

Verksamhetsstyrning - Utrikesdepartementets personalbostäder

Karin Persson* Emelie Söderström**

Maj 2006

Abstract

The purpose of this thesis is to find means of control that secure cost efficiency regarding the accommodation for the employees on missions abroad of the Swedish Ministry for Foreign Affairs. Today the ministry's cost for the employees' rented housing is 100 million SEK and there is a need of improvement in the control of these costs. A work method for organizational development will be used in order to reach the findings presented in the thesis. First we study the strengths and weaknesses in today's control system. Then, by comparing the present situation with the desired state, we derive a number of needs for change. These needs are then translated into alternatives, which focus on control by key ratios. The best alternatives are thereafter incorporated into an action plan.

* 19017@student.hhs.se ** 19721@student.hhs.se

Handledare: Björn Leonardz
Framläggning: 31 Maj 2006, kl. 08.00
Sal: KAW

Examensuppsats inom Redovisning och Finansiell styrning
vid HANDELSHÖGSKOLAN I STOCKHOLM

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. INLEDNING	3
1.1 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNING.....	4
1.2 DISPOSITION.....	4
1.3 DEFINITIONER AV BEGREPP.....	4
2. UPPGIFT OCH TILLVÄGAGÅNGSSÄTT	5
2.1 UPPGIFTEN.....	5
2.2 ARBETSMODELL.....	5
2.2.1 Direkt observation.....	6
2.2.2 Intervjuförfarande.....	6
2.2.3 Val av intervjupersoner och undersökningsobjekt.....	7
2.2.4 Datainsamling.....	8
2.2.5 Avgränsningar.....	8
2.3 METODFRÅGOR.....	9
2.3.1 Reliabilitet.....	9
2.3.2 Validitet.....	10
2.4 SAMMANFATTANDE KOMMENTARER	10
3. VERKSAMHETSSTYRNING	11
3.1 STYRNING AV OFFENTLIG VERKSAMHET	11
3.2 ATT BEDÖMA STYRINSATSEN.....	12
3.3 STYRMEDEL.....	12
3.3.1 Benchmarking.....	13
3.3.2 Nyckeltal.....	14
<i>Kontroll</i>	15
<i>Mobilisering</i>	16
<i>Belöning</i>	16
<i>Lärande</i>	16
<i>Ideal för nyckeltal</i>	16
3.4 SAMMANFATTANDE KOMMENTARER	17
4. NULÄGE	19
4.1 UD:S ORGANISATION	19
4.1.1 Organisationskultur	19
4.1.2 Planeringsstaben.....	20
4.2 PROBLEMATIKEN MED PERSONALBOSTÄDerna	20
4.2.1 Bostadens roll	21
4.2.2 Skillnader mellan länder	21
4.3 DAGENS STYRMEDEL	22
4.3.1 Styrning via bostadsnorm	22
<i>En normenlig bostad</i>	22
<i>Undantag från bostadsnormen</i>	23
<i>Bostadsnormens efterlevnad</i>	23
4.3.2 Styrning via budget	24
4.3.3 Styrning via verksamhetsplan.....	26
4.4 UPPFÖLJNING	27
4.5 INFORMATION OCH INFORMATIONSFLODEN.....	28
4.6 SAMMANFATTANDE KOMMENTARER	28
5. AVSETT FRAMTIDA LÄGE OCH FÖRÄNDRINGSBEHOV	30
6. HUR GÖR ANDRA ORGANISATIONER?	31
6.1 ANDRA UTRIKESDEPARTEMENT	31
6.1.1 Danmark.....	31
6.1.2 Finland	31
6.2 FÖRETAG I PRIVAT SEKTOR.....	32
6.2.1 Electrolux	32
6.2.2 SEB.....	33
6.3 SAMMANFATTANDE KOMMENTARER	33

7. FÖRÄNDRINGSALTERNATIV	34
7.1 ADMINISTRATIVA STYRMEDEL	34
7.1.1 Kostnadstak	34
7.1.2 Begränsning av antal kvadratmeter	34
7.1.3 Sanktion vid överskridande av bostadsnorm	35
7.2 EKONOMISKA STYRMEDEL	35
7.2.1 Självkostnad	35
7.3 INFORMATIVA STYRMEDEL	36
7.3.1 Publicering av nyckeltal	36
7.4 NYCKELTAL	36
7.4.1 Kontrollnyckeltal	37
<i>Bostadsnormens efterlevnad</i>	<i>37</i>
<i>Personalbostadskostnader i relation till budgeterad kostnad</i>	<i>38</i>
7.4.2 Mobiliserande nyckeltal	38
<i>Personalbostadskostnaders andel av totala kostnader</i>	<i>38</i>
<i>Personalbostadskostnad per utsänd</i>	<i>39</i>
<i>Kvadratmeter per familjemedlem</i>	<i>40</i>
<i>Marknadshyra och kvadratmeter</i>	<i>40</i>
<i>Marknadshyra och antal sovrum</i>	<i>42</i>
7.4.3 Nyckeltal som grund för belöning	43
<i>Besparing av personalbostadskostnader</i>	<i>43</i>
7.4.4 Lärande nyckeltal	44
<i>Utsändas trivsel</i>	<i>44</i>
7.5 ANVÄNDNING AV STYRMEDELN	44
7.5.1 Tydliggörande av ansvar	44
7.5.2 Utökad informationsutbyte	45
7.5.3 Information till grund för nyckeltal	45
7.5.4 Attitydförändringar	46
7.6 SAMMANFATTANDE KOMMENTARER	46
8. HANDLINGSPLAN	47
8.1 KOSTNADSTAK	47
8.2 PUBLICERING AV NYCKELTAL	47
8.3 NYCKELTAL	47
8.3.1 Bostadsnormens efterlevnad	48
8.3.2 Personalbostadskostnad per utsänd	48
8.3.3 Kvadratmeter per familjemedlem	49
8.4 SAMMANFATTANDE KOMMENTARER	49
9. AVSLUTNING	50
10. KÄLLFÖRTECKNING	51
11. BILAGOR	54
BILAGA 1. INTERVJUÄMNEN	54
BILAGA 2. ORGANISATIONSSCHEMA	55
BILAGA 3. PERSONALBOSTÄDERNA I RIGA	56
BILAGA 4. BOSTADSNORMEN	57
BILAGA 5. VÅR TOLKNING AV BOSTADSNORMEN	61
BILAGA 6. KONSULTRAPPORT FRÅN ROM	63
BILAGA 7. KONSULTRAPPORT FRÅN MADRID	64

1. INLEDNING

I Paris bor en utsänd tjänsteman i en 8-rumslägenhet på 316 kvadratmeter med en månadshyra på cirka 40 000 kronor.¹ Hyran betalas av arbetsgivaren som är det svenska Utrikesdepartementet (UD).

Det är ett stort beslut att som privatperson köpa eller hyra en bostad, eftersom bostadskostnaden ofta utgör en stor del av hushållsbudgeten. I allmänhet är man mycket kostnadsmedveten i valet av bostad och en rad faktorer såsom hyreskostnad, standard och yta övervägs noggrant. I de fall där en organisation tillhandahåller fria personalbostäder för utsända tjänstemän är personen som bor i bostaden och den som betalar för den inte densamma. De ekonomiskt ansvariga i organisationen strävar efter att hålla ner bostadskostnaderna, ett mål som inte alltid överensstämmer med de anställdas önskemål och arbetsgivarens faktiska agerande. I fallet från Paris kan det ifrågasättas huruvida bostaden är optimal ur organisationens perspektiv. Inom UD är dessa motstridiga intressen märkbara och inhyrda personalbostäder utgör en kostnad på 100 miljoner kronor varje år.

UD:s ekonomiska läge har under de senaste åren varit mycket ansträngt och detta har bland annat medfört att organisationen idag upplever ett ökat behov av verktyg för att kontrollera personalbostadskostnaderna. I detta arbete kartlägger och beskriver vi de styrkor och svagheter som finns med nuvarande styrmedel. Vi kommer även att föreslå förändringar av nuvarande styrmedel samt undersöka vilka nya styrmedel som kan användas för att förbättra styrningen. För närvarande används till exempel inte nyckeltal för styrning av personalbostadskostnaderna och därför kommer förslag till sådana att presenteras. Arbetet resulterar i en handlingsplan med styrmedel som syftar till att uppnå en hög kostnadseffektivitet gällande personalbostäderna.

Styrningen av personalbostadskostnaderna försvåras av ett antal faktorer. En bra bostad bidrar till att den anställde trivs under sin utlandsstationering och därmed till att denne kan göra ett bra arbete. Det kan emellertid finnas en svårighet i att eftersträva en hög kostnadseffektivitet samtidigt som de anställda tillhandahålls bra bostäder. Ytterligare något som komplicerar styrningen är de svårigheter som finns med att skapa ett enhetligt sätt att styra personalbostadskostnaderna, då UD:s verksamhet återfinns över hela världen.

¹ Insänt material från Ambassaden i Paris (2004).

1.1 Syfte och frågeställning

Vårt syfte är att ta fram en handlingsplan som möjliggör en styrning som leder till hög kostnadseffektivitet gällande UD:s inhyrda personalbostäder. Vi ska ge förslag på styrmedel som kan användas för att uppnå hög kostnadseffektivitet för inhyrda personalbostäder. Vi kommer att göra detta dels genom att undersöka hur de nuvarande styrmedlen kan förändras och dels genom att undersöka huruvida andra styrmedel kan bidra till en högre kostnadseffektivitet. Vårt syfte med denna uppsats leder oss fram till följande frågeställning:

Vilka styrmedel är användbara för att uppnå en högre kostnadseffektivitet gällande UD:s inhyrda personalbostäder?

1.2 Disposition

Uppsatsen inleds med ett metodavsnitt där vi beskriver det tillvägagångssätt som använts vid arbetets genomförande. Därefter följer ett teoriavsnitt med avsikt att redogöra för utmärkande drag för styrning i offentlig verksamhet, olika sätt att bedöma en styrinsats samt olika styrmedel. Empirin inleds med en beskrivning av UD:s organisation och organisationskultur. Vidare beskrivs de styrmedel som för närvarande används för att styra personalbostadskostnaderna. Syftet är att belysa styrmedlens fördelar och nackdelar. Empirin åtföljs av ett analysavsnitt där vi analyserar hur personalbostadskostnaderna borde styras i framtiden. Vidare diskuteras de befintliga förändringsbehov som finns gällande styrningen av personalbostadskostnaderna. Analysen åtföljs sedan av en empirisk bakgrund av hur andra internationella organisationer hanterar sina personalbostäder. Vi gör detta för att erhålla förslag som kan användas för styrning inom UD. Avsnittet åtföljs av en analysdel där vi presenterar olika styrmedel som kan användas för styrning av UD:s personalbostadskostnader. De förändringsalternativ som vi anser vara bäst lämpade för att styra UD:s personalbostadskostnader återfinns sedan i handlingsplanen. Uppsatsen avslutas med en diskussion om införande av styrmedlen.

1.3 Definitioner av begrepp

I detta arbete definierar vi *styrning* som olika medvetna åtgärder som medverkar till måluppfyllelse för verksamheten. Definitionen är hämtad ifrån Ewing och Samuelson.² Vidare menar vi att *styrmedel* är alla åtgärder som syftar till att skapa, förändra eller upprätthålla ett visst beteende. Definitionen av styrmedel är hämtad från Sandahl.³ *Kostnadseffektivitet* kan definieras som uppnådda effekter i relation till nedlagda kostnader.⁴ Vi kommer att utgå från denna definition när vi i uppsatsen talar om kostnadseffektivitet. I det specifika fallet med UD:s personalbostäder innebär kostnadseffektivitet ett tillhandahållande av ett bra boende för utsända tjänstemän till lägsta möjliga kostnad.

² Ewing & Samuelson (2002), s. 13.

³ Sandahl (1986), s. 12.

⁴ Ljunggren (2001), s. 3.

2. UPPGIFT OCH TILLVÄGAGÅNGSSÄTT

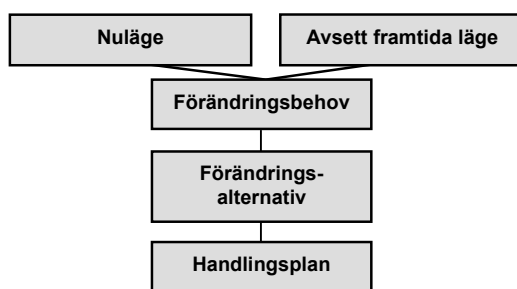
I detta kapitel redovisas hur vi valt att avgränsa och genomföra arbetet. Avsikten med kapitlet är att ge läsaren en förståelse för det tillvägagångssätt som använts vid uppfyllandet av arbetets syfte.

2.1 Uppgiften

Vårt arbete är initierat av Planeringsstaben vilken är den enhet på UD som ansvarar för verksamhetsplanering, budgetering och uppföljning. Planeringsstaben upplever ett behov av att undersöka hur styrningen av bostadskostnaderna kan förbättras. Den ursprungliga tanken var att vi endast skulle ta fram nyckeltal för att styra kostnaderna för personalbostäderna. Efter det att ett antal intervjuer genomförts insåg vi dock att det även fanns ett behov av andra styrmedel för att styra dessa kostnader. Vår frågeställning förändrades därför från vilka nyckeltal som kan användas för att uppnå en hög kostnadseffektivitet till vilka styrmedel som kan användas för detta syfte.

2.2 Arbetsmodell

Det finns en rad litteratur som behandlar olika arbetssätt som kan användas vid utveckling av verksamheter. En återkommande arbetsmetod är att en målbild jämförs med en nuvarande situation för att finna lösningar. I denna uppsats har vi valt att använda *Y-modellen* (figur 1), vilken är en schematisk arbetsgång vid verksamhetsutveckling. Y-modellen är skapad av Lundeberg och åskådliggör de förändringar som krävs för att komma från en nuvarande situation, *nuläge*, till en önskad situation, *avsett framtida läge*. Förändringarna tydliggörs genom en jämförelse av nuläge och avsett framtida läge. På detta sätt upptäcks de *förändringsbehov* som finns och dessa behov kan sedan tillgodoses genom olika *förändringsalternativ*. Y-modellen möjliggör således en utökad diskussion om alternativa problem och lösningskombinationer för att finna en lämplig *handlingsplan*.⁵ Ewing och Samuelson beskriver en liknade process som kan användas för att utveckla styrningen i en organisation. Författarna menar att det inför en förändringsprocess är viktigt att inte enbart beskriva den aktuella utformningen av dagens styrmedel utan även att fastställa starka och svaga sidor i styrningen.⁶



Figur 1. *Y-modellen*. Källa: Lundeberg (2003), s. 11.

⁵ Lundeberg (2003), s. 10f.

⁶ Ewing & Samuelson (2002), s. 34ff.

Y-modellen utgör ett bra verktyg för vårt arbete, eftersom syftet är att ta fram alternativa sätt att styra UD:s personalbostadskostnader. I arbetet med att undersöka hur personalbostadskostnaderna styrs i nuläget har vi observerat verksamheten, genomfört intervjuer samt samlat in data.

2.2.1 Direkt observation

Vi har genom tillgång till arbetsplatser på UD haft möjlighet att studera organisationen inifrån. Våra observationer har kompletterat genomförda intervjuer och genom att se, lyssna och fråga har vi skapat oss en bild av vad som verkligen sker i organisationen. Direkt observation innebär att forskaren under en tid är tillsammans med, eller befinner sig i direkt anslutning till medlemmarna i den grupp som ska undersökas.⁷ Observationen är således inte beroende på vad människor säger att de gör eller vad de säger att de tänker, utan bygger på en direkt observation av händelser.⁸ De anställda på UD har varit medvetna om våra observationer.

Eftersom vi har kommit de anställda nära kan det finnas en svårighet i att behålla ett kritiskt synsätt. Forskaren står inför uppgiften att inneha två olika roller i den miljö som studeras. Framgången vid en deltagande observation är beroende av forskarens förmåga att bibehålla en viss självständighet samtidigt som denne är medlem i den grupp som studeras.⁹ Vi har från arbetets början varit medvetna om svårigheten att bibehålla ett objektivt och granskande betraktelsesätt och har därför arbetat med detta. Vi har under arbetets gång valt att inte enbart använda de arbetsplatser som UD bistått oss med, utan att även använda andra arbetsplatser.

2.2.2 Intervjuförfarande

För att få en övergripande bild av UD som organisation samt av personalbostadsfrågan har vi genomfört 20 intervjuer. Vi har genom intervjuerna erhållit ett omfattande och detaljrikt intervjumaterial. Intervjumaterialet har givit oss förståelse för komplexiteten kring att styra personalbostadskostnaderna. Att få tillgång till de anställdas åsikter har varit mycket värdefullt, då det givit oss möjlighet att anpassa förändringsalternativen till UD:s organisation.

Vi har genomfört så kallade semistrukturerade intervjuer. Semistrukturerade intervjuer utförs genom att en färdig lista med intervjuämnen används. Viktigt vid denna intervjuemetod är att intervjuaren är flexibel vad gäller ordningsföljden på intervjuämnena och att den intervjuade tillåts att utveckla sina idéer och synpunkter.¹⁰ De intervjuer vi har genomfört har skett utifrån en intervjumall (se bilaga 1). Intervjuerna har vidare pågått mellan 45 minuter och två timmar och är utförda mellan datumen 2006-02-15 och 2006-05-12. Intervjuerna har ägt rum på de

⁷ Holme & Solvang (2000), s. 110.

⁸ Denscombe (2000), s. 165.

⁹ Ibid, s. 182.

¹⁰ Holme & Solvang (2000), s. 135.

intervjuades kontor eller i allmänna samlingsrum på UD. Vi har haft möjlighet att återkomma till intervjupersonerna för förtydliganden och för att fördjupa resonemang.

Vi har valt att anonymisera intervjupersonerna i empiriavsnittet och har således inte specificerat vem som har sagt vad. Detta har medfört att vi enklare har kunnat redogöra för de anställdas tankar och åsikter. En hänvisning till en viss intervjuperson skulle inte bidra till empirins innehåll i någon större utsträckning. Vi har vidare valt att inte använda oss av bandinspelningar under intervjuerna, utan att endast föra fältanteckningar. Att inte föra bandinspelningar innebär att det inte finns någon objektiv upptagning av intervjuerna och att det som faktiskt sades alltid kommer att vara en fråga om forskarens minne och tolkning.¹¹ Anledningen till att vi valt att anonymisera intervjupersonerna och inte spelat in intervjuerna är att ge de intervjuade en större trygghet i att uttrycka sina åsikter om personalbostadsfrågan, vilken av många anställda inom UD uppfattas som en känslig fråga.

2.2.3 Val av intervjupersoner och undersökningsobjekt

Urvalet av intervjupersonerna har skett utifrån ett antal faktorer. Vi har valt att intervjua representanter från olika hierarkiska nivåer och enheter inom UD (se bilaga 2 för organisationsschema). Syftet med detta har varit att erhålla en mångsidig bild av verksamheten och personalbostäderna.

Flest intervjuer har genomförts med anställda på Planeringsstaben då denna enhet ansvarar för att styra och följa upp personalbostadskostnaderna och således arbetar med frågor som ligger nära vårt ämnesområde. Vidare har vi valt att tala med personer som för tillfället är utsända inom UD för att få en redogörelse av dem som faktiskt utnyttjar personalbostäderna. För att fördjupa förståelsen för UD:s kultur har intervjuer genomförts med personer från sektionen för verksamhetsutveckling, vilka arbetar för en förändring av den rådande organisationskulturen. Därutöver har intervjuer genomförts med inspektörer, vilka har en viktig roll i uppföljningen av de utlandsanställdas personalbostäder. Vi har även valt att intervjua anställda på sektionen för personalplanering samt lönesektionen, för att undersöka hur dessa sektioner skulle kunna medverka till att föreslagna styrmedel kan genomföras.

För att erhålla en uppfattning om hur privata organisationer styr och följer upp utlandsanställdas bostadskostnader har vi intervjuat ansvariga för utlandsanställdas boende på företagen Electrolux och SEB. Vidare har vi intervjuat en anställd på det finska utrikesministeriet för att erhålla en uppfattning om hur de styr sina personalbostadskostnader. Därtill har vi talat med anställda på UD som har haft kännedom om hur Utrikesdepartementet i Danmark styr personalbostadskostnaderna. För att klargöra vilken information som finns tillgänglig om bostadsmarknader i olika länder har vi även intervjuat en anställd på konsultföretaget Mercer Human Resource Consulting som tillhandahåller sådan

¹¹ Denscombe (2000), s. 145.

information. Alla tillfrågade intervjupersoner både på UD och på övriga företag har villigt deltagit i intervjuerna.

2.2.4 Datainsamling

Sekundärdata i form av rapporter och utredningar har kompletterat intervjumaterialet. Aktuell information i form av tryckta förordningar och skrifter har erhållits via tips från personer vi intervjuat på UD. Vi har även använt information från UD:s intranät samt data ur det interna ekonomisystemet.

Utöver detta har vi använt oss av material med information om hur personalbostäderna är beskaffade i olika delar av världen. Materialet består av blanketter som samtliga utlandsmyndigheter med inhyrda personalbostäder ska skicka in till sektionen för fastighetsförsörjning utomlands (för exempel se bilaga 3). Vi har sammanställt de blanketter som innehållit fullständig information. Av totalt 106 utlandsmyndigheter har 80 skickat in blanketten till UD och av dessa har endast 37 innehållit fullständig information. Det material som vi har analyserat avser 2004 och innehåller information om 206 personalbostäder. Material från 2005 var ännu inte tillgängligt, men material från 2004 torde vara tillräckligt aktuellt.

2.2.5 Avgränsningar

Vi har valt att göra ett antal avgränsningar för att möjliggöra en fördjupning inom vårt ämnesområde. Avgränsningar ska ske med hänsyn till undersökningens syfte, resursramar, problemformulering och ämnesområde.¹²

Det finns tre grupper av lokaler som omfattar UD:s utlandsverksamhet och dessa är *kanslier*, *chefsostäder* och *personalbostäder*. Kanslier innefattar ambassader och konsulat och utgör de utsändas arbetslokaler. Utlandsmyndigheternas chefer bor i chefsostäder som ofta behäftas med historiska och affektionsmässiga värden. Personalbostäder är de bostäder som UD tillhandahåller för övriga utsända tjänstemän. Vi har valt att avgränsa vårt arbete till gruppen personalbostäder.

Personalbostäderna kan ytterligare indelas i *statsägda* och *inhyrda* bostäder och vi kommer enbart att studera de inhyrda personalbostäderna. Avgränsningen till inhyrda personalbostäder görs då dessa enklare kan bytas ut, eftersom de saknar historiska och affektionsmässiga värden. De inhyrda personalbostäderna utgör dessutom en betydande årlig kostnad motsvarande 100 miljoner kronor.

Totalkostnaden för en personalbostad i utlandet kan indelas i två poster, *hyreskostnad* och *driftkostnad*. I vissa fall är driftkostnaden inkluderad i hyreskostnaden. Vi kommer endast att

¹² Andersen (1998), s. 41ff.

studera hyreskostnaden, vilket innebär att driftskostnader i en del fall kommer att vara inräknade i hyreskostnaden och i andra inte. Detta eftersom UD inte särredovisar de driftskostnader som ingår i hyreskostnaden. I de fall driftskostnaden inte är inräknad i hyreskostnaden kan vi konstatera att bostadens storlek spelar en viktig roll för totalkostnadens storlek. Vi kommer att i dessa fall endast utgå ifrån att det finns ett samband mellan större bostäder och ökade driftskostnader som kan vara av betydelse. När vi talar om personalbostadskostnader menar vi fortsättningsvis hyreskostnader för personalbostäder, där driftkostnaden ibland ingår.

Det finns ett stort antal möjliga styrmedel som kan användas för styrning av UD:s inhyrda personalbostäder. Vår analys innefattar de styrmedel som vi funnit mest lämpliga för styrningen av inhyrda personalbostäder. Alla tänkbara styrmedel har således inte rymts inom ramen för detta arbete.

Det finns vidare externa faktorer som kan försvåra ett införande av vissa styrmedel. Till exempel träder en ny skattelagsstiftning i kraft den 1 jan 2007. Den nya lagstiftningen kommer att innebära förändringar i utsändas utlandsvillkor. Personalbostäderna kommer sannolikt att förbli en skattefri förmån. Det finns dock andra delar i de utsändas villkor som kan komma att förändras och detta kan komma att innebära komplikationer med att införa en del styrmedel. Vi har valt att bortse från dessa effekter vid framtagandet av förändringsalternativ.

2.3 Metodfrågor

Det är viktigt att uppnå en hög reliabilitet och validitet vid genomförandet av en studie.

2.3.1 Reliabilitet

Uppsatsens reliabilitet begränsas av att det är vår observation och vår tolkning av intervjuerna som återges i empirin. Reliabiliteten begränsas även av att vi har valt att utföra semistrukturerade intervjuer, detta eftersom det kan vara svårt för en någon annan att återupprepa intervjuerna då vi ställt följdfrågor beroende på vilka svar vi erhållit. En studies reliabilitet anger i vilken utsträckning det är möjligt för andra forskare att upprepa studien och huruvida det är möjligt att under likadana omständigheter erhålla samma resultat.¹³ Många av intervjupersonerna har uttryckt liknande åsikter och detta stärker uppsatsens reliabilitet. Därtill har vi båda varit närvarande vid samtliga intervjuer och fört anteckningar för att säkerställa att de observationer som gjorts uppfattats riktigt. Vidare har ett antal intervjupersoner läst igenom den färdigskrivna empirin och kommenterat eventuella missuppfattningar.

¹³ Bell (1995), s. 62.

2.3.2 Validitet

De intervjuer som vi har genomfört har skett via personliga möten och vi har därigenom erhållit en bra uppfattning om huruvida den intervjuade förstått våra frågor och om intervjuaren förefallit ärliga. Det faktum att vi har spenderat mycket tid på UD och Planeringsstaben har även bidragit till uppsatsens validitet. Validiteten anger hur en studies resultat överensstämmer med verkligheten eller i vilken utsträckning det som avsågs att mätas verkligen mätts. Forskarens upplevelse av en situation kan skilja sig från forskningsobjektets. Validiteten kan anses vara högre om närhet till forskningsobjekten föreligger.¹⁴

2.4 Sammanfattande kommentarer

För att finna lämpliga styrmedel för styrning av personalbostadskostnaderna kommer vi att använda oss av Lundebergs arbetsmetod. I denna jämförs organisationens nuläge med det avsedda framtida läget för att finna förändringsbehov. Förändringsbehoven tillgodogörs sedan med ett antal förändringsalternativ. I efterföljande kapitel beskrivs den teori som utgör ett ramverk för att ta fram styrmedel.

¹⁴ Bell (1995), s. 63.

3. VERKSAMHETSSTYRNING

I detta kapitel presenterar vi de resonemang och modeller som ligger till grund för våra förändringsalternativ. Teorierna behandlar utmärkande drag för styrning i offentlig verksamhet, olika sätt att bedöma en styrinsats samt exempel på styrmedel.

3.1 Styrning av offentlig verksamhet

UD är en offentlig organisation och styrningen i denna skiljer sig från privata organisationer på flera områden. Styrning i en offentlig organisation sker ofta via budget, medan en privat organisation är mer marknadsstyrd. I offentlig sektor är målet att uppnå balans mellan intäkter och kostnader. Om en balans inte åstadkommit diskuteras aktiviteter för att uppnå en sådan genom att öka intäkter och/eller minska kostnader. Det finns få incitament att minska kostnader då kostnadssänkningar ofta leder till att organisationen tilldelas mindre resurser nästkommande år, eftersom verksamheten inte anses behöva lika mycket resurser som tidigare. Eftersom målet i offentliga organisationer är att uppnå budget i balans, innebär det att kvarvarande resurser konsumeras i slutet av året.¹⁵

Inom offentlig sektor behöver verksamheten fortsätta även om den går med förlust. Detta beror på den offentliga sektorns roll i samhället, där service måste fortsätta att tillhandahållas även om kostnaderna inte täcks under en specifik period. De förluster som uppkommer måste täckas på något sätt och det kan ske via till exempel genom lån, mer skatter eller genom bidrag från andra offentliga verksamheter. Vidare har vinster och förluster olika roller inom den privata och den offentliga sektorn. Vinster har sällan någon betydelse inom den offentliga sektorn då målet ofta är att gå plus minus noll. I den privata sektorn behövs däremot vinster för att organisationen ska överleva och utgör ett viktigt mål.¹⁶

Det kan finnas en attityd till användandet av resurser i offentliga organisationer som kan resultera i att dessa ödslas. Finansiella konsekvenser ses ofta som en restriktion och kan vissa gånger även ses som irrelevanta. För att vinna kampen om mer resurser kan den ansvarige i en offentlig organisation komma att involvera sig i olika påtryckningsgrupper. I privata företag är situationen annorlunda, då dessa måste slåss på en marknad för att erhålla resurser och är beroende av ett effektivt resursanvändande för att överleva. Detta är generellt accepterat bland de anställda i dessa organisationer varför användandet av vinst- och kostnadsåtgång är väl etablerade.¹⁷

Ett annat utmärkande drag inom offentlig sektor är att det ofta är problematiskt att identifiera förhållanden mellan orsak och verkan, vilket medför att resultatet ofta är svårt att mäta. I den privata sektorn mäts resultat oftast i monetära termer, medan det i den offentliga sektorn krävs andra mått för att mäta resultat. Det kan till exempel vara svårt att mäta resultatet av

¹⁵ Samuelson (2005), s. 99f.

¹⁶ Ibid, s. 93f.

¹⁷ Ibid, s. 95ff.

vad en skolelev lärt sig under ett år.¹⁸ I offentliga organisationer krävs en mer flexibel styrning än i privata och kontroll utövas ofta enligt tradition och erfarenheter.¹⁹

3.2 Att bedöma styrinsatsen

Om målet i en verksamhet avser värdering av nedlagda resurser och nyttan av prestationer, är målen ekonomiska.²⁰ Ekonomisk styrning är i sig inget självändamål, utan finns för att stödja den övriga verksamheten.²¹ Sandahl beskriver vikten av att bedöma vilken styrinsats som behöver ske och definierar vidare tre typer av styrmedel; *ekonomiska*, *informativa* och *administrativa* styrmedel. Vi kommer nedan att skildra några av Sandahls idéer.

Enligt Sandahl är det i en beslutssituation viktigt undersöka vilka faktorer som ska påverkas. Dessutom bör processer som styr det mänskliga handlandet kartläggas och därmed även tillvägagångssättet för styrningen. Efter detta ska hänsyn tas till den omgivning där styrningen är tänkt att fungera. I en styr- eller beslutssituation är det således intressant vad, när och om man bör styra.²²

Enligt Ewing och Samuelson är styrningens effekter beroende av anställdas kunskaper, erfarenheter, attityder, värderingar och motivation.²³ Sandahl menar vidare att det måste finnas en föreställning om vilka bristerna hos styrningens mottagare är för att de ska kunna förändra sitt beteende. Det är således av vikt att utvärdera vilka hinder som finns för att styrningsinsatsen ska få önskat resultat. Ibland kan det räcka med att mottagarna görs *uppmärksamma* på ett visst förhållande för att de ska agera. I andra fall kan det krävas *kunskapsbärande* insatser som utbildning eller liknande för att erhålla önskat resultat. I de fall där mottagarna både uppmärksammat problemet och har kunskaper om det, kan det vara *attityderna* som behöver förändras. Att försöka klarlägga förutsättningarna inför en styrning kan således vara till stor hjälp för att uppnå önskat resultat.²⁴

3.3 Styrmedel

Vid utformande av ett styrmedel behövs en *norm* att jämföra med. En norm kan sägas vara en regel eller ett mönster som kommer till uttryck i dokument eller i mänskligt beteende. Att en norm fastställs behöver emellertid inte innebära att det är ett exakt beteende eller ett exakt mått som eftersträvas. Normer kan indelas i två kategorier, där den förstnämnda betecknar normer som vuxit fram som god sedvana, medan den andra typen av normer på något sätt har påtvingats. Att en norm är *naturlig* innebär helt enkelt att man agerar på ett visst sätt, därför att detta handlingssätt erfarenhetsmässigt har visat sig vara acceptabelt. En *påtvingad*

¹⁸ Frenckner (1989), s. 51.

¹⁹ Samuelson, (2005), s. 95f.

²⁰ Frenckner (1983), s. 65.

²¹ Kullvén (2001), s. 7.

²² Sandahl (1986), s. 25.

²³ Ewing & Samuelson (2002), s. 16.

²⁴ Sandahl (1986), s. 22ff.

norm kräver någonting utöver sitt innehåll för att mottagarna ska följa den. Det behövs således påtryckningsmedel, till exempel en sanktion eller en subvention. Man kan därför skilja på hur handlingen ska se ut och det som får handlingen att ske.²⁵

Styrmedel kan indelas i *administrativa*, *ekonomiska* och *informativa styrmedel*. *Administrativa styrmedel* innehåller påbud eller förbud av olika slag och ger möjligheter att garantera ett önskvärt eller förhindra ett inte önskvärt beteende. Detta eftersom ett tvingande moment ingår i detta styrmedel. Det finns två huvudkategorier av förbud, nämligen *absoluta* och *villkorliga*. Absoluta förbud tillåter, till skillnad från villkorliga förbud, inga avvikelser. För att mottagarna ska agera på ett önskvärt sätt krävs ofta någon form av sanktion.²⁶ Budget och verksamhetsplan är exempel på administrativa styrmedel.²⁷

Ett *ekonomiskt styrmedel* har fördelen att det stimulerar till ett önskvärt beteende, istället för till exempel regleringar som tvingar fram detsamma. Styrmedlet gör ett beteende mer eller mindre kostsamt och genom att följa de riktlinjer som satts upp erhålls ekonomiska fördelar.²⁸

Ett *informativt styrmedel* är upplysande och utgörs av argument. Styrmedlet syftar till att påverka förståndet, eftersom inga uttalade sanktioner eller fördelar åtföljer själva styrmedlet. Informativa styrmedel informerar om handlingars konsekvenser eller om vikten att vidta vissa åtgärder.²⁹ Syftet är att mottagaren ska påverkas i sin bedömning eller handling.³⁰

För att kontrollera att ett styrmedel får önskvärda effekter krävs någon form av uppföljning. Uppföljning är jämförelsen mellan verklighet och norm. Det som ska kontrolleras är att de normer som finns följs.³¹ Metoderna för att utöva tillsynen varierar dock från rent tekniska mätningar till rent rådgivande funktioner. Finns det inga fasta riktvärden, ökar givetvis tolkningssvårigheterna när det gäller efterlevnadsgraden.³²

3.3.1 Benchmarking

Benchmarking är ett verktyg som kan användas för att förbättra en verksamhet och går ut på att jämföra arbetsmetoder för att finna den bästa metoden. Genom jämförelser framkommer vad som är ett rimligt utfall och detta utgör således en norm. Jämförelsen kan ske både externt och internt. Det argumenteras att en av de främsta anledningarna till att använda benchmarking är att den bidrar till lärande i organisationen. Genom benchmarking kan skillnader i prestationer upptäckas och därigenom skapas kontinuerlig inlärning. Benchmarking är även ett medel för att upptäcka och förstå de bästa arbetsmetoderna som

²⁵ Sandahl (1986), s. 11.

²⁶ Ibid, s. 12f.

²⁷ Samuelson (1992), s. 127.

²⁸ Sandahl (1986), s. 40.

²⁹ Ibid (1986), s. 14.

³⁰ Nilsson (2000), s. 32ff.

³¹ Sandahl (1986), s. 20.

³² Ibid (1986), s. 18.

krävs för att nya mål ska uppnås. Intern benchmarking ska leda till att prestationsskillnader inom organisationen jämnas ut och att verksamheten effektiviseras.³³

Svenska Handelsbanken använder intern benchmarking och företaget har uppnått goda resultat med hjälp av detta styrmedel.³⁴ Företaget använder ett system för att uppmärksamma de anställda inom en region på hur de ligger till i jämförelse med andra regioner. Regionerna tävlar mot varandra till exempel avseende vinst per anställd och total vinst. Resultatlistor presenteras sedan där man kan utläsa hur olika regioner placerat sig. Handelsbanken kommunicerar medelvärden av regionernas nyckeltal till de anställda samt vilka regioner som ligger över medelvärdet och vilka som placerat sig under. En region vill inte befinna sig i botten av resultatlistan en längre period och detta utgör en viktig roll i processen. Metoden går ut på att ingen ska belönas för att de uppnår ett förutbestämt mål utan istället belönas prestationer i jämförelse med andra enheters.

3.3.2 Nyckeltal

Vid styrning krävs det någon form av bedömning av framgångar med att nå uppställda mål. Detta kan göras med nyckeltal som på ett enkelt sätt sammanfattar förhållandet mellan uppnådda effekter i relation till nedlagda kostnader.³⁵ Nyckeltal är ett hjälpmedel för att identifiera, beskriva och analysera förändringar i en organisation och utgör ett viktigt instrument i den ekonomiska planeringen och styrningen. Genom att rikta uppmärksamhet på förändringar ges en bra utgångspunkt för åtgärder att nå ekonomiska mål.³⁶ För att mäta prestationer har traditionellt mått av *finansiell* natur använts, som till exempel kostnader, intäkter och resultat. Som komplement till dessa har så kallade *icke-finansiella* mått tagits fram, där fokus ligger på faktorer som kvalitet, kund Anpassning och service.³⁷ Thorell menar att urvalet av de nyckeltal som används bland annat är beroende av den enskilda organisationens storlek och verksamhetsinriktning. En förutsättning för analys och bedömning är därför en förståelse för organisationens grundläggande struktur och de finansiella sambanden. Nyckeltal har dock sina begränsningar och det är därför viktigt att vara försiktig med hur dessa tolkas och vilka slutsatser som dras.³⁸

Litteratur om nyckeltal behandlar vanligtvis nyckeltal som gäller marknad, produktion eller finansiell analys. I *Boken om nyckeltal* beskriver dock Catasús et. al. en generell metodik som kan användas vid nyckeltalskonstruktion och nyckeltalsanvändning. I boken presenteras nyckeltal som ger möjlighet att kontrollera att rätt saker görs, att finna samband mellan handling och effekt, att mobilisera intresse för viktiga frågor och att belöna för att styra en organisation. Vi har valt att utgå från denna litteratur i denna uppsats då den tillhandahåller

³³ Carlson & Sandberg (2000), s. 1ff.

³⁴ Hope & Fraser (2003), s. 113f.

³⁵ Bergstrand (1997), s. 18.

³⁶ BAS-kontogruppen i Stockholm AB (2003), s. 11f.

³⁷ Karlsson (1998), s. 17f.

³⁸ Thorell (1996), s. 160.

ett generellt ramverk för att skapa och använda nyckeltal. Nyckeltal är ofta en kvot där ett tal av intresse jämförs med en jämförelsebas, för att få perspektiv på det som intresserar oss direkt i nyckeltalet.³⁹

$$\text{Nyckeltal} = \frac{\text{Tal av intresse}}{\text{Jämförelsebas}}$$

Nyckeltal kan även skapas genom att subtrahera ett jämförelsetal med ett tal av intresse. I detta nyckeltal måste de två talen som relateras till varandra mätas i samma enhet, till exempel kronor.

$$\begin{aligned} & \text{Jämförelsetal} \\ & - \text{Tal av intresse} \\ & = \text{Nyckeltal} \end{aligned}$$

Enligt Catasús et. al. finns det fyra olika syften eller användningsområden för nyckeltal: *kontroll, mobilisering, belöning och lärande*, och det finns nyckeltal som kan tjäna fler än ett syfte. Nedan kommer vi att beskriva de fyra syftena och därefter redogör vi för vad som kallas *ideal* med nyckeltal, vilket är det som är eftersträvansvärt vid utformning och användning av nyckeltal.⁴⁰

Kontroll

Kontrollnyckeltal har egenskapen att de varnar om ett fenomen över- eller understiger en viss gräns eller intervall och det är endast avvikelser utanför gränsen som är intressanta.

Kontrollnyckeltal förutsätter att det finns en norm att jämföra med, det vill säga vad som är bra eller dåligt, godtagbart eller ej. Nyckeltalen säger dock sällan eller aldrig vad som måste göras vid avvikelser från normen, utan endast att något måste göras. Kontrollnyckeltal bygger på den ekonomiska logiken att minimera kostnader för att hålla sig inom en viss gräns. Mer sällan används kontrollnyckeltal till att maximera intäkterna givet kostnaderna. Det är möjligt att arbeta med ett stort antal kontrollnyckeltal då de flesta av dem endast behöver observeras när de avviker från en gräns eller ett intervall.⁴¹

Ett exempel på kontrollnyckeltal är kvalitetstoleranser vid tillverkning. I de fall nyckeltalet håller sig inom det accepterade kvalitetsintervallet vidtas inga åtgärder. Ett annat exempel är *verkliga kostnader i relation till budgeterade* där ingenting uppmärksammas så länge de verkliga kostnaderna ligger nära de budgeterade.

³⁹ Catasús et. al. (2001), s. 2.

⁴⁰ Ibid, s. 19.

⁴¹ Ibid, s. 19f.

Mobilisering

Mobiliserande nyckeltal ska tala till känslor, så att resurser kan frigöras i organisationen och att en gemensam fokusering uppnås. Nyckeltalens primära funktion ligger således före handling och inte efter i form av uppföljning. Mobiliserande nyckeltal bygger på antagandet att vi mäter något för att det ska komma med på dagordningen och för att intresset ska öka. Ett mobiliserande nyckeltal som visar på en vilja att öka den interna kompetensutvecklingen är *antal utbildningsdagar per anställd*. Sambandet mellan prestation och lönsamhet är svårångat vid användning av denna typ av nyckeltal men det hjälper till att mobilisera intresset kring det som tros leda till framgång.⁴²

Belöning

För att uppnå motivation och fokusering kan det vara bra att använda mått till grund för belöning, som visar vart handlingar leder. I de fall samband mellan åtgärder och effekter är tillräckligt starka, är det rimligt att belöna själva handlingen då denna driver, förbättrar och förändrar verksamheten. Ett problem är att handlingsmått är svåra att verifiera eftersom resultaten av åtgärderna ännu inte är realiserade. Nyckeltal som grund för belöning bör vara svåra att manipulera och det kan därför vara viktigt att samtidigt införa kontrollnyckeltal. Vilket nyckeltal för belöning som används beror på vilket syfte som belöningen ska ha i organisationen. Nyckeltalet ska leda till att åtgärder vidtas för att förbättra resultatet eller till att någon kan ta åt sig äran för ett bra resultat.⁴³

Lärande

En diagnos på ett organisatoriskt fenomen kan ställas genom att ett antal kontrollnyckeltal relateras till varandra. Vid en koppling mellan olika kontrollnyckeltal erhålls så kallade lärande nyckeltal vilka ger en möjlighet till lärande om organisationen. Ett lärande nyckeltal kan exempelvis erhållas genom att ett nyckeltal som berättar om *antalet frånvarotillfällen* kopplas till nyckeltalet *anställdas trivsel*. På detta sätt erhålls kännedom om hur anställdas trivsel påverkar frånvaron. Genom att koppla de två nyckeltalen till varandra blir det enklare att upptäcka samband och åtgärder.⁴⁴ Ett annat exempel på ett lärande nyckeltal är *räntabilitet på totalt kapital* som kan visa på sambandet mellan *kapitalomsättningshastighet* och *vinstmarginal*.

Ideal för nyckeltal

Vilka nyckeltal som är bättre än andra beror på vilket syfte som finns med nyckeltalen. Även om ett nyckeltal uppfyller ett eller flera krav på kontroll, lärande, mobilisering eller belöning finns det faktorer som gör vissa nyckeltal, eller en kombination av nyckeltal, mer lämpade än andra.

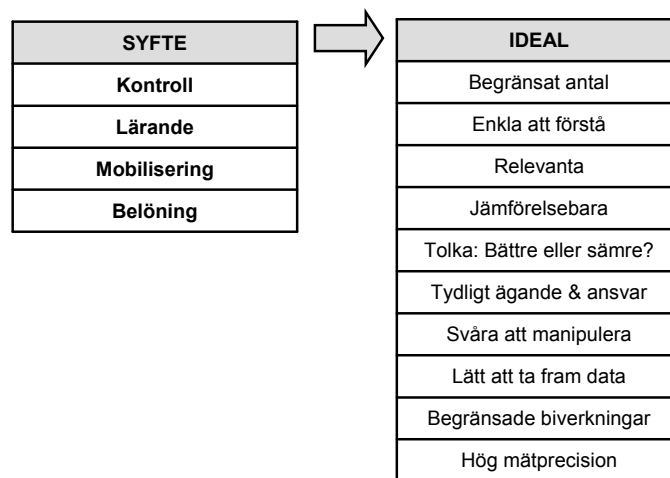
⁴² Catasús et. al. (2001), s. 26.

⁴³ Ibid, s. 26ff.

⁴⁴ Ibid, s. 20f.

För att inte riskera att anställda tappar fokus är det eftersträvansvärt att inte använda för många nyckeltal. Nyckeltalen ska vidare vara enkla att förstå, speciellt om det är en större krets människor som påverkas. Det ska även vara enkelt att förstå hur de kan förbättras för att skapa incitament till handling och de ska därtill vara svåra att manipulera.⁴⁵ En annan aspekt är att det ska vara lätt att ta fram data; tidsåtgången och kostnaden för att ta fram data måste jämföras med nyttan. Kostnaden för att ta fram övergripande information är relativt låg och desto mer specifik informationen blir desto större blir kostnaden. Nyttan med den första informationen blir stor och avtar sedan efter hand. Detta gör att det är bättre att ta fram en optimal mängd information, till skillnad från att ta fram maximal mängd information.⁴⁶

Nyckeltalen bör ge ett fåtal biverkningar och vara relevanta för verksamheten. Det ska även vara enkelt att göra jämförelser över tid samt vara lätt att tolka huruvida ett nyckeltal har blivit bättre eller sämre. Nyckeltalen ska därtill ha en acceptabel mätprecision.⁴⁷ Det måste även finnas någon ansvarig för nyckeltalen, så att det finns ett ansvar att agera och vidta åtgärder om nyckeltalet inte uppfylls eller kan förbättras. Ansvaret betyder således att det finns krav på de anställda att uppnå målen.⁴⁸ Hur bra ett nyckeltal är handlar om ett samspel mellan nyckeltalets syfte och idealen (figur 2). Olika ideal är olika viktiga beroende på syftet med nyckeltalet. Det är önskvärt att så många ideal som möjligt uppnås för varje nyckeltal.⁴⁹



Figur 2, Nyckeltals syfte och ideal.

3.4 Sammanfattande kommentarer

Det finns skillnader mellan offentliga och privata organisationer som får implikationer på styrningen i dessa. I offentliga organisationer utgör budgeten ett viktigt kontrollsystem. Styrmedel kan indelas i administrativa, ekonomiska och informativa styrmedel och nyckeltal

⁴⁵ Catasús et. al. (2001), s. 31ff.

⁴⁶ Kullvén (2001), s. 9f.

⁴⁷ Catasús et. al. (2001), s. 31ff.

⁴⁸ Kullvén (2001), s. 57.

⁴⁹ Catasús et. al. (2001), s. 31ff.

kan indelas utifrån fyra syften; kontroll, mobilisering, belöning och lärande. För att kontrollera att de styrmedel som väljs får önskvärda effekter krävs uppföljning. Vi kommer att i följande kapitel redogöra för vilka styrmedel som idag används för styrning av UD:s inhyrda personalbostäder.

4. NULÄGE

I detta kapitel beskriver vi UD:s organisation och organisationskultur. Vidare skildras de styrmedel som används för att styra personalbostadskostnaderna i nuläget. Syftet med kapitlet är att belysa de nuvarande styrmedlen och dess fördelar och nackdelar.

4.1 UD:s organisation

Regeringskansliet är en myndighet som består av Statsrådsberedningen, tio departement och en förvaltningsavdelning. Utrikesdepartementet är verksamheten i Sverige och bildar tillsammans med utrikesrepresentationen utrikesförvaltningen. När vi skriver Utrikesdepartementet (UD), syftar vi på utrikesförvaltningen där både verksamheten i Sverige och utlandet ingår. Med cirka 800 tjänstemän i Stockholm och 600 tjänstemän i utlandet⁵⁰ är UD det största departementet. UD har till uppgift att samordna den svenska utrikespolitiken och ska bidra till att realisera regeringens mål i utrikespolitiska frågor. UD ansvarar för en rad uppgifter inom följande områden: utrikes- och säkerhetspolitik, global utveckling och bistånd, handelspolitik, hjälp till svenskar i utlandet, folkrätt och mänskliga rättigheter, migrations- och asylpolitik samt handels- investerings- och Sverigefrämjande. UD:s löpande arbete sköts inom enheter; geografiska enheter, funktionella enheter, rättssekretariat och administration (se bilaga 2 för organisationsschema).⁵¹

En utlandsmyndighets uppgift är att bevaka, företräda och främja svenska intressen på alla områden i verksamhetslandet eller inom en internationell organisation. Utlandsmyndigheterna ska även ge service till svenska medborgare, myndigheter, organisationer och företag. Den svenska utrikesrepresentationen består av 107 utlandsmyndigheter⁵² och dessa utgörs av ambassader, representationer, delegationer och konsulat. En ambassad är Sveriges högsta diplomatiska representation i ett land och leds av en ambassadör som är Sveriges främsta representant i landet. Vid internationella organisationer har Sverige delegationer eller representationer vilka har till uppgift att företräda Sverige och bevaka svenska intressen. Utlandsmyndigheterna är fristående myndigheter och vid dessa arbetar utsända tjänstemän från UD, lokalt anställda samt tjänstemän från andra departement och svenska myndigheter. Många anställda inom UD tjänstgör växelvis på UD i Stockholm och på olika utlandsmyndigheter.⁵³

4.1.1 Organisationskultur

UD är en anrik organisation och beskrivs av anställda som både hierarkisk och byråkratisk. Organisationskulturen kännetecknas av att ”*mycket sitter i väggarna*” och förändringar är därför många gånger svåra att genomföra. En del anställda upplever det som komplicerat att arbeta

⁵⁰ Uppföljning av Utrikesdepartementets del av RK:s förvaltningsanslag januari – april 2006 (2006).

⁵¹ Detta är Utrikesdepartementet (2004), s. 3ff.

⁵² Budgetproposition för 2006 s. 5f anger att det finns 106 utlandsmyndigheter, därefter har en ytterligare utlandsmyndighet öppnats.

⁵³ Detta är Utrikesdepartementet (2004), s. 8ff.

med processer och att skapa kommunikationsvägar mellan organisationens olika enheter. En anställd menar att *"det är komplicerat för enheter på samma nivå att kommunicera med varandra utan att involvera en högre instans"*.

De administrativa enheterna på UD upplever att frågor kring styrning och kontroll har haft, och fortfarande har, en låg status i organisationen, medan sakfrågor gällande utrikes- och säkerhetspolitik tillskrivs högre status. En anställd uttrycker att *"den högsta ledningen ser styrning som något som sköter sig själv och styrningsfrågor får inte fokus i organisationen"*. Uppföljning har dock fått en alltmer betydande roll då det ekonomiska läget blivit alltmer ansträngt. En anställd inom den administrativa enheten menar att *"förr styrde verksamheten budgeten medan det idag är budgeten som styr verksamheten"*. Det har tidigare funnits en så kallad *"bankomatkultur"* inom UD och denna har inneburit att utlandsmyndigheternas äskanden om utökad budget vanligtvis godkänts. Utlandsmyndigheterna har således inte behövt ägna sig särskilt åt budgetkontroll då budgeten oftast kunnat justeras när detta varit nödvändigt. Bankomatkulturen har under de senaste åren frångåtts, då den inte varit hållbar i samband med den förändrade ekonomiska situationen.

Anställda inom UD beskriver att det på utlandsmyndigheterna finns en kultur som innebär att förmåner ses som rättigheter och att arbetsgivarens ansvar ofta ses som mer vidsträckt än vad det egentligen är. För utsända tjänstemän på utlandsmyndigheterna finns ofta en otydlig gräns mellan arbete och privatliv och detta förstärks av att arbetsgivaren står för en del kostnader som vid arbete i Stockholm ingår i den anställdes privata hushållsbudget.

4.1.2 Planeringsstaben

UD:s organisation kontrolleras och styrs genom kostnader där budget och budgetuppföljning har en central roll. Planeringsstaben är en administrativ enhet som bland annat ansvarar för fördelning och uppföljning av UD:s del av Regeringskansliets förvaltningsanslag, vilket årligen uppgår till cirka två miljarder kronor.⁵⁴ Planeringsstabens arbete omfattar budget-, verksamhets- och organisationsplanering för verksamheten i Stockholm och utomlands. Planeringsstabens mål för 2006 är att fördjupa uppföljning och analys av verksamhetsresultat och budgetutfall. För att öka medvetenheten om verksamhetens ekonomiska konsekvenser bör den interna styrningen och kontrollen förbättras.

4.2 Problematiken med personalbostäderna

Personalbostäderna räknas som en anställningsförmån och utnyttjas av utsända tjänstemän. Vi kommer nedan att redogöra för två faktorer som komplicerar styrningen av personalbostadskostnaderna.

⁵⁴ Budgetproposition 2006 - Faktablad om budgetpropositionen för 2006 som överlämnades till riksdagen den 20 september 2005, (2006).

4.2.1 Bostadens roll

Anställda har framhållit att en bra bostadslösning för den utsände och dennes familj är en grundförutsättning för att denne ska kunna och vilja ta på sig ett utlandsuppdrag. Bostaden ger trygghet och har ett stort socialt värde för utsända tjänstemän. På utlandsmyndigheterna ansvarar myndighetschefen för att tilldela bostäder till utsända tjänstemän. Uppgiften att tilldela bostäder har dock ofta delegerats till utlandsmyndigheternas administrativt ansvariga. De utsända får vanligtvis i uppdrag att söka en lämplig bostad, vilken sedan godkänns av den administrativt ansvarige. Det kan vara besvärligt för myndighetschefen och de administrativt ansvariga att vara "tuff" vid förhandlingar om personalbostäderna, då anställda ofta använder rättviseargument som "men se vad han har". Myndighetscheferna vill att medarbetarna ska trivas i bostaden och vill således inte ställa sig i konflikt med det val av bostad som den anställda gör. Det är därför ibland svårt för de ansvariga att vara återhållsamma vid förhandlingar med anställda om personalbostäderna.

4.2.2 Skillnader mellan länder

Utrikesrepresentationen återfinns i alla världsdelar och från ett land till ett annat råder det stora skillnader vad gäller bostadsmarknad, säkerhet och prisnivåer. På en del platser kan det vara enkelt att finna en lämplig bostad, medan det på andra platser kan vara näst intill omöjligt. En utlandsanställd kan ibland även vara tvungen att söka bostad i särskilda områden där hyrorna är högre, till exempel på grund av nationell lagstiftning och säkerhetsläge. I en del länder råder en annan bostadskultur, där det i allmänhet byggs större bostäder, vilket medför att bostäderna ofta blir stora. Vidare kan det ibland vara svårt att finna bostäder då hyresvärdarna kan vara försiktiga med att hyra ut till diplomater på grund av deras rättsliga immunitet. Den svenska utrikesrepresentationen har dock ett gott rykte och det ses ofta som positivt att ha en svensk diplomat som hyresgäst.

På många platser kan bostadsstandarden vara sämre än vad den är i Sverige och detta medför att kostnaden för att uppnå en svensk bostadsstandard blir hög. Samtidigt är det påfallande att de utsändas bostäder skiljer sig avsevärt från ort till ort med avseende på storlek och standard. En utsänd i New York eller annan storstad bor ofta i lägenhet medan en utsänd till ett u-land ofta disponerar ett hus. I U-länder är kostnaden för bostäder ofta hög eftersom det i regel är ont om bostäder som har den standard och säkerhet som krävs. I länder där säkerhetsläget är instabilt ställs högre krav på den utlandsanställdes bostad, vilket kan leda till att flexibiliteten vad gäller bostadens typ minskar. För utsända till särskilt besvärliga orter får bostaden en särskild betydelse. Rymligare bostäder kan medges i de fall där tjänstemän arbetar på platser där de inte kan röra sig obehindrat på sin fritid på grund av kulturella skäl, eftersom en stor del av fritiden kommer att tillbringas i bostaden.

4.3 Dagens styrmedel

Idag finns främst tre styrmedel för styrning av personalbostadskostnaderna; bostadsnorm, budget samt verksamhetsplan.

4.3.1 Styrning via bostadsnorm

En arbetstagare erhåller fri bostad på stationeringsorten enligt den bostadsnorm (bilaga 4) och de övriga bestämmelser som meddelas av arbetsgivaren. Bostadsnormen anger maximalt antal rum som utsända tjänstemän är berättigade till. Normen är konstruerad med utgångspunkt i de funktionella krav som måste uppfyllas på grund av den utsändes familjestorlek, utlandsfunktionens krav samt lokala förhållanden. I de fall valmöjlighet finns mellan flera bostäder som uppfyller bostadsnormen, ska den bostad väljas som ger den lägsta kostnaden för staten. Bostäderna ska vidare anvisas inom de kostnadsramar som kan anses rimliga med hänsyn till kostnadsläget på stationeringsorten och till den allmänna budgetsituationen.⁵⁵

En normenlig bostad

Vid en bedömning av huruvida en bostad är normenlig beaktas bostadens storlek, läge, utrustning samt skick. Totalt antal rum bestäms utifrån kriterierna; *antal sovrum, antal rum utöver sovrum* samt *rymligare bostad*. Bostaden ska ge möjlighet till ett sovrum för arbetstagaren och ett lämpligt antal sovrum för medföljande barn. Utöver sovrummen ska bostaden innehålla ett eller två rum för samvaro. Huruvida ett eller två rum erfordras beror på rummets storlek och möblerbarhet och ska bedömas med hänsyn till utlandsfunktionens krav. Hur stora bostadens utrymmen för samvaro bör vara avgörs huvudsakligen av arbetstagarens representationsskyldighet och beslutas av utlandsmyndigheten. Bostaden får dessutom innehålla ytterligare ett rum som kan användas som gästrum eller arbetsrum.

Önskemål om annat rumsantal kan tillmötesgå förutsatt att kostnaden ryms inom ramen för en normenlig bostad. För ensamstående tjänstemän utan mer omfattande representationsskyldighet gäller att en bostad på två rum och kök måste accepteras på vissa orter med särskilt höga hyreskostnader. På särskilt besvärliga orter, där den utsände och dennes familj är hänvisade till att tillbringa stor del av sin tid i bostaden kan en rymligare bostad än vad som anges ovan medges.

Bostaden bör vara belägen på ett rimligt avstånd ifrån arbetsplatsen och läget ska vara lämpligt från säkerhetssynpunkt. Därtill ska tjänstemän med medföljande skolbarn om möjligt bo så att tillgång till lämpliga skolor finns. Bostaden ska vidare vara i gott skick och acceptabel ur säkerhetssynpunkt.⁵⁶

⁵⁵ Utlandstjänstens villkor (2004), s. 247.

⁵⁶ Ibid, s. 247ff.

Undantag från bostadsnormen

Utsända tjänstemän kan åläggas att acceptera en bostad som inte är normenlig då budgetsituationen kräver det, då bostaden är större än och/eller har andra kvaliteter utöver vad normerna anger, samt då normenlig bostad vid det aktuella tillfället i praktiken inte är möjlig att finna på grund att ingen eller nästan ingen bostadsmarknad finns att tillgå. Därtill är tjänstemannen skyldig att flytta från bostaden och acceptera annan av myndigheten anvisad bostad i de fall budgetära omständigheter talar för detta.⁵⁷

Bostadsnormens efterlevnad

Det är respektive myndighetschef som ansvarar för att bostadsnormen efterlevs, detta specificeras dock inte i det chefsansvar som myndighetschefen tilldelas av kabinetssekreteraren. Att bostadsnormen inte är tvingande medför att utlandsmyndigheterna har frihet vad gäller tillämpningen av denna. Det är inte ovanligt att bostadsnormen överskrids och det förekommer sällan noteringar om bostäder som understiger normen. En anledning till detta kan vara de oklarheter som uttryckts föreligga angående appliceringen av bostadsnormen. Synen på bostadsnormen skiljer sig mellan anställda och ibland ses den som ett maximalt tak som inte bör överskridas och ibland som en nivå som minst ska uppnås.

Det finns även andra orsaker som påverkar personalbostadskostnaderna och som medverkar till problematiken kring att styra och följa upp dessa. En kostnadsdrivande faktor är att bostäderna ibland är stora, eftersom bostadsnormen inte anger riktlinjer gällande storleken i form av en kvadratmeterbegränsning. En anställd menar att: "... *kopplingen mellan kvadratmeterstorleken och hyreskostnaden är större än kopplingen mellan antalet rum och hyreskostnaden*". Dagens bostadsnorm gör det möjligt för utsända att bo stort samtidigt som bostadsnormen efterlevs vad gäller antalet rum.

Vi har utifrån information för 206 inhyrda personalbostäder beräknat hur den genomsnittliga personalbostaden ser ut (tabell 1). Vår undersökning visar att det i den genomsnittliga personalbostaden bor 2,2 personer i 4,4 rum på en yta om 164 kvadratmeter. 164 kvadratmeter förefaller vara en relativt stor bostadsyta för två personer, även med hänsyn till yta för representation.

Familjestorlek	Antal rum	Area, m²
2,2	4,4	164

Tabell 1. Genomsnittliga värden för inhyrda personalbostäder.

Källa: Sammanställt material insänt av utlandsmyndigheter (2004).

Vi har även räknat fram genomsnittliga värden för inhyrda personalbostäder vid ambassaderna i de fyra städerna Berlin, Paris, Rom och Wien (tabell 2). Bostäderna förfaller

⁵⁷ Utlandstjänstens villkor (2004), s. 250.

vara stora trots att skäl såsom att den rådande kulturen i landet ger rätt till en rymligare bostad inte kan göras gällande i dessa europeiska städer.

Ort	Familjestorlek	Antal rum	Area m ²	Area m ² / person
Berlin	2,0	4,7	164	84,1
Paris	2,8	4,7	142	52,1
Rom	2,9	5,6	208	72,7
Wien	2,4	5,0	159	65,4

Tabell 2. Inhyrda personalbostäder vid utlandsmyndigheterna i Berlin, Paris, Rom och Wien.

Källa: Sammanställt material insänt av utlandsmyndigheter (2004).

På individuell nivå förekommer personalbostäder som överstiger den nivå som bostadsnormen anger (tabell 3). Av de 206 personalbostäderna överstiger totalt 60 bostäder normen. Av dessa överstiger majoriteten normen med ett rum eller mindre och drygt fjärdedel överstiger normen med mer än ett rum.

Antal rum utöver norm	0,5	1	1,5	2	2,5	3	3,5	4
Antal bostäder som överstiger	22	21	9	3	3	1	-	1

Tabell 3. Antal inhyrda personalbostäder som överstiger bostadsnormen med visst antal rum.

Källa: Sammanställt material insänt av utlandsmyndigheter (2004).

Talen är uträknade genom en jämförelse mellan faktiska utfall och det maximala antalet rum som bostadsnormen anger för sovrum och ytterligare antal rum (se bilaga 5 för vår definition av maximalt antal rum enligt bostadsnormen). Rymligare bostad och representation kan därför vara en förklaringsfaktor till en del av de fall där bostadsnormen överskrids. Att Planeringsstaben upplever att bostadsnormen ofta åsidosätts måste anses vara bekräftat då nästan 30 procent av de undersökta personalbostäderna överskrider bostadsnormen. Bostadsnormen innehåller formuleringen ”Utöver sovrummen skall bostaden innehålla ett eller två rum för samvaro”. När vi har definierat det maximala antal rum som tillåts enligt bostadsnormen har vi utgått från två rum för samvaro. Trots denna generösa tolkning överstiger alltså 30 procent av bostäderna normen. Vidare är det i bostadsnormen angivet att en mindre bostad kan tilldelas om budgetsituationen kräver det, något som borde ha kunnat bidra till att begränsa bostädernas storlek i större utsträckning då den ekonomiska situationen för närvarande är ansträngd.

4.3.2 Styrning via budget

Av UD:s totala budget utgör 25 procent, det vill säga närmare 500 miljoner kronor, fastighetskostnader. Av fastighetskostnaderna består vidare cirka 100 miljoner kronor av kostnader för inhyrda personalbostäder.⁵⁸ Kostnader för inhyrda personalbostäder belastar

⁵⁸ Data hämtad från UD:s ekonomisystem.

respektive utlandsmyndighets budget och när vi fortsättningsvis talar om utlandsmyndigheternas totala kostnader syftar vi på utfallet på den delegerade budgeten. När Planeringsstaben tagit beslut om total budget meddelas detta till utlandsmyndigheten som sedan ansvarar för att fördela erhållna medel på olika verksamhetsområden. Beslut om total budget tas efter en budgetdialog mellan Planeringsstaben och utlandsmyndigheterna. Budgeten har endast en övergripande styrförmåga, då det finns en begränsning i att styra enskilda poster. Myndighetscheferna ska beakta medarbetarnas personliga bostadssituation samtidigt som budgeten ska täcka andra verksamhetsområden. Utlandsmyndigheterna erhåller endast medel för de inhyrda bostäderna. I de fall bostäder ägs av staten betalar UD hyra för dessa direkt till Statens Fastighetsverk.

UD som organisation kännetecknas av en hög intern rörlighet och varje år byter cirka 30 procent av de anställda tjänst. Idag finns det inget systemiserat sätt att följa upp ökade eller minskade personalbostadskostnader i samband med personalflyttningar. Planeringsstaben har haft som princip att i samband med byten av utsända tjänstemän justera utlandsmyndigheternas delegerade budget i de fall den tillträdande tjänstemannen haft större familjestorlek. Problemet är att de äskanden som inkommit uteslutande gäller de fall där byte av utsänd medfört ökade bostadskostnader, till exempel då en familj ersätter en ensamstående. Det har dock varit omöjligt att fånga upp de fall där det motsatta förhållandet gäller. Planeringsstaben kompenserar således ständigt kostnadsökningar, men realiserar inte besparingar med anledning av minskad familjestorlek.

Utlandsmyndigheternas incitament att minska personalbostadskostnaderna begränsas av att tilldelade medel kan komma att bli mindre efterföljande år på grund av den lägre bostadskostnaden. För att ge incitament till sparande har UD infört ett system där de utlandsmyndigheter som haft ett sparande på den ordinarie budgeten får föra över upp till tre procent av denna till nästkommande år. Incitamenten att minska personalbostadskostnaderna är dock begränsade eftersom besparingar endast får behållas under det nästkommande året varefter budgeten justeras till den lägre kostnaden. De insparade resurserna tillfaller således inte utlandsmyndigheten på lång sikt. På motsvarande sätt får de utlandsmyndigheter som överskridit budgeten en kredit om högst tre procent av den ordinarie budgeten. Den fastställda budgeten för verksamhetens nästkommande år minskas med ett belopp motsvarande högst tre procent av föregående års ordinarie budget. Eftersom minskningen aldrig kan bli större än tre procent finns det svaga incitament för utlandsmyndigheterna att begränsa kostnaderna i de fall budgeten redan överskridits med mer än tre procent. Planeringsstaben uppmärksammade dock de utlandsmyndigheter som överskred budgeten med mer än tre procent under 2005 i ett utskick till dessa myndigheter: *”Departementet noterar samtidigt att ambassaden inte lyckats anpassa verksamheten efter de givna ekonomiska förutsättningarna; den delegerade budgeten överskreds 2005 med mer än tillåtna 3 %.”*⁵⁹

⁵⁹ Verksamhetsplan för 2004-2006, uppföljning av resurser för 2006: Reykjavik (2006).

Tidigare upplevde Planeringsplanen att utlandsmyndigheternas budgetprognoser var dåligt preciserade. För att uppmärksamma problemet presenterades en lista som visade hur mycket varje myndighet avvikit från sin prognos, under en utbildningskurs i ekonomi för ett antal myndighetschefer. En anställd på Planeringsstaben menar att listan även hade kunnat publicerats på den interna hemsidan och uttrycker: *"Listan hade nog fått stort genomslag om vi hade publicerat den...många på UD gör livstidskarriär och det finns en stor känslighet för kritik och mycket prestige i att göra ett bra jobb."*

Ett antal utlandsmyndigheter har börjat använda ett excelbaserat budgeteringsverktyg som inom UD benämns *basbudget*. Basbudgeten visar hur kostnader fördelar sig mellan olika verksamheter och är ett användbart verktyg för intern styrning och planering. De kostnader som synliggörs är personalkostnader för lokalanställda, chefers hushållshjälpkostnader, honorärkonsuler, inhyrda fastigheter, övriga driftskostnader och representation. Den modell som tillhandahålls genererar automatiskt ett tårtdiagram över utlandsmyndighets kostnader och därigenom tydliggörs de största kostnadsposterna.⁶⁰ På utlandsmyndigheten i Sarajevo aktualiserade basbudgeteringen kostnader för inhyrda lokaler och personalbostäder, då det visade sig att dessa motsvarade cirka 50 procent av den totala budgeten.

4.3.3 Styrning via verksamhetsplan

Utlandsmyndigheterna och Planeringsstaben arbetar fram verksamhetsplaner för treårsperioder och dessa ger större möjlighet till långsiktig planering än vad budgeten gör. Verksamhetsplanen utgör ett viktigt styrmedel eftersom många beslut får ekonomiska konsekvenser först vid kommande budgeteringsperioder. Verksamhetsplaneringen består av uppföljning av verksamheten tidigare år samt en beskrivning av verksamhetsinriktning och resurser för det kommande året. Planeringsprocessen påbörjas i juni då utlandsmyndigheterna informeras om förutsättningarna för det kommande planeringsarbetet. I oktober begär sedan Planeringsstaben förslag på verksamhetsplaner från utlandsmyndigheterna och de inkomna förslagen bearbetas och fastställs i januari. I samband med fastställandet av verksamhetsplanen ges allmänna instruktioner till samtliga utlandsmyndigheter. I 2006 års allmänna instruktioner beskrivs det ekonomiska läget som ansträngt och att medelsprövningen fortsatt kommer att vara restriktiv. I instruktionerna står vidare att läsa: *"Departementet vill återigen framhålla vikten av att bostadsnormen följs."*⁶¹ En administrativt ansvarig på en utlandsmyndighet menar att *"det är bra att det har stått i verksamhetsplanen att man ska följa bostadsnormen eftersom det underlättar argumentationen med de anställda"*.

En anställd på Planeringsstaben anser att *"Det är svårt att nå fram med administrativa frågor till utlandsmyndigheterna. Vi måste påminna hela tiden för att nå fram."* Påminnelser rörande tillämpningen av bostadsnormen görs kontinuerligt och i ett ytterligare utskick står det; *"Utlandsmyndigheterna bör tillämpa gällande bostadsnormer restriktivt och påminna om att arbetstagaren*

⁶⁰ Lathund för basbudgetering (2005).

⁶¹ Planeringsstabens verksamhetsplan för åren 2004-2006 (2003).

kan åläggas att acceptera bostad som inte är normenlig om budgetsituationen kräver det. Enbeter och utlandsmyndigheter uppmanas att redovisa vilka åtgärder som vidtagits för att hålla kostnader nere.⁶² Syftet med informationen har varit att uppmärksamma utlandsmyndigheterna samt att tillhandahålla underlag till myndighetscheferna och de administrativa cheferna vid förhandlingar om utsändas bostäder.

4.4 Uppföljning

På UD arbetar inspektörer med att granska verksamheten vid utlandsmyndigheterna. Inspektörerna avger rapporter efter varje utlandsmyndighetsbesök och i dessa ges förslag till förbättringar av den inspekterade myndighetens verksamhet, organisation, resurser och arbetsformer. I samband med utlandsmyndigheternas verksamhetsplanering ska det framkomma vilka åtgärder som vidtagits efter den senaste inspektionen.

Det ingår inte uttryckligen i inspektörernas arbetsbeskrivning att granska bostadsbeståndet under en inspektion. Inspektörerna försöker ändå att vid varje inspektion bilda sig en uppfattning om hur bostadsnormen tillämpas. Detta görs bland annat genom besök i personalbostäder, men även via en genomgång av information om bostädernas beskaffenhet. I enstaka fall kontaktas lokala mäklare för att få en översikt av bostadsmarknaden i landet. Det har dessutom förekommit att svenska företag i utlandet kontaktats för att erhålla en uppfattning om hur dessa hanterar utlandsanställdas boende. Inspektioner av hur bostadsnormen efterlevs utgör en förhållandevis liten del av den totala inspektionstiden, eftersom det inte alltid anses vara kostnadsmässigt motiverat att besöka personalbostäderna.

Ett antal inspektionsrapporter innehåller anmärkningar om bostadsnormens efterlevnad och följande utdrag är hämtat från en rapport:

”De utsända medarbetarna bor i rymliga villor. Båda är, enligt uppgift i kontrakten, ca 170 kvm stora, men den bostad som innehas av tredjesekreteraren och hennes man ger ett större intryck. Ovanvåningen består av två sovrum, ett stort Tv-rum, stort badrum samt terrass. Nedanvåningen består av stort kök, matsal, salong, arbetsrum, ytterligare ett litet rum samt badrum. Det är klart över bostadsnormen, även om ambassaden har förhandlat ner hyran till 2100 euro. Ambassadrådets bostad är också stor i relation till bostadsnormen, men om hennes representation får ökad omfattning, kan den stora salongen i bottenvåningen bli mycket användbar. Genom kontakt med mäklare fann vi att det numera är möjligt att hyra moderna tre- eller fyra rummare för mycket lägre pris. Ambassaden uppger att bostadsmarknaden var svår under förra våren, inför EU-medlemskapet. I fortsättningen bör i vart fall anpassning till bostadsnormerna vara möjlig.”⁶³

⁶² Verksamhetsplan för perioden 2004 – 2006; uppföljning av resurser för 2006, (2005).

⁶³ Inspektionsrapport (2005).

4.5 Information och informationsflöden

I följande stycken redogörs för vilken information som finns tillgänglig på UD och som berör inhyrda personalbostäder. För närvarande används en del av informationen medan annan information skulle kunna användas för att förbättra styrningen av personalbostäderna i framtiden.

I samband med personalförflyttningar saknar Planeringsstaben information för att följa upp kostnadsminskningar som beror på att tillträdande tjänstemän har mindre familjestorlek än företrädarna. Sektionen för personalplanering ansvarar för administration av utlandstjänsteansökningar. När beslut fattats om vilken tjänsteman som ska tillsätta respektive tjänst skickas ett material till tjänstemannen. Materialet innehåller bland annat blanketter där tjänstemannen ska uppge antalet medföljande familjemedlemmar. Blanketterna skickas därefter till lönesektionen. Information om anställdas förflyttningar och familjestorlek finns således tillgänglig inom organisationen.

Varje år ombeds utlandsmyndigheterna att skicka information om de utlandsanställdas personalbostäder till sektionen för fastighetsförsörjning utomlands. Materialet skickas vanligtvis via fax och sparas i pappersform hos denna sektion. I materialet framgår information om personalbostädernas *objektnummer, innehavarens namn, adress, bostadsinnehavarens titel, familjestorlek, bostadstyp, antal rum, avstånd till kansli i km, area, månadshyra i lokal valuta, årshyra i lokal valuta samt hyra/m²/år* (se bilaga 3). Informationen används för närvarande inte av Planeringsstaben.

UD prenumererar på konsultrapporter som bland annat innehåller information om bostadsmarknader i olika städer runt om i världen (se bilaga 6 för exempel). Material finns för 57 länder och omfattar därmed inte alla de städer där UD bedriver verksamhet. I rapporterna finns bland annat information om kostnader för inhyrda bostäder för utlandsanställda. Informationen anger hyreskostnader för olika områden i städerna och hyresnivåerna indelas efter antalet sovrum som bostaden innehåller. Rapporterna anger även ett intervall för hur många kvadratmeter som antalet sovrum motsvarar. Vidare anges olika hyreskostnadsnivåer som indelas i tre kategorier med avseende på bostadens standard: *low-end, medium* och *high-end*. Rapporterna innehåller även information om förändringar i hyresmarknadspriser i olika länder. Informationen i rapporterna är dock vissa gånger baserad på ett litet underlag vilket medför att materialets tillförlitlighet kan ifrågasättas. För närvarande används dessa rapporter inte av Planeringsstaben i uppföljningen av personalbostadskostnaderna.

4.6 Sammanfattande kommentarer

I nuläget styrs personalbostadskostnaderna främst via bostadsnormen, budgeten och verksamhetsplanen. Styrning via bostadsnormen har sina begränsningar vilket exemplifieras av att 30 procent av de personalbostäder som vi undersökt inte efterlever normen. Även budgeten har begränsade styreffekter gällande inhyrda personalbostäder då

utlandsmyndigheterna har frihet att omfördela tilldelade resurser. Verksamhetsplanen utgör ett komplement till bostadsnormen och budgeten och den ger möjlighet till en mer långsiktig styrning. De finns således ett behov av att förbättra nuvarande styrmedel samt att utforma nya.

5. AVSETT FRAMTIDA LÄGE OCH FÖRÄNDRINGSBEHOV

I avsett framtida läge finns en hög kostnadseffektivitet gällande inhyrda personalbostäder. Det finns tillgång till styrmedel som bidrar till att skapa, förändra och upprätthålla de handlingar som leder till kostnadseffektivitet. Målet med styrningen är således att tillhandahålla de utsända tjänstemännen med bra bostäder till en så låg kostnad som möjligt. Det är eftersträvansvärt att styrningen är enhetlig och därmed att samma styrmedel i så stor utsträckning som möjligt kan användas för samtliga utlandsmyndigheter. Styrmedlen bör vara enkla att använda och det bör finnas ett begränsat antal. Styrmedlen bör vidare vara relevanta och det ska således finnas ett tydligt mål med användningen av dessa. För att uppnå det avsedda framtida läget behöver förändringar ske. Genom att jämföra nuläget med det avsedda framtida läget framkommer de förändringsbehov som finns vad gäller styrningen av kostnaderna för inhyrda personalbostäder.

Det finns ett behov av att införa styrmedel som kontrollerar personalbostadskostnaderna. Kontrollen av bostadsnormens efterlevnad bör öka och styrmedlen bör bidra till efterlevnaden förbättras. Det behövs även åtgärder som kontrollerar att kostnaderna för inhyrda personalbostäder är rimliga och berättigade. För att organisationen ska bli mer kostnadsmedveten bör vidare effekten av beslut synliggöras. För närvarande finns få styrmedel som visar på vilka besparingar som kan göras gällande utlandsmyndigheternas personalbostadskostnader. Det finns således ett behov av att införa styrmedel som bidrar till att uppmärksamma besparingsmöjligheter. Nyckeltal bör användas som en indikator för vad som behöver förändras och det bör vara tydligt hur förändringen kan genomföras. Utlandsmyndigheterna måste göras medvetna om att kostnader för inhyrda personalbostäder utgör en betydande andel av totala resurser och att besparingar därför får betydelse.

Då den nuvarande bostadsnormen har begränsade styreffekter finns det behov av att komplettera eller förändra utformningen av denna. För att kunna möjliggöra en tydlig uppföljning samt för att öka kostnadskontrollen bör bostadsnormen definieras tydligare. Det finns vidare ett behov av ökad uppföljning och i uppföljningsarbetet har nyckeltal en viktig roll. Nyckeltal bör användas för att kontrollera att bostadsnormen efterlevs och att kostnaderna för personalbostäderna är rimliga. Det finns därtill ett behov av att ge personalbostadsfrågan utökat utrymme i organisationen och nyckeltal kan användas för att få med personalbostadsfrågan på dagordningen. Diskussioner rörande personalbostäderna och dess ekonomiska konsekvenser ska öka med hjälp av nyckeltalen.

Sammanfattningsvis finns det behov av att genomföra förändringar för att uppnå en förbättrad styrning av personalbostadskostnaderna. Förändringsbehoven avser förändring och skapande av nya styrmedel, med fokus på införandet av nyckeltal. För att tillgodose förändringsbehoven måste förändringsalternativ utarbetas.

6. HUR GÖR ANDRA ORGANISATIONER?

I detta kapitel beskriver vi hur andra organisationer hanterar sina personalbostäder. Vi gör detta för att erhålla ett bredare synsätt vad gäller styrning av personalbostadskostnader samt för att finna alternativa sätt att styra UD:s personalbostadskostnader.

6.1 Andra utrikesdepartement

En del länders utrikesdepartement tillämpar motsvarande system som Sverige med helt fri bostad, där hyra, drift och underhåll betalas av arbetsgivaren, som också fastställer normer för bostadens storlek och skick. Det gäller till exempel Norge, Storbritannien, USA och EU:s institutioner. I Danmark tillämpas ett kostnadstak istället för en bostadsnorm. I andra länder som till exempel Finland och Nederländerna gör arbetsgivaren ett löneavdrag för beräknade självkostnader.⁶⁴ Två av dessa modeller, den danska och den finska presenteras nedan.

6.1.1 Danmark

Det danska utrikesdepartementet använder en modell som innehåller ett individuellt uträknat kostnadstak för utsändas bostadskostnader. Den utsände tjänstemannen får själv välja bostad utifrån egna preferenser och får sedan ersättning för bostadskostnaderna upp till en viss nivå. Kostnadstaket baseras på utsändas familjestorlek med hänsyn till följande kategorier, *ensam eller par, ensam/par med ett barn, ensam/par med två barn*. Hänsyn tas även till den utsändes ålder där de som fyllt 40 år erhåller ett påslag på tio procent på kostnadstaket. Kostnadstaket beräknas utifrån en norm för antal sovrum. För varje kategori tas hänsyn till den genomsnittliga hyran för personalbostäder med två, tre eller fyra sovrum i den nuvarande bostadspportföljen. Kostnadstaket baseras på historiska kostnader för personalbostäder samt på information från konsultrapporter och justeras då det skett större förändringar på de lokala hyresmarknaderna.⁶⁵

6.1.2 Finland

Det finska utrikesministeriet använder ett självkostnadssystem där arbetsgivaren gör ett löneavdrag för beräknade självkostnader för utsändas bostäder. Den anställde betalar en självkostnad som utgör en andel av den totala kostnaden för boende och drift. Självkostnaden utgör ett avdrag på cirka 20 procent av den utsändes lön och samma procentsats används för alla utsända tjänstemän. Avdraget beror således på den anställdes lön och inte på den bostad tjänstemannen har tillgång till. I den nuvarande modellen ges således inga incitament för den utsände att begränsa bostadskostnaderna. Vid fördelning av bostäder används en bostadsnorm som liknar den svenska. För närvarande befinner sig det finska

⁶⁴ Utlandstjänstens villkor (2004). s. 238.

⁶⁵ Meddelelse fra fællessekretariatet (2005), s. 15ff.

utrikesministeriet i en förändringsfas gällande styrningen av personalbostäderna. Det har ännu inte beslutats vilken modell som fortsättningsvis kommer att användas för styrningen.⁶⁶

6.2 Företag i privat sektor

I privat sektor har vi studerat företagen Electrolux och SEB, vilka finns representerade på flera av de platser där UD verkar.

6.2.1 Electrolux

Electrolux har verksamhet i drygt 20 länder och har ungefär 200 utlandsstationerade. Företagets bostadspolicy innebär att företaget betalar boendet för utsända tjänstemän. Detta sker antingen genom ett bidrag eller genom en ersättning, beroende på vilket som är skattemässigt mest fördelaktigt. Målet är att de utsända ska trivas under sin utlandsvistelse och att de ska bo säkert. Företaget vill dock inte uppnå extrema kostnader för personalbostäderna och skriver i sina standarder att bostaden ska vara belägen *"i ett bra område men inte i det bästa"* samt att standarden ska vara *"bra men inte lyxös"*.⁶⁷ Samtidigt påpekas att ett alltför lågt maxbelopp skulle kunna leda till många tidsödande diskussioner med utsända och till svårigheter med att få anställda att arbeta i ett annat land.

Kostnaderna för personalbostäderna tas i respektive land där den utlandsanställda arbetar och den anställda får således förhandla med lokala representanter. De anställda får själva välja bostad och vad bostaden får kosta begränsas genom ett kostnadstak. Maxbeloppet skiljer sig mellan olika länder och bestäms med utgångspunkt från statistik om priser för olika hyresmarknader. Den erhållna statistiken indelas i tre kategorier: *Good Areas*, *Very Good Areas*, och *Best Areas*. Electrolux anställda får ett kostnadstak tillhörande kategorin *Very Good Areas*. I vissa länder såsom Singapore finns även maxbelopp för olika arbetskategorier, där en högre uppsatt person får tillgång till ett högre belopp. I de fall kostnaden för en bostad överskrider det utsatta taket får den anställda betala mellanskillnaden själv.

Tidigare använde sig företaget av en modell där normen var att varje familjemedlem skulle ha tillgång till varsitt sovrum. Modellen har dock frångåtts då bostäderna blev mycket stora och många gånger svåra att finna.

Electrolux är medlem i ett nätverk för svenska företag som har verksamhet i utlandet. Representanter för de olika företagens bostadsavdelningar träffas två gånger per år för att diskutera utlandsverksamheten. Genom nätverket erhåller företaget information om hyresnivåer i olika länder och denna används för att minska kostnaderna.⁶⁸

⁶⁶ Repo (2006).

⁶⁷ Electrolux bostadspolicy.

⁶⁸ Melki (2006).

6.2.2 SEB

SEB har utsända tjänstemän i samtliga världsdelar förutom Afrika och Australien. År 2005 påbörjade 38 anställda utlandstjänstgöring och totalt var 133 svenskar utsända. Avdelningen International Assignments ansvarar för administrationen av utlandstjänstgöringarna.

SEB:s utsända erhåller ett bidrag för boende som varierar mellan utsända. De utsända står för en del av bostadskostnaden själva. International Assignments prenumererar på information om hyresnivåer i olika länder. Kostnaden för personalbostäderna i olika länder delas upp, precis som hos Electrolux, i tre kategorier: *Good Areas*, *Very Good Areas* och *Best Areas*. Hyreskostnader som återfinns inom kategorin *Very Good Areas* används ofta som utgångspunkt vid förhandlingar om personalbostäder.⁶⁹

Tidigare har SEB använt sig av familjestorlek som riktlinje för personalbostädernas storlek. Idag är mycket istället en förhandlingsfråga och villkoren för den utsände förhandlas fram tillsammans med dennes chef. Mycket av International Assignments verksamhet är således oreglerad. Tidigare var avdelningen ansvarig för kostnaderna för utsända tjänstemän och de hade då större kostnadskontroll.

6.3 Sammanfattande kommentarer

Det danska utrikesdepartementet använder ett kostnadstak och utsända för det finska utrikesministeriet får betala en självkostnad för boendet. Kännetecknande för Electrolux och SEB är att beslut om personalbostäderna sker via förhandlingar mellan anställda och ansvariga. De metoder som introducerats i kapitlet kan användas som utgångspunkt för att finna alternativ som passar UD.

⁶⁹ Nyström (2006).

7. FÖRÄNDRINGSALTERNATIV

I detta kapitel presenterar vi olika styrmedel som kan användas för att styra UD:s kostnader för inhyrda personalbostäder. Styrmedlen indelas i kategorier som använts i teoriavsnittet (se 3.3): *administrativa*, *ekonomiska* och *informativa styrmedel*. Nyckeltal återfinns i ett enskilt avsnitt. Avslutningsvis diskuterar vi kompletterande förändringar som krävs för att genomföra styrmedlen.

7.1 Administrativa styrmedel

Administrativa styrmedel ger möjlighet att garantera ett önskvärt eller förhindra ett inte önskvärt beteende (se 3.3).

7.1.1 Kostnadstak

För närvarande överskrider 30 procent av personalbostäderna bostadsnormen (se 4.3.1). För att begränsa kostnaden för personalbostäderna kan bostadsnormen kompletteras med ett kostnadstak i de fall utsända önskar bo större än vad bostadsnormen medger. Detta görs genom att en kostnad för en normenlig bostad specificeras och om den utsände önskar ett boende som överskrider bostadsnormen får denne betala merkostnaden för detta.

Kostnadstak kan även användas istället för bostadsnormen. Electrolux, SEB och det danska Utrikesdepartementet utgår endast från ett kostnadstak (se 6.1.1 och 6.2) vilket bestäms utifrån information om bostadsmarknaden från konsultrapporter. Företagen utgår från den mellersta kostnadskategorin i rapporterna och denna kategori kan även vara lämplig att utgå från vid skapandet av kostnadstak för UD:s inhyrda personalbostäder. Den anställde kan även här välja en dyrare bostad än vad kostnadstaket anger, men får i dessa fall själv betala mellanskillnaden. I de fall bostadskostnaden är mindre än kostnadstaket får den anställde inte behålla mellanskillnaden.

Användning av kostnadstak leder till att utsända tjänstemän med samma familjestorlek på samma ort erhåller lika ersättning för boendet. Kostnadstaket kan således upplevas som mer rättvist i jämförelse med den nuvarande bostadsnormen. Användningen innebär att kontrollen av bostadskostnaderna ökar och att budgetplaneringen underlättas då personalbostadskostnaderna lättare kan förutsägas.

7.1.2 Begränsning av antal kvadratmeter

För att begränsa storleken på de utsändas bostäder samt begränsa kostnaden för dessa är ett alternativ att förändra den nuvarande bostadsnormen, som utgår ifrån antal tillåtna rum, och istället införa en norm med kvadratmeterintervall. Ett kvadratmeterintervall som utgår från familjestorlek kan användas, eftersom en större medföljande familj ökar behovet av en större bostad. En begränsning av antal kvadratmeter kontrollerar även driftskostnader, då bostadens yta har stor påverkan på dessa kostnader.

Det är viktigt att framhålla att en kvadratmeterbegränsning kan anses vara oflexibel. Det är därför viktigt att de intervall som skapas ger utrymme för flexibilitet. Intervallen bör anpassas till olika länder och städer. I en del länder krävs till exempel större bostadsytor på grund av kulturella skäl och dessutom skiljer sig bostadsmarknaderna åt mellan olika platser (se 4.2.2).

7.1.3 Sanktion vid överskridande av bostadsnorm

En stor andel av utsändas personalbostäder överskrider för närvarande bostadsnormen (se 4.3.1) och det finns ingen sanktion som åtföljer de fall bostadsnormen inte efterlevs. Ett alternativ är att sanktionera de utlandsmyndigheter som överskrider bostadsnormen genom ett avdrag i kommande års budget. För varje enskild personalbostad som överskrider bostadsnormen kan förslagsvis utlandsmyndigheternas budget minska med ett bestämt belopp. Ett annat sätt att sanktionera de utlandsmyndigheter som inte efterlever bostadsnormen är att inte tilldela dessa mer resurser vid äskande om utökad budget förrän bostadsnormen efterlevs.

7.2 Ekonomiska styrmedel

Ett ekonomiskt styrmedel stimulerar ett önskvärt beteende, istället för till exempel regleringar som tvingar fram ett beteende (se 3.3).

7.2.1 Självkostnad

För att skapa en högre efterlevnad av bostadsnormen kan denna kompletteras med en självkostnad. Det finska utrikesministeriet använder sig av en självkostnadsmodell som innebär att den utsände får bära en del av kostnaden för bostaden själv (se 6.1.2). Incitament för utsända tjänstemän att agera kostnadsmedvetet kan skapas genom att dessa får betala en procentsats av bostadskostnaden. Ökad bostadskostnad innebär i detta fall en ökad kostnad för den utsände och bidrar därmed till en högre kostnadsmedvetenhet. Eftersom marknadshyror skiljer sig åt mellan länder kan en självkostnad uppfattas som orättvis av utsända tjänstemän.

För att skapa incitament för utsända att efterfråga mindre och billigare bostäder, måste självkostnadsavdragen knytas till kostnaden för de aktuella bostäderna på respektive ort och det måste finnas alternativa bostäder att erbjuda den utsände. Detta kan leda till viss problematik då det på vissa orter råder en brist på lämpliga bostäder. Det är även problematiskt hur statsägda bostäder ska hanteras i denna modell. Utsända som tilldelas en statsägd bostad har inte tillgång till alternativa bostäder och systemet kan därför uppfattas som orättvist.

Att införa ett system där de utsända tjänstemännen betalar en del av bostadskostnaderna själva behöver dock nödvändigtvis inte leda till besparingar. Införandet av ett självkostnadsavdrag skulle av de anställda kunna upplevas som en försämring eftersom de

förlorar en del av den nuvarande förmånen. Arbetsgivaren kan därför bli tvungen att ersätta de utsända tjänstemännen på ett annat sätt. Många av de utsända har idag kvar sina bostäder i hemlandet under utlandsstationeringen och de skulle vara tvungna att betala för dubbelt boende. Införandet av en självkostnad kan således innebära att utsända kräver kompensation i form av högre löner.

7.3 Informativa styrmedel

Ett informativt styrmedel upplyser om handlingars konsekvenser eller om vikten av att vidta vissa åtgärder (se 3.3).

7.3.1 Publicering av nyckeltal

I Svenska Handelsbanken (se 3.3.1) har intern benchmarking i form av publicering av nyckeltal en god styreffekt. Liknande insatser skulle kunna göras gällande UD:s personalbostäder. En lista som visar utlandsmyndigheternas uppfyllande av olika nyckeltal skulle kunna publiceras på den interna hemsidan. Genom publiceringen skulle de utlandsmyndigheter som i jämförelse med andra myndigheter inte har ett bra uppfyllande uppmärksammas och dessa skulle behöva vidta åtgärder. Listan skulle även framhålla de som lyckats bra. En publicering skulle bidra till att utlandsmyndigheterna sanerar sig själva för att hamna högre upp i listan vid nästa publicering. På detta sätt kan prestationsskillnader mellan utlandsmyndigheter jämnas ut. Ett offentliggörande av en jämförande lista skulle sannolikt få önskvärda effekter då det inom UD finns en stor känslighet för kritik och då utlandsmyndigheternas chefer ser mycket prestige i att göra ett bra arbete (se 4.3.2). Publiceringen skulle förslagsvis kunna ske en gång varje år.

Senare i uppsatsen behandlas olika nyckeltal och några av dessa skulle lämpa sig bra för en publicering. Ett nyckeltal som kan presenteras på den interna hemsidan är det som visar hur bostadsnormen efterlevs (se 7.4.1). Publicitet till nyckeltal skulle troligen leda till ett mobiliserat intresse och till att dessa frågor således får högre prioritet, detta skulle i sin tur leda till en högre kostnadsmedvetenhet och att bostadsnormens efterlevnad förbättras.

7.4 Nyckeltal

Vi kommer att presentera olika nyckeltal utifrån de fyra syften som presenterats i teoriavsnittet (se 3.3.2): *kontroll*, *mobilisering*, *belöning* och *lärande*. I de fall ett nyckeltal passar under flera rubriker har det placerats under den rubrik som vi ansett vara mest lämplig.

7.4.1 Kontrollnyckeltal

Kostnaderna för personalbostäderna kan begränsas genom kontroll av bostadsnormens efterlevnad och av hyreskostnadsnivåerna.

Bostadsnormens efterlevnad

Vid bedömning av om en bostad är normenlig beaktas bostadens *storlek, läge, utrustning* samt *skick*. Av dessa faktorer är utrustning och skick mjuka mål som inte kvantifieras i bostadsnormen. Bostadens läge bestäms genom avstånd till utlandsmyndigheten och är ett tal som är svårt att använda som måttstock för vad som är optimalt. Bostadens storlek begränsas i normen genom antal rum och det kan anses finnas ett samband mellan bostadens storlek och dess hyreskostnad (se 4.3.1). Det antal rum som en anställd har rätt till enligt bostadsnormen utgår från tre kriterier; *antal sovrum, antal rum utöver sovrum* och *rymligare bostad* (se bilaga 5 för vår definition av maximalt antal rum enligt bostadsnormen). Information om personalbostädernas faktiska antal rum återfinns i det material som utlandsmyndigheterna skickar till sektionen för fastighetsförsörjning utomlands (se 4.5). Nyckeltal kan skapas där bostadens faktiska antal rum jämförs med antal tillåtna rum enligt bostadsnormen.

$$\frac{\text{Antal rum i bostaden}}{\text{Antal tillåtna rum enligt bostadsnormen}}$$

Blir nyckeltalet 1 utnyttjas bostadsnormen tillfullo och om kvoten blir mindre än 1 är bostaden mindre än vad normen maximalt tillåter. Är kvoten större än 1 överskrider bostadsnormen. De personalbostäder som ska uppmärksammas genom nyckeltalet är de som överskrider bostadsnormen, det vill säga de bostäder som ger ett nyckeltal större än 1.

Nyckeltalet kan användas för att se hur många av utlandsmyndigheternas inhyrda personalbostäder som överskrider bostadsnormen. För att visa hur nyckeltalet kan användas har det framräknats för inhyrda personalbostäder vid utlandsmyndigheten i Dublin (tabell 4). I Dublin kan kulturen inte anses utgöra en anledning för rymligare bostad, varför detta kriterium utelämnats i beräkningen av antalet tillåtna rum enligt bostadsnormen. Av exemplet framgår att två av de tre personalbostäderna överskrider bostadsnormen och att en bostad är mindre än vad bostadsnormen maximalt tillåter.

	Familjestorlek	Antal sovrum enl. norm	Antal rum utöver sovrum enl. norm	Antal rum enl. norm	Faktiskt antal rum	Nyckeltal
Anställd 1	4	3	3	6	7	1,2
Anställd 2	1	1	3	4	5	1,3
Anställd 3	1	1	3	4	3	0,8

Tabell 4. Bostadsnormens efterlevnad, utlandsmyndigheten i Dublin.

Källa: Material insänt av utlandsmyndigheten i Dublin (2004).

En svårighet med nyckeltalet är att antalet ytterligare rum som kan beviljas under kriteriet rymligare bostad inte är kvantifierat i bostadsnormen. För att hantera denna svårighet kan en indelning göras för hur mycket rymligare en bostad behöver vara på olika platser. En ytterligare svårighet är frågan om representation som kan medföra att större bostäder beviljas. Bostadsnormen specificerar inte hur stor yta som representation kräver, utan denna yta bestäms av den anställde tillsammans med utlandsmyndighetens administrativt ansvarige. En lösning skulle kunna vara att ålägga utlandsmyndigheterna att specificera antalet ytterligare rum som representationsbehovet kräver och sedan skicka informationen tillsammans med den blankett som skickas till sektionen för fastighetsförsörjning utomlands (se 4.5).

Personalbostadskostnader i relation till budgeterad kostnad

Nyckeltal kan skapas där den faktiska kostnaden för inhyrda personalbostäder jämförs med den budgeterade personalbostadskostnaden.

$$\frac{\text{Faktisk kostnad för inhyrda personalbostäder}}{\text{Budgeterad kostnad}}$$

Blir nyckeltalet 1 innebär det att den budgeterade kostnaden och den faktiska kostnaden för personalbostäder överensstämmer. Blir nyckeltalet mindre än 1 betyder det att den faktiska bostadskostnaden understiger den budgeterade bostadskostnaden och motsatt om talet överstiger 1. Om den faktiska bostadskostnaden är större än planerat innebär det att det finns ett underskott av resurser som måste täckas.

En svårighet med nyckeltalet är att utlandsmyndigheternas budget kan omfördelas under årets gång. Detta innebär att om bostadskostnaderna överskrider kan den ansvarige föra över resurser från den övriga verksamheten till denna post. Genom omfördelningen kan den totala budgeten hållas trots ökade bostadskostnader. Planeringsstaben har inte möjlighet att se huruvida omfördelningar i utlandsmyndigheternas budget sker, vilket försvårar en utvärdering av nyckeltalet.

7.4.2 Mobiliserande nyckeltal

Eftersom nyckeltal inte används för att kontrollera personalbostadskostnaderna i nuläget får införandet av nyckeltal mobiliserande effekter. En del nyckeltal passar dock bättre för användning i mobiliserande syften.

Personalbostadskostnaders andel av totala kostnader

På utlandsmyndigheterna används basbudgetering, vilken är en metod som bland annat bidrar till att klargöra hur myndigheternas resurser fördelas på olika verksamhetsområden (se 4.3.2). Ett nyckeltal kan skapas för att på ett liknande sätt visa hur stor andel kostnaden för inhyrda personalbostadskostnader utgör av totala kostnader. Den information som behövs för att

räkna fram nyckeltalet återfinns i UD:s ekonomisystem. Nyckeltalet kan utformas på följande sätt:

$$\frac{\text{Kostnader för inhyrda personalbostäder}}{\text{Totala kostnader}}$$

För att visa hur nyckeltalet kan användas har ett exempel tagits fram för utlandsmyndigheten i Damaskus där kostnader för inhyrda personalbostäder utgör 55 procent av totala kostnader (diagram 1). Utlandsmyndigheten har endast inhyrda lokaler och nyckeltalet är beräknat i lokal valuta.

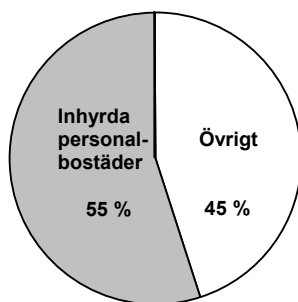


Diagram 1, Inhyrda personalbostadskostnaders andel av totala kostnader, utlandsmyndigheten i Damaskus.

Källa: Material från 2005 hämtat från UD:s ekonomisystem (2006).

Då budgetens storlek är beroende av huruvida utlandsmyndigheten har statsägda lokaler eller inte (se 4.3.2), kan en indelning skapas för att nyckeltalet ska kunna jämföras mellan utlandsmyndigheter. Kategoriseringen kan till exempel ske genom att skilja på *utlandsmyndigheter med endast inhyrda lokaler* och *utlandsmyndigheter med inhyrda personalbostäder med statsägda kanslier och chefsbostäder*. Storleken på utlandsmyndigheternas övriga kostnader påverkar nyckeltalet och då storleken på dessa skiljer sig åt mellan utlandsmyndigheter försvåras en jämförelse av talet. Marknadspriser för inhyrda personalbostäder skiljer sig dessutom åt mellan olika städer. Andra faktorer som kan påverka nyckeltalet är förändringar i utlandsmyndighetens totala budget samt antalet anställda.

Personalbostadskostnad per utsänd

Ett nyckeltal som uppmärksammar genomsnittskostnaden för inhyrda personalbostäder per anställd och år kan skapas. För att kunna utvärdera nyckeltalet krävs en mer detaljerad indelning av de utsändas familjestorlek. Familjestorleken har betydelse för det antal rum som den anställde beviljas enligt bostadsnormen (se 4.3.1) och därmed också för bostadens kostnad. För att kartlägga hur bostadskostnaderna ser ut för respektive familjegrupp kan en indelning utifrån detta göras. Indelningen kan ske enligt följande:

<i>Kategori 1 (ett sovrum)</i>	<i>Ensamstående eller par</i>
<i>Kategori 2 (två sovrum)</i>	<i>Ensamstående med ett barn eller par med ett barn</i>
<i>Kategori 3 (tre sovrum)</i>	<i>Ensamstående med två barn eller par med två barn</i>

osv.

Nyckeltalet kan sedan framräknas på myndighetsnivå:

$$\frac{\text{Kostnad för inhyrda personalbostäder i kategori } x}{\text{Antal utsända i kategori } x}$$

Nyckeltalet kan framräknas i lokal valuta och användas för att visa på kostnaden för personalbostäder på en ort. För att en bostad inte ska få för stort genomslag i nyckeltalet kan även median användas som komplement. Nyckeltalet kan även tas fram i svenska kronor för att möjliggöra en jämförelse mellan utlandsmyndigheter och det är då önskvärt att justera för valutakurseffekter. Problematiskt med nyckeltalet är att jämförelsen försvåras av att marknadshyror skiljer sig mellan olika länder.

Kvadratmeter per familjemedlem

Bostadsnormen begränsar endast det maximala antal rum som en utsänd tjänsteman får tillgång till. En bostads kvadratmeterstorlek påverkar personalbostadskostnaderna och denna är därför viktig att uppmärksamma. Ett nyckeltal som belyser bostadens kvadratmeterstorlek kan skapas.

$$\frac{\text{Antal kvadratmeter}}{\text{Familjestorlek}}$$

Nyckeltalet visar antal kvadratmeter per familjemedlem och familjestorleken har således betydelse för nyckeltalets utfall. Eftersom det förefaller rimligt att en ytterligare person behöver mindre plats, då gemensamma utrymmen som vardagsrum och kök delas, är den marginalyta som tillkommer för varje familjemedlem avtagande. För att komma till rätta med denna svårighet och underlätta en jämförelse kan kategorier skapas utifrån familjestorlek på samma sätt som i nyckeltalet *personalbostadskostnad per utsänd*. En annan svårighet är att bostadsnormen inte anger någon lämplig kvadratmeterbegränsning, vilket medför att det inte finns någon befintlig norm att jämföra med, något som dock kan skapas.

Marknadshyra och kvadratmeter

UD har tillgång till konsultrapporter som innehåller information om hyreskostnader för bostäder i olika städer. Hyresnivåerna indelas efter det antal sovrum som bostaden innehåller. Rapporterna anger även ett intervall för hur många kvadratmeter som antalet sovrum

motsvarar. Informationen kan användas för att skapa ett nyckeltal där den faktiska hyreskostnaden för ett visst antal kvadratmeter, relateras till den marknadshyra som konsultrapporterna anger för en viss kvadratmeterstorlek:

Faktisk hyreskostnad

Marknadshyra enligt konsultrapport utifrån bostadens kvadratmeteryta

Nyckeltalet belyser huruvida erlagda hyreskostnader är marknadsenliga. För att exemplifiera hur nyckeltalet kan användas kan UD:s faktiska hyreskostnader för personalbostäderna i Rom (tabell 5) jämföras med angiven marknadshyra från en konsultrapport. Vi har valt att basera jämförelsen på den kostnad som i rapporten benämns *medium*, eftersom det är den nivå som Electrolux och SEB använder (se 6.2). Vi har vidare använt det kvadratmeterintervall som i rapporten återfinns för omöblerade bostäder. I exemplet har information från utlandsmyndigheten använts för 2004, medan informationen från konsultrapporten är från 2006 (bilaga 6). I de fall en personalbostads kvadratmeterstorlek kunnat placeras i två av rapporternas hyreskostnadsnivåer, har vi valt den lägsta nivån. Avsikten med exemplet är att belysa nyckeltalets användning.

Familjestorlek	Antal rum	m ²	Faktisk kostnad (euro)	Normkostnad (euro)	Nyckeltal
2	4	120	1334	2000	0,7
4	8	340	4027	-	-
5	6	170	3291	3100	1,1
2	3	100	2582	2000	1,3
2	7	270	4537	-	-
1	5	170	3322	3100	1,1

Tabell 5. Marknadshyra och kvadratmeter, utlandsmyndigheten i Rom.

Källa: Material insänt av utlandsmyndigheten i Rom (2004), ECA konsultrapport från Rom (2006).

Blir nyckeltalet 1 motsvarar den faktiska kostnaden den marknadshyra som anges i konsultrapporten och blir kvoten mindre än 1 är kostnaden lägre. Motsvarande är kostnaden högre än marknadshyra om kvoten blir större än 1. Av tabellen framgår att nyckeltalet för en av bostäderna understiger 1, två ligger nära marknadsnivån i konsultrapporten och att en bostad överstiger denna nivå. Utlandsmyndigheten betalar i tre av fyra fall hyror som något överstiger marknadsenlig hyra enligt konsultrapporten. Nyckeltalet har inte kunnat framräknas för två av bostäderna, då deras storlek översteg det högsta kvadratmeterintervall som specificeras i konsultrapporten.

Nyckeltalet utvärderar endast huruvida den hyra som betalas för bostaden är marknadsenlig enligt konsultrapporterna och tar inte hänsyn till om storleken är rimlig utifrån antalet personer som bor i bostaden. Ett kompletterande nyckeltal som kontrollerar bostadens storlek kan därför användas. Problematiskt med framtagandet av nyckeltalet är att

konsultrapporter inte finns för alla städer där UD har verksamhet, rapporterna är dessutom inte alltid tillförlitliga (se 4.5).

Marknadshyra och antal sovrum

Ett annat sätt att använda informationen i konsultrapporterna är att jämföra den faktiska hyreskostnaden med den hyreskostnad som rapporterna anger för det antal sovrum som den utsände är berättigad till enligt bostadsnormen. Då rapporterna anger marknadshyran för bostäder med mellan ett till fyra sovrum kan den faktiska hyreskostnaden utvärderas. Genom denna utvärdering uppmärksammas de bostäder som har en hög hyreskostnad. Nyckeltalet relaterar den faktiska hyreskostnaden till marknadshyran för en bostad med ett visst antal sovrum. Antalet sovrum i nyckeltalet bestäms utifrån den faktiska familjestorleken såsom bostadsnormen anger. Nyckeltalet blir:

$$\frac{\text{Faktisk hyreskostnad för } x \text{ antal sovrum}}{\text{Marknadshyra för bostad enligt rapport för } x \text{ antal sovrum}}$$

I *tabell 6* är nyckeltalet uträknat för personalbostäderna vid utlandsmyndigheten i Madrid (se bilaga 7 för konsultrapport). Utgångspunkt för marknadshyran är som tidigare mellannivån, *medium*. Jämförelsen är vidare genomförd för omöblerade lägenheter. I exemplet har information från utlandsmyndigheterna använts för 2004, medan den konsultrapport som använts är från 2006.

Familjestorlek	Antal sovrum enligt norm	m ²	Faktisk kostnad (euro)	Normkostnad (euro)	Nyckeltal
4	3	239	2403	2000	1,2
2	1	130	1924	1100	1,7
4	3	120	1596	2000	0,8
1	1	125	2160	1100	2,0
1	1	115	1650	1100	1,5

Tabell 6. Marknadshyra och antal sovrum, utlandsmyndigheten i Madrid.

Källa: Material insänt av utlandsmyndigheten i Madrid (2004), ECA konsultrapport från Rom (2006).

I de fall nyckeltalet blir 1 motsvarar den faktiska hyreskostnaden marknadshyra för en bostad med det antal sovrum som en utsänd är beviljad enligt bostadsnormen. Blir kvoten mindre än 1 är kostnaden lägre än marknadshyran och motsvarande är kostnaden högre om kvoten är större än 1.

Av tabellen framgår att majoriteten av bostädernas hyreskostnad överstiger den hyreskostnad som specificeras i rapporten. Bostadsnormen anger att utsända har rätt till tre gemensamma rum utöver sovrummen (se 4.3.1). Eftersom bostäderna i konsultrapporterna inte utgår från UD:s bostadsnorm kan gemensamma utrymmen vara mindre i dessa, vilket är problematiskt vid en jämförelse. Det förekommer dessutom fall där det finns anledningar till att en utsänd

berättigas en större bostad, på grund av representationsbehov samt av kulturella skäl (se 4.2.2 och 4.3.1). Är avsikten att minska personalbostadskostnaderna förefaller detta nyckeltal dock vara lämpligt att använda, eftersom det visar när det finns möjligheter till besparingar samtidigt som utsända tillhandahålls med ett normenligt antal sovrum.

Precis som i nyckeltalet *marknadshyra och kvadratmeter*, där konsultrapporter används, är det problematiskt att rapporterna inte omfattar alla städer där UD har verksamhet samt att materialet ibland inte är tillförlitligt (se 4.5).

7.4.3 Nyckeltal som grund för belöning

Då målet är att uppnå en hög kostnadseffektivitet gällande personalbostadskostnaderna bör handlingar som leder till detta uppmuntras.

Besparing av personalbostadskostnader

För att utlandsmyndigheterna ska kunna visa att de genomför besparingar gällande personalbostadskostnaderna kan historik användas. Genom att jämföra kostnaden för en bostad som innehafts av en utsänd med bostadskostnaden för en nyanländ med samma familjestorlek synliggörs besparingen. För att visa de faktiska besparingarna bör den historiska kostnaden justeras för förändringar i hyresmarknadspriser och information om detta återfinns i konsultrapporter (se 4.5). Nyckeltalet blir:

$$\begin{aligned} & \textit{Historisk kostnad för personalbostad med samma familjestorlek på samma ort, justerat för} \\ & \textit{marknadsförändringar} \\ & - \frac{\textit{Kostnad för bostad för nyanländ anställd}}{\textit{}} \\ & = \textit{Besparing} \end{aligned}$$

Nyckeltalet visar den besparing som utlandsmyndigheten gjort. Det är viktigt att skilja mellan en lägre kostnad på grund av att en ny utsänd tjänsteman har en mindre medföljande familj och på en besparing som beror på att personalbostadskostnaden faktiskt minskat. En svårighet är dessutom att det kan vara komplicerat och tidsödande att göra justeringar för förändringar i marknadspriser.

Belöning av de utlandsmyndigheter som kan visa på besparingar kan ske på olika sätt. Ett förslag är att garantera att utlandsmyndigheterna får behålla en viss procentsats av besparingen under en bestämd tidsperiod, även om en besparing inte gjorts på den totala budgeten. Detta kan dock vara problematiskt, eftersom syftet med besparingarna är att frigöra resurser till övrig verksamhet, som även inkluderar verksamhet på andra myndigheter än den egna. Belöningar kan därför även utdelas i andra former, till exempel kan de utlandsmyndigheter som gjort stora besparingar framhållas.

7.4.4 Lärande nyckeltal

Genom att relatera ett antal kontrollnyckeltal till varandra erhålls en möjlighet att lära mer om olika fenomen.

Utsändas trivsel

Det har framhållits att bostaden spelar en viktig roll för utsändas trivsel. Målsättningen för Planeringsstaben är att öka kontrollen av personalbostadskostnaderna. För att kontrollera att denna utveckling inte påverkar de utsändas trivsel kan nyckeltal som visar hur de trivs med bostaden skapas. Exempelvis kan detta göras genom att utsända tjänstemän varje år tillfrågas om trivseln med bostaden, utifrån en skala från 1 till 5, där 5 anger att den anställde är mycket nöjd med bostaden. Nyckeltalet visar sedan ett genomsnitt av hur trivseln med personalbostäderna är:

$$\frac{\text{Summa av utsändas svar gällande trivsel med bostaden på en skala 1 till 5}}{\text{Antal utsända som svarat}}$$

Nyckeltalet visar ett genomsnitt av hur utsända tjänstemän trivs med bostaden. Nyckeltalet kan kombineras med ett annat kontrollnyckeltal som visar hur bostadsnormen efterlevs. På detta sätt erhålls ett lärande om hur en ökad efterlevnad av bostadsnormen påverkar utsändas trivsel.

En svårighet med framtagandet av nyckeltalet är att det finns incitament för de utsända att svara att de inte trivs med bostaden eftersom det skulle ge dem möjligheter till bättre bostäder. Nyckeltalet bör därför användas för att visa hur trivseln utvecklas över tid.

7.5 Användning av styrmedlen

En del kompletterande förändringar kan göras i samband med införandet av styrmedlen.

7.5.1 Tydliggörande av ansvar

Då många bostäder överskrider bostadsnormen kan ett alternativ vara att tydliggöra att det är myndighetschefens ansvar att se till att normen efterlevs. Då myndighetschef tillsätts får denne ett chefsuppdrag från kabinetssekreteraren. I detta specificeras olika verksamhetsmål som myndighetschefen förväntas uppnå. För närvarande specificeras inte i att myndighetschefen ska följa den budget som tilldelas, eller att denne ansvarar för bostadsnormens efterlevnad. För att tydliggöra myndighetschefens ansvar kan det i chefsuppdraget framhållas att det även är myndighetschefens uppgift se till att verksamhetsmålen uppnås inom budgetramen samt att bostadsnormen efterlevs.

7.5.2 Utökad informationsutbyte

Det finns ett behov av ökad information för att Planeringsstaben ska kunna följa upp hur bostadskostnaderna ökar och minskar till följd av personalbyten. Det finns två stora bemanningsperioder då personalförflyttningar sker och information om förflyttningarna bör skickas till Planeringsstaben. För varje ort kan en lista skapas med tillträdande och frånträdande tjänstemän och deras familjestorlek. För att Planeringsstaben ska kunna följa upp utlandsmyndigheternas kostnadsbesparingar är det av vikt att de har tillgång till informationen i samband med budgetprocessen. Förslagsvis kan de administrativt ansvariga på utlandsmyndigheterna rapportera till Planeringsstaben om de kostnadsbesparingar som sker när en utsänd med en mindre familjestorlek ersätter en med större. Rapporteringen kan ske antingen två gånger om året, då de största förflyttningarna uppstår eller en gång om året i samband med budgetprocessen. Det är även viktigt att kräva att utlandsmyndigheterna ska specificera denna information vid äskanden som inkommer under andra perioder under året.

En annan lösning är att ge ansvaret för rapportering till sektionen för personalplanering och lönesektionen. Sektionen för personalplanering ansvarar för administration av utlandstjänsteansökningar och har därför tillgång till information om tillträdande och frånträdande tjänstemän vid respektive utlandsmyndighet. Lönesektionen erhåller för närvarande information från de anställda om deras familjestorlek i samband med förflyttningar. Således kan sektionen för personalplanering skapa en lista med tillträdande och frånträdande tjänstemän. Lönesektionen kan därefter komplettera listan med information om utsändas familjestorlek och tillhandahålla Planeringsstaben med listan i samband med budgetprocessen.

Planeringsstaben har även behov av att få tillgång till ökad information om vad som är en rimlig kostnad för de utsändas boende. Ett förslag till att utöka informationen är att samarbeta med andra utlandsmyndigheter och eventuellt privata företag. Electrolux är medlem i ett nätverk där information om rimliga bostadskostnader för utsända tillhandahålls (se 6.2.1). För närvarande samarbetar Planeringsstaben med andra, framförallt nordiska, utrikesdepartement i andra frågor, och nätverken kan utvecklas till att även behandla personalbostadskostnader.

7.5.3 Information till grund för nyckeltal

Utlandsmyndigheterna skickar information om inhyrda personalbostäder till sektionen för fastighetsförsörjning utomlands. Informationen inkommer vanligtvis via fax och sparas sedan i pappersform (se 4.5). Genom att i framtiden begära in denna information på elektronisk väg kan en databas skapas, vilken kan användas vid beräkning av nyckeltal. Det skulle även vara önskvärt att utöka den information som återfinns i blanketten något för att underlätta en utvärdering av bostadsnormens efterlevnad. I blanketten finns till exempel ett fält för familjestorlek och det skulle vara önskvärt att dela upp detta på vuxna och barn, eftersom det får betydelse för det maximala antalet rum som tillåts enligt bostadsnormen. En familj om två

vuxna är exempelvis berättigade till ett sovrum enligt normen, medan en familj bestående av en vuxen och ett barn är berättigade till två sovrum.

Som beskrivits i teoriavsnittet ska en organisation eftersträva att ta fram en optimal mängd information, där kostnaden inte överstiger nyttan (se 3.3.2). Kostnaden för att sammanställa materialet i en databas är relativt låg samtidigt som nyttan blir stor då databasen underlättar framtagandet av nyckeltalen.

7.5.4 Attitydförändringar

För att olika styrmedel ska få önskvärda effekter kan anställdas beteenden behöva förändras. Förändringar av anställdas beteenden kan uppnås genom *uppmärksammande* av en omständighet, *kunskapsbärande* åtgärder och/eller *attitydförändringar* (se 3.2). Det är viktigt att de anställda får information och kunskap om hur föreslagna förändringar ska genomföras. Förändringsåtgärderna kan presenteras i verksamhetsplanen, i särskilda utskick till utlandsmyndigheterna, eller via utbildningar.

I de fall där de anställda både uppmärksammat och har kunskaper om problemet, kan det vara attityderna som behöver förändras. Som visats i nuläget är det vanligt att bostadsnormen inte efterlevs trots att frågan uppmärksamats och att kunskap finns. En förklaring till detta kan vara att det föreligger en oklarhet i hur bostadsnormen ska tolkas, det vill säga om den utgör ett maximalt tak eller en minimal nivå. Myndighetscheferna är ytterst ansvariga för bostadsnormen efterlevnad och för att förändra deras attityder kan det krävas att de görs uppmärksamma på vilka besparingar som kan göras. Ett införande och användande av styrmedel kan bidra till att förändra myndighetschefernas attityder. Attitydförändringar medför en ökad kostnadsmedvetenhet och att åtgärder kan vidtas.

7.6 Sammanfattande kommentarer

Vi har i detta kapitel föreslagit styrmedel som kan bidra till en högre kostnadseffektivitet gällande personalbostäderna. De förslag vi anser vara bäst lämpade för att styra UD:s personalbostadskostnader återfinns i handlingsplanen.

8. HANDLINGSPLAN

I handlingsplanen presenterar vi de styrmedel som vi anser skulle bidra till en högre kostnadseffektivitet gällande UD:s personalbostäder. För att garantera att vår handlingsplan är väl anpassad för organisationen har en diskussion förts med anställda på Planeringsstaben.

I framtagandet av de styrmedel som är bäst lämpade för styrning av inhyrda personalbostadskostnader har vi utgått ifrån två grundläggande kriterier; *enkelhet* och *tydlighet*. Med enkelhet menar vi att styrmedlen ska vara enkla att använda, medan tydlighet syftar på att de ska vara lätta att förstå och utvärdera.

8.1 Kostnadstak

För att långsiktigt skapa en hög kostnadseffektivitet gällande personalbostäderna kan dagens bostadsnorm förändras. Då syftet ur ett administrativt perspektiv är att kontrollera kostnaderna för personalbostäderna förefaller det optimalt att använda ett kostnadstak (se 7.1.1). Kostnader för personalbostäder kan tydligt styras med hjälp av ett kostnadstak. Med ett kostnadstak blir det även enklare och tydligare för myndighetscheferna att utvärdera vad det innebär att följa eller inte följa normen. Samtidigt erhåller utsända tjänstemän flexibilitet då de kan välja att bo dyrare, men får då betala mellanskillnaden själva. Eftersom det ofta är kostnaden som jämförs anställda emellan, är denna modell att föredra eftersom den förefaller rättvisare än dagens bostadsnorm.

8.2 Publicering av nyckeltal

Ett informativt styrmedel som vi anser bör användas för att uppmärksamma kostnaderna för personalbostäderna och för att uppnå en hög kostnadseffektivitet, är publicering av nyckeltal på den interna hemsidan (se 7.3.1). Det är myndighetschefen som ansvarar för att bostadsnormen efterlevs och om så inte är fallet bör detta synliggöras, för att åtgärder ska kunna vidtas. Genom en publicering uppmärksammas myndighetscheferna om faktiska förhållanden och de kan observera förbättringar och försämringar över tid. Ett offentliggörande av nyckeltalen kan användas som intern benchmarking, vilket kan bidra till att prestationsskillnader utjämnas och till att verksamheten effektiviseras.

8.3 Nyckeltal

Vilka nyckeltal som är bäst lämpade för organisationen beror på nyckeltalens syften. De viktigaste syftena ur ett administrativt perspektiv är att nyckeltalen ska kontrollera att bostadsnormen efterlevs och därmed utgöra ett hjälpmedel vid uppföljning. Nyckeltalen ska dessutom öka uppmärksamheten för kostnaderna för personalbostäderna. Utifrån dessa syften finns det ett antal kriterier, eller ideal (se 3.3.2), som gör att en del nyckeltal är mer lämpade än andra. De ideal som vi valt att utgå ifrån är; *tillgång till underlag för nyckeltalen*, *tidsåtgång för att konstruera nyckeltalen* samt *kompetens för att använda och tolka nyckeltalen*. Nyttan

med nyckeltalen ska vidare överstiga den kostnad som finns för att ta fram och konstruera nyckeltalen.

8.3.1 Bostadsnormens efterlevnad

Införandet av ett kostnadstak kan göras på längre sikt. För närvarande finns det dock ett behov av att kontrollera att den nuvarande bostadsnormen efterlevs. Det första nyckeltalet vi anser vara lämpligt att införa är därför nyckeltalet utifrån bostadsnormen (se 7.4.1).

Nyckeltalet kontrollerar huruvida bostadsnormen efterlevs eller inte. Nyckeltalet kan användas både på individnivå och på utlandsmyndighetsnivå.

$$\frac{\text{Totalt antal rum i bostaden}}{\text{Totalt antal rum enligt bostadsnormen}}$$

Idag finns tillgång till material som visar det faktiska antalet rum som personalbostäderna har. Materialet finns dock endast tillgängligt i pappersformat och det skulle underlätta om en databas skapades (se 7.5.3). Tidsåtgången för att skapa nyckeltalet skulle bli liten om en databas skulle skapas. En viss svårighet finns dock vid användningen av nyckeltalet då antal rum för representation samt för rymligare bostad, på grund av speciella omständigheter i landet, inte är kvantifierat i bostadsnormen. Att tydliggöra vad det innebär att följa bostadsnormen skulle underlätta nyckeltalets användning. Att bostadsnormen är välkänd inom organisationen bidrar till att nyckeltalet blir enkelt att använda och förstå.

För närvarande följs bostadsnormens efterlevnad inte upp, varför nyttan med nyckeltalet beräknas vara stor. Införandet av nyckeltalet kan bidra till att mobiliserande effekter uppnås. Nyttan med att ta fram nyckeltalet kan därför anses överstiga den kostnad som finns för att ta fram samt använda det.

8.3.2 Personalbostadskostnad per utsänd

Ett annat nyckeltal som är lämpligt att införa är personalbostadskostnad per utsänd (se avsnitt 7.4.2). Nyckeltalet uppmärksammar de personalbostäder som är dyra, vilket är av intresse eftersom det visar var besparingarna kan ske.

$$\frac{\text{Kostad för inhyrda personalbostäder i kategori } x}{\text{Antal utsända i kategori } x}$$

Underlag för beräkning av nyckeltalet finns tillgängligt i det material som utlandsmyndigheterna skickar till sektionen för fastighetsförsörjning utomlands. Precis som i nyckeltalet ovan underlättar utformningen av en databas framtagandet av nyckeltalet (se 7.5.3). Nyckeltalet kan justeras för valutakurseffekter, detta är dock arbetsamt och kostnaden kan överstiga nyttan. Utan justering för valutakurseffekter är tidsåtgången för att ta fram nyckeltalet liten, varför detta kan vara fördelaktigt. Det som kan försvåra tolkningen av

nyckeltalet är att det finns skillnader i marknadspriser mellan olika länder och städer samt, som tidigare nämnts, valutakurseffekter. Indelningen av nyckeltalet i kategorier utifrån familjestorlek underlättar användningen av nyckeltalet, eftersom den utsändes familjestorlek har stor påverkan på vilken bostadskostnad som kan anses vara rimlig.

Nyckeltalet kan användas både för att mobilisera intresset för personalbostadskostnaderna och för att kontrollera att kostnaderna är rimliga. Nyckeltalet har således tydliga användningsområden och nyttan av att införa detta är därför stor samtidigt som kostnaden för att använda nyckeltalet kan sägas vara relativt liten.

8.3.3 Kvadratmeter per familjemedlem

Vårt slutliga förslag är att införa ett nyckeltal som visar bostädernas kvadratmeterstorlek per familjemedlem (se 7.4.2). Dagens bostadsnorm begränsar endast maximalt antal rum, vilket medför att den genomsnittliga personalbostaden förefaller ha en stor kvadratmeterstorlek (se 4.3.1).

$$\frac{\textit{Antal kvadratmeter}}{\textit{Familjestorlek}}$$

Underlag för beräkning av nyckeltalet finns tillgängligt, men precis som i nyckeltalet utifrån bostadsnormen, finns det endast tillgängligt i pappersform. Att skapa en databas med detta material skulle således behövas även för detta nyckeltal (se 7.5.3), då detta skulle medföra en minskad tidsåtgång för framtagandet. Något som kan underlätta användningen av nyckeltalet är att indela det i kategorier utifrån familjestorlek, eftersom den utsändes familjestorlek påverkar bostadens storlek.

Nyckeltalet kan användas för att mobilisera ett intresse hos utsända samt myndighetschefer om vad som är en rimlig kvadratmeterstorlek på personalbostäderna. Planeringsstaben kan dessutom använda talet för kontroll i uppföljningsarbetet. Det finns således tydliga användningsområden för nyckeltalet som gör att nyttan är stor, medan kostnaden för att ta fram talet är relativt liten.

8.4 Sammanfattande kommentarer

Vi anser att den nuvarande bostadsnormen bör kompletteras eller ersättas med ett kostnadstak. Det är fördelaktigt att införa de nyckeltal som presenterats tillsammans eftersom de kompletterar varandra. Tillsammans granskar de bostadens antal rum, kvadratmeterstorlek och den direkta bostadskostnaden. Vi anser vidare vi att en publicering av nyckeltalen skulle bidra till att en hög kostnadseffektivitet uppnås.

9. AVSLUTNING

En utsänd tjänsteman i Paris bor i en 8-rumslägenhet på 316 kvadratmeter. Hyreskostnaden för bostaden är cirka 40 000 kronor per månad. För närvarande är UD:s ekonomiska läge ansträngt och organisationen upplever ett behov av att förbättra styrningen av personalbostadskostnaderna. I detta arbete har vi presenterat styrmedel som syftar till att uppnå en högre kostnadseffektivitet gällande inhyrda personalbostäder. Förhoppningen är att styrmedlen ska bidra till att bostäder såsom i exemplet från Paris uppmärksammas. Efter att ett uppmärksammande gjorts kan det sedan undersökas huruvida besparingar kan göras. För att möjliggöra besparingar är nästa steg i förändringsarbetet att vidare utvärdera och införa styrmedlen.

Förändringar i organisationer möts ofta av motstånd då det många gånger anses vara enklare att göra som man alltid har gjort. Det kan därför vara fördelaktigt att förändringar sker stegvis. Till en början kan det vara optimalt att införa ett fåtal styrmedel för att minska förändringssteget och att sedan utöka antalet efterhand. I en förändringsprocess är det vidare viktigt att vara flexibel eftersom förutsättningar ständigt förändras. De styrmedel vi föreslagit bygger på de nuvarande förutsättningarna och i takt med att dessa förändras är det av vikt att anpassa styrmedlen till de nya omständigheterna. Vi har försökt att urskilja de olika styrmedlens styrkor och svagheter, men det är först när styrmedlen införs och används som de verkliga styrkorna och svagheter uppdagas. När förändringar genomförs kan det även uppstå detaljfrågor som måste lösas under arbetes gång. Vår handlingsplan kan behöva förändras eftersom nya behov kan upptäckas under förändringsarbetets gång; förändringsalternativ kan behöva tas bort, läggas till och nya kan behöva skapas.

En aspekt som inte har behandlats i uppsatsen, men som vore intressant att vidare utreda är hur utsända tjänstemäns representationsbehov ska fastställas. För närvarande är representationsbehovet inte kvantifierat i bostadsnormen, utan bestäms av respektive myndighetschef. I många städer kan behovet av utrymme i hemmet för representation ifrågasättas då andra mötesplatser kan användas. Ett mer väldefinierat representationsbehov skulle medföra att bostadsnormen blir tydligare och därmed till att styrningen av personalbostadskostnaderna underlättas.

Sammanfattningsvis är det viktigt att våga ändra och göra om handlingsplanen allteftersom den genomförs. Den handlingsplan som vi presenterar utgör en språngbräda inför en förbättring av styrningen av personalbostadskostnaderna, där den viktigaste delen av arbetet fortfarande kvarstår – genomförandet.

10. KÄLLFÖRTECKNING

Litteratur

- Andersen, I. (1998). *Den uppenbara verkligheten – val av samhällsvetenskaplig metod*. Studentlitteratur, Lund.
- BAS-kontogruppen i Stockholm AB. (2003). *BAS Nyckeltal – för bättre analys och effektivare ekonomistyrning*. Norstedts Juridik AB: Stockholm.
- Bell, J. (1995). *Introduktion till forskningsmetodik*. Andra upplagan. Studentlitteratur, Lund.
- Bergstrand, J. (1997). *Ekonomisk styrning*. Andra upplagan. Studentlitteratur, Lund.
- Carlsson, J. Sandberg L. (2000). *Benchmarking – företagets guide till framgång – en jämförande studie praktiserad i ett projekt på tre ekonomiavdelningar*. BAS, Göteborg.
- Catasús, B. Gröjer, J. Högberg, O. Johrén, A. (2001). *Boken om nyckeltal*. Liber, Stockholm.
- Denscombe, M. (2000). *Forskningshandboken - för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*. Första upplagan. Studentlitteratur, Lund.
- Ewing, P. Samuelson, L. A. (2002). *Styrning med balans och fokus*. Andra upplagan. Liber, Malmö.
- Frenckner, P. (1989). *Värde för pengarna – om controllerarbete och ekonomisk styrning i kommunal verksamhet*. Första upplagan. SNS, Stockholm.
- Holme, M. Solvang, B. (2000). *Forskningsmetodik – Om kvalitativa och kvantitativa metoder*. Studentlitteratur, Lund.
- Hope, J. Fraser, R. (2003). *Who Needs Budgets?* Harvard Business Review. Feb 2003, Vol. 81, Issue 2.
- Karlsson, I. (1998). *Introduktion till intern redovisning*. Studentlitteratur, Lund.
- Kullvén, H. (2001). *Ekonomisk styrning – grunder och perspektiv*. Första upplagan. Liber, Malmö.
- Ljunggren, U. (2001). *Nyckeltal i grundskolan i Stockholms stad före och efter stadsdelsnämndsreformen*. Ekonomiska Forskningsinstitutet, Stockholm
- Lundeberg, M. (2003). *Verksamhetsutveckling – en första introduktion av tre arbetsmodeller*. Handelshögskolan, SSE/EFI Working Paper Series in Business Administration, No 2003:5, Stockholm.
- Nilsson, H. (2000). *Informationsteknik som drivkraft i granskningsprocessen*. UniTryck, Linköping.
- Samuelson, L. (2005). *Organizational governance and control – a summary of research in the Swedish society*. Economic Research Institute, Stockholm School of Economics, Stockholm.
- Samuelson, L. A. (1992). *Controllerhandboken*. Sveriges Verkstadsindustrier, Stockholm.
- Sandahl, R. (1986). *Offentlig styrning – en fråga om alternativ?* Fjärde upplagan. Riksrevisionsverket, Stockholm.
- Thorell, P. (1996). *Företagens redovisning – Grundläggande räkenskapsförståelse*. Andra upplagan. Iustus, Uppsala.

Intervjuer

- Ahlenius, Jan-Olof, (2006). Kansliråd, Planeringsstaben, Utrikesdepartementet. Intervju Stockholm den 15 februari och 9 maj 2006.
- Bruce, Peter, (2006). Inspektör, Utrikesdepartementet. Intervju Stockholm den 16 februari 2006.
- Dahlgren, Fredrik, (2006). Departementssekreterare, Planeringsstaben, Utrikesdepartementet. Intervju Stockholm den 10 maj 2006.
- Eklund, Catharina, (2006). Departementssekreterare, Planeringsstaben, Utrikesdepartementet. Intervju Stockholm den 16 februari och 8 maj 2006.
- Ewing, Birgitta, (2006). Administrativ chef, Generalkonsulatet i Genève, Utrikesdepartementet. Intervju Stockholm den 17 mars.
- Grufberg, Maj-Britt, (2006). Chef Planeringsstaben, Utrikesdepartementet. Intervju Stockholm den 1 mars 2006.
- Håkansson, Maria, (2006). Departementssekreterare, Sektionen för personalplanering, Utrikesdepartementet. Intervju Stockholm den 27 februari 2006.
- Jagerman, Monica, (2006). Ambassadråd och administrativ chef, Ambassaden i Sarajevo, Utrikesdepartementet. Intervju Stockholm den 17 mars 2006.
- Johnsen Carolyn, (2006). Mercer Human Resource Consulting. Intervju Stockholm den 6 mars 2006.
- Lagell, Rolf, (2006). Chef sektionen för fastighetsförsörjning utomlands, Utrikesdepartementet. Intervju Stockholm den 15 februari 2006.
- Melki, Torild (2006). International Assignments, Electrolux. Intervju Stockholm 17 februari
- Nilsson, Patric (2006). Projektadministratör, Verksamhetsutveckling, Utrikesdepartementet. Intervju Stockholm den 22 februari 2006.
- Nyström, Ann, (2006). International Assignments, SEB. Intervju Stockholm den 28 februari
- Repo, Aimo (2006). Personalavdelningen, Finska utrikesministeriet. Telefonintervju den 10 maj 2006.
- Ström, Per, (2006). Minister, Utrikesdepartementet. Intervju Stockholm den 7 mars 2006.
- Södergren, Astrid, (2006). Kanslisekreterare, lönesektionen, Utrikesdepartementet. Intervju Stockholm den 22 februari 2006.
- Thöreson, Per (2006). Expeditionschef, Utrikesdepartementet. Intervju Stockholm den 7 mars 2006.
- Åström, Anette, (2006). Kanslisekreterare, lönesektionen, utrikesförvaltningen. Intervju Stockholm den 22 februari 2006.

Databaser och material från utlandsmyndigheter

ECA konsultrapporter (2006).

Insänt material med information om inhyrda personalbostäder från 37 utlandsmyndigheter, (2004).

UD:s ekonomisystem. Utrikesdepartementet.

Övrigt skriftligt material

Budgetproposition 2006 - Faktablad om budgetpropositionen för 2006 som överlämnades till riksdagen den 20 september 2005, (2006). Utrikesdepartementet.

Budgetpropositionen för 2006, (2005). Prop. 2005/06:1, Finansdepartementet.

Detta är Utrikesdepartementet, (2004). Artikelnr. UD 04.026, Utrikesdepartementet.

Electrolux bostadspolicy, (2006) Electrolux.

Inspektionsrapport, (2005). Utrikesdepartementet.

Lathund för basbudgetering, (2005). Arbetspapper, Planeringsstaben, Utrikesdepartementet.

Meddelelse fra fællessekretariatet, (2005). Utrikesdepartementet i Danmark.

Planeringsstabens verksamhetsplaneringsstaben för åren 2004-2006, (2003). Utrikesdepartementet.

Uppföljning av Utrikesdepartementets del av RK:s förvaltningsanslag januari – april 2006, (2006).
Utrikesdepartementet.

Utlandstjänstens villkor, (2004). SOU 2004:24, Betänkande av Utlandsvillkorsutredningen.

Verksamhetsplan för perioden 2004-2006; uppföljning och resurser för 2006, (2005).
Utrikesdepartementet.

Verksamhetsplan för perioden 2004 – 2006, uppföljning och resurser för 2006: Reykjavik, (2006).
Utrikesdepartementet.

11. BILAGOR

Bilaga 1. Intervjuämnen

Vi har använt oss utav två olika intervjumallar. En för de intervjuer vi genomfört med anställda på UD och en för de intervjuer vi genomfört med företagen Electrolux och SEB.

Intervjumall för anställda på UD

Intervjufrågorna har baserats på följande ämnesområden:

- Arbetsuppgifter och anställningstid
- Styrning och uppföljning av inhyrda personalbostäder idag
- Standard på dagens bostäder för utsända tjänstemän
- Vilka styrmedel finns för närvarande i styrningen
- Kostnadsdrivande faktorer kring inhyrda personalbostäder
- Mål med styrningen
- Problem områden och svagheter i styrningen
- Förändringar som kan genomföras för förbättrad styrning

Intervjumall för anställda på Electrolux och SEB

Intervjufrågorna har baserats på följande ämnesområden:

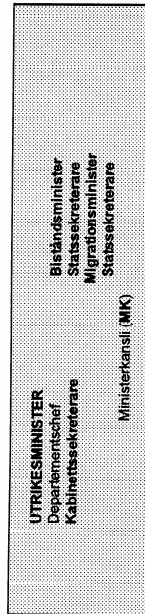
- Arbetsuppgifter och anställningstid
- Storlek och geografisk spridning på utlandsverksamhet
- Mål med styrning av personalbostadskostnader
- Processen, från beslut om utlandsuppdrag till bostad på orten
- Styrmedel som används för att kontrollera kostnaden för inhyrda personalbostäder
- Uppsatta normer (pris, storlek, läge skick etc.)
- Uppföljning av bostadskostnaderna
- Problem och svårigheter i styrningen

Bilaga 2. Organisationsschema

Källa: UD, Planeringsstaben, E. Björkegren, (November 2005).

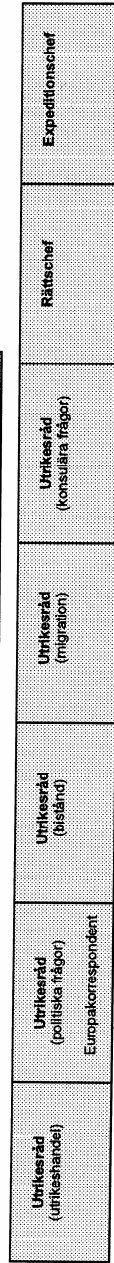
UTRIKESFÖRVALTNINGENS ORGANISATION

Utrikesdepartementet



Den politiska ledningen

Chefsfrånstämman



Geografiska enheter

AF Afrika	AME Amerika	ASO Asien och Océanien	EU Europeiska unionen
EC Östeuropa och Centralasien	EP Europeisk säkerhetspolitik	EU Europeiska unionen	MENA Mellanöstern och Nordafrika

Enheter

ANA
Analysefunktion

INSP
Inspektörer

Funktionella enheter

EIM Exportfrämjande och inre marknaden	ESEK Strategisk exportkontroll	FMR Folkfrätt, mänskliga rättigheter och traktaträtt	CS Global säkerhet
GU Global utveckling	IH Internationell handelspolitik	KC Konsulära och civilrättsliga ärenden	MAP Migration och asylpolitik
PIK Press, information och kultur	PROT Protokoll		

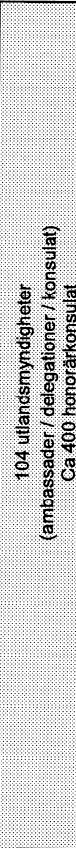
Rättssekreteriat

ERS Rättssekreteriat (EU)	RS Rättssekreteriat
------------------------------	------------------------

Administration

PLAN Planeringsstab och budget- och organisationsplanering	A Administrationsenhet Arbiv Fastighetsförsköning utomlands Intendentur, upphandling, inköp	P Personalenhet Administration Anställningsvillkor Personalplanering Kompetensutvecklingsfrågor	VU Verksamhetsutveckling	PERSON Personalkonsultentemå
SPRÅK Språk enheten	Redovisning	Sekretariat för internationell rekrytering	SSSB Sekretariat för säkerhet, sekretess och beredskap	

Utrikesrepresentationen



KSA
Stockholmsbaserade ambassadörer mest kansli

Bilaga 3. Personalbostäderna i Riga

Källa: UD, Ambassaden i Riga, (November 2004).

2004-11-15

Bostäder för utsänd personal i

Letland
Land

Riga
Ort

Valuta: USD/EURO

Växlingskurs:

Ar/Månad 04/11

Obj nr	Innehavarens namn	Adress	Titel	Huvudman	Familjestorlek vuxna+barn	Bostadstyp (villa, radhus, lägenhet)	Rum/sovrum	Avstånd till Kansli km	Area m ²	Månads- hyra (lokal valuta)	Arshyra	Hyra/m ² /år
	Inhyrda objekt											
V 248	Gunilla Karlsson	Elizabete iela 11-8	Ambråd	UD	1	lägenhet	5	0,5	188	1500 USD	#Värdefeil	#Värdefeil
V 246	Anders Lindgren	Terbatas 9/11-10	Aamb	UD	1	lägenhet	3	0,5	130	1100 USD	#Värdefeil	#Värdefeil
V 253	Jinga-Lill Åberg	K. Valdemara 4-5	Aamb	UD	1	lägenhet	4	0,2	150	1300 USD	#Värdefeil	#Värdefeil
V 247	Ake Holmberg	K. Valdemara 33-45	samb.man	RPS	2+1	lägenhet	4	0,3	182	1600 USD	#Värdefeil	#Värdefeil
V 244	Mikael Lindgren	K. Valdemara 33-45	tulsamb	GTS	1	lägenhet	4	0,3	190	1500 USD	#Värdefeil	#Värdefeil
V 239	Ulf Persson	Kronvalda bulv. 10-42	milatt	HKV	2	lägenhet	4	0,5	154,6	1200 USD	#Värdefeil	#Värdefeil
V 255	Joel Englund	Brivibas iela 39a, apt.12/1	ass	HKV	1	lägenhet	1	0,3	58,54	650 EURO	#Värdefeil	#Värdefeil
V 254	Cecilia Erikson (vikarie)	Kaleju iela 14/16	Tredjesek	UD	1	lägenhet	2	0,5	85	700 EURO	#Värdefeil	#Värdefeil

Genomsnittlig lokalyra:

1138

Anmärkning:

Bilaga 4. Bostadsnormen

Källa: Statens utlandslönenämnd (UtN), Cirkulär 2005:5.

UtN cirkulär 2002:5 om bostadsnormer vid utlandsstationering

Allmänt

Arbetstagare som omfattas av U-ALFA tillhandahålls fri bostad enligt de normer som anges i detta cirkulär. Bostäderna anvisas i ett fast bestånd av statsägda eller långtidsförhyrda bostäder samt i ett rörligt bestånd av korttidsförhyrda bostäder inom de kostnadsramar som kan anses rimliga med hänsyn till kostnadsläget på stationeringsorten och till den allmänna budgetsituationen.

Här angivna bostadsnormer gäller inte för de bostäder som bebos av myndighetschefer som är ambassadörer och generalkonsuler.

För anvisad bostad ersätts samtliga förekommande normenliga bostadskostnader (se bilaga A).

Fri bostad

Fri bostad innebär normalt att staten tillhandahåller en normenlig bostad. Med normenlig bostad avses bostad som uppfyller de villkor som framgår av bostadsnormen i detta cirkulär.

Arbetstagaren skall normalt kunna flytta in i bostaden vid tillträdet av anställningen. I annat fall betalas ersättning för uppkommen hotellkostnad eller motsvarande för arbetstagaren och dennes medföljande familj. Av staten tillhandahållen bostad får normalt disponeras t.o.m. dagen efter den sista dagen som arbetstagaren faktiskt arbetat på stationeringsorten.

Bostad tillhandahålls även under tjänstledighet förutsatt att utlandstillägg erhålls och att arbetet återupptas på stationeringsorten.

Om ett effektivt utnyttjande av bostadsbeståndet eller om budgetära omständigheter i övrigt talar för detta är arbetstagaren skyldig att flytta från bostaden och acceptera annan av myndigheten anvisad bostad under stationeringsperioden dock tidigast 30 dagar efter anmaning. Flyttningskostnaden betalas av staten. Om arbetstagaren avlider får dödsboet normalt behålla bostaden högst 90 dagar efter det att dödsfallet inträffat.

Det är angeläget att bostäder i vissa fall kan disponeras för vikarier. Arbetstagaren bör därför vid behov upplåta bostaden eller del därav till vikarie när så kan ske utan olägenhet för arbetstagaren. Upplåtandet sker på frivillig basis.

Vid in- respektive avflyttning skall inspektion av bostaden företas i närvaro av hyresvärden eller ombud för denne. Skador som inte är att hänföra till normal förslitning skall ersättas av bostadsinnehavaren.

Bostadsnormen

Bostadsnormen är konstruerade med utgångspunkt i de funktionella krav som uppkommer p.g.a. familjens storlek, utlandsfunktionens krav och lokala förhållanden med syftet att ge en god bostadsstandard. De viktigaste funktionella kraven återges i bilaga A.

Vid bedömning av standarden beaktas denna för bostaden som helhet, varvid väsentliga fördelar kan kompensera förekomsten av smärre brister.

En annan utgångspunkt är att arbetstagaren normalt skall kunna bo i samma bostad under hela utlandsstationeringen. Familjestorleken bedöms med hänsyn till vad som vid

stationeringsperiodens början är känt om familjens sammansättning och boende under hela stationeringsperioden. Arbetstagaren förutsätts beskriva sin situation i dessa avseenden i särskild anmälan om bostadsbehovet som lämnas till anställnings- eller utlandsmyndigheten.

Vid bedömning av om en bostad är normenlig beaktas bostadens

1. storlek, 2. läge, 3. utrustning, 4. skick.

I de fall valmöjlighet finns mellan flera bostäder, som uppfyller bostadsnormen enligt nedan, skall den bostad väljas som ger lägsta kostnad för staten. Vid beräkning av kostnaderna beaktas alla de utgifter som ingår i statens åtagande.

1. Storlek

Bostadens storlek bestäms med utgångspunkt i familjestorleken och utlandsfunktionens krav. Önskemål om annat rumsantal än nedanstående norm kan tillmötesgå förutsatt att kostnaden ryms högst inom ramen för en normenlig bostad. Funktionella krav på bostaden lämnas i bilaga A.

1.1 Antal sovrum

Bostaden skall ge möjlighet till ett sovrum för arbetstagaren och ett lämpligt antal sovrum för medföljande barn, för vilka rätt till barn tillägg föreligger. Hänsyn tas till barns ålder och kön.

1.2 Antal rum utöver sovrum

Utöver sovrummen skall bostaden innehålla ett eller två rum för samvaro. Om ett eller två rum erfordras beror på rummets storlek och möblerbarhet och skall bedömas med hänsyn till utlandsfunktionens krav.

Dessutom gäller, utom för vaktmän, att bostaden får innehålla ytterligare ett rum utöver vad som sägs ovan. Det rummet är i första hand tänkt att vara kombinerat arbetsrum/gästrum eller användas för icke medföljande barn eller barnhjälp. För ensamstående arbetstagare utan mer omfattande representationsskyldighet gäller att en bostad på två rum och kök måste accepteras på vissa orter med särskilt höga hyreskostnader.

1.3 Rymligare bostad

På särskilt besvärliga orter, där arbetstagaren och hans familj är hänvisade till att tillbringa stor del av sin tid i bostaden kan en rymligare bostad än vad som anges ovan medges.

2. Läge

Bostaden bör vara så belägen

- att avståndet till arbetsplatsen blir rimligt, vilket tolkas som 45 minuters restid i vardera riktningen,
- att läget är lämpligt från säkerhetssynpunkt,
- att arbetstagare med representationsskyldighet kan fullgöra sina skyldigheter på lämpligt sätt samt
- att arbetstagare med medföljande skolbarn om möjligt bor så att tillgång till lämpliga skolor finns.

3. Utrustning/möblering

Bostaden skall vara utrustad på sätt som framgår av A. Utöver vad där anges gäller att bostäderna statsmöbleras och/eller förses med extra utrustning då anställningsmyndigheten

finner att det är ekonomiskt fördelaktigt för staten att hålla med möbler/utrustning jämfört med att ersätta flyttningskostnad för motsvarande bohag.

Statsmöblering kan innebära antingen i den förhyrda bostaden ingående inventarier eller av anställningsmyndigheten utvalda och anskaffade enheter.

I den mån staten inte håller med möbler och utrustning ersätts kostnader för flyttning av arbetstagarens bohag (se separat UtN-cirkulär om flyttning och magasinering).

4. Skick

Bostaden skall vara i gott skick och acceptabel ur säkerhetssynpunkt.

Statsägda bostäder och bostadsrätter underhålls och repareras löpande med målsättningen att de skall ge god standard mätt efter svenska förhållanden. I förhyrda objekt förutsätts normalt hyresvärden svara för underhållet enligt hyreskontraktet eller praxis på stationeringsorten.

Undantag från bostadsnormen

Arbetstagaren kan åläggas att acceptera bostad som inte är normenlig då t.ex.

- budgetsituationen kräver det,
- bostaden är större än och/eller har andra kvaliteter utöver vad normerna anger,
- normenlig bostad vid det aktuella tillfället i praktiken är omöjlig att finna p.g.a. att ingen eller nästan ingen bostadsmarknad finns att tillgå.

Bostadskostnadsersättningens storlek

Anställningsmyndigheten prövar om och i vilken mån ersättning kan utgå för annan än anvisad bostad eller till privatägd bostad.

Bilaga A – Funktionella krav

Allmänt

Bostaden bör vara allmängiltigt utformad med rum som ger möjlighet till alternativ användning och en planlösning som ger frihet till olika förläggning av funktioner.

Utrymme för samvaro

Hur stora bostadens utrymme för samvaro bör vara avgörs huvudsakligen av arbetstagarens representationsskyldighet. Då endast allmänt förekommande eller ingen representationsskyldighet föreligger bör plats finnas för sittgrupp och matplats dimensionerat för medföljande familjemedlemmar och 4-6 gäster, normalt dock högst 10 personer totalt. Därutöver fastställer anställningsmyndigheten i vilken utsträckning ytterligare utrymme bör finnas för samvaro och matplats med hänsyn till utlandsfunktionens krav och med beaktande av lokala omgångsseder.

Utrymme för skriv- och hobbyarbete

Barnens sovrum bör medge utrymme för barnens lek och umgänge med kamrater samt skriv- och hobbyarbete. Föräldrarummet eller gemensamma utrymmen skall medge utrymme för övrigt skrivarbete.

Kök

Bostaden skall ha ett kök med ändamålsenlig, tillräcklig inredning för matlagning, diskning och förvaring samt utrymme för vanligen förekommande köksmaskiner.

Matplats i köket är en fördel men inget krav. Det är acceptabelt med viss förvaring utanför köket.

Köket skall vara utrustat med spis, kyl och frys. Köksfläkt (motsvarande) och diskmaskin erhålls då sådana kan installeras. Beträffande diskmaskin förutsätts att vidare att sådan inte skulle beaktas som onormal på orten.

Hygienrum

Varje bostad skall vara utrustad med WC-stol, tvättställ och badkar eller dusch. Behovet av separat gästtoalett skall beaktas med särskild hänsyn till representationskyldigheten.

Tvätt

Utrymme bör finnas i bostaden eller i gemensam anläggning för tvätt, tvättorkning och efterbehandling av tvätt. Bostaden eller den gemensamma anläggningen skall vara utrustad med tvättmaskin och – om inte annan lämplig torkmöjlighet finns – med torkskåp eller tumlare.

Förvaring

Det sammanlagda förrådsutrymmet, utöver garderobsutrymmen och köksskåp, bör vara minst 7 m² för bostad om 3 – 4 rum och kök samt minst 10 m² för större bostäder.

Biluppställning

Till varje bostad bör finnas biluppställningsplats.

Övrigt

9.1 Lokala regler för brandskydd skall följas. Om dessa regler är otillräckliga skall svenska normer beaktas

9.2 Tekniska installationer skall vara utförda i enlighet med lokala säkerhetsföreskrifter eller med beaktande av svenska normer.

9.3 Säkerhetsläget och bostadens egenskaper med hänsyn till detta skall beaktas.

9.4 I de fall arbetstagaren eller medföljande familjemedlem har handikapp som kräver särskild anpassning av bostaden skall detta beaktas.

9.5 Utrustning för uppvärmning och/eller kylning skall finnas där så erfordras för ett acceptabelt inomhusklimat.

9.6 Bostaden skall vara utrustad med telefon samt vid behov med radio- och/eller TV-antenn för mottagning av lokala program

9.7 Ersättning för trädgårdskostnader utgår i form av schablon

Bilaga 5. Vår tolkning av bostadsnormen.

I bostadsnormen anges antalet rum en personalbostad skall få innehålla.

Sovrum

Enligt bostadsnormen gäller att bostaden skall innehålla ett rum för arbetstagaren och lämpligt antal sovrum för medföljande barn. Detta innebär att medföljande man/fru/sambo/pojkvän/flickvän inte är berättigad till eget sovrum. Vidare tas hänsyn till barns ålder och kön för att bestämma lämpligt antal rum för dessa. De behöver således inte vara berättigade till ett eget rum, även om detta nog kan anses vara den vanligaste tolkningen i praktiken.

Antal rum utöver sovrum

Utöver sovrum skall bostaden innehålla ett eller två rum för samvaro. Rummens storlek och möblerbarhet avgör om ett eller två rum anses lämpligt. Dessutom får bostaden innehålla ytterligare ett rum för alla anställda förutom vaktmän.

Rymligare bostad

På besvärliga orter kan rymligare bostad medges. En anledning till större bostad kan även vara krav på representation. Eftersom detta ej specificeras i normen kommer detta ej att kvantifieras vid uträkningen av maximalt antal rum för olika familjestorlekar.

Vår tolkning av vad bostadsnormen anger som maximalt antal rum:

Familjestorlek: 1 person	Sovrum	1
	<u>Antal rum utöver sovrum</u>	<u>3</u>
	Totalt	4
Familjestorlek: 2 personer	Sovrum	1-2
	<u>Antal rum utöver sovrum</u>	<u>3</u>
	Totalt	4,5

Eftersom 2 personer kan vara antingen ett par eller en vuxen med barn kan antalet sovrum variera mellan ett eller två stycken. Vanligast förefaller vara att det är ett par, men för att ta höjd i maximalt antal rum har vi bestämt totalt antal rum till 4,5

Familjestorlek: 3 personer	Sovrum	2-3
	<u>Antal rum utöver sovrum</u>	<u>3</u>
	Totalt	5,5

Som ovan kan 3 personer antingen bestå av ett par med ett barn eller en vuxen med två barn. Totalt antal rum blir här således 5,5

Familjestorlek: 4 personer	Sovrum	3
	<u>Antal rum utöver sovrum</u>	<u>3</u>
	Totalt	6

Som tidigare nämnts kan antalet sovrum bli ett extra om det är en ensamstående med tre barn, dock verkar detta vara sällan förekommande, varför maximalt antal rum för fyra personer beräknas vara 6 rum.

För familjestorlekar på 5 och 6 personer har samma princip som ovan använts och maximalt antal rum är 7 respektive 8 rum.

För att summera:

Familjestorlek:	1	2	3	4	5	6
Max. antal rum:	4	4,5	5,5	6	7	8

Bilaga 6. Konsultrapport från Rom

Källa: Employment Conditions Abroad (ECA), (April 2006).

Rental guide - Rome

Central Rome

The centre of Rome has much to offer by way of dining, entertainment, shopping and culture. Some residential property is available within the tourist heart of the centre, but most can be found on the outskirts of the city. These areas are more suitable for assignees without children, though some families choose less space for the convenience of the city. Piazza di Spagna is a luxury shopping area with plenty of hotels and expensive apartments located near to the Villa Borghese Park. Expensive food shops and boutiques are to be found in abundance.

Trastevere is the historical, tourist and nightlife centre of Rome. Aside from its wonderful monuments, much of the housing was built in the 17th century and is impressive in its own right. The Trevi Fountain is a masterpiece mesmerising visitors from all over the world. Throughout the neighbourhood there are numerous small fountains, cosy restaurants, cafés and shops. It is within walking distance of most amenities.

Aventino is one of the Seven Hills of Rome, bordering the Circus Maximus and adjacent to the Palatine. This is one of the most desirable areas in Rome and popular with expatriates. Located within a green area it is only a 20 minute walk or 10 minute bus ride away from the centre. There is heavy traffic in some areas. Free street parking is generally available. It is extremely hard to find large apartments here but the area is still chosen by families, as well as singles and couples. The UN Food and Agricultural Organisation's headquarters is located here and it remains a highly desirable location for the organisation's employees.

Schools

The centre of Rome is convenient for the Rome International School and also the Ambrint International School and St Stephen's School, located on the south side of Rome.



Refer to 'Schools'.

Public transport

Public transport is excellent. The centre is served by both buses and the metro. Traffic is heavy, and travel by private car in central Rome can be restricted at times in order to lower air pollution levels.

Housing styles

Housing is almost exclusively apartments. Availability is generally quite limited.

Rental costs

Apartments				
	Size (m ²)	Low-end	Medium	High-end
1 bedroom	50	1 050	1 300	1 800
2 bedrooms	50-120	1 600	2 000	3 000
3 bedrooms	70-180	2 600	3 100	4 650
4 bedrooms	110-250	3 800	5 200	7 000

All rents are monthly and in euros. All rental costs refer to unfurnished properties.

Bilaga 7. Konsultrapport från Madrid

Källa: Employment Conditions Abroad (ECA), (April 2006).

Madrid rentals

Central Madrid

Madrid is relatively small for a capital city. The centre includes the old town, with its fashionable enclaves and historic corners. The elegant 19th century midtown districts of Retiro and Salamanca make up part of the traditional commercial and business centre. Retiro has several museums; Salamanca represents a grid of streets with small shops and embassies. The area of Salamanca borders on the Retiro park. Residential properties surround the park, although not many are available for rental. Further north are modern, predominantly business districts, such as Charmartín. The residential oasis of El Viso, an inner-city village, is a sought-after area.

Shopping facilities are good in most areas, although one has to travel to the outskirts for large supermarkets or hypermarkets. There is an excellent choice of restaurants and sporting facilities.

Public transport

Metro, bus and taxi are all readily available.

Schools

Most international schools have now moved out of the centre of town; however school buses generally run a service from the centre of town, making them more accessible.



Refer to 'Schools'.

Housing styles

The properties consist mostly of apartments and in some areas parking can be difficult; many apartment blocks have no underground parking. Terraces are common although often glassed in. Availability is sporadic.

Rental costs

Apartments				
	Size (m ²)	Low-end	Medium	High-end
1 bedroom	50-85	900	1 100	1 600
2 bedrooms	80-100	1 100	1 500	1 900
3 bedrooms	120-160	1 400	2 000	3 200
4 bedrooms	150-280	1 800	2 700	4 000

All rents are monthly and in euros.

Rental costs refer to unfurnished properties.