnda kriterier skapar otrygghet hos arbetstagarna. Arbetstagarna premieras sällan för framgångar men får ofta stå till svars för situationer man inte kunnat påverka och drabbas av snabba omställningar i verksamheten. Vikten av återkoppling och stöd till arbetstagarna i dessa situationer kan inte nog betonas. Utan omställningstrygghet är det svårt att uppnå en lyckad personalrörlighet. Ett strategiskt arbete för att få in svenskar i multilaterala nyckelpositioner bör därför kompletteras med en strategi för återinträde i utrikesförvaltningen av dessa personer, så att arbetstagarnas erfarenheter och kompetens erkänns och tas tillvara.

### 5.3.1. Generella principer för efterfrågestyrd verksamhet

ST instämmer i utredarens bedömning att en bättre följsamhet mellan ärendemängder och resurser krävs. Planeringen och rekryteringen för att klara verksuppdraget – och även för andra delar av verksamheten behöver förbättras. Vi kan inte annat än stödja utredningens konstaterande att personalen måste kunna känna sig trygg i sin uppgift och få stöd i att utveckla sin kompetens. Att ha överbelastade och stressad arbetstagare kan knappast gynna verksamheten. Chefernas roll är central och det är nödvändigt att inte bara ”diskutera” bemötandefrågor. Minst lika viktigt är att ge tydlig ledning och stöd till sin personal, särskilt i situationer där våld och hot kan förekomma. Det är arbetstagarna som i sista hand ska bära upp vidden av den service som utrikesrepresentationen förväntas erbjuda som en förlängd arm åt hela det svenska samhället. Arbetstagarna förväntas bidra till goda resultat i lägen där styrningen ofta är otydlig, och signalerna i värsta fall motstridiga.

Organisationen behöver i vissa lägen tillföras ytterligare kompetens och ST invänder därför inte i generella termer mot att extern personal blir en del av den långsiktiga personalförsörjningen. En förutsättning är dock att man tillvaratar den kompetens som redan finns bland de redan anställda. Så är inte alltid fallet. Ett exempel är när erfarna tredje ambassadsekreterare (vilka ingår i rotationssystemet) placeras i hemmaorganisationen på basbefattningar som inte erbjuder utrymme för att hålla de kunskaper som skaffats under utlandsstationeringen uppdaterade. En mer långsiktig planering av den enskilde arbetstagarens karriär- och kompetensutveckling är därför nödvändig. Rent konkret handlar det om att anställda ska ha möjlighet att delta i repetitions- eller uppdateringskurser under hemstationeringen och inte primärt när man står inför utlandsstationeringen.

### 6.1. Yttre och inre effektivitet i utrikesförvaltningen

ST tycker att utredningens resonemang kring effektivitet är bra, dvs. att fokus under senare år snarare har legat på om man gör saker rätt än om man gör rätt saker. Det förstärker det vi ovan sagt om att arbetstagaren inte kan förväntas göra saker rätt om styrningen av verksamheten blir så otydlig och signalerna så motstridiga att man inte ens vet – förrän i efterhand – om man faktiskt ansågs göra

rätt saker. Det är om något en stressfaktor. Dessutom borde rimligtvis faktorn ”göra rätt saker” ha en stor betydelse när de anställdas prestationer ska bedömas och lön sättas.

### 6.2.6 Andra effektiviseringsåtgärder i utrikesförvaltningen

I ljuset av det ovan sagda är förslagen om inspektion av hemmaenheter att välkomna. ST vill också se att det arbete med precisering av de anställdas olika arbetsuppgifter som gjorts under senare år på utlandsmyndigheterna (inom ramen för översynen av arbetsordningar) även gjordes på hemmaplan. Det skulle underlätta för arbetstagare som förutsätts vara rörliga inom organisationen att överblicka vad ett byte av tjänst faktiskt innebär. Det underlätta även samtal om lön när bredden eller svårighetsgraden av arbetsuppgifterna inom ramen för anställningen förändras. Idag får arbetstagarna ofta höra att de förväntas klara de nya arbetsuppgifterna utan ändrad lön eller möjlighet till kompetensutveckling, eftersom det är ”samma arbetsuppgifter”.

Arbetstagarorganisationerna har i ett antal fall pekat på felaktigheter i BESTA- klassificeringar av tjänster (BESTA - ett partssystem inom staten för klassificering av arbeten i olika svårighetsgrader). En ökad tydlighet när det gäller vad som faktiskt görs – tjänstens faktiska innehåll – borde bidra till att underlätta rörligheten och därmed ligga både i arbetstagarnas och i arbetsgivarens intresse.

### 7.1 Verksamhetens behov måste styra kompetensförsörjningen

ST vill påminna om skrivningarna i det statliga ramavtalet som gäller för området – om vikten av att inte bara rekrytera utan även bemöda sig om att *motivera, utveckla och behålla* sina arbetstagare. Att bara höra talas om besparingar och risker för övertalighet kan vara direkt nedslående och är i många fall direkt missvisande. Det borde ligga i arbetsgivarens intresse att värna om sina anställda, särskild med tanke på att kortsiktiga negativa signaler till arbetstagarna ibland får långsiktiga konsekvenser i rotationssystemet. T.ex. genom att utsätta poster – vilka förutsätter en stor tillit till organisationens förmåga att stödja sina anställda - blir ännu mer svårbemannade. Vem kommer annars att våga ta risken att ta sig an ”alla typer av arbetsuppgifter, ofta under hög arbetsbelastning”, bara för att i efterhand höra att man inte gjorde rätt saker?

#### 7.3.1 Att vara en attraktiv arbetsplats och god arbetsgivare

ST anser det angeläget att nyansera den bild som ges i utredningen av den nya generationen intresse för att diskutera sina villkor direkt med sin närmaste chef och ifrågasättandet av att deras anställningsvillkor förhandlas av någon annan. Visst är det så att den nya generationen vill ha valmöjligheter. Men ST upplever inte i den fackliga verksamheten att det förringar kollektivavtalens värde. ST noterar i det dagliga arbetet med anställningsvillkor inte enbart får förfrågningar från arbetstagarna utan även från chefer som söker stöd i sin arbetsgivarroll.

#### 7.3.2. Ändamålsenlig rekrytering

Kärnfrågan är även här grundtrygghet och tydlighet för att klara förändringar. Utredaren är inne på rätt spår. Vi kommer att ha behov av att kombinera breddkompetens och fördjupade kunskaper. Vi kommer också att ha arbetstagare som söker sig till utrikesförvaltningen för att de vill ingå i rotationssystemet, dvs. med förflyttningsskyldighet inom hela utrikesförvaltningen. Och andra som söker sig till befattningar i Regeringskansliet där utlandstjänstgöring ses som ett alternativ eller möjlighet under någon fas i karriärutvecklingen men inte som en skyldighet. Planeringen av bemanningen kräver långsiktighet. Båda dessa grupper har behov av tydlighet och trygghet i sina respektive roller, och tydliga signaler om de olika krav som grupperna ställs inför. I det perspektivet välkomnar vi utredarens uppmaning till personalfunktionen att t.ex. arbeta mer proaktivt med bemanning på svåra orter och regelbundna strategiska utvecklingssamtal. ST konstaterar att utredningens synpunkter och ställningstagande till att ta fram handlingsplaner för de anställda ligger väl i linje med de intentioner och skrivningar som finns i det statliga ramavtalet.

### 7.4.3 Hänsyn till familjesituationen

Det är bra att utredaren uppmärksammar att inte enbart arbetstagarna utan även de närmast anhöriga påverkas av förflyttningsskyldigheten. Om rotationssystemet ska kunna fungera bra bör trygghet i omställningen eftersträvas för alla medlemmar i hushållet och inte enbart för arbetstagaren.

### 7.4.4. Reviderad inkomstskattelag

ST instämmer i att det finns anledning att verka för mindre tungrodda administrativa rutiner och kan bidra med erfarenheter ur ett arbetstagarperspektiv.

### 7.4.5 Skärpt säkerhet

Det finns skäl att uppmärksamma att de hot och våld som drabbar statligt anställda i Sverige också drabbar de anställda utomlands och även deras familjer. ST ställer sig helt bakom utredarens uppmaning att skapa förutsättningar för omedelbara åtgärder i sådana lägen. ST ser gärna att erfarenhetsutbytet mellan olika delar av den statliga sektorn ökar i dessa avseenden.

### 7.4.6 Förbättrad arbetsmiljö

ST delar utredningen uppfattning att en lösning av arbetstidsfrågan för utsänd personal är nödvändig. Kombinationen av indragning av bemanningen och ökande krav innebär en påtagligt ökad arbetsbelastning. Arbetstidsfrågan ägs i stor utsträckning av fack och arbetsgivare själva. ST och arbetsmiljöorganisationen inom regeringskansliet har, förutom arbetstidsfrågan, i övrigt uppmärksammat arbetsmiljöfrågorna på utlandsmyndigheterna och konstaterat att situationen måste förbättras.

ST anser att den politiska nivån med resurser och riktlinjer för ledningen av förvaltningen måste ge förutsättningar för organisationen att bli en förvaltning i "Världsklass"

## **Fackförbundet ST**

Annette Carnhede  
Förbundsordförande

Torbjörn Carlsson  
Utredare