



## Områdegjennomgang av utenriktjenesten

### Delleveranse 1: Kartlegging

1. februar 2021



**MAKING AN  
IMPACT THAT  
MATTERS**  
*since 1845*

# Innholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b>Innledning .....</b>	<b>5</b>
1.1	Mandat og mål for oppdraget.....	5
1.1.1	Avgrensinger.....	6
1.2	Organisering, roller og ansvar .....	6
1.3	Fremgangsmåte, metode og datagrunnlag.....	7
1.3.1	Spørreundersøkelse i UD og ved stasjonene .....	7
1.3.2	Intervjuer i utenriktjenesten og med øvrige fagdepartementer .....	8
1.3.3	Dokumentanalyse .....	9
1.3.4	Arbeidsmøter og workshops .....	9
1.3.5	Regnskaps- og HR-data .....	9
<b>2</b>	<b>Introduksjon til utenriktjenesten.....</b>	<b>11</b>
2.1	Utenriktjenestens historie .....	11
2.2	Utenriktjenestens bestanddeler – noen definisjoner og begreper .....	13
2.2.1	Utenriksstasjoner og ansatte ved stasjonene .....	13
2.2.2	Utenriksdepartementet .....	14
2.3	Utenriktjenestens oppgaver .....	14
2.3.1	Departementsrollen.....	15
2.3.2	Rollen som hele Norges utenriktjeneste .....	15
2.3.3	Administrative støtteoppgaver .....	16
2.4	Utenriktjenestens koordinerende rolle .....	16
2.5	Utenriktjenesten i dag .....	18
2.6	Kostnader knyttet til norsk utenriksforvaltning og bistand.....	20
<b>3</b>	<b>Norske interesser og utviklingstrekk .....</b>	<b>25</b>
3.1	Globale og utenrikspolitiske drivere .....	25
3.2	Norske interesser i utlandet.....	26
3.3	Norske saksinteresser.....	27
3.3.1	Utviklingspolitikk .....	27
3.3.2	Menneskerettigheter, demokrati og likestilling .....	28
3.3.3	Fred og forsoning .....	28
3.3.4	Humanitære spørsmål .....	29
3.3.5	Migrasjon.....	29
3.3.6	Klima- og miljøpolitikk.....	29
3.3.7	Sikkerhetspolitikk .....	30
3.3.8	Nordområdepolitikk.....	30
3.3.9	Nærings- og handelspolitikk .....	30
3.3.10	Energipolitikk .....	31

3.3.11	Maritime- og fiskeriinteresser .....	32
3.3.12	Økonomisk politikk .....	32
3.3.13	Kultur .....	32
<b>4</b>	<b>Overordnede styrings- og rammebetingelser.....</b>	<b>33</b>
4.1	Love, regler, konvensjoner .....	33
4.2	Politisk styring .....	34
<b>5</b>	<b>Utenrikstjenesten .....</b>	<b>38</b>
5.1	Virksomhetsstyring, styringssystemer, og styringsmekanismer .....	38
5.1.1	Virksomhetsstrategi .....	38
5.1.2	Virksomhetsstyring og virksomhetsplanprosess .....	39
5.1.3	Styring av underliggende virksomheter .....	41
5.2.1	Rekruttering – veien inn i utenrikstjenesten .....	41
5.2.2	Medarbeidere og karriereløp i utenrikstjenesten .....	42
5.2.3	Rotasjonsordningen og flytteplanprosessen .....	44
5.2.4	Kompetansestyring og system for kompetanseoverføring.....	46
5.2.5	Utnyttelse av kompetanse i hele sentralforvaltningen.....	47
5.2.6	System for rotasjon mellom ute og hjemme i andre land .....	47
5.3	Kostnader forbundet med drift av utenrikstjenesten .....	48
5.3.1	Personalkostnader .....	49
5.3.2	Kostnader knyttet til eiendom og drift av eiendom .....	49
5.3.3	Andre driftskostnader .....	50
5.4	Samhandling mellom uteapparatet og departementet hjemme.....	51
5.4.1	Arbeidsmåter.....	51
5.5	Et apparat for hele sentralforvaltningen .....	52
5.6	Samhandling mellom utenrikstjenesten og resten av sentralforvaltningen .....	55
5.7.1	Utlendingsfeltet .....	58
5.7.2	Kulturfeltet .....	61
5.7.3	Næringsfremme .....	63
5.7.4	Sikkerhetspolitikk .....	64
5.8	Europapolitikk, EU- og EØS-arbeid .....	65
5.8.1	EØS-midlene .....	67
<b>6</b>	<b>Utenrikstjenesten hjemme (UD).....</b>	<b>68</b>
6.1	Et departement.....	68
6.2	Organisering i UD – ansvarsfordeling mellom avdelingene hjemme.....	68
6.2.1	Embetsledelse, stab og støtte .....	69
6.2.2	Fagavdelinger .....	69
6.2.3	Støtteavdelinger .....	71
6.2.4	Om organisering av utenriksdepartementer og desk- kontra tematisk organisering .....	71
6.2.5	Organisering og ansvarsfordeling for bistandsforvaltningen .....	74

6.3	Oppgaver og tidsbruk i departementet .....	74
6.4	Administrative støtteoppgaver .....	76
6.4.1	Avdeling for kompetanse- og ressurser .....	77
6.4.2	Serviceavdelingen .....	78
6.4.3	Omfanget av administrative støttefunksjoner i Utenriksdepartementet .....	79
<b>7</b>	<b>Utenriktjenesten i verden .....</b>	<b>81</b>
7.1	Utenriktjenestens representasjonsstruktur i utlandet .....	81
7.2	Organisering i uteapparatet .....	85
7.2.1	Opprettelser og nedleggelse av stasjoner .....	85
7.2.2	Alternative organisasjonsmodeller for stasjonene .....	87
7.3	Oppgaver, tidsbruk og samhandling med UD hjemme .....	87
7.3.1	Utsendte medarbeidere .....	88
7.3.2	Lokalt ansatte .....	90
7.4	Spesialutsendinger og andre utsendinger/råder fra fagmyndighet .....	91
7.5	Konsulære oppgaver .....	93
7.6	Om ressursallokering og kostnadseffektivitet i uteapparatet .....	95
7.6.1	Sammenheng mellom stasjonsstørrelse og kostnader .....	96
7.6.2	Økt bruk av lokalt ansatte .....	97
7.6.3	Eiendom og drift .....	99
	<b>Referanseliste .....</b>	<b>101</b>
	<b>Vedlegg .....</b>	<b>104</b>
A1	Oversikt over stasjoner .....	105
A2	Sideakkrediteringer .....	107
A3	Norske interesser – flere tall .....	109
A4	Organisasjonskart for andre lands UD-er .....	112
A5	Oversikt over gjennomførte intervjuer i fase 1a .....	114
A6	Metode for rensing av data tilknyttet respondenters aktiviteter og tidsbruk .....	116
A7	Beskrivelse av departementenes internasjonale virksomhet .....	117

# 1 Innledning

## 1.1 Mandat og mål for oppdraget

Utenriktjenestens kjerneoppgaver er å representere Norge overfor andre stater, bidra til å utforme og gjennomføre regjeringens utenriks- og utviklingspolitikk, og bistå norske borgere og bedrifter i utlandet. Utenriktjenesten styres av Utenriksdepartementet, men betjener hele sentralforvaltningen og arbeider for fremme av norske interesser overfor utlandet på et bredt felt.

Områdegjennomganger er et verktøy for å forbedre ressursbruken over statsbudsjettet og skape økt handlingsrom i budsjettet. Områdegjennomganger skal legge til rette for systematisk arbeid med effektivisering og forbedring innenfor utvalgte områder, og skal kunne brukes som beslutningsgrunnlag for strukturelle endringer i offentlig sektor. På marskonferansen for 2020-budsjettet ble det fremmet et forslag om en områdegjennomgang av utenriktjenesten:

«Utenriksministeren, i samråd med finansministeren, kommer tilbake til strategikonferansen for 2021-budsjettet med utkast til mandat for en mulig områdegjennomgang av utenriktjenesten. Hensikten med gjennomgangen er å legge grunnlaget for en mer formåls effektiv fremme av norske interesser for en samlet sentralforvaltning, og å utrede potensialet for betydelige effektiviserings-gevinster. Slike gevinster må også kunne hentes ut som økt handlingsrom i budsjettet. Regjeringen tar stilling til endelig fordeling av gevinstene i den ordinære budsjettprosessen etter avsluttet gjennomgang.»

Mandat for områdegjennomgang av utenriktjenesten ble godkjent på regjeringens strategikonferanse 31. oktober 2019. Mandatet fastsetter at målet med områdegjennomgangen er todelt. For det første skal gjennomgangen legge grunnlaget for en mer formåls effektiv fremme av norske interesser overfor utlandet. For det andre skal gjennomgangen utrede potensialet for betydelige effektiviseringsgevinster.

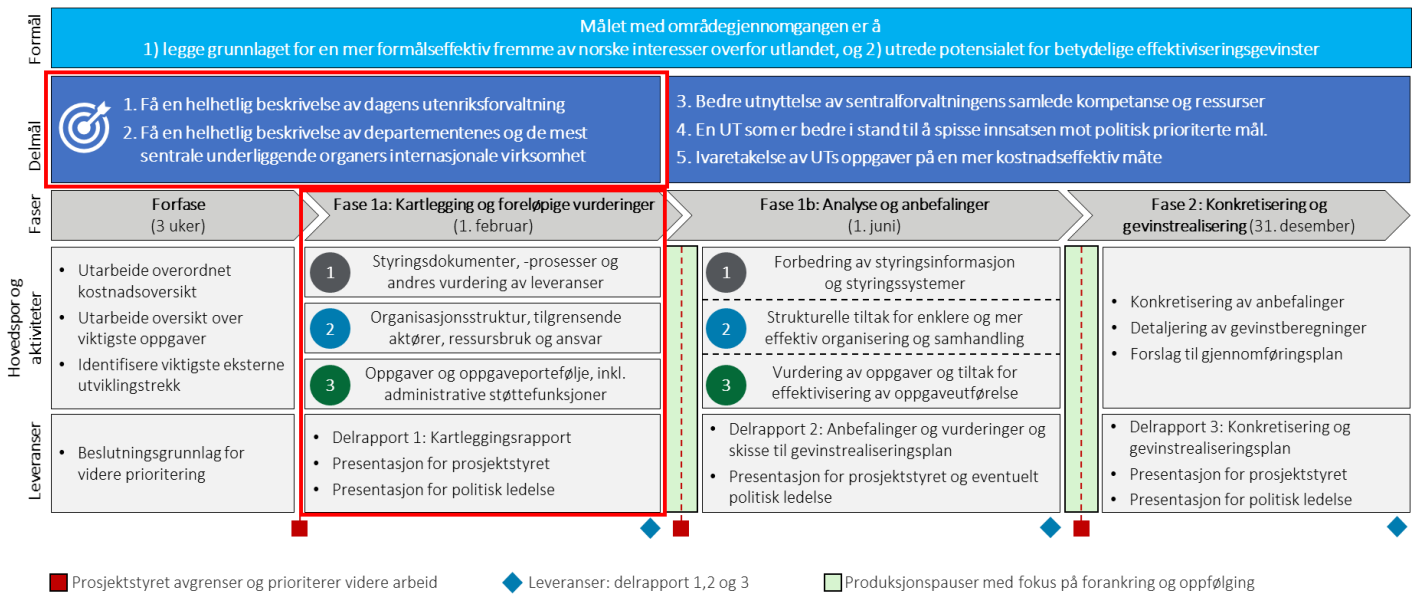
Disse to hovedmålene er operasjonalisert gjennom fem delmål for områdegjennomgangen:

1. Få en helhetlig beskrivelse av dagens utenriksforvaltning, herunder en oppdatert og helhetlig beskrivelse av hvilke oppgaver utenriksforvaltningen utfører i dag, organisering og ressursbruk.
2. Få en helhetlig beskrivelse av departementenes og de mest sentrale underliggende organers internasjonale virksomhet, deres bruk av utenriksstasjonene og hvilke ressurser dette krever.
3. Bedre utnyttelse av sentralforvaltningens samlede kompetanse og ressurser for ivaretagelse av norske interesser internasjonalt.
4. En utenriktjeneste som er bedre i stand til å spisse innsatsen mot de for Norge til enhver tid høyest politisk prioriterte mål.
5. Ivaretagelse av utenriktjenestens oppgaver på en mer kostnadseffektiv måte.

Områdegjennomgangen omfatter oppgaver som utføres av utenriktjenesten med hovedvekt på utenriksstasjonenes arbeid og stasjonenes støtte fra UD i Oslo. Gjennomgangen omfatter derfor også internasjonalt arbeid i øvrige departementer og et fåtall sentrale underliggende organer der det anses nødvendig for å vurdere ansvarsforhold og grenseflater med sikte på å unngå duplisering og bidra til effektiv fremme av norske interesser.

Områdegjennomgangen organiseres gjennom en prosjektgruppe ledet av en prosjektleder fra UD, som rapporterer til et prosjektstyre. Finansdepartementet er prosjekteier og leder prosjektstyret. Det er etablert en referansegruppe for prosjektet der hovedverneombud og arbeidstakerorganisasjoner (ATO-er) er representert. Deloitte og Fridtjof Nansen Institutt utfører selve prosjektet som ekstern konsulent.

Områdegjennomgangen er delt inn i to hovedfaser. Fase 1 omfatter kartlegging, vurdering, utarbeidelse av forslag til tiltak for effektivisering og en overordnet skisse til gevinstrealiseringsplan. I fase 2 skal tiltakene utdypes og konkretiseres, og det skal utarbeides en endelig gevinstrealiseringsplan. Fase 1 er inndelt i to faser, fase 1a (kartleggingsfasen) og fase 1b (vurderingsfasen). Denne rapporten er første delleveranse i områdegjennomgangen ved avslutning av fase 1a. Rapporten gir en kartlegging av norsk utenriktjeneste som samlet svarer ut områdegjennomgangens to første delmål. Prosjektets hovedfaser og overordnede tilnærming er illustrert i figur 1. Delmål, aktiviteter og leveranser som svares ut i denne delrapporten er markert med røde rammer.



Figur 1: Prosjektets hovedfaser og overordnede tilnærming

Det er utarbeidet et styringsdokument og en prosjektplan som er godkjent av prosjektstyret. Disse dokumentene konkretiserer rammene for prosjektet, herunder mål, styring, gjennomføring og oppfølging av områdegjennomgangen. Disse dokumentene fastsetter hvilke temaer som skal beskrives i fase 1a og er derfor førende for innholdet i denne rapporten.

Styringsdokumentet fastsetter at rapporten fra fase 1a skal beskrive og gi foreløpige vurderinger av følgende områder:

- Kartlegging av norsk utenriktjeneste. Dagens oppgaver, prioriteringer, organisering, ressursbruk, kompetanse mv. beskrives. I kartleggingen skal utenriktjenestens kjerneoppgaver identifiseres, dvs. oppgaver som er lovmessig pålagt og andre grunnleggende oppgaver, jf. delmål 1. Foreløpige vurderinger beskrives.
- Kartlegging av ressursbruken på stasjonene samt støtten til stasjonene fra UD i Oslo. Rapporten skal også beskrive hvordan ressurser styres og prioriteres mellom UD og utenriksstasjonene, mellom andre deler av sentralforvaltningen og utenriksstasjonene og internt på stasjonene, jf. delmål 1. Foreløpige vurderinger beskrives.
- Kartlegging av øvrige departementers og et fåtall sentrale underliggende organers internasjonale arbeid for å vurdere ansvarsforhold og grenseflater til UD og utenriksstasjonene. Ressursbruk både i eget departement/underliggende organ og for utenriktjenesten identifiseres, jf. delmål 2. Foreløpige vurderinger beskrives.
- En undersøkelse av Statsministerens kontors (SMK), andre departementers og et fåtall sentrale underliggende organers vurdering av utenriktjenestens leveranser, jf. delmål 2.
- Sammenligning av Norges og likesinnede lands utenriktjenester.

### 1.1.1 Avgrensninger

Områdegjennomgangen omfatter oppgaver som utføres av utenriktjenesten med hovedvekt på utenriksstasjonenes arbeid og stasjonenes støtte fra UD i Oslo. Arbeid i UD som ikke direkte berører forholdet til utenriksstasjonene og som gjelder UDs funksjon som sekretariat for to politiske ledelser, faller utenfor områdegjennomgangens mandat. Gjennomgangen omfatter imidlertid internasjonalt arbeid i UD, øvrige departementer og et fåtall sentrale underliggende organer der dette vurderes som nødvendig for å vurdere ansvarsforhold og grenseflater mellom de ulike aktørene.

Områdegjennomgangen er avgrenset mot andre reformer UD er engasjert i. Enkelte av reformløpene skal imidlertid beskrives der det er nødvendig for å forstå helheten, og sikre at analyser og forslag i områdegjennomgangen ser hen til andre reformløp. Dette gjelder i stor grad de pågående endringsprosessene innen administrative støttetjenester som er nærmere omtalt i kapittel 6.4. Gevinster fra andre reformløp UD er involvert i skal synliggjøres der det foreligger en naturlig kopling til områdegjennomgangen, men skal ikke uten videre inngå i gjennomgangens plan for gevinstrealisering.

## 1.2 Organisering, roller og ansvar

Prosjektet er organisert med et prosjektstyre og en prosjektgruppe. Finansdepartementet er prosjekteier og leder prosjektstyret. UD, FD, JD, NFD og KMD stiller med én representant hver. FIN og UD er sammen oppdragsgiver, mens prosjektstyret er premissgiver

for arbeidet, bidrar med avklaringer til prosjektgruppen og konsulteres ved betydelige uenigheter i prosjektgruppen. Styret skal holdes informert underveis i prosjektet gjennom møter ved viktige milepæler. Prosjektstyret er ansvarlig for riktig kalibrering av prosjektet, dvs. samsvar mellom tid og ressurser og ambisjoner for prosjektet.

Det er opprettet en prosjektgruppe som har ansvaret for å ivareta det løpende arbeidet med områdegjennomgangen. Prosjektgruppen består av tre representanter fra UD, to fra FIN og en representant fra henholdsvis FD, JD, NFD, KMD, KLD, OED og KUD. Prosjektleder fra UD leder prosjektgruppen. Prosjektgruppen skal bidra til at den eksterne konsulenten får frem et godt sluttprodukt i tråd med mandatet for områdegjennomgangen. Det innebærer ansvar for å utforme gode, tydelige bestillinger på innhenting av data og bevissthet om hva de skal brukes til i analysen, følge opp konsulentenes arbeid og drøfte funnene. Medlemmene er ansvarlig for at konsulentene får nødvendig informasjon fra sine respektive departementer og virksomheter. Medlemmene skal delta i den løpende dialogen med konsulentene og sørge for at egen linje er informert om fremdriften. Prosjektgruppen bidrar også i arbeidet med involvering og innhenting av innspill. UD har sekretariatsansvar for prosjektgruppen.

Det er etablert en referansegruppe bestående av UD's arbeidstakerorganisasjoner og hovedverneombud. UD har i tillegg opprettet et sekretariat for områdegjennomgangen. Sekretariatet støtter UD's personell i prosjektgruppen.

Deloitte er ansvarlig leverandør, og Fridtjof Nansens Institutt er underleverandør. Deloitte har ansvaret for den metodiske tilnærmingen til arbeidet, og står ansvarlig for innhold og vurderinger i rapporten. For å forankre arbeidet har Deloitte jevnlig fremlagt status om arbeidet underveis for prosjektleder, prosjektgruppen og prosjektstyret.

### 1.3 Fremgangsmåte, metode og datagrunnlag

Problemstillingene er belyst gjennom bruk av ulike metoder og datakilder, både kvalitative og kvantitative. Figur 2 oppsummerer de sentrale datainnsamlingsformene som ligger til grunn for denne rapporten.

	Aktivitetskartlegging	Dokumentanalyser	Regnskaps- og organisasjonsanalyser	Arbeidsmøter	Intervjuer
Arbeidsform					
Formål	Identifisere ressursbruk for normalsituasjon Vurdere samhandlingsmønstre Identifisere forbedringsområder	Beskrive gjeldende praksis knyttet til aktiviteter, ressursbruk og internasjonal virksomhet. Beskrive «bakkeppet» til utenriktjenesten	Beskrive organisering, bemanning og kostnader knyttet til utenriktjenesten	Samle hypoteser på problemområder og gjeldende praksis for samhandling	Supplere andre kilder der nødvendig og styrke forankring til tilnærming og datamateriale
Tilnærming utenriktjenesten	Kartlegging på individnivå gjennom Questbackundersøkelse sendt ut til alle ansatte	Et mangfold dokumenter som beskriver norsk utenriktjeneste, samt kartleggingsnotater fra alle avdelinger i UD på kjerneoppgaver	Detaljerte regnskapsanalyser knyttet til personal og driftsrelaterte kostnader	Workshop	Intervjuer med ekspedisjonssjefer, utvalgte seksjoner, utvalgte utestasjoner og andre ressurspersoner inkl. ATO, HVO
Tilnærming andre departementer		Innspillsnotater på ressursbruk og aktiviteter knyttet til internasjonal virksomhet og samhandling med utenriktjenesten	Kombinasjon av regnskapsanalyser, hvor hensiktsmessig, og estimater av kostnader basert på årsverksanalyser	Workshop	Intervjuer med utvalgt(e) representant(er) for departementet/underliggende enheter

Figur 2: Metodisk tilnærming i kartleggingsfasen (fase 1a)

#### 1.3.1 Spørreundersøkelse i UD og ved stasjonene

Det ble i månedsskiftet november-desember 2020 sendt ut en spørreundersøkelse til samtlige medarbeidere i utenriktjenesten. Formålet med undersøkelsen har vært å kartlegge medarbeidernes oppgaver og tidsbruk, samt oppfatninger om sentrale trekk ved utenriktjenesten og egen arbeidshverdag. Undersøkelsen ble gjennomført ved bruk av Questback.

Undersøkelsen ble sendt ut til 1838 ansatte ved utenriksstasjonene (fordelt på 669 utsendte medarbeidere og 1170 lokalt ansatte) og 849 ansatte i UD i Oslo via e-post med en personlig lenke til undersøkelsen. 1456 ansatte besvarte undersøkelsen, noe som gir en samlet svarprosent på 54 prosent. Tabell 1 viser hvordan svarprosenten fordeler seg mellom de ulike ansattkategoriene.



Ansattkategori	Populasjon (antall som mottok undersøkelsen)	Antall besvarte	Svarprosent
Totalt utenriksstasjoner	1838	1011	55 %
Utsendte medarbeidere	669	442	66 %
Lokalt ansatte	1 170	569	49 %
UD hjemme	849	445	52 %

Tabell 1: Oversikt over antall besvarelser og svarprosent for spørreundersøkelsen fordelt på ansattkategorier

Som tabellen viser, er de lokalt ansatte noe underrepresentert i datagrunnlaget. Den lave svarprosenten blant de lokalt ansatte kan trolig forklares ved at rundt en tredjedel av disse er serviceansatte (sjåfør, gartner, renhold, vakt osv.) som i mindre grad har tilgang til PC eller annet verktøy for å besvare undersøkelsen. En del av disse behersker i mindre grad norsk eller engelsk, og har dermed også dårligere forutsetninger for å gjennomføre undersøkelsen på egenhånd. Dersom det korrigeres for dette, er andelen besvarelser fra lokalt ansatte omtrent på nivå med utsendte medarbeidere. Ettersom de tre ulike ansattkategoriene er så ulike i arbeidsoppgaver og funksjon vil det i den videre bruken av dataene fra spørreundersøkelsen i begrenset grad presenteres samlede resultater fra utenriktjenesten, men hovedsakelig splittes på disse kategoriene.

Det er gjennomført en utvidet frafallsanalyse for å kontrollere om det er systematiske skjevheter i datamaterialet. Det er blant annet kontrollert for om det er systematiske forskjeller mellom de som har besvart undersøkelsen sammenlignet med de som ikke har besvart undersøkelsen mellom avdelinger i UD, geografisk tilstedeværelse og størrelse på utenriksstasjon. Frifallsanalysen gir ingen indikasjoner på at det er vesentlige, systematiske skjevheter i utvalget som besvarte undersøkelsen. Ved analyser på enhetsnivå, for eksempel enkelte avdelinger eller mindre grupper av utenriksstasjoner, kan utvalgsstørrelse og svarprosent være en annen og mindre representativ. Slike mulige feilkilder vil kommenteres løpende i analysen.

For den delen av undersøkelsen som kartlegger tidsbruk og aktiviteter er det gjennomført en rensing av resultatene fra spørreundersøkelsen. Hensikten med dette har vært å fjerne feilkilder og besvarelser der det er stort avvik internt i besvarelsen ved summering av antall arbeidstimer per uke. Metoden for dette er nærmere beskrevet i vedlegg A6.

Tolkingen av resultatene fra kartlegging av tidsbruk og aktiviteter må sees i sammenheng med flere forhold som kan ha innvirket på resultatene. For det første er de ansatte i utenriktjenesten ikke vant til å føre timer på ulike aktiviteter i eget arbeid, noe som kan gi grunnlag for en skjevhet mellom oppfattet/rapportert og virkelig fordeling av tid. For det andre ble undersøkelsen gjennomført på et tidspunkt der det var omtrent 9 måneder siden de ansatte var i en normalsituasjon (i en verden uten covid-19), noe som trolig har ført til ytterligere utfordringer for den enkelte respondent å gi et korrekt bilde av tidsforbruk under normalsituasjon. For det tredje er oppgavene og aktivitetene for mange ansatte svært varierte gjennom et år. Dette kan ha ført til en skjevfordeling i rapportering av oppgaver der nylige gjennomførte aktiviteter blir overrapportert og aktiviteter gjennomført en tid tilbake blir underrapportert. Samlet sett er dette forhold som bør og vil hensyntas i tolkninger av resultatene. Vurderinger som gjøres basert på aktivitetskartleggingen vil kontrolleres mot andre kilder og eventuelt være grunnlag for ytterligere undersøkelser, intervjuer eller analyser før en konklusjon kan foreligge.

### 1.3.2 Intervjuer i utenriktjenesten og med øvrige fagdepartementer

Det er gjennomført intervjuer med utenriksråd, assisterende utenriksråder og ekspedisjonssjefer i samtlige avdelinger i UD. I tillegg er utvalgte seksjoner og utenriksstasjoner intervjuet for å supplere andre kilder og sikre forankring til tilnærming og datamateriale. Andre ressurspersoner i UD, herunder hovedverneombud, ATO og koordinator for reformprogrammet UD 2025, er også intervjuet.

Videre er andre fagdepartementer som sitter i prosjektgruppen (FD, JD, NFD, KMD, KLD, OED og KUD) og SMK intervjuet om eget departements internasjonale virksomhet og grenseflater mot utenriktjenesten, ressursbruken knyttet til den internasjonale virksomheten og vurderinger av utenriktjenestens leveranser, som mottaker/bruker av disse. Øvrige departementer som ikke er representert i prosjektgruppen har fått tilsendt en skriftlig beskrivelse av departementets internasjonale arbeid og grenseflater mot utenriktjenesten til kvalitetssikring, samt blitt bedt om å fylle ut et ressursanslag for departementets internasjonale arbeid. De øvrige departementene ble også tilbudt muligheten for et supplerende intervju.

Fullstendig oversikt over hvem som er intervjuet finnes i vedlegg A5.

Det er skrevet referater fra alle intervjuene. Referatene fra alle de individuelle intervjuene med utenriksråd, assisterende utenriksråder og ekspedisjonssjefer ble i etterkant sendt til intervjuobjektene for verifisering. Det samme gjelder intervjuene med seksjoner og utenriksstasjoner. Intervjuobjektene ble bedt om å gjøre eventuelle endringer i referatet for å sikre at referatet gjenspeilte samtalen på en korrekt måte. Samtlige intervjureferater fra disse individuelle intervjuene ble verifisert.



Referatene fra intervjuene med andre departementer er ikke verifisert. I stedet ble utarbeidet skriftlige oppsummeringer av de enkelte departementenes internasjonale arbeid, grenseflater mot utenrikstjenesten og ressursanslag (se vedlegg A6). Her inngår det sentrale momenter fra intervjuene som vurderes som relevante å få med i kartleggingen. De skriftlige innspillene ble sendt til gjennomgang og kvalitetssikring i det enkelte departement. Samtlige beskrivelser i vedlegg A6 er kvalitetssikret på denne måten.

Enkelte steder i rapporten er det gjengitt korte sitater fra intervjuene eller de åpne kommentarfeltene i spørreundersøkelsen. Sitatene er uttrykk for enkeltpersoners oppfatning og er dermed ikke representative for alle medarbeidere i utenrikstjenestens mening om et saksfelt. Gitt rammene for intervjuene og spørreundersøkelsen refereres det ikke til hvilken konkret enkeltperson som siteres, men sitatene er kun inkludert i rapporten dersom de illustrerer et poeng som gjennomgående har blitt fremhevet av et større antall personer i intervjuer og spørreundersøkelse. Sitatene er slik ment å eksemplifisere temaer og oppfatninger som tydelig har kommet frem på ulike måter gjennom datainnsamlingen.

### 1.3.3 Dokumentanalyse

Utenriksdepartementet har utarbeidet en omfattende dokumentoversikt over dokumenter med relevans for områdegjennomgangen av utenrikstjenesten. Deloitte fikk oversendt dokumentoversikten og har fått tilgang til samtlige dokumenter fra listen som er vurdert som relevant for områdegjennomgangen. Dette inkluderer blant annet:

- Lover og konvensjoner
- Forskrifter
- UDs meldinger til Stortinget og innstillinger fra komiteen (samtlige i perioden 2010-2020, utvalgte før 2010)
- Utvalgte meldinger, proposisjoner og strategier fra andre departementer
- Strategier, handlingsplaner, redegjørelser mv.
- Dokumenter som redegjør for internasjonal bistand og tilskuddsforvaltning
- Konsulære spørsmål og konsulærhåndboken
- Retningslinjer for virksomhetsstyring og økonomiforvaltning
- Dokumenter som redegjør for forvaltning av personalressurser, ledelse og kompetanse
- Dokumenter som redegjør for forvaltningsspørsmål, administrasjon og sikkerhet

Det er gjennomført en omfattende dokumentanalyse av de dokumentene som er vurdert som viktige for å kunne besvare områdegjennomgangens mål.

Videre har UD utarbeidet dokumenter og sammenstillinger spesifikt for denne områdegjennomgangen. Det inkluderer en beskrivelse av utenrikstjenestens kjerneoppgaver, en detaljert beskrivelse av samtlige avdelinger i UD sine oppgaver, prioriteringer, organisering, ressursbruk og kompetanse, og en kartlegging av utvalgte andre lands utenrikstjeneste. I tillegg ble det i februar 2020 sendt en bestilling til samtlige fagdepartementer og SMK der disse ble bedt om å oversende skriftlige beskrivelser av departementets og underliggende etaters internasjonale arbeid og grenseflater mot UD og utenriksstasjonene. Disse dokumentene er gjennomgått og brukes aktivt i de deskriptive beskrivelsene i rapporten.

### 1.3.4 Arbeidsmøter og workshops

I midten av november 2020 ble det avholdt to digitale workshops, én halvdags workshop med utvalgte ansatte i utenrikstjenesten og én halvdags workshop med utvalgte representanter fra andre fagdepartementer. I workshopen for ansatte i utenrikstjenesten deltok medlemmer i ressursgruppen for arbeid med Strategi 25, samt prosjektsekretariat for områdegjennomgangen i UD og Finansdepartementet. I workshopen for andre fagdepartementer deltok det to representanter fra hver av de sju departementene som inngår i prosjektgruppen, samt medlemmer fra prosjektsekretariatet for områdegjennomgangen i UD og Finansdepartementet.

Formålet med workshopene var dels å forankre tilnærming og dels å innspill på sentrale utfordringer knyttet til organisering og drift av utenrikstjenesten hos et utvalg medarbeidere som enten selv arbeider i utenrikstjenesten eller samhandler tett med utenrikstjenesten. Workshopene resulterte i en mengde innspill som har vært nyttig i innretningen av prosjektet og videre datainnsamling i denne fasen.

### 1.3.5 Regnskaps- og HR-data

I forbindelse med områdegjennomgangen har vi mottatt en stor mengde data fra UD. En del av dette er uttrekk fra regnskaps- og HR-systemene i departementet. Regnskapsuttrekket er fra perioden 2015-2019.

I analyser og oversikter hvor ansatt- og regnskapstall er sammenstilt har vi benyttet regnskapsdata fra 2019, samt HR-data fra 2019. Der det har vært relevant å vise lengre tidsserier bakover har vi etterspurt ytterligere data fra UD. I enkelte tilfeller er det ikke samsvar

mellom tallene i de ulike datakildene. Dette er eksempelvis tydelig i oversikter over antall ansatte, noe som kan skyldes at antall ansatte i løpet av ett år endrer seg. I den grad det er oppdaget store avvik i kvalitetssikringen som følge av slike forskjeller, og i så måte utgjør en vesentlig feilkilde, er det kommentert løpende i rapporten.

Regnskapsdata er kvalitetssikret og sjekket opp mot UD's årsregnskap. Det er ingen vesentlige forskjeller mellom de to kildene. Det er imidlertid noen elementer ved måten regnskapet er ført på som gjør det krevende å få et godt bilde av den økonomiske situasjonen. Dette gjelder spesielt nyansering i koststed, hvor flere kostnader som tilhører stasjoner er ført på felleskontoer, hvilket gjør det krevende å lese ut de reelle kostnadene til de ulike enhetene (stasjoner, avdelinger mv.). UD opplyser om at dette er gjort av hensyn til effektivitet.

Siden UD som flere andre statlige virksomheter fører regnskap etter kontantprinsippet gjør det også at tallmaterialet vi har brukt ikke nødvendigvis gjenspeiler det faktiske kostnadsnivået. Vi har forsøkt å identifisere unormalt høye eller lave kostnader som følge av denne måten å føre regnskap på, ved å se på kostnadene over alle fem årene. Ved store «avvik» er dette kommentert.

Valutasvingninger gjør det krevende å studere kostnadene knyttet til utenriksstasjonene over tid. Dette er kommentert i noen tilfeller, men det er ikke gjort forsøk på å korrigere for dette.

I den grad vi fremstiller figurer eller analyser for enkelte år basert på statsbudsjettet, er det tatt utgangspunkt i budsjettåret 2019 med mindre annet er nevnt.

#### Hvilke tall vi har sett på

I det følgende beskrives regler som er brukt for å filtrere regnskapet i regnskapsanalysene. Hensikten med filtreringen er å avgrense regnskapet slik at vi kun ser på utenriktjenesten (f.eks. ved å skille ut Norad), med fokus på drift ute og hjemme.

Følgende regler er brukt i forbindelse med regnskapsanalysene. Kontoklasse 5-7 begrenser utvalget til personal- og driftskostnader:

- Kontoklasse 4: Varekostnad og større utstyrsanskaffelser
- Kontoklasse 5: Lønnskostnad
- Kontoklasse 6: Annen driftskostnad
- Kontoklasse 7: Annen driftskostnad, fortsettelse

Vi har videre filtrert på hvem som forvalter midlene (dvs. utelatt Norad som har felles regnskap med UD). Vi har også filtrert på kapittel- og poststruktur i henhold til tabellen nedenfor. Med kontoklassfiltreringen som er gitt unngås det at tallene inkluderer utbetalinger, tilskudd mv.

Programkategori	Kapittel	Post	Kontoklasse	Forvalter	Sum 2019
02.00	100	1	4, 5, 6, 7	UD + Stasjonene	2 357 932 804
03.00	140	1	4, 5, 6, 7	UD + Stasjonene	1 614 710 662
<b>Totalt</b>					<b>3 972 643 466</b>

Tabell 2: Oversikt over regler og kostnadsgrunnlag i analyser av regnskapsdata.

I forbindelse med denne filtreringen er det en mulighet for at noen kostnader som ikke direkte er knyttet til drift er blitt inkludert i tallene. Om lag 158 millioner kroner kommer fra post 21 Spesielle driftsutgifter under kap. 100, 115, 118, 140, 118 og 140. Dette er en kraftig økning i 2019 fra tidligere år; det har ligget rundt 10-14 millioner i perioden 2015-2018. Økningen har skjedd som følge av endring i budsjettstrukturen (som omtalt i kapittel 2.6). Om lag 5 millioner kroner i 2019 kan knyttes til lønns- og personalkostnader i utenriktjenesten i 2019. Vi har i tillegg identifisert 21 millioner kroner på kap. 117 post 77 og 78, hvor ca. 15 millioner kroner er lønns- og personalkostnader i UD. Dette er inkludert i noen oversikter og analyser, og er i disse tilfelle kommentert i forbindelse med disse.

Forsvarsattacheene og forsvarsrådene ved NATO-delegasjonen finansieres direkte av Forsvarsdepartementet. I beskrivelsen av kostnader på de ulike stasjonene er disse kostnadene lagt til manuelt på de aktuelle stasjonene. Det er anslått en personalkostnad på 1,9 millioner kroner per ansatt. Kostnader knyttet til eiendom er basert på gjennomsnittskostnaden for øvrige utsendte ved de samme stasjonene. Restsummen er fordelt som andre driftskostnader.

## 2 Introduksjon til utenrikstjenesten

Dette kapittelet gir en introduksjon til den norske utenrikstjenesten. Innledningsvis beskrives tjenestens historie siden opprettelsen i 1905, med hovedtrekkene gjennom den kalde krigen og videre ut på 1990- og 2000-tallet. Først og fremst er historien viktig for å forstå hvorfor utenrikstjenesten er slik som den er i dag. Videre er historien interessant for områdegjennomgangen fordi den tar opp problemstillinger som fortsatt aktuelle den dag i dag. Kapittelet inneholder videre en kort beskrivelse av de viktigste begrepene og «bestanddelene» i utenrikstjenesten. Deretter beskrives utenrikstjenestens arbeidsoppgaver gjennom å se på tre hovedkategorier av oppgaver: det som gjøres i rollen som departement, det som gjøres i rollen som uteapparat og hele sentralforvaltningens støtteapparat, og de administrative støtteoppgavene som understøtter hele utenrikstjenesten. Til slutt i kapittelet gis en oversikt over kostnadene knyttet til utenrikstjenesten.

### 2.1 Utenrikstjenestens historie<sup>1</sup>

Utenriksdepartementet og norsk diplomattjeneste ble opprettet 15. juni 1905. En felles konsulttjeneste med Sverige eksisterte allerede, og en norsk tjeneste ble skilt ut fra denne. Tjenesten var liten med et snaut dusin ambassader og omtrent det samme antall konsulater. Disse var til sammen bemannet av rundt 50 tjenestemenn – den gang var samtlige menn. I de første årene var det kun én attache fra et annet departement, nemlig militærattacheen i St. Petersburg. En av grunnene til dette var uenighet om finansiering, der Stortingets militærkomite ville at utgiftene skulle bæres av UD, mens UD motsatte seg dette.

På Victoria terrasse arbeidet også om lag 50 mennesker, i det som ved overdragelsen av leiegården var 28 rom, tre kjøkkener og tre pikeværelser. Spørsmålene om egen konsulttjeneste og eget UD hadde begge vært viktige saker i debatten om løsrivelse fra Sverige. Det ble en intens debatt om hva slags UD man skulle ha: et som var utformet likt som de gjengse europeiske utenriksdepartementer, eller et som så ut som de andre norske departementer, og med vekt på økonomiske saker. Striden ble avgjort til fordel for det førstnevnte. Mye på grunn av at de sentralt involverte selv hadde opparbeidet seg sin ekspertise i Unionens fellestjeneste fikk Norge et UD som så ut som en mindre utgave av Sveriges.

Mellomkrigstidens viktigste organisatoriske reform for UD kom 7. juni 1922, da UD, konsulttjenesten og diplomattjenesten ble slått sammen til en enhetlig utenrikstjeneste. UDs departementsdel besto da av to avdelinger, en administrativ og rettslig avdeling med fire seksjoner, og en politisk-handelspolitisk avdeling med seks seksjoner. Fire av de siste var deskseksjoner, hvilket vil si at de var geografisk ordnet, med navnene *det nordiske kontor*, *det germansk-slaviske kontor*, *det angelsaksisk-østasiatiske kontor* og *det romanske kontor* (som også tok seg av forholdet til Latin-Amerika).

Under andre verdenskrig ble det som var igjen av UD plassert på Slottet sammen med andre norske departementer. UD etablerte seg i London, med en større avdeling i Stockholm. Under krigen ble ordningen om at bare stormakters gjensidig utvekslede sendemenn kunne kalles ambassadører avvirket slik at Norge i 1943 fikk sin første ambassadør (Wilhelm Morgenstjerne til Washington; før hadde stasjonssjefer tittelen «minister»). Ved hjemkomsten flyttet ikke UD tilbake til Victoria Terrasse, som hadde vært Gestapos hovedkvarter, men til Solplassen (i dag Kronprinsesse Märthas Plass 1). Utenrikstjenesten kom raskt på fote, og hadde i 1948 32 ambassader og 20 konsulater. Antall stasjoner fortsatte å øke i de påfølgende år. Spesielt førte avkoloniseringen på 1950-tallet og Sovjetunionens og Jugoslavias fall på begynnelsen av 1990-tallet til økning i antall stasjoner, som i 1971 var kommet opp i 71, og som siden slutten av 1990-tallet har ligget på omkring 100-110.

Fagpersonalet hadde frem til 1950-tallet en homogen sosial bakgrunn, men var kjønnsmessig hierarkisk fordelt som ellers i samfunnet den gang: menn på toppen, kvinner på bunnen. Første kvinne kom inn i 1938, men vi må inn på 1970-tallet for å se mer enn én kvinne i et aspirantkull (1973) og en kvinnelig ambassadør (1975). Først i 1995 kom det et aspirantkull med flertall av kvinner. Første kvinnelige utenriksråd og første kvinnelige utenriksminister kom på 2010-tallet.

#### Forholdet til andre departementer

I tillegg til å være et av verdens utenriksdepartementer og forholde seg til disse, må også UD forholde seg til andre fagdepartementer som ett av mange departementer i det norske departementsfellesskapet. Dette gir UD en særegenhet overfor andre departementer, da andre departementer i noen mindre grad må forholde seg til og tilpasse seg sine søsterdepartementer i andre land. For å kunne gjøre sin kulturelle og politiske oversettelsesjobb mellom disse to fellesskapene, kan ikke UD være for forskjellig fra noen av dem.

<sup>1</sup> Dette kapittelet er i stor grad basert på Iver B. Neumanns mangeårige forskning på norsk utenrikstjeneste, herunder boken «Aktiv og avventende. Utenrikstjenestens liv 1905-2005» av Iver B. Neumann og Halvard Leira.

Gitt at begge seriene er i konstant endring, betyr det at a) UD har vært, og vil fortsette å være, under konstant omstrukturering og b) aldri vil kunne bli helt som andre norske departementer.

UDs diplomatfaglige perspektiv på verden vil ofte ikke være i samsvar med et fagdepartements saksbestemte syn på verden. Blant annet som følge av dette har UDs forhold til andre departementer tidvis vært utfordrende. Forholdet til andre departementer har spesielt vært preget av tre utfordrende tema: i) sammenslåing, ii) koordinering, og iii) spesialutsendinger.

i) Sammenslåing av departementer preget saksområdene utenriksøkonomi og utvikling fra 1970-tallet og inn på 1990-tallet. De ansatte fra det gamle Handelsdepartementet ble innlemmet i UD i 1988. Disse sammenslåingene har satt sitt preg på kulturen, og i lengre tid snakket man følgelig om et «UD-UD» og et UD-HD» som to distinkte deler av UD, hvilket ikke var spesielt overraskende all den tid departementet huset en egen handelsminister i årene 1988-1996. Integrasjonen skjøt fart etter at denne ministerposten ble avskaffet, men reorganiseringen av hjelpen til bedrifter ute, som hadde begynt allerede med opprettelsen av Norsk Eksportråd i 1945 og fortsatte med Innovasjon Norge, Team Norway etc., pågår fortsatt. Ansatte i Utviklingsdepartementet ble også innlemmet i UD fra 1. januar 1990. Dette forholdet har ikke vært knirkefritt. ECON gjennomgikk i 2003 norsk bistandsorganisasjon, og vurderte blant annet at Norad burde innlemmes i UD [1]. Dette skjedde ikke, men UD overtok året etter likevel ansvaret for ambassader med bistandsoppgaver og forvaltningsansvaret for stat-til-stat-samarbeidet fra Norad. En egen minister for utviklingssaker fikk med dette sete i UD, hvilket i seg selv innbyr til koordineringsutfordringer. Dagens løpende debatter om organisering av disse områdene innad i UD kan forstås som etterdønninger etter disse departementssammenslåingene.

Utfordringen med ii) koordinering følger av at andre departementer, spesielt fra 1960-tallet av, har fått et mer utstrakt internasjonalt engasjement og opprettet egne internasjonale avdelinger. Utenriksministeren har det konstitusjonelle ansvaret for norsk utenrikspolitikk samtidig som andre statsråder har det konstitusjonelle ansvaret for internasjonalt arbeid på sine fagområder. Av den grunn påhviler det UD et koordinerende ansvar. Det finnes i begrenset grad nedskrevne retningslinjer som kan anvendes for å avgjøre hva dette vil innebære i hvert enkelt tilfelle.

Den tredje utfordringen for UDs samarbeid med andre departementer gjelder organisering av iii) spesialutsendingene, som har vokst betydelig i antall. Spesialutsendinger finansieres av eget fagdepartement, og er faglig underlagt disse, men administrativt underlagt UD og tjenestegjør ute i linje under stasjonssjefen. Denne strukturelle dobbeltheten innbyr til koordineringskonflikter.

### **Debatter om utenriktjenestens utvikling**

Ser vi bort fra Utenrikskomiteens rolle som ekstern korreks i mellomkrigstiden, har UD sjeldent underkastet seg innblikk utenfra organisasjonen i noe omfang. Ett unntak skjedde omkring 1970, da et team forskere ledet av amerikanske Maurice East studerte forholdet mellom UD og andre departementer. Konklusjonen var at UD hadde tiltagende problemer med å skjøtte sitt koordineringsansvar, ikke på grunn av manglende evne eller vilje, men simpelthen fordi saksfeltene økte i antall og omfang i en slik grad at det ikke var mulig å holde løpende oversikt. Det såkalte Modalsli-utvalget av 1976 sluttet seg til dette, og anbefalte at alle departementer fra nå av skulle kunne fremme saker for Stortinget, så lenge de var forelagt relevante «overdepartementer» på forhånd: Finans- på budsjett, Justis- på juridiske spørsmål, Handels- på beredskap; UD skulle «koordinere og lede utenriksakene». Med økende globalisering har utfordringen med økende saksmengde tiltatt.

UDs egne styrings- og organisasjonsdebatter har gjennom de siste seksti årene vært avgjørende bestemt av tre forhold: vekst i saksmengde, særegenhet vis-à-vis andre departementer og endrede politiske prioriteringer. Stigningen i saksmengde førte til sterk utvidelse av departementet, spesielt på 1960-, 70- og 80-tallet. Dagens størrelse på den norske utenriktjenesten er på nivå med våre naboland. Det er en liten tjeneste om man sammenligner med vestlige stormakter, som har mellom 210 og 280 stasjoner og tusenvis av diplomater. Det er en enorm tjeneste i internasjonal sammenheng; India, som er i ferd med å bli verdens mest folkerike stat, har for eksempel omtrent samme antall diplomater som Norge (900).

I tiårene etter andre verdenskrig var arbeidspresset slik at organisasjonsarbeidet foregikk inkrementelt. I 1962 gjennomgikk Brinch-utvalget uteapparatet, og innstilte på at UD konsekvent burde reformeres etter et geografisk desk-system, slik det langt på vei hadde vært 40 år tidligere. Årene omkring 1970 var preget av departementsvekst og knoppskyting. Som reaksjon på dette arbeidet, nedsatte UD en rekke interne utvalg. Dons-utvalget innstilte i 1971 på organisering i større enheter. Oftedal-utvalget innstilte på mer utveksling av personell departementene imellom. Det første Colding-utvalget så i 1976 på forholdet departementene imellom, og la opp til at det ville være nok for å sikre en enhetlig utenrikspolitikk at UD koordinerte det voksende internasjonale arbeidet i andre departementer. Det såkalte andre Colding-utvalget så samme år på personalpolitikken. Utvalget konsentrerte seg om like utviklingsmuligheter for alle grupper ansatte, eierskap til jobbsituasjon og familieproblematikk. Mens det er gjort store fremskritt hva de to første punktene angår, fremstår utvalgets oppfordring til at «stasjonene bør få instruks om at de skal være behjelpelige med å skaffe arbeidstillatelser til ektefeller som ønsker det» 45 år senere som et aktuelt og viktig tema, til tross for noen grep.

Generelt sett har svaret på vekst i saksmengde vært utvidelse av antall organisasjonsledd og antall nivåer i organisasjonen. Frem til inn på 1960-tallet var det kontorene (i dag seksjoner), ledet av hver sin byråsjef, som var det sentrale arbeidsleddet. Herfra var veien kort ned til hver enkelt ansatt, og opp til avdelingssjef og utenriksråd. Deretter økte antall avdelinger. I 1993 var antall avdelinger oppe i rekordhøye 14, hvilket er rundt maksimum av hva en organisasjon kan tåle før toppledelsen ikke makter å koordinere effektivt. Siden har man ligget omkring 10-12 avdelinger - i dag ni. Innen avdelingene har veksten ofte skjedd ved spaltning av seksjoner i nye seksjoner. Antall nivåer har som nevnt økt, og det samme har ansatte i stabselementene. Et interessant trekk er at veksten og omorganiseringene i liten grad har omfattet en nærmere integrering av utenriksstasjonene i UD's løpende arbeid. «Ute» og «hjemme» forblir i høy grad adskilte størrelser. Fra et kostnadseffektivitetshensyn kan dette være en fornuftig oppdeling, men fra et formåleffektivitetshensyn stiller vi spørsmål ved dette, gitt at det nettopp er «ute» som gir Utenriksdepartementet sitt særpreg og sin spesielle gjennomslagskraft.

## 2.2 Utenrikstjenestens bestanddeler – noen definisjoner og begreper

Som vi ser er det en rekke historiske debatter og kompromisser som har vært med på å forme utenrikstjenesten til hva det er i dag – en fellesbetegnelse på Utenriksdepartementet og utenriksstasjonene. Denne definisjonen gjenfinnes også i utenrikstjenestelovens §1 hvor organisasjonen ikke er endelig definert, men hvor det står at «utenrikstjenestens oppgaver ivaretas av utenriksstasjonene og det departement som Kongen bestemmer». Vi finner det også igjen i utenriksinstruksen, hvor utenrikstjenesten omtales som en enhetsetat med «full likestilling mellom tjeneste i Utenriksdepartementet og tjeneste ved utenriksstasjonene.» Dette fremkommer også gjennom flytteplikten i utenrikstjenesteloven §7, som de fleste ansatte i utenrikstjenesten er underlagt: «Flyttepliktig embetsmann eller tjenestemann har plikt til å motta forflytning til likeverdig eller høyere stilling i departementet eller ved utenriksstasjon, med mindre det i særlige tilfeller blir bestemt noe annet. Fast ansatt arbeidstaker i departementet blir flyttepliktig utenrikstjenestemann ved å tiltre stilling av minst ett års sammenhengende varighet ved utenriksstasjon. Departementet bestemmer hvilke stillinger ved utenriksstasjon og i departementet som skal anses likeverdige når det gjelder forflytning.»

Selv om utenrikstjenesten har forandret seg over tid har bestanddelene grovt sett vært de samme siden utenrikstjenestens opprettelse. I det følgende presenteres definisjoner og beskrivelser av disse bestanddelene - det organisatoriske og de ansatte. Definisjonene er hentet fra lov om utenrikstjenesten og utenriksinstruksen.

### 2.2.1 Utenriksstasjoner og ansatte ved stasjonene

En utenriksstasjon er en samlebetegnelse for alle statlige kontorer utenfor statens egne grenser der det arbeider minst én tjenestemann med diplomat- eller konsulstatus. Utenriksstasjonene kan videre inndeles i tre:

- Diplomatisk fagstasjoner
- Konsulære fagstasjoner
- Honorære utenriksstasjoner

En diplomatisk fagstasjon er som regel enten en ambassade eller en delegasjon styrt av en utsendt utenrikstjenestemann. Ambassader er en sendestats offisielle representasjon i vertslandet. Denne er enten lokalisert i hovedstaden eller sideakkreditert fra en annen hovedstad. Delegationer er en diplomatisk, fast stasjon til annet enn en suveren stat, som regel multilaterale organisasjoner. En diplomatisk fagstasjon kan også være andre former for utenriksrepresentasjon som er styrt av utsendt utenrikstjenestemann, eksempelvis representasjonskontor eller ambassadeseksjon.

En konsulær fagstasjon er enten et generalkonsulat eller konsulat som er styrt av utsendt utenrikstjenestemann. Et generalkonsulat er en sendestats offisielle representasjon i en by eller et distrikt i mottakerstaten. Honorære utenriksstasjoner er enten generalkonsulater, konsulater, visekonsulater eller konsulærenturer som er bestyrt av en honorær representant. Vanligvis er dette en lokal representant som utfører enkelte konsulære oppgaver i det landet eller området som vedkommende har fått ansvar for. Honorære utenriksstasjoner har på de fleste områder en begrenset myndighet i forhold til en ordinær fagstasjon. Eksempelvis kan honorære konsulater motta og videreformidle søknader om pass og nødpass på vegne av overordnet fagstasjon. De honorære utenriksstasjonene kan imidlertid normalt sett ikke innvilge søknadene selv.

Ved fagstasjonene skiller man gjerne mellom følgende hoved- og undergrupper personell:

- Utsendte, som igjen kan deles inn i utsendte utenrikstjenestemenn og andre utsendinger
- Lokalt ansatte

Utsendte utenrikstjenestemenn deles ofte inn i to kategorier: embets-/tjenestemenn ansatt i UD og spesialutsendinger. Betegnelsen fagtjenestemenn har tidligere vært brukt om første kategori, og omfatter ved en diplomatisk fagstasjon ambassadør, ministerråd,

ambassaderåd, ambassadesekretær og attaché. Ved en konsulær fagstasjon omfatter betegnelsen generalkonsul, konsul og visekonsul. Stasjonssjef er en fellesbetegnelse for øverste sjef uavhengig av type stasjon. Ved stasjonssjefens fravær overtar normalt den utsending med nest høyest grad som midlertidig stasjonssjef. Sjef ved ambassadene er enten en ambassadør eller *chargé d'affaires*. Sistnevnte brukes kun unntaksvis, og er som regel midlertidig. Det er ingen internasjonale regler for stasjonssjefens rang ved delegasjoner, men dette er ofte også en ambassadør. Leder av en konsulær fagstasjon er som regel en generalkonsul.

Spesialutsendingene brukes for å dekke spesielle områder, ofte som ligger under et annet departements ansvarsområde enn UD. Spesialutsendingene er midlertidig ansatt i UD for et bestemt tidsrom og finansieres av det departementet eller underliggende virksomhet som er ansvarlig for spesialutsendingens fagområde.<sup>2</sup> Spesialutsendingene, både militære og sivile, anmeldes ved utenriksstasjonene enten som spesialråd eller spesialattaché (eksempelvis forsvarsattaché). Andre utsendinger er ikke midlertidig ansatt i UD, men er likevel knyttet til utenriksstasjonen og underlagt stasjonssjefen. De vanligste eksemplene på slik annen utsending er nærings- eller fiskeriutsendinger fra Innovasjon Norge og Norges sjømatråd.

Disse ansettes med vilkår og lønn som er vanlig for tilsvarende stillinger på tjenestestedet. Vanligvis er lokalt ansatte fra og hjemmehørende i det landet hvor de arbeider, men dette er ingen regel. Ved annet statsborgerskap stilles det imidlertid krav til at vedkommende er har en sterk tilknytning i form av lang botid. I antall utgjør denne gruppen ansatte den største delen av personellet ved utenriksstasjonene.

Honorære konsuler blir utnevnt av norske myndigheter, men er vanligvis statsborgere i vertslandet. Honorære konsuler arbeider på frivillig basis og mottar ingen lønn. Overordnet fagstasjon er med i å identifisere kandidater til disse oppgavene og videre til oppfølging og veiledning.

Norge er ikke til stede med ambassade i alle land det har diplomatiske forbindelser med. Oppgaven løses gjennom såkalt sideakkreditering [2]. I praksis betyr dette at en ambassade til et land, også er offisiell representasjon til et annet. En annen kategori for å ivareta diplomatiske forbindelser på er såkalte hjemmebaserte ambassadører. Det vil si at man følger opp et land eller region fra Oslo.

### 2.2.2 Utenriksdepartementet

Utenriksdepartementet er i all hovedsak organisert likt som andre departementer med politisk ledelse og et departementsrådsledd med utenriksråden som embetsverkets øverste faste leder. Antallet politiske ledelser i departementet har variert gjennom de siste tiårene. Helt fra 1988 til den dag i dag har UD hatt minst to politiske ledelser. I tillegg til en utenriksminister med ansvar for de utenrikspolitiske saksfeltene og administrativt ansvar for departementet, har departementet hatt en handelsminister (1988-1996), en bistands-/utviklingsminister med ansvar for norsk bistandspolitikk (1990-2013) og en europaminister med ansvar for EU/EØS-saker (2013-2018). Utviklingsministerposten ble reetablert i 2018, og utgjør nå sammen med utenriksministeren den politiske ledelsen i departementet. Videre er departementet inndelt i avdelinger, seksjoner som andre departementer. Stillingsnavn er også tilsvarende som i andre departementer.

Direktoratet for utviklingssamarbeid (Norad) og Norec (tidl. Fredskorpset) er forvaltningsorganer underlagt UD, men er ikke en del av utenrikstjenesten. Ansatte fra disse underliggende organene, på lik linje med ansatte fra andre departementer og underliggende organer, kan engasjeres midlertidig i utenrikstjenesten. Disse er da formelt midlertidig ansatt i UD, og inngår dermed i utenrikstjenesten. Særlovsselskapet Norfund er et statlig eiet selskap der det statlige eierskapet forvaltes av UD.

### 2.3 Utenrikstjenestens oppgaver

Utenrikstjenesten har et omfattende og mangfoldig sett med kjerneoppgaver<sup>3</sup>. Siden utenrikstjenesten, norsk utenriks- og utviklingspolitikk stadig forandres er det derfor vanskelig å gi en tydelig definisjon av utenrikstjenestens «kjerneoppgaver» som vil stå seg over tid. Noe forenklet kan oppgavene kategoriseres ut ifra de ulike rollene som utenrikstjenesten har. For det første skal utenrikstjenesten ivareta oppgavene som følger av departementsrollen UD har i den norske sentralforvaltningen. Dette gjelder både å utføre de forvaltningsmessige oppgavene som UD har, organisere og styre sektoren, samt å bistå den til enhver tid sittende regjeringen i å utvikle og gjennomføre sin politikk.

For det andre skal utenrikstjenesten ivareta en rekke oppgaver som følge av rollen som hele Norges utenrikstjeneste, og representere hele det statlige Norge i utlandet. Flere av disse oppgavene er pålagt utenrikstjenesten gjennom nasjonale og internasjonale lover, regler og konvensjoner. Utenrikstjenesten er et fellesapparat, og er dermed også pålagt, bemyndiget eller anmodet om å utføre

<sup>2</sup> Spesialutsendinger fra forsvarsmyndigheten er som hovedregel ikke midlertidig ansatt i UD. Dette unntaket er forankret i utenrikstjenesteloven §3.

<sup>3</sup> Begrepet er i områdegjennomgangen brukt som en samlebetegnelse for de «oppgaver som er lovmessig pålagt og andre grunnleggende oppgaver».

oppgaver på vegne av andre i sentralforvaltningen. Atter andre oppgaver kommer som følge av kutyme og sedvane som én av alle verdens utenriktjenester. Det skilles ofte mellom konsulære og diplomatiske oppgaver og oppgaver innen utlendingsfeltet, selv om disse i noen tilfeller henger sammen og ikke er like enkle å skille fra hverandre.

Til sist kommer de administrative støtteoppgavene som utenriktjenesten har. Dette er oppgaver som utføres både i UD og ved utenriksstasjonene, som skal understøtte kjernevirksomheten både i departementet og ved utenriksstasjonene.

### 2.3.1 Departementsrollen

Arbeidsoppgavene UD har som departement er overordnet sett like som for andre departementer. I en gjennomgang og beskrivelse av den norske departementsstrukturen [3] er disse oppgavene oppsummert i tre hovedkategorier:

- **Politiske oppgaver.** Dette er de oppgavene som departementet har knyttet til å bistå statsråd og regjering med å utrede, utforme, iverksette, følge opp og justere den politikken som regjeringen ønsker å føre på departementets saksområder. Det innebærer blant annet å omsette politiske mål og programmer til konkrete lovforslag, budsjettforslag og meldinger til Stortinget. Det innebærer også løpende bistand til politisk ledelse, svar på spørretimespørsmål og utarbeidelse av debattinnlegg, mediehandling, samt samarbeid og koordinering av blant annet politikk på tvers av departementsområder og samarbeid med internasjonale organer. Dette er oppgaver som inngår i det som gjerne kalles sekretariatsfunksjoner, eller faglig sekretariat, for politisk ledelse.
- **Organisering og styring av sektoren.** Dette er oppgaver som er knyttet til den overordnede styringen av underliggende organer, det vil si å sørge for at forvaltningsapparatet innenfor sektoren ivaretar det ansvaret og de oppgavene som apparatet er tillagt.
- **Forvaltningsoppgaver – utøvelse av myndighet.** Dette omfatter i hovedsak forskriftsarbeid og behandling av enkeltsaker. Enkeltsaker vil i hovedsak være klagesaker der en forvaltningsavgjørelse er truffet av et underliggende organ. Men det forekommer også saker der departementet er førstehåndsmyndighet – dette er mer vanlig for UD (som har få underliggende organer), eksempelvis innen eksportkontroll. Enkeltsaker omfatter dessuten lovfortolkning og saker av prinsipiell karakter som underliggende organer legger fram for departementet, eller som departementet av eget initiativ tar til behandling.

Det som skiller UD fra de andre departementene, er at utenrikspolitikken på mange vis er sektorovergripende og har dermed mange grensesnitt mot de andre departementenes ansvarsområder. Samarbeids- og koordineringsfunksjonen er derfor mye mer omfattende enn hva den vanligvis er i de andre departementene. Dette beskrives nærmere i kapittel 2.4 og i kapittel 5.3.

### 2.3.2 Rollen som hele Norges utenriktjeneste

Utenriktjenestens arbeidsoppgaver er basert på lov om utenriktjenesten (utenriktjenesteloven), utenriksinstruksen, annen norsk lovgivning og politiske oppdrag og prioriteringer gitt i budsjettdokumenter, meldinger til Stortinget mv. Folkerettslige regler setter rammer for hvordan arbeidsoppgavene kan utføres i versstaten. Mens politisk styring og andre lover og rammer beskrives i kapittel 4, vil vi i dette innledende kapitlet ta utgangspunkt i utenriktjenesteloven og utenriksinstruksen<sup>4</sup> for å beskrive oppgavene som følger av å være hele Norges utenriktjeneste.

Utenriktjenestelovens §1 beskriver utenriktjenestens oppgaver som følgende:

1. *å ivareta og fremme Norges interesser overfor utlandet, både norske særinteresser og de interesser Norge har felles med andre land,*
2. *å gi norske statsborgere og juridiske personer råd og hjelp overfor utenlandske myndigheter, personer og institusjoner, og*
3. *å gi bistand til norske statsborgere i utlandet, inkludert bistand i forbindelse med strafforfølgning, ulykker, sykdom og dødsfall.*

Oppgavene er nærmere presisert gjennom utenriksinstruksens [4] kapittel 7 som omhandler utenriktjenestens alminnelige oppgaver. Her fremkommer det at utenriktjenestens arbeidsoppgaver er å:

- a) *representere Kongen og Regjeringen;*
- b) *ivareta og fremme Norges interesser i forholdet til utlandet, herunder både norske særinteresser og de interesser Norge har felles med andre land;*
- c) *være Regjeringens talsmann overfor mottakerstatens regjering, internasjonale organisasjoner eller stedlige myndigheter;*
- d) *holde Regjeringen underrettet om den politiske, økonomiske, kulturelle og sosiale utvikling i tjenestelandet og øvrige stater hvor de er akkreditert eller anmeldt, og om disse lands forhold til andre land;*

<sup>4</sup> Instruksen har vært under revisjon i flere år, og er ifølge UD utdatert på noen områder.



- e) utbre kjennskap i tjenestelandet til Norge og norske forhold;
- f) å gi norske statsborgere og norske interessenter råd, hjelp og bistand overfor utenlandske myndigheter, institusjoner og personer;
- g) utføre de oppgaver av administrativ og juridisk art som norsk lovgivning pålegger dem, for så vidt overenskomst med vedkommende fremmede land eller dets lovgivning ikke er til hinder for det;
- h) bistå utlendinger med råd og hjelp i deres forhold til norske myndigheter, institusjoner eller personer, med mindre saken bør henvises til behandling gjennom myndighetene i vedkommende utlendings hjemland eller til dets diplomatiske eller konsulære representanter i Norge;
- i) utføre andre oppgaver som måtte bli pålagt dem, eller som forholdene måtte tilsi.

Historien viser at norsk utenriktjeneste ikke alltid har vært slikt som den er i dag, men tidligere med et skille mellom diplomatiske spørsmål og saker, og konsulære saker. Selv om det i dag ikke finnes et eget konsulvesen benyttes fortsatt disse begrepene i omtale av arbeidsoppgavene. Disse definisjonene kommer fra Wien-konvensjonene. De diplomatiske oppgavene dreier seg om å representere Norge og ivareta og fremme norske interesser gjennom dialog og forhandlinger med stater og i mellomstatlige organisasjoner. Konsulære tjenester dreier seg om å bistå norske borgere når de befinner seg utenlands. Dette kan være jobbreisende, turister, nordmenn bosatt i utlandet etc. En viktig presisjon som gjelder dette er at det dreier seg om juridiske borger, hvilket også inkluderer norske bedrifter, selv om dette normalt sett håndteres som en sak under næringsfremme i utenriktjenesten. I enkelte tilfeller kan konsulære saker kreve dialog og forhandlinger med andre stater, og i så måte gli over i det diplomatiske, som nevnt tidligere. Utenriktjenesten har også en tredje oppgavekategori; utlendingsfeltet omhandler de oppgavene som er rettet mot andre lands vanlige borgere. Også her er ikke alltid skillet like tydelig mot det diplomatiske. I den mer inngående beskrivelsen av utenriktjenestens arbeidsoppgaver vil denne delingen benyttes.

Mange av utenriktjenestens oppgaver er hjemlet i eller regulert gjennom andre lover, forskrifter og bestemmelser enn utenriktjenesteloven og -instruksen. De regulatoriske og politiske rammene for utenriktjenesten beskrives nærmere i kapittel 4.

### 2.3.3 Administrative støtteoppgaver

Det er et felles administrativt støtteapparat for alle fagavdelingene i UD og alle utenriksstasjonene. Dette omfatter oppgaver innen HR (rekruttering, kursing, personalforvaltning mv.), økonomi og innkjøp, IT (utvikling, drift og støtte), organisasjonsutvikling, arkivtjenester osv. En stor del av de administrative støtteoppgavene foregår i egne støtteavdelinger i UD, men mye foregår også lokalt ved stasjonene. Det er spesielt oppgaver knyttet til eiendom og drift, arkivering og regnskap som utføres lokalt.

De administrative støtteoppgavene som utføres i departementet beskrives nærmere i kapittel 6.4.

## 2.4 Utenriktjenestens koordinerende rolle

Etter andre verdenskrig ble samhandlingen mellom stater - internasjonaliseringen - stadig dypere og mer mangefasettert. Fra 1970-tallet fikk man også stadig mer samhandling på kryss og tvers av statsgrenser. Som en direkte følge av denne globaliseringen ble utenriksdepartementers koordinerende rolle stadig mer utfordrende. Spesielt ble dette tydelig i Europa, der regional integrasjon preget samhandlingen. To institusjonelle reaksjoner fulgte. For det første fikk man en sterk økning i sekretariatene omkring statsoverhodene. For det andre ble utenriksdepartementenes rolle som portvokter («gatekeeper») stadig mer utfordrende. Spesielt i Europas viktigste kjerneland, Tyskland, var begge disse utviklingstrekkene tydelige (Europas andre kjerneland, Frankrike, hadde og har et presidentsystem der utenrikspolitikken allerede ble dominert av statsoverhodet, og er dermed ikke like interessert i denne sammenhengen). I Tyskland vokste Forbundskanslerens kontor (Kanzleramt) sterkt, og overtok stadig mer av områdene til det tyske utenriksdepartementet. Kanzleramt har nå lenge dominert styringen og koordineringen av de viktigste europapolitiske spørsmålene, og tilsvarende viktige deler av Russlands-politikken, som er et helt sentralt utenrikspolitisk område for Tyskland. Gitt Europa-politikken betydning for og omfang i Tyskland, har Utenriksdepartementet fortsatt ansvar for mange deler av dette, spesielt når det gjelder håndtering av direktiver, gjennomføring i nasjonal rett og flere andre ressurskrevende oppgaver. Dette gjør at Europaavdelingen fortsatt er en stor avdeling i tysk UD.

I Norden har vi sett en lignende, men ikke like sterk utvikling i Danmark, der det de siste to tiårene har vært en markant glidning av det utenrikspolitiske felt i retning statsministerens kontor. Landets utenriksråd («*departementschef*») poengterte endog i 2018 at det for dansk UD var en villet politikk at man ville bort fra portvokter-rollen og over mot det som gjerne kalles «boundary-spanning» - tilretteleggelse på kryss og tvers av departementsgrenser.

I Norge har utviklingen gått noe i samme retning, men langt svakere. I et tenkt kontinuum fra at et utenriksdepartement på den ene siden forsøker å koordinere all utenrikspolitikk, slik de fleste utenriksdepartementer selv langt på vei klarte før andre verdenskrig, til på den annen side en ren tilretteleggerrolle, er Norge fortsatt omkring midten, mens Tyskland er mer i retning av sistnevnte

ytterpunkt. Den akademiske organisasjonslitteraturen begynte å problematisere dette på 1960-tallet. I 1976 tok UDs interne Colding-utvalg opp problemstillingen, og satset på å befeste rollen som portvokter, men tidlig på 1990-tallet opprettet SMK en internasjonal avdeling. Den er i dag liten med seks medarbeidere, men viktig.

UDs koordinerende rolle og samhandling med SMK og andre departementer beskrives nærmere i kapittel 5.

### **Styringsprinsipper i staten og whole-of-government-tilnærmingen**

Sentralforvaltningen kjennetegnes av sektorvis inndeling i departementer og underliggende enheter. Tverrsektorielle og sektorovergripende organisatoriske former er mindre fremtredende i norske sentralforvaltning.<sup>5</sup> Dette følger blant annet av at departementene praktiserer det som gjerne defineres som sektorprinsippet eller ministerstyret. Kort fortalt går det ut på at det departementet eller den ministeren som er ansvarlig for en sak også skal behandle og beslutte sakens utfall.

Innføringen av mål- og resultatstyring (MRS) i 1980-årene medførte en større vekt på styring og effektivisering av det enkelte forvaltningsorgan. MRS er forankret i bevilgningsreglementet og økonomireglementet og har til hensikt både å tydeliggjøre strategisk retning for virksomheten og å øke effektiviteten ved at virksomheten gis handlingsrom til å disponere ressurser og utvikle virkemidlene for å nå målene.

Selv om MRS både gir tydeligere retning, mindre detaljstyring og er ansett å være en effektiv styringsform, har styringsformen trolig bidratt til å forsterke sektoriseringen av departementene. Den sektoriserte styringsformen går sammen med at stadig mer sammensatte og komplekse utfordringer skal løses av sentralforvaltningen på tvers av departementer. Utenriktjenestens oppgaver, som et apparat for hele sentralforvaltningen, er eksempel på et område som går på tvers av tradisjonell sektorvis inndeling og som krever innsats fra flere sektormyndigheter og nivåer for at sentrale politiske mål skal nås.

Parallelt med at MRS begynte å få fotfeste i den norske sentralforvaltningen begynte det å bygge seg opp en ny organisatorisk tilnærming på begynnelsen av 2000-tallet, som ble kalt whole-of-government-tilnærmingen. Denne organisatoriske formen ble introdusert som et svar på et behov for å løse saker som gikk på tvers av sektorer og departementer. Denne tilnærmingen legger vekt på samarbeid mellom sektorer (horisontalt) framfor sektorvis hierarkisk myndighetsutøvelse (vertikalt), slik som sektorprinsippet legger opp til. Whole-of-government-tilnærmingen er lite benyttet i praksis i det norske sentralbyråkratiet. Rasjonale bak en nasjonal whole-of-government-tilnærming er at den statlige innsatsen vil være mer effektiv og ha større og mer varig gjennomslagskraft når ulike departementer danner en felles strategi, har samme problem- og målforståelse og er enige om implementeringen av en slik strategi på tvers av sektorer. En whole-of-government-tilnærming utformes gjerne slik at det legges til rette for horisontal og vertikal samordning og samhandling, slik at risikoen for fragmentert styring, målkonflikter og overlapp i oppgaveløsningen på tvers av aktører reduseres.

I takt med at flere store samfunnsutfordringer nettopp er å anse som sektorovergripende har det vært noen initiativer i departementsfellesskapet på arbeidsgrupper og fremgangsmåter med sektorovergripende samarbeid. Dette er kanskje mest fremtredende innen klima- og miljøområdet. Norge er på det konstituerende nivået fortsatt ansett som langt etter i å kunne håndtere slike overgripende utfordringer. I første kvartal i 2020 publiserte en tverrdepartemental arbeidsgruppe et forslag til en strategi for utvikling av departementsfellesskapet i de neste fire årene. [5] Arbeidsgruppen peker på fire hovedutfordringer:

1. Svak samordning og samarbeid på tvers i arbeidet med sektorovergripende samfunnsproblemer reduserer departementsfellesskapets evne til å løse dem.
2. Svak strategisk orientering 3-6 år frem i tid bidrar til at fagligheten settes under press, redusert endringsevne og til at departementene ikke leder an i omstillingsprosesser.
3. Svak helhetlig tankegang og for svak vilje og evne til å gjennomføre endringer i tråd med gjeldende strategi hindrer effektiv ressursbruk og smidig samarbeid på tvers.
4. Svak felles tilnærming til kompetanse, kultur og innovativ bruk av teknologi.

Også tidligere områdegjennomganger, blant annet av næringsfremme i utlandet og av det næringsrettede virkemiddelapparatet, har pekt på at de samme utfordringene som arbeidsgruppen trekker frem reduserer styringsevnen, bidrar til overlapp og redusert måloppnåelse.

For å bli mer samordnet i politikktutviklingen, få økt gjennomføringskraft, få bedre samarbeid på tvers og utvikle departementene som arbeidsplass anbefaler arbeidsgruppen en rekke tiltak som vil kreve endringer i både måten styring og samhandling gjøres på i

---

<sup>5</sup> Det finnes eksempler på tverrsektorielle og sektorovergripende arbeider som beskrives senere i rapporten.

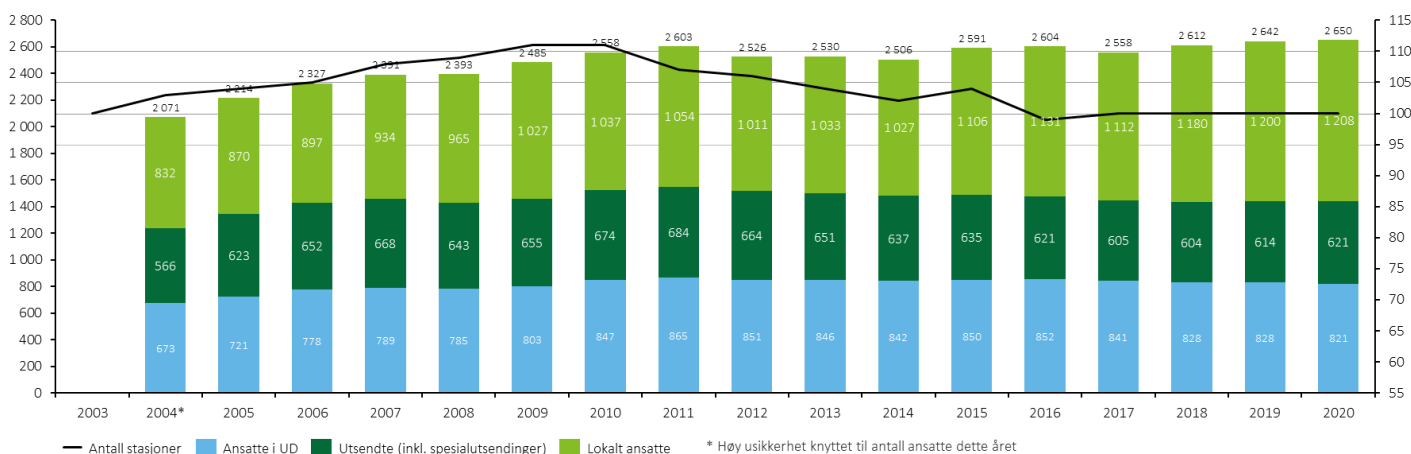




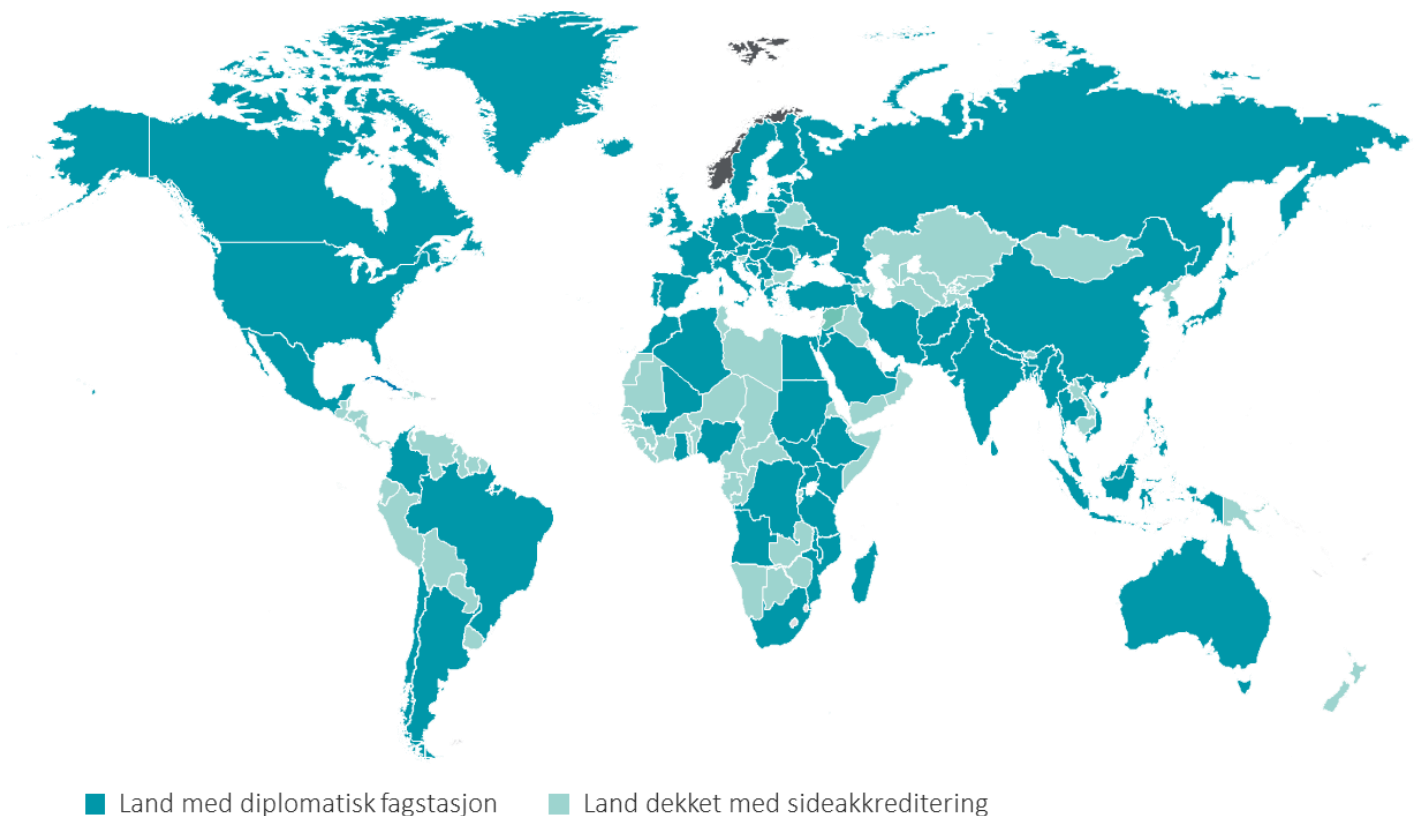
Figur 4: Norske utenriksrepresentasjoner per 26. januar 2021

Representasjonene fordeler seg på 81 land (Palestina holdes utenfor), eller 41,5 prosent av FNs medlemsland (193 land). Norge har også diplomatiske forbindelser med land hvor man ikke har en diplomatisk fagstasjon. Denne oppgaven utføres ofte ved at en ambassadør i et nærliggende land er sideakkreditert til det aktuelle landet. Totalt dekkes ytterligere 113 land gjennom sideakkreditering [6], hvilket gir alle FNs medlemsland totalt gjennom stedlig representasjon eller sideakkreditering.

Det er til sammen om lag 1850 ansatte ved stasjonene noe som gjør at utenriktjenesten som helhet utgjør totalt rundt 2650 ansatte.



Figur 5: Utvikling i antall ansatte (akse til venstre) og antall stasjoner. Tall fra UD.



Figur 6: Land som dekkes ved hjelp av sideakkreditering

I tillegg til fagstasjonene har Norge om lag 330 honorære konsuler ulike steder i verden. Disse gjør på frivillig basis et til dels betydelig arbeid for norske interesser og norske borgere.

Uteapparatet beskrives ytterligere i kapittel 7.

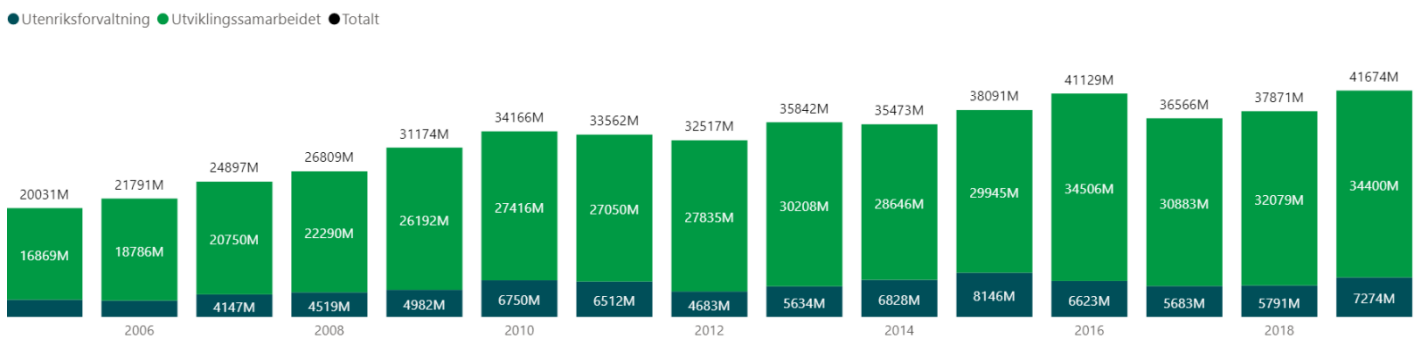
## 2.6 Kostnader knyttet til norsk utenriksforvaltning og bistand

Som siste del i den overordnede beskrivelsen skal vi kort redegjøre for kostnadene knyttet til norsk utenriks- og utviklingspolitikk i stort.<sup>7</sup> UD er kapitleier for utgiftskapitlene 100-179 og inntektskapitlene 3100 og 3140 i statsbudsjettet. Disse ligger under programområdene 02 Utenriksforvaltning (kap. 100-139) og 03 Internasjonal bistand (kap. 140-179).

Trenden har overordnet sett vært at bevilgningene til norsk utenriks- og utviklingspolitikk totalt sett har steget jevnt de siste tiårene. Totalt har nettobevilgningene knyttet til disse programområdene økt til over det dobbelte de siste femten årene, fra om lag 20 milliarder i 2005 til nesten 45 milliarder i 2020. Dette tilsvarer over 120 prosent økning. Denne trenden kan delvis forklares med inflasjon, men den viktigste forklaringen er at bistandsbudsjettet har økt betydelig i perioden og var i 2019 på om lag 33 milliarder ifølge statsregnskapet. Programområdet for internasjonal bistand var dette året det niende største programområdet (programområde 06 Justissektoren var nr. 8 med ca. 42 milliarder). Økningen i norsk bistand skyldes at det i Norge er en bred politisk enighet om at 1 prosent av brutto nasjonalinntekt (BNI) skal benyttes til dette formålet [7].

Det er en rekke ting som påvirker utviklingen i bevilgninger over en så lang periode. Eksempelvis ser vi at ekstraordinære utbetalinger over bistandsbudsjettet i forbindelse med flyktningkrisen i 2015 og 2016 (som da oversteg 1 prosent) gir et hopp i kostnadsutviklingen som presenteres i figur 7. I 2014 ble om lag 3 milliarder kroner flyttet til KLDs budsjett (kap. 1482 Internasjonale klima- og skogtiltak), noe som gir en reduksjon i 03-midlene fra dette året.

<sup>7</sup> Kostnader knyttet til Utenrikstjenesten spesifikt beskrives i kapittel 5.



Figur 7: Utvikling i netto bevilgninger på programområde 02 og 03 i perioden 2005-2020. Tall fra DFØ.

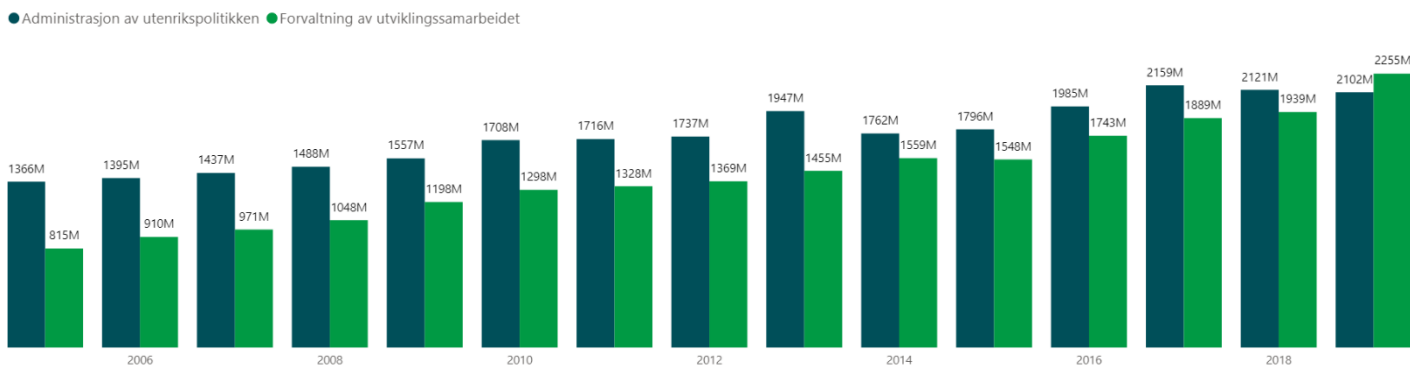
Begge programområdene er videre inndelt i følgende programkategorier (navn og bevilgning fra Prop. 1 S 2019):

- **02.00 Administrasjon av utenrikspolitikken (ca. 2,4 milliarder).** Kort forklart skal midler under dette dekke drift av utenrikstjenesten som går til å fremme norsk utenrikspolitikk, samt utenrikstjenestens kostnader knyttet til oppgaver som faller utenfor bistandsfeltet, for eksempel konsulære oppgaver. Dette finansieres over kapittel 100. Programkategori 02.00 har også to andre kapitler som skal finansiere regjeringens representasjon og kongefamiliens offisielle reiser i utlandet (hhv. om lag 50 og 10 millioner). Kapittel 3100 er tilhørende inntektskapittel hvor inntekter fra gebyrer og refusjon for spesialutsendingene (fra andre departementer) føres. Inntektene på dette kapitlet har vært på om lag 260 millioner de siste tre årene.
- **02.10 Utenriksformål (ca. 5,2 milliarder).** Programkategorien skal dekke kontingenter og økonomiske forpliktelser Norge har knyttet til internasjonale organisasjoner (1,8 milliarder) og EØS (2,8 milliarder). Den skal også dekke tilskudd og støtte som Norge gir for å fremme Norge og utenrikspolitiske satsinger (0,6 milliarder). Brorparten av disse midlene er dermed bundet opp gjennom Norges medlemskap i ulike organisasjoner og samarbeid. Under flere av disse kapitlene ligger det poster og midler som skal dekke forvaltning av tilskuddene, gjennomføring av arrangementer, kvalitetssikring, evalueringer, utredninger, større arrangementer, mv.<sup>8</sup>
- **03.00 Forvaltning av utviklingssamarbeidet (ca. 2,3 milliarder).** Likt som for 02.00 skal disse midlene dekke drifts- og forvaltningskostnader knyttet til bistandsmidlene. Tilskuddsordningene under programområde 03 forvaltes av UD, herunder utenriksstasjonene, samt Norad og Norec. Også Norfund forvalter enkelte tilskuddsmidler. Videre kan enkelte ordninger bli delegert til andre etater. [8] Programkategorien består av tre kapitler. Kapittel 140 skal finansiere Utenriksdepartementets kostnader (ca. 1,8 milliarder), mens kapittel 141 og 144 skal dekke henholdsvis Norads driftskostnader (ca. 300 millioner) og Norecs kostnader (ca. 54 millioner til drift og 142 millioner til utvekslingsordninger).
- **03.10 Utviklingssamarbeidet (ca. 32,1 milliarder).** Programkategorien omfatter bistandsmidlene som UD forvalter eller kanalisere gjennom multilaterale organisasjoner, globale fondsordninger og nasjonale og internasjonale frivillige organisasjoner. Store deler av dette forvaltes av Norad.

I hovedsak går altså programkategori 02.00 og 03.00 til det som enkelt kan omtale som drift av utenrikstjenesten og underliggende etater i UD.

Under disse to programkategoriene ser vi at det under bistandsområdet har vært en relativt høy vekst sammenlignet med det utenrikspolitiske området. Dersom man ser utelukkende på post 01 finner man at veksten har vært jevn fram til og med 2017, men at nettobevilgningene har ligget omtrent på det samme nivået (litt over 4 milliarder totalt på begge programområdene) siden det. Den reelle utviklingen i driftskostnader er vanskelig å beregne nøyaktig for utenrikstjenesten, da valutaendringer har en betydelig påvirkning på kostnadene ved utenriksstasjonene.

<sup>8</sup> Dette betyr i praksis at deler av midlene kan brukes for å dekke utenrikstjenestens driftskostnader knyttet til disse oppgavene. For å kunne gi et totalbilde av utenrikstjenesten har vi derfor i videre regnskapsanalyser valgt å inkludere personal- og driftskostnader i UD og uteapparatet som finansieres over alle postene under disse kapitlene. For 2019 dreier dette seg om personal- og driftskostnader på om lag 90 millioner kroner. Ifølge regnskapet har man ikke tilsvarende kostnader under 03.10.

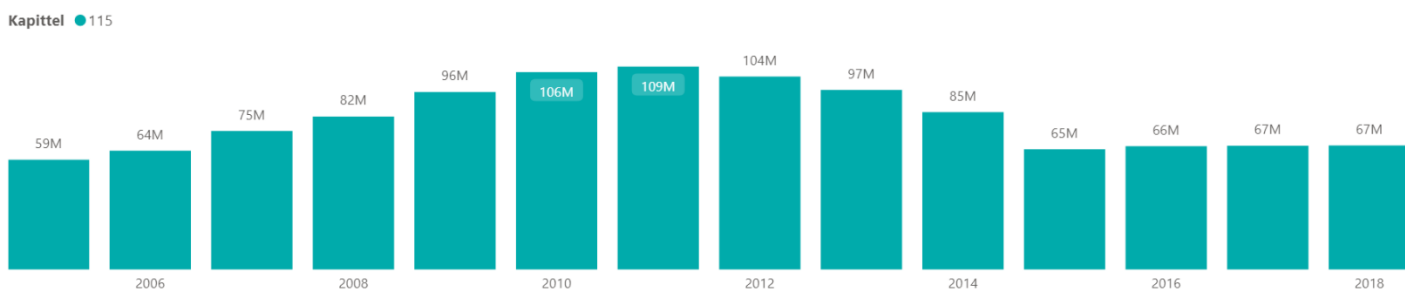


Figur 8: Utvikling i bevilgninger på programkategori 02.00 og 03.00 fra 2005-2019. Tall fra DFØ.

Områdegjennomgangen dreier seg hovedsakelig om kapitlene under programkategori 02.00 og 03.00. Disse midlene vil derfor utdypes nærmere gjennom rapporten. De videre beskrivelsene i dette kapittelet tar for seg de større trekkene med utgangspunkt i bevilgninger fra de siste femten årene, og med fokus på programkategori 02.10 og 03.10.

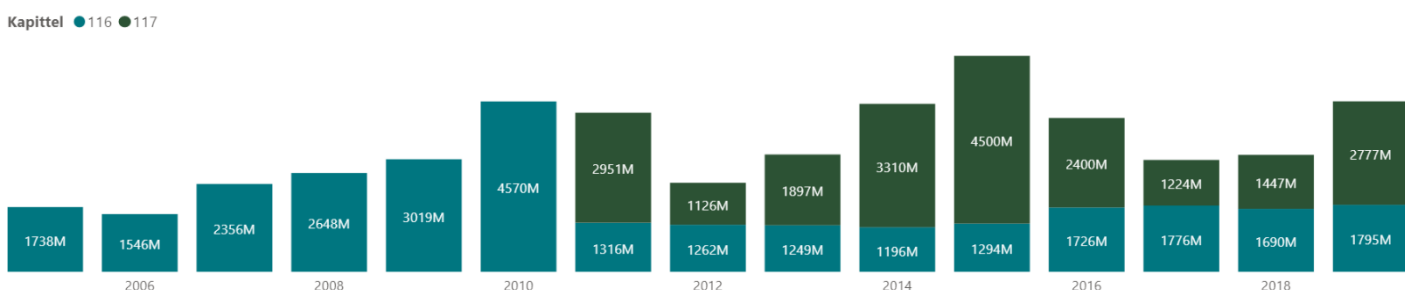
### Utenriksformål

Programkategorien for utenriksformål har gjennom de siste femten årene variert noe i hvilke formål midlene skal gå til, men har i all hovedsak forholdsvis lik. Kapittel 115 har hatt flere navn, men har hovedsakelig bestått av midler for nærings- og kulturfremme. I de siste statsbudsjettene har kapittelnavnet vært «Næringsfremme, kultur og informasjon». De siste femten årene har tildelingen over dette kapittelet til UD vært på mellom 50 og 117 millioner.



Figur 9: Bevilgninger over kapittel 115 i perioden 2005-2020. Tall fra DFØ.

Kapittel 116 og 117 har gjennom de siste femten årene byttet litt mellom hverandre. Den største delen av disse midlene har gått til EØS-finansieringsordningene. Dette skal dekke Norges bidrag til sosial og økonomisk utjevning i EØS og følger Norges forpliktelser gjennom EØS-avtalen. Det har i tillegg vært vesentlig midler som har gått til pliktige bidra og kontingenter til ulike internasjonale organisasjoner Norge er medlem av, og i perioden 2007-2012 noen midler til bilaterale samarbeidsprogrammer med Bulgaria og Romania. Disse to kapitlene utgjør hoveddelen av midlene under 02.10-området.

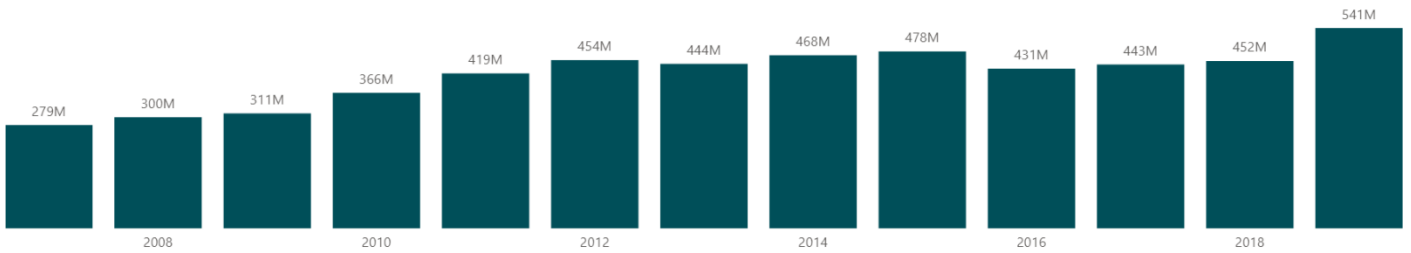


Figur 10: Bevilgninger over kapittel 116 og 117 i perioden 2005-2020. Tall fra DFØ.

Kapittel 118 omfatter andre utenrikspolitiske satsinger, og har variert noe over tid. Størstedelen (mellom 270-450 millioner) har hvert år gått til nordområdetiltak og samarbeid med Russland. Midlene har også gått til saksfelter som omhandler globale sikkerhetsspørsmål, nedrustning og ikke-spredning, klima og miljøtiltak, mv. Fra 2007 til 2020 har bevilgningene ligget i størrelsesordenen 280-550 millioner. Kapittel 119 var et lite kapittel som ga midler til formål knyttet til globale sikkerhetstiltak. Tildelingen på kapitlet var på 7-18 millioner i perioden 2014-2018.



Kapittel 118



Figur 11: Bevilgninger over kapittel 118 i perioden 2005-2020. Tall fra DFØ.

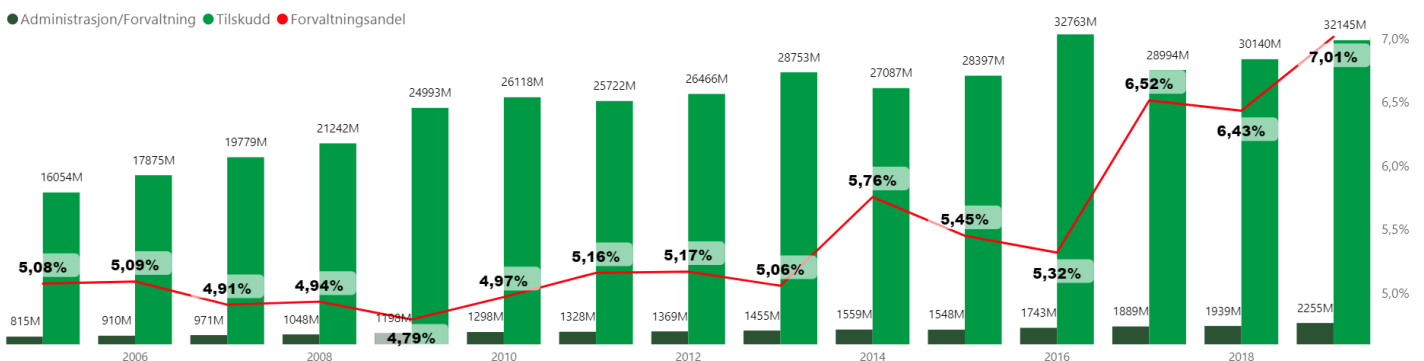
### Utviklingssamarbeidet

I 2017 ba Stortinget regjeringen om å restrukturere Utenriksdepartementets bistandsbudsjett. Årsaken til dette var at Stortinget ved flere tidligere anledninger hadde påpekt at den tidligere inndelingen gjorde det utfordrende å styre og kontrollere ressursbruken. Det ble derfor bedt om en «ny budsjettstruktur med en klarere og mindre overlappende fordeling av bistandsformål på de forskjellige budsjettkapitler og poster, supplert med indikative plantall for de utvalgte partnerlandene og sentrale bistandsmottakere.» [8] Utenriksdepartementet innførte fra og med 2019 en ny inndeling av bistandsbudsjettet, samt noen endringer også på programområde 02. Den nye budsjettstrukturen har ført til store endringer på budsjettet, som gikk fra en geografisk poststruktur til en mer tematisk inndeling. Totalt sett har antallet poster gått ned, noe som både skal forenkle og effektivisere styringen og forvaltningen av midlene.

I takt med veksten på bistandsbudsjettet som er illustrert i figur 7 har fokus på effektiv forvaltning av midlene økt. Et eksempel på dette har man i Stortingets anmodning til regjeringen, som beskrevet ovenfor. Utenriksdepartementet har videre gjort andre grep for å forsøke å effektivisere forvaltningen. I 2018-2019 ble eksempelvis ansvarsdelingen mellom Norad og UD vurdert, og det ble fra i 2020 gjort endringer i både departementet og i Norad som en del av Reform 2019 (se nærmere beskrivelse i kapittel 6.2.5).

Et annet trekk ved bistandsforvaltningen er at det har vært en ønsket dreining mot å gi mer bistand gjennom store organisasjoner som forvalter penger på vegne av mange land. Formålet med dette er å øke kvaliteten, da slike organisasjoner kan føre en større, mer helhetlig og mer slagkraftig bistandsforvaltning enn hva enkeltland kan gjøre. Ved å forvalte bistandspengene gjennom slike strukturer er det også et poeng å oppnå lavere forvaltningskostnader, da man kan utnytte stordriftsfordeler i vurdering, vedtak og oppfølging av midlene. Denne dreiningen kommenteres også av UD: «En økende andel av bistandsmidlene kanaliseres gjennom multilaterale organisasjoner og de store globale fondene. Dette er gjort både fordi det gir bedre resultater når giverne går sammen om større oppgaver, og fordi det er en mer effektiv måte å forvalte midlene på» [8].

Med dette bakteppet er det interessant å se forvaltningskostnadene knyttet til bistand opp mot den faktiske bistanden som er utdelt. En helt overordnet tilnærming vil være å se på de midlene som tildeles (03.10<sup>9</sup>) mot de midlene som skal finansiere forvaltningen (03.00). I figuren nedenfor har vi beregnet forvaltningsandelens andel av utdelte midler.



Figur 12: Utvikling av totale bevilgninger på 03.00 (mørkegrønn) og bistandsmidler (03.10/20/30/40/50) i perioden 2005-2019. Tall fra DFØ.

Figuren viser at andelen midler brukt på forvaltning relativt til utdelte midler, her kalt for forvaltningsandel, har økt betydelig fra 2005 til 2019. Det er store variasjoner i tallene, spesielt de siste årene. Noe av dette skyldes endringer i budsjettstrukturen, men en

<sup>9</sup> Tidligere år har disse midlene vært fordelt over flere programkategorier: 03.20, 03.30, 03.40, 03.50.

annen viktig årsak er at BNI og hvor mye av BNI som faktisk går til bistand hvert år varierer. Tallene tegner likevel et bilde av en negativ utvikling som er motsatt av det som er ønsket og villet. Ut fra de store, overordnede tallene som her er presentert trekker dette i retning av at norsk bistandsforvaltning ikke har lyktes godt nok med å effektivisere forvaltningen.

Med en ønsket utvikling mot mer bistand gjennom samarbeidsorganisasjoner og globale fond de siste årene vil det være nødvendig i det videre arbeidet i områdegjennomgangen å se nærmere på effektiviteten rundt bistandsforvaltningen.

## 3 Norske interesser og utviklingstrekk

Mens utenrikspolitikken tradisjonelt var dominert av bilaterale relasjoner har stadig mer av det utenrikspolitiske arbeidet de siste tiårene foregått innen multilaterale organisasjoner og fora. Med økende globalisering er det imidlertid kommet en stadig sterkere reaksjon i form av økt vektlegging av statlig suverenitet. Denne reaksjonen kan spores overalt, svakest i Europa selv om Brexit er et kraftfullt eksempel. Andre trender, som økt proteksjonisme, akselererende robotisering og frykt for globale virusutbrudd, trekker også i retning av en oppbremsing i globaliseringen. Selv om multilateralt diplomati fortsatt vil stå sterkt kan disse reaksjonene mot globalisering bety at Norges bilaterale diplomati må styrkes, samtidig som det for Norge vil være viktig å arbeide for å styrke og opprettholde det multilaterale systemet.

Globaliseringen vil bli mer differensiert, med svekket kraft der nasjonale interesser vokser frem, og styrket kraft der sammenfallende interesser eller globale kriser etablerer et skjebnefellesskap. Økt globalisering kan for eksempel innebære større behov for bistand til norske statsborgere i utlandet. Dette behovet forsterkes av global migrasjon, som innebærer at et økende antall norske borgere har dobbelt statsborgerskap og sosial tilknytning til steder utenfor Norge.

Samlet sett betyr dette at kompleksiteten i de utenrikspolitiske utviklingstrekk som UD må forholde seg til er økende. Det er snakk om en langtidstrend som organisasjonsmessig har bidratt til å utvide antallet saksområder UD arbeider med, og å etablere krav til tettere samarbeid med resten av sentraladministrasjonen. Det er ikke grunn til å tro at denne utviklingen vil reverseres, trolig vil heller innenriks- og utenrikspolitikken i enda større grad måtte sees i sammenheng. Dette får konsekvenser for organisering, samhandlingsformer og prioriteringer av oppgaver i norsk utenrikstjeneste.

I dette kapitlet redegjøres det for hvilke innen- og utenrikspolitiske drivere utenrikstjenesten vil måtte forholde seg til på mellomlang og lang sikt. Deretter redegjøres det kort for hva som er norske interesser, både generelt og innen konkrete saksområder. Videre pekes det på hvordan disse interessene påvirker innretningen av utenrikstjenesten, både når det gjelder geografisk tilstedeværelse og prioriteringer av saksområder. Sammen med kapittel 4 om de rettslige og politiske rammene for utenrikstjenestens virksomhet, vil dette være viktige premisser for de vurderingene av utenrikstjenesten formåls- og kostnadseffektivitet som skal gjøres i det videre arbeidet.

### 3.1 Globale og utenrikspolitiske drivere<sup>10</sup>

#### Verdensorden

Når vi kaller perioden fra 1949 til 1989 for Den kalde krigen, er det fordi konflikten mellom USA og Sovjetunionen var så grunnleggende at all annen utenrikspolitikk måtte sees i lys av den. Perioden 1989 til i dag var først preget av at USA fremstod som den eneste supermakt, og deretter av Kinas stadig sterkere rolle som USAs utfordrer. Kombinasjonen av at USA utfordres ikke bare av Kina, men også av andre stormakter, og at USA i stadig mindre grad er villig til å betale det det koster å opprettholde den liberale verdensorden og de institusjoner landet selv var sentral i å få på plass for sytti år siden, betyr at stormaktsrivaliseringen trolig kommer til å prege internasjonale relasjoner fremover. Det dreier seg imidlertid ikke om én spesifikk stormaktskonstellasjon, slik tilfellet var under Den kalde krigen, men om vekslende konstellasjoner. Mindre av samhandlingen mellom stater kommer trolig til å skje i regi av de multilaterale institusjonene som opprettholdt og i noen grad fortsatt opprettholder den liberale verdensorden, mens mer kommer til å skje bilateralt, både stormakter imellom og for andre stater.

Dette er en sterkt uønsket utvikling sett fra Norges side. Enhver liten og middelstor stat har all interesse av at mest mulig skjer multilateralt, i lovregulert form og i åpenhet. Dette er former der småstatens manglende militærmakt er en mindre hemsko og andre ressurser, så som eksportfortrinn, kunnskapsfordeler og spesialkompetanser, blir desto viktigere. Norges åpne økonomi og tradisjonelle alliansetilknytning er spesifikke faktorer som ytterligere tilsier at en multilateralt vektet verdensorden er å foretrekke.

Økt bilateralisering betyr en noe bremsert globalisering, men globaliseringen vil likevel fortsette. For UD er den viktigste konsekvensen av denne forskyvningen fra det multilaterale til det bilaterale at det blir enda viktigere å være på plass i enkeltland gjennom utenriksstasjoner. Samtidig er det en sentral norsk interesse å arbeide for at mest mulig skjer multilateralt. Konkret betyr dette at behovet for å styrke bilaterale ambassader og generalkonsulater, kvalitativt som kvantitativt, kommer i tillegg til et behov for å opprettholde og helst styrke delegasjoner.

<sup>10</sup> Dette kapitlet bygger på Fridtjof Nansens Instituttts mangeårige forskning innen internasjonale relasjoner, geopolitiske utviklingstrekk og diplomati.

Videre globalisering betyr per definisjon flere forbindelser mellom ikke-statlige aktører som krysser grenser. Gitt at norske ikke-statlige aktører deltar i denne utviklingen, hvilket er høyst sannsynlig, øker antall transnasjonale relasjoner der en norsk part deltar. Dette vil i sin tur at antall transaksjoner som det er UD's ansvar å tilrettelegge for, og i noen grad organisere, øker. UD har selv møtt denne utviklingen ved å sett opp et 24-timers krisesenter for norske borgere i utlandet, og ved å sentralisere visumutstedelse til fremmede borgere (knutepunktsordningen) og økt outsourcing av deler av utlendingsfeltet.

### Regionalt

Også i Europa har de bilaterale relasjonene fått større betydning, tidligere i takt med utvidelse av EU, som førte til økt behov for å bygge allianser med ulike grupper land for å øke sjansene for gjennomslag for norske interesser. I det siste har de bilaterale relasjonene fått større betydning, blant annet av det motsatte gjennom Storbritannias EU-utmelding. Storbritannias uttrede fører først og fremst til at relasjonene mellom Norge og Storbritannia ikke lenger rammes inn av en EU/EØS-kontekst, men må bygges bilateralt. Det er heller ikke umulig at andre land vil kunne forlate EU, hvor friksjonene kanskje er størst mellom unionen og land som Ungarn, Polen og Hellas. Mønsteret så langt har imidlertid vært at EU har kompensert for både utvidelse og utmeldelse med å øke integrasjonen, ikke svekke den. Viktigst er imidlertid at Russland systematisk har unnlatt å gå inn i multilaterale, bindende sammenhenger, samtidig som landet opptrer tiltagende pågående. Dermed forblir Russland en bilateral utfordring både for EU og for de europeiske landene som står utenfor. Gitt USAs synkende interesse for Europa generelt, og NATO spesielt, dreier vår regions politikk seg først og fremst om det bilaterale forholdet mellom et militært svakt og økonomisk sterkt EU på den ene siden, og et militært sterkt og økonomisk svakt Russland på den annen. (Den nye administrasjonen i USA synes imidlertid å kunne føre til en endring i amerikansk politikk knyttet til multilateralt samarbeid.)

Dette er en utfordrende situasjon for Norge, som deler grense med Russland og er ikke-EU-medlem, og dermed lett kommer i skvis mellom regionens to stormakter. Ekstra utfordrende blir det av at USAs interesse for Europa og for forholdet EU/Russland er dalende, både fordi USA er mindre engasjert internasjonalt generelt, og fordi deres overordnede fokus er forholdet til Kina, ikke forholdet til EU/Russland. Norges overordnede interesse er å unngå å bli sittende alene med Russland i nord. UD balanserer allerede den avskrekking som ligger i NATO-medlemskap og tett sikkerhets- og forsvarspolitisk samarbeid med EU, med beroligelse. Tidligere ble dette ofte omtalt som kaldkrigsformulaet.

For UD blir hovedutfordringen å binde Norge til forpliktende samarbeid og allianser med partnere som kan gjøre det mulig å balansere Russland i nord. Den angloamerikanske orienteringen som har vært helt dominerende de siste sytti år, må i stadig større grad kompletteres med et kontinentalt fokus på EU, og spesielt på Berlin og Paris. Norges posisjon utenfor EU og NATOs svekkelse betyr at dette arbeidet sluker store og økende diplomatiske ressurser, først og fremst politisk, men med en stadig mer uryddig handelssituasjon også i noen grad økonomisk. I likhet med forskyvninger i verdensordenen, peker forskyvninger i regionen mot at uteapparatet må opprettholdes, og helst styrkes.

### Norges nærområder

Mens Norges forhold til Russland under den kalde krigen først og fremst var innrammet av verdensordenen, ble bilaterale forbindelser på en rekke områder senere et viktig trekk. Institusjoner for bilateralt samarbeid ble etablert på et tidspunkt da øst-vest-relasjonene var preget av avspenning. Russlands politikken fikk også flere interessenter innenriks. I en mer spent atmosfære kan det være vanskeligere å forfølge norske interesser på det bilaterale plan og spillerommet for ytterligere bilaterale fremstøt virker begrenset, inkludert støtte til transnasjonale forbindelser mellom ikke-statlige aktører som Norge lenge satsset på. Samtidig gir russiske utfordringer mot norsk suverenitetshevdelse, blant annet på og omkring Svalbard, et behov for å aktualisere Norges sikkerhetspolitiske forankring. Balanseringen av alliansehensyn med ønske om å bevare gode samarbeidsrelasjoner der det er mulig kan bli en krevende oppgave hvis spenningen fortsetter å øke.

### 3.2 Norske interesser i utlandet<sup>11</sup>

Norske interesser kan grupperes på mange forskjellige måter som har betydning for prioriteringer i og organiseringen av politikken. De kan være sterke eller svake, entydige eller konfliktfylte, direkte eller indirekte. Man kan også skille mellom norske interesser som bidragsyter til en bedre verden – et kollektivt gode – og snevrere norske interesser. Norge har stor interesse av prosesser internasjonalt, men det er ikke alle prosesser Norge realistisk kan påvirke. Nedenfor følger en kort gjennomgang av interessetyper og interesser på områder som står sentralt i norsk utenrikspolitikk.

<sup>11</sup> Dette kapitlet er i stor grad basert på Fridtjof Nansens Institutt's mangeårige forskning innen internasjonale relasjoner, geopolitiske utviklingstrekk og diplomati.

### Systeminteresser på multilateralt og bilateralt plan

Norske interesser er ikke bare saksspesifikke. Norge har også interesser på systemnivå. For et lite land som Norge er det viktig at det finnes et velsmurt multilateralt system fordi det gir bedre sikring av norske saksspesifikke interesser. I meldingen til Stortinget om Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid fra 2019 er det uttrykt slik: «Vi må stille opp og ta vår del av ansvaret for å støtte en internasjonal orden som har tjent Norge vel» [9]. Systemet omfatter internasjonale organisasjoner, regler og konferanser som bidrar til global styring. På et overordnet nivå er det i Norge også bred enighet om at det multilaterale systemet er viktig for å sikre et globalt fellesgode – fred og stabilitet.

Også på det bilaterale plan har Norge systeminteresser, herunder at det finnes kanaler for kommunikasjon og forhandlinger som kan brukes den dag det er behov for det. Det kan dreie seg om faste representasjoner i utlandet, men også om avtaler og samarbeidsorganer som utgjør en plattform for å møtes, nesten uavhengig av sak eller ytre omstendigheter.

Selv om systemene egentlig er midler og ikke mål, er interessen knyttet til dem så fundamental at de også må betraktes som mål. I praksis vil henblikk til systemet og fokus på konkrete saker gå parallelt. I meldingen til Stortinget om Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid er dette formulert som følger: «Vi må prioritere de aller mest betydningsfulle sakene for Norge og bruke ressurser der det er mulig å påvirke og reformere institusjonene slik at de fungerer mest mulig i tråd med våre interesser...» [9].

Mens fagmyndigheter kan forventes å ha spisskompetanse på sine respektive ansvarsområder, er det også behov for en systemkompetanse, kjennskap til hvordan det multilaterale systemet virker og bredden og funksjonsmåtene i relasjonene til andre land. Det er naturlig å tenke seg at denne kompetansen vil ligge i utenriktjenesten, med spesialkompetanse på enkelte områder. Diskusjonen om hvor kompetanse bør ligge er imidlertid et tema som i stadig økende grad kan utfordres, for eksempel som følge av at de andre fagdepartementene har mer og mer direkte kontakt med de internasjonale organisasjonene.

### Egeninteresse vs. kollektive interesser

Et aspekt av globaliseringen er at skillet mellom egeninteresser og kollektive interesser er blitt mer utydelig. Utvikling i land langt fra Norge kan få betydning også for det som skjer hos oss. Interesse for hvordan det går andre steder kan derfor begrunnes som en egeninteresse, selv om for eksempel utviklingshjelp i utgangspunktet kan fremstå som kollektive interesser. Dette var et sentralt poeng i meldingen til Stortinget fra 2009 om hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk: «Betydelige deler av det som normalt er blitt betraktet og drøftet som myke eller «altruistiske» deler av utenrikspolitikken bør oppgraderes som sentrale områder for å ivareta norske interesser. Vi må erkjenne hvordan kompetanse innenfor fredsbygging, samfunnsutvikling og internasjonal organisering er blitt viktige interesseressurser. Norges primære samfunnsmessige interesser kan i dag bare i begrenset grad ivaretas ved å forvalte nasjonale grenser mot omverdenen, og har i hovedsak å gjøre med den norske statens evne til å ivareta globale rammevilkår og tilpasse det norske samfunnet til disse» [10].

### Interesser hjemme og ute

Globalisering innebærer at en rekke forhold som tidligere var betraktet som interne nå påvirkes sterkt av hva som skjer utenfor landets grenser. Det innebærer for eksempel at et felt som distriktpolitikk som tidligere var et nasjonalt domene nå må utformes i henhold til internasjonale regler. Implikasjonen er at det må være systemer som på den ene siden formidler de internasjonale rammebetingelsene til nasjonale beslutningstagere og på den andre sider kanaliserer og representerer de norske interessene i internasjonale fora.

### Interessekonflikter og behov for balansering

Norske interesser er ikke alltid forenlige. Det som presenteres som en nasjonal interesse kan stå i motstrid med en annen interesse. Noen interesser, særlig på næringsiden, har sterkt innslag av sektorinteresse, som lett kan komme i konflikt med andre sektors interesser. I forholdet til utlandet må det være en fellesinteresse å virke konsistent og balansert. Det setter krav til en representasjon i utlandet som må ha tverrgående kunnskap om saks- og sektorinteresser i Norge og evne til å se forholdet mellom dem. Dette er også elementer av betydning for Norges generelle omdømme.

## 3.3 Norske saksinteresser

### 3.3.1 Utviklingspolitikk

Norges interesse i internasjonal utvikling har dels en verdibegrunnelse, men kan også begrunnes i egeninteresse: «Å arbeide for å redusere nød og lidelse i verden er både i tråd med våre grunnleggende verdier og i vår egen interesse. Sosial og økonomisk utvikling i andre land gjør verden mer stabil og er positivt for norsk økonomi, sikkerhet og velferd» [9].

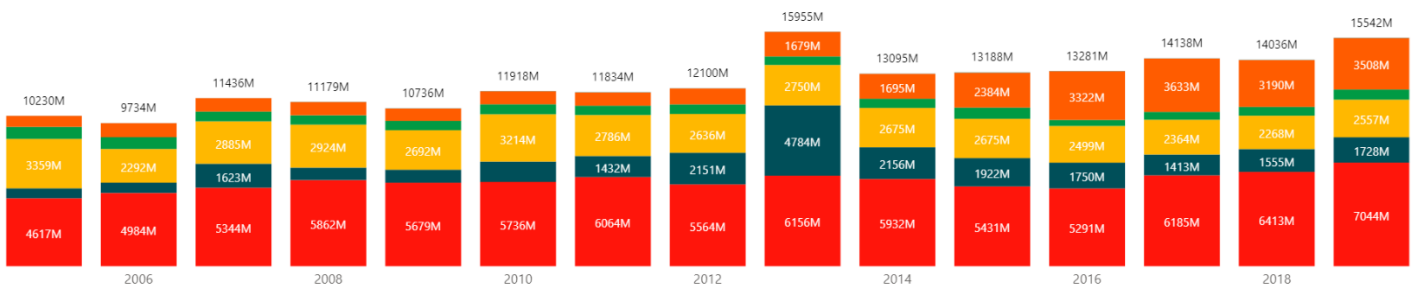
Ved siden av å fordre både saks- og områdekompentanse, er det enighet om og ønsket å dreie mer av innsatsen gjennom multilaterale samarbeid. Å utnytte de internasjonale organisasjonenes arbeid vil være en mer effektiv måte å fremme norsk utviklingspolitikk på.

Multilaterale og bilaterale kanaler spiller imidlertid ulike roller og skal utfylle hverandre. «De multilaterale organisasjonene har større ressurser, bredere kompetanse og mer omfattende tilstedeværelse enn Norge kan ha bilateralt. Med sitt globale nærvær kan organisasjonene arbeide for at ingen utelates. FN har legitimitet til å utvikle internasjonale normer og standarder og til å støtte medlemslandene i gjennomføringen av internasjonale avtaler og rammeverk samt oppfølging og rapportering» [9]. Noen må derfor kjenne til de multilaterale institusjonene og hvordan de kan benyttes til formålet.

Utviklingspolitikkenes grenseoppgang til næringsfremme kan være en utfordring (se kapittel 3.3.9).

Dersom man ser på de finansielle midlene Norge har gitt til bistand som er geografisk rettet, er største summene gitt til Afrika, Midtøsten og Asia – i denne rekkefølgen. I løpet av de siste ti årene, har imidlertid en stadig større andel av bistanden gitt til tematiske områder. 2008 var siste år andelen geografisk rettede midler var større enn det som ikke var geografisk rettet.

Verdensdel ● Afrika ● Amerika ● Asia ● Europa ● Midtøsten ● Oseania ● Totalt



Figur 13: Norske bistandsmidler de siste 15 årene fordelt på verdensdel. Kilde: Norad.no, Norsk bistand i tall.

### 3.3.2 Menneskerettigheter, demokrati og likestilling

Arbeidet for menneskerettigheter globalt anses som en norsk interesse fordi menneskerettigheter er en sentral norsk verdi, men også fordi det er i norsk egeninteresse: «...respekt for menneskerettighetene forebygger konflikt og fremmer utvikling» [9]. Norges interesse i å fremme demokrati begrunnes på samme måte. Fremme av likestilling og kvinners rettigheter handler også om norske verdier og interesser, og har blant annet betydning for bærekraftig utvikling. Menneskerettigheter, demokrati og likestilling kan være sensitivt i noen land og kan komme i konflikt med interessen av gode bilaterale forbindelser med enkeltland.

Mye av dette arbeidet fra Norges side skjer mot, eller gjennom, mellomstatlige og ikke-statlige internasjonale organisasjoner, både i form av å fremme disse interessene i ulike fora og i form av vesentlige finansielle bidrag til organisasjoner som arbeider for disse verdiene. De viktigste globale aktørene er ulike byrå og organisasjoner under FN-paraplyen, samt en del internasjonale frivillige organisasjoner («INGO-er»). Regionalt er også mellomstatlige organisasjoner sentrale, gjennom arbeid i eksempelvis Europarådet og OSSE. Bilateralt bidrar Norge med økonomisk støtte eller faglig bistand i utvalgte land, og gjennom bilaterale dialog. I dag gjelder dette Indonesia, Sør-Afrika, Angola og Russland.

### 3.3.3 Fred og forsoning

Feltet kan defineres som bistand i prosesser som ikke berører Norge direkte, utover den interessen Norge har av fred og stabilitet generelt. Norges interesse for bidrag til freds- og forsoningsarbeid er dels verdibasert, men kan også i en del tilfeller sees om en del av sikkerhetspolitikken. Norge har også en instrumentell interesse av å være involvert i prosesser som tillegges stor betydning internasjonalt og der norsk innsats vurderes positivt. Det øker Norges kontaktflater og kan virke som døråpner overfor viktige land [10].

Selv om norsk innsats i hovedsak antas å utgjøre et utenrikspolitisk aktivum for Norge, kan det være tilfeller hvor det påløper utenrikspolitiske kostnader i form av forverrede forhold til en av partene eller til tredjeland. Kjennskap til det bredere utenrikspolitiske bildet kan forebygge slike utfordringer.

Det norske fred- og forsoningsarbeidet Norge har utført i Midtøsten har fått mye oppmerksomhet. Men Norges engasjement i fredsprosesser de siste 30 årene har også funnet sted mange andre steder, eksempelvis i Sri Lanka, Colombia, Nepal, Sudan og Guatemala [11].

### 3.3.4 Humanitære spørsmål

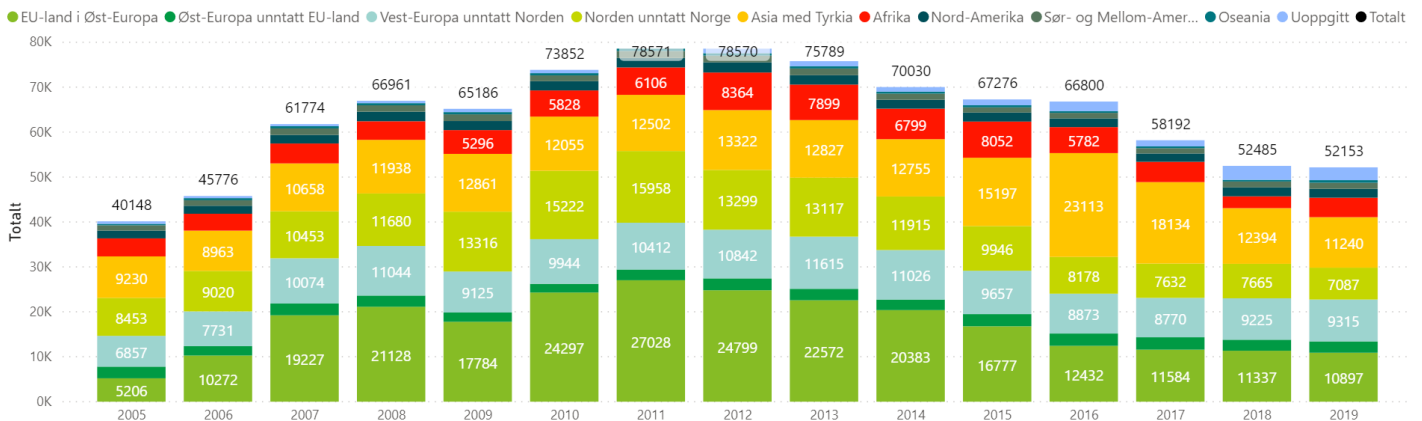
Kjernen i humanitær innsats er å redde liv, lindre nød og ivareta menneskers verdighet i humanitære kriser [10]. Dette er et verdispørsmål, men Norge har også interesser i å bistå for å hindre konsekvenser for Norge av nød i andre land. De humanitære prinsippene (humanitet, nøytralitet, upartiskhet og uavhengighet) ligger til grunn for Norges humanitære innsats [12]. Målet for innsatsen skal rettes inn mot humanitære behov og i så måte avgrenses mot andre politikkområder. Samtidig vil samspillet særlig med innsatsen for utvikling og fredsbygging være viktig for å bidra til å forebygge framtidige humanitære kriser. Det multilaterale systemet er sentralt også på det humanitære området, men det vil bare være en av mange utfordringer å til enhver tid forstå hvordan dette systemet skal virke mest mulig effektivt for å respondere på - og forebygge kriser.

### 3.3.5 Migrasjon

Også på migrasjonsfeltet ligger humanitære interesser i bunn. Norge har samtidig også interesser i hvordan internasjonal flyktning- og migrasjonspolitikk utformes og utføres av hensyn til konsekvensene for Norge: «Regjeringen støtter og bidrar aktivt til europeiske tiltak for at migrasjon skal foregå i kontrollerte og regulerte former, og at det skal komme færre migranter uten beskyttelsesbehov eller annet grunnlag for lovlig opphold» [9]. Koblingen mellom justisfeltet innenlands og Norges folkerettslige forpliktelser er åpenbar. Samtidig er dette et svært dynamisk felt hvor behov for oppdatert kunnskap og løpende kontakter med andre land (spesielt Schengen) og internasjonale organisasjoner er påtrengende.

### Innvandring til Norge

Innvandringen til Norge har variert mye gjennom historien, både i antall og i innvandringsgrunn. I perioden 2005-2019 kom det totalt 950 000 innvandrere (bruttoinnvandring), færrest i 2005 med ca. 40 000 og flest i 2011 og 2012 med nesten det dobbelte. En betydelig andel i midten av perioden har vært arbeidsinnvandrere, spesielt fra Polen og andre land i Øst-Europa [13]. Innvandring fra Europa i sin helhet har ligget på om lag 50-70 prosent i hele perioden, mens nest flest innvandrere har kommet fra Asia med ca. 16-31 prosent per år (med unntak av 2016 hvor det var 35 prosent). Innvandrere fra Afrika har utgjort 5-12 prosent.



Figur 14: Innvandring til Norge i perioden 2005-2019 per verdensdel. Kilde: SSB, tabell 10677 Innvandring etter landbakgrunn.

Ser man på hvilke enkeltland innvandrerne kommer fra, ser man at nesten 40 prosent av all innvandring de siste 15 årene kommer fra fem land: Polen, Sverige, Litauen, Danmark og Tyskland. Gjør man samme beregning for hver femårsperiode, finner vi at de fem øverste landenes andel av den totale innvandringen til Norge har gått gradvis ned fra 44,3 prosent i 2005-2009 til 32,5 prosent i 2015-2019. Dette indikerer at innvandring til Norge blir mer diversifisert. I vedlegg A3 ligger det oversikt over de 20 landene med flest innvandrere til Norge.

### 3.3.6 Klima- og miljøpolitikk

Norge har åpenbare interesser i løsning, reduksjon eller forebygging av grenseoverskridende miljøproblemer. Klimautviklingen truer direkte vilkårene for samfunnet i Norge på sikt og indirekte på kortere sikt gjennom internasjonal konflikt og migrasjon utløst av klimaendringer. Andre internasjonale miljøproblemer berører Norge i ulik grad direkte, men alle gjør det indirekte i større eller mindre grad.

Konflikt oppstår med Norges interesse som energiproducent i den grad den totale tilgangen på fossilt brensel anses som en del av klimaproblemet. Dessuten kan oppfyllelse av utslippsforpliktelser støte mot økonomiske sektorinteresser, noe som også er tilfelle i de fleste andre land. Norge har interesse av å bidra til internasjonale systemer som demper klimaproblemet uten å redusere effektiviteten i tiltakene.



Norge engasjerer seg globalt for miljø og klima. Mye av aktiviteten og tiltakene går gjennom FN-systemet og andre multilaterale organisasjoner som EU/EØS, OECD og utviklingsbankene. Det bilaterale arbeidet er hovedsakelig knyttet til Norges skog- og miljøinteresser, hvor det innen førstnevnte primært er i Sør-Amerika og i Øst-Asia, men også i Afrika. Norge har også bilaterale miljøsamarbeid med Kina, India, Sør-Afrika og USA.

### 3.3.7 Sikkerhetspolitikk

Sikkerhetspolitikk hører til en stats grunnleggende interesser og defineres slik av regjeringen: «Sikkerhetspolitikkenes hovedmål er å ivareta Norges suverenitet, territorielle integritet og politiske handlefrihet» [14]. Dette er en tradisjonell og snever definisjon. Mange opererer med et utvidet sikkerhetsbegrep som omfatter samfunnssikkerhet, økonomisk sikkerhet, miljø sikkerhet og menneskelig sikkerhet. Selv om et slikt utvidet begrep gir analytisk mening ser vi det som mest hensiktsmessig å bruke den snevrere definisjonen knyttet til områdegjennomgangen av utenrikstjenesten.

Foruten å forfølge spesifikke saker som faller inn under begrepet, for eksempel avgrensning av maritime soner og militær alliansebygging, handler sikkerhetspolitikk om å se de sikkerhetspolitiske implikasjonene av politikk på en rekke områder. Dette betinger meget god kjennskap til internasjonale forhold og hvordan Norge oppfattes i utlandet.

Multilateralt sikkerhetspolitisk samarbeid er viktig for et lite land som Norge, hvor organisasjoner som FN, NATO og OSSE er de mest sentrale. Norge har mange bilaterale samarbeid på dette området. Dette håndteres av flere aktører i tillegg til UD, eksempelvis FD, Forsvaret, Etterretningstjenesten, JD, PST og NSM.

### 3.3.8 Nordområdepolitikk

Nordområdepolitikk omfatter både innenrikspolitikk og utenriks- og sikkerhetspolitikk i nord. Overordnede mål i nordområdepolitikken er å opprettholde ro og stabilitet i nord og bidra til bærekraftig forvaltning og økonomisk utvikling, multilateralt samarbeid og respekt for internasjonal lov. Nordområdene omfatter i denne sammenheng land og havområdene fra Sør-Helgeland i sør til Grønlandshavet i vest og Petsjorahavet i Øst. Arktis defineres som hav- og landområdene mellom Nordpolen og polarsirkelen.

Det er økende internasjonal oppmerksomhet om Arktis. Dette henger blant annet sammen med økt geopolitisk spenning og klimaendringer. Blant annet har Kina de senere årene økt sin oppmerksomhet om Arktis, og har blitt en stadig større aktør, til tross for at de ikke er et arktisk land [15].

### 3.3.9 Nærings- og handelspolitikk

Næringspolitikk dreier seg om å sikre gode rammevilkår for offentlig og privat sektor med et mål om økt verdiskaping. Som en liten, åpen økonomi er Norge avhengig av både eksport og import og av deltagelse i internasjonale produksjonsprosesser, tilgang til utenlandsk kompetanse og kapital. Av dette følger at staten har interesse av å fremme norsk næringsliv i utlandet.

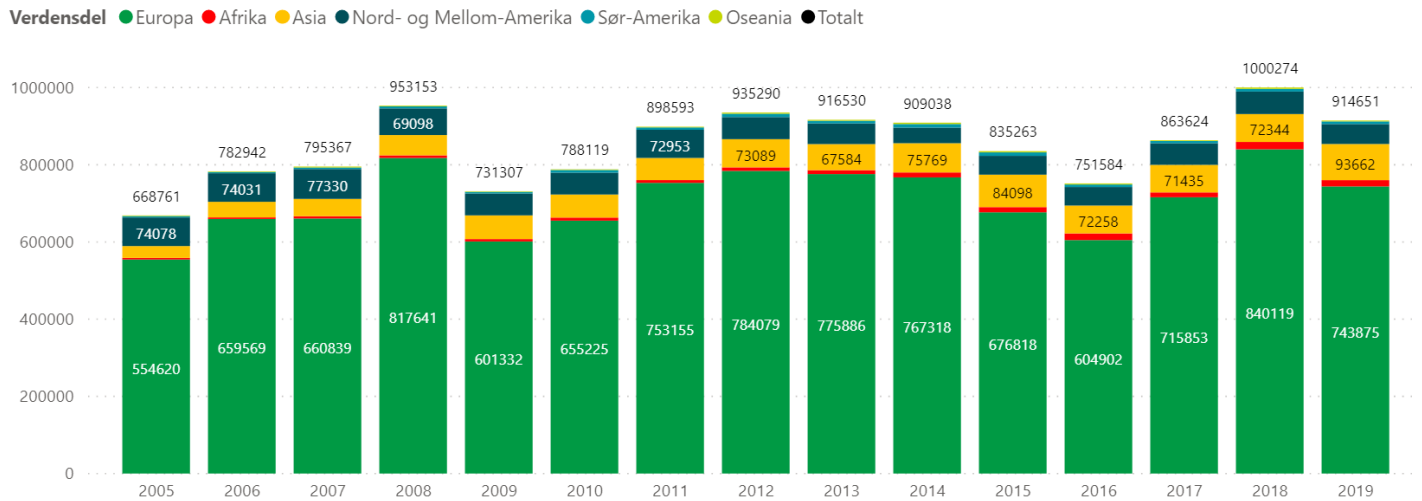
På dette feltet kan det oppstå anklager om forskjellsbehandling av norske næringsinteresser. En annen utfordring er forholdet til andre deler av norsk engasjementspolitikk eller utviklingspolitikk. Det er ikke politisk enighet om norsk utviklingsbistand også bør tilgodese norske næringsinteresser. Et annet eksempel er Olje for utvikling-programmet, for institusjonell oppbygging i land der Norge også hadde næringsinteresser [10].

Næringspolitikken er tett knyttet til handelspolitikk. På dette området har Norge på den ene siden «interesse av bedre adgang til utenlandske markeder for de fleste norskproduserte varer og tjenester, og åpenhet for import av varer og tjenester som vi har behov for fra utlandet, og på den andre siden ønske om å skjerme enkelte produksjonssektorer» [10]. Dette dilemmaet er velkjent. Igjen er kunnskap om og avveining av interesser nødvendig. Dette er meget politiserte spørsmål hvor handlingsrommet til Norges forhandlere er begrenset.

### Norsk eksport og import

Europa er utvilsomt Norges viktigste eksport- og importmarked. I tillegg er Kina, USA, Sør-Korea, Canada, Japan og Brasil spesielt viktige handelspartnere.

Vareeksport utgjør den aller største delen av norsk eksport. Vareeksporten deles ofte i to hovedkategorier. Eksport av råolje, naturgass og kondensater, samt skip og oljeplattformer utgjør til sammen den største andelen av norsk vareeksport de siste tiårene. «Alt det andre» omtales ofte som fastlandseksport. I figuren nedenfor vises norsk vareeksport på verdensdeler i perioden 2005-2019.

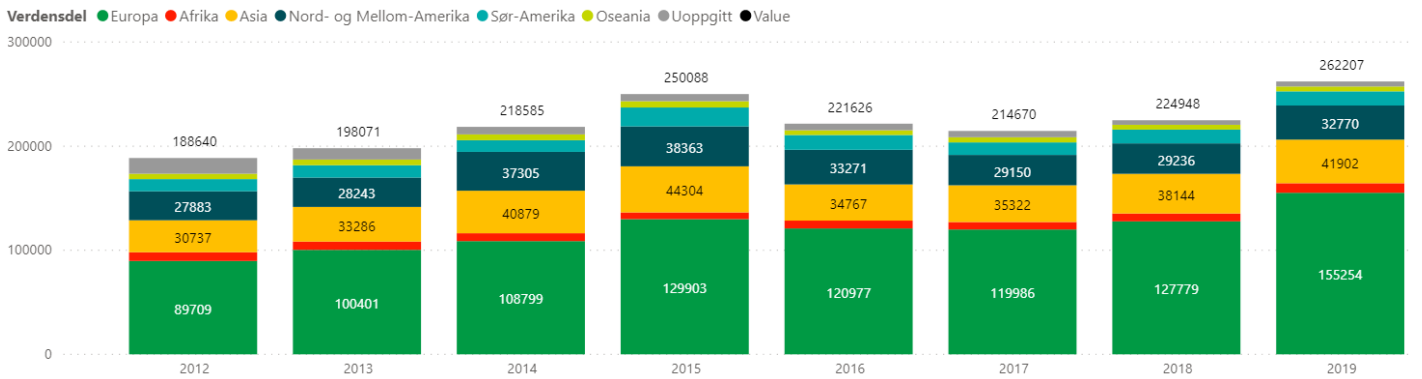


Figur 15: Norsk vareeksport i perioden 2005-2019 fordelt på verdensdeler. Tall i millioner kroner. Kilde: SSB, tabell 08804 - Import og eksport av varer, etter handelsområder, verdensdeler og land.

Fastlandeksporten har økt i andel av total norsk eksportverdi de siste årene, mye på grunn av en lav oljepris, men vil på sikt trolig bli viktigere. SSB anslår at petroleumsnæringen vil nå en topp i eksporten i 2024, og at den gradvis vil falle mot 2050 [16]. Dette betyr at fastlandeksporten må øke for å kompensere, det anslås i samme rapport at den må vokse med om lag 150 prosent fram til 2040.

Ser man på geografisk fordeling av de to kategoriene, finner man at 95 prosent av eksportverdien fra petroleumsnæringen kom fra handel med europeiske land i 2019. Fastlandeksporten er også hovedsakelig i Europa, men utgjorde samme år hele 85 prosent av all eksport utenfor Europa. Se figur 44 og figur 45 i vedlegg A3.

Fordelingen av norsk tjensteeksport på de ulike verdensdelene er ganske lik, som vist i figuren nedenfor.



Figur 16: Norsk tjensteeksport i perioden 2012-2019 fordelt på verdensdeler. Tall i millioner kroner. Kilde: SSB, tabell 10193 - Utanrikshandel med tenester for ikke-finansielle foretak, etter import/eksport, verdensdel, statistikkvariabel og kvartal.

Som importnasjon er Norge i større grad avhengig av handelspartnere utenfor Europa. Etter Sverige og Tyskland, er Kina og USA de landene vi importerer mest fra. Litt lengre ned på listen finner vi land som Sør-Korea og Canada.

### Næringsfremme

Begrepet omhandler norsk statlig innsats for å fremme norsk næringsliv i utlandet. For å lykkes med å få innpass i attraktive eksportmarkeder må det som regel brukes store ressurser på markedsforståelse, markedstilgang og formelle prosesser i land med fremmede kulturer og juridiske rammer. Næringsfremme kan både gjøres på vegne av enkeltbedrifter og næringer. Innsatsen er hovedsakelig konsentrert om Europa, USA og Asia.

### 3.3.10 Enerkipolitikk

Siden energi utgjør en svært viktig del av norsk økonomi, er det av stor interesse å sikre verdiskapningen i sektoren gjennom gode handelsforbindelser og markedsadgang. Men siden staten ikke selv står som selger av norsk olje og gass dreier seg om mer generelle

regler. Forholdet til norsk klimapolitikk er blitt stadig mer følsomt. Inngående forståelse av interessene på begge områder er derfor nødvendig for UD. Begge elementer er viktige for Norges internasjonale omdømme.

EU/EØS-samarbeidet og OECD spesielt er viktige institusjoner i forbindelse med norske energiinteresser, i tillegg til store globale samarbeid (som IEA og IRENA). De nære områdene, spesielt med naboland man har felles infrastruktur med, er spesielt viktige og det er her utstrakt bilateralt samarbeid og kontakt.

### **3.3.11 Maritime- og fiskeriinteresser**

En del av de maritime interessene er knyttet til sikkerhetspolitikken, nemlig beskyttelse av norske rettigheter innenfor sjøterritoriet, økonomisk sone og kontinentalsokkel. Men som havnasjon strekker interessene seg også utover dette og til betingelsene for skipsfarten og havnæringene internasjonalt. Siden fiskeribestandene er grenseoverskridende har Norge interesse av at andre land fører en forsvarlig ressursforvaltningspolitikk og at det samarbeides om utnyttelsen.

Særlig i fiskerispørsmålene er kombinasjonen av havrett og ressurskunnskap en avgjørende kompetanse.

### **3.3.12 Økonomisk politikk**

Interessene knyttet til den økonomiske politikken er helt grunnleggende. Politikken skal skape grunnlag for økonomisk utvikling (vekst), men i økende grad er det lagt inn tilleggsfunksjoner. Politikken skal også forhindre eller dempe uheldige miljømessige eller sosiale konsekvenser av veksten. På det utenrikspolitiske plan dreier det seg om å utvikle og vedlikeholde systemer for internasjonal handel og finans som ivaretar de grunnleggende interessene. EU, og Norges tilgang til det indre marked gjennom EØS-avtalen, er særlig viktig for norsk næringslivs deltakelse og konkurransevilkår.

Igjen ser man at økonomiske interesser ikke kan forfølges ensidig. De må avveies mot andre interesser og hensyn. Slike avveininger skjer selvfølgelig i politikkkutformingene hjemme, men også i gjennomføringen i multilaterale og bilaterale fora.

### **3.3.13 Kultur**

Statens interesse for kultur har dypst sett å gjøre med kulturens rolle i en dynamisk samfunnsutvikling. Internasjonalt kulturfremme handler om å skape muligheter for norsk kulturliv til å vokse og utvikle seg ut over Norges grenser, testes i kulturelle markeder utenfor Norge, og dermed styrkes. Fremme av norsk kultur i utlandet er instrumentelt for å vedlikeholde og etablere en identitet og synlighet for landet. Kultur kan imidlertid også ha en mer konkret funksjon som kontaktskaper. Noe som i utgangspunktet ser ut som utelukkende positivt kan slå tilbake dersom det norske kulturbidraget ikke passer i mottagerlandet. God kjennskap til mottagerlandets kultur må være en forutsetning for slike tiltak.

Det institusjonaliserte norske kultursamarbeidet er primært regionalt og i våre nærområder, og det arbeides spesielt gjennom en rekke EU-programmer og -organisasjoner, samt gjennom bilaterale og flerlaterale samarbeid med våre nærmeste naboer (norsk-russisk kultursamarbeid og Barentssamarbeidet). Norge har også noen interesser som knytter seg til enkeltland.

## 4 Overordnede styrings- og rammebetingelser

Dette kapittelet gir et bilde av de rettslige og politiske rammene for utenrikstjenestens virksomhet. Rammebetingelsene gir sentrale føringer for innretningen av norsk utenrikstjeneste, og er dermed et viktig bakteppe for dagens organisering, oppgaveportefølje og samordningsmekanismer. Først presenteres de juridiske rammene for utenrikstjenestens virksomhet, som dels er fastsatt gjennom internasjonale konvensjoner og avtaler og dels gjennom norsk lovgivning. Deretter redegjøres det for politiske prioriteringer og styringssignaler som gir rammer for utenrikstjenestens arbeid. Ettersom utenrikstjenestens mål og prioriteringer i stor grad blir til gjennom politisk styrte prosesser vil de til enhver tid gjeldende politiske prioriteringene måtte gjenspeiles i utenrikstjenestens virksomhet. Det har i hovedsak vært bred partipolitisk enighet om prinsippene for norsk utenrikspolitikk, men ulike regjeringskonstellasjoner vil likevel ha ulike prioriterte områder. De til enhver tid gjeldende politiske rammebetingelsene vil slik kunne påvirke hvordan utenrikstjenesten organiseres, samhandler med andre og legger opp arbeidsprosessene for å være best mulig i stand til å løse de politisk satte målene.

### 4.1 Lover, regler, konvensjoner

Utenrikstjenestens virksomhet skjer i tråd med internasjonalt fastsatte rammer. Særlig sentralt står de to Wien-konvensjonene om henholdsvis diplomatisk og konsulært samkvem. Wien-konvensjonene kan sies å sette de overordnede diplomatiske rammebetingelsene for norsk utenrikstjeneste.

Wien-konvensjonen om diplomatisk samkvem er en internasjonal traktat om diplomatisk samkvem mellom stater og diplomatiske utsendingers privilegier. Den ble vedtatt av FNs konferanse om diplomatisk forbindelser og immunitet i Wien i 1961 og trådte i kraft for Norge 1967. Wien-konvensjonen innebar en kodifikasjon av den eksisterende sedvanerettslige diplomatretten, og en stadfestelse av den diplomatiske immuniteten. Konvensjonen definerer sentrale diplomatiske begreper og sier noe om hva som er en utenriksstasjons funksjoner. Konvensjonen presiserer også hvilke rettigheter og plikter sender- og mottakerstaten har, og hvilke oppgaver som tilligger en stasjonssjef ved en diplomatisk stasjon. Wien-konvensjonen angir landenes utenriksdepartementer som den sentrale forvalteren av de rettigheter og forpliktelser som diplomatisk samkvem etablerer mellom partene.

Wien-konvensjonen om konsulært samkvem er en internasjonal traktat som definerer rammeverket for konsulære forbindelser mellom stater. Konvensjonen ble vedtatt av FNs konferanse om diplomatiske forbindelser og immunitet i 1963, men trådte ikke i kraft for Norge før i 1980. Konvensjonen kodifiserer mange konsulære praksiser fra statskikk og ulike bilaterale avtaler mellom stater. Den definerer sentrale begreper relatert til konsulære funksjoner, og hvilke rettigheter og immuniteter som gis til konsulære tjenestemenn og konsulære stasjoner. Konvensjonen fastsetter også hvilke rettigheter og plikter som ligger til henholdsvis sender- og mottakerstaten.

Av Wien-konvensjonene følger direkte forpliktelser for Norge som ivaretas av UD. UD ivaretar regjeringens forpliktelser som vertskap for de utenlandske diplomatiske og konsulære representasjonene i Norge. I dette ligger også ivaretagelse av norske interesser overfor de utenlandske representasjonene og derigjennom en markering av norsk suverenitet. Videre utfører UD en rekke tjenester og oppgaver for de utenlandske representasjonene og personell ved disse. Det er januar 2021 78 diplomatiske og konsulære representasjoner i Norge, inkludert 2 generalkonsulater og 5 særorganisasjoner. I tillegg kommer 82 ambassader med sideakkreditering til Oslo fra andre hovedsteder. Totalt er det per januar 2021 registrert i overkant av 2100 utsendte medarbeidere og familiemedlemmer ved representasjonene i Oslo. UD utfører løpende en rekke oppgaver for denne gruppen i samarbeid med og på vegne av flere offentlige etater og virksomheter, herunder Skatteetaten, Folkeregisteret, Trygdeetaten, helsemyndighetene, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og barnevernet, politiet, trafikketaten og veimyndighetene.

Lov om utenrikstjenesten (utenrikstjenesteloven) gir nasjonale rammer for utenrikstjenestens virke. Loven fastsetter norsk utenrikstjenestes tre hovedoppgaver, jf. beskrivelse i kapittel 2.3.2. Utenrikstjenesteloven definerer også sentrale begreper i utenrikstjenestens virke, og presiserer hvilket ansvar som tilligger utsendte utenrikstjenestemenn, andre utsendinger, honorære representanter og lokalt ansatte. Utenrikstjenestelovens tilhørende forskrifter, herunder Forskrifter om reglement om rekruttering og utdanning i utenrikstjenesten, utdypes deler av lovens bestemmelser.

Rammene for utenrikstjenestens virksomhet er nærmere presisert gjennom utenriksinstruksen. Her gis det føringer for ansettelse, forflytning og avskjed av personell, bestemmelser for bruk av spesialutsendinger og bruk av lokalt ansatt personell. Utenriksinstruksen beskriver også utenrikstjenestens funksjon og oppgaver (se kapittel 2.3.2), samt administrative retningslinjer.

Videre er det en lang rekke lover og forskrifter som stiller krav til utenrikstjenestens virksomhet. Det omfatter for eksempel sikkerhetsloven, arbeidsmiljøloven, forvaltningsloven og offentlighetsloven. I tillegg omfatter det særlovgivning som regulerer de enkelte fagfelt utenrikstjenesten har ansvar for. Eksempler på sistnevnte utlendingsloven som delegerer vedtakskompetanse til utenriksstasjonene for søknader om visum. Stasjonene er også gitt ansvar for å forberede andre søknader om opphold i Norge. Utenriksstasjonene fungerer dermed som førstelinje for norsk utlendingsforvaltning. Andre eksempler på lover som regulerer konkrete fagfelt er passloven som gir utenriksstasjoner status som passmyndighet med bemyndigelse til å utstede pass og eksportkontrollloven som gir Utenriksdepartementet myndighet til å utøve kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi.

Riksrevisjonen fører som Stortingets revisjons- og kontrollorgan kontroll med utenrikstjenestens virksomhet. Riksrevisjonen fører både kontroll med Utenriksdepartementets regnskap og gjennomfører undersøkelser som vurderer produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger. Videre er utenrikstjenestens virksomhet underlagt tilsyn og kontroll av andre tilsynsmyndigheter som påser at lovpålagte krav til virksomheten er oppfylt, herunder Nasjonal sikkerhetsmyndighet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Arkivverket og Datatilsynet. I tillegg har utenrikstjenesten et internt kontroll- og tilsynsorgan, Sentral kontrollenhet. Enheten fører tilsyn med at virksomheten i utenrikstjenesten, både hjemme og ute, gjennomføres i tråd med vedtak, bestemmelser, instruksjoner og etiske retningslinjer. Sentral kontrollenhet påpeker feil og mangler i forvaltningen og anbefaler oppfølgingstiltak. I 2020-2021 gjennomfører Sentral kontrollenhet også en pilotordning for helhetlige inspeksjoner av utenriksstasjonene der de i tillegg til å kontrollere etterlevelse av regelverk også ser på stasjonenes samhandling med UD, andre deler av sentralforvaltningen, virkemiddelapparatet, næringslivet, og andre relevante samarbeidspartnere som er involvert i oppgaveløsningen ved stasjonen.

Rammebetingelsene for utenrikstjenestens virksomhet er også sterkt påvirket av en lang rekke internasjonale avtaler, konvensjoner og vedtak Norge har sluttet seg til. Norge er medlem av multilaterale og regionale organisasjoner som gir rettslige forpliktelser og rettigheter, og har direkte implikasjoner for både utenrikstjenestens og den øvrige sentralforvaltningens virksomhet. Tydeligst kommer dette til uttrykk gjennom EØS-avtalen og de øvrige avtalene med EU som legger en klar ramme for Norges forhold til EU. Bare gjennom EØS-avtalen er Norge bundet av over seks tusen EU-rettsakter, og et stort antall norske lover er direkte preget av EØS-retten. Andre eksempler på internasjonale avtaler som legger rammer for utenrikstjenestens virksomhet er NATO (Atlantehavspakten), FN (FN-pakten, FNs menneskerettighetskonvensjoner inkl. protokoller om tilsyns- og klagemekanismer mv.), Europarådet og Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, Schengen-samarbeidet og rammebetingelser gitt av Verdens handelsorganisasjon (WTO). Samlet sett betyr dette at Norges rettslige forpliktelser og rettigheter som følge av internasjonale, regionale eller bilaterale avtaler er betydelig, og legger klare rammer for arbeid, oppgaver og virksomhet i norsk utenrikstjeneste.

## 4.2 Politisk styring

Et grunnleggende premiss for utenrikstjenesten er at overordnede prioriteringer og operasjonalisering av disse i stor grad skjer gjennom politisk styrte prosesser. Dette gjelder særlig for utenrikstjenestens ansvar for å ivareta og fremme Norges interesser overfor utlandet, både norske særinteresser og de interesser Norge har felles med andre land, jf. utenrikstjenestelovens §1.1. Viktigheten av politiske prioriteringer og styringssignaler gjelder både for de interesser Utenriksdepartementet selv har hovedansvar for å fremme, og de interesser utenrikstjenesten fremmer i samarbeid med den øvrige sentralforvaltningen. For utenrikstjenestens to andre hovedoppgaver knyttet til å gi ulike former for bistand til norske statsborgere i utlandet er den politiske styringen mindre fremtredende, selv om enkelte saker kan ha innslag av politisk styring.

I Norge er det lang tradisjon for kontinuitet i utenrikspolitikken. Det er bred partipolitisk enighet om at utenrikspolitikken skal bygge på verdiene demokrati, menneskerettigheter og folkeretten. I siste instans er det Stortinget som i sin behandling av budsjettproposisjonen, innstillinger og andre vedtak legger rammen for utenrikstjenestens virksomhet og premissene for de oppgavene som skal ivaretas av utenrikstjenesten.

De fleste regjeringer vil ved tiltredelse utarbeide en politisk plattform som redegjør for mål og prioriteringer i regjeringsperioden. Målene som settes for utenriks- og utviklingspolitikken i den politiske plattformen er styrende for det overordnede strategiske arbeidet i utenrikstjenesten så lenge regjeringen sitter.

I den gjeldende politiske plattformen, Granavolden-plattformen fra januar 2019, redegjør regjeringen utgått av Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti for sin politiske plattform. Selv om Fremskrittspartiet siden har gått ut av regjeringen er de politiske prioriteringene, med noen mindre unntak, i stor grad fortsatt gjeldende. I plattformen understreker regjeringen at den vil arbeide for at verdens nasjoner går sammen om å løse de store utfordringene i vår tid, og at Norge skal ta sitt internasjonale ansvar og støtte internasjonalt samarbeid gjennom NATO, EØS og FN. Innen europapolitikken er Regjeringen tydelig på at Norge skal delta i utvikling av felleseuropeiske løsninger på områder som justis, migrasjon og klima. Det legges vekt på at

utenrikspolitikken skal ivareta og fremme sentrale norske interesser, som blant annet internasjonalt samarbeid om bærekraftsmålene, internasjonal avspenning, sikkerhet og stabilitet, fred og forsoning, en friere verdenshandel, økonomisk vekst, liberale verdier og respekt for menneskerettigheter [17]. Samtidig er plattformen tydelig på at utenriktjenesten skal prioritere Norges nærrområder i utenrikspolitikken. Det skal blant annet gjøres gjennom å utvikle og forsterke det nordiske samarbeidet og føre en aktiv nordområdepolitikk.

Regjeringens hovedmål i utviklingspolitikken er å bekjempe fattigdom og fremme økonomisk utvikling og velferd i utviklingsland innen rammen av 2030-agendaen og bærekraftsmålene. Bærekraftsmålene vektlegger prinsippet om at «ingen skal utelates», og regjeringen vil derfor styrke fattigdomsorienteringen i utviklingssamarbeidet [18]. Det innebærer å prioritere marginaliserte og sårbare grupper, samt prioritere utviklingsbistand til de minst utviklede landene (MUL), særlig i Afrika sør for Sahara. Utsatte grupper som kvinner, barn, religiøse minoriteter, personer med nedsatt funksjonsevne og seksuelle minoriteter skal prioriteres i den norske innsatsen. Samlet sett innrettes norsk bistand seg mot så godt som alle de 17 bærekraftsmålene, om enn med noen klare prioriteringer. For å bidra mest mulig virkningsfullt for fattigdomsreduksjon, konsentreres utviklingssamarbeidet om:

1. Utdanning
2. Helse
3. Klima, miljø og hav
4. Næringsutvikling, landbruk og fornybar energi
5. Humanitær bistand

De fire tverrgående hensynene i norsk utviklingspolitikk skal videreføres: anti-korrupsjon, miljø, likestilling og menneskerettigheter. Digitalisering og innovasjon er i tillegg kommet inn som en viktig tverrgående komponent.

Regjeringen vil fortsatt fremme forslag om å bevilge én prosent av anslått brutto nasjonalinntekt til utviklingsbistand hvert år, men den tematiske og geografiske konsentrasjonen av bistanden skal fortsette. Samtidig understreker regjeringen behovet for god forvaltning og sterke fagmiljøer innenfor tilskuddsforvaltning og utviklingspolitikk, og viser til målet om å samle, ivareta og videreutvikle den utviklingsfaglige kompetansen hjemme, unngå dobbeltarbeid og sikre god utviklingsfaglig kompetanse på utenriksstasjonene. Dette skal gi bedre kvalitet i bistandsforvaltningen, mer effektivitet og vesentlig bedre samspill mellom Norges multilaterale utviklingsinnsats og Norges innsats på landnivå [17].

### Årlige budsjettproposisjoner

Den årlige budsjettproposisjonen for Utenriksdepartementet, Prop. 1 S, legges frem for Stortinget i oktober hvert år. Proposisjonen redegjør for bruk av midler og måloppnåelse siste regnskapsår. I tillegg beskriver proposisjonen Regjeringens budsjett, satsingsområder og prioriteringer for utenriktjenesten kommende budsjettår. I innledningskapittelet til proposisjonen gis det en oppdatert gjennomgang av regjeringens viktigste prioriteringer på utenriksministerens og utviklingsministerens ansvarsområder. Proposisjonen gir også en omtale av noen sektorovergrepene spørsmål av særlig internasjonal karakter.

Budsjettproposisjonen for budsjettåret 2021 er preget av koronapandemien og følgene av pandemien for norsk utenriks- og utviklingspolitikk. Utenriksdepartementet legger vekt på at pandemien har tydeliggjort behovet for samarbeid med andre land for å møte felles utfordringer og økt multilateralt samarbeid, spesielt med EU [19]. Departementet har innført et helhetlig målhierarki som er basert på bærekraftsmålene for alle bevilgninger i budsjettet for 2021, og hver bevilgning er knyttet til ett eller flere av bærekraftsmålene.

Budsjettproposisjonen understreker at hovedmålet for Norges utenrikspolitik er å ivareta og fremme sentrale norske interesser. Som beskrevet i kapittel 30 omhandler dette både norske interesser i form av nasjonale egeninteresser og interesser i å sikre et regelstyrt og forutsigbart samkvem mellom stater. Målene for bevilgningene til Utenriksdepartementet handler videre om å ivareta Norges sikkerhet, videreutvikle samarbeidet med Europa og sikre norsk økonomi og velferd gjennom å bidra til like, stabile og rettferdige spilleregler innenfor rammene av en åpen, global økonomi. I budsjettproposisjonen fremheves humanitær innsats som et viktig satsingsområde for Norge, der det særlig legges vekt på beskyttelse av barn og unge, sårbare grupper, flyktninger og internt fordrevne og beskyttelse mot seksualisert og kjønnsbasert vold. Menneskerettigheter, likestilling, redusert fattigdom, bekjempelse av sult, global helse og klima- og miljøspørsmål er videre høyt prioriterte områder for norsk utenriks- og utviklingspolitikk [19].

Budsjettproposisjonen fra Utenriksdepartementet behandles i utenriks- og forsvarskomiteen på Stortinget. Komiteen avgir innstilling, Innst. 7 S, om bevilgninger på statsbudsjettet til de budsjettkapitlene som hører inn under Utenriksdepartementets og Forsvarsdepartementets ansvarsområde. Budsjettinnstillingen blir deretter behandlet i et samlet storting som fatter endelig vedtak om bevilgningene til alle utgifter i budsjettet. Budsjettvedtaket er bindende for Utenriksdepartementets virksomhet kommende år.

### Norge i FNs sikkerhetsråd

Norge ble i juni 2020 valgt til medlem av FNs sikkerhetsråd, og skal sitte som medlem av sikkerhetsrådet fra januar 2021 til desember 2022. I forbindelse med Norges kandidatur som medlem av FNs sikkerhetsråd ble det utformet noen prioriterte områder Regjeringen fremhevet som spesielt viktige for Norge som stat å støtte opp under. Det ble lagt vekt på at Norge vil bruke erfaringer fra fredsdiplomati til å styrke Sikkerhetsrådets arbeid for å løse og forebygge konflikter, og være en tydelig forkjemper folkeretten, herunder humanitærretten og menneskerettighetene [20].

Ettersom de ulike landsituasjonene utgjør den tyngste og viktigste delen av Sikkerhetsrådets arbeid, understreket Regjeringen at Norge vil prioritere de landsituasjonene der Norge har komparative fortrinn i kraft av nettverk og innsikt. Konkret betyr dette at Norge under behandlingen av landsituasjonene særlig vil prioritere følgende fire temaer:

- Bruke fredsdiplomati: Norge vil bruke sin erfaring og brede nettverk fra mange års arbeid med fredsdiplomati til å styrke FNs sikkerhetsråds arbeid for konfliktløsning og konfliktforebygging.
- Inkludere kvinner: Norge vil bruke den kompetansen som er bygget opp gjennom deltagelse i fredsprosesser til å rette fokus mot kvinners rettigheter, fred og sikkerhet i alle saker på rådets dagsorden.
- Beskytte sivile: Norge vil arbeide for beskyttelse av sivile, inkludert barn, med utgangspunkt i humanitærretten og menneskerettighetene. Spesielt vil Norge prioritere forebygging og bekjempelse av seksualisert vold i konflikt.
- Klima og sikkerhet: Klima og konflikt henger sammen. Norge vil arbeide for at klimarelaterte sikkerhetstrusler drøftes i Sikkerhetsrådet og at rådet løpende vurderer hvordan klimaendringer påvirker saker som står på Sikkerhetsrådets dagsorden.

Disse prioriteringene legger føringer for det konkrete arbeidet i FNs sikkerhetsråd, men vil i stor grad også påvirke arbeidet i UD i Oslo, ved utenriksstasjonene og i øvrige departementer de to neste årene. Medlemskapet i FNs sikkerhetsråd er ikke bare Utenriksdepartementets eller utenrikstjenestens medlemskap, men hele staten Norges medlemskap. Det gjør at Regjeringen og berørte fagdepartementer vil spille en viktig rolle i hvordan Norge opptrer som medlem av sikkerhetsrådet.

### Strategiske veivalg og prioriteringer i norsk utenriks- og utviklingspolitikk

Regjeringen legger jevnlig frem meldinger til Stortinget som presenterer hovedprioriteringer og strategiske valg i utenriks- og bistandspolitikken. Meldingene redegjør for de mer langsiktige prioriteringene som det ikke er rom for i de årlige budsjettproposisjonene, og utdyper Norges politikk innenfor gitte fagfelt. De politiske prioriteringene som presenteres i meldinger til Stortinget blir førende for det videre arbeidet i utenrikstjenesten på de enkelte fagområdene, og vil ofte operasjonaliseres gjennom strategier og handlingsplaner. Prioriteringer og politiske styringssignaler fra disse meldingene presenteres ikke nærmere her, men omtales i kommende kapitler i de tilfeller der det er relevant.

Enkelte ganger presenterer også meldingene til Stortinget de bredere prioriteringene innen norsk utenriks- og utviklingspolitikk. Meld. St. 15 (2008-2009) *Interesser, ansvar og muligheter — Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk* understreket betydningen av å legge interesser til grunn som det sentrale utgangspunktet i utenrikspolitikken. Meldingen drøfter hvordan globale endringer og utviklingstrekk utfordrer norske interesser, og hvordan norsk utenrikspolitikk best kan besvare utfordringene dette gir. Meldingen løfter frem sterkere grad av utenrikspolitisk helhetstenkning og økt samordning mellom departementene som et sentralt virkemiddel for å svare på disse utfordringene.

Meld St. 24 (2016-2017) *Felles ansvar for felles fremtid — Bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk* staker ut retningen for norsk utviklingspolitikk i lys av FNs bærekraftsmål. I meldingen peker regjeringen på at den vil legge til rette for økt bruk av partnerskap med privat sektor, sivilt samfunn og multilaterale aktører og nasjonale myndigheter i samarbeidsland for å bidra til fattigdomsbekjempelse og lindring av nød. Innsatsen skal konsentreres både geografisk og tematisk for å oppnå best mulig resultater.

I Meld. St. 36 (2016 –2017) *Veivalg i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk* redegjør regjeringen for de lange linjene i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk. Mange av konklusjonene fra Meld. St. 15 (2008-2009) er fortsatt gyldige, men det sikkerhetspolitiske landskapet er endret og krever en ny tilnærming. Meldingen legger vekt på at det viktigste norske interesse- og verdifellskap forblir det atlantiske, europeiske og nordiske. De viktigste veivalgene i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk handler ifølge meldingen om å videreutvikle de lange linjer i norsk sikkerhetspolitikk, styrke den europeiske og nordiske dimensjonen i norsk sikkerhetspolitikk og øke innsatsen i Europas ustabile nabolag.

Meld. St. 27 (2018–2019) *Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid* utdyper dette bildet og peker ut en retning for norsk multilateral politikk de neste årene. Meldingen legger vekt på at internasjonalt samarbeid er avgjørende for Norges sikkerhet, økonomi og velferd. Meldingen peker videre på at det multilaterale systemet er avgjørende for å nå bærekraftsmålene og klima- og



miljøproblemene. Samlet sett betyr dette at en sterk internasjonal rettsorden og multilaterale styringssystemer er blant Norges fremste utenrikspolitiske interesser. Av dette følger at norsk utenrikstjeneste må prioritere å forsvare det utenrikspolitiske handlingsrommet, være en pådriver for reformer som gjør institusjonene mer effektive og representative, søke enda tettere samarbeid med likesinnede land i Europa, samarbeide mer om felles saker også med land som er forskjellige fra oss, styrke norsk offentlig forvaltnings arbeid med multilaterale spørsmål og sikre tilstrekkelige ressurser og riktig kompetanse til multilateralt arbeid.

For en nærmere beskrivelse av innholdet i meldingene til Stortinget, og hva dette betyr for norske interesser på ulike politikkområder, vises det til kapittel 3 om norske interesser i utlandet.

I tillegg til jevnlige meldinger til Stortinget, og debattene som følger disse, holder både utenriksministeren og utviklingsministeren årlige redegjørelser til Stortinget. Redegjørelsene dekker aktuelle utenrikspolitiske spørsmål og belyser hvordan utenrikstjenesten arbeider med disse temaene. Begge statsråders redegjørelse og de etterfølgende debattene i Stortinget kan gi føringer for prioriteringer i utenrikstjenesten. Utenriksministeren holder også på vegne av regjeringen halvårlig redegjørelse for Stortinget om viktige EU- og EØS-saker, etterfulgt av debatt. Denne redegjørelsen tar for seg utvikling i og norsk politikk overfor EØS- og EU-samarbeidet spesifikt.

Utenriksdepartementet operasjonaliserer de politiske føringene videre gjennom egne styringsdokumenter og inn i utenrikstjenestens virksomhetsstyringsprosess. Det gjøres blant annet gjennom utarbeidelsen av virksomhetsstrategi for tjenesten. Nåværende virksomhetsstrategi, Strategi 21, setter mål og rammer for utenrikstjenestens virksomhet i perioden 2018-2021. Videre trekkes de politiske føringene inn i strategier og handlingsplaner som redegjør for norske posisjoner på enkelte saksfelt, slik som for eksempel menneskerettigheter, kvinners rettigheter, havpolitikk, nordområdene og Europa. Avhengig av saksfelt utarbeides disse strategiene og handlingsplanene gjerne i samarbeid med øvrige departementer. Strategiene og handlingsplanene har gjerne definerte mål og tiltak som vil legge føringer for utenrikstjenestens prioriteringer flere år frem i tid. Dette er det nærmere redegjort for i kapittel 5 om virksomhetsstyring og styringsmekanismer i utenrikstjenesten.

## 5 Utenrikstjenesten

Dette kapittelet gir en overordnet beskrivelse av utenrikstjenestens virksomhet, styringsprosesser, tidsbruk, kostnadsnivå og samhandling med resten av sentralforvaltningen. Kapittelet er en forlengelse av de innledende beskrivelsene i kapittel 2 ved at det går mer i detalj om de temaene som omtales. Som følge av at utenrikstjenesten er en enhetsetat bestående av både Utenriksdepartementet og utenriksstasjonene er det nødvendig at en del av disse temaene omtales samlet i dette kapittelet. Samtidig er det enkelte temaer som i langt større grad enten berører departementet eller stasjonene. Kapittelet kan slik også ses som en introduksjon til de beskrivelsene som følger om departementet hjemme i kapittel 6 og utenrikstjenesten ute i kapittel 7.

### 5.1 Virksomhetsstyring, styringssystemer, og styringsmekanismer

Utenriksdepartementet konkretiserer og operasjonaliserer de politiske rammene og føringene beskrevet i kapittel 4 i interne styringsdokumenter. Som en del av virksomhetsstyringen innarbeides de juridiske og politiske føringene som er lagt for utenrikstjenestens virksomhet i de flerårige virksomhetsstrategiene og de årlige virksomhetsplanene for avdelingene i UD og utenriksstasjonene.

#### 5.1.1 Virksomhetsstrategi

Utenriksdepartementet utarbeider hvert fjerde år en virksomhetsstrategi for utenrikstjenesten som gir mål og rammer for tjenestens virksomhet i strategiperioden. Strategien inneholder visjon og verdier, hovedoppgaver og tiltak for å nå disse målene. Virksomhetsstrategien er basert på utenrikstjenestens visjon om «Innsikt, innflytelse og samarbeid – for norske interesser og globale løsninger», og utenrikstjenestens fire verdier: handlekraft, arbeidsglede, profesjonalitet og åpenhet.

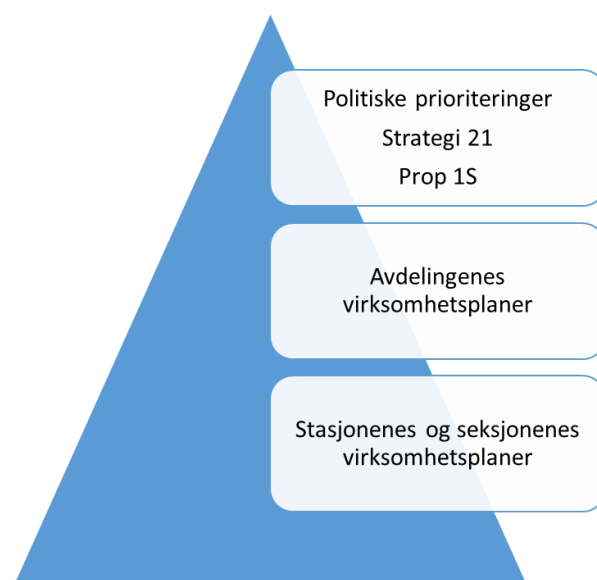
Virksomhetsstrategien er et sentralt styringsdokument for å videreutvikle og styrke utenrikstjenesten. Det legges vekt på at strategien skal fungere som rettesnor i det daglige arbeidet i utenrikstjenesten. Oppfølgingen av strategien skal integreres i virksomhetsplanleggingen, og i de årlige virksomhetsplanene skal avdelingene vise hvordan de jobber for å nå de overordnede målene i strategien. Virksomhetsstrategien fastsettes formelt av utenriksråden, men innhold og prioriteringer er avklart med politisk nivå i departementet.

Den gjeldende strategien, Strategi 21, gjelder for perioden 2018-2021 [21]. I Strategi 21 er det satt følgende strategiske mål for utenrikstjenesten:

- Utenrikstjenesten forstår, er forberedt og responderer raskt på en verden i endring
- Utenrikstjenesten er en ettertraktet samarbeidspartner og skaper gjennomslag for norske interesser, løsninger på globale problemer og en styrket internasjonal rettsorden
- Utenrikstjenesten sikrer samarbeid og sammenheng i norske myndigheters internasjonale arbeid
- Utenrikstjenesten gir relevant støtte til norsk nærings- og kulturliv i utlandet
- Utenrikstjenesten yter effektive og profesjonelle tjenester på konsulær- og utlendingsfeltet
- Utenrikstjenesten er en attraktiv arbeidsplass og lærende kunnskapsorganisasjon

Punktene viser tydelig at utenrikstjenesten både har oppgaver knyttet til å respondere på uforutsigbare hendelser som kommer utenfra («inbound») og selv fremme egne interesser gjennom utgående virksomhet («outbound»). Et eksempel på førstnevnte kan være konsulære saker der norske borgere i utlandet havner i en situasjon med behov for bistand fra norske myndigheter, mens eksempler på «outbound» er kan være arbeid med å fremme norsk nærings- og kulturliv i utlandet.

Som en del av arbeidet med UD 2025 ble det høsten 2020 igangsatt et arbeid med å utarbeide utenrikstjenestens neste virksomhetsstrategi. Det er forutsatt at denne skal gjelde i fireårsperioden fra 2022-2025. Strategien planlegges ferdigstilt høsten 2021.



Figur 17: Utenrikstjenestens målhierarki

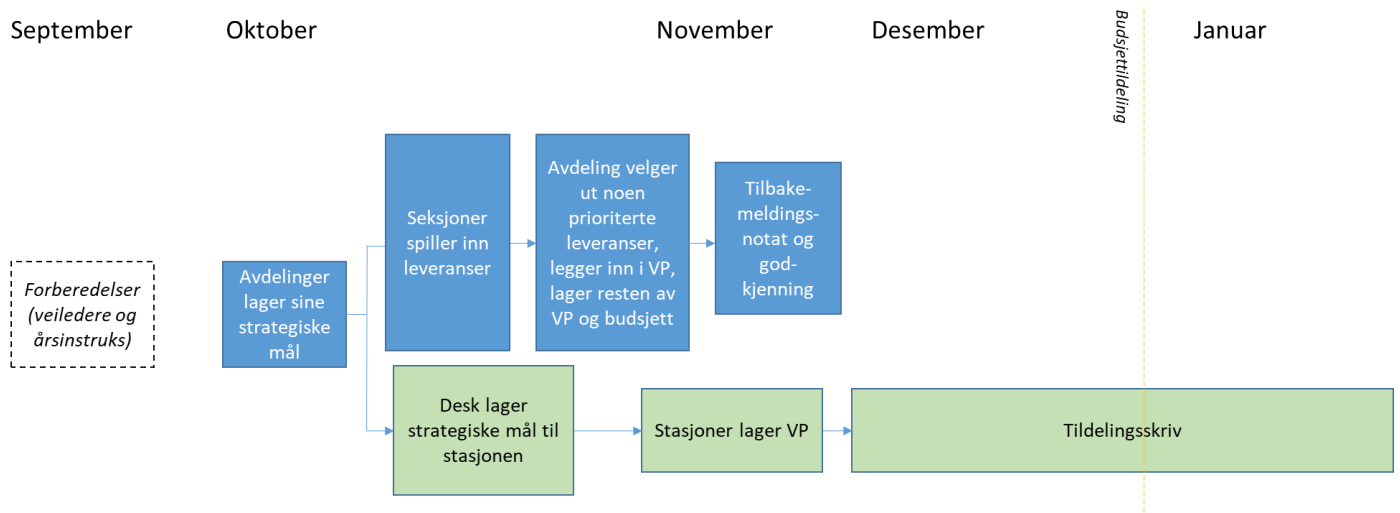
### 5.1.2 Virksomhetsstyring og virksomhetsplanprosess

Når statsbudsjettet er vedtatt utarbeider Avdeling for kompetanse og ressurser forslag til fordeling av driftsbudsjett for utenriktjenesten, basert på forslag fra utenriksstasjonene og avdelingene. Vurderinger og tilrådninger om fordelingen mellom avdelinger og stasjoner inngår i et beslutningsnotat til utenriksråden. Notatet behandles i ledergruppen i UD i januar og endelig fordeling av rammen vedtas av utenriksråden [22]. Forslag til fordeling av tilskuddsmidler, inkludert fordeling til stasjonene, utarbeides av avdelingene og godkjennes i tråd med retningslinjer fra politisk ledelse [23].

Den enkelte avdeling og utenriksstasjon har ansvar for å utarbeide budsjettforslag under hvert kapittel og post/underpost innenfor de budsjettkapitler og -poster som er tillagt avdelingen/stasjonen. Avdelingene og stasjonene har også ansvaret for at tildelte budsjettmidler forvaltes som forutsatt, herunder at mål og resultatkrav nås og ressursbruken er effektiv, samt den løpende oppfølgingen og kontrollen av avdelingens/stasjonens budsjett og regnskap.

Tildeling av midler til avdelinger og stasjoner gjøres gjennom et årlig tildelingsskriv. Tildelingsskrivene fastsetter tildelte midler fordelt på kapittel og post med eventuelle ytterligere spesifikasjoner. Ved endringer i bevilgning i løpet av budsjettåret utformes supplerende tildelingsskriv.

Det utarbeides virksomhetsplaner for alle avdelinger i Utenriksdepartementet og for samtlige utenriksstasjoner. Virksomhetsplanene fastsetter de strategiske målene for utenriksstasjonene og avdelingene det kommende året, redegjør for planlagt ressursbruk kommende år og rapporterer på resultatene av arbeidet i avdelingen eller ved stasjonen foregående år. Målsetningene i de ettårige virksomhetsplanene for utenriksstasjonene og avdelingene skal baseres på utenriktjenestens overordnede flerårige virksomhetsstrategi og årlige budsjetter [23]. Ekspedisjonssjefene i departementet og stasjonssjefene ved utenriksstasjonene har ansvaret for at mål og resultatkrav nås i tråd med det som er fastsatt i tildelingsskriv, ordningsregelverk<sup>12</sup> og fordelingsnotater, og at det rapporteres i henhold til disse.



Figur 18: Årshjul for virksomhetsplanprosessen i utenriktjenesten

Avdeling for kompetanse og ressurser fastsetter retningslinjer for virksomhetsplanleggingen, og har ansvaret for å samordne virksomhetsplanleggingen i utenriktjenesten. Avdelingen har et samordningsansvar for utenriktjenestens økonomistyring, med unntak av tilskuddsforvaltning og anskaffelser. Avdelingen skal også samordne utarbeidelsen av Prop. 1 S og andre budsjettproposisjoner.

Det pågår for tiden et arbeid med å styrke samordningen av UD's årlige beslutningsprosesser, herunder VP-prosessen. Formålet er å legge til rette for større fleksibilitet i disponeringen av ressurser, blant annet for bedre å kunne respondere på eventuelle endrede politiske prioriteringer [22].

<sup>12</sup> Et ordningsregelverk er retningslinjer for den enkelte tilskuddsordning, og angir mål for ordning, kriterier for måloppnåelse, tildelingskriterier og opplegg for oppfølging og kontroll.

### Oppfatninger av og vurderinger om virksomhetsstyringen

Datainnsamlingen i denne fasen av områdegjennomgangen viser at virksomhetsplanprosessen er svært omfattende og krever mye ressurser i hele utenrikstjenesten. Virksomhetsplanprosessen oppleves av intervjuobjekter i UD som en viktig planprosess og virksomhetsplanene oppleves å være det viktigste styringsverktøyet i utenrikstjenesten. Det er enighet blant intervjuobjektene om at prosessen med utarbeidelse av virksomhetsplaner er forbedret de siste årene, men det fremheves at det fortsatt finnes et vesentlig potensial for å forenkle prosessen.

I intervju og skriftlige innspill fra fagdepartementene kommer det frem at øvrige departementer i økende grad er blitt invitert inn i virksomhetsplanprosessen for utenriksstasjonene de siste årene. Fagdepartementene opplever dette som en nyttig prosess og en viktig mulighet til å påvirke stasjonenes arbeid og prioriteringer, ut fra departementenes egne interesser og behov. Noen departementer peker likevel på at gjennomslagene i denne prosessen har vært noe begrenset og at det oppleves noe tilfeldig om deres innspill tas hensyn til eller ikke.

Intervjuene med ekspedisjonssjefene i UD viser at det er en gjennomgående oppfatning på ledernivå at utenrikstjenesten har behov for bedre styringsverktøy enn det virksomhetsplanprosessen legger opp til. Det fremheves at man i dag i for stor grad styrer etter driftsbudsjettet med fokus på løpende avviksforklaring. Selv om virksomhetsplanene i seg selv er et greit verktøy for den enkelte avdeling og stasjon, peker intervjuobjektene på at UD i for liten grad klarer å se virksomhetsstrategi, virksomhetsplaner og mål i sammenheng. Intervjuobjektene viser spesielt til at det mangler en klar kobling mellom politiske strategier og utenrikstjenestens virksomhetsstrategi som kan sikre en stabil retning.

*«Vi er gode på utvikling av strategier, men dårlig på etterlevelse av strategier.»*

*- Intervjuobjekt*

Gjennom datainnsamlingen i forbindelse med områdegjennomgangen har det blitt tydelig at UD mangler gode styringssystemer og relevant styringsinformasjon for å kunne følge opp kostnadseffektivitet. Det er ikke mulig å hente ut informasjon om kostnader ved ulike utenriksstasjoner på en enkel måte og det styres ikke på parametere relatert til effektivitet.

### Erfaringer fra andre land

Andre lands utenrikstjenester organiserer virksomhetsstyringsprosessen på ulike måter. Ofte henger dette sammen med forvaltningskultur i det enkelte land og forhold som går utover de konkrete styringsprosessene i utenrikstjenesten.

I Sverige arbeider avdelingene i UD og utenriksstasjonene ut fra virksomhetsplaner med en fireårig tidshorisont. Svensk UD oppgir at dette har bidratt til bedre struktur, ressursfordeling og samordning [24].

I Finland utarbeider UD fireårige styringsdokumenter og budsjettplaner på bakgrunn av regjeringsprogrammet. Det er likevel en årlig styringsstruktur som ligner på de norske virksomhetsplanene. Forskjellen er at den øvrige sentralforvaltningen i enda større grad involveres i styring og oppfølging av utenriksstasjonene. Stasjonssjefer må i hovedsak reise hjem ved starten av året for å presentere stasjonens prioriteringer for en komité bestående av ledelsen i relevante departementer og eventuelle underliggende etater. Stasjonens planlagte aktiviteter og prioriteringer for året drøftes og diskuteres i komiteen og justeres eventuelt på bakgrunn av innspill fra den øvrige sentralforvaltningen. Det skal sikre at stasjonenes prioriteringer og satsinger for året ikke kun forankres i UD, men også i øvrige relevante deler av regjeringsapparatet. Et annet formål med denne prosessen er å synliggjøre for involverte departementer hva stasjonene bruker ressursene til. Prosessen er også et formelt startpunkt for dialogen mellom stasjonene og relevante fagdepartementer slik at dialogen mellom det enkelte departement og stasjonen gjennom året bygger på en formell dialog ved starten av året, og ikke kun er ad hoc basert [24].

I likhet med Norge utformer også Irland og Nederland flerårige strategiske planer for utenrikstjenestens virksomhet. I motsetning til den norske virksomhetsstrategien for utenrikstjenesten er de strategiske planene i Irland og Nederland i større grad forankret i regjering og SMK. Hensikten er å se utenrikspolitikk og innenrikspolitikk mer i sammenheng, og etablere en helhetlig tilnærming til politikkområder som næringsfremme i utlandet, klimapolitikk, helsepolitikk, energipolitikk, sikkerhetspolitikk, justispolitikk og innvandring og integreringspolitikk [24].

I forbindelse med arbeidet med områdegjennomgangen har vi blitt klar over at flere andre lands utenrikstjenester publiserer omfattende og helhetlige beskrivelser av hvilke tjenester de leverer, hvordan de arbeider og hvilke resultater som er oppnådd på

egne nettsider og i årsrapporter. Gode eksempler på dette finnes i den irske utenrikstjenestens årsrapport for 2018<sup>13</sup> og i den australske utenrikstjenestens rapport for 2019<sup>14</sup>. Med unntak av UD's rapportering gjennom budsjettprosessen og meldinger til Stortinget er det få kilder til slik sammenfattet informasjon om norsk utenrikstjeneste. Et annet eksempel er den danske utenrikstjenesten som har publisert en oversikt over kostnader og antall ansatte per stasjon på egen hjemmeside. Riktignok legger Norad og Norec ut gode oversikter som viser deler av dette, men vi mener likevel at eksemplene fra de andre landene står klart i kontrast til den norske utenrikstjenesten. I vårt arbeid har vi opplevd det som krevende å få ut en god oversikt som viser kostnader og antall ansatte per stasjon eller som synliggjør resultatene ved den enkelte stasjon. Denne åpenheten og synliggjøringen er ikke bare viktig for den øvrige sentraladministrasjonen og eksterne evaluatorene. Vi mener den også er av offentlig interesse, for forskning og for media. Vi mener også det er et poeng å vise utenrikstjenestens verdi og omfattende leveranser på mange samfunnsområder, da dette trolig er underkommunisert i offentligheten.

### 5.1.3 Styring av underliggende virksomheter

Direktoratet for utviklingssamarbeid (Norad) og Norec (tidl. Fredskorpset) er underlagt Utenriksdepartementet, men er ikke en del av utenrikstjenesten. Norad har ansvar for å forvalte en vesentlig del av bistandspengene, gi utviklings- og bistandsfaglige råd til Utenriksdepartementet, Klima- og miljødepartementet og utenriksstasjonene, og bistå med kvalitetssikring og kontroll av norske bistandsmidler.. Norad har også ansvar for å informere og formidle resultater fra norsk bistand, samt initiere og gjennomføre uavhengige evalueringer av bistanden. I saker som gjelder Norges klima- og skogsatsing, er Norad underlagt Klima- og miljødepartementet (KLD).

Utenriksdepartementet har gjennom Reform 2019 gjennomført en reform av organiseringen av arbeidet med utviklingspolitikk og tilskuddsforvaltning. Reform 2019 trådte i kraft 1. februar 2020. Viktige tiltak i reformen har vært å tydeliggjøre arbeidsdelingen mellom departementet og Norad, ved å flytte mer av tilskuddsforvaltningen til Norad og å konsentrere kompetansen på politikk- og strategiutvikling i Utenriksdepartementet. Reformen skal gi bedre kvalitet og mer effektivitet i bistandsforvaltningen, og styrket etatsstyring av Norad og Norec [15]. Dette er nærmere omtalt i kapittel 6.2.5.

Det er ved kongelig resolusjon fastsatt en instruks for Norad og Norec som beskriver formål og overordnede målsetninger for hver av de to virksomhetene. Instruksen beskriver også hvordan Utenriksdepartementets styring av virksomhetene skal foregå, herunder hvilke saker som departementet skal involveres i og hvilke som ligger til virksomheten selv å håndtere.

Utenriksdepartementet utarbeider årlige tildelingsbrev til Norad og Norec. Tildelingsbrevene inneholder mål, tildelinger, føringer og rapporteringskrav til virksomhetene. UD avholder to etatsstyringsmøter med virksomhetene årlig.

### Eierstyring av Norfund

Norfund (Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland) er et særlovsselskap som eies 100 prosent av staten. Norfund er fullfinansiert over det norske bistandsbudsjettet og eierstyres av Utenriksdepartementet. Utviklingsministeren er ansvarlig statsråd og konstituerer generalforsamlingen. Norfunds generalforsamling fatter beslutning om styrets sammensetning. Styret har sammen med Norfunds daglige leder det overordnede ansvaret for forvaltningen av fondet, herunder at fondet opererer i henhold til Norfundloven og tilhørende vedtekter, og at bokføring og formuesforvaltning er gjenstand for betryggende kontroll. Styret fastsetter også Norfunds strategi og godkjenner alle investeringer over gitte beløp.

## 5.2 Personalressurser og system for personalforvaltning

### 5.2.1 Rekruttering – veien inn i utenrikstjenesten

Til administrative stillinger i utenrikstjenesten gjennomføres det gruppeopptak av medarbeidere til administrative funksjoner («admiranter»), samt løpende rekruttering av enkeltpersoner til spesialiststillinger. Administrative stillinger omfatter blant annet stillinger innen fagfelt som IKT, arkiv, anskaffelser, sikkerhet og beredskap. Administrativ rekruttering kan også dekke stillinger på det konsulære fagfeltet, støttefunksjoner ved utenriksstasjonen, stillinger på det utlendings- og sikkerhetsfaglige området og ulike administrative funksjoner.

Til diplomatfaglige stillinger er det to veier inn i utenrikstjenesten: gjennom aspirantopptaket eller mer direkte gjennom rekruttering basert på tidligere arbeidserfaring og kompetanse.

Rekrutteringsprosessen til aspirantopptaket består av evne- og ferdighetstester, samt skriftlige- og muntlige prøver. Kandidater som kommer gjennom første runde, blir innkalt til sluttrunden som består av språktest, personlighetstest, dybdeintervju, panelintervju,

<sup>13</sup> <https://www.dfa.ie/media/dfa/aboutus/annualreport2018/DFAT-Annual-Report-2018.pdf>

<sup>14</sup> <https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/dfat-annual-report-2019-20.pdf>

gruppeøvelse og retest av evnetest. Opptak er nesten alltid årlig. Antallet aspiranter som blir tatt opp avgjøres av beregnet behov, og ligger på om lag 15 per år.

Aspirantopplæringen foregår over tre år, hvorav to år i departementet og ett år ved første utenriksstasjon. Dagens aspirantordning består av følgende elementer:

- Tre ukers introduksjonskurs
- Ti måneder praksisperiode ved fagavdeling
- Seks måneders kurs<sup>15</sup>
- Fem måneder praksisperiode i fagavdeling
- Tolv måneder praksis ved utenriksstasjon

Praksisperiodene i fagavdelingene er delt opp i to bolker, slik at aspirantene skal få erfaring fra ulike saksfelt i departementet. Etter to år i Oslo innplasseres aspirantene det tredje året ved en av utenriksstasjonene. Etter ett års tjeneste ved utenriksstasjon blir aspirantene fast ansatte statsansatte forutsatt at Utenriksdepartementet vurderer arbeidsutførelse og personlig egnethet som tilfredsstillende. Man fortsetter normalt ved samme utenriksstasjon i ytterligere to år, slik at den første utplasseringen samlet får en varighet på tre år. For aspirantene utgjør kullene en viktig støtte- og referanseramme for hver enkelt diplomat gjennom hele karrieren.

I tillegg til rekruttering gjennom aspirantopptaket, rekrutterer UD også til diplomatstillinger på mer ordinær måte. Det dreier seg gjerne om mennesker med spesialkompetanse (for eksempel språkkompetanse) som har jobbet i UD i en periode, for så å få fast ansettelse. Det hender også at politikere blir sendt ut som ambassadør eller plassert i en spesialrådgiverstilling.

### 5.2.2 Medarbeidere og karriereløp i utenriktjenesten

Opprykk og karriereutvikling i utenriktjenesten skiller seg ikke vesentlig fra resten av sentralforvaltningen, med unntak av at samtlige ansatte kan søke seg ut og lokalt ansatte allerede befinner seg der. Det som skiller utenriktjenesten fra resten av sentralforvaltningen er imidlertid at det er en flyttepliktig etat. Ansatte i UD blir flyttepliktige ved å tiltre en stilling av minst ett års sammenhengende varighet ved en utenriksstasjon. Det betyr at UD i henhold til utenriktjenesteloven §7 har en lovfestet rett til å beordre flyttepliktige utenriktjenestemenn til tjenestegjøring når og hvor departementet måtte ønske. Loven åpner for at en flyttepliktige embetsmenn eller tjenestemenn «i særlige tilfeller» kan unntas fra flytteplikten.

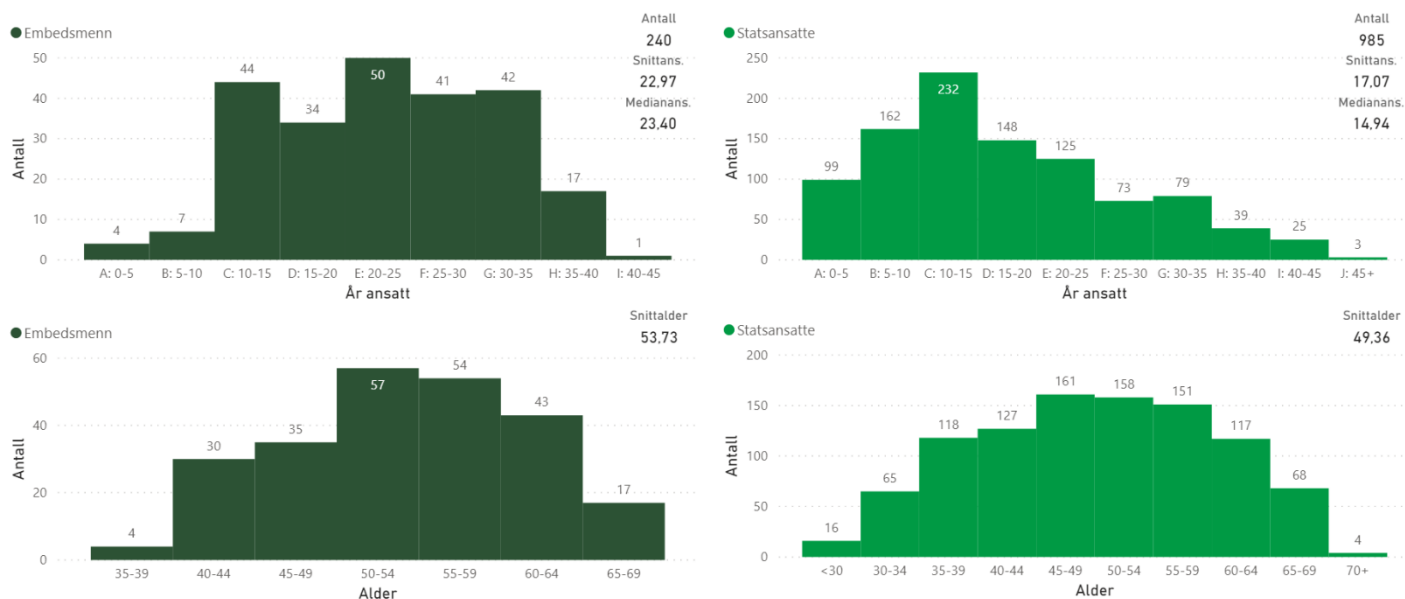
De årlige aspirantkullene beordres til sin første utenriksstasjon, jf. Forskrifter om reglement om rekruttering og utdanning i utenriktjenesten § 11. Etter aspirantkurset fortsetter aspirantene vanligvis ved den utenriksstasjonen der de har hatt ett års praksis i ytterligere to år som fast ansatt medarbeider. Deretter legges det opp til at medarbeideren søker seg direkte videre til en annen stasjon for en ny treårsperiode som ambassadesekretær. Medarbeideren vil så returnere til Utenriksdepartementet for tjenestegjøring i departementet.

I det videre karriereløp veksler medarbeideren mellom hjemme- og utetjeneste, og har selv i større grad mulighet til å påvirke når han eller hun ønsker å arbeide i departementet eller ved en utenriksstasjon. I snitt tilbringer medarbeiderne mer tid hjemme i departementet enn ved utenriksstasjonene.

Figur 19 viser ansattfordelingen i utenriktjenesten ut fra antall år medarbeiderne har vært ansatt i UD. Gjennomsnittlig antall års erfaring fra UD-systemet for embetsmenn<sup>16</sup> er 23 år, og som figuren viser har flertallet 20-35 års tjeneste i UD. Statsansatte har jevnt over noe kortere fartstid med 17 års gjennomsnittlig arbeid i UD. Figuren viser også aldersfordelingen blant medarbeiderne i utenriktjenesten. Snittalderen for embetsmenn er nesten 54 år, mens statsansatte i gjennomsnitt er 49 år gamle. Hovedvekten av de ansatte er 40-65 år.

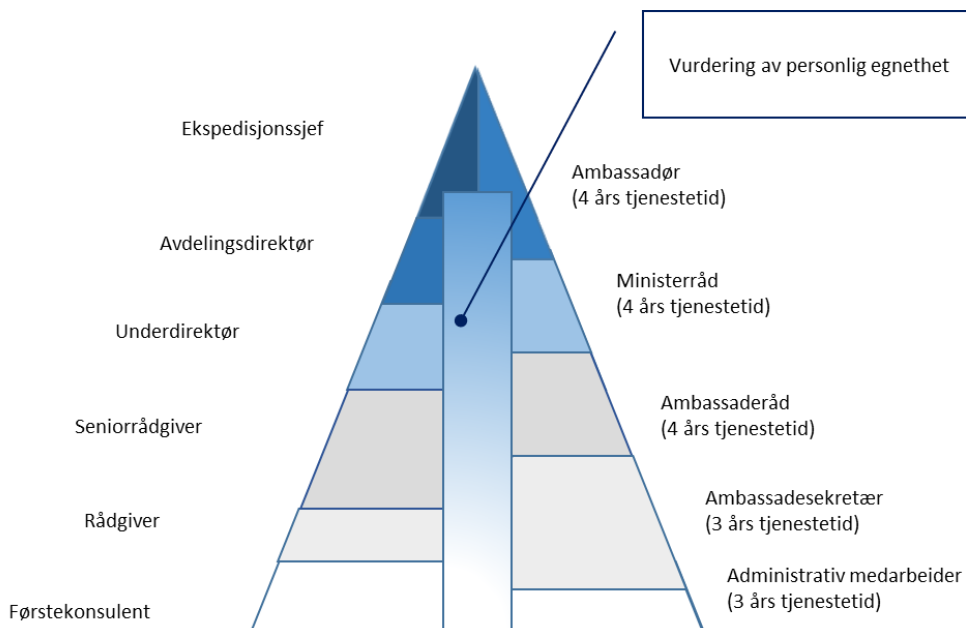
<sup>15</sup> Innholdet i kursporteføljen for aspirantene er nærmere regulert i Forskrift om reglement om rekruttering og utdanning i utenriktjenesten. I løpet av aspirantperioden gjennomfører også aspirantene obligatorisk språkopplæring som strekker seg over tre semestre, parallelt med andre oppgaver.

<sup>16</sup> Embetsmenn eller embetskvinner er betegnelsen for en statstjenesteperson som er utnevnt i sin stilling (embete) av Kongen i statsråd.



Figur 19: Tall fra UD's HR-system per 31.12.2019. Avvik kan forekomme for ansatte som har vært ansatt i UD tidligere for deretter å gjeninntre, samt ansatte som er i ulønnet permisjon.

Et mulig karriereløp i utenriktjenesten er illustrert i figur 20. Alle medarbeidere går ikke nødvendigvis gjennom alle trinn i denne stigen og det er eksempler på at enkeltmedarbeidere har en annen karriereutvikling, men figuren gir likevel et inntrykk av omtrentlig karriereløp for de som går inn i ledende stillinger.



Figur 20: Mulig karriereutvikling for ansatte i utenriktjenesten. Kilde: Personalseksjonen i Utenriksdepartementet.

Aspirantkullet for 2018 peker i et skriftlig innspill til utenriksråden på at det er en utfordring for rekrutteringen til aspirantkurset at løpet aspirantene skal gjennom de første åtte årene er for rigid. Særlig kan forventningen om et sammenhengende utenlandsopphold på seks år virke avskrekkende for unge i slutten av 20-årene som ofte er i en fase med familieetablering. Aspirantkullet peker også på at dette fører til at det blir få ansatte i 30-40-årene i departementet i Oslo, noe som kan være uheldig for aldersdynamikken hjemme [25].

Norsk utenriktjeneste har ikke separate karrierespor, slik man ofte har i større lands utenriktjenester. Det ligger ingen geografiske eller tematiske føringer for hvor en medarbeider kan søke seg ut, selv om mange medarbeidere i praksis velger å bygge kompetanse innen noen saksfelt eller geografiske områder. Det er likevel mulig at en medarbeider utplasseres ved stasjoner og i fagavdelinger



med ulikt fokus når det gjelder geografi og politikkområder. Dette kan vanskeliggjøre oppbygning av særskilt kompetanse om visse regioner og fagområder, og utnyttelse av viktig regions- og kontekstforståelse ved den enkelte utenriksstasjon.

Både arbeidstagerorganisasjonene og enkelte intervjuobjekter i UD peker på at det internt ofte snakkes om et skille mellom generalister og fagspesialister, og at det er en opplevelse i organisasjonen om at spesialister har dårligere karrieremuligheter enn generalistene. Disse viser også til at det eksisterer en oppfatning om at tid i UD hjemme er mer karrierefremmende enn tjeneste ute ved en utenriksstasjon. Aspirantkullet for 2018 peker på det samme i et skriftlig innspill til utenriksråden om morgendagens utenrikstjeneste. De er opptatt av at det må utvikles like gode karrieremessige insentiver for å tjenestegjøre ved en utenriksstasjon, som hjemme. Aspirantkullet viser i en forbindelse til at det eksisterer en oppfatning av at man best stiger i gradene ved å jobbe hjemme, ikke ute [25].

Antallet som slutter i utenrikstjenesten er relativt beskjedent. Sammenlignet med hva som er tilfelle i de fleste andre lands utenrikstjenester, er det videre relativt uvanlig at ansatte i norsk utenrikstjeneste jobber en periode i en annen virksomhet for så å komme tilbake til UD.

En viktig årsak til frafall fra tjenesten er belastning på medarbeiderens familiesituasjon. Dette inkluderer blant annet flytteproblematikk for barn og ektefelles yrkesliv. Sistnevnte har vært en utfordring for tjenesten siden rundt 1970-tallet, da kvinner for alvor rykket inn i norsk arbeidsliv. Dette hadde to umiddelbare effekter: mannlige diplomaters ektefeller hadde i økende grad en egen karriere å skjøtte, og kvinnelige diplomater hadde ofte mannlige ektefeller som ikke uten videre ville gå inn i en ledsagerrolle. De siste femti årene har dette vært et økende problem. UD har vært behjelpelig med å legge forholdene til rette for hjemmевærende ledsagere og har inngått en rekke bilaterale avtaler om arbeidstillatelse for ektefeller, men har i hovedsak definert ledsageres karrierer som utenfor UD's domene. Etter vår kjennskap finnes det ikke tilgjengelig samlivsbruddstatistikk i utenrikstjenesten, men det finnes flere tilfeller der ansatte har sluttet i tjenesten fordi ektefelle ikke har villet være med ut. Avhengig av hvor stort dette problemet i praksis er kan det argumenteres for at det er problematisk at UD i stor grad overlater denne strukturelle problematikken til hver enkelt medarbeider.

Sikkerhetsklarering er en nødvendighet for å kunne bli rekruttert til UD. Siden 2018 har dette arbeidet vært lagt til Sivil Klareringsmyndighet, og er i større grad enn før unndratt innsyn. I intervjuer med ansatte i UD vises det til at det er flere eksempler på diplomater som ikke har fått fornyet sin sikkerhetsklarering. Denne type saker er ikke bare uheldig for dem det angår direkte, men kan også utvikle seg til å bli utfordrende for organisasjonen som helhet. Dette er et særlig viktig poeng for utenrikstjenesten ettersom diplomater per definisjon lever av kunnskap om andre kulturer, noe som ofte krever lange utenlandsopphold.

### **Karriererådgivning og system for karriereutvikling i andre land**

Norsk utenrikstjeneste har ikke en egen funksjon for karriererådgivning eller -planlegging. Blant andre lands utenrikstjenester er det varierende praksis på dette punktet, men de fleste land har en form for rådgivningstjeneste for karriereutvikling. Denne tjenesten er ofte samorganisert med rekrutteringstjenesten. I Storbritannia gir de en særlig tett individuell karriereoppfølging til de ti prosent av medarbeiderne som utmerker seg som mest talentfulle. Australia har noe lignende med «promotion panels» som ser på hele ansattgruppen. Panelet intervjuer ansatte med opprykkspotensial og ønske om videre karriereutvikling, mens oppfølgingen av medarbeidere som ikke blir intervjuet av panelet håndteres av linjeleder. Tyskland fokuserer sine karrieresamtaler mot de som er ute og skal videre, og har ofte rådgivningssamtaler ett år før forventet forflytting. Nederland har fjernet den sentraliserte rådgivningstjenesten, da de erfarte at linjelederne i for liten grad ikke tok del i dette. Linjeleder har nå ansvaret for karriererådgivning [24].

Mange av de større utenrikstjenesten i verden har separate karrierespor for sine diplomater. I Storbritannia har for eksempel arabister og sinologer egne spor, mens alle amerikanske diplomater tilordnes et spor ved tiltredelse til tjenesten. Dette skal sikre større grad av kontinuitet i saksfeltene diplomatene arbeider med, god regionkompetanse og bedre kontekstforståelse.

### **5.2.3 Rotasjonsordningen og flytteplanprosessen**

Karriereløpet som er beskrevet i kapittel 5.2.2 medfører at medarbeiderne i utenrikstjenesten roterer mellom stillinger ute og hjemme. En slik form for veksling mellom UD og stasjonene er et sentralt kjennetegn ved alle lands utenrikstjenester. I den norske utenrikstjenesten ivaretas denne roteringen gjennom rotasjonsordningen. Utenrikstjenestens årlige flytteplanprosess skal sikre at tjenesten er best mulig bemannet, og at medarbeiderne kan videreutvikle sin kompetanse innenfor ulike ferdigheter, fagfelt og geografiske områder. Årlig skal mellom 350 og 400 stillinger i Utenriksdepartementet og ved utenriksstasjonene besettes.

Flytteplanprosessene skjer to ganger i året; flytteplan ut og flytteplan hjem. Den enkelte avdeling og stasjon spiller inn et behov for bemanning til sin respektive fagavdeling i UD, som så fremmer forslag til omprioriteringer av stillinger. Ved forslag om oppbemanning må det identifiseres inndekning ved reduksjon andre steder. Avdeling for kompetanse og ressurser har ansvar for å sammenstille

innmeldte behov fra fagavdelingene og anbefale endringer til utenriksråden. Det skal her tas hensyn til politiske prioriteringer. Etter behandling i ledergruppen i UD besluttes flytteplanen av utenriksråden [22].

Samlet sett skal det årlig gjennomføres 350-400 internrekrutteringer. Alle ledige stillinger kunngjøres internt, jf. statsansatteloven § 4. Enkelte stillinger kunngjøres også eksternt. En søker kan søke flere av de kunngjorte stillingene. Søkere til den enkelte stilling vurderes og prioriteres fra 1-3 av linjeleder. Personalseksjonen gir råd og spiller inn synspunkter på rangeringen fra linjeleder. Lederstillinger prioriteres av Personalseksjonen. Det gjennomføres typisk intervjuer med 1-3 søkere per stilling. Linjeledere er med på intervjuer og er ellers tett involvert i hele rekrutteringsprosessen. Dette medfører høy tidsbruk på ledernivå gjennom hele rekrutteringsprosessen. Det innstilles vanligvis kun én søker per stilling i flytteplanprosesser.

Tabell 3 illustrerer omfanget av den årlige tilsettingsprosessen i utenrikstjenesten.

	Interne rekrutteringer		Eksterne rekrutteringer				Sum
	Flytteplan ut	Flytteplan hjem	Spesial-utsendinger	Utlendingsfeltet	Gruppeopptak (aspirant/admirant)	Spesialiststillinger	
Ledige stillinger	161*	128**	23	19	27	19***	377
Antall søkere	347	255	161	114	537	1571	2985
Antall søknader	917	660	251	136	537	1571	4072
Antall intervjuer	242	294	115	76	93	95	915
Antall referanser	483	384	207	114	81	171	1440

Tabell 3: Omfang av stillinger, søkere, søknader, intervjuer og referanseinnhenting i den årlige flytteplan- og ansettelsesprosessen i utenrikstjenesten. Tall fra 2020.

\*Antallet varierer med tjenestetid for den enkelte stilling/endring i stillingsoppsett/ avkortninger og forlengelser/ naturlig avgang

\*\*Ledigheter etter flytteplanen ut/endring i stillingsoppsett/ permisjoner/naturlig avgang

\*\*\*Spesialiststillinger til UD

Dette systemet gjør ifølge Personalseksjonen i UD at de interne rotasjonene mellom ute og hjemme er tilnærmet like ressurskrevende å gjennomføre som en ekstern rekruttering. Intervjuobjekter i Personalseksjonen peker i intervju på at rekrutteringssystemet er tungvint, ineffektivt og tidkrevende, og at det finnes et klart forbedringspotensial i prosessen. På grunn av bestemmelsene i statsansatteloven om at stillingene må lyses ut internt opplever Personalseksjonen likevel å ha et svært begrenset handlingsrom for å effektivisere prosessen.

Flere av intervjuobjektene i UD opplyser at det i økende grad er utfordrende å fylle stillinger ute. Med to karrierer og familie er det mange som ikke ønsker lange utenlandsopphold. Personalseksjonen opplyser videre at det kan være utfordrende å finne personer med riktig kompetanse og en viss type fleksibilitet til utplassering. Dersom det er ubesatte stillinger ute etter at den årlige tilsettingsprosessen er gjennomført vil det vurderes hvem som er flyttepliktig. Flytteplikten er et viktig element i rotasjonsordningen, og skal sikre den nødvendige bemanningen ved utenriksstasjonene og i Utenriksdepartementet. Hvert år innplasseres en rekke medarbeidere i stillinger ute og hjemme, etter forutgående dialog og aksept fra den enkelte. Selv om UD har en lovfestet rett til å beordre flyttepliktige utenrikstjenestemenn til tjenestegjøring når og hvor departementet måtte ønske det, ønsker man ifølge intervjuer med Personalseksjonen i minst mulig grad å benytte dette virkemiddelet. Beordring til stilling mot den enkeltes vilje er likevel et virkemiddel som kan benyttes når dialog med den enkelte medarbeider ikke fører frem. Det var i 2020 ingen slik beordring mot noens vilje.

Spørreundersøkelsen som er gjennomført i forbindelse med områdegjennomgangen viser at det er noe ulike oppfatninger om rotasjonsordningen blant de ansatte. Noe over halvparten av medarbeiderne i utenrikstjenesten som har svart på spørreundersøkelsen er litt eller helt enig i at rotasjonsordningen fungerer bra slik den er i dag. Dette gjelder både ansatte hjemme i departementet og utsendte medarbeidere. Rundt en av tre er litt eller helt uenig i at rotasjonsordningen fungerer bra, mens de resterende 15 prosent ikke har noen oppfatning.

Rekruttering og forflytning i utenrikstjenesten er nedfelt i Utenrikstjenestens personalpolitiske dokument (PPD). Dokumentet skal legges til grunn for utøvelse av all personalpolitikk i utenrikstjenesten og er et partssammensatt dokument. Dokumentet ble sist revidert i 2012 og er nå til ny vurdering. Dokumentet regulerer de årlige forflytningsprosessene og særskilte tjenestepesifikke kriterier som blant annet byrdefordeling (forholdet mellom hjemme-/utetjeneste), normert tjenestetid for den enkelte stillingskategori og samlet tjenestetid ute (maksimalt ti år sammenhengende utetjeneste) [26].

Flere av ekspedisjonssjefene i UD trekker i intervju frem at det brukes mye ressurser på at medarbeiderne i utenriktjenesten bytter jobb ofte. Dette gjelder uavhengig av effektiviteten i tilsettingsprosessen, men handler om at det tar tid før en medarbeider er oppe i full produktivitet etter et stillingsskifte. Rotasjonsordningene fører slik både til et effektivitets- og kompetansetap. Jobbrotasjon er heller regelen enn unntaket, og det er meget få stillinger i departementet hvor det er kontinuitet utover en femårs periode [27]. Rotasjonsordningen kan derfor medføre en manglende langsiktighet i arbeidet ved at medarbeiderne bytter til nye stillinger etter noen få år, og at den enkelte medarbeider således har få incentiver til å sette i gang mer langsiktige forbedrings- eller oppfølgingsprosesser. Dette poenget trekkes også frem i intervjuer med andre fagdepartementer som på enkelte områder opplever at det er vanskelig å få til et langsiktige utviklende samarbeid på grunn av hyppige utskiftninger i fagavdelingene i UD.

På den annen side rotasjonsordningen gi medarbeiderne muligheten til å opparbeide en større bredde- og helhetsforståelse av utenriktjenestens ulike arbeidsområder. Tanken bak dette er blant annet at en stor andel av utenriksstasjonene har få utsendte medarbeidere, noe som fordrer at de utsendte har en viss generalistkompetanse for å dekke den brede oppgaveporteføljen utenriksstasjonene har. UD peker selv på at det er et sentralt poeng at medarbeiderne bygger generalistkompetanse gjennom vekslende ute og hjemme.

#### 5.2.4 Kompetansestyring og system for kompetanseoverføring

Det har i lengre tid vært arbeidet med å systematisere kompetansen og styringen av personalressursene i utenriktjenesten. Virksomhetsstrategien for perioden 2010-2013, Strategi 13, understreker behovet for at utenriktjenesten har tilstrekkelig kompetanse for å gjennomføre de politiske prioriteringene på en god måte. Dette er også fremhevet som en viktig prioritet i Strategi 17 og Strategi 21. I Strategi 21 fremheves det at tjenesten skal rekruttere personer med variert bakgrunn som kan tilføre og utvikle nødvendig kompetanse gjennom arbeidet sitt. Det fastsettes at medarbeiderne skal få anerkjennelse for realkompetansen som bygges opp gjennom arbeidet i ulike deler av utenriktjenesten. Dette er basert på en 70/20/10-modell for kompetanseutvikling der 70 prosent av utviklingen skal komme fra erfaring, 20 prosent fra samarbeid med kollegaer og 10 prosent fra formelle læringstiltak som kurs [21].

Som en del av arbeidet med Strategi 21 ble det utarbeidet en HR-strategi for utenriktjenesten, *Strategi for kompetanse, bemanning og ledelse i utenriktjenesten 2018-2021* [28]. Strategien fremhever tre viktige hovedområder som står sentralt å kunne videreutvikle utenriktjenesten til en moderne kompetanseorganisasjon; (1) riktig kompetanse til rett tid og sted, (2) et effektivt tilsettings- og bemanningssystem og (3) god ledelse og organisasjonskultur.

HR-strategien peker på viktigheten av å arbeide systematisk med kompetanseanalyse og kompetansebygging, blant annet gjennom å utvikle en ny kompetansemodell som gir løpende oversikt over medarbeidernes kompetanser og tjenestens kompetansebehov. Den nye kompetansemodellen skal definere et sett med ønskede kompetanser innenfor fag og forvaltning, ferdigheter, egenskaper og verdier som det er viktig for utenriktjenesten å ha tilgang til. Det nåværende elektroniske kompetansestyringsverktøyet vurderes nå som tungvint og lite optimalt. Personalseksjonen peker i intervju på at systemet har begrenset funksjonalitet, noe som resulterer i manuelle prosesser for å vurdere kompetanseprofiler ved rotasjon. UD opplyser at systemet skal utvikles i mars 2021.

Utenriktjenestens kompetansesenter har ansvaret for strategi, retningslinjer og verktøy for kompetanseutvikling i utenriktjenesten. Kompetansesenteret har ansvaret for kompetansestyrking og kursvirksomhet, språkopplæring, lederopplæring, utreiseforbereende kurs, samlinger for utstasjonerte, innfasing av nyansatte og aspirantopplæringen. Enheten har et viktig ansvar i forberedelsesfasen for medarbeidere før de sendes ut til tjeneste ved en stasjon.

Stillingsutlysninger avgjøres og tilbud om stilling kommuniseres normalt til relevante medarbeidere i desember. De første opplæringsprogrammene for ledere (ambassadører og ministerråder) finner sted i januar eller februar påfølgende år. Medarbeiderne oppfordres til å sette sammen sitt eget opplæringsprogram frem mot tiltredelse basert på kursporteføljen til Utenriktjenestens kompetansesenter og eksternt tilgjengelige kurs. Dette gjøres i dialog med stasjonen medarbeideren skal til og egen leder i departementet. På ambassadørnivå gjennomføres et årlig stasjonssjefmøte i august hvert år. Stillingsskifter for ambassadører gjøres kort tid etter, i september hvert år. Stasjonssjefmøtet er vanligvis en viktig arena for å etablere en dialog mellom avtroppende og påtroppende ambassadør, formidle styringssignaler og gi alle stasjonssjefer en faglig oppdatering.

Det gjennomføres i liten grad systematisk kompetanseoverføring ved stillingskifter. Kompetanseoverføring gjøres gjennom uformelle samtaler mellom avtroppende og påtroppende medarbeider, samt ved kursing og adhoc-aktiviteter som seminarer og møter i Utenriksdepartementet. Ved onboarding av nye medarbeidere har leder et særlig ansvar for å tilrettelegge for tiltredelse, veilede og lede medarbeideren inn i stillingen. Alle utsendte medarbeidere oppfordres til å skrive et notat til sin etterfølger som beskriver pågående prosesser og momenter det vil være viktig å være klar over for den som overtar. Avtroppende medarbeidere oppfordres også til å nedtegne en oversikt over nettverk og kontakter i landet. Dette er imidlertid bare en oppfordring, og

Utenriksdepartementet opplyser at det ikke alltid gjøres. Aspirantkullet 2018 peker i et skriftlig innspill på at de opplever det som et problem at det ofte mangler overføringsnotater og andre former for overføring av kompetanse ved stillingsskifter [25]. Utenriksdepartementet opplyser om at det nå arbeides med en formalisering av disse uformelle prosessene, slik at utarbeidelse av overføringsnotater ved stillingsfratredelse blir nedfelt som et krav.

Flere av respondentene i spørreundersøkelsen er opptatt av at opplegget for kompetanseoverføring er for lite systematisk. En av respondentene skriver følgende:

*«I dag er det ikke noe krav å skrive et overleveringsnotat til etterfølger i stillingen. Med 500 stillingsskifter i året er dette helt "mind bogging". I praksis snakker folk ofte sammen før stillingsskifter. Men ikke alltid. Og man tvinges til et økt presisjonsnivå når man gjør det skriftlig. (...) I mange av våre funksjoner ute (og hjemme), er kontakter helt avgjørende. Allikevel har vi ikke noe system for å samle og overlevere kontakter. Igjen: med 500 stillingsskifter i året er dette nok et eksempel på at vi egentlig ikke er helt seriøse.»*

*- Respondent i aktivitetskartleggingen*

### 5.2.5 Utnyttelse av kompetanse i hele sentralforvaltningen

Det er etablert en mobilitetsordning i staten som åpner for intern mobilitet i egen virksomhet eller mellom statlige virksomheter. Ordningen skal legge til rette for bedre utnyttelse av kompetansen på tvers i staten, sikre en mer effektiv utførelse av arbeidsoppgaver i statlige virksomheter og gi de ansatte mulighet til faglig utvikling [29]. Ordningen kan benyttes for at medarbeidere i andre departementer kan hospitere i UD, og motsatt. Per januar 2021 er det totalt ni hospitanter i UD, blant annet fra NFD, JD, HOD og Norec. Det er mindre vanlig at medarbeidere fra UD hospiterer i andre statlige virksomheter, selv om det også forekommer.

Ved norske utenriksstasjoner er det per desember 2020 118 spesialutsendinger fra andre offentlige virksomheter enn UD. Disse ivaretar spesifikke behov for fagkompetanse ved en del utenriksstasjoner og de ulike fagmyndighetenes behov for representanter i utenriktjenesten. Spesialutsendingen tilsettes midlertidig i UD under utstasjoneringen, og er underlagt stasjonssjefen ved den utenriksstasjon de arbeider. Spesialutsendingsordningen er omtalt i kapittel 7.4.

På enkelte områder har Utenriksdepartementet lagt til rette for systematisk bruk av medarbeidere med fagkompetanse fra resten av sentralforvaltningen i uteapparatet. Dette er særlig tydelig på utlendingsfeltet der flertallet av de utsendte medarbeidere ansettes midlertidig i UD for tjeneste med utlendingssspørsmål på utenriksstasjonene. Mange av de midlertidige medarbeiderne hentes fra UDI, UNE og politiet, og ansettes på midlertidige kontrakter i UD med åremål på 2-4 år. Det er mulig å ha to åremålsperioder uten å bli fast ansatt i UD. Seksjon for utlendingsfeltet fremhever i intervju at det krever en spisskompetanse å jobbe med utlendingsfeltet, og at det er lite hensiktsmessig å bruke diplomater med mer generell politisk og diplomatisk kompetanse til dette. Ved å ansette midlertidig fagkompetanse fra andre deler av sentralforvaltningen unngås det også at disse medarbeiderne roteres hjem som en del av rotasjonsordningen og slik får lengre opphold uten tilpassede arbeidsoppgaver i UD.

### 5.2.6 System for rotasjon mellom ute og hjemme i andre land

Andre lands utenriktjenester har ulike innretninger på systemet som regulerer medarbeidernes fordeling mellom ute og hjemme. I dansk UD er det fastsatt som en regel at medarbeiderne maksimalt kan arbeide syv sammenhengene år hjemme i departementet. Lønnstillegget som følger av flytteplikten i dansk UD bortfaller dersom arbeidstaker overstiger denne syvårsgrensen.

Det er en trend internasjonalt at det etableres et tettere samvirke mellom UD og den øvrige sentralforvaltningen, også for personalressurser [24].

I Irland er det felles arbeidsmarked i hele statsadministrasjonen, og åpen konkurranse med eksternt utlysning. Det stimuleres til at medarbeiderne i UD skal ha en karriereutvikling med bevegelse inn og ut av UD, og mange medarbeidere som startet i irsk UD kommer tilbake etter tjenestegjøring i andre departementer eller privat sektor. Hensikten med dette er både å styrke erfaringsgrunnlaget til utenriktjenesten og legge bedre til rette for medarbeiderens familiesituasjon. For medarbeidere med familie og små barn kan det være attraktivt å arbeide en periode i et departement som ikke har flytteplikt.

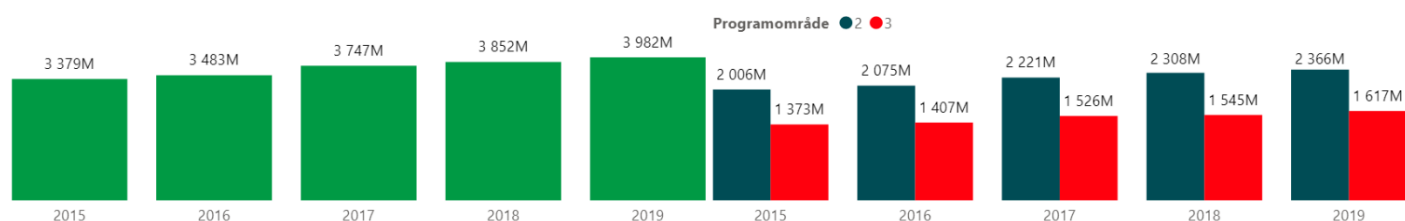
I Canada har det vært et villet ønske fra ledelsen i UD om at medarbeiderne i UD også bør hente erfaring utenfor departementet. Det er lagt til rette for sekondering til føderale institusjoner, virksomheter i provinsene og ulike former for tenke-tanker for å skape bredest mulig kompetanse når medarbeiderne returnerer til UD. Det er en uttalt praksis at erfaring fra andre virksomheter skal gi karrieremessig uttelling. Tidligere var stasjonssjefene utelukkende karrierediplomater fra UD og det var bekymring for at tjeneste

utenfor UD ville virke negativt inn på karrieren. I økende grad rekrutteres det nå stasjonssjefer og annet nøkkelpersonell fra andre departementer, noe som er tenkt å bidra til et bredere erfaringsgrunnlag og bedre samarbeid med øvrige fagdepartementer [24].

### 5.3 Kostnader forbundet med drift av utenrikstjenesten

Utenrikstjenestens driftskostnader<sup>17</sup> henføres som tidligere nevnt under programområde 02 Utenriksforvaltning og 03 Utviklings-samarbeid. Ifølge våre tall er ca. 65 prosent av de totale kostnadene under driftskapitlene knyttet til utenriksstasjonene. Disse kostnadene, spesielt det som går til eiendom og lokalt ansatte, er sterkt påvirket av valuta- og lokale prisendringer. Dette er ikke noe vi har forsøkt å justere for, men må tas i betraktning i de følgende delene.

De totale driftskostnadene knyttet til utenrikstjenesten har i den siste femårsperioden økt med 17,9 prosent fra 3,4 milliarder til 4 milliarder. Det tilsvarer en årlig vekst på 4,2 prosent. Mye av økningen fra 2016 til 2017 kan forklares med at UD overtok ansvaret for pensjonspremieinnbetalingen fra Statens Pensjonskasse i 2017. Det året utgjorde pensjonspremiene 115 millioner kroner. Korrigerer man for dette får man en kostnadsøkning i femårsperioden på 14,3 prosent, eller 3,4 prosent årlig. Basert på konsumprisindeks, har generell prisendring i samme periode har vært på 10,8 prosent, noe som gir en reell økning på 3,5 prosent. Kostnadsutviklingene på de to ulike programområdene har vært forholdsvis lik i perioden. 02- og 03-området har økt med henholdsvis 14,5 og 14 prosent.



Figur 21: Utvikling i driftskostnader i perioden 2015-2019 (t.v.). Fordelt på programområde (t.h.). Tall hentet fra UD's regnskap.

Utenrikstjenesten har som andre statlige virksomheter vært underlagt ABE-reformen, og har i tillegg hatt andre særskilte kutt. I perioden 2015-2019 opplyser UD at dette har utgjort 150,2 og 38,5 millioner kroner på henholdsvis kap./post 100.01 og 140.01. Utviklingen på 02 og 03-området som helhet er kommentert i kapittel 2.6.

Driftskostnadene knytter seg i all hovedsak til tre hovedkategorier: 1) personalkostnader, 2) eiendom og drift av eiendom, og 3) andre driftskostnader. Personalkostnadene har den største gjennomsnittlige økningen i femårsperioden, noe forklart ved de tidligere nevnte pensjonsinnbetalingene. Korrigert for dette har personalkostnadene likevel hatt størst økning, med 17,6 prosent i perioden, om lag 4,1 prosent i årlig gjennomsnitt. I samme perioden har antall totalt ansatte økt med ca. 1 prosent, i all hovedsak gjennom flere lokalt ansatte.



Figur 22: Driftskostnader fordelt på art i perioden 2015-2019. Tall hentet fra UD's regnskap.

Fra 2015-2019 har personalkostnader utgjort rundt 60 prosent av de totale driftskostnadene hvert år. Eiendom og drift har utgjort rundt 20-25 prosent, mens andre driftskostnader har ligget rundt 15-20 prosent.

<sup>17</sup> Kap./post: 100.01 og 140.01. Se kapittel 1.3.5 for mer detaljer.

### 5.3.1 Personalkostnader

Personalkostnadene<sup>18</sup> omfatter lønn, betaling for overtid og reisetid, samt andre kostnader<sup>19</sup> for de ansatte i departementet og de lokalt ansatte. De utsendte får kompensert for merkostnader ved å være utenlands gjennom ulike tillegg i en særavtale. Utsendte medarbeidere har ikke overtidsbetalt.

Tallene viser at personalkostnadene ute har økt mer enn hjemme de siste fem årene, med en årlig gjennomsnittlig vekst på 3,9 prosent mot 3,2 prosent hjemme. Grunnen til at kostnadene ute har vokst mer synes i all hovedsak å være den tidligere nevnte økningen i antall lokalt ansatte.

	Kostnader [MNOK]					Endring		Antall ansatte <sup>20</sup>					Endring	
	2015	2016	2017*	2018*	2019*	MNOK	i %	2015	2016	2017	2018	2019	Antall	i %
UD	695	707	738	769	799	103	14,9 %	850	852	841	828	828	-22	-2,6 %
Ute	1 254	1 318	1 331	1 380	1 492	238	19,0 %	1741	1752	1717	1784	1814	73	4,2 %
- US	915	955	962	983	1 043	127	13,9 %	635	621	605	604	614	-21	-3,3 %
- LA	339	363	368	397	449	111	32,7 %	1106	1131	1112	1180	1200	94	8,5 %

Tabell 4: Antall ansatte og kostnader fordelt på ansattkategori (US = utsendt, LA = lokalt ansatte) i perioden 2015-2019. I dette tallgrunnlaget er personalkostnader knyttet til UD og utenriksstasjonene fra alle kapitler/poster under 02/03 benyttet. Dette fordi om lag 15-20 stillinger i UD er finansiert over andre poster. \* Pensjonskostnader for utsendte og ansatte i UD er trukket fra.

Tabellen ovenfor viser at personalkostnadene har økt betydelig på tvers av de tre ansattkategoriene. Den illustrerer også hvor store forskjeller det er i personalkostnader mellom de tre ansattkategoriene. Dette gjelder spesielt forskjellen mellom lokalt ansatte og resten. Dette kommer enda tydeligere frem i tabellen nedenfor, hvor man kan se gjennomsnittskostnad per ansattkategori over samme periode.

Snittkostnad	2015	2016	2017*	2018*	2019*	%-vis endring	Endring abs.
Hjemme	kr 817 751	kr 830 050	kr 877 130	kr 928 826	kr 964 401	17,93 %	kr 146 650
Utsendte	kr 1 441 651	kr 1 537 413	kr 1 590 362	kr 1 627 925	kr 1 698 218	17,80 %	kr 256 567
Lokalt ansatte	kr 306 193	kr 320 982	kr 331 266	kr 336 603	kr 374 433	22,29 %	kr 68 240

Tabell 5: Gjennomsnittskostnad knyttet til de ulike ansattkategoriene. \* Merk at pensjonskostnader for utsendte og de hjemme ikke er inkludert.

Tallene indikerer at snittkostnaden per lokalt ansatt har gått 4-5 prosent mer opp de siste årene sammenlignet med de utsendte og de ansatte i UD. UD opplyser om kompetansekravet til de lokalt ansatte har økt i takt med at man har erstattet utsendte med flere lokalt ansatte, som igjen bidrar til økte kostnader per ansatt. Dette kan være en forklaring til denne økningen. Det ligger også en mulig feilkilde i disse tallene ved at vi ikke har noen oversikt over årsverk produsert fra de lokalt ansatte. Det kan derfor være at hver enkelt lokalt ansatt i snitt har jobbet mer enn tidligere.

### Personalkostnader i 2019

Lønns- og personalkostnader knyttet til de ansatte ved utenriksstasjonene utgjorde i 2019 totalt 1 545 millioner, omtrent 65 prosent av de totale personalkostnadene. Av disse var kostnader knyttet til utsendte på 1 096 millioner (ca. 71 prosent), og lokalt ansatte 449 millioner (ca. 29 prosent). Med litt over 600 utsendte og ca. 1200 lokalt ansatte gir dette en gjennomsnittlig personalkostnad på ca. 1,8 millioner kroner per utsendt årsverk, og ca. 375 000 kroner per lokalt ansatt.

Lønns- og personalkostnader i UD utgjorde 868 millioner i 2019, hvilket gir en gjennomsnittlig kostnad per årsverk på litt mer enn 1 million kroner for hver av de om lag 830 årsverkene samme år.

Personalkostnadene omfatter også stipend for studentpraktikanter, i 2019 var disse kostnadene på ca. 14 millioner.

### 5.3.2 Kostnader knyttet til eiendom og drift av eiendom

Eiendomskostnader<sup>21</sup> omfatter leiekostnader og drift direkte knyttet til eiendomsmassen. Som figur 22 viser har kostnadene ligget relativt stabilt de siste fem årene. Leie av lokaler utgjør i perioden jevnt rundt 75-80 prosent Driftselementet utgjør dermed de

<sup>18</sup> Kontoklasse 5

<sup>19</sup> Brorparten av disse kostnadene kommer fra arbeidsgiveravgift (AGA), pensjonskostnader, feriepenger og forsikring. For lokalt ansatte varierer disse kostnadene basert på lokale forhold.

<sup>20</sup> Ansattoversikten er oversendt fra UD og avviker noe fra data fra HR-systemet. 2019-tall har derfor noe avvik med andre tall brukt i rapporten.

<sup>21</sup> Kontogruppe 63

resterende 20-25 prosentene, hvor den største enkeltkostnaden er vakthold og sikring som utgjør ca. 9 prosent av totale kostnader til eiendom og drift.

### Kostnader knyttet til drift og eiendom i 2019

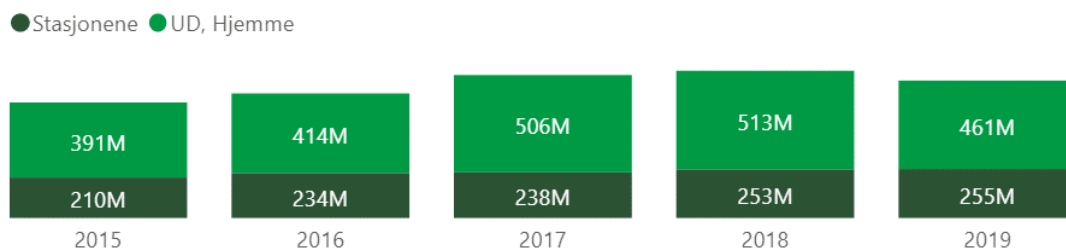
Av 860 millioner kroner til eiendom i 2019, var om lag 680 millioner kroner husleiekostnader og de resterende ca. 180 millioner driftskostnader. Slik som regnskapet er ført er det krevende å fordele eiendoms- og driftskostnader nøyaktig mellom ute og hjemme, men basert på data fra eiendomsseksjonen ser det ut til at leiekostnader ute utgjør rett under 600 millioner kroner. Litt over 80 millioner kroner er altså knyttet til leiekostnader for Victoria Terrasse og noen få andre bygg i Oslo.

Driftskostnadene knyttet til eiendom omfatter vakthold, lys, varme, vaktmestertjenester, renhold, renovasjon, vann, avløp o.l., strøm og andre lokalkostnader. Av totalt 183 millioner kroner til drift av eiendom i 2019, er ca. 32 millioner ført på UD, mens de resterende 151 er ført på uteapparatet.

Totalt er kostnadene knyttet til eiendom ute på om lag 750 millioner, ca. 110 millioner i Oslo. Kostnader knyttet til de ulike eiendomstypene ute er beskrevet nærmere i kapittel 7.

### 5.3.3 Andre driftskostnader

Den siste delen av totale driftskostnader er det som faller inn under andre driftskostnader<sup>22</sup>. Dette omfatter kjøp fra eksterne tjenesteleverandører, konsulenter, reisekostnader og -godtgjørelse, representasjonskostnader, kontorutstyr mv. I dette ligger også større utstyrsanskaffelser og enkelte investeringer, noe som gjør det vanskelig å få et godt bilde av utviklingen av disse kostnadene (ref. kapittel 1.3.5). Størstedelen er regnskapsført hjemme, som vises i figuren nedenfor.



Figur 23: Utvikling av andre driftskostnader (eks. eiendomsdrift) i perioden 2015-2019. Tall fra UD's regnskap

De sju største kontogrupperne utgjør om lag 90 prosent av andre driftskostnader i femårsperioden (se figur 24). Kjøp av konsulenttenester og andre fremmede tjenester, samt reisekostnader utgjør de største, og mest stabile utgiftspostene. Kostnadene under konsulenttenester må i den videre prosessen studeres nærmere; i løpet av de tre siste årene finner vi at konsulenttenester knyttet til utvikling av programvare, IKT-løsninger mv., samt konsulenttenester til organisasjonsutvikling, kommunikasjonsrådgivning mv. er de to største enkeltkontoene. Store deler av disse kostnadene kan knyttes til administrative støttefunksjoner, og må inkluderes for å få et helhetlig estimat på kostnader knyttet til administrative støttefunksjoner.

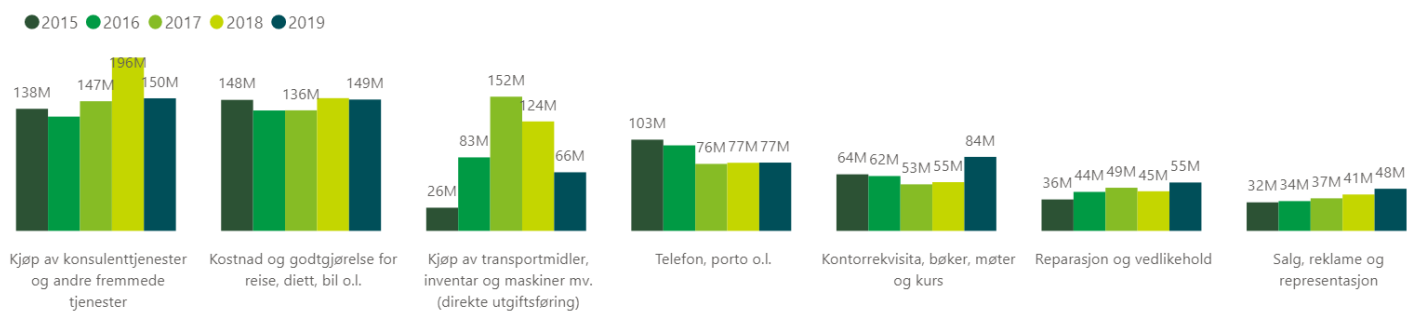
Reisekostnader har de siste fem årene ligget stabilt rundt 135-150 millioner kroner årlig. Legger man til reisetid på ca. 5-10 millioner årlig, får man en årlig kostnad på rundt 140-160 millioner. Store deler av dette er ført hjemme, men det opplyses fra UD at alle kostnader knyttet til forflytning (ved rotasjon) føres hjemme. Likevel anslår vi at store deler av disse kostnadene hører til Utenriksdepartementet, og det vil i den videre prosessen være interessant å finne ut mer om reisekostnadene, spesielt i lys av økt bruk av digitale møter.

Når det gjelder kontogruppen telefon, porto o.l. virker dette i all hovedsak å være knyttet til internett- og datakommunikasjon. Disse, samt kostnader knyttet til inventer, maskiner, kontorrekvisita mv. er sannsynligvis sterkt drevet av antall, og størrelse, på utenriksstasjonene.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Kontoklasse 4.6 og 7 (ekskl. kontogruppe 63)

<sup>23</sup> Størstedelen av internett og datakommunikasjon er imidlertid ført på UD. Dette er trolig på en felleskonto for utenriksstasjonene.





Figur 24: Fem største kontogrupper under andre driftskostnader i perioden 2015-2019. Tall fra UD's regnskap.

#### 5.4 Samhandling mellom uteapparatet og departementet hjemme

Spørreundersøkelsen som er gjennomført i forbindelse med områdegjennomgangen viser at det er tett kontakt mellom enhetene innad i UD, og mellom UD og uteapparatet. Tabell 6 viser at 42 prosent av medarbeiderne i UD som har svart på undersøkelsen har daglig kontakt med utsendte eller lokalt ansatte ved utenriksstasjonene. 35 prosent har ukentlig kontakt. Kontaktomfanget er relativt likt for både fagavdelingene og støtteavdelingene i UD.

	Daglig	Ukentlig	Månedlig	Sjeldnere	Aldri
Kolleger i andre seksjoner i samme avdeling	61 %	24 %	6 %	7 %	1 %
Kolleger i andre avdelinger i UD	51 %	35 %	8 %	4 %	1 %
Utsendte og lokalt ansatte ved utenriksstasjonene	42 %	35 %	8 %	8 %	7 %

Tabell 6: Omfang av kontakt mellom ansatte i UD hjemme og andre medarbeider i UD eller ved en utenriksstasjon. Kilde: Spørreundersøkelse til medarbeidere ved utenriksstasjonene.

Tilsvarende oppgir utsendte medarbeidere at kontakten med UD hjemme er hyppig. Som tabell 7 viser har over halvparten (54 prosent) daglig eller ukentlig kontakt med UD hjemme. Flertallet har også daglig eller ukentlig kontakt med utsendte ved andre utenriksstasjoner. For begge kontakttypene gjelder det at omfanget av kontakt er relativt likt for alle regioner. Et unntak er utsendte til delegasjoner som i langt høyere grad enn øvrige utsendte oppgir å ha daglig eller ukentlig kontakt med kollegaer ved andre stasjoner.

	Afrika	Amerika	Asia	Europa	Oseania	Del.	Totalt
Kolleger ved andre stasjoner	55 %	61 %	48 %	59 %	43 %	82 %	57 %
Utenriksdepartementet	56 %	61 %	50 %	54 %	57 %	61 %	54 %

Tabell 7: Andel utstasjonerte som har daglig eller ukentlig kontakt med andre stasjoner og UD hjemme, fordelt på region. Kilde: Spørreundersøkelse til medarbeidere ved utenriksstasjonene.

Spørreundersøkelsen viser at de utsendte medarbeiderne gjennomgående er fornøyd med støtten de får fra UD. Tre av fire utsendte som har svart på undersøkelsen er litt eller helt enig i at de får god støtte fra UD når de trenger det. Dette fremkommer også tydelig i intervjuene med ansatte ved utenriksstasjonene. Utsendte medarbeidere fremhever at UD-systemet leverer godt når de har behov for støtte. Intervjuene tyder samtidig på at opplevelsen av henvendelsene fra UD er mer blandet hos utsendte. Det pekes blant annet på at departementet har for lav terskel for å be om innspill fra stasjonene, og at dette stjeler tid fra den utadrettede virksomheten som foregår ute. To av intervjuobjektene på stasjonene mener fagdepartementene her er flinkere til å prioritere henvendelsene, slik at de kun tar kontakt når de har konkrete og relevante behov.

##### 5.4.1 Arbeidsmåter

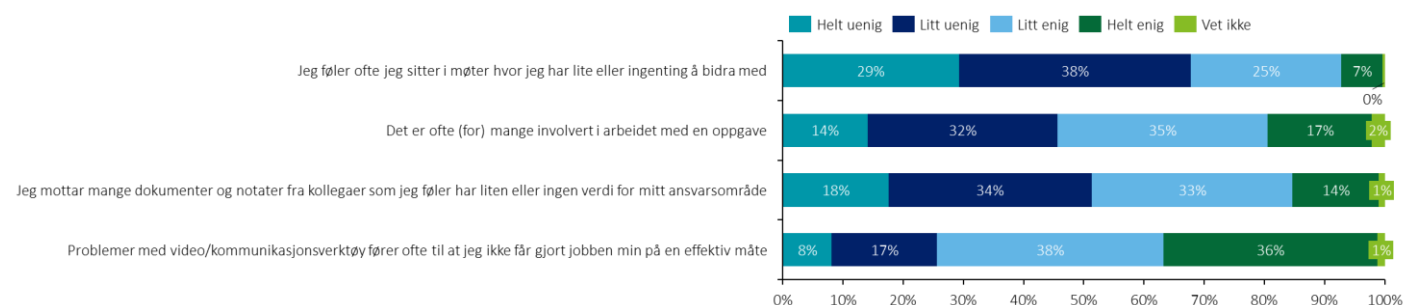
Gjennom både spørreundersøkelsen og intervjuer med ansatte i utenrikstjenesten er det blitt tydelig at utenrikstjenesten har en arbeidsform som medfører høy møtevirksomhet og aktiv bruk av e-post som arbeidsverktøy.

Tall fra spørreundersøkelsen viser at både ansatte i UD og ved stasjonene i gjennomsnitt har 9 møter i uken, hver med en gjennomsnittlig varighet på i overkant av 1 time. Spørreundersøkelsen viser at en tredjedel av utsendte og ansatte i UD som har svart på undersøkelsen, er helt eller litt enig i at de ofte sitter i møter hvor de har lite eller ingenting å bidra med, jf. figur 25 nedenfor.

I intervjuene med ledere i UD pekes det gjennomgående på at møtevirksomheten er høy og at deltagelsen i møtene ofte er omfattende. Møter blir omtalt som et godt verktøy for problemløsning, men antall deltagere på møtene er ifølge flere av intervjuobjektene for mange og møtene for lange. Enkelte fremhever også at Norge ofte er overrepresentert på internasjonale

møter, noe et av intervjuobjektene mener har sammenheng med høyere budsjetter enn mange andre lands utenrikstjenester. Dette har også vært oppe i intervjuer med andre fagdepartementer der enkelte av departementene peker på at UD ofte stiller med langt flere møtedeltagere enn andre departementer, og at det synes å være en kultur som i liten grad åpner for at en møtedeltager kan representere andre deler av UD enn det vedkommende selv representerer. Både ekspedisjonssjefer og stasjonssjefer i UD er inne på det samme i flere av intervjuene der den omfattende møtedeltagelse forklares med uklare roller og utrygghet for om andre kan representere egen enhet.

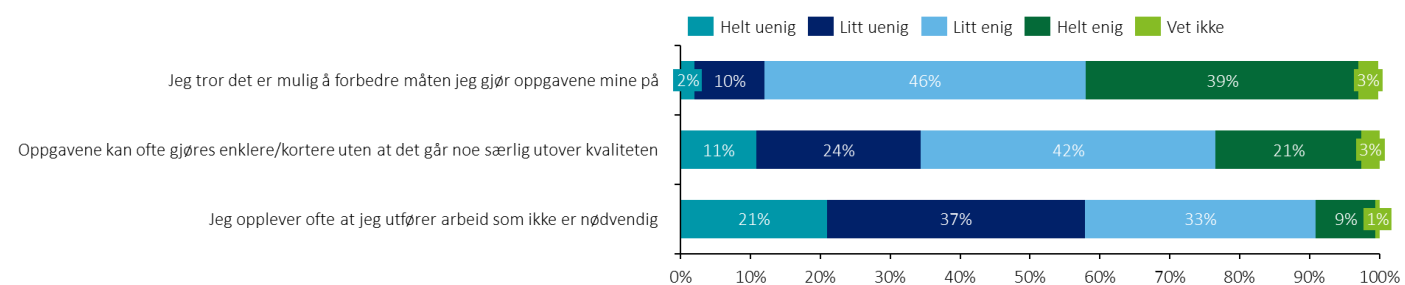
Figur 25 gjengir enkelte oppfatninger blant utsendte medarbeidere og medarbeidere i UD hjemme. Som figuren viser mener mer enn halvparten av utsendte og ansatte i UD at der ofte er (for) mange involvert i arbeidet med en oppgave. Rett i underkant av halvparten er helt eller litt enig i at de mottar mange dokumenter og notater som har liten eller ingen verdi for eget ansvarsområde. Spørreundersøkelsen tyder også på at kommunikasjonsverktøyene ikke fungerer optimalt. Tre av fire opplever at problemer med video/kommunikasjonsverktøy ofte fører til at de ikke får gjort jobben på en effektiv måte.



Figur 25: Påstander med relevans for arbeidsmåter og støtteverktøy i utenrikstjenesten. Kilde: Spørreundersøkelse til utsendte medarbeidere og ansatte i UD (lokalt ansatte er ikke med i figuren). N=887.

Spørreundersøkelsen viser videre at utsendte i gjennomsnitt mottar 74 e-poster daglig, mens ansatte i departementet gjennomsnittlig mottar 65 e-poster. Rundt en tredjedel av disse krever aktiv oppfølging av mottakeren. Spredningen i svar er stor og en betydelig andel av de ansatte oppgir at de mottar vesentlig flere e-poster enn gjennomsnittstallet. I intervjuer med ekspedisjonssjefene i UD trekkes det gjennomgående frem at ledere «overveldes og fanges» av et stort antall daglige e-poster. Det pekes på at dette stjeler tid fra andre mer utadrettede og strategiske oppgaver som burde vært høyere prioritert. Den viktigste årsaken til det høye antallet e-poster oppgis å være at e-post benyttes som saksbehandlingsverktøy og kommunikasjonsløsning.

Spørreundersøkelsen til medarbeiderne i utenrikstjenesten tyder på at det er et potensial for å forbedre måten de ansatte arbeider med å løse sine arbeidsoppgaver på. Hele 85 prosent av utsendte og ansatte i UD som har svart på spørreundersøkelsen er helt eller litt enig i at det er mulig å forbedre måten de gjør oppgavene sine på. Kun 12 prosent er uenig i påstanden. Videre mener over 60 prosent at det er mulig å gjøre oppgavene enklere eller kortere uten at det i særlig grad går utover kvaliteten. Mer enn fire av ti utsendte eller ansatte i UD opplever også ofte at de utfører arbeid som ikke er nødvendig. Dette er fremstilt i figur 26 nedenfor.



Figur 26: Påstander med relevans for oppgaveløsning i utenrikstjenesten. Kilde: Spørreundersøkelse til utsendte medarbeidere og ansatte i UD (lokalt ansatte er ikke med i figuren). N=887.

## 5.5 Et apparat for hele sentralforvaltningen

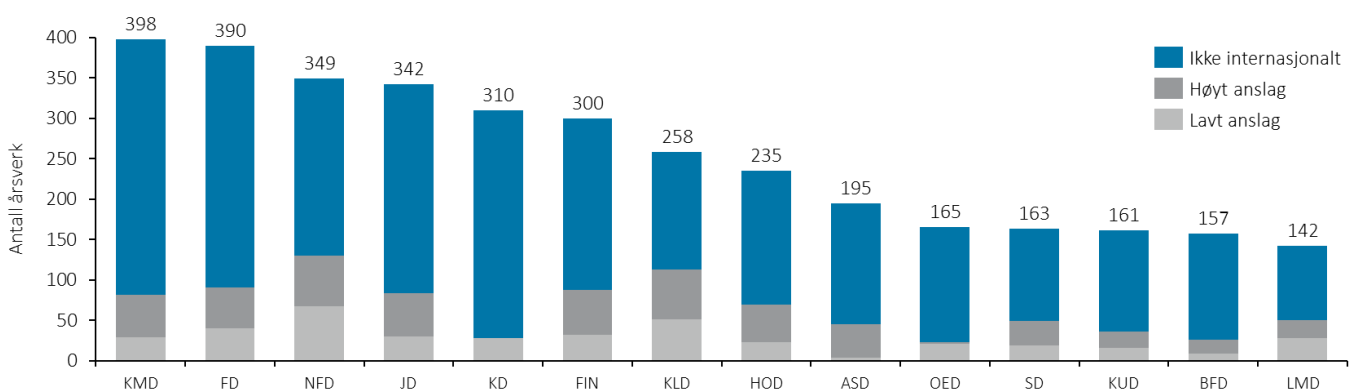
Utenrikstjenesten er hele sentralforvaltningens utenrikstjeneste. Statsministerens kontor, fagdepartementene og en del underliggende etater har oppgaver som legger føringer for, eller berører, utenrikstjenesten. Det er ofte tett samarbeid mellom disse og utenrikstjenesten om oppgaveløsningen. En stor del av utenriksstasjonenes arbeid går til å utføre oppgaver som er pålagt, bemyndiget eller anmodet fra andre departementer enn UD. Det inkluderer også oppgaver knyttet til planlegging og gjennomføring

av kongehusets internasjonale aktiviteter. UD en tett samarbeidspartner for arbeidet Kongefamilien utfører på vegne av Norge utenlands. For UD medfører dette et omfattende arbeid som også reflekteres i et eget kapittel på UD's del av statsbudsjettet.

Globalisering, europeisk interaksjon og den internasjonale utviklingen har bidratt til at skillet mellom innenriks- og utenrikspolitikk i noen grad viskes ut. De fleste fagfelt berøres nå av internasjonale prosesser og internasjonalt samarbeid. Det er vanlig å snakke om at det har funnet sted en internasjonalisering av fagdepartementene i tråd med denne utviklingen [30]. Ingen steder er dette mer tydelig enn i europapolitikken der store deler av statsforvaltningen møter EU/EØS i sitt daglige virke. Følgene av denne internasjonaliseringen er at alle departementer har et omfattende arbeid mot internasjonale organisasjoner og samarbeid. Departementene driver internasjonalt arbeid både i samarbeid med utenriktjenesten og «på egenhånd» uten involvering av utenriktjenesten.

Vi har anslått hvor stor del av den norske sentraladministrasjon som utfører oppgaver som kan kategoriseres som «internasjonalt arbeid». Begrepet i seg selv er krevende å definere og kan omfatte så mangt. I den ene enden av skalaen har man oppgaver som av og til krever internasjonal oppfølging. I den andre enden av skalaen har man oppgaver og saksfelter som direkte angår forhold utenfor Norge. Basert på en overordnet kategorisering av seksjoner og avdelinger i alle departementer har vi beregnet hvor mange årsverk som benyttes til internasjonalt arbeid. Hvert enkelt departement har gitt sitt anslag på i hvilken grad den enkelte seksjon/avdeling utfører internasjonalt arbeid: ingenting, lav grad (1-25 prosent), medium grad (26-50 prosent), høy grad (51-75 prosent) eller hovedsakelig internasjonalt arbeid (76-100 prosent). Ved hjelp av seksjonenes og avdelingenes størrelse har vi dermed beregnet et intervall som sier noe om hvor mange årsverk, og dermed hvor stor del av departementene som går til internasjonalt arbeid.

Legger man den smale definisjonen av internasjonalt arbeid til grunn så anslår vi at om lag 400 årsverk utfører direkte internasjonalt rettede arbeidsoppgaver. Legger man den brede definisjonen til grunn, så anslår vi at om lag 900 årsverk på tvers av sentraladministrasjonen utfører internasjonalt arbeid. Disse anslagene tilsvarer ca. 11 og 25 prosent av hele sentraladministrasjonen unntatt UD. Det er stor forskjell mellom de ulike departementene, som illustrert i figur 27.



Figur 27: Anslag på antall årsverk per 2020 knyttet til internasjonalt arbeid i forhold til departementets totale størrelse i de ulike departementene.

På lik linje med en internasjonalisering av innenrikspolitikken, kan man tilsvarende snakke om en innenrikspolitisering av utenrikspolitikken. Spørreundersøkelsen til utsendte medarbeidere ved ambassader, konsulter og delegasjoner viser at det arbeides med et bredt sett av politiske områder på utenriksstasjonene. Tabell 8 nedenfor illustrer at utenriktjenesten er hele sentralforvaltningens apparat. Tabellen viser andelen utsendte medarbeidere som opplyser at deres arbeid i høy eller svært høy grad omhandler områdene som er listet til venstre i tabellen.

Formål	Afrika	Amerika	Asia og Oseania*	Europa	Delegasjoner	Totalt
Menneskerettigheter, demokrati og likestilling	40 %	31 %	38 %	24 %	47 %	35 %
Sikkerhetspolitikk	14 %	22 %	29 %	39 %	37 %	29 %
Næringsfremme/næringspolitikk	19 %	22 %	23 %	37 %	26 %	26 %
Annet	16 %	33 %	29 %	31 %	13 %	25 %
Klima og miljø	20 %	11 %	24 %	29 %	35 %	24 %
Utviklingspolitikk	51 %	22 %	21 %	7 %	23 %	23 %
Økonomisk politikk	16 %	37 %	19 %	28 %	19 %	23 %
Fred og forsoning	32 %	13 %	29 %	10 %	26 %	22 %
Kultur	16 %	22 %	17 %	29 %	13 %	20 %
Humanitære spørsmål	25 %	13 %	17 %	11 %	23 %	17 %
Energipolitikk	6 %	22 %	18 %	14 %	10 %	14 %
Maritime- og fiskeriinteresser	4 %	9 %	14 %	13 %	23 %	12 %
Handelspolitikk	1 %	15 %	5 %	24 %	5 %	10 %
Nordområdepolitikk	0 %	9 %	4 %	19 %	11 %	9 %

Tabell 8: Andel utsendte medarbeidere ved norske utenriksstasjoner som opplyser at de i høy eller svært høy grad arbeider med ulike politikkområder. Kilde: Spørreundersøkelse til medarbeidere ute. N=441. \*Oseania er i tabellen slått sammen med Asia grunnet et meget lavt antall respondenter. Respondentene fra Oseania innvirker i liten grad på resultatet for Asia alene.

Som tabellen viser arbeider utsendte medarbeidere bredt med saker knyttet til menneskerettigheter, demokrati og likestilling i alle regioner. Også sikkerhetspolitikk, næringsfremme og klima og miljø er viktige formål for utsendte de fleste steder i verden. Afrika skiller seg ut ved at over halvparten av de utsendte i høy eller svært høy grad arbeider med utviklingspolitikk.

Et tett samarbeid mellom utenriktjenesten og øvrig sentralforvaltning er nødvendig for å ivareta norske interesser internasjonalt. Utenriktjenesten skal ivareta minst tre kjerneoppgaver som medfører at kontakten og samarbeidet med den øvrige sentralforvaltningen blir svært omfattende. For det første skal utenriktjenesten ivareta faglige rådgivningsoppgaver for sentralforvaltningen i utenriksaker og utenrikspolitiske spørsmål. For det andre spiller utenriktjenesten rollen som tilrettelegger og virkemiddelapparat for resten av sentraladministrasjonen. For det tredje har tjenesten ansvar for å sikre en helhetlig norsk utenriks-, sikkerhets- og utviklingspolitikk, inkludert koordineringsoppgaver overfor den øvrige sentralforvaltningen.

En illustrasjon på den førstnevnte oppgaven er at Rettsavdelingen i UD er folkerettslig rådgiver for hele statsforvaltningen. Avdelingen bistår fagdepartementene ved inngåelse og fortolkning av alle Norges folkerettslig bindende avtaler, inklusive rettslige vurderinger i forbindelse med innlemmelse av rettsakter EØS-avtalen. UDs rettsavdeling har også en sentral rolle ved koordinering av norske saker for internasjonale domstoler, og samarbeider tett med Regjeringsadvokatembetet om å føre saker for disse organer.

Et annet eksempel er Nordisk ministerråd, de nordiske regjeringenes offisielle samarbeidsorgan, der de fleste fagstatsråder deltar i det formaliserte samarbeidet. De nordiske statsministrene har det overordnede ansvaret, men i praksis er dette delegert til de nordiske samarbeidsministrene og til Nordisk samarbeidskomité. Ansvaret som nordisk samarbeidsminister legges til en av fagstatsrådene, for Norges vedkommende er dette nå finansministeren. Avdeling for Europa og handel i UD ivaretar sekretariatsfunksjonen for samarbeidsministeren, representerer Norge i samarbeidskomiteen og leder det interdepartementale arbeidet.

Den andre hovedoppgaven som apparat for hele sentralforvaltningen omhandler utenriktjenestens rolle som tilrettelegger og virkemiddelapparat. Dette kan også innebære oppgaver som har karakter av tjenesteytende på vegne av hele den norske sentralforvaltningen. Rollen som tilrettelegger og virkemiddelapparat er for eksempel relevant for en del av oppgavene utenriktjenesten utfører på utlendingsfeltet og ved tilrettelegging av internasjonale besøk og reiser. Oppgaver utenriktjenesten utfører som vertskap for de utenlandske diplomatiske og konsulære representasjonene i Norge

Den tredje hovedoppgaven som apparat for hele sentralforvaltningen handler om Utenriksdepartementets koordinerende ansvar for Norges opptreden internasjonalt. Dette ansvaret innebærer å ivareta nasjonal koordinering i Norge knyttet til en rekke internasjonale avtaler og forpliktelser. Helhetlig politikk og samstemte posisjoner på tvers av departementsfellesskapet er viktig for Norges troverdighet og gjennomslagskraft internasjonalt. UD har derfor et ansvar for å sikre en helhetlig norsk utenriks-, sikkerhets- og utviklingspolitikk.

UDs koordinerende rolle i utenrikspolitiske spørsmål, og hvor tett denne rollen henger sammen med den øvrige sentralforvaltningen, illustreres godt i arbeidet knyttet til EU/EØS<sup>24</sup>, herunder arbeidet med EØS-midlene. UD har gjennom utenriksministerens konstitusjonelle ansvar for internasjonale avtaler, ansvaret for at EØS- og Schengen-samarbeidet fungerer som fastlagt i de respektive avtalene, og for å ivareta helheten i norsk europapolitikk gjennom å koordinere, gi råd og bidra til framdrift. Et eksempel på dette er i arbeidet med Europas grønne giv (The European Green Deal) der UD har oppgaven med å sikre en helhetlig tilnærming på tvers av fagområdene som berøres av planen. Det enkelte fagdepartement har ansvar for å påvirke utviklingen, prioritere saker og utforme strategier overfor EU på sine områder. Dette følger av at den enkelte statsråds politiske og konstitusjonelle ansvar innenfor sitt fagområde også gjelder i EØS- og Schengensaker [31]. UDs koordinerende rolle er også tydelig i Norges opptreden i FN og andre internasjonale organisasjoner som NATO, OECD, OSSE, Europarådet og WTO.

Det er UD som har oppdraget med å ivareta Norges rolle, forpliktelser og engasjement i det multilaterale systemet globalt. I hovedsak medfører dette ansvaret at utenriksministeren har det konstitusjonelle ansvaret for Norges deltagelse i de fleste store internasjonale organisasjonene. Det gjelder for FN der UD har ansvaret for å ivareta og fremme Norges interesser blant annet i FNs utviklingsfond (UNDP), FNs kontor for prosjektjenester (UNOPS), FNs barnefond (Unicef) og FNs organisasjon for utdanning, vitenskap, kultur og kommunikasjon (UNESCO).

I intervjuene med enkelte av fagdepartementene problematiseres det at det i hovedsak er UD som forvalter Norges økonomiske bidrag til internasjonale organisasjoner, også for organisasjoner der det konstitusjonelle ansvaret ligger hos statsråden i et fagdepartement. Det gjelder for eksempel innen global helse, der UD forvalter både faste og frivillige bidrag til Verdens helseorganisasjon (WHO). Det er Helse- og omsorgsdepartementet som leder Norges delegasjon til helseforsamlingen og helseministeren som er konstitusjonelt ansvarlig for Norges forhold til WHO. I sitt skriftlige innspill til områdegjennomgangen peker HOD på at dette gir risiko for et dobbeloppsett av kompetanse om bistandsforvaltning ved at også fagdepartementene besitter denne type forvaltningskompetanse.

Kommunikasjonsenheten i UD har også oppgaver som kan knyttes til UDs koordinerende rolle i utenrikspolitiske spørsmål. Kommunikasjonsenheten samarbeider med SMK og de andre departementene om kommunikasjon av norsk utenrikspolitikk på alle områder, koordinerer store tverrgående saker mellom departementene (nordområdene, EØS, Brexit, osv.), driver krisekommunikasjon og gir råd om profilering utenlands (for eksempel på havområdet).

Samlet sett vil vi peke på at internasjonaliseringen av fagdepartementene og Norges brede deltagelse i multilaterale samarbeid medfører et omfattende arbeid med samhandling og koordinering mellom UD og fagdepartementene slik dagens ansvars- og arbeidsfordeling er lagt opp. Fordelen med dette er slik vi ser det at det sikrer en enhetlig og samordnet norsk politikk internasjonalt, men det fører også til meget tidkrevende prosesser og involvering av store deler av sentralforvaltningen.

## 5.6 Samhandling mellom utenriktjenesten og resten av sentralforvaltningen

Som beskrevet ovenfor er det tett kontakt og mange grensesnitt mellom UD og øvrige departementer. Tabell 9 viser andelen medarbeidere i UD som har daglig eller ukentlig kontakt med hvert av de andre departementene i sentralforvaltningen. Svarene er fordelt på fagavdelingene i UD.

Som tabellen viser, er kontakten samlet sett tettest mellom UD og NFD og JD. Det er også relativt hyppig kontakt mellom UD og FD, SMK og KLD. Det er vesentlige forskjeller i kontakthypighet mot de ulike departementene mellom fagavdelingene i UD ut fra avdelingenes ansvarsområder.

Støtteavdelingene i UD har jevnt over så begrenset kontakt med øvrige departementer at det synes mindre relevant å inkludere i oversikten. Unntaket er Serviceavdelingen som har noe kontakt med FD og KMD, og KR-avdelingen som har noe kontakt med blant annet FIN.

<sup>24</sup> Unntaket er her Norges deltakelse i Schengen-samarbeidet som på politisk nivå samordnes av JD.

	Bærekraft	Europa	Multilat	KNP	Region	Retts	SIK	SA*	Totalt fag- avdeling UD
Nærings- og fiskeridepartementet	19 %	39 %	0 %	33 %	13 %	42 %	14 %	0 %	18 %
Justis- og beredskapsdepartementet	0 %	24 %	14 %	0 %	11 %	47 %	14 %	36 %	17 %
Forsvarsdepartementet	0 %	10 %	6 %	6 %	4 %	37 %	27 %	0 %	10 %
Statsministerens kontor	6 %	22 %	2 %	28 %	13 %	5 %	11 %	0 %	11 %
Klima- og miljødepartementet	28 %	18 %	2 %	0 %	11 %	16 %	8 %	0 %	11 %
Finansdepartementet	0 %	24 %	6 %	0 %	2 %	16 %	0 %	0 %	7 %
Helse- og omsorgsdepartementet	16 %	18 %	4 %	0 %	0 %	11 %	5 %	8 %	8 %
Landbruks- og matdepartementet	6 %	22 %	2 %	0 %	0 %	5 %	0 %	0 %	5 %
Kommunal- og moderniseringsdepartementet	9 %	10 %	2 %	0 %	0 %	0 %	3 %	0 %	4 %
Kulturdepartementet	3 %	4 %	8 %	22 %	0 %	0 %	3 %	0 %	4 %
Olje- og energidepartementet	13 %	12 %	0 %	0 %	2 %	0 %	0 %	0 %	4 %
Kunnskapsdepartementet	13 %	8 %	2 %	0 %	0 %	0 %	0 %	4 %	4 %
Arbeids- og sosialdepartementet	0 %	12 %	0 %	0 %	0 %	16 %	0 %	0 %	3 %
Barne- og familiedepartementet	0 %	12 %	2 %	0 %	0 %	11 %	0 %	0 %	3 %
Samferdselsdepartementet	3 %	8 %	2 %	0 %	0 %	5 %	3 %	0 %	3 %

Tabell 9: Andel medarbeidere i fagavdelingene i UD med daglig eller ukentlig kontakt med ulike fagdepartementer. Kilde: Spørreundersøkelse til medarbeidere i UD. N=279. \*Tall for SA-avdelingen er her avgrenset til Seksjon for utlendingsfeltet og Seksjon for konsulære saker. Øvrige seksjoner i avdelingen regnes som støttestrukturer.

Spørreundersøkelsen til medarbeiderne i UD viser at UD's kontakt med underliggende statlige virksomheter (direktorater, etater osv.) i all hovedsak er relativt begrenset. Det finnes imidlertid noen unntak fra dette. En av fem ansatte i UD oppgir å ha daglig eller ukentlig kontakt med Norad. I Avdeling for bærekraftig utvikling har hele 91 prosent av medarbeiderne minst ukentlig kontakt med Norad. Videre er det omfattende kontakt mellom Utlendingsdirektoratet og Serviceavdelingen, mellom Politidirektoratet/politiet og Serviceavdelingen, mellom Innovasjon Norge og Avdeling for kultur, næringsfremme og protokoll, og mellom Forsvaret og Avdeling for sikkerhetspolitikk og nordområdene.

Tabell 10 viser andelen utsendte medarbeidere ved de norske utenriksstasjonene med daglig eller ukentlig kontakt med hvert av de andre departementene i sentralforvaltningen. Svarene er fordelt på regioner med delegasjoner skilt ut som en egen kategori.

	Afrika	Amerika	Asia og Oseania*	Europa	Delegasjoner	Totalt utsendte
Nærings- og fiskeridepartementet	1 %	9 %	8 %	10 %	11 %	8 %
Justis- og beredskapsdepartementet	4 %	2 %	5 %	11 %	18 %	8 %
Forsvarsdepartementet	1 %	4 %	5 %	10 %	16 %	7 %
Klima- og miljødepartementet	1 %	9 %	8 %	5 %	6 %	6 %
Olje- og energidepartementet	0 %	4 %	2 %	5 %	5 %	3 %
Helse- og omsorgsdepartementet	0 %	0 %	0 %	7 %	8 %	3 %
Statsministerens kontor	0 %	2 %	3 %	4 %	5 %	3 %
Kunnskapsdepartementet	0 %	2 %	1 %	4 %	10 %	3 %
Kommunal- og moderniseringsdepartementet	0 %	2 %	1 %	3 %	6 %	2 %
Finansdepartementet	0 %	0 %	1 %	3 %	6 %	2 %
Samferdselsdepartementet	0 %	0 %	0 %	1 %	6 %	1 %
Barne- og familiedepartementet	0 %	0 %	0 %	2 %	3 %	1 %
Arbeids- og sosialdepartementet	0 %	0 %	1 %	1 %	3 %	1 %
Landbruks- og matdepartementet	0 %	0 %	1 %	2 %	2 %	1 %
Kulturdepartementet	0 %	0 %	0 %	1 %	2 %	0 %

Tabell 10: Andel utsendte medarbeidere ved norske utenriksstasjoner med daglig eller ukentlig kontakt med ulike fagdepartementer. Kilde: Spørreundersøkelse til utsendte medarbeidere. N=441. \*Oseania er i tabellen slått sammen med Asia grunnet et meget lavt antall respondenter. Respondentene fra Oseania innvirker i liten grad på resultatet for Asia alene.

Tabellen viser at utsendte medarbeidere ved utenriksstasjonene totalt sett, i likhet med UD, har tette kontakt med NFD og JD. I tillegg er kontakten relativt hyppig med FD og KLD. Det varierer noe hvor tett kontakten er ut fra hvilke regioner utenriksstasjonene er plassert i. Kontakten ser ut til å være tette med delegasjoner og utenriksstasjoner i Europa.

### Leveranser fra utenriktjenesten og sentralforvaltningens vurdering av leveransene

Det foreligger ikke noen enhetlig oversikt over utenriktjenestens leveranser til andre departementer og underliggende etater. Det er likevel mulig å kategorisere leveransene fra utenriktjenesten til øvrig sentralforvaltning inn i følgende grovinndelte kategorier:

- Spesifikke leveranser som følge av konkrete bestillinger (f.eks. notater, saksunderlag, rapporter, utredninger, statistikk, mv)

- Faste rapporter fra stasjonene og UD (f.eks. landrapporter, situasjonsrapporter, mv)
- Faglig støtte eller rådgivning om internasjonale forhold
- UDs funksjon som tilrettelegger eller «døråpner» for andre offentlige virksomheter i internasjonale sammenhenger
- Støtte til besøk ute og hjemme
- Deltagelse på internasjonale arenaer, f.eks. i internasjonale møter eller arbeidsgrupper (f.eks. gjennom representasjon og ivaretagelse av fagmyndighetenes interesser i tilfeller der disse av ulike grunner ikke kan stille)
- Inngåelse, forvaltning og oppfølging av internasjonale avtaler mm.
- Konsulære oppgaver
- Oppgaver på utlendingsfeltet
- Andre typer leveranser

Omfanget av samhandlingen mellom utenriktjenesten og resten av sentralforvaltningen, samt vurderinger av utenriktjenestens leveranser langs disse kategoriene beskrives overordnet i det videre. Detaljerte beskrivelser av samtlige fagdepartementers og et utvalg av de mest sentrale underliggende virksomheters grenseflater og samarbeid med utenriktjenesten finnes i vedlegg A7.

Utenriktjenesten er en sentral leverandør av viktig informasjon og verdifulle vurderinger til fagdepartementene. Det produseres en stor mengde notater og rapporter som fagdepartementene vurderer som viktige informasjonskilder på sine fagfelt, både på bakgrunn av direkte bestillinger og i form av faste rapporter. Rapportene kan omhandle enkeltsaker, politikikutvikling, informasjon om viktige hendelser eller utvikling på enkelte områder mer generelt. Samtlige departementer som er intervjuet, peker på at rapporteringen fra utenriktjenesten gir verdifull informasjon på departementets fagområde. En gjennomgående betraktning i intervjuene med departementene er likevel at informasjonsflyten fra utenriksstasjonene ikke er systematisk nok, og i noen tilfeller manglende. Det oppleves noe tilfeldig hvem som mottar rapportene, og det er eksempler på at oversendelsene er personavhengige og baseres på historiske kontaktflater heller enn funksjoner i departementene. Dette gjør seg også gjeldende i de tilfeller der UD oversender bestillinger eller oppfølgingspunkter til andre fagdepartementer eller virksomheter. Det trekkes frem at slike bestillinger kan gå til mange personer i et fagdepartement, heller enn til postmottak eller en samlet postkasse. Det skaper et koordineringsbehov i mottaksdepartementet ved at det blir uklart hvem som skal ta tak i bestillingen.

I intervjuene med fagdepartementene fremheves det som krevende at viktige samarbeidspartnere i Utenriksdepartementet jevnlig skiftes ut som en del av rotasjonen ute og hjemme. Fagdepartementene uttrykker forståelse for at utenriktjenesten er innrettet slik at det nødvendigvis vil være jevnlig rotasjon mellom medarbeiderne, men ser et tydelig behov for mer systematikk i kompetanseoverføringen mellom medarbeiderne. Rotasjonen fører til at det blir lite kontinuitet i arbeidet ettersom nye medarbeidere innen saksfeltet i Utenriksdepartementet trenger tid på å bli kjent med saksområdet og ansvarsdelingen mot fagdepartementet. Selv om det er dyktige medarbeidere som kommer inn, peker flere av fagdepartementene på at det er utmattende å måtte bygge opp relasjoner og arbeidsformer på nytt. Det kan også hemme mulighetene for og viljen til å endre og utvikle samarbeidet ettersom medarbeiderne i Utenriksdepartementet innehar stillingen i en begrenset periode.

Utskiftning av personell på utenriksstasjonene fremheves også som en utfordring i flere av intervjuene. Enkelte av fagdepartementene problematiserer at fokuset i rapporteringen fra sentrale utenriksstasjoner er for avhengig av enkeltpersoners bakgrunn, utdanning, erfaring og interesser. Ifølge fagdepartementene er det stor variasjon i kvalitet, forståelse og fokus i rapportering, avhengig av hvem som er ansvarlig for rapporteringen fra stasjonen. Dette kan indikere at det ikke er helt klart hvilke saker det er viktig å rapportere hjem om, eller i hvert fall at rapporteringen i for liten grad er basert på etterspørsel og behovskartlegging hos mottakerne av rapporteringen. Konsekvensen kan være at det brukes tid ute på å produsere rapporter som vurderes som lite nyttige for mottakerne.

Tilnærmet alle fagdepartementene trekker frem at tilrettelegging og bidrag til gjennomføring av politiske besøk, både fra utlandet og norske besøk i utlandet, er en viktig internasjonal oppgave for departementet. Dette kan være bilaterale møter med andre lands representanter, reiser til utlandet med flere møter og besøk på programmet, deltakelse på internasjonale konferanser og møter, samt ulike høynivåsamlinger i Norge med politisk ledelse som vert. UD viser til at slike besøk ofte kommer som et resultat av utenriksstasjonenes langvarige nettverksarbeid og faglig samarbeid med myndigheter og fagmiljøer i tjenestelandet. Fagdepartementene peker på at utenriksstasjonene er gode støttespillere i tilrettelegging av besøk fra departementenes politiske ledelse, både ved å formidle kontakt til relevante deler av forvaltningen og ved å legge til rette for politisk kontakt på politisk nivå. Ofte vil utenriksstasjonene også bes om bidrag til forberedelsene til besøket/reisen, herunder informasjon og innberetninger om for eksempel landet, situasjonen/sentrale saker osv., samt bistand av mer praktisk karakter knyttet til besøket/reisen. Intervjuer og skriftlige innspill fra departementene viser at departementene gjennomgående vurderer innspillene fra utenriksstasjonene som av høy kvalitet og viktige i forberedelsene av besøk.



Samtidig peker enkelte departementer på at det er et potensial for bedre koordinering og samordning fra utenriktjenesten ved reiser eller besøk der statsministeren eller utenriks- eller utviklingsministeren deltar. Dersom statsministeren eller en av ministrene i Utenriksdepartementet reiser et sted eller får besøk fra utlandet der politikkområder som ligger til et fagdepartement er en del av agendaen, skal relevant fagdepartement involveres. KLD viser til at de ikke alltid blir koblet inn i forberedelser til reiser foretatt av statsministeren, utenriksministeren eller utviklingsministeren, og der klima er en naturlig del av dialogen. Dette gjelder også der andre statsråder kommer på besøk til Norge. KLD viser til eksempler på at de ved slike reiser og besøk ikke har deltatt i utforming av bakgrunn og talepunkter til møter som avholdes. De etterlyser også mer systematiske vurderinger av om egen statsråd bør inviteres med i møter der motparten er en miljø-/eller klimaminister. UD opplyser imidlertid at det er vanlig praksis at de tar kontakt med fagdepartementet når en fagminister kommer til Norge, blant annet for planlegging av program.

Flere av fagdepartementene problematiserer at UD i varierende grad involverer fagdepartementene i internasjonalt arbeid på områder som grenser mot fagdepartementenes ansvarsfelt. I form av sin koordinerende rolle i utenrikspolitiske spørsmål er UD koblet på internasjonalt arbeid i en rekke internasjonale organisasjoner som arbeider med spørsmål som faller inn under fagdepartementenes ansvarsområder. Seks av de åtte departementene som er intervjuet viser på ulike måter til eksempler der UD har tatt initiativer, forpliktet eller tildelt midler internasjonalt uten at det er tilstrekkelig avklart med fagdepartementet.

Det understrekes i intervjuene med departementene at dette i seg selv kan være gode initiativer, men det er en opplevelse av at det ikke alltid stemmer helt overens med fagdepartementets prioriteringer. Det kan være flere årsaker til at dette skjer og at det oppleves som problematisk av fagdepartementene:

- Utenriksstasjoner og stasjonssjefer ønsker bilateral kontakt og aktivitet i landet eller regionen de er i. Omfanget av slik kontakt er noe av det stasjonene måles på. Dersom UD eller stasjonene ikke har god nok forståelse av politikkområdene de søker kontakt med vertslandet om risikerer man at det legges opp til samarbeid som er lite relevante for sektoren hjemme i Norge.
- Landet der stasjonen er plassert har ofte ønsker for hvordan kontakten med Norge kan brukes. Mottagerlandet har kan ha en ønskeliste for slik kontakt som ikke oppleves som relevant for Norge av fagdepartementet hjemme.
- I forbindelse med internasjonale besøk, multilaterale initiativer eller innmelding i organisasjoner inngår UD av og til forpliktelser på vegne av staten Norge, for eksempel i form av en Joint Declaration, Joint Statement eller MoU (Memorandum of Understanding) om fremtidig samarbeid. Slike avtaler må tidvis følges opp av fagdepartementene i ettertid med jevnlig kontakt og bilaterale møter den utenlandske motpart (delegasjon).

Felles for disse problemstillingene er UD og stasjonenes initiativer kan skape merarbeid for fagdepartementene, underliggende virksomheter eller norske selskaper som dras inn i kontakten. Det resulterer i oppfølgingsansvar og høy tidsbruk for fagdepartementene. Intervjuene viser at ulike former for dette blant annet har forekommet på justisområdet, kulturfeltet, innen energiområdet og på klimafeltet.

## 5.7 Utvalgte områder med særlig tett samhandling mellom utenriktjenesten og fagdepartementene

Noen politikkområder peker seg ut som områder der ansvars- og arbeidsdeling mellom utenriktjenesten og det respektive fagdepartementet fremstår noe utydelig. For andre områder synes utfordringen å bestå i at ansvaret for en sakskjede er fordelt på ulike virksomheter og at det derfor er krevende å se ressursene i sammenheng. Begge forhold kan gi risiko for overlapp, dobbeltarbeid og ukoordinert innsats i statsforvaltningen. Dette er områder der både fagdepartementet og Utenriksdepartementet har enheter som arbeider med det samme politikkområde fra hvert sitt perspektiv eller der utenriktjenesten vurderes som så viktig for oppgaveløsningen i fagmyndighetene at utenriktjenesten har måttet bygge opp egen forvaltningskapasitet på området. Datainnsamlingen i fase 1a i av områdegjennomgangen tyder så langt på at samhandling, ansvarsforhold og helhetlig saksflyt innen utlendingsfeltet, kulturfeltet, næringsfremme og dels sikkerhetspolitikken blir viktig å se mer detaljert på i fase 1b.

For kultur- og næringsfremme er det to felles problemstillinger. Det ene gjelder ansvarsfordeling mellom UD og det respektive fagdepartementet når det gjelder faglig eierskap til den innsatsen som utenriktjenesten gjør for hhv. kultur- og næringsfremme i utlandet. Det andre gjelder tilskuddsmidler på begge områdene, hvor begge departementene disponerer midler til like formål. Dette gjelder UD's kap. 115, hvor saldert budsjett i 2019 var på om lag NOK 59 millioner, med hhv. 7,9 millioner til næringsfremme, 38 millioner til kultur- og informasjonsmål og ytterligere 13 millioner forvaltning og arrangementer på området. En tydeliggjøring av disse ansvarsforholdene vil være viktig både for formåls- og kostnadseffektiviteten.

### 5.7.1 Utlendingsfeltet

Utenriktjenesten er førstelinetjeneste for norske utlendingsmyndigheter i behandlingen av søknader om utlendingers innreise (visum) og opphold i Norge. Utenriktjenesten har rekke lovpålagte oppgaver på utlendingsfeltet, og er delegert myndighet til å fatte

vedtak i visumsaker og forberede søknader om oppholdstillatelse (familiegjenforening, studier og arbeid). I 2019 mottok norske utenriksstasjoner om lag 220 000 utlendingssaker, hvorav 200 000 var søknader om Schengen-visum og rundt 20 000 var oppholdssaker.

Utenriksstasjonenes oppgaver på visumfeltet består blant annet av å informere om regelverk og prosedyrer, samt å motta, forberede, behandle og avgjøre søknader om visum. Et fåtall saker som utenriksstasjonene ikke kan behandle selv, blir sendt til UDI. Når det gjelder oppholdstillatelse er det fastsatt i utlendingsforskriften at søknad om oppholdstillatelse skal fremmes gjennom norsk utenriksstasjon når det fremmes søknad utenfor Norge. Stasjonene mottar og forbereder derfor søknader om oppholdstillatelse før oversendelse til Utlendingsdirektoratet (UDI). Utenriksstasjonene bistår også utlendingsforvaltningen hjemme med intervjuer og med ulike former for verifiseringer i enkeltsaker. Norges generalkonsulat i Murmansk avgjør søknader om grenseboerbevis, jf. utlendingsforskriften § 3-1a tredje ledd. Videre har utenriksstasjonene som oppgave å ivareta det lokale Schengen-samarbeidet på utlendingsfeltet.

Hovedregelen er at visum- og oppholdssøknader innleveres hos ekstern tjenesteyter der søker befinner seg. Ekstern tjenesteyter sender søknad og pass til utenriksstasjonen, som så returnerer pass og vedtak til ekstern tjenesteyter når saken er avgjort.

UD besluttet i 2017 å etablere en knutepunktorganisering på utlendingsfeltet der et mindre antall knutepunktstasjoner overtok saksansvaret for visum- og oppholdssøknader fra en eller flere andre stasjoner. I praksis medførte endringen at utenriktjenestens arbeid med visum og oppholdssaker ble flyttet fra 61 stasjoner til 22, hvorav 11 av stasjonene fikk status som regionale knutepunkt. Formålet med knutepunktorganiseringen har vært å sikre tilstrekkelig kvalitet og kompetanse ved alle stasjonene som behandler utlendingssaker, blant annet gjennom utsendt fulltidspersonell med høy utlendingsfaglig kompetanse. Etter omorganiseringen skal utlendingssaker kun behandles ved stasjoner som har egne utsendte på utlendingsfeltet og har fagfeltet som hovedoppgave. En evaluering gjennomført av Agenda Kaupaung høsten 2020 viser at knutepunktorganiseringen har bidratt til økt kvalitet i saksbehandlingen. Evalueringen konkluderer ikke på om knutepunktorganiseringen har bidratt til mer effektiv ressursbruk, men henviser til seksjon for utlendingsfeltet som opplyser at det er realisert en innsparing på 18,5 årsverk blant de lokalt ansatte ved stasjonene [32].

Stasjonene som avga saksbehandleransvaret for visum- og oppholdssøknader til en knutepunktstasjon ble enten omgjort til satellittstasjoner eller avgivende stasjoner. Avgivende stasjoner mistet alt ansvar på utlendingsfeltet, men vil likevel kunne bli bedt om å bistå knutepunktet med enkelte oppgaver som DNA-testing, landinformasjon og verifisering. Satellittstasjoner beholder lokalt ansatte og bistår knutepunktet med restoppgaver som dokumentkontroll, skrive ut visumetiketter og vedtaksbrev, administrere visumetikettbeholdningen, arkivere og i enkelte tilfeller bistå ved videointervjuer. Restoppgavene på satellittstasjonene vil i all hovedsak bli utført av lokalt ansatte, og skal kun utføres på anmodning fra og etter faglig veiledning fra knutepunktstasjonene.

UDI har faglig instruksjonsmyndighet ovenfor utenriksstasjonene når det gjelder tolkning av regelverk og praksis, og har det faglige ansvaret for arbeidet på utlendingsfeltet på utenriksstasjonene. UDI styrer stasjonene både gjennom rundskriv, praksisnotater for utenriksstasjonenes saksbehandling og i enkeltsaker. UDI er klageinstans for vedtak fattet på utenriksstasjonene, og avgjør tvilssaker som stasjonene sender inn. UDI eier og drifter saksbehandlingssystemet Norvis, som utenriksstasjonene bruker i sitt arbeid på utlendingsfeltet.

Seksjon for utlendingsfeltet i Serviceavdelingen i UD har ansvar for den administrative oppfølgingen av utenriksstasjonenes arbeid på utlendingsfeltet, og for overordnet strategi og utvikling av fagfeltet innen utenriktjenesten. UD har også ansvaret for organiseringen av arbeidet med visum- og oppholdssaker på utenriksstasjonene, herunder oppfølging av utenriksstasjonenes arbeid med pass, fødselsnummer og statsborgerskap.. Det innebærer blant annet å ivareta UDs interesser i utlendingsfaglige spørsmål, bidra til å sikre at det tas behørig hensyn til omdømme, næringsfremme og utenrikspolitiske interesser i visumprosessen, inngå avtaler med andre Schengenland om gjensidig representasjon i visumsaker, og koordinere arbeidet med inngåelse av visumfrihetsavtaler. UD deltar i internasjonale samarbeidsfora under Schengen og EU, og er ansvarlig for det bilaterale samarbeidet på visum- og oppholdsfeltet med andre Schengenland, særlig de nordiske landene.

UD har også ansvaret for forvaltning av avtaler med ekstern tjenesteyter om mottak av søknader på vegne av Norge. UD har ansvaret for den faglige styringen av UDs andrelinje for ID-kontroll bestående av fire ID-eksperter stasjonert i fire ulike regioner.

Videre består UDs oppgaver i å sikre at utenriksstasjonene har den nødvendige kompetanse og de nødvendige ressurser til å utføre oppgavene på utlendingsfeltet. Det betyr at UD har ansvaret for at opplæring blir gitt til personell som jobber på utlendingsfeltet i utenriktjenesten. Det er imidlertid UDI som har ansvaret for det faglige innholdet og som i praksis gir opplæringen.

UD har et tett samarbeid med UDI på en rekke områder, særlig med Visumenheten i UDI. UDI bidrar blant annet på støttebesøk til stasjonene, og på det aller meste av opplæringen som gjennomføres. Personell fra UDI fungerer også som midlertidig ansatte på utenriksstasjonene, både som sommervikarer og for lengre tidsrom. Også medarbeidere fra Justis- og beredskapsdepartementet vikarierer tidvis på utenriksstasjonene.

Justis- og beredskapsdepartementet har det overordnede ansvaret for å utforme statens flyktning- og innvandringspolitikk. Det inkluderer ansvaret for den overordnede styringen av regelverk og praksis på innvandringsområdet i Norge, og innbefattet å sikre at internasjonale forpliktelser, for eksempel Schengen-samarbeidets regelverk, blir rett implementert. Ansvaret omfatter også de oppgaver som utenriksstasjonene utfører på utlendingsfeltet. Mye av det praktiske samarbeidet er delegert til og gjøres direkte med UDI. Overordnede policy-spørsmål avklares mellom JD og UD for å nå frem til en omforent norsk posisjon.

Det er 30 utsendte medarbeidere og tre ambulerende medarbeidere på utlendingsfeltet, totalt 33 utsendte medarbeidere. Om lag to tredjedeler av disse er midlertidig ansatt i UD på åremål i 2-4 år. Det er mulig å ha to påfølgende åremålsperioder uten å bli fast ansatt i UD. Mange av disse midlertidige medarbeiderne hentes fra UDI, UNE og politiet. De øvrige medarbeiderne som jobber ute kommer fra UD, eksempelvis fra Seksjon for utlendingsfeltet. Hovedregelen er at leder av en knutepunktstasjon skal hentes fra UD. Hovedgrunnen til at utsendte medarbeidere på utlendingsfeltet er midlertidig ansatt er at arbeidsoppgavene krever en spisskompetanse som det er vanskelig å rotere inn i for generalister. Det er derfor et bevisst valg at UD i liten grad ansetter fagspesialister innen utlendingsfeltet som må rotere hjem som en del av rotasjonsordningen. Videre er det fire utsendte nasjonale ID-eksperter som er midlertidig ansatt i UD og er plassert på fire stasjoner med et større regionalt ansvar. Det er også totalt rundt 100 lokalt ansatte som arbeider med utlendingsfeltet på stasjonene.

En gjennomgang av budsjetterte årsverk til utenriksstasjonene i virksomhetsplanene for 2020 viser at stasjonene samlet har 45,9 utsendte årsverk og 114,6 lokale årsverk på utlendingsfeltet. Dette inkluderer brøker av årsverk i tilfeller der utsendte eller lokalt ansatte arbeider deler av tiden med utlendingssaker, også ved andre stasjoner enn knutepunktstasjonene. De 11 stasjonene som per 2020 var definert som knutepunktstasjoner utenfor Schengen-området<sup>25</sup> er også de stasjonene som har flest årsverk, og står for 32,5 utsendte årsverk og 72,4 lokale årsverk. UDs driftsutgifter for utlendingsforvaltningen ved den enkelte utenriksstasjon føres ikke på separate poster, men inngår sammen med øvrige driftsutgifter og oppgaver på hver utenriksstasjon. Enkelte av kostandene dekkes også over UDIs budsjett. Det gjelder blant annet UDIs digitale fellesløsninger som er en forutsetning for saksbehandlingen i utenriktjenesten.

UD har også inntekter fra på dette feltet gjennom innbetaling av gebyrer. Gebyrene i visumsøknader som leveres på utenriksstasjon innkreves av utenriktjenesten og føres på UD's budsjett og regnskap under særskilt post. I 2019 fikk UD inn 108 millioner kroner i visagebyrer, mens gebyrinntektene for oppholds- og arbeidstillatelse var 103 mill. kr. Beregnede gebyrinntekter, basert på prognoser fra Beregningsgruppen for utlendingsforvaltningen (BGU), trekkes fra UD's tildeling i de årlige budsjettprosessene.

Samlet sett mener vi dagens ansvarsdeling gir få insentiver til å utforme en helhetlig og effektiv saksflyt på utlendingsfeltet. Dagens saksflyt for oppholdssaker er i stor grad bygget opp basert på en verden uten elektroniske hjelpemidler og en betydelig del av saksbehandlingstiden i disse sakene består av "liggetid" (venting). Fordi ansvar og ressurser sitter i to ulike linjer med separate budsjetter i UD, JD og UDI er det krevende å gjennomføre omfattende reformer på saksfeltet. Ettersom ansvaret for saksjeden er delt mellom ulike virksomheter vil for eksempel det som er lønnsomt for UD ikke nødvendigvis være lønnsomt for UDI.

### Landinfo

Landinfo er utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon. Landinfo har ansvar for å innhente og analysere informasjon om samfunnsforhold og menneskerettigheter i land som UDI og UNE har behov for kunnskap om. Enheten er administrativt knyttet til UDI, men er faglig uavhengig og kan ikke instrueres i faglige spørsmål av ansvarlig departement, UDI eller UNE. Landinfos virksomhet tar utgangspunkt i forespørsler om landkunnskap fra utlendingsforvaltningen. Landinfo formidler landkunnskapen gjennom skriftlige produkter, foredrag og opplæring, samt i nemndsmøter i UNE og som sakkyndige vitner i retten.

Landinfo har rundt 25 ansatte, 4 i ledelses-, administrasjons- og stabsfunksjoner og om lag 20 landrådgivere. Landrådgiverne er organisert i fire områdedesker som hver har ansvaret for gitte geografiske områder.

Landinfo ble opprettet i 2005 som utlendingsforvaltningens felles landkunnskapsenhet, og erstattet da den tidligere ordningen med stedlige landrådgivere i UDI og UNE. Begrunnelsen for å opprette en egen uavhengig enhet for landkunnskap var blant annet å unngå

<sup>25</sup> Bangkok, New Delhi, Nairobi, Abu Dhabi, Ankara, Moskva, Amman, Beijing, Accra, Pretoria og New York. Guangzhou vil på et senere tidspunkt overta utlendingsfeltet fra Shanghai og bli den 12 knutepunktstasjonen utenfor Schengen-området.

situasjoner der landekspertisen i UDI og landekspertisen i UNE kom til ulike konklusjoner om forhold i visse land og regioner. Viktigheten av en faglig uavhengig enhet, der ledelsen i ansvarlig departement, UDI eller UNE ikke kan instruere eller overprøve landrådgivernes faglige vurderinger, ble understreket ved opprettelsen av Landinfo [33].

Deler av landkunnskapen Landinfo formidler baserer seg på informasjon fra tjenestereiser til ulike land, såkalte informasjonsinnhentingsreiser. En informasjonsinnhentingsreise vil først klargjøres med UD, før Landinfo tar kontakt med aktuell ambassade (enten kontaktperson eller spesialutsending). Ambassaden vil bidra med å planlegge reise og program.

Utenriktjenesten har også en rolle i forbindelse med innhenting og verifisering av landinformasjon. I de landene det kommer asylsøkere fra, rapporterer utenriksstasjonene til Landinfo om menneskerettsforhold. Ved behov verifiserer utenriksstasjonene konkrete opplysninger i asylsaker på vegne av UDI og UNE. Ved 12 ambassader er det totalt utplassert 14 spesialutsendinger for utlendingssaker fra utlendingsforvaltningen, underlagt JDs fagsansvar. I instruks for JDs spesialutsendinger for utlendingssaker fremgår det at det er en definert arbeidsoppgave for disse spesialutsendingene å utarbeide enkeltrapporter på bestilling fra utlendingsforvaltningen, inkludert Landinfo. Spesialutsendingene skal også fortløpende rapportere til relevante deler av utlendingsforvaltningen og Landinfo om hendelser/forhold av betydning for migrasjonsstrømmer, ankomstbildet til Europa og Norge, samt forhold som kan påvirke sakspraksis for området, herunder menneskerettighetssituasjonen. I tillegg skal spesialutsendingene tilrettelegge for og bistå ved utlendingsmyndighetenes tjenestereiser i området, herunder Landinfos reiser for å innhente informasjon [34].

Vi mener den foreløpige datainnsamlingen indikerer at det kan være grunnlag for å se nærmere på sammenhengen mellom arbeidet med landinformasjon som foregår i Landinfo og utenriktjenestens arbeid med innhenting, analyse og rapportering av informasjon med tanke på å utnytte Norges internasjonale nettverk på en mest mulig kostnadseffektiv måte. Spørsmål rundt faglig uavhengighet må avklares nærmere i neste fase.

### 5.7.2 Kulturfeltet

Norsk kulturlivs internasjonale interesser er en del av Norges samlede interesser. Arbeidet for disse er derfor også en integrert del av norsk utenrikspolitikk [35]. Både Kulturdepartementet og Utenriksdepartementet arbeider med å styrke kulturlivets muligheter internasjonalt. Utenriksdepartementet har ansvaret for internasjonalt kulturfremme, hvor formålet er å skape muligheter for norsk kulturliv til å vokse og utvikle seg ut over Norges grenser, testes i kulturelle markeder utenfor Norge, og dermed styrkes. Kulturdepartementet har sektoransvaret for kulturpolitikken i sin helhet. UDs ansvar for internasjonalt kulturfremme er begrenset til å fremme norsk kultur i utlandet. Det vil si at kultursamarbeid og alt som handler om å få internasjonal kunst og kultur til et norsk publikum, inngår som en integrert del av norsk kulturliv og ligger til Kulturdepartementet.

## Norwegian Arts Abroad

Nettverket Norwegian Arts Abroad består av Stiftelsen Danse- og Teatersentrum, Office for Contemporary Art Norway (OCA), Norwegian Crafts, Music Norway, Design og arkitektur Norge (DogA), Norwegian Literature Abroad (NORLA) og Norsk filminstitutt.

Norwegian Arts Abroad legger til rette for profilering av Norge i utlandet gjennom å forvalte tilskuddsordninger av kunstfaglig, nærings- og eksportrettet art. Medlemsorganisasjonene jobber som brobyggere mellom politisk ledelse, forskningsmiljøer og kulturnæringer – og kobler disse sammen med offentligheten. Nettverket er en del av Kulturdepartementets virkemiddelapparat og fungerer som rådgivere for Utenriksdepartementet [62].

Utenriktjenestens arbeid med internasjonalt kulturfremme er organisert gjennom et «trekantsamarbeid» mellom UD, utenriksstasjonene og nettverket Norwegian Arts Abroad (NAA). De syv organisasjonene som inngår i NAA er utenriktjenestens rådgivere i kunstfaglige spørsmål og samarbeider tett med UD om å fremme kunst og kultur fra Norge internasjonalt. På vegne av Utenriksdepartementet administrerer organisasjonene i NAA søknadsbaserte reise- og fraktstøtteordninger for kunstneres profesjonelle oppdrag i utlandet.<sup>26</sup> Organisasjonene tildeles også prosjektmidler for internasjonale aktiviteter med mål om å bidra til norsk kultureksport og norsk kulturlivs internasjonale muligheter. NAA-ene arbeider videre direkte med utenriksstasjonene som del av dette samarbeidet. UD følger opp NAA-ene tett, og har jevnlig, fast dialog både med virksomhetene individuelt og med et samlet nettverk.

Organisasjonene som utgjør NAA er imidlertid også en del av KUDs virkemiddelapparat ved at seks av organisasjonene enten får driftsmidler eller tilskuddsmidler fra KUD, jf. tabell 11. I 2020 utgjorde tilskudd og driftstilskudd fra KUD hhv. 77 og 114 millioner. KUD følger opp NAA-ene på linje med en rekke andre organisasjoner og virksomheter

<sup>26</sup> Under koronapandemien har også støtteordningene omfattet andre løsninger: digitalt og produksjon.

som finansieres direkte over KUDs budsjett. Det er ikke faste møter der begge departementer deltar, verken med nettverket samlet eller med de individuelle virksomhetene.

Ansvar for internasjonalt kulturfremme i UD ligger til seksjon for kultur og næringsfremme i avdeling for kultur, næringsfremme og protokoll. Målet med UD's kulturfremme er å bidra til norsk kultureksport, samt å gi norsk kulturliv flere internasjonale muligheter og bredere internasjonal kontakflate, herunder å bidra til økt inntjening og vekst for kulturnæringene. Til grunn for UD's arbeid ligger etterspørsel etter norsk kunst og kultur internasjonalt, politiske prioriteringer om kulturpolitikken fra Kulturdepartementet, de ulike kulturfeltenes prioriteringer av markeder og land og faglige råd fra organisasjonene i NAA-nettverket.

UDs oppgave er å sikre at disse prioriteringene og kunstfaglige innspillene inngår i utenriksstasjonenes arbeide med kulturfremme. UD har ansvar for at ambassadene arbeider faglig og langsiktig med fremme av norsk kultur og kontaktene mellom norske og utenlandske kulturarbeidere. Utenriksstasjonenes arbeid på kunstfeltet er særlig viktig ettersom utenriksstasjonene er det eneste stedlige virkemiddelapparatet Norge har på kulturfeltet i utlandet. Slik skiller kulturfeltet seg fra næringsfremme der Innovasjon Norge, Sjømatrådet og Norwep har representasjon ute, jf. kapittel 635.7.3.

UD bevilget i 2020 totalt 27,8 millioner kroner til kultur- og informasjonsformål over post 115.70. I 2019 var bevilgningen på 40,3 millioner. I tillegg går om lag 80 prosent av midlene under 115.21 til kulturfremme (om lag 10 millioner). I dette ligger tilskuddsmidler som er søknadsbaserte i henhold til ordningsregleverk «Internasjonal kulturfremme (fremme av norsk kunst og kultur internasjonalt)». UD's tildeling til de kulturaktørene som er omtalt ovenfor vises i tabell 11. I tillegg tildeles om lag 55 utenriksstasjoner midler fra denne posten (kap 115.70/21) til internasjonalt kulturfremme, herunder midler til presse og ekspertreiser for utenlandske kulturaktører som skal delta på kulturfaglige arrangement i Norge. Utenriksstasjonene benytter også representasjonsmidler for kulturfremme.

Som en oppfølging av Meld. St. 8 (2018–2019) *Kulturens kraft — Kulturpolitikk for framtida* arbeider KUD nå sammen med UD med å utarbeide en internasjonal strategi for kulturpolitikken. Formålet med strategien er å sørge for et virkemiddelapparat som støtter opp om utviklingen i kunstfeltene og- bransjene og de kulturpolitiske målsettingene, og utnytter ressurser og kompetanse på best mulig måte. Arbeidet er organisert i en arbeidsgruppe med deltagere fra begge departementer. Strategien skal etter planen legges frem før sommeren 2021.

Organisasjon	Tilskudd kulturdepartementet				Tilskudd Utenriksdepartementet			
	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
Danse- og teatersentrum	3 601	4 660	4 765	4 880	2 671	3 549	3 506	3 496
Music Norway	22 139	23 610	24 120	24 690	2 070	5 715	6 164	7 096
Design og arkitektur Norge					1 465	1 819	1 524	1 687
Norsk filminstitutt		172 000*	166 000*	112 000*	810	553	1 000	790
Norwegian Crafts	2 682	3 720	3 800	3 890	1 170	1 464	1 685	1 550
Norwegian Literature Abroad	14 063	15 300	25 630	26 240				
Office for Contemporary Art Norway	16 454	17 730	18 115	18 545	1 935	1 935	1 900	1 900
	58 939	237 020	242 430	185 365	7 378	12 547	13 879	15 771

Tabell 11: Tilskudd gitt på kulturfeltet fra Kultur- og Utenriksdepartementet i perioden 2016-2019. Tall hentet fra Prop 1 S og UD's regnskap og opplysninger fra KNP-avdelingen i UD. Tall i 1 000 kr. \* Driftstilskudd

Oppsummert mener vi at arbeidsdelingen mellom UD og KUD fremstår noe uklar på kulturfeltet. Ifølge Utenriksdepartementet har utenriksministeren det konstitusjonelle ansvaret for internasjonalt kulturfremme og gjør en rekke aktiviteter på området. KUD har også vesentlig aktivitet internasjonalt; KUD finansierer seks av sju organisasjoner som inngår i NAA-nettverket og driver en målrettet satsing på kulturell og kreativ næring som innebærer ytterligere finansiering av ordninger under NAA med mål om å gi norske kulturprodukter- og tjenester økt tilgang til internasjonale markeder. Videre søker KUD en økende internasjonal profil gjennom blant annet kunst- og kulturutveksling med Norden og kulturpolitikken gjennom UNESCO, Nordisk ministerråd og Europarådet. I tillegg er KUD involvert i omfattende kultursamarbeid over landegrensene, blant annet i nordområdene. Tallene i tabell 11 indikerer at det de siste årene har vært overlapp i tildelingene til flere av organisasjonene som inngår i NAA-nettverket fra begge departementene.

I neste fase av arbeidet vil det derfor vurderes om styringen og ansvarsdelingen på dette feltet kan gjøres klarere. Dette må også sees i sammenheng med pågående prosesser på området.

### 5.7.3 Næringsfremme

En av utenriktjenestens oppgaver er å bistå norske bedrifter i utlandet. Denne oppgaven er hjemlet i utenriktjenestelovens §1 pkt. 2 om tjenestens oppgaver: «å gi norske statsborgere og juridiske personer råd og hjelp overfor utenlandske myndigheter, personer og institusjoner»<sup>27</sup>. I 2017 satte regjeringen som mål at «Noreg skal styrkje og utvikle posisjonen sin som handelsnasjon» [36]. Dette skal skje gjennom å:

- Sikre markedstilgang til de eksisterende eksportmarkedene våre og nye eksportmarked.
- Tiltrekke utenlandske investeringer til Norge.
- Posisjonere Norge som en ledende nasjon for forskning og innovasjon innenfor områder hvor vi har spisskompetanse for å utvikle fagmiljøene våre videre og tiltrekke kompetanse til Norge.
- Øke eksporten fra eksisterende eksportnæringer og legge til rette for nye eksportnæringer.
- Effektivisere og målrette virkemiddelapparatet.

Oppgaven er også prioritert i utenriktjenestens Strategi 21, hvor støtte til norsk nærings- og kulturliv er nedfelt som ett av deres strategiske mål. Målbeskrivelsen gir også en god beskrivelse av bredden i hva denne oppgaven innebærer av konkrete oppgaver for utenriktjenesten: «Utenriktjenesten skal i samarbeid med norsk næringsliv bidra til å fremme norske økonomiske interesser internasjonalt gjennom lokalkunnskap, kulturforståelse og kontaktnett. Tjenesten skal åpne dører og bidra til å utvikle et internasjonalt regelverk for å sikre mest mulig like konkurransevilkår og stabile rammebetingelser for økonomiske aktører. En annen viktig rolle for utenriksstasjonene er å bidra til næringsutvikling og investeringer til Norge» [21].

Dette er et område som har blitt direkte og indirekte vurdert i tidligere områdegjennomganger. I 2018 gjennomførte PwC og Oslo Economics en områdegjennomgang av Norges innsats for næringsfremme i utlandet. Målet var å gjennomgå virkemiddelapparatets ressursbruk og innsats for å fremme norsk næringsliv i utlandet for å komme til anbefalinger om mer effektiv ressursbruk. Fokus var på utenriksstasjonene, Innovasjon Norge, Sjømatrådet og Norwegian Energy Partners (Norwep), men også den bredere innsatsen på feltet, inkludert samordning på tvers av departementene. De mest relevante departementene er i denne sammenheng UD, Nærings- og fiskeridepartementet og Olje- og energi-departementet. Gjennomgangen konkluderte blant annet med at arbeidet på feltet burde innrettes mot mer strategisk styring og bedre samordning, både på departementsnivå og for underliggende aktører. Et ledd i dette var å legge det hjemlige koordineringsansvaret for Team Norway til UD [37]. I oppfølgingen av områdegjennomgangen har regjeringen besluttet at ansvaret fortsatt skal ligge i NFD.

Næringsfremme ble også berørt i Deloitte, Menon Economics og Oxford Research sin områdegjennomgang av det næringsrettede virkemiddelapparatet i 2019. Utenriksstasjonene var utenfor prosjektets mandat og ble derfor ikke vurdert særskilt. Rapporten beskriver likevel utenriktjenesten, og beskriver dens døråpnerrolle som avgjørende for norske bedrifter i utlandet. Rapporten anbefaler noen overordnede prinsipper for organisering av norsk eksportrådgivning som er relevante i denne sammenheng. Det gis blant annet en generell anbefaling om at virkemidler og norsk innsats for øvrig i større grad bør være etterspørsels- eller tilbudsdrivet. Det påpekes også at kvalifisert eksportrådgivning fordrer sterk bransje- og sterk landkunnskap. Under dette ligger også nettverk og kontakter [38].

Utenriktjenestens rolle som døråpner og tilrettelegger/støtte i kontakt med andre lands myndigheter er svært viktig for norsk næringsliv. Dette bekreftes også gjennom intervjuer med OED og NFD i forbindelse med denne områdegjennomgangen. Vi mener imidlertid at området som helhet fortsatt fremstår som uavklart - til tross for at dette feltet er vurdert tidligere. Hjemme fremstår det eksempelvis som lite hensiktsmessig å ha en egen enhet for næringsfremme i UD samtidig som at det finnes en egen seksjon for

## Team Norway

Team Norway er et nettverksbasert samarbeid mellom ulike offentlige og private aktører som jobber for å fremme norske næringsinteresser internasjonalt. Formålet med samarbeidet er å bidra til økt verdiskaping i norsk økonomi gjennom informasjonsutveksling, samordning og koordinert innsats og koordinerte initiativer.

Team Norway-nettverket er etablert under ledelse av utenriksstasjonene i en rekke land. Disse består av ulike aktører i forskjellige land, men til sammen representerer de et stort mangfold av ulike organisasjoner og selskaper. Eksempler på aktører som deltar er Innovasjon Norge, Norges sjømatråd AS og norske næringslivsgrupperinger i utlandet. Det eksisterer i dag Team Norway-grupper ved de fleste utenriksstasjoner i land med en betydelig tilstedeværelse av norsk næringsliv. Informasjon om lokale Team Norway-grupper kan finnes på de respektive utenriksstasjonenes nettsider.

I Norge koordinerer NFD samarbeidet i Team Norway, sammen med UD og OED. Det avholdes jevnlig møter med representanter for norsk næringsliv i en referansegruppe, der informasjon om kommende planer og prioriteringer deles [57].

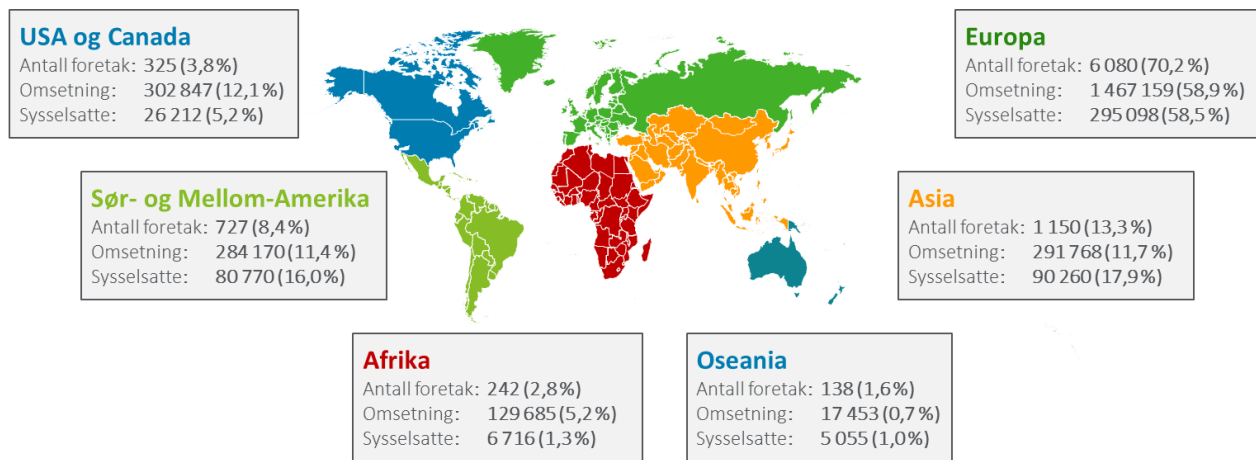
<sup>27</sup> Norske juridiske personer omfatter norskregistrerte selskaper.



dette i NFD. Dette gjelder spesielt når det konstitusjonelle ansvaret ligger hos næringsministeren og koordineringsansvaret for Team Norway ligger i NFD. Selv om ansvarsfordelingen mellom de to enhetene i praksis løses gjennom god koordinering, er det mulig at det kan være enklere og mer effektivt for både utenriksstasjonene og næringslivet å ha én plass å henvende seg til når de trenger støtte hjemmefra. I denne sammenheng bør også ansvar for og midler til tilskudd til næringsfremme vurderes. NFD med underliggende virksomheter bruker betydelige beløp på internasjonalisering og eksportfremme som fremstår som direkte overlappende med UD's midler under kap. 115 post 71 og 21<sup>28</sup>. De siste tre årene har disse postene ligget stabilt på rundt NOK 7,8 (post 71) og 13 millioner (post 21).

### Norske bedrifter i utlandet

Om lag 4300 norske selskaper hadde ifølge SSB i 2018 en omsetning på nesten 1400 milliarder gjennom datterselskaper i utlandet. Selskapene sto totalt sett for en sysselsetting av litt over 300 000 mennesker. 70 prosent av selskapene (og ca. 60 prosent av omsetning og sysselsetting) ligger i Europa.<sup>29</sup> Asia er nummer to på listen og utgjør om lag 13 prosent av norske foretak i utlandet (ca. 18 prosent av sysselsetting og ca. 12 prosent av omsetning).



Figur 28: Norske datterselskaper i utlandet. Tall i 2018. Omsetning i millioner kroner. Tallkilde: SSB, tabell 08882 og 09827

Ser man innad i de ulike verdensdelene og regionene finner man at det i hovedsak er noen få land i hver verdensdel som står for brorparten av disse tallene, eksempelvis står Brasil for ca. 26 prosent av omsetningen i Sør- og Mellom-Amerika. Oversikten gir likevel en god overordnet indikasjon på hvor norske bedrifter oppholder seg, noe som bør være styrende for innretning av konsulerstøtte til norske bedrifter.

### 5.7.4 Sikkerhetspolitikk

Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet har i dag hver sin avdeling som arbeider med sikkerhetspolitikk: Avdeling for sikkerhetspolitikk og operasjoner (FD II) og Avdeling for sikkerhetspolitikk og nordområdene. Begge avdelingene har ansvar for sikkerhetspolitiske spørsmål, både internasjonalt og bilateralt og samarbeider tett med hverandre. Samarbeidet er spesielt tett mellom FD II og seksjon for Sikkerhetspolitikk og Nord-Amerika. Samarbeidet skjer på et bredt sett av felt, hvor arbeid mot NATO er det viktigste. Andre viktige områder er nedrustning, ikke-spredning og rustningskontroll og arbeid mot enkeltland, spesielt Russland.

De to avdelingene jobber parallelt på flere ulike saksfelter. Det som skiller departementene er at utenriksministeren og forsvarsministeren har ulike konstitusjonelle ansvarsområder, og dermed to ulike innganger til sikkerhetspolitiske spørsmål: UD ser det i en utenrikspolitisk sammenheng, mens FD ser det i en forsvarspolitisk sammenheng. I praksis betyr dette at UD representerer Norge i noen NATO-komiteer, mens FD representerer Norge i andre. I Norges dialog med NATO er det altså tett koordinering mellom FD og UD. Dette samarbeidet håndteres også likt nasjonalt, hvor sikkerhetspolitiske saker behandles felles fra FD og UD.

I intervjuer med departementene fremkommer det at samarbeidet på dette området fungerer meget godt, og at de to departementene opplever at de utfyller hverandre på det sikkerhetspolitiske området.

<sup>28</sup> Post 21 benyttes også til forvaltningskostnader mm. for kulturfremme.

<sup>29</sup> 95 prosent av selskapene i de europeiske landene er registrert i EU-land. Selskaper i Norden utgjør 45 prosent av alle selskaper i Europa.



## 5.8 Europapolitikk, EU- og EØS-arbeid

EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU ligger som ramme for europapolitikken. EØS-avtalen består av en hoveddel som trådte i kraft samtidig med EØS-loven i 1994, og vedlegg og protokoller som løpende oppdateres i takt med utforming av nye EØS-relevante regler i EU [39]. EØS-avtalen er slik en dynamisk avtale som fortløpende oppdateres og utvides.

EØS-avtalen omfatter store deler av EU-retten, inkludert bestemmelsene om de fire friheter (varer, arbeid, tjenester og kapital) og konkurransebestemmelsene. Videre inneholder avtalen bestemmelser på områder som miljøvern, utdanning, forskning og teknologisk utvikling, informasjonstjenester, likestilling, statistikk, små- og mellomstore bedrifter, kultur- og mediespørsmål, turisme, sivil beredskap, helse- og forbrukerspørsmål, arbeidslivsspørsmål og sosiale spørsmål. EUs handelspolitikk, EUs bistandspolitikk, EUs tollunion, den felles landbrukspolitikken og den felles fiskeripolitikken inngår ikke i EØS-avtalen. Det er likevel en viktig del av EU-samarbeidet. Det samme gjelder samarbeidet om utenriks- og sikkerhetspolitikk [39].

Norge deltar også i viktige deler av EUs samarbeid på justis- og innenriksområdet. Den viktigste av våre tilknytningsavtaler her er Schengen-avtalen. Schengen-samarbeidet ble i 1999 integrert som en del av EU. Norge ble operativt integrert i samarbeidet i 2001. Avtalen om Schengen-samarbeidet gir Norge rett og plikt til implementering, anvendelse og videreutvikling av EUs regler for kontroll av personers inn- og utreise over Schengen-yttergrensen, felles visumpolitikk og visse deler av EUs politi- og strafferettslige samarbeid. Schengen-samarbeidet har som hovedprinsipp at det ikke skal være personkontroll på indre Schengen-grenser. Samarbeidet er dynamisk med betydelig ny regelutvikling, og videreutvikling av Schengenregelverket skjer etter vanlig EU-prosedyre [40]. Norge deltar i diskusjoner, evalueringer og utviklingsprosesser på alle nivåer med EU; fra Kommisjonen legger fram forslag, via ekspert- og embetsgrupper, i COREPER og på politisk nivå (Rådet). Fra norsk side betyr samarbeidsavtalen høy møtetfrekvens for JD og underliggende virksomheter, EU-ambassadøren og justisrådene ved EU-delegasjonen, med et betydelig arbeid (sammen med UD) for å sikre norske posisjoner i forkant av forhandlinger i EU. Samarbeidsavtalen betyr også at justis- og beredskapsministeren deltar i møtene i EUs justis- og innenriksråd (som Fellesorgan – «COMIX») når Schengen-relevante saker står på dagsorden.

Det er vanlig å dele den norske forvaltningens arbeid med EØS-saker inn i tre hovedfaser [41]:

- Deltakelse i EUs arbeid i EUs organer
- Innlemmelse av EU-rettsakter i EØS-avtalen
- Gjennomføring i norsk rett

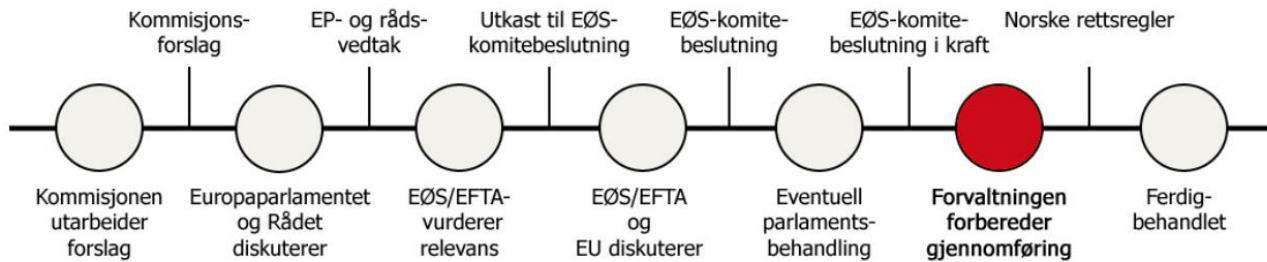
EØS-avtalen gir ikke Norge anledning til å delta i EUs beslutningsprosesser. Norge har likevel anledning til å gi faglige innspill i den forberedende fasen, når Europakommisjonen utarbeider forslag til nye rettsakter som skal innlemmes i EØS-avtalen. Norges muligheter for å påvirke EU er størst i den fasen der regelverkene diskuteres før Kommisjonen har fattet vedtak. Norsk deltakelse i komiteer, rådgivende grupper og arbeids- og ekspertgrupper er derfor svært viktig for å følge med på og bidra til å utvikle EUs regelverk og politikk.

Det omfattende samarbeidet gjennom EU/EØS gjør at det er vanskelig å trekke et klart skille mellom forvaltningens nasjonale arbeid med utforming og gjennomføring av politikk på egne fagområder, og det internasjonale arbeidet gjennom EU/EØS. Alle departementer og det store flertallet av underliggende virksomheter er involvert i et omfattende EU/EØS-arbeid i egen sektor. I intervjuer med departementene trekkes det frem at de har et bredt samarbeid med UD generelt, og Avdeling for Europa og handel spesielt, i EU/EØS-arbeidet. De fleste departementer har også utsendte fagråder ved EU-delegasjonen i Brussel.

Utenriksdepartementet og fagdepartementene har ulike ansvarsområder i EØS-arbeidet. Utenriksdepartementet har det overordnede ansvaret for at Norges forpliktelser i EØS-avtalen blir overholdt. Dette ansvaret ligger særlig til Avdeling for Europa og handel og til Rettsavdelingen. Det innebærer mye koordineringsarbeid med fagdepartementene, EFTA-sekretariatet og Stortinget. UDs koordineringsarbeid skjer igjennom etablerte samordningsmekanismer som Koordineringsutvalget for EØS-saker og EØS-rettslig utvalg. UD har også ansvaret for at horisontale problemstillinger løftes og drøftes i departementsfellesskapet, og at informasjon om utvikling av regelverket under hele prosessen fra EU til felles drøftelse med EØS/EFTA-partnere er ivarettatt. EØS-oversetterne arbeider tett med fagdepartementer og etater i flere faser av innlemmelse av EØS-relevant regelverk. UD har tett faglig samarbeid med EU-delegasjonen i Brussel om aktuelle saker, om pågående prosesser nasjonalt og med EØS/EFTA-partnere og med EU.

Trenden med at EU i økende grad lanserer tverrsektorielle initiativer kan føre til at UD i enda større grad vil innta en koordinerende leder- og pådriverrolle. Arbeidet med Europas grønne giv (European Green Deal) er et eksempel på dette. Regjeringen har gitt UD ansvaret for å koordinere regjeringens arbeid med dette initiativet, som berører de fleste samfunnsområder. Den konkrete oppfølgingen er lagt til Avdeling for Europa og handel.

Det enkelte fagdepartement med underliggende virksomheter har ansvar for å sikre at EØS-relevant regelverk på eget fagområde gjennomføres i norsk rett på en effektiv og god måte. Statsrådene i de respektive fagdepartementene er konstitusjonelt ansvarlige på sine fagområder. Det inkluderer et ansvar for å prioritere saker, utforme strategier for arbeid overfor EU på sine områder og sikre nasjonal gjennomføring. Dette ansvaret omfatter å holde seg orientert om regelverksutviklingen i EU innen egne fagområder, delta i aktuelle arbeidsgrupper og ekspertgrupper under Europakommisjonen og påvirkningsarbeid med mål om komme frem til et godt europeisk regelverk som ivaretar norske interesser. Fagdepartementene har også ansvar for å involvere andre berørte departementer, samarbeide med underliggende virksomheter og informere andre samfunnsinteressenter om utviklingen i EU og mulige regelverksendringer [31].



Figur 29: Forenklet oversikt over beslutningsfaser i EØS-arbeidet. Kilde: Europalov.no.

Figuren over viser en forenklet oversikt over prosessen fra Europakommisjonen arbeider med å utarbeide et forslag til rettsakt, til denne er innlemmet i EØS-avtalen og gjennomført i norsk rett.

Det er opprettet spesialutvalg som skal bidra til samordning mellom departementene. Det er i overkant av 20 spesialutvalg på ulike fagområder. Statsministerens kontor, Utenriksdepartementet og Finansdepartementet har møterett i alle utvalgene, mens ledelse og sekretariatsansvar for det enkelte utvalg ligger i det departementet som har det forvaltningsmessige hovedansvaret for det fagområdet som berøres. Alle EØS-relevante forslag som er under arbeid i, eller som er fremmet av Kommisjonen eller Rådet, skal vurderes og følges opp i utvalgene.

I intervjuene med enkelte av departementene påpekes det at det er behov for mer fleksibilitet i EØS-arbeidet. Det skyldes i stor grad at arbeidet i EU har utviklet seg og at det nå arbeides på en annen måte, og i et langt større omfang, enn da Norge gikk inn i EØS-avtalen. Dagens arbeidsprosess gir ifølge noen departementer liten mulighet til å differensiere mellom små og store saker ved at alle saker går gjennom den etablerte prosessen med høring og behandling i spesialutvalgene. Det medfører at også mer tekniske rettsakter og mindre endringer blir underlagt de samme tidkrevende prosessene som de store og viktige rettsaktene. Konsekvensene av dette oppgis å være unødvendig treghet i innlemmelsen av rettsakter, involvering av unødvendig mange aktører, mye administrasjon og risiko for dobbeltarbeid. Et annet departement oppfatter imidlertid at det er blitt mer fleksibilitet i EØS-arbeidsrutinene og større differensialisering mellom små og store saker, blant annet gjennom redusert møtevirksomhet i spesialutvalgene og en etablert hurtigprosedyre. I tilknytning til dette peker flere departementer også på at det er behov for et nytt digitalt støttesystem for EØS-arbeidet i forvaltningen. Dette er under utredning av Direktoratet for forvaltning og økonomistyring [41].

På det lovtekniske området er det en klar ansvarsdeling mellom UD og fagdepartementene. Proposisjoner til Stortinget med forslag til lovvedtak (Prop. L) fremmes av fagdepartementet, også i tilfeller der foranledningen for lovvedtaket er at Norge har påtatt seg en ny folkerettslig forpliktelse (inngått en ny avtale). Proposisjoner til Stortinget med forslag til stortingsvedtak om samtykke til inngåelse av folkerettslige forpliktelser (Prop. S) fremmes av UD. Dette fordi det ligger til utenriksministerens konstitusjonelle ansvar å fremme slike samtykkeproposisjoner, jf. Grunnloven § 26 annet ledd. Dette inkluderer også samtykkeproposisjoner om innlemmelse av nytt regelverk i EØS-avtalen. Som hovedregel fremmes det imidlertid en samlet Prop. LS (proposisjon til Stortinget med forslag både til lovvedtak og til stortingsvedtak). Prop. LS fremmes av fagdepartementet.

EU har utviklet seg mye siden EØS-avtalen trådte i kraft i 1994, både institusjonelt og substansielt. Derfor har også norsk EU/EØS-arbeid måttet tilpasse seg utviklingen i EU. EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk er styrket, EUs felles utenrikstjeneste er opprettet og det konsulære samarbeidet har blitt utdypet. Samarbeidet på det indre marked sees i større grad enn tidligere i sammenheng med forsvars- og sikkerhetspolitikk, og EUs globale rolle. Denne utviklingen øker kravene til norsk europapolitikk for å sikre en helhetlig norsk politikk. En annen viktig endring er at Europaparlamentet spiller en stadig mer sentral rolle i EU, og fikk gjennom Lisboa-traktaten i 2009 betydelig mer makt i EUs beslutningsprosess. For den norske EU-delegasjonen er det derfor en prioritert oppgave å

følge Europaparlamentets arbeid tett. De enkelte fagrådene ved EU-delegasjonen har ansvar for å følge utviklingen i saker som berører deres ansvarsområder gjennom arbeidet i komiteene og i de politiske gruppene.

Utenriksdepartementet har utarbeidet en strategi for Regjeringens samarbeid med EU i perioden 2018-2021 (6). Strategien redegjør for de overordnede visjonene for samarbeidet med EU og beskriver hvordan regjeringen skal føre en effektiv europapolitikk. Strategien følges opp av årlige arbeidsprogram for samarbeidet med EU (7), og gjennom planer og strategier i hvert enkelt departement.

### 5.8.1 EØS-midlene

EØS-midlene er Norges bidrag til sosial og økonomisk utjevning i EØS. Støtten skal også styrke forbindelsene og samarbeidet mellom Norge og de 15 mottakerlandene i EU.

EØS-midlene er samlet i to ordninger. Den ene ordningen er finansiert av Norge alene (Norway Grants), mens den andre ordningen (EEA Grants) også inkluderer bidrag fra Island (3 prosent) og Liechtenstein (1,2 prosent). Norges andel utgjør totalt i underkant av 98 prosent når begge ordningene sees under ett. Størrelsen på midlene avtales i forhandlinger mellom Norge og EU. Deretter utarbeides rammeavtaler med hvert enkelt mottakerland om innretningen av midlene.

I perioden 2014-2021 bidrar Norge med over 95 prosent av den totale summen på 2,8 milliarder euro i EØS-midler<sup>30</sup>. Midlene går i perioden til 15 av EUs mindre velstående land, det vil si land som har en brutto nasjonalinntekt per innbygger som er 90 prosent eller lavere enn gjennomsnittet i EU. Støtten er rettet mot fem hovedsektorer med til sammen 23 underliggende programområder. De fem hovedsektorene i perioden 2014-2021 er:

1. Innovasjon, forskning, utdanning og konkurranseevne
2. Sosial inkludering, fattigdomsbekjempelse og sysselsetting for ungdom
3. Miljø, energi, klima og lav-karbonsamfunnet
4. Kultur, sivil samfunn, godt styresett og grunnleggende rettigheter
5. Justis og innenriksaker

Hvert program i hvert land fordeler støtten på prosjekter etter åpne utlysninger. Hvert enkelt prosjekt, totalt over 6000 prosjekter, skal til sammen bidra til å nå de to overordnede målsettingene for EØS-midlene. Alle prosjekter som støttes, må følge et omfattende regelverk utarbeidet for EØS-midlene, nasjonale lover og regler, samt regelverket for offentlige anskaffelser og statsstøtte som gjelder i EØS.

I tillegg til de fem hovedsektorene går en del av støtten til to regionale fond som skal håndtere utfordringer i Europa som gjelder flere land eller regioner og krever innsats over landegrensene, et fond mot ungdomsledighet og et fond for regionalt samarbeid.

Utenriksdepartementet har det øverste ansvaret for forvaltningen av EØS-midlene, ved avdeling for Europa og handel/seksjon for Sentral-Europa og EØS-midlene. Den daglige forvaltningen og tekniske gjennomføringen er delegert til EØS-midlenes sekretariat (Financial Mechanism Office – FMO) i Brussel. Det er også inngått samarbeidsavtaler med OECD, Europarådet og FRA (EUs Fundamental Rights Agency).

Atten norske departementer, fagetater og institusjoner er engasjert som samarbeidspartnere i mange av programmene som gjennomføres. Det totale budsjettet for inneværende finansieringsperiode er på over 40 millioner euro, og finansierer drift og om lag 30 stillinger i enkeltland og i programmer som berører deres fagansvar. For eksempel bidrar Justis- og beredskapsdepartementet, sammen med flere av virksomhetene i justissektoren, gjennom midlene til å forbedre det totale justissystemet (straffesakskjeden, inkludert fokus på vold mot kvinner og vold i nære relasjoner, migrasjon og beredskap) i EØS-midlenes mottakerland. Andre eksempler på fagetaters bidrag er Helsedirektoratet som er involvert som programpartner på folkehelseområdet, Riksantikvaren som er programpartner for kulturarvprogrammet og Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) som er involvert på klima- og energiområdet. Flere av departementene opplyser at det er jevnlig kontakt mellom fagdepartementer, underliggende virksomheter og norske utenriksstasjoner i mottakerlandene om konkrete prosjekter og programmer. Kontakten dreier seg blant annet om gjensidige orienteringer om status i samarbeidet med de respektive landene i programmer og prosjekter. Kontakten med UD opplyses å være mindre og mer av koordinerende art.

<sup>30</sup> Island og Liechtenstein står for det resterende beløpet.

## 6 Utenriktjenesten hjemme (UD)

I dette kapitlet beskrives organisering og ansvarsdeling i Utenriksdepartementet, den delen av utenriktjenesten som befinner seg i Norge. Først presenteres organiseringen av departementet, antall ansatte i de ulike enhetene og ansvarsforhold mellom avdelinger og seksjoner i departementet. Deretter beskrives det hvilke oppgaver medarbeidere i departementet konkret har, og hvor mye tid som gjennomsnittlig brukes på de ulike oppgavene. I siste del av kapitlet, kapittel 6.4, beskrives omfanget av administrative støtteoppgaver i departementet mer detaljert. Dette omfatter både administrative fellestjenester i UD og for utenriksstasjonene, øvrig støtte til utenriksstasjonene og støtte til politisk og administrativ ledelse i styringen av utenriktjenesten

### 6.1 Et departement

Departementsinndelingen fastsettes av den til enhver sittende statsminister og varierer som regel med politiske prioriteringer. I 1914 var det seks, i 1884 sju og i 1947 var det tolv departementer. Utenriksdepartementet er i dag ett av 16 departementer i Norges sentraladministrasjon (inklusive Statsministerens kontor).

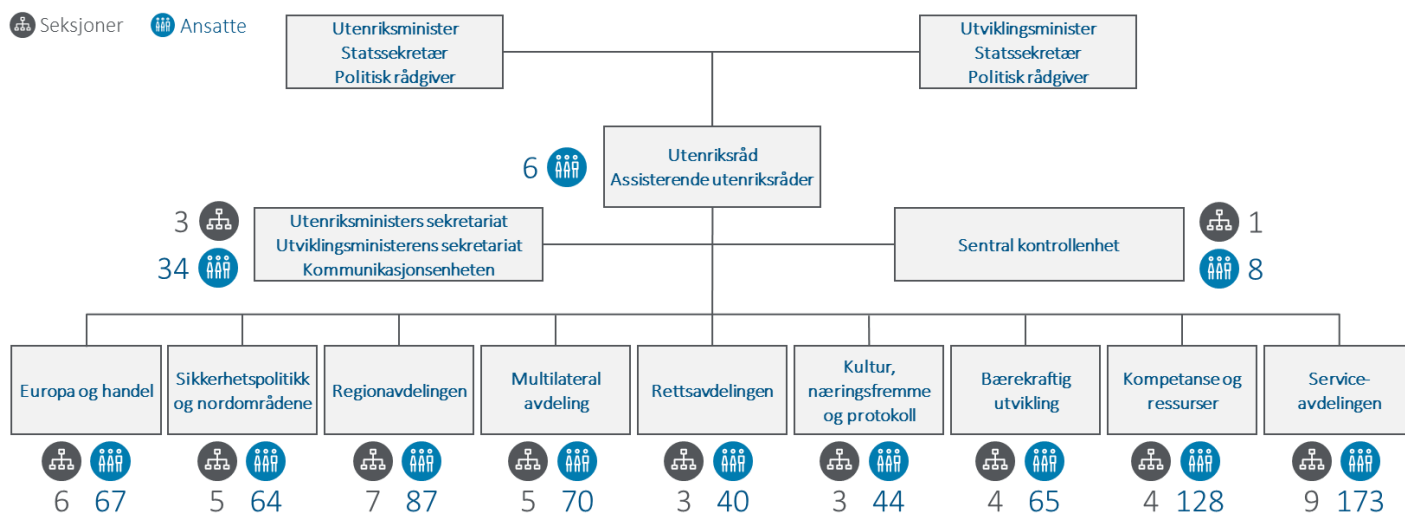
Opp gjennom historien har det også vært betydelig omfordeling av ansvar og inndeling mellom departementene. Dette er et viktig og kompliserende element. Det gjelder kanskje spesielt for utenriksdepartementer, hvor mange av feltene som tradisjonelt ble regnet som overlappende, sideordnede eller underordnede, er blitt lagt til utenriksdepartementer; det kulturelle felt, utenriksøkonomiske felt, det utviklingspolitiske felt og så videre. Flere av landene som ofte omtales som likesinnede land (Norden, Belgia, Nederland, Canada og i denne sammenheng også Australia og New Zealand) har i internasjonal sammenheng vært raskest ute med og gått lengst i å inkorporere disse områdene i selve UD. I september 2020 fikk de i noen grad følge av Storbritannia, som omdøpte sitt Foreign and Commonwealth Office (FCO) til Foreign, Commonwealth and Development Office (FCDO). Sammenslåinger har gjennomgående ført til at et er blitt opprettet nye avdelinger. I ett tilfelle, Danmark på 2000-tallet, forsøkte man som et eksperiment å dele avdelingsfloraen opp i en «nord»- og en «sør»-rettet del. Eksperimentet ble kortlivet.

Utenriksdepartementet ledes i dag av utenriksministeren og utviklingsministeren. Den politiske ledelsen i departementet består videre av fire statssekretærer og to politiske rådgivere. De to statsrådene har ulike ansvarsområder, og har fordelt ansvaret for kapitler og poster på UD's budsjett mellom seg. Utenriksministeren har det administrative ansvaret for hele utenriktjenesten, herunder ansvaret for driftsbudsjettet for hele departementet og styringen av utenriksstasjonene. Utenriksministeren har også ansvaret for tilrettelegging, samordning og iverksettelse av utenrikspolitikken, inkludert samordning av EØS-saker og forholdet til EU, internasjonale forhandlinger, prosesser og globale samarbeidsstrukturer. Dette inkluderer norsk FN-politikk, utviklingssamarbeidet i OSSE-området, Midtøsten, Nord-Afrika og Afghanistan, arbeidet for sikkerhet, fred, forsoning og menneskerettigheter, også på landnivå, samt humanitær bistand [19] Utviklingsministeren har ansvaret for utviklingssamarbeidet (utenfor OSSE-området, Midtøsten, Nord-Afrika og Afghanistan), utviklingssamarbeidet med FN-systemet, Verdensbanken, de regionale utviklingsbankene og øvrige globale fond og programmer, samt etatsstyringen av Norad og Norec og eierstyringen av Norfund [19].

### 6.2 Organisering i UD – ansvarsfordeling mellom avdelingene hjemme

Utenriksdepartementet består to politiske ledelser, embetsledelse med stabfunksjoner og ni avdelinger, hvor sju er rene fagavdelinger, mens de to siste har ansvar for støttefunksjoner, konsulære oppgaver og utlendingsfeltet. Avdelingene er videre inndelt i totalt 46 seksjoner. Totalt er det om lag 835 ansatte i departementet, hvorav ca. 150 ansatte embedsmenn, 650 faste ansatte og 30 midlertidige ansatte (i hovedsak aspirantene). Totalt antall ansatte var omtrent det samme i 2019.

Utenriksdepartementet holder i dag til på Victoria terrasse. Regjeringen har bestemt at UD skal være blant de første til å flytte inn i det nye regjeringskvartalet, etter planen i løpet av 2025. UD skal flytte inn i en nytt bygg mellom Høyblokken og Møllergata 19 (D-bygget). UD's arbeid med planlegging og gjennomføring av flytteprosessen håndteres i et eget prosjekt, UD i nytt regjeringskvartal, som inngår som en del av den helhetlige reformparaplyen UD 2025.



Figur 30: Overordnet organisasjonskart for Utenriksdepartementet med antall ansatte per oktober 2020.

### 6.2.1 Embetsledelse, stab og støtte

Utenriksdepartementet ledes administrativt av en utenriksråd og to assisterende utenriksråder.

I tillegg har de to statsrådene hvert sitt sekretariat: utenriksministerens sekretariat og utviklingsministerens sekretariat, som består av henholdsvis 13 og 8 medarbeidere. Sekretariatene har ansvaret for en rekke ulike støttefunksjoner for politisk ledelse, herunder å understøtte beslutningsevne og styring ved sørge for effektiv informasjonsflyt mellom embetsverket (hjemme og ute) og politikerne. Oppgavene omfatter også forberedelse av taler og innlegg, planlegging og gjennomføring av møter og reiser samt forholdet til Stortinget.

Kommunikasjonsenheten har 13 ansatte som har ansvaret for praktisk tilrettelegging og strategisk utforming av politisk ledelses kontakt med media. Enheten har et overordnet ansvar for utenrikstjenestens kommunikasjonspolitikk (ekstern og intern kommunikasjon), nettsidene (regjeringen.no, departementets intranett og utenriksstasjonenes nettsider), og krisekommunikasjon. Kommunikasjonsenheten samarbeider nært med de to ministrenes sekretariat, avdelingene hjemme og ambassadene ute, og inngår i UD's kriseberedskap.

Sentral kontrollenhet har 8 medarbeidere som behandler saker som gjelder mistanke om brudd på gjeldende regelverk i utenrikstjenesten. Enheten fører tilsyn med at virksomheten, hjemme og ute, gjennomføres i tråd med vedtak, bestemmelser og instruksjoner, herunder etiske retningslinjer. Enheten påpeker feil og mangler i forvaltningen og anbefaler oppfølgingstiltak.

### 6.2.2 Fagavdelinger

**Avdeling for Europa og handel** har 67 medarbeidere fordelt på seks seksjoner. Avdelingen er ansvarlig for Norges forhold til EU inkludert EØS, Schengen, justis- og innenriksaker og samarbeidet med EUs institusjoner. Dette inkluderer oppfølging av regjeringens strategi for samarbeidet med EU og europapolitikk, ansvaret for nordisk samarbeid og det bilaterale forholdet til samtlige europeiske land. Avdeling for Europa og handel ivaretar sekretariatsfunksjonen for nordisk samarbeidsminister (i dag finansministeren), representerer Norge i samarbeidskomiteen og leder det interdepartementale arbeidet. Avdelingen har videre et koordineringsansvar for innlemmelse av rettsakter i EØS-avtalen, arbeidet med EØS-midlene, Europas grønne giv, koordinering mot EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk og leder arbeidet med Brexit i departementsfellesskapet. Avdelingen har også ansvaret for spørsmål og prosesser knyttet til migrasjon og ivaretagelse av norske økonomiske interesser gjennom prosesser knyttet til multilaterale handelspolitiske spørsmål. Avdelingen har videre samordningsansvar og instruksmyndighet knyttet til Norge deltakelse i EUs politiske krisehåndteringsorgan, IPCR. Samlet sett har avdelingen ansvaret for 42 land og 32 utenriksstasjoner, delegasjonen til WTO og Efta i Genève, delegasjonen til OECD og Unesco i Paris samt ni internasjonale institusjoner.

- Seksjoner i Europa og handel**

  - EØS-seksjonen
  - Nordisk-baltisk seksjon
  - Europapolitisk seksjon
  - Seksjon for Sentral-Europa og EØS-midlene
  - Sørøsteuropeisk seksjon
  - Seksjon for handelspolitikk og internasjonal økonomi

**Avdeling for sikkerhetspolitikk og nordområdene** har 64 medarbeidere fordelt på fem seksjoner. Avdelingen har ansvaret for sikkerhetspolitiske spørsmål generelt, både bilateralt, overfor EU og i internasjonale organisasjoner som NATO og OSSE. Det innebærer blant annet et ansvar for globale sikkerhetstrusler som internasjonal terrorisme, internasjonal organisert kriminalitet, sjørøveri, cyber, rustningskontroll, nedrustning og ikke-spredning, samt internasjonal krisehåndtering, internasjonale fredsoperasjoner og fredsoperativt samarbeid. Avdelingen har også ansvaret for eksportkontroll av forsvarsmateriell og andre sensitive varer og tjenester, herunder forvaltning av sanksjoner. I tillegg har avdelingen ansvaret for de bilaterale forbindelsene med USA, Canada, Russland og øvrige land i Eurasia. Avdelingen er ansvarlig for nordområdene og Arktis/Antarktis, og Norges deltagelse i regionale samarbeidsorganisasjoner som Arktisk råd, Barentsrådet og Den nordlige dimensjon. Avdelingen har også ansvaret for marine ressurser, herunder fiskerisamarbeidet med Russland.

#### Seksjoner i sikkerhetspolitikk og nordområdene

- Seksjon for global sikkerhet og nedrustning
- Seksjon for nordområdene, polarsaker og ressurser
- Seksjon for Øst-Europa, Sentral-Asia og regionale organisasjoner
- Seksjon for sikkerhetspolitikk og Nord-Amerika
- Seksjon for eksportkontroll

**Regionavdelingen** består av rundt 87 ansatte fordelt på sju seksjoner og en enhet for budsjett og samordning. Avdelingen har ansvar for Norges bilaterale forhold til land i Afrika, Asia, Latin-Amerika og Midtøsten, relevante regionale organisasjoner og norsk freds- og forsoningsinnsats. Avdelingen arbeider med å styrke samarbeidet med strategiske aktører og fremme norske interesser gjennom utenrikspolitisk dialog, næringspolitisk samarbeid, støtte til bærekraftig utvikling og menneskerettigheter, samt tiltak som fremmer stabilitet. En hovedoppgave for avdelingen er å styrke partnerskapet med land utenfor Europa og Nord-Amerika.

#### Seksjoner i regionavdelingen

- Seksjon for Latin-Amerika og Karibia
- Seksjon for sørlige og sentrale Afrika
- Seksjon for Afrikas horn og Vest-Afrika
- Seksjon for Midtøsten og Nord-Afrika
- Seksjon for Øst-Asia og Oseania
- Seksjon for Sør-Asia og Afghanistan
- Seksjon for fred og forsoning

**Multilateral avdeling** har 70 medarbeidere fordelt på fem seksjoner og en enhet for budsjett og koordinering. Avdelingen har ansvaret for systemisk oppfølging av FN, Verdensbanken og de regionale utviklingsbankene samt enkelte FN-organisasjoner og internasjonale organisasjoner. Arbeidsfeltet omfatter utforming av norsk politikk overfor FN og bankene gjennom blant annet deltakelse i styrende organer. Avdelingen har også ansvaret for oppfølging av regjeringens satsing på menneskerettigheter, demokrati og likestilling samt humanitær politikk og innsats. Avdelingen hadde ansvaret for arbeidet med Norges kandidatur til FNs sikkerhetsråd for perioden 2021-2022, og har en egen seksjon med ansvar for å samordne og koordinere norsk politikk i alle sakene på Sikkerhetsrådets dagsorden.

#### Seksjoner i multilateral avdeling

- Seksjon for menneskerettigheter, demokrati og likestilling
- Seksjon for humanitære spørsmål
- Seksjon for FN-politikk
- Seksjon for multilaterale utviklingsbanker
- Seksjon for samordning av sikkerhetsrådsaker

**Rettsavdelingen** har 40 medarbeidere fordelt på tre seksjoner. Avdelingen er et juridisk ekspertorgan for regjeringen og hele sentralforvaltningen, med et særlig ansvar for samordning av norske folkerettslige synspunkter i internasjonale fora. Sentrale arbeidsområder for avdelingen er internasjonal havrett, FN-rett, WTO-rett, EØS-rett, traktatrett og immunitetsspørsmål, miljørett, menneskerettigheter, humanitærrett, internasjonal strafferett, sanksjoner og restriktive tiltak. Blant avdelingens sentrale oppgaver er å avgi rådgivende tolkninger om gjeldende folkerett og bidra til regelutvikling på dette feltet, ofte gjennom forhandlinger med fremmede stater. Avdelingen bistår andre departementer og statlige institusjoner på folkerettens område. Den har en sentral rolle ved koordinering av norske saker for internasjonale domstoler og samarbeider tett med Regjeringsadvokatembetet om å føre saker for disse organer.

#### Seksjoner i rettsavdelingen

- Seksjon for EØS- og handelsrett
- Seksjon for humanitær og strafferett
- Seksjon for traktat-, miljø- og havrett

Mot utenriksstasjonene arbeider avdelingen hovedsakelig opp mot delegasjonene og de største ambassadene. UD har inngått avtale med eksterne advokatfirmaer for bistand i enkeltsaker, særlig via deres kontaktfirmaer i utlandet, hvor Rettsavdelingen bistår stasjonene.

**Avdeling for kultur, næringsfremme og protokoll** har 44 medarbeidere fordelt på tre seksjoner. Avdelingen har offisielle protokolltjenester som sin hovedoppgave. Protokolltjenestene i det internasjonale diplomatiske systemet har en egen status, og avdelingens ekspedisjonssjef omtales som protokollsjeff. Avdelingen er primærkontakt for utenlandske representasjoner og diplomater i Norge, og har hovedansvar for kongehusets, statsministerens og utenriksministerens offisielle utgående og innkommende

#### Seksjoner i KNP

- Besøksseksjonen
- Diplomatsseksjonen
- Seksjon for kultur og næringsfremme



besøksvirksomhet. Avdelingen er videre ansvarlig for fremme av norsk kunst og kultur internasjonalt og for Utenriksdepartementets arbeid med norske næringsinteresser i utlandet.

**Avdeling for bærekraftig utvikling** har 65 medarbeidere fordelt på fire seksjoner og en enhet for budsjett og administrative spørsmål. Avdelingen har ansvar for å utvikle en fremtidsrettet utviklingspolitikk innen de store tematiske satsingene på bl.a. helse, utdanning, sårbare grupper, klimatilpasning, hav, landbruk/matsikkerhet, fornybar energi og næringsutvikling, inkludert eierstyringen av Norfund. Avdelingen har et koordinerende ansvar for den internasjonale oppfølgingen av Agenda 2030/bærekraftsmålene, finansiering for utvikling, oppfølging av OECDs utviklingskomite og digitalisering i utviklingspolitikken. Avdelingen koordinerer departementets arbeid med energi-, klima- og miljøspørsmål og har det overordnede ansvaret for regjeringens internasjonale havsatsing. Avdelingen ble opprettet som følge av Reform 2019.

#### Seksjoner i avdeling for bærekraftig utvikling

- Seksjon for energi, klima og matsikkerhet
- Seksjon for partnerskap, godt styresett og utviklingsfinansiering
- Seksjon for helse, utdanning og sårbare grupper
- Seksjon for hav og næringsutvikling

### 6.2.3 Støtteavdelinger

**Avdeling for kompetanse og ressurser** har 128 medarbeidere fordelt på fire seksjoner. Avdelingen har ansvaret for arbeidet med utviklingen av utenrikstjenesten slik at denne kan bli en mer strategisk, helhetlig og fleksibel organisasjon. En hovedoppgave for avdelingen er å rekruttere personell og planlegge og gjennomføre kompetanseutviklingstiltak. Avdelingen skal arbeide for å skape bedre samsvar mellom politiske prioriteringer og fordelingen av ressurser, og for å øke effektiviteten i måten utenrikstjenesten løser sine oppgaver på. Avdelingen har et samordningsansvar for utenrikstjenestens økonomistyring, med unntak av anskaffelser.

#### Seksjoner i KR-avdelingen

- Personalseksjonen
- Organisasjonsutviklingsseksjonen
- Utenrikstjenestens kompetansesenter
- Økonomiseksjonen

**Serviceavdelingen** har 173 medarbeidere fordelt på åtte seksjoner og en administrativ enhet. Avdelingen er ansvarlig for at Utenriksdepartementet har en imøtekommende og profesjonell konsulær- og publikumstjeneste og for utenriksstasjonenes tjenesteyting innen utlendingsfeltet (visum- og oppholdssøknader). Avdelingen skal også sikre et forsvarlig beredskaps- og sikkerhetsnivå for krise- og katastrofesituasjoner, samt nødvendig fysisk sikkerhet for egne ansatte ved utestasjonene og sikring av eiendom. Videre har avdelingen ansvar for utenrikstjenestenes eiendomsforvaltning, arkiv, sikker og stabil drift av IKT-løsningene og for digitalisering samt for anskaffelsesfaglig rådgivning. Serviceavdelingen tilrettelegger for profesjonell oppgaveløsning både for utenriksstasjonene og for avdelingene i departementet

#### Seksjoner i serviceavdelingen

- Seksjon for forebyggende sikkerhet
- Seksjon for anskaffelser
- Seksjon for eiendomsforvaltning
- Arkivseksjonen
- Seksjon for analysestøtte og kunnskapsforvaltning
- Seksjon for konsulære saker
- Seksjon for utlendingsfeltet
- IKT-seksjonen

Støtteavdelingene og deres oppgaver er nærmere beskrevet i kapittel 6.4.

### 6.2.4 Om organisering av utenriksdepartementer og desk- kontra tematisk organisering<sup>31</sup>

Det er to problemer som står sentralt når det gjelder strukturell utforming av en organisasjon: Hvordan skal arbeidet fordeles? Og hvordan skal de enkeltes innsats koordineres? [42] I en såpass stor organisasjon som UD er god arbeidsdeling kritisk for å oppnå synergier og så høy måloppnåelse som mulig. Arbeidsdelingen starter med den enkelte stilling og hva den enkelte medarbeider skal – eller ikke skal – foreta seg. Dette legger grunnlaget for spesialisering. Videre må medarbeiderne grupperes i hensiktsmessige arbeidsenheter. I en departementsstruktur vil arbeidsdelingen gjøres mellom enheter, seksjoner og avdelinger.

Utenriksdepartementer skiller seg først og fremst fra hverandre i størrelse og valg av organisasjonsprinsipp: et desk- eller et tematisk (eller funksjonalistisk) system. Det første (desk) dreier seg om å dele opp ansvar basert på geografi. I en slik inndeling samles ansatte med ferdigheter og kunnskaper om et spesifikt geografisk område. Dersom det er høyt prioritert eller man har mange tilgjengelige ressurser kan dette være på landnivå. Ved ressursknapphet eller for mindre prioriterte områder, kan nederste nivå i ansvarsfordeling til en ansatt eller enhet være en samling av land, et område eller en region. Den eller de som er ansvarlige for en geografi kalles for en desk. I den andre hovedmodellen organiserer man arbeidsenheter basert på funksjon (tema/saksområde). Ved en rendyrking av denne modellen bør man til sammen dekke alle saksfelter som er relevante for departementet. Norge har helt siden 1922 operert med avdelinger av begge typer, men med hovedvekt på det funksjonalistiske.

<sup>31</sup> En del av dette delkapittelet er basert på Iver B. Neumanns mangeårige forskning på norsk utenrikstjeneste, herunder boken «Aktiv og avventende. Utenrikstjenestens liv 1905-2005» av Iver B. Neumann og Halvard Leira.

Antall avdelinger i et utenriksdepartement varierer fra 2 til 14 i internasjonal målestokk, men ligger gjerne omkring 10. Vekst håndteres gjerne ved at det direkte underliggende og gjerne minste organisasjonsleddet, seksjonene, splittes. Over avdelingene har man i alle land en utenriksråd (britisk engelsk Permanent Under-Secretary, amerikansk engelsk Director general), og ofte et antall assisterende utenriksråder, politiske direktører, alt avhengig av departementets totale størrelse.

I tillegg til linjeorganisasjonen kommer ledelse og administrasjon. Disse funksjonene har i takt med internasjonalisering og globalisering vokst sterkt de siste årene. Tradisjonelt har USAs UD og Russlands UD hatt sterkere stabelementer enn andre lands utenriksdepartementer. For eksempel opererer USA og Russland, til forskjell fra de fleste andre, med et stort planelement plassert i stab. I Norge har stabelementene vokst sterkt de siste tre tiårene, spesielt hva angår ansvarlige for mediekontakt (herunder taleskriving).

I Norge har man, i likhet med mange andre likesinnede land (se vedlegg A4), valgt en hybrid mellom disse to, hvor man har noen avdelinger med nesten utelukkende fokus på geografiske områder (eksempelvis regionavdelingen) og andre som har fokus på et bestemt fag (rettsavdelingen) eller saksområde (avdeling for bærekraftig utvikling). Det som imidlertid skiller norsk UD fra eksempelvis Sverige er at man i Norge har valgt å kombinere geografisk og tematisk ansvar i enkelte avdelinger, og i noen tilfeller seksjoner. Dette gjelder for eksempel Avdeling for Europa og handel og Avdeling for sikkerhetspolitikk og Nord-Amerika.

Denne sammenblandingen av geografisk og funksjonsansvar i de ulike arbeidsenhetene skiller seg fra det vi ser i våre naboland, og kan være interessant å se nærmere på i forbindelse med områdegjennomgangen. Som vår kanskje viktigste sikkerhetspolitiske forbindelse, er det klare synergier i å kombinere landansvar for USA med ansvar for sikkerhetspolitikken. Basert på Europas betydning i norsk handelspolitikk (jf. kapittel 3.3.9) gir det også mening å kombinere «Europa»- og handelspolitisk ansvar. Det er imidlertid noen ulemper til et slikt strukturelt valg. Det kan for eksempel føre til at spesialiseringselementet vaskes noe ut ettersom de som arbeider der (enten enkeltpersoner eller enhetene) må ivareta både en desk- og en funksjonsrolle. En annen viktig motforestilling til et slikt strukturelt valg er at det i seg selv kan gi en rigiditet i kompetanse- og ressursstyringen i UD og dermed hindre effektiv samhandling på tvers av strukturen, som igjen påvirker resultat- og måloppnåelsen. Slike «siloutfordringer» er typisk i mange organisasjoner, og hindrer effektivt samarbeid på tvers av ansvarsområder og budsjetter.

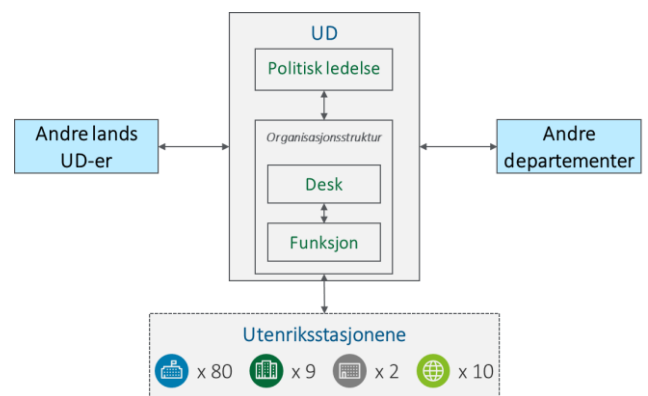
Vi vil trekke fram fire andre forhold som må tas med i betraktningen når man vurderer en hensiktsmessig struktur for en stats utenriksdepartement:

1. Antallet politiske ledelser og fordeling av ansvarsområder dem imellom
2. Utenriksstasjonene
3. Andre departementer
4. Andre lands utenriksdepartementer/utenriktjenester

Å utforme en hensiktsmessig struktur er enklere dersom man har én politisk ledelse enn når man har flere politiske ledelser. I intervjuer med ansatte i UD trekkes dette tidvis frem som en utfordring. Årsaken er at de ulike ledelsene kan ha ulike prioriteringer, noe oppleves som divergerende styringssignaler ned i organisasjonen. En mulig løsning på denne utfordringen kan være å fordele oppgaver og ansvarsområder etter de forskjellige statsrådenes ansvarsområder. Det vil si at man setter opp en struktur hvor de ulike statsrådene har

«sine» avdelinger og seksjoner. Ved en rendyrking av en slik tilnærming vil man få en tydelig modell for vertikal samhandling, noe som også kan gi økt politisk styringsevne. Ansvar for integrering (koordinering) av de ulike vertikale strukturene flyttes på denne måten lengere opp i systemet. Går man til et ytterpunkt her, vil man imidlertid få to fullstendige, separate departementer. Man vil også gå glipp av viktige synergier «i linja» som ikke nødvendigvis kan utløses gjennom koordinering i ledelsen alene.

Utenriksstasjonene bør også tas med i betraktningen av UDs struktur. I et departement organisert utelukkende basert på geografi er det tydelig hvilken del som har ansvar for de respektive stasjonene og for kontakten/styringen mellom dem. Dette ansvaret er mindre tydelig ved en ren funksjonell organisering. Av spørreundersøkelsen i områdegjennomgangen fremgår det at det er omfattende kontakt mellom stasjonene og UD, og vi ser at stasjonene har kontakt med både sin desk og funksjonelle seksjoner i samme eller andre avdelinger. Dette tyder på at risikoen for at strukturen hindrer samhandling på tvers av avdelingsstrukturen kanskje ikke er så stor. På den andre siden medfører det et økt behov for koordinering i hele triangelet (desk-stasjon-funksjon). Størst er trolig denne



Figur 31: Strukturelle hensyn for et utenriksdepartement



utfordringen på nivået over det som skjer for den enkelte stasjon/desk/funksjon, når man som seksjons- eller ekspedisjonssjef må holde oversikt over flere slike triangler. I ytterste konsekvens mister man kontroll, og dermed evne til å utøve god ressursstyring.

I tillegg til samhandlingsaspektet er også deskenes ansvars- og rollefordeling mot stasjonene et viktig punkt. Som beskrevet i kapittel 5.3, er personalkostnadene om lag det dobbelte for en utsendt som en ansatt i departementet. Fra et kostnadseffektivitets-hensyn vil det derfor være ønskelig å utføre oppgaver som kan gjøres hjemmefra fra departementet. I vurderingen av å flytte oppgaver hjem må man hensynta kvaliteten på oppgaveløsingen. Ved å gjennomføre slike grep kan man frigjøre verdifull tid for de som er ute til å gjøre oppgaver som fordrer at de er «på bakken», noe som vil bidra til økt formålseffektivitet. Flere respondenter i spørreundersøkelsen påpeker at deskrollen bør standardiseres og utnyttes bedre enn i dag.

*«Det bør etableres rutiner og mer klarhet i forholdet fagseksjon/landdesk og aktuell utenriksstasjon. Fagseksjon bør ha som hovedansvar å svare ut bestillinger fra UD og andre deler av sentralforvaltningen, men be om innspill fra utenriksstasjonen. Dette vil frigjøre tid for utenriksstasjonen til å samle inn lokal informasjon, pleie lokale kontakter og få bedre innsikt i det som skjer, i stedet for at man til stadighet får videresendt bestillinger til dels på en ukritisk måte fra fagseksjon. Slike rutiner bør være uavhengig av den som til enhver tid er landansvarlig i UD.»*

*- Respondent i spørreundersøkelsen*

Som vi har sett i kapittel 5 har den internasjonale virksomheten i de andre departementene vokst, og utenriks- og innenrikspolitikken flyter i større og større grad sammen med hverandre. Denne utviklingen skaper et behov for stadig mer «fagdepartementskompetanse» i UD. Samtidig gir det en økt risiko for at UD oppretter funksjonelle enheter som direkte eller delvis overlapper fagavdelinger i andre departementer eller vice-versa. Utfordringen ligger i å skape en struktur som ikke overlapper, men som likevel setter UD i stand til å ivareta en koordinerende rolle og å ha en «finger på pulsen» på andre fagdepartementers ansvarsområder som har betydning i utenrikspolitikken.

Trekkene ved UD som organisasjon setter i seg selv en klar grense for organiseringen av departementet. Verdens utenriksdepartementer har vokst frem blant annet som følge av imitasjon og gjensidige konsultasjoner med det formål å være mest mulig formlike. Samtidig vil et utenriksdepartement ha løpende behov for å være formlikt andre deler av sin stats sentraladministrasjon. Det ligger en spenning mellom disse to forhold som bare kan takles ved kontinuerlig tilpasning. Et utenriksdepartement kan derfor ikke finne noen endelig organisatorisk form, men må være tilpasningsdyktig til endringer i internasjonale relasjoner og eget lands sentralforvaltning.

#### **Andre lands organisering av utenriksdepartementer**

Både Sverige, Finland og Danmark er sammenlignbare land i denne øyemed, med omtrent det samme antall stasjoner og likt antall ansatte (2300-2700) totalt sett og i departementene (750-850). Politisk ledelse og ansvarsområder er noe ulikt organisert i de tre landene. Danmark har det samme antallet ministre som Norge, men med en utenriksminister og en minister for utviklingssamarbeid og nordisk samarbeid (som nevnt tidligere har finansministeren i dag dette ansvaret). Dansk utenrikstjeneste har imidlertid en vesentlig tydeligere profil mot handel- og næringsfremme og har et eget «Trade Council» i departementet som støtter private virksomheter i oppgaver innenfor eksport, innovasjon, internasjonalisering og investeringsfremme («Invest in Denmark»). Sverige har tre ministre: en utenriksminister; en minister for internasjonalt utviklingssamarbeid; og en utenrikshandelsminister og minister med ansvar for nordiske spørsmål. Finland har også tre ministre: en utenriksminister, en minister for utviklingssamarbeid og utenrikshandel, og en minister for nordisk samarbeid og likestilling. Se vedlegg A4 for organisasjonskart til de ulike landene.

Danmark er organisert i fem fagavdelinger: utviklingspolitikk, utenrikspolitikk, europapolitikk og arktis, Trade Council og global bærekraft, samt en juridisk avdeling. Deskenhetene er fordelt under de tre første avdelingene. I tillegg er det en avdeling for organisasjon og konsulærtjenester («borgerservice»). I fagavdelingene er det totalt 22 enheter, i tillegg til to midlertidige: Brexitsekretariatet og en *task force* for eksport og jobbskaping. Avdeling for organisasjon og borgerservice har to enheter for konsulære oppgaver og seks støtteenheter. Avdelingsdirektøren for organisasjon og borgerservice har også ansvar for presse- og kommunikasjonsenheten (inkl. public diplomacy) som ligger utenfor avdelingsstrukturen. Denne organiseringen ble etablert i august 2019 som følge av at en ny utenriksråd tiltrådte, og tok tatt initiativ til omlegging av struktur med fokus på fleksibilitet med samarbeid på tvers og hurtig flytting av ressurser etter behov. Den nye strukturen skulle også øke bruk av tverrgående samarbeidsformer som prosjekter, arbeidsgrupper og task forces (som nevnt ovenfor). I forbindelse med omorganiseringen var det også et mål at utenriksstasjonene i større grad skulle dras inn i strategisk arbeid hjemme [24].

I Sverige har fleksibilitet og tverrgående arbeidsformer økt betraktelig ved innføring av tidsbegrensede og målstyrte arbeidsgrupper som henter personell på tvers av tematiske og geografiske enheter som ivaretar deskfunksjonen. De har totalt 19 slike enheter, med seks geografiske, 13 funksjonelle. I tillegg er det seks støtteenheter. Denne matriseorganiseringen ble innført i 2016 etter fokus på endrede arbeidsformer, mer integrering, enhetsoverskridende og tverrfaglig arbeid både ute og hjemme.

I Finland er ministernes ansvar fordelt på åtte avdelinger. Politisk avdeling, Avdeling for utenriksøkonomiske relasjoner og Avdeling for utviklingspolitikk er ansvarlige for politikk-koordinering. Regionale spørsmål behandles av fire avdelinger: Europaavdelingen, Avdeling for Russland, Øst-Europa og Sentral-Asia, Avdeling for Amerika og Asia, og Avdeling for Afrika og Midtøsten. Den åttende avdelingen er Kommunikasjonsavdelingen. Støttefunksjoner, samt konsulær- og protokolloppgaver ligger utenfor avdelingsstrukturen.

Sammenlignet med andre land har norsk UD altså en mer omfattende struktur, til tross for at alle de tre andre landene synes å ha et større ansvar innen handel- og næringsfremme enn hva norsk UD har. Både Sverige og Danmark synes også å ha fokus på å skape strukturer som gir mer fleksibilitet og som legger til rette for mer prosjektbasert arbeid.

### 6.2.5 Organisering og ansvarsfordeling for bistandsforvaltningen

I tråd med Granavolden-plattformen og vedtak i Regjeringen har UD gjennomført en reform av organiseringen av arbeidet med utviklingspolitikk og tilskuddsforvaltning [19]. Hovedgrepet i reformen, Reform 2019, var å omorganisere tilskuddsforvaltningen for å sikre en tydeligere arbeidsdeling mellom UD og Norad. Dette skulle gjøres gjennom å gi Norad ansvar for større deler av bistandsforvaltningen. Ansvar for vurdering, kvalitetssikring, iverksetting, oppfølging, kontroll og rapportering av bistanden skulle i hovedsak delegeres til Norad. UD i større grad skulle få et rendyrket ansvar den strategiske innretningen av bistandsmidlene, politikkutvikling og representasjon på viktige internasjonale arenaer. Samlet sett skulle dette styrke, samle, ivareta og videreutvikle den utviklingsfaglige kompetansen hjemme, unngå dobbeltarbeid og sikre god utviklingsfaglig kompetanse på utenriksstasjonene [19].

Forventede gevinster fra reformen var mer effektiv ressursbruk, mer helhetlig praksis i tilskuddsforvaltningen, enhetlige kvalitetssikringsrutiner og bedre kvalitet på oppfølgingen av særlig globale og multilaterale organisasjoner. Mer effektiv ressursbruk skulle oppnås gjennom klarere ansvars- og rolledeling mellom departementet og direktoratet, og en omrokking av personalressurser som følge av det, for slik å redusere dobbeltarbeid [43].

Endringene som var en del av Reform 2019 ble iverksatt fra 1. februar 2020 og reformen er nå i gjennomføringsfasen. Det bærende prinsippet for bistandsforvaltningen er nå at UD forvalter tilskudd innen utenriksministerens ansvarsområde, mens Norad forvalter tilskudd innen utviklingsministerens ansvarsområde.

Det er for tidlig å vurdere effektene av Reform 2019, men datainnsamlingen i forbindelse med områdegjennomgangen tyder på en bekymring i organisasjonen for om de de ønskede målene med reformen er nådd. Både i intervjuer og i kommentarfeltet til spørreundersøkelsen pekes det på at det fortsatt er betydelig forvaltningsoppgaver igjen i departementet, og at arbeidsdelingen mellom UD og Norad fortsatt ikke er optimal med tanke på å unngå dobbeltarbeid, overlapp og uklare grenseflater.

Et av hovedmålene med reformen var mer effektiv ressursbruk i tilskuddsforvaltningen. Vi har likevel ikke sett dokumentasjon på at det ble utarbeidet en gevinstrealiseringsplan for reformen. Det finnes heller ikke dokumentasjon på at ressursbruken er blitt mer effektiv som følge av reformen, at bemanningen brukt på tilskuddsforvaltning er redusert eller at det er hentet ut økonomiske gevinster av reformen.

### 6.3 Oppgaver og tidsbruk i departementet

En sentral del av utenriktjenestens oppgaver utføres i departementet i Oslo. Departementets viktigste oppgave er å arbeide for Norges interesser internasjonalt, samt å støtte utenriksstasjonene i deres arbeid ute.

For å kunne analysere tidsbruken i departementet er oppgaver og aktiviteter som utføres av ansatte i UD hjemme klassifisert i seks kategorier: oppgaver knyttet til departementets rolle som faglig sekretariat for politisk ledelse, forvaltningsmessige oppgaver i departementet, reisetid, oppgaver knyttet til utenriksstasjonene, andre administrative oppgaver og støtteoppgaver, og andre

oppgaver<sup>32</sup>. Under hver av de seks hovedkategoriene er det spesifisert mer konkrete oppgaver og aktiviteter. Tabell 12 viser dermed både hvilke konkrete oppgaver og aktiviteter som utføres i UD, og andelen arbeidstid som brukes på hver av de ulike aktivitetene. Tallene er fordelt på fagavdelingene og støtteavdelingene i UD.<sup>33</sup>

Aktiviteter	Fagavd. totalt	Støtteavd. totalt	Totalt
<b>1. Oppgaver knyttet til departementets rolle som faglig sekretariat for politisk ledelse</b>	<b>20 %</b>	<b>3 %</b>	<b>15 %</b>
1.1 Politikktutforming og -oppfølging: arbeid med proposisjoner, forskrifter, meldinger, svar på spørsmål fra Stortinget, kgl.res., r-notater, strategier, handlingsplaner, flak/mapper, ta	17 %	3 %	12 %
1.2 Besvare, eller utarbeide svar til, media og andre henvendelser på vegne av politisk ledelse	3 %	0 %	2 %
<b>2. Forvaltningsmessige oppgaver i departementet</b>	<b>45 %</b>	<b>16 %</b>	<b>36 %</b>
2.1 Delta i seminarer, konferanser og andre arrangementer i regi av eksterne aktører	4 %	1 %	3 %
2.2 Representasjonsoppgaver, for eksempel mottakelser eller seremonier	1 %	0 %	1 %
2.3 Planlegge og gjennomføre besøk til og fra Norge	3 %	0 %	2 %
2.4 Forberede og gjennomføre andre egne arrangementer med eksterne deltakere	3 %	1 %	2 %
2.5 Annen formell og uformell dialog med eksterne aktører, inkl. andre lands myndigheter og ambassader, internasjonale organisasjoner, mv. (skriftlig og muntlig, inkl. møter)	7 %	1 %	5 %
2.6 Kontakt og dialog med norske virksomheter, inkl. veiledning, rådgivning og fremme (næringsliv, kulturliv mv.)	2 %	0 %	1 %
2.7 Oppfølging og evaluering av vedtak, planer og strategier	2 %	2 %	2 %
2.8 Rapportering knyttet til internasjonale forpliktelser	1 %	0 %	1 %
2.9 Forberedelse til og deltakelse i internasjonale forhandlinger, styrer og møter	6 %	1 %	4 %
2.10 Planlegging, oppfølging, deltakelse i og andre oppgaver som følge av rolle i sekretariat, komité el. i ulike organisasjoner og fora	2 %	1 %	2 %
2.11 Koordinering og samhandling med andre departementer, underliggende organer eller andre offentlige aktører	5 %	3 %	4 %
2.12 Besvare, eller utarbeide svar på, henvendelser fra presse, borgere, virksomheter mv. relatert til forvaltningsmessige ansvarsområder	3 %	1 %	2 %
2.13 Tilskuddsforvaltning (beslutning om støtte, avtaleinngåelse, oppfølging mv.)	5 %	1 %	4 %
2.14 Møter, styring og oppfølging av Norad, Norec og Norfund	1 %	1 %	1 %
2.15 Arbeid knyttet til eksterne tilsyns- og kontrollorganer, eksempelvis fra Riksrevisjonen, Sivilombudsmannen mv.	0 %	1 %	0 %
2.16 Annen saksbehandling som ikke angår utenriksstasjonene (som ikke dekkes av administrative og støtteoppgaver)	2 %	2 %	2 %
<b>3. Reisetid (tjenestereiser til møter, arrangementer osv.)</b>	<b>4 %</b>	<b>1 %</b>	<b>3 %</b>
<b>4. Oppgaver knyttet til uteapparatet</b>	<b>11 %</b>	<b>11 %</b>	<b>11 %</b>
4.1 Støtte til utenriksstasjonene innen diplomatiske oppgaver	2 %	0 %	2 %
4.2 Støtte til utenriksstasjonene innen bistandsoppgaver og tilskuddsforvaltning	1 %	1 %	1 %
4.3 Konsulære oppgaver, inkl. støtte til utenriksstasjonene innen konsulære oppgaver	2 %	0 %	1 %
4.4 Koordinering og oppfølging av aktiviteter, henvendelser mm fra øvrig sentralforvaltning rettet mot uteapparatet	1 %	1 %	1 %
4.5 Virksomhetsstyring og -oppfølging av utenriksstasjonene (inkl. støtte til VP, oppfølging av rapportering, budsjett mv.)	2 %	3 %	2 %
4.6 Annen støtte eller oppgaver knyttet til utenriksstasjonene	2 %	7 %	3 %
<b>5. Andre administrative og støtteoppgaver</b>	<b>15 %</b>	<b>61 %</b>	<b>30 %</b>
5.1 Regnskap	1 %	4 %	2 %
5.2 Lønn	0 %	2 %	1 %
5.3 Personalforvaltning/HR driftsrelaterte oppgaver	1 %	5 %	2 %
5.4 Strategisk HR (kompetanseutvikling og styring, rekruttering, rotasjonsordning, mv)	0 %	8 %	3 %
5.5 Innkjøp/anskaffelser	0 %	1 %	0 %
5.6 Arkivering	1 %	3 %	2 %
5.7 Juridiske oppgaver (inkl. risk og compliance)	1 %	3 %	1 %
5.8 Organisasjonsutvikling, inkludert IT systemutvikling	0 %	6 %	2 %
5.9 Oppgaver knyttet til eiendom og drift av eiendom	0 %	5 %	1 %
5.10 IT drift og support	0 %	5 %	2 %
5.11 Utarbeidelse/oppdatering av sikkerhets, evakuerings-, og kriseplan eller andre HMS-relaterte oppgaver	0 %	1 %	0 %

<sup>32</sup> Andre oppgaver var i utgangspunktet tenkt som en oppsamlingspost for øvrige oppgaver som respondentene ikke klarte å plassere i de øvrige kategoriene. Til tross for flere runder med kvalitetssikring av kategoriene i UD ble utlendingsfeltet beklageligvis utelatt som en egen oppgave. I de skriftlige tilbakemeldingene på undersøkelsen oppgir flere respondenter at de har plassert tid medgått til dette feltet under kategorien «4.6 Annen støtte eller oppgaver knyttet til utenriksstasjonene» eller «6. Andre oppgaver».

<sup>33</sup> Støtteavdelinger er her definert som hele Avdeling for kompetanse og ressurser og hoveddelen av Serviceavdelingen. Seksjon for utlendingsfeltet og seksjon for konsulære saker (inkl. UDs operative senter), som ligger i Serviceavdelingen, er inkludert i fagavdelinger.

5.12 Utarbeidelse/oppdatering av virksomhetsplan/budsjett (som ikke er knyttet til utenriksstasjonene)	1 %	1 %	1 %
5.13 Produksjon av løpende rapportering av drift/administrasjonsaktiviteter, inkl. konsulærstatistikk	0 %	1 %	0 %
5.14 Ledelse, medarbeidersamtaler og personaloppfølging	2 %	3 %	3 %
5.15 Annen administrasjon, intern koordinering, kontorarbeid og deltakelse i administrative møter	3 %	7 %	5 %
5.16 Kurs/kompetanseheving/egenstudier/lesetid	2 %	4 %	3 %
5.17 Annen egenadministrasjon	2 %	2 %	2 %
<b>6. Andre oppgaver</b>	<b>4 %</b>	<b>8 %</b>	<b>5 %</b>

Tabell 12: Resultater fra aktivitetskartlegging blant ansatte i Utenriksdepartementet. Kilde: Spørreundersøkelse til ansatte i UD. N=383.

Tabellen viser at medarbeiderne i fagavdelingene i UD bruker noe under halve arbeidstiden på forvaltningsmessige oppgaver i departementet. De mest tidkrevende aktivitetene er formell og uformell dialog med eksterne aktører (inkl. andre lands myndigheter, ambassader og internasjonale organisasjoner), forberedelser og deltagelse på internasjonale møter, koordinering og samhandling med fagmyndigheter og tilskuddsforvaltning.

20 prosent av tiden brukes på oppgaver som er knyttet til departementets rolle som faglig sekretariat for politisk ledelse. Det er her betydelige forskjeller mellom fagavdelingene. Mens medarbeiderne i Avdeling for bærekraftig utvikling bruker over 35 prosent av tiden på rollen som faglig sekretariat for politisk ledelse, er tilsvarende tall i de andre fagavdelingene rundt 20 prosent.

11 prosent av arbeidstiden i UD går med til støtte av uteapparatet. Tallet er gjennomgående noe lavere enn 10 prosent i de rene i fagavdelingene, men seksjon for utlendingsfeltet og seksjon for konsulære saker trekker opp snittet ettersom medarbeiderne i disse seksjonene oppgir at over en tredjedel av arbeidstiden går med til støtte av uteapparatet. For seksjon for utlendingsfeltet er dette trolig knyttet til oppgaver på utlendingsfeltet der medarbeiderne i seksjonen har som oppgave å drive administrative oppfølging av utenriksstasjonenes arbeid på utlendingsfeltet, og for utarbeidelse av overordnet strategi og utvikling av fagfeltet innen utenrikstjenesten, jf. beskrivelse i kapittel 5.7.1. Dette fanges ikke eksplisitt opp av aktivitetskartleggingen i tabell 12, men basert på bakgrunnstallene fra kartleggingen er denne tidsbruken trolig hovedsakelig ført i kategorien om annen støtte eller oppgaver knyttet til utenriksstasjonene.

Naturlig nok bruker medarbeiderne i støtteavdelingene langt mer tid på administrasjon og støtteoppgaver enn medarbeiderne i fagavdelingene. Mens 61 prosent av tiden i støtteavdelingene går til administrasjon og støtteoppgaver, er det tilsvarende tallet i fagavdelingene 15 prosent.

Som tabell 12 viser er altså formell og uformell dialog med eksterne aktører, herunder internasjonale organisasjoner, den mest tidkrevende enkeltaktiviteten i fagavdelingene i UD. Tabell 13 viser hvilke internasjonale organisasjoner medarbeiderne i fagavdelingene i UD har hyppigst kontakt med. Som tabellen viser har over en fjerdedel av de ansatte daglig eller ukentlig kontakt med en av FN-organisasjonene. Bakgrunnstallene viser naturlig nok at kontakten med FN er hyppigst i Multilateral avdeling, men det er også omfattende kontakt med FN-organisasjoner i de fleste øvrige fagavdelinger.

Multilateral organisasjon	Daglig eller ukentlig kontakt
FN	27 %
EU/EFTA/EØS	12 %
Andre viktige multilaterale organisasjoner	11%
OECD	6 %
WTO	5%
NATO	4 %
OSSE	2 %

Tabell 13: Andel medarbeidere i fagavdelingene i UD med daglig eller ukentlig kontakt med ulike internasjonale organisasjoner. Kilde: Spørreundersøkelse til medarbeidere i UD. N=279.

#### 6.4 Administrative støtteoppgaver

Administrative funksjoner i UD ivaretar støtteoppgaver og har en svært viktig jobb med å legge til rette for virksomheten i utenrikstjenesten, både hjemme og ute. Oppgavene varierer fra oppfølging av administrative forhold knyttet enkeltansatte, til å støtte enheter og stasjoner, og til å støtte politisk- og embetsledelsen i styring av utenrikstjenesten. Som vist i kapittel 6.2.3 er dette arbeidet i dag fordelt på to avdelinger: Avdeling for kompetanse og ressurser (KR-avdelingen) og Serviceavdelingen (SA). Avdelingene skiller seg grovt sett fra hverandre ved at KR-avdelingen har flere oppgaver som knytter seg til styringsstøtte for politisk- og

administrativ ledelse, mens Serviceavdelingen har et driftsansvar (sikkerhet, eiendom, anskaffelser, arkiv og IKT).<sup>34</sup> Avdelingene har i dag totalt om lag 270 ansatte i administrative støttefunksjoner.

Personalkostnadene knyttet til disse to avdelingene har fra 250 millioner til 301 millioner i perioden 2015-2019. Økningen på ca. 20,4 prosent er lavere enn den generelle personalkostnadsøkningen i UD som helhet (27,2 prosent) i samme periode.

Regjeringen har besluttet å standardisere og videreutvikle de administrative fellestjenestene i departementene fram mot innflytting i det nye regjeringskvartalet. Formålet er å styrke fagmiljøene, redusere administrative kostnader og legge forholdene til rette for bedre samhandling.

UD er som en del av departementsfellesskapet involvert i flere av de endringsprosessene som er igangsatt for økt bruk av felles administrative støttefunksjoner. UD har tradisjonelt hatt en strategi om å i stor grad satse på egne administrative løsninger, men har i økende grad begynt å benytte stadig flere fellestjenester og samarbeide mer aktivt om utvikling av nye [44]. Likevel er UD fortsatt tilknyttet færre fellestjenester enn SMK og de andre departementene. UD peker selv på at reduserte budsjetter og et internt arbeidsmarked uten tilstrekkelig spesialistkompetanse gjør det nødvendig at også UD tar i bruk flere statlige fellestjenester og er med på å videreutvikle disse slik at de også kan ivareta nødvendige behov ved utenriksstasjonene. Der utenriktjenestens administrative behov er så ulike fra resten av departementsfellesskapet at disse ikke kan ivaretas gjennom fellesdepartementale tjenester, skal alternative løsninger vurderes [44].

Regjeringens strategi for økt bruk av administrative fellestjenester er organisert i to underprosjekter; effektiviseringsprosjektet og IKT-prosjektet. Effektiviseringsprosjektet skal gi flere fellesdepartementale tjenester innen områdene anskaffelser, arkiv- og dokumentforvaltning, HR og kontorstøtte. Som del av dette skal det etableres et felles sak- og arkivsystem for departementene. IKT-prosjektet skal samle IKT-miljøene i departementene og innføre en felles IKT-plattform for departementene og utenriksstasjonene. UD arbeider sammen med FD, KMD og DSS for å utvikle en felles IKT-plattform for departementene og utenriksstasjonene.

I tillegg til disse to fellesdepartementale prosjektene pågår det flere prosesser for effektivisering av støttetjenestene i UD, herunder samling av fellestjenester hos DFØ. UD er i dag begrenset bruker av DFØs lønns tjenester, men bruker ikke DFØs regnskapstjenester [45]. UD opplyser at de er i prosess med DFØ om å ta i bruk regnskapstjenester, men at utfordringen fram til nå har vært at DFØ ikke har kunnet håndtere så mange valuta som UD bruker, i tillegg til noen utfordringer knyttet til bruk av lokal bank på stasjonene. UD opplyser også at det er løpende kontakt mellom DFØ og UD med sikte på å utvide samarbeidet

Serviceavdelingen har siden høsten 2019 hatt en strategisk dialog med DSS for å avklare hvilke administrative støttetjenester som avdelingen har ansvaret for i dag, som kan sentraliseres, overdras, tjenesteutsettes og/eller samlokaliseres til DSS. Status for endringsprosessene for hver av de administrative støttetjenestene som nå ligger i UD, slik det ser ut per desember 2020, er beskrevet nedenfor under den enkelte støttetjeneste.

#### 6.4.1 Avdeling for kompetanse- og ressurser

KR-avdelingen gjennomgikk en omorganisering i 2020 og arbeider i den nye strukturen innen fire felt tilknyttet administrasjon og styring: 1) personal, 2) økonomi, 3) organisasjonsutvikling, og 4) kompetanse og språk. Avdelingen hadde per oktober 2020 128 ansatte (114 i 2019).<sup>35</sup>

##### Personal

Personalseksjonen har tre underliggende enheter. Enhet for rekruttering og forflytning som har ansvar for rekruttering og bemanning (inkl. spesialutsendingene som gjøres i samarbeid med fagdepartementene) og til internasjonale organisasjoner, samt profilering av UD som arbeidsplass. Totalt 14 ansatte arbeider med rekruttering og forflytning. Se for øvrig kapittel 5.2.1 om rekrutteringsprosessen.

Seksjonen har også en enhet for personal og juridiske spørsmål som har ansvar for stillingsadministrasjon, arbeidsrettslig rådgivning, instruksverk, personalpolitikk, familiepolitikk, refusjonsordningen for spesialutsendinger, etiske retningslinjer mv. Enheten har totalt 16 ansatte. Seksjonen har også en lønnsenhet med 10 ansatte som har ansvaret for lønnsutbetalinger, tarifforhandlinger, lønnspolitikk, særavtaleforhandlinger og reiseadministrasjon.

<sup>34</sup> Seksjon for konsulære saker (inkl. UD's operative senter) og seksjon for utlendingsfeltet i Serviceavdelingen er utelatt fra disse videre betraktningene da dette er beskrevet andre steder. Dette gjelder også i kostnadsberegningene.

<sup>35</sup> Omorganiseringen av avdelingen gjør det krevende å knytte årstall til hver enkelt seksjon og enhet tilbake i tid. Dette er derfor ikke gjort i rapporten.

## Økonomi

Økonomiseksjonen er inndelt i fire enheter: en regnskapsenhet med ansvar for regnskap og regnskapssystem, en budsjettenhet med ansvar for budsjettprosesser og -styring, en enhet for etats- og virksomhetsstyring som har ansvar for etatsstyringen av Norad og Norec og virksomhetsstyringen i utenriktjenesten, og en tilskudsforvaltningsenhet som har ansvar for råd og støtte innen tilskudsforvaltning. Økonomiseksjonen har per oktober 2020 43 ansatte.

## Organisasjonsutvikling

Seksjon for organisasjonsutvikling har ansvar for utenriktjenestens reform- og utviklingsprosesser, lederutvikling, medarbeidersamtaler og -undersøkelser, strategiutforming og -oppfølging. Seksjonen har også ansvar for strukturtiltak i departementet og ute. Seksjonen har totalt 11 ansatte.

## Utenriktjenestens kompetansesenter

Den fjerde søylen under KR-avdelingen er det som kalles utenriktjenestens kompetansesenter. Seksjonen har ansvar for kursutvikling og -gjennomføring, inklusive aspirantkurset. Seksjonen har to tilhørende enheter: en språkenhet som driver med språkopplæring på 8 ansatte og en oversettelsesenhet på 8 ansatte. Seksjonen har totalt 32 ansatte (31 i 2019).

### 6.4.2 Serviceavdelingen

Serviceavdelingen jobber etter tre hovedprioriteringer: 1) sikre stabil og god drift i stadig mer utfordrende landskap, 2) kontinuerlig beredskap, og 3) utvikling av organisasjonens driftseffektivitet og kvalitet (reformarbeid). Hovedprioritering 2 angår hovedsakelig arbeidet som gjøres på det konsulære feltet og på utlendingsfeltet (som beskrives i kapittel 5.7.1), men også støtte til ambassadene. Avdelingen hadde per oktober 2020 totalt 131 ansatte i administrative støttefunksjoner (det samme i 2019).

Avdelingen har hatt fokus på alternative leveransemetoder, både for effektivitet og kvalitet, og dermed sett på muligheter for å sette ut en del av oppgavene til både DSS og eksterne tjenesteleverandører. Avdelingen har nylig utviklet en ny digitaliseringsstrategi hvor fokus er på fornyelse og økt bruk av teknologi for mer effektiv forvaltning og oppgaveutførelse.

De administrative arbeidsoppgavene til avdelingen kan deles inn i fem hovedområder:

- IKT og systemunderstøttelse
- Arkivering og dokumentforvaltning
- Forebyggende sikkerhet
- Eiendomsforvaltning
- Anskaffelser

I tillegg kommer avdelingsledelse med to stillinger, en fagdirektør for reform i stabsfunksjon, samt en administrativ enhet med en regnskaps- og budsjettmedarbeider.

## IKT og systemunderstøttelse

Utenriksdepartementet har i dag flere egne IT-systemer. IKT-seksjonen har ansvar for å tilrettelegge, drifte og utvikle sikre IKT-tjenester for utenriktjenesten og Norad. Ansvaret omfatter også telefoni og utstyr for gradert kommunikasjon. De har også ansvar for biometrikioskene som er på enkelte utenriksstasjoner. IKT-seksjonen har totalt 44 (36 i 2019) ansatte.

I tillegg har SA en seksjon for analysestøtte og kunnskapsforvaltning (ASK). Denne seksjonen arbeider med informasjonsforvaltning, analysestøtte og prosessforbedring som f.eks. porteføljestyling og prosjektmetodikk. Hovedfokus til seksjonen har til nå vært deling av informasjon- og samhandling på tvers av enheter, seksjoner og utenriksstasjoner. Seksjonen har 10 ansatte.

Som en del av arbeidet med effektivisering av administrative tjenester i departementene er det lagt opp til en tettere integrasjon og mer omfattende samarbeid mellom UD og DSS på IKT-feltet.

## Arkivering og dokumentforvaltning

Arkivseksjonen har ansvar for sortering og fordeling av fysisk og digital post, journalføring, forvaltning av graderte og ugraderte dokumentarkiv, samt forvaltning, opplæring og noen brukerstøtteoppgaver knyttet til arkivsystemet. Seksjonen har også ansvar for en del innsynsanmodninger og forskningsmessig innsyn til forskere. Det er totalt 31 (30 i 2019) ansatte i seksjonen.

Som en del av Regjeringens prosjekt økt bruk av administrative fellestjenester skal det etableres et nytt felles sak- og arkivsystem for departementene. Det er ikke tatt stilling til hva dette vil bety for arkivseksjonen i UD. Det legges i første rekke opp til et tettere

samarbeid mellom UD og DSS om løsninger, men en eventuell overføring av oppgaver og funksjoner vil avhenge av fremtidig organisering av arkivfunksjonene i sentralforvaltningen [46].

### Forebyggende sikkerhet

Utenriktjenesten har et sammensatt og komplekst risikobilde. Global tilstedeværelse medfører at utenriktjenesten må forebygge og håndtere et bredt spekter av sikkerhetstrusler sammenlignet med øvrige departementer. Seksjon for forebyggende sikkerhet har ansvaret for sikkerhetsstyring, sikkerhetsrådgivning, sikkerhetsopplæring og hendelseshåndtering. Dette omfatter blant annet informasjonssikkerhet, fysisk sikring og adgangskontroll, personellsikkerhet (anmodninger om sikkerhetsklarering og autorisasjon), beredskapsplanverk, øvelser, systematikk for sikkerhetsrisikovurderinger og forvaltning av beredskapsutstyr, herunder pansrede biler. Det er 14 (14 i 2019) ansatte samt en hospitant fra PST i seksjonen.

### Eiendomsforvaltning

Seksjon for eiendomsforvaltning har ansvar for leieavtaler, oppfølging og videreutvikling av de største leieobjektene (kanselli og embetsboliger) i utlandet. Ved nyetableringer, oppgraderinger og flyttinger legges departementets eiendomsstrategi til grunn med en målsetting om arealeffektive, fleksible og kostnadssvarende eiendommer ute. Seksjonen har også ansvar for møblering og kunstnerisk utsmykning av kanselli og representasjonsarealer. Videre har seksjonen ansvar for avtaler knyttet til leie, drift og tjenesteleveranser for UDs lokaler i Oslo. I forbindelse med personellens flytting hjem og ut har seksjonen ansvar for avtaler og frakt av ansattes eiendeler, samt frakt av UDs gods. I tillegg har seksjonen ansvar for kurertjenesten. Seksjonen har 19 (19 i 2019) ansatte.

### Anskaffelser

Seksjon for anskaffelser støtter avdelinger og utenriksstasjoner i deres planlegging og gjennomføring av anskaffelser. De har også ansvar for å utarbeide instruks og retningslinjer for anskaffelser i utenriktjenesten og videreutvikle anskaffelsesområdet. Seksjonen har sju ansatte.

Anskaffelsesfeltet berøres også av Regjeringens prosjekt for økt bruk av administrative fellestjenester i staten. Det planlegges med en gradvis overføring av oppgaver, budsjett og berørt personell innen anskaffelsesområdet fra UD og til DSS innen årsskiftet 2021/22. Det er ikke endelig besluttet om overføringen vil omfatte alle anskaffelser og alle utenriksstasjoner, eller om det vil være en nedre beløpsgrense for hva UD og stasjonene selv kan anskaffe. Det er heller ikke endelig besluttet om UD vil beholde noe kompetanse på anskaffelser i departementet [46].

### 6.4.3 Omfanget av administrative støttefunksjoner i Utenriksdepartementet

De administrative støttefunksjonene utgjør en stor del av UD sammenlignet med administrasjonsavdelinger og tilsvarende i de andre departementene. Av totalt 830-840 ansatte jobber om lag 270 ansatte i KR- og Serviceavdelingen<sup>36</sup> med det som kan betegnes som rent administrative støttefunksjoner. Dette utgjør om lag en tredjedel av departementet. De fleste andre departementer har samlet sine administrative funksjoner i en administrasjonsavdeling, som utgjør mellom 14-23 prosent av alle ansatte i de respektive departementene.

Det er naturligvis en forenklet sammenligning som ikke tar hensyn til at Utenriksdepartementets støtteavdelinger også er støtteapparat for utenriksstasjonene. Dersom alle ansatte i utenriktjenesten inkluderes, ligger administrasjonsandelen på om lag 10 prosent. Imidlertid hensyntar ikke dette at svært mange administrative oppgaver utføres ved stasjonene, mye av lokalt ansatte. Om lag 230 lokalt ansatte har stillingsbetegnelser som er av administrativ art.<sup>37</sup> I aktivitetskartleggingen kommer det frem at de lokalt ansatte bruker 33 prosent av tiden sin på slike administrative oppgaver. Dette utgjør om lag 400 ansatte. Videre vet vi at det er flere utsendte i rent administrative stillinger. Også blant de ansatte i fagavdelingene hjemme går en del av tiden til administrative oppgaver, ifølge aktivitetskartleggingen. Ser man bort fra ledelsesoppgaver dreier dette seg om ca. 13 prosent i snitt. Vi har ikke noe sammenligningsgrunnlag for å si noe om dette er en høy andel i forhold til ansatte i fagavdelingene i de andre departementene.

Ledelse er ikke tatt med i disse betraktningene. Tall fra HR-systemene viser at det er totalt 68 avdelingsdirektører og ekspedisjonssjefer i UD. Dersom man inkluderer utenriksrådets kontor og avdelingsledelse får man om lag 95 ansatte knyttet til ledelses- og stabsoppgaver, om lag 11 prosent av departementet.

<sup>36</sup> Eksklusive Seksjon for konsulære saker og Seksjon for utlendingsfeltet.

<sup>37</sup> Ca. 230 ansatte kategoriseres som enten «Accounts officer», «Archive officer», «Adm./teknisk stab lokal», «Administrative officer», eller «ICT officer». Inkluderer man andre støtteoppgaver (vaktmestere, gartnere, «local staff», sjåførere, budbringere, sekretærer, resepsjonister, og «Service staff» o.l.) er man oppe i rundt 800 ansatte. Se for øvrig figur og beskrivelse i delkapittel 7.3.2.



Vi mener at dette tegner et bilde av et svært omfattende administrativt støtteapparat og et relativt høyt antall ledelses- og stabsstillinger i UD sammenlignet med andre departementer. Størrelsen kan trolig forsvares på enkelte områder dersom man senere klarer å frigjøre mer tid eller redusere behovet for antall administrativt ansatte ute.

Disse betraktningene må sees i sammenheng med de endringsprosessene UD er involvert i som en del av arbeidet med å effektivisere administrative støttefunksjoner i departementsfellesskapet. De fleste andre departementer har i større grad satt overført administrative oppgaver til fellestjenestесenter, eksempelvis DSS eller DFØ. Dersom tallene skal brukes til en mer detaljert benchmarksanalyse vil det være nødvendig å gjøre et utvidet arbeid for å se nærmere på om øvrige departementer har tilsvarende administrative funksjoner innad i eget departement som det UD har.

## 7 Utenrikstjenesten i verden

I dette kapitlet gis det først en overordnet beskrivelse av den norske representasjonsstrukturen, med noen nøkkeltall per verdensdel. Videre, i kapittel 7.2 beskrives og drøftes ulike organisatoriske aspekter ved utenriksstasjonene, inkludert en beskrivelse av andre mulige organisasjonsmodeller. Deretter beskrives oppgaver og ansatte ved utenriksstasjonene, under dette også spesialutsendinger og konsulære oppgaver. Til slutt i kapitlet ses det nærmere på kostnadseffektiviteten i representasjonsstrukturen ute, med spesielt henblikk på stasjonsstørrelse og eiendom- og driftskostnader.

### 7.1 Utenrikstjenestens representasjonsstruktur i utlandet

Per 26. januar 2021, er de 101 norske utenriksstasjonene fordelt over 81 land. Det er totalt ambassader i 80 land, hvor fem av disse landene også har til sammen ni generalkonsulater. Det er i tillegg én ambassadeseksjon og ett representasjonskontor i tre andre land, og Norge har 10 faste delegasjoner til ulike multilaterale organisasjoner.

Å beskrive og analysere den norske utenrikstjenestens representasjonsstruktur ute er utfordrende. En kompliserende faktor er at flere av Norges utenriksstasjoner er samlokaliserte - hvilket kan by på forvirring i dette kapitlet. Teller man antall «adresser», ser man at de 101 utenriksstasjonene er spredt på 95 ulike adresser. Dette fordi 12 stasjoner deler kanselli (kontorlokaler) og i noe ulik grad ansatte – både utsendte og lokalt ansatte. Samlokaliseringen gjør det krevende å gi en avgrenset og riktig beskrivelse av eksempelvis kostnader og antall ansatte til den enkelte stasjon. For eksempel er ambassaden til Etiopia i Addis Abeba samlokalisert med Norges faste delegasjon til den Afrikanske Union (AU), begge med hver sin ambassadør og per definisjon to ulike stasjoner. Flere utsendinger og lokalt ansatte arbeider på tvers av de to ulike oppdragene. Det samme gjelder selve kansellet og de andre byggene tilknyttet de utsendte, som for alle praktiske formål kan betraktes som ett. Samlokaliseringer mellom ulike norske utenriksstasjoner vises i tabell 14.

By	Representasjon A	Representasjon B
<b>Addis Abeba</b>	Norges ambassade i Etiopia	Norges faste delegasjon til den Afrikanske Union
<b>Brussel<sup>38</sup></b>	Norge ambassade i Belgia	Norges faste delegasjon til den Europeiske Union
<b>Geneve<sup>39</sup></b>	Norges faste delegasjon til FN	Norges faste delegasjon til WTO
<b>New York</b>	Norges generalkonsulat i New York	Norges faste delegasjon til FN
<b>Roma</b>	Norge ambassade i Italia	Norges faste delegasjon til FN-organisasjonene FAO/WFP/IFAD
<b>Wien</b>	Norges ambassade i Østerrike	Norges faste delegasjon til OSSE

Tabell 14: Samlokaliserte utenriksstasjoner.

Det er ikke utelukkende ulike norske utenriksstasjoner som er samlokaliserte. I flere land deler norsk utenrikstjeneste lokaler og/eller lokalt ansatte med andre nasjoners utenrikstjenester. Dette er for eksempel tilfelle for ambassaden i Berlin, hvor samtlige fem nordiske land er samlokaliserte. Et par andre eksempler er ambassadene i Kabul og Yangon, hvor Norge og Danmark har samlokalisert sine ambassader. I slike samarbeid mellom to eller flere land varierer det hvorvidt den norske utenrikstjenesten eller et annet lands utenrikstjeneste er hovedleietaker av eiendommer, arbeidsgiver for lokalt ansatte mv. I oversikter og analyser kan slike faktorer gi relativt store utslag (dette er spesielt tydelig for Yangon og antall lokalt ansatte).

En annen kompliserende faktor er at utenrikstjenestens representasjonsstruktur ikke er statisk. Det har vært en rekke opprettelser og nedleggelse av stasjoner, og flere oppgraderinger og nedgraderinger av stasjonenes status. Samtidig forflyttes ansatte, ettersom behov endres og omprioriteringer gjøres. I 2019, som er det året vi tar utgangspunkt i videre i dette kapitlet, var det én opprettelse (ambassaden i Tbilisi) og én nedleggelse (ambassaden i Baku). Underveis i arbeidet med denne rapporten har ambassadeseksjonen i Kinshasa blitt oppgradert til en ambassade. Strukturelle endringer i representasjonsstrukturen beskrives nærmere i kapittel 7.2.1.

I tillegg til strukturelle endringer, er det også flere midlertidige endringer, gjerne som følge av endret risikobilde for de ansatte. I 2019 var eksempelvis både ambassaden i Damaskus og Bagdad midlertidig stengt/forflyttet til andre stasjoner. Norge har fortsatt en formell representasjon til disse landene, men denne dekkes nå fra henholdsvis Beirut og Amman. Samtidig har vi elementet med

<sup>38</sup> Norges faste delegasjon til NATO ligger også i Brussel, men er ikke samlokalisert med de to andre.

<sup>39</sup> Disse omtales ofte sammen, men er strengt tatt to separate delegasjoner med hver sin ambassadør, hvilket gjør at antallet utenriksstasjoner totalt er 101. Siden disse i de fleste kilder beskrives sammen, har vi slått disse sammen i rapporten gjennomgående.

sideakkreditering, som er nevnt i kapittel 2. På grunn av midlertidig flytting og sideakkreditering er altså antallet formelle representasjoner vesentlig høyere enn antall stasjoner.

I dette kapittelet har vi slått sammen de samlokaliserte (norske) utenriksstasjonene av de grunner som er beskrevet ovenfor. Videre har vi ekskludert de stasjonene som ble opprettet og nedlagt eller som var midlertidig flyttet i 2019. Dette gjør at vi står igjen med 94 fysiske tilstedeværelser totalt og 100 utenriksstasjoner. Begrepet utenriksstasjon brukes, men vil i de samlokaliserte tilfellene omfatte to stasjoner. I figurer og tabeller kommer dette tydelig frem, for eksempel som «Brussel ambassade + EU». Vi har ikke ekskludert stasjoner som er samlokaliserte med andre lands stasjoner – dette kan være et viktig kostnadseffektiverende grep som vil ses nærmere på i neste fase av områdegjennomgangen.

I 2019 var det rundt 1850 ansatte ved de norske utenriksstasjonene, inkludert ca. 650 utsendinger. Total kostnad var omkring 2,7-2,8 milliarder kroner.<sup>40</sup>

Det er stor variasjon i ansvar, funksjon og oppgaver ved de ulike stasjonene. Sammen med store prisforskjeller mellom de ulike landene gjør dette at det er store variasjoner i både størrelse og kostnader, som illustrert i følgende hovedpunkter:

- En gjennomsnittsstasjon blant de 94 stasjonene i datagrunnlaget har 7 utsendte og 13 lokalt ansatte, og koster 28,2 millioner kroner.
- De 10 dyreste stasjonene koster 790 millioner, rett under 30 prosent av totalen, omtrent det samme som de 52 billigste.
- De samme ti stasjonene har 412 ansatte totalt, mens de 52 billigste har 663 ansatte.
- Delegasjoner og ambassader som er samlokalisert med delegasjoner koster om lag 515 millioner kroner, og har 263 ansatte (omtrent 1-til-1 mellom utsendte og lokalt ansatte).
- En «gjennomsnittsdelegasjon» koster 57 millioner, omtrent det dobbelte av en gjennomsnittsstasjon.
- Den dyreste stasjonen er FN-delegasjonen og generalkonsulatet i New York (132 millioner), mens delegasjonen til Europarådet i Strasbourg er en av de billigste (11,5 millioner).

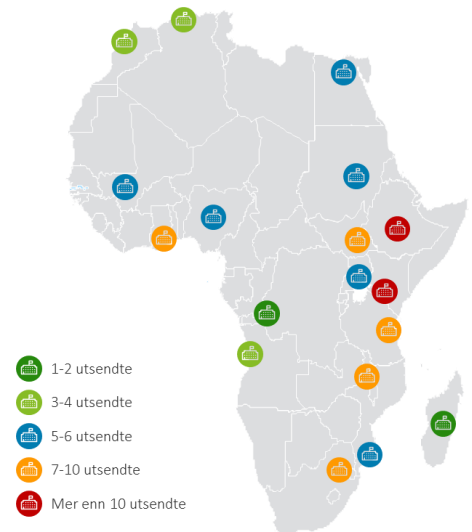
På de følgende sidene følger noen korte, overordnede beskrivelser av norske utenriksstasjoner i de ulike verdensdelene. Ulike aspekter ved representasjonsstrukturen beskrives i de påfølgende delkapitlene.

## Afrika

Afrika kan deles inn i to hovedregioner<sup>41</sup>: Nord-Afrika og Afrika sør for Sahara. Om lag 115 utsendte og 250 lokalt ansatte arbeider ved de norske utenriksstasjonene i Afrika. I 2019 kostet drift av utenriksstasjonene til sammen ca. 465 millioner kroner. Av Norges 18 stasjoner i Afrika ligger fire av dem i Nord-Afrika, mens flesteparten ligger sør for Sahara, og da spesielt i de øst-afrikanske landene, hvor helseutfordringer, fattigdom og konflikt har vært mest utbredt.

Norge hadde i 2019 16 ambassader, to ambassadeseksjoner og en fast delegasjon til den Afrikanske Union, som er samlokalisert med ambassaden i Addis Abeba, Etiopia. Den nest største stasjonen er ambassaden i Nairobi.

Som nevnt tidligere har stasjonen i Kinshasa nylig blitt oppgradert til en ambassade. Ambassadeseksjonen i Antananarivo, Madagaskar var i 2019 Norges eneste stasjon med kun én utsendt.



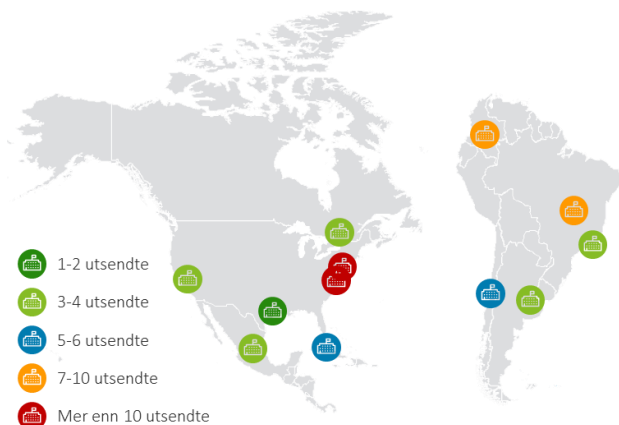
Figur 32: Utenriksstasjoner i Afrika.

<sup>40</sup> Beløpet vi har beregnet er på 2,65 milliarder. I tillegg til UD's førte kostnader inkluderer dette beløpet 113 millioner til forsvarsattachéene og assistenter som direktefinansieres av UD. Som nevnt i kapittel 5.3.3 er totalkostnaden av utenriksstasjonene tallet trolig enda høyere. Vi anslår at det er om lag NOK 100 millioner i andre driftskostnader som er regnskapsført på felleskonto i UD, men som i praksis er kostnader knyttet til utenriksstasjonene. Totalt anslår vi altså at utenriksstasjonene kostet mellom 2,7-2,8 milliarder i 2019.

<sup>41</sup> FNs offisielle standardinndeling for statistisk bruk (M49). Khartoum regnes i mange sammenhenger som en del av Afrika sør for Sahara, men inngår her som en del av Nord-Afrika.

Stasjonsstørrelse	Antall stasjoner	Antall utsendte	Antall lokalt ansatte	Totalkostnad [1000 NOK]
1-2 utsendte	2	3	4	9 547
3-4 utsendte	3	11	37	54 852
5-6 utsendte	6	33	82	144 393
7-10 utsendte	5	40	78	148 372
Mer enn 10 utsendte	2	27	52	107 052
<b>Totalt</b>	<b>18</b>	<b>114</b>	<b>253</b>	<b>464 216</b>

Tabell 15: Nøkkeltall for utenriksstasjoner i Afrika.



Figur 33: Utenriksstasjoner i Amerika.

### Amerika

Norges utenrikstjeneste hadde i 2019 om lag 95 utsendte og 150 lokalt ansatte på de 12 stasjonene i Nord-Amerika, Latin-Amerika og Karibia. Det er til sammen åtte ambassader i Canada, USA, Mexico, Cuba, Colombia, Brasil, Chile og Argentina. I USA er det ytterligere tre generalkonsulater i Houston, San Fransisco og New York, hvor sistnevnte er samlokalisert med Norges faste delegasjon til FN. Den siste utenriksstasjonen er generalkonsulatet i Rio de Janeiro.

Totalt sett kostet de 12 utenriksstasjonene i 2019 om lag 390 millioner kroner. Stasjonen i New York og ambassaden i Washington D.C. har over halvparten av de utsendte og om lag en tredjedel av de lokalt ansatte. Disse to stasjonene utgjør henholdsvis den dyreste og tredje dyreste stasjonen i hele utenrikstjenesten, og nesten 60 prosent av alle kostnadene i hele Amerika.

Ambassaden i Havanna er den utenriksstasjonen som har flest sideakkrediteringer, med akkreditering i 12 andre land.

Stasjonsstørrelse	Antall stasjoner	Antall utsendte	Antall lokalt ansatte	Totalkostnad [MNOK]
1-2 utsendte	1	2	4	11 404
3-4 utsendte	5	16	37	78 065
5-6 utsendte	2	11	33	34 227
7-10 utsendte	2	14	27	45 359
Mer enn 10 utsendte	2	50	49	223 651
<b>Totalt</b>	<b>12</b>	<b>93</b>	<b>150</b>	<b>392 706</b>

Tabell 16: Nøkkeltall for utenriksstasjoner i Amerika.

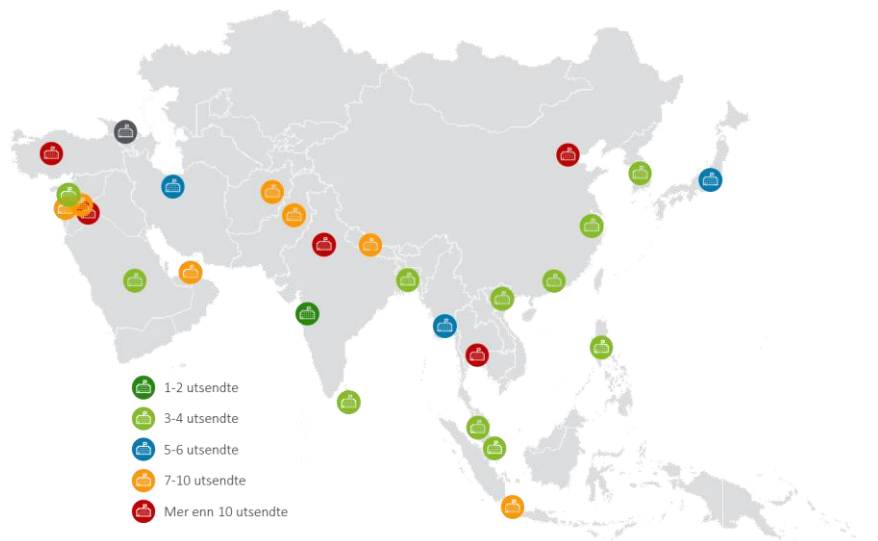
## Asia og Oseania

Etter Europa, er Asia den verdensdelen med flest stasjoner (27<sup>42</sup>), utsendte (ca. 190) og lokalt ansatte (ca. 400). Det er den verdensdelen med flest stasjoner med 3-4 utsendte (11 stasjoner).

Tettest mellom stasjonene er det i Midtøsten, spesielt mellom ambassadene i Beirut, Tel Aviv og Amman og representasjonskontoret til palestinske myndigheter i Al Ram.

Det er to land med flere enn én stasjon: Kina, med ambassaden i Beijing og to generalkonsulater i Shanghai og Guangzhou; og India med ambassaden i New Dehli og generalkonsulat i Mumbai.

I Oseania er det kun en stasjon, nemlig ambassaden i Canberra, Australia. Denne har tre utsendte og seks lokalt ansatte.

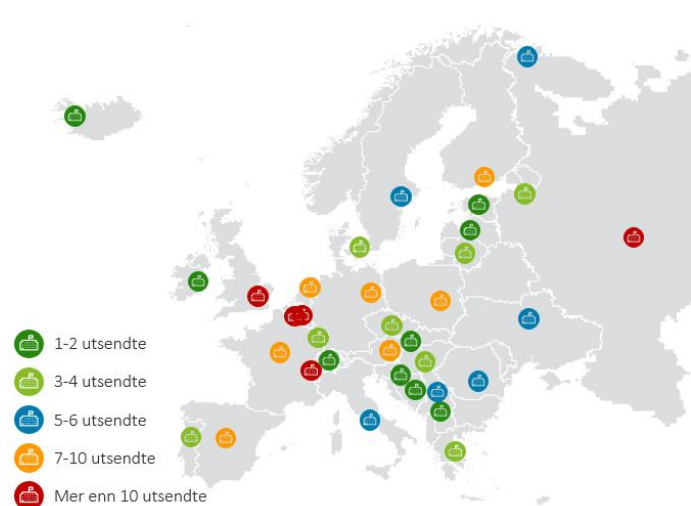


Figur 34: Utenriksstasjoner i Asia. Norges stasjon i Tbilisi (opprettet i 2019) markert grått.

Utenriksstasjonene i Asia og Oseania kostet i 2019 til sammen rett i overkant av 800 millioner kroner.

Stasjonsstørrelse	Antall stasjoner	Antall utsendte	Antall lokalt ansatte	Totalkostnad [MNOK]
1-2 utsendte	1	2	5	13 823
3-4 utsendte	12	41	129	215 277
5-6 utsendte	3	17	61	83 001
7-10 utsendte	7	61	100	250 717
Mer enn 10 utsendte	5	74	123	240 717
<b>Totalt</b>	<b>28</b>	<b>195</b>	<b>418</b>	<b>803 154</b>

Tabell 17: Nøkkeltall for utenriksstasjoner i Asia og Oseania.



Figur 35: Utenriksstasjoner i Europa.

## Europa

Norges 36 utenriksstasjoner i Europa utgjør over en tredjedel av alle stasjonene. Det er totalt ca. 250 utsendte og 400 lokalt ansatte ved disse stasjonene. Av de 36 stasjonene har 17 stasjoner tre eller færre utsendte (det er ingen stasjoner med fire utsendte).

De fleste store stasjonene i Europa er i forbindelse med delegasjonene. Åtte av de ti faste delegasjonene til Norge ligger i Europa: EU-delegasjonen i Brussel som er samlokalisert med ambassaden, NATO-delegasjonen i samme by, FN og WTO/EFTA-delegasjonene i Genève, OSSE-delegasjonen i Wien (samlokalisert med ambassaden), delegasjonen til FN-organisasjonene FAO/WFP/IFAD i Roma (samlokalisert med ambassaden), og OECD- og Unesco-delegasjonen i Paris (også samlokalisert med ambassaden).

De to største ikke-samlokaliserte stasjonene er ambassadene i Moskva og London.

<sup>42</sup> Det er 28 stasjoner i Asia med ambassaden i Tbilisi, Georgia. Denne ble opprettet i 2019, da ambassaden i Baku, Aserbajdsjan ble lagt ned.

Totale kostnader for de norske utenriksstasjonene i Europa var i 2019 rett i underkant av 1 milliard kroner.

Stasjonsstørrelse	Antall stasjoner	Antall utsendte	Antall lokalt ansatte	Totalkostnad [MNOK]
1-2 utsendte	9	18	65	91 514
3-4 utsendte	8	24	69	113 376
5-6 utsendte	6	34	74	130 108
7-10 utsendte	8	65	97	278 861
Mer enn 10 utsendte	5	111	92	376 297
<b>Totalt</b>	<b>36</b>	<b>252</b>	<b>397</b>	<b>990 182</b>

Tabell 18: Nøkkeltall for utenriksstasjoner i Europa.

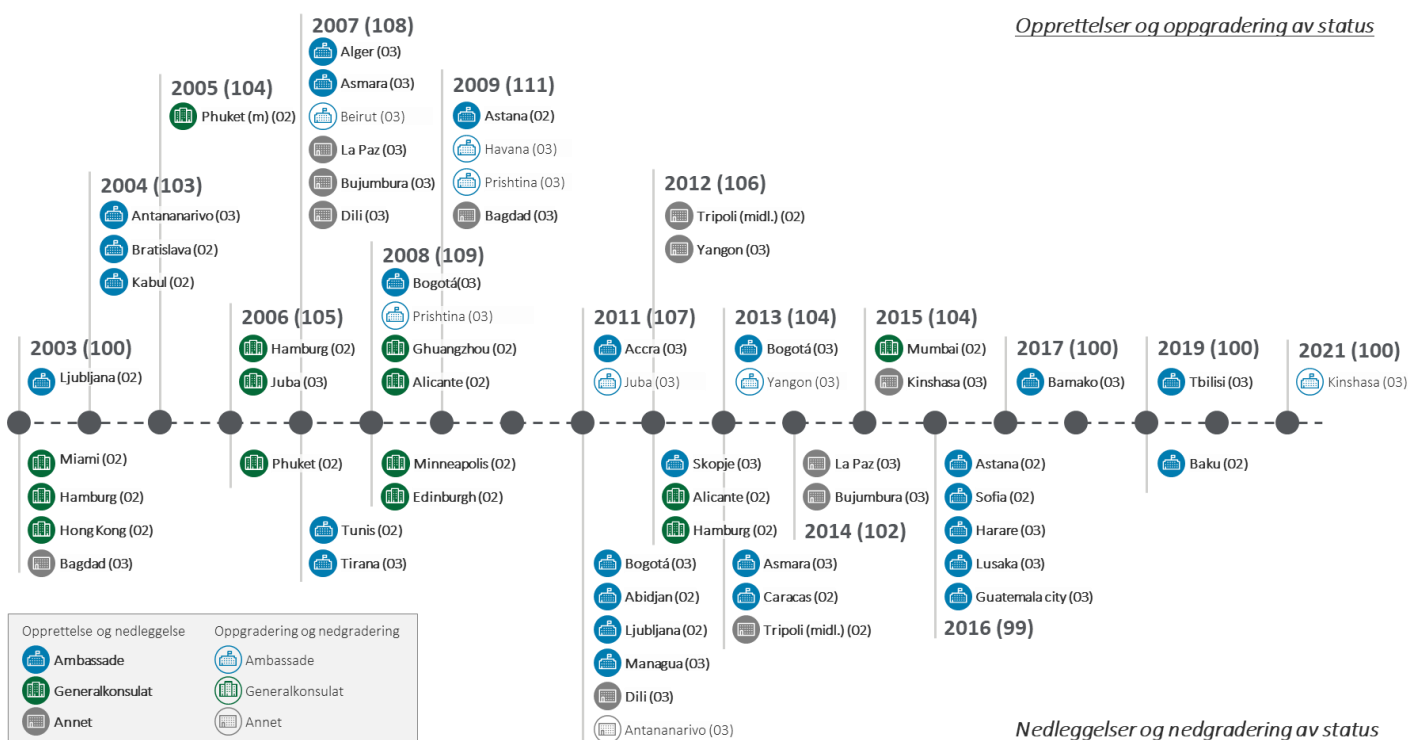
## Norges faste delegasjoner

Norge har ti faste delegasjoner til ulike multilaterale samarbeid. Som nevnt innledningsvis i dette kapittelet er flestparten av disse samlokalisert med andre stasjoner. I de tilfeller hvor delegasjonene er samlokalisert med ambassader eller generalkonsulater, utgjør disse brorparten av aktiviteten og ressursbehovet ved stasjonene. Til sammen ca. 140 utsendte og 130 lokalt ansatte jobber ved disse stasjonene. 111 utsendte og 60 lokalt ansatte er i HR-systemet direkte knyttet til delegasjonene, men begge disse tallene er trolig noe høyere i praksis. Anslår man at 80 prosent av aktiviteten på de ni stasjonene det er snakk om er knyttet til delegasjonsarbeid, tilsier dette at Norges representasjon i delegasjoner i 2019 kostet i om lag 415 millioner.

## 7.2 Organisering i uteapparatet

### 7.2.1 Opprettelser og nedleggelse av stasjoner

Etter at antall stasjoner steg som følge av Sovjetunionens og Jugoslavias oppløsning, har antall norske utenriksstasjoner ligget omkring 100-110 de siste tiårene. Det har vært, og forblir, et mål at det totale antall stasjoner ikke skal endres vesentlig. Det har imidlertid vært betydelige utskiftninger. I perioden 2003-2020 var det, om man regner med ambassadekontorer, i alt 53 opprettelser og nedleggelse, totalt 63 endringer hvis man inkluderer opp- og nedgraderinger av stasjonenes status. Dette er illustrert i figur 36.



Figur 36: Oversikt over opprettelser og nedleggelse av utenriksstasjoner i perioden 2003-2020. Oversikten inneholder også ambassadeseksjoner og stasjoner som har endret status i perioden (f.eks. fra ambassadeseksjon til fullverdig ambassade). Endring i sideakkreditering er ikke inkludert. Tall i parentes viser antall stasjoner ved årsslutt.

Slike organisatoriske endringer i uteapparatet er dyre. I tillegg til personalkostnader til utsendte kommer også hotellopphold, ansettelse av lokalt ansatte, lokaler og utstyr som en kostnad ved opprettelse. Ved nedleggelse påløper betydelige materielle og politiske kostnader, slik som ekstrautgifter til avhendelse, tap av lokalt ansatte, tap av nettverk og mulig tap av anseelse. Et eksempel

på dette er nedleggelse av den norske ambassaden i Rabat (Marokko) i 1994, etter 35 års drift. Lokalt ansatte som hadde arbeidet ved ambassaden i store deler av sin yrkeskarriere, og kunne rutineene ut og inn, ble oppsagt. Da UD vedtok å gjenopprette ambassaden i 1997, var de sentrale lokalt ansatte ansatt ved andre skandinaviske ambassader, og Norges nettverk måtte bygges opp på ny. Dette er ingen unik erfaring. Gitt at gjenoppsettelse gjerne skjer på grunn av akutte forhold der nettverk og lokal kunnskap er særlig viktig, kan kostnadene ved nedleggelse gjerne fremstå som større i ettertid enn de gjør når de finner sted.

Det er mange årsaker til opprettelse og nedleggelse av stasjoner. I gjennomgangen av opprettelse og nedleggelse siden 2003 har vi identifisert seks hoveddrivere bak opprettelse og nedleggelse:

- *Intenderte midlertidige opprettelser og sammenslåinger.* Enkelte opprettelser og nedleggelse er intendert midlertidige. Generalkonsulatet i Phuket (2005-06) var ment å signalisere UDs interesse for fastboende nordmenn som et svar på tsunamien. Slik signalisering forklarer også i noen grad opprettelsen av generalkonsulatet i Alicante (2008-2012) som ble opprettet for å møte behovene til norske borgere i det sørlige Spania. Tripoli (2012-2013) kom i kjølvannet av Vestens intervensjon. Et eksempel på sammenslåing er innlemmelsen av ambassaden i Brussel i Norges delegasjon til EU (2011).
- *Kriserelaterte opprettelser/nedleggelse og flyttinger som viser seg å bli midlertidige.* Enkelte opprettelser og nedleggelse som ikke er eksplisitt intendert midlertidige, men som likevel ofte blir det, skyldes UDs direkte respons på spesifikke og høyt profilerte hendelser. Et eksempel er ambassadeseksjon i Dili (2007-2011) som kom som et svar på de sterke solidaritetsbåndene mellom Norge og Øst-Timor etter uavhengigheten fra Indonesia. Andre eksempler er ambassaden i Bujumbura (2007-2014) som var relatert til folkemordet i Rwanda og Asmara (2007-2013) der Norge var involvert i fred- og forsoningsprosessen mellom Etiopia og Eritrea. Andre disposisjoner, som flyttingen av ambassaden i Abidjan (Elfenbenskysten) til Accra (Ghana) i 2011 kom som følge av borgerkrigen i Elfenbenskysten.
- *Følgetvang.* Det hender at skifter foretas på grunn av administrative endringer utenfor Norges kontroll, for eksempel flytting av en internasjonal organisasjon der Norge har en delegasjon, eller flytting av ambassade som følge av bytte av hovedstad. Et eksempel på dette er flyttingen av Norges ambassade til Nigeria fra Lagos til Abuja 2003.
- *Internasjonale trender.* Opprettelse og nedleggelse av stasjoner kan også følge mer langsiktige og strategiske motiverte prioriteringer i norsk utenrikspolitikk. Et eksempel er nedleggelsen av generalkonsulatet i Minneapolis i 2008 som ble begrunnet med svekkede bånd til lokale norsk-amerikanere over tid. Et annet er disposisjoner som skyldes generelle forskyvninger i det store politiske bildet, for eksempel nyoppsettelse av generalkonsulater i China (Guangzhou 2008)<sup>[1]</sup> og India (Mumbai 2015).
- *Innenrikspolitisk dynamikk.* Det hender at opprettelse kommer på direkte initiativ fra politisk ledelse. I nyere tid må opprettelse, nedleggelse og gjenoppsettelse av Antananarivo må sees i sammenheng med at Madagaskar er gammel norsk misjonsmark, og dermed har en lobby i Norge som arbeider for sterke norsk-gassiske forbindelser. Generalkonsulatet i Hamburg ble nedlagt i 2003, for så å bli gjenoppsettet i 2006 og igjen bli nedlagt i 2012. Som del av en fred- og forsoningsattsning opprettet Norge ambassade i Bogota i 2001. Nedleggelsen i 2008 kom som en følge av at nyoppsettelse måtte matches med nedleggelse, i dette tilfellet av en ambassade i Latin-Amerika. Som følge blant annet av innspill fra Statoil (nå Equinor), valgte UD å beholde Caracas og legge ned Bogota. I 2013 ble imidlertid Caracas nedlagt og ambassaden i Bogota gjenoppsettet.
- *Sikkerhetsmessige forhold.* Sikkerhet for personalet er også en viktig faktor ved vurdering og endring i strukturen ute. Et nylig eksempel er ambassaden i Damaskus som ble flyttet og samlokalisert med ambassaden i Beirut etter økt trussel- og risikobilde i Syria.

Som figur 36 og den tekstlige gjennomgangen ovenfor viser er det de siste 20 årene gjennomført en lang rekke opprettelse og nedleggelse av norske utenriksstasjoner. Flertallet av endringene som er gjennomført i perioden 2003-2020 virker ikke først og fremst å skyldes respons på dynamikk eller andre umiddelbart åpenbare forhold, men dreier seg om vurderinger av hvilke regioner som skal dekkes hvor sterkt og hvor i regionen dette skal skje. Gitt at det er kostnadskrevenne å opprette og legge ned stasjoner kan det stilles spørsmål ved opprettelse og nedleggelse som skjer forholdsvis kort tid etter hverandre i tid, uten at det er intendert på forhånd eller skyldes en plutselig hendelse. Dette reiser igjen spørsmålet om UDs disposisjoner er langsiktige nok. Bak strukturendringer i uteapparatet bør det ligge klare faglige kriterier til grunn. Dette vil utredes nærmere i neste fase av prosjektet.

<sup>[1]</sup> Generalkonsulatet i Guangzhou kom som erstatning for det nedlagte generalkonsulatet i Hong Kong, altså en flytting fra et politisk svært sensitivt til et mindre sensitivt område i Kina.



Vi registrerer også at i perioden vi har oversikt over, så har det totalt sett vært en netto reduksjon av «02-stasjoner» med seks stasjoner (10 opprettelser og 16 nedleggelse). I samme periode har det på 03-området vært en netto økning på tre stasjoner (15 opprettelser og 12 nedleggelse). Samtlige sju statusoppgraderinger til ambassader fra annen type stasjon har også vært på 03-området. Økningen på 03-området og reduksjonen på 02-området må sees i sammenheng med bevilgningene i perioden, jf. figur 8 i kapittel 2.6.

### 7.2.2 Alternative organisasjonsmodeller for stasjonene

Utenrikspolitiske stasjoner opprettes gjerne ved at det sendes ut et lite team som etter invitasjon fra vertslandets protokollavdeling tar inn på hotell, leier eller kjøper lokaler, innreder og opparbeider nettverk. I dette arbeidet er gjerne det lokale *corps diplomatique* (eller, om det er et konsulat utenfor hovedstad, *corps consulaire*) til hjelp. Norge har de siste tiårene eksperimentert litt med samlokalisering med andre nordiske land. Tradisjonelt var minimumsbesetningen to - stasjonssjef eller *chargé d'affaires*, samt kansellist. Kanselliststillingen har i det siste, spesielt som en følge av digitalisering, vært i omforming. Det er liten forskjell på hvordan verdens utenriksdepartementer organiserer sine stasjoner, med unntak av størrelse, sikkerhetsgrad (herunder plassering borte fra bykjerne; sterkest sikkerhet ved amerikanske og russiske ambassader), sentraliseringsgrad og antall attachéer fra andre departementer. Som man vil se, skyldes altså variasjonen mer regimetype i sendeland enn rent diplomatfaglige avveininger. Et unntak gjelder USAs organisering i såkalte *streams*, der diplomater sluses inn i en av fire karriereveier.

Siste UD-gjennomgang av uteapparatet, den såkalte Leikvoll-rapporten fra 2007, dreide seg først og fremst om stasjonsoppsettets form. Det ble fremmet tre forslag:

- Økt bruk av regionale løsninger (hub-er). Det kan begrunnes i faglige hensyn og effektiv bruk av spisskompetanse, men også mer bevisst tilførsel av ressurser til hub-ene for å ivareta interesser i regionen. Forutsetningen må være at dette gjøres ved å redusere nærvær og omdisponere ressurser andre steder i regionen. Dette er aktuelt i alle regioner.
- Bruk av såkalte «lap-top»- eller «mikro»-ambassader til oppgaver som er avgrenset i tid og innhold. Dette kan ha ulike former: *chargé d'affaires* eller utsending fra nærmeste ambassade med designert oppdrag i annet land. Det kan medføre fysisk innplassering hos andre (eksempelvis nordiske eller andre nærstående land, FN-organisasjoner mv.).
- Økt bruk av nordiske fellesløsninger. I noen tilfeller kan dette være et alternativ.

Huber er i noen grad tatt i bruk, med Havanna som det mest tydelige eksempelet. Ambassaden i Antananarivo (Madagaskar) ble opprettet som laptop-ambassade i 2004, og nedlagt i 2011, for så å gjenoppstå som ambassadeseksjon i 2016. Formatet ble også brukt i Dili (Øst-Timor) og Bujumbura (Burundi), men også der fulgte nedleggelse etter kort tid. Laptop-konseptet har dermed i første rekke blitt brukt ved korttidssatsninger i enkeltland.

Det tredje punktet fra Leikvoll-rapporten, nordiske fellesløsninger, er også forsøkt i enkelte tilfeller. Videre har UD eksperimentert med hjemmebaserte ambassadører som reiser til flere forskjellige stater, men flere av disse eksperimentene har endt med nedleggelse, herunder i Sentral-Asia 2009 og Karibia 2011. Ved nedleggelsen av ambassaden i Astana ble det imidlertid opprettet en Oslo-basert Sentral-Asia ambassadør med ansvar for landene som tidligere lå til ambassaden i Astana.

### 7.3 Oppgaver, tidsbruk og samhandling med UD hjemme

Grovt sett kan oppgavene for medarbeidere ved utenriksstasjonene kategoriseres i fem hovedkategorier; diplomatiske oppgaver, konsulære oppgaver, reisetid, ledelses- og støtteoppgaver, samt andre oppgaver.<sup>43</sup> Under disse hovedkategoriene er det en rekke underoppgaver og aktiviteter. Disse redegjøres det videre for i kapittel 7.3.1 og 7.3.2. Tabell 19 viser andelen arbeidstid brukt på de fem hovedkategoriene av arbeidsoppgaver, fordelt på utsendte og lokalt ansatte ved stasjonene.

<sup>43</sup> Andre oppgaver var i utgangspunktet tenkt som en oppsamlingspost for øvrige oppgaver som respondentene ikke klarte å plassere i de øvrige kategoriene. Til tross for flere runder med kvalitetssikring av kategoriene i UD ble utlendingsfeltet beklageligvis utelatt som en egen oppgave. I de skriftlige tilbakemeldingene på undersøkelsen oppgir flere respondenter at de har plassert tid medgått til dette feltet under kategorien «5. Andre oppgaver».

Aktiviteter	Små 1-2	Små 3-4	Medium 5-6	Stor 7-10	Stor 11+	Totalt
<b>1. Diplomatiske oppgaver</b>	<b>54 %</b>	<b>52 %</b>	<b>53 %</b>	<b>58 %</b>	<b>55 %</b>	<b>55%</b>
Lokalt ansatte	42 %	43 %	35 %	44 %	40 %	41 %
Utsendte medarbeidere	72 %	62 %	66 %	67 %	65 %	66 %
<b>2. Konsulære oppgaver</b>	<b>10 %</b>	<b>11 %</b>	<b>7 %</b>	<b>7 %</b>	<b>10 %</b>	<b>9 %</b>
Lokalt ansatte	14 %	16 %	12 %	10 %	18 %	14 %
Utsendte medarbeidere	4 %	6 %	3 %	5 %	5 %	5 %
<b>3. Reisetid (tjenestereiser til møter, arrangementer osv.)</b>	<b>3 %</b>	<b>5 %</b>	<b>4 %</b>	<b>4 %</b>	<b>3 %</b>	<b>4 %</b>
Lokalt ansatte	1 %	4 %	3 %	4 %	2 %	3 %
Utsendte medarbeidere	6 %	6 %	4 %	5 %	4 %	5 %
<b>4. Ledelses-, administrasjons- og støtteoppgaver</b>	<b>30 %</b>	<b>28 %</b>	<b>32 %</b>	<b>27 %</b>	<b>22 %</b>	<b>27 %</b>
Lokalt ansatte	38 %	31 %	43 %	34 %	24 %	33 %
Utsendte medarbeidere	18 %	25 %	23 %	22 %	20 %	22 %
<b>5. Andre oppgaver</b>	<b>3 %</b>	<b>3 %</b>	<b>5 %</b>	<b>4 %</b>	<b>10 %</b>	<b>5 %</b>
Lokalt ansatte	5 %	5 %	6 %	8 %	16 %	8 %
Utsendte medarbeidere	0 %	1 %	3 %	2 %	6 %	3 %

Tabell 19: Tidsbruk knyttet til fem definerte aktivitetskategorier, samlet og fordelt på utsendte og lokalt ansatte medarbeidere. Kilde: Spørreundersøkelse til medarbeidere i utenrikstjenesten. N=813.

Som tabellen viser oppgir medarbeiderne ved utenriksstasjonene at den høyeste andelen av arbeidstiden går med til diplomatiske oppgaver, høyest for utsendte, men også en vesentlig andel for lokalt ansatte. I overkant av en fjerdedel av arbeidstiden går med til ledelses-, administrasjons- og støtteoppgaver ved stasjonene. Lokalt ansatte bruker her en tredjedel av tiden på dette, men utsendte i gjennomsnitt bruker 22 prosent.

Ettersom arbeidsoppgavene til utsendte og lokalt ansatte jevnt over er svært ulike er den mer detaljerte fremstillingen i det følgende fordelt på utsendte medarbeidere og lokalt ansatte ved utenriksstasjonene.

### 7.3.1 Utsendte medarbeidere

Oppgaver og aktiviteter som utføres av utsendte medarbeidere er klassifisert i fem hovedkategorier. Under hver av de fem hovedkategoriene er det spesifisert mer konkrete oppgaver og aktiviteter. Tabell 20 viser slik både hvilke konkrete oppgaver og aktiviteter som utføres av utsendte ved utenriksstasjonene og andelen arbeidstid som brukes på hver aktivitet.

For analytiske formål har vi kategorisert utenriksstasjoner i fem kategorier etter størrelse på stasjonene. Kategoriseringen er basert på antall utsendte medarbeidere fra UD.<sup>44</sup> Det betyr for eksempel at stasjonstypen «Små 1-2» inkluderer alle stasjoner med 1 eller 2 utsendte ved stasjonen.

Aktiviteter	Medium					Totalt
	Små 1-2	Små 3-4	5-6	Stor 7-10	Stor 11+	
<b>1. Diplomatiske oppgaver</b>	<b>72 %</b>	<b>62 %</b>	<b>66 %</b>	<b>67 %</b>	<b>65 %</b>	<b>66 %</b>
1.1 Delta i seminarer, konferanser og andre arrangementer, for eksempel mottakelser, seremonier eller pålagte representasjonsoppgaver, i regi av eksterne aktører	12 %	11 %	9 %	9 %	9 %	10 %
1.2 Formell og uformell dialog med eksterne aktører, inkl. myndigheter i vertslandet, sivilsamfunn i vertslandet, andre lands ambassader, internasjonale organisasjoner, mv.	12 %	11 %	13 %	14 %	15 %	13 %
1.3 Forberede og gjennomføre egne arrangementer for eksterne deltakere	5 %	5 %	4 %	4 %	4 %	4 %
1.4 Planlegge og gjennomføre besøk til og fra Norge	3 %	3 %	3 %	3 %	3 %	3 %
1.5 Dialog (skriftlig og muntlig) med norske myndigheter, inkl. UD, andre departementer og øvrige myndigheter	9 %	7 %	9 %	9 %	10 %	9 %
1.6 Utarbeidelse av skriftlige rapporter til norske myndigheter, inkl. landrapporter, situasjonsbeskrivelser og lignende	10 %	8 %	9 %	9 %	10 %	9 %
1.7 Rådgivning og støtte til norske virksomheter (næringsliv, kulturliv mv)	4 %	4 %	3 %	2 %	1 %	3 %
1.8 Lesetid/egenstudier mv. for å holde seg informert om og vurdere utviklingstrekk	8 %	8 %	7 %	7 %	8 %	8 %
1.9 Tilskuddsforvaltning	4 %	2 %	6 %	6 %	1 %	4 %

<sup>44</sup> Basert på utsendte medarbeidere i HR-data for 2019.

1.10 Kommunikasjonsarbeid	4 %	3 %	3 %	3 %	3 %	3 %
<b>2. Konsulære oppgaver</b>	<b>4 %</b>	<b>6 %</b>	<b>3 %</b>	<b>5 %</b>	<b>5 %</b>	<b>5 %</b>
2.1 Arbeid med enklere rutinesaker	2 %	3 %	2 %	2 %	4 %	3 %
2.2 Arbeid med tyngre enkeltsaker	2 %	3 %	1 %	3 %	2 %	2 %
<b>3. Reisetid (tjenestereiser til møter, arrangementer osv.)</b>	<b>6 %</b>	<b>6 %</b>	<b>4 %</b>	<b>5 %</b>	<b>4 %</b>	<b>5 %</b>
<b>4. Ledelses-, administrasjons-, og støtteoppgaver</b>	<b>18 %</b>	<b>25 %</b>	<b>23 %</b>	<b>22 %</b>	<b>20 %</b>	<b>22 %</b>
4.1 Regnskap	2 %	4 %	2 %	1 %	1 %	2 %
4.2 Lønn	0 %	1 %	0 %	0 %	0 %	0 %
4.3 Innkjøp/anskaffelser	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %
4.4 Arkivering	1 %	1 %	2 %	2 %	2 %	1 %
4.5 Juridiske oppgaver (inkl. risk og compliance)	0 %	0 %	0 %	1 %	0 %	0 %
4.6 Resepsjonsoppgaver	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
4.7 Oppgaver knyttet til eiendom og drift av eiendom	1 %	2 %	2 %	1 %	2 %	2 %
4.8 IT drift og support	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %
4.9 Utarbeidelse/oppdatering av sikkerhets-, evakuerings-, og kriseplan eller andre HMS-relaterte oppgaver	2 %	2 %	1 %	1 %	1 %	1 %
4.10 Utarbeidelse/oppdatering av virksomhetsplan/budsjett	1 %	2 %	1 %	1 %	1 %	1 %
4.11 Produksjon av løpende rapportering av drift/administrasjonsaktiviteter, inkl. konsulærstatistikk	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %
4.12 Annen administrasjon, intern koordinering, kontorarbeid og deltakelse i administrative møter	3 %	4 %	4 %	4 %	4 %	4 %
4.13 Ledelse, medarbeidersamtaler og personaloppfølging	3 %	4 %	5 %	4 %	3 %	4 %
4.14 Opplæring/kompetanseheving/kurs	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %
4.15 Annen egenadministrasjon	3 %	2 %	2 %	2 %	2 %	2 %
<b>5. Andre oppgaver</b>	<b>0 %</b>	<b>1 %</b>	<b>3 %</b>	<b>2 %</b>	<b>6 %</b>	<b>3 %</b>

Tabell 20: Oppgaver og tidsbruk knyttet til hver aktivitet blant utsendte medarbeidere ved utenriksstasjonene. Kilde: Spørreundersøkelse til utsendte medarbeidere. N=406.

Tabellen viser at utsendte medarbeidere bruker rundt to tredjedeler av tidsbruken sin på diplomatiske oppgaver. Den største enkeltaktiviteten under diplomatiske oppgaver er utadrettet formell og uformell dialog med eksterne aktører i vertslandet. Videre benyttes rundt 10 prosent av arbeidstiden på å utarbeide skriftlige rapporter til norske myndigheter. Dette inkluderer landrapporter, situasjonsbeskrivelser og lignende. Ytterligere 10 prosent går til dialog (skriftlig og muntlig) med norske myndigheter, herunder UD, andre departementer og øvrige fagmyndigheter.

I intervjuer med ekspedisjonssjefer i utenrikstjenesten kommer det frem at mange stiller spørsmål ved tidsbruken som går med til utarbeidelse av rapporter på utenriksstasjonene. Intervjuobjektene peker både på at man bør bli flinkere til å vurdere det reelle behovet for en skriftlig rapport, korte ned rapportene, lage en tydeligere mal for rapporteringen og ta i bruk ny teknologi mer aktivt. Det betyr ikke at man skal slutte med all rapportering hjem, rapportering fra utenriksstasjonene er et av utenriksapparatets fremste fortrinn og vurderes som viktig både for politikkutforming og for å utnytte den kontekstforståelsen lokale tilstedeværelse gir. Men intervjuobjektene stiller spørsmål ved omfanget av rapporteringen, og da særlig de faste rapportene som ikke skrives på bakgrunn av en konkret bestilling.

Et sitat fra et av intervjuobjektene oppsummerer synspunktene fra mange av intervjuene med ledelsen i UD på en god måte:

*«Vi bør være mer kritiske. Det skrives for mange og lange rapporter. Det bør kunne strømlinjeformes mer, gjerne ved bruk av maler. Behovene må tydeliggjøres og utfordres. Det gjelder både faste rapporter og «bestillinger». Vi bør prioritere ned de faste rapportene. Få lesere dette med mindre det er noe helt spesielt.»*

- Intervjuobjekt i UD

Tabell 20 viser videre at andelen tid brukt på ledelses-, administrasjons-, og støtteoppgaver samlet sett ligger på 22 prosent for utsendte medarbeidere. Aktivitetskartleggingen viser ingen tydelig tendens mot at utsendte på små stasjoner bruker en høyere

andelen av tiden på administrasjon enn det utsendte ved større stasjoner gjør. De aller minste stasjonene, med under tre utsendte, bruker heller noe mindre tid på administrasjon.

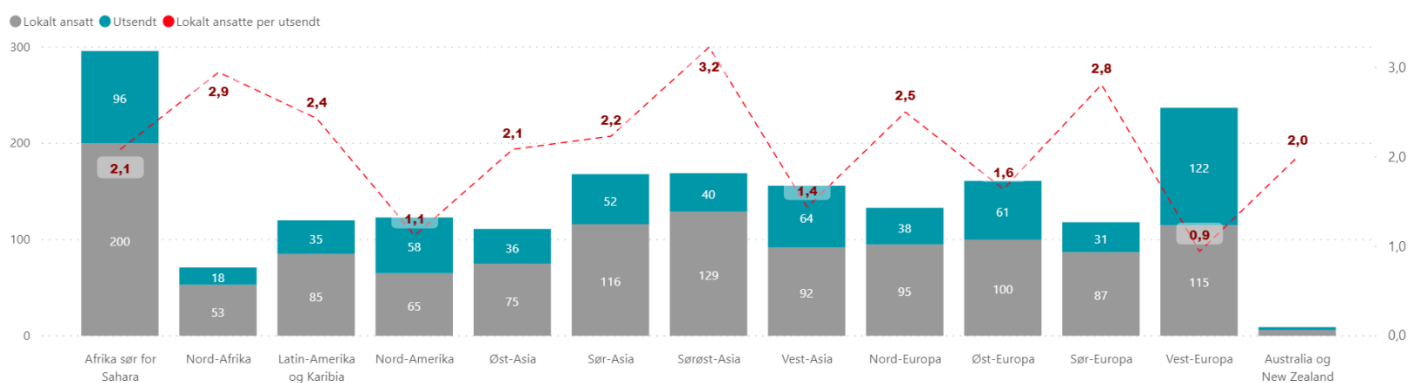
Videre indikerer aktivitetskartleggingen at arbeidsbelastningen er høy for utsendte medarbeidere ved utenriksstasjonene. Median arbeidstid for utsendte er 50 timer, mens nesten en av tre utsendte arbeider 55 timer eller mer per uke.

### 7.3.2 Lokalt ansatte

Det er drøyt 1200 lokalt ansatte medarbeidere ved norske utenriksstasjoner. Disse er ansatt i utenriktjenesten ved en utenriksstasjon og har sin tilknytning til det lokale arbeidsmarkedet i det landet stasjonen ligger [47].

Antallet lokalt ansatte har økt markant de siste tiårene. De siste 15 årene har antallet økt fra 870 i 2005 til 1200 i 2020. I samme periode har antall utsendte ligger relativt stabilt på om lag 600. Sammenlignet med flere andre lands utenriktjenester har Norge likevel fortsatt en lavere andel lokalt ansatte, sett opp mot andelen utsendte. Det norske forholdstallet mellom lokalt ansatte og utsendte ligger rundt 2, dvs. to lokalt ansatte per utsendte medarbeider. Tilsvarende tall i Danmark og Sverige er henholdsvis 3 og 2,6. Finland har derimot en noe lavere andel lokalt ansatte med et forholdstall på om lag 1,6. Enkelte andre land operer med forholdstall helt opp mot 4, altså fire ganger så mange lokalt ansatte som utsendte [48].

Figur 37 viser antall utsendte og lokalt ansatte ved norske utenriksstasjoner per verdensdel og region. Figuren viser også hvordan forholdstallet mellom utsendte og lokalt ansatte varierer mellom regionene. Flest lokalt ansatte per utsendte er det i Sørøst-Asia (3,2), Nord-Afrika (2,9) og Sør-Europa (2,8). Lokalt ansatte brukes i langt mindre grad i Vest-Europa (0,9), Nord-Amerika (1,1) og Vest-Asia (1,4).



Figur 37: Antall lokalt ansatte og utsendte per region, og beregnet forhold mellom lokalt ansatte per utsending.

Det er ikke hensiktsmessig å definere en generell regel for forholdstallet mellom utsendte og lokalt ansatte. Potensialet for bruk av lokalt ansatte vil variere ut fra lokale forhold, stasjonens oppdragsportefølje, sikkerhetsmessige aspekter, det lokale rekrutteringsgrunnlaget, språklige utfordringer, kulturforskjeller og så videre [48].

En viktig del av formålet med å ansette lokalt personell ved utenriksstasjonene er å dra fordel av kunnskap om lokale forhold og språk. Opprinnelig ivaretok lokalt ansatte i all hovedsak rene driftsoppgaver som kontorhjelp, resepsjonstjeneste, sjåfør- og budtjenester, rengjøring, gartner- og vaktmestertjenester osv. I dag brukes imidlertid lokalt ansatte også til et langt bredere av sett av oppgaver ved stasjonene. Ved mange stasjoner ivaretar lokalt ansatte oppgaver innenfor områder som presse-, kultur- og informasjon, næringsfremme, konsulære saker, utlendingsfeltet, økonomiforvaltning, tilskuddsforvaltning, regnskap og arkiv [48].

Aktivitetskartleggingen viser i tråd med dette at lokalt ansatte i relativt stor utstrekning brukes til diplomatiske oppgaver. Samlet sett går rundt 40 prosent av arbeidstiden til lokalt ansatte med til diplomatiske oppgaver, jf. tabell 20. Bakgrunnstallene fra aktivitetskartleggingen viser at de lokalt ansatte tid på formell og uformell dialog med myndigheter og sivilsamfunn i vertslandet, kommunikasjonsarbeid, tilskuddsforvaltning og egenstudier for å kunne vurdere utviklingstrekk i vertslandet/-regionen.

Lokalt ansatte bruker en høyere andel av arbeidstiden på konsulære oppgaver (14 prosent av arbeidstiden) og ledelses-, administrasjons-, og støtteoppgaver (33 prosent av arbeidstiden), sammenlignet med utsendt personell. Av tiden som går til ledelses-

, administrasjons-, og støtteoppgaver er regnskap, annen administrasjon (intern koordinering, kontorarbeid, deltakelse i administrative møter) og resepsjonsoppgaver aktiviteter med høyest tidsbruk.

Det er stort spenn i de lokalt ansattes ansvars- og arbeidsområder. Virksomhetsplanen for 2020 gir et inntrykk av hvilke områder de lokalt ansatte ved stasjonene arbeider med. Det ble totalt tildelt 1158 årsverk til lokalt ansatte i virksomhetsplanprosessen i 2020. Som tabellen til høyre viser, er den klart største enkeltkategorien lokalt ansatte arbeider innenfor er fellestjenester. Deretter følger administrative årsverk, mens utlendingsfeltet er det faglige feltet med høyest andel lokalt ansatte.

UD gjorde i 2012 en kartlegging av bruken av lokalt ansatte ved utenriksstasjonene. Hensikten med kartleggingen var den gang å se nærmere på mulighetene for en mer effektiv og økt bruk av lokalt ansatte ved stasjonene [48]. Siden kartleggingen ble gjort har antall lokalt ansatte årsverk økt med over 200, fra ca. 990 i 2012 til dagens om lag 1200.

Datainnsamlingen vi har gjort i forbindelse med områdegjennomgangen indikerer at det fortsatt er et potensial for å bruke lokalt ansatte mer, både i større antall og mer strategisk. Intervjuer med ansatte i UD og svar i spørreundersøkelsen til medarbeiderne i utenrikstjenesten indikerer at det særlig kan være et potensial for å bruke de lokalt ansatte mer faglig. Det gjelder for eksempel til politisk rapportering, i næringsøyemed eller innen kulturfeltet. Språk kan ofte være en utfordring, men i intervjuer med medarbeidere i UD trekkes de lokalt ansattes fordel med kontinuitet, nettverk og situasjonsforståelse frem som styrker som kan utnyttes enda bedre.

Andre intervjuobjekter trekker frem utfordringer knyttet til manglende mulighet til sikkerhetsklarering, språk og kunnskap om norske forhold. Lovverket legger også begrensninger på hvilke oppgaver som kan utføres av lokalt ansatte og hva som må gjøres av utsendte. Hvor betydelige disse utfordringene er vil naturlig variere mellom regioner og oppgaver som er aktuelle.

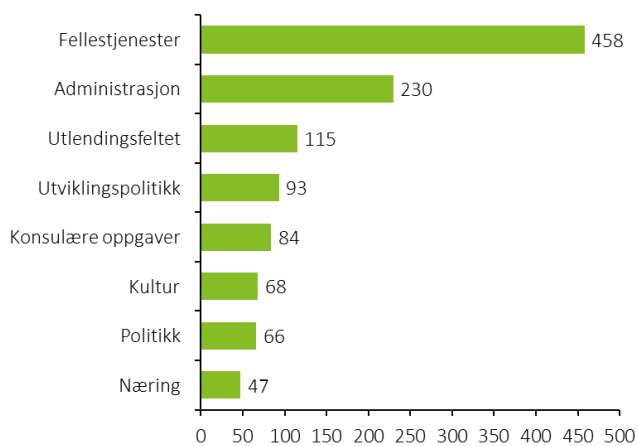
*Bruk mer av lokalt ansatte sin kompetanse og ha mer tillit til dem. Mange er høyt kvalifiserte på sine områder – ofte mer enn diplomatene – og gjør sin jobb selvstendig uten kontroll/dobbeltsjekk fra diplomatenes side. Bra for motivasjon, arbeidsmiljø og for alles målsettinger.*

*- Respondent i spørreundersøkelsen (Deloitte's oversettelse)*

#### 7.4 Spesialutsendinger og andre utsendinger/råder fra fagmyndighet

Spesialutsendingene er utsendinger fra andre fagdepartementer eller underliggende virksomheter som er utsendt for å ivareta særlige formål ved en utenriksstasjon. Per desember 2020 er det 118 spesialutsendinger ved norske utenriksstasjoner. Antall spesialutsendinger har økt de siste tiårene i takt med endrede oppgaver og behov for spesialisert kompetanse, samt de ulike fagmyndigheters behov for representanter i utenrikstjenesten [49]. I 2009 var det totalt 69 spesialutsendinger i utenrikstjenesten [10], mens tallet i 2016 var økt til rundt 90 spesialutsendinger. Det er vanskelig å sammenligne disse tallene direkte med dagens 118 spesialutsendinger ettersom det fremstår uklart om forsvarsattacheene var inkludert i de historiske tallene. Uavhengig av dette er det på det rene at det har det vært en økning i antall spesialutsendinger de siste tiårene.

Tabellen nedenfor viser hvordan spesialutsendingene fordeler seg på fagansvarlig departement og type stasjon de er utsendt til. Tabellen er avgrenset til utsendinger som er definert som spesialutsendinger, og inkluderer ikke andre typer utsendinger fra underliggende virksomheter. Denne typen faglige utsendinger er beskrevet under det enkelte departement i vedlegg A6.



Figur 38: Fordeling av årsverk til lokalt ansatte i virksomhetsplanene for 2020.

Departement	Ambassader	EU	OECD/UNESCO	NATO	FN NY	FN & WTO/EFTA	OSSE	Totalt
Arbeids- og sosialdepartementet		1						1
Barne- og familiedepartementet		1						1
Finansdepartementet		2	1					3
Forsvarsdepartementet*	23	1		9	2		1	36
Helse- og omsorgsdepartementet		2				1		3
Justis- og beredskapsdepartementet	28	3			1			32
Klima- og miljødepartementet**	12	2						14
Kommunal- og moderniseringsdepartementet		2						2
Kulturdepartementet***								-
Kunnskapsdepartementet	8	2	2					12
Landbruks- og matdepartementet		2				1		3
Nærings- og fiskeridepartementet	4	3						7
Olje- og energidepartementet	1	1	1					3
Samferdselsdepartementet		1						1
<b>Totalt</b>	<b>76</b>	<b>24</b>	<b>4</b>	<b>9</b>		<b>5</b>	<b>1</b>	<b>118</b>

Tabell 21: Oversikt over spesialutsendinger. Kilde: Tall oppgitt fra de respektive departementene på forespørsel.

\* Forsvarsdepartementet finansierer sine utsendte medarbeidere direkte, ikke via rammeoverføring til UD som øvrige spesialutsendinger. Unntak er forsvarsrådene ved ambassaden i London og Washington DC, samt EU-delegasjonen.

\*\* Klima- og miljødepartementet finansierer 9 av sine spesialutsendinger direkte, resten via rammeoverføring til UD.

\*\*\* Det er planlagt og opprettet en stilling for én spesialutsending for kultursaker ved EU-delegasjonen i Brussel. På grunn av koronapandemien har imidlertid stillingen fortsatt ikke blitt besatt og det er usikkert når dette vil skje.

Utlysning av stilling som, og innstilling av, spesialutsending skjer i samarbeid mellom Utenriksdepartementet og fagmyndigheten. Stillingene lyses stort sett ut internt i det departementet eller den virksomheten som er faglig ansvarlig for spesialutsendingen, underliggende etater og i UD. Intervjuer med fagdepartementene viser at dette er ettertraktede stillinger i departementene, og at det i hovedsak er uproblematisk å finne kvalifiserte søkere til stillingene. Departementene kommenterer imidlertid at det er tidkrevende å utforme stillingsbeskrivelser, gjennomføre intervjuer av aktuelle kandidater, utforme innstillinger og annet administrativt arbeid knyttet til utvelgelse og ansettelse av spesialutsendinger.

Selve ansettelsen av spesialutsendingene foretas av Utenriksdepartementet, med unntak av de utsendingene FD selv finansierer direkte. Spesialutsendingene blir midlertidig ansatt i UD og går inn i utenrikstjenestens rotasjonsordning i midlertidige stillinger, normalt av tre-fire års varighet på en utenriksstasjon. Det er lagt til grunn at spesialutsendingene gis permisjon fra stilling hos fagmyndighet og gjeninntre i denne ved endt tjenestegjøring ved stasjonen.

I faglig henseende er spesialutsendingene underlagt fagmyndigheten på sitt spesialområde og mottar faginstrukser derfra. I henhold til utenrikstjenesteloven § 3 er imidlertid alle utsendte utenrikstjenestemenn underlagt stasjonssjefens ledelse og skal rette seg etter stasjonssjefens instruks. Det gjelder også spesialutsendinger utsendt fra annet fagdepartement eller underliggende etat. I Utenriksinstruksen understrekes det at spesialutsendingenes arbeid må innpasses i stasjonens virksomhet slik at dobbeltarbeid unngås, og stasjonen og stasjonssjefen kan få best mulig nytte av utsendingens kompetanse innenfor sitt fagområde. Spesialutsendingen skal være stasjonssjefens rådgiver innenfor sitt fagområde. Spesialutsendingene fyller her en svært viktig funksjon som spesialist innen enkelte av de feltene som er viktig for stasjonen, og hvis utsendingen brukes riktig vil den være et viktig supplement til stasjonens øvrige utsendte medarbeidere.

Spesialutsendinger finansieres ved rammeoverføringer fra det departementet eller den virksomheten utsendingen er utsendt fra. Det er to unntak til dette. Forsvarsdepartementet finansierer sine utsendte medarbeidere direkte, med unntak av spesialutsendinger (forsvarsråder) til Washington DC, London og EU, som finansieres som rammeoverføring til UD. På klimaområdet er de ni spesialutsendingene knyttet til klima- og skoginitiativet finansiert direkte av KLD.

Det legges til grunn at en spesialutsendingsstilling har en gjennomsnittlig kostnad på om lag 3,5 millioner kroner årlig. De nøyaktige kostnadene vil variere fra stilling til stilling, basert på blant annet lønn, utenlandstillegg og særavtaler (f. eks. fri bolig), men 3,5 millioner kroner gir likevel et grovt overslag. Med om lag 120 spesialutsendinger vil det grovt sett bety at spesialutsendingsordningen har en direkte kostand på i overkant av 420 millioner kroner årlig.

Fagdepartementene peker i intervju og i skriftlige innspill på at spesialutsendingsordningen er verdifull for departementene. Det har stor verdi at utsendingene rapporterer hjem om temaer og initiativer av betydning for departementet, og er koblet på relevante prosesser i de landene de er utstasjonert. Enkelte av departementene trekker frem at de bruker spesialutsendingene mer strategisk nå enn tidligere og har etablert et bedre system for å anvende spesialutsendingene på en strategisk god måte for departementet. Et

eksempel er KLD som opplyser at de arrangerer en årlig samling for alle departementets spesialutsendinger med faglig dialog og forventningsavklaringer som skal gi en tydeligere rolleforståelse begge veier.

Ansatte i UD er også gjennomgående positive til verdien av spesialutsendinger i intervjuene. Det trekkes blant annet frem at spesialutsendingenes fagkompetanse, koblet med UD-ansatte og den enkelte stasjons kontekstforståelse, fremmer norske interesser og øver påvirkning på en effektiv måte. En bekymring blant UD-ansatte er imidlertid at spesialutsendingene kan bli for fokusert på eget fagfelt, og at de kan være vanskelig å bruke dersom det brenner på et annet saksområdet ved stasjonen. Selv om stasjonssjefen har instruksjonsmyndighet overfor egne medarbeidere, herunder spesialutsendinger, er det noe ulike oppfatninger blant UD-ansatte om hvordan spesialutsendingene ved behov kan brukes på andre fagfelt enn det konkrete fagområdet de er sendt ut for å dekke.

### Nasjonale eksperter

Gjennom EØS-avtalen og bilaterale ordninger har Norge nasjonale eksperter i Europakommisjonen, EUs utenriktjeneste (EEAS) og EUs byråer i Europa, på lik linje med EUs medlemsland. Høsten 2020 har Norge om lag 40 nasjonale eksperter i ved disse tre institusjonene. De nasjonale ekspertene rekrutteres hovedsakelig fra sentralforvaltningen eller underliggende etater, samt kommuner og fylkeskommuner [50].

En nasjonal ekspert er en person som er utlånt fra nasjonal forvaltning til EUs institusjoner for en avgrenset periode på inntil fire år. De nasjonale ekspertene er underlagt institusjonenes instruksjonsmyndighet, og har som regel samme type arbeidsoppgaver og ansvarsområder som en fast ansatt saksbehandler i EUs institusjoner. Ekspertene er sekundært til EUs institusjoner, noe som betyr at det landet de er utlånt fra betaler lønn og andre utgifter knyttet til opphold ved institusjonene. Det er den virksomheten som sender ut en nasjonal ekspert som er faglig og administrativt ansvarlig for vedkommende. Denne virksomheten betaler også lønn og andre ytelser under oppholdet. Utenriksdepartementet er ansvarlig for oppfølgingen av ordningen generelt og for gjennomføring av visse fellestiltak, slik som møter og konferanser.

De norske nasjonale ekspertene arbeider innenfor en rekke ulike sektorer og fagområder. De fleste ekspertene arbeider med oppgaver relatert til norsk deltagelse i EUs programmer på områder som utdanning og kultur, forskning, innovasjon og nærings-utvikling, energi, likestilling, arbeidslivsspørsmål, samt utvikling av digitale tjenester. Andre eksperter har stillinger som er opprettet etter en bilateral avtale mellom Norge og EU på felt hvor det er interessant for Norge å ha en nasjonal ekspert. Nøyaktig hvilke områder dette gjelder varierer over tid, men det kan blant annet gjelde EUs konkurransepolitikk, fiskeri- og maritim politikk, utenriks- og utviklingspolitikk eller sektorer som miljø, mat- og dyrehelse og justis- og forbrukersaker.

De nasjonale ekspertene er ikke en del av utenriktjenesten, men er likevel et sentralt virkemiddel for å fremme kontakten mellom Norge og EU-institusjonene. Ekspertene gir Norge mulighet til å få kunnskap om og påvirke politikktutformingen i EU, i samsvar med EØS-avtalen. De nasjonale ekspertene bidrar også til å øke EU-kompetanse i norsk sentralforvaltning, og gir et grunnlag for nettverksbygging mellom norske og europeiske institusjoner [51]. Den relative betydningen av nasjonale eksperter er trolig større for Norge, sammenliknet med EUs medlemsland, ettersom disse har egne borgere som faste ansatte i institusjonene. En evaluering av ordningen fra 2012 viste at det varierte mellom de norske virksomhetene som hadde utplassert nasjonale ekspert om dette først og fremst ble gjort for å oppfylle programforpliktelser til Europakommisjonen, eller om det ble gjort som et ledd i en mer strategisk tilnærming for å påvirke politikktutviklingen i EU. Evalueringen pekte på at det ligger et stort potensial i å utnytte de nasjonale ekspertene bedre til å innhente informasjon fra Kommisjonen, bygge nettverk og medvirke i politikktutformingen i EU [51]. UD opplyser at det i etterkant av evalueringen er gjort flere grep for å utnytte de nasjonale ekspertene mer strategisk.

I intervjuene med departementene kommer det frem at de nasjonale ekspertene oppleves som meget nyttige av departementet. Eksperten er utsendt fra. Et par av departementene peker imidlertid på at det ressurskrevende å følge opp de nasjonale ekspertene på det administrative nivået, og mener UD burde tatt en sterkere rolle i å løse praktiske problemstillinger som oppstår som nasjonal ekspert i Brussel. Ifølge intervjuobjektene nyter de nasjonale ekspertene i liten grad godt av det apparatet som UD har for utsendte, eksempelvis for husleiekontrakter, forsikring mv. Det oppleves for intervjuobjektene som lite hensiktsmessig ressursbruk at det enkelte departement skal bruke tid og ressurser på å bistå sine nasjonale eksperter når UD allerede har bygget opp en administrativ ordning for utsendte utenriktjenestemenn.

### 7.5 Konsulære oppgaver

Konsulære tjenester defineres som de tjenester et lands myndigheter tilbyr sine borgere i utlandet. Ansvar for bistand til nordmenn i utlandet er tillagt utenriktjenesten. I henhold til første paragraf i utenriktjenesteloven er to av utenriktjenestens tre hovedoppgaver knyttet til konsulære spørsmål; både å gi norske statsborgere og juridiske personer råd og hjelp overfor utenlandske myndigheter, personer og institusjoner, og å gi bistand til norske statsborgere i utlandet, inkludert bistand i forbindelse med strafforfølgning, ulykker, sykdom og dødsfall [52].



Utenrikstjenesten utfører konsulære oppgaver på egne vegne eller på vegne av andre norske myndigheter og institusjoner. Utenrikstjenestens bistand til nordmenn i utlandet kan grovt sett deles i to. For det første yter utenrikstjenesten bistand i akutte situasjoner, for eksempel i tilknytning til ulykker, sykdom, tyveri, dødsfall og arrestasjoner, samt i oppfølgingen av disse. For det andre ivaretar tjenesten forvaltningsmessige oppgaver, slik som utstedelse av pass, utføring av vigslers, notarialforretninger mv. Sistnevnte type oppgaver utfører utenriksstasjonene gjerne på vegne av andre norske offentlige institusjoner eller som følge av delegert myndighet fra disse [53].

Fra unionsoppløsningen i 1905 og frem til slutten av 1950-årene var konsulær bistand i hovedsak konsentrert om sjøfolk, næringsdrivende og handelsreisende. I dag kommer langt de fleste anmodninger om bistand fra turister og andre reisende, samt fra norske statsborgere som er bosatt i utlandet. Bistand til norske borgere i utlandet skjer innenfor rammene av Wien-konvensjonen om konsulært samkvem, som gir stater rett til å bistå egne borgere på fremmed stats territorium.

Antallet borgere med behov for konsulære tjenester har økt kraftig siden først masseturismen og så globaliseringen skjøt fart. Etterspørselen etter konsulære tjenester har derfor vært jevnt økende over mange år, dette gjelder også antallet komplekse saker. Dette fører til nye type utfordringer i det konsulære arbeidet. Samtidig opplever seksjon for konsulære saker at forventningene fra den norske befolkningen til hvilke tjenester de kan motta i utlandet er økende. Mange nordmenn velger å tilbringe pensjonisttilværelsen sin i utlandet, noe som medfører et økende behov for hjelp etter hvert som mange blir eldre og syke. Det er også en økning i konsulære saker som omhandler personer med dobbelt statsborgerskap eller opprinnelse fra et annet land som reiser tilbake til dette landet. Særlig krevende er dette i saker angående mindreårige, som barne bortføring og etterlatte barn, samt i fengslings- eller forsvinningsaker.

Det finnes per desember 2020 90 konsulære fagstasjoner rundt om i verden. I tillegg finnes det 329 honorære konsulater som bestyres av en honorær representant, det vil si en ikke-UD-ansatt som bor lokalt. Omvendt er Norge vertsland for et antall generalkonsuler, konsuler og honorære konsuler.

I UD er det seksjon for konsulære saker i Serviceavdelingen som har som oppgave å støtte utenriksstasjonenes arbeid med konsulære saker. Seksjonen opplyser at de har svært få oppgaver som ikke innebærer direkte støtte til utenriksstasjonene. Det er 32 ansatte i seksjonen, fordelt på 10 medarbeidere i Enhet for konsulær bistand, 17 ansatte i UD's operative senter og 5 medarbeidere i seksjonen for øvrig. Enhet for konsulær bistand arbeider med å yte bistand til norske borgere i utlandet og har blant annet ansvaret for håndteringen av flere av de komplekse og langvarige konsulære sakene. UD's operative senter er ansvarlig for konsulær krisehåndtering og UD's innledende håndtering av alle typer alvorlige hendelser. Opprettelsen av det døgnbemannede operative senteret i 2010 har særlig bidratt til at evnen til å håndtere akutte kriser er blitt betydelig styrket.

Samlet sett anslås det i Konsulærhåndboken fra 2017 at utenrikstjenesten bruker anslagsvis 200 årsverk på å hjelpe norske borgere i utlandet. Dette inkluderer bistand ved ambassadene, generalkonsulatene, de honorære konsulatene og i Utenriksdepartementet. Ressursbruken ved utenriksstasjonene anslås til om lag 150 årsverk [53].

Aktivitetskartleggingen gjennomført høsten 2020 indikerer at ressursbruken trolig er noe høyere enn dette. Basert på aktivitetskartleggingen kan det estimeres en ressursbruk på 164 lokale årsverk og 33 utsendte årsverk ved utenriksstasjonene. I tillegg kommer det 32 årsverk i seksjon for konsulære saker i Utenriksdepartementet. Det er også en rekke andre medarbeidere i departementet som bruker deler av sin tid på konsulære saker. Dette gjelder blant annet avdelingsledelsen i Serviceavdelingen, medarbeidere i Kommunikasjonsenheten og medarbeidere i de ulike regionale deskene. I tillegg er 44 medarbeidere i departementet i beredskap for konsulær krisehåndtering. Disse bruker deler av sin arbeidstid på ukentlig øvelse og opplæring. Samlet sett betyr dette at ressursbruken på det konsulære fagfeltet i utenrikstjenesten ligger godt i overkant av 200 årsverk, og trolig opp mot 250 årsverk.

Det er mulig å skille arbeidet på konsulærfeltet i to hovedkategorier ut fra om oppgavene kan kategoriseres som enkle rutinesaker eller om de er tyngre enkeltsaker. Noen enkeltsaker er svært krevende, medfører høy ressursbruk og involvering av mange deler av utenrikstjenesten. Det store flertallet av saker er imidlertid enkle og rutinepregede. For eksempel ble det i 2019 utstedt nesten 22 000 pass på norske utenriksstasjoner. Aktivitetskartleggingen viser at utsendte medarbeidere i større grad arbeider med tyngre enkeltsaker, mens lokalt ansatte relativt sett håndterer flere av de enkle rutinesakene. Utsendte medarbeidere oppgir i gjennomsnitt å bruke 5 prosent av arbeidstiden på konsulære oppgaver, fordelt på 3 prosent på enkle rutinesaker og 2 prosent på tyngre enkeltsaker. Lokalt ansatte oppgir å bruke 14 prosent av arbeidstiden på konsulære oppgaver, fordelt på 11 prosent på enkle rutinesaker og 3 prosent på tyngre enkeltsaker.

### Honorære konsulater

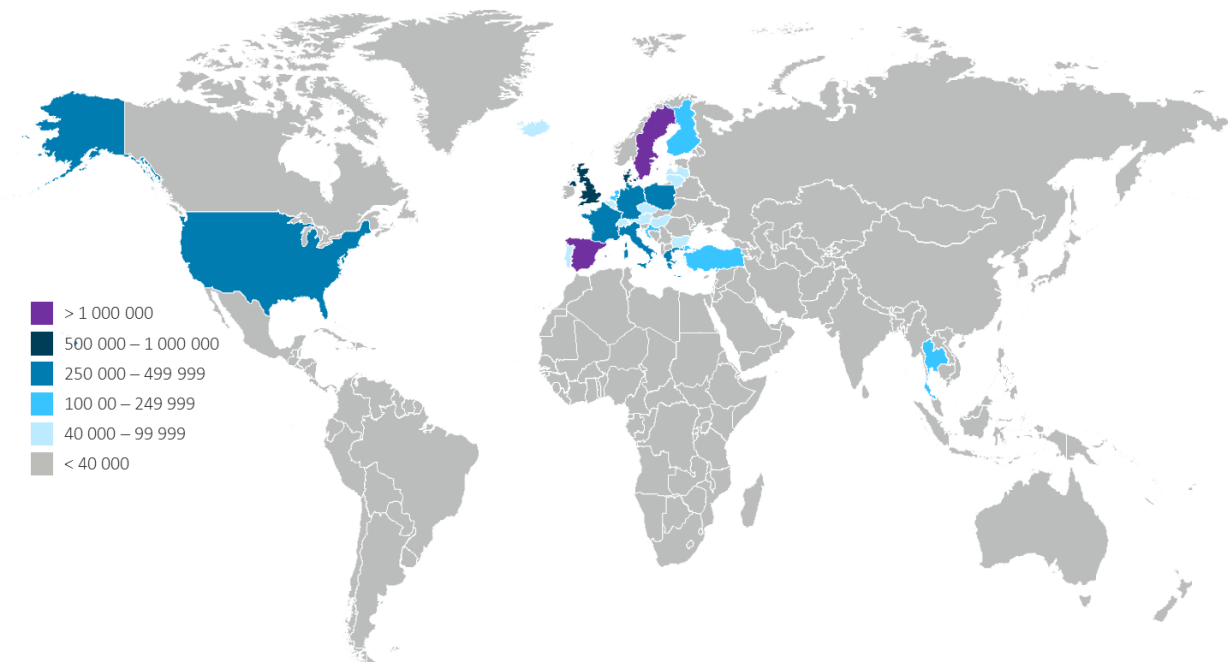
En honorær utenriksstasjon er et generalkonsulat, konsulat eller visekonsulat bestyrt av honorær representant. Norge har 329 honorære konsulater spredt rundt i verden. Andre nordiske land har omtrent samme antall honorære konsulater som Norge.

Honorære konsulater yter konsulær bistand til norske borgere og er en viktig del av utenrikstjenestens kriseberedskap. De honorære konsulatene er ikke særskilt bemyndiget som passmyndighet, men kan fungere som fagstasjonens forlengede og utøvende arm ved å ta imot og videreformidle søknader om nødpass (samt ordinært pass for barn under 12 år) til overordnet fagstasjon. Den honorære stasjonen har da som oppgave å utøve dokumentkontroll og personkontroll. Overordnet fagstasjon foretar også dokumentkontroll, og har ansvar for kvalitetskontroll [52]. De honorære konsulatene bidrar også på flere felter, eksempelvis med å bistå norsk næringsliv og ved offisielle besøk.

De honorære konsulene utfører sine oppgaver for Norge og norske borgere uten personlig vederlag. De kan likevel få dekket forhåndsdefinerte utgifter i embets medfør og i noen tilfeller kontorutgifter [53]. Honorære konsulter utgjør en viktig rolle for å ivareta norske konsulære oppgaver, og er en kostnadseffektiv måte å ivareta global tilstedeværelse. Tradisjonelt har en viktig del av de honorære konsulatenes arbeidsoppgaver og inntekter vært knyttet til arbeid på utlendingsfeltet og pass. Som følge av omlegginger på disse arbeidsfeltene er det mulig at både omfang, oppgaver og finansiering av de honorære konsulatene må vurderes i årene fremover [53].

### Nordmenns reisevaner

Meld. St. 12 (2010–2011) om bistand til nordmenn i utlandet slår fast at utenrikstjenesten skal prioritere bistand til nordmenn på kortere utenlandsopphold fremfor bistand til norske statsborgere som er fast bosatt i utlandet [53]. Tall fra SSB viser at antall utenlandsreiser blant nordmenn var rundt 8-8,2 millioner reiser i året mellom 2016-2018. I 2019 var dette økt til nesten 9,1 millioner utenlandsreiser. Figuren viser de mest besøkte landene i snitt i perioden 2016-2019. Disse landene utgjorde totalt 30,4 millioner utenlandsreiser av totalt 33,4 millioner, ca. 91 prosent.<sup>45</sup> 95 prosent av disse er i Europa (inkl. Tyrkia).



Figur 39: Nordmenns reisevaner. Gjennomsnitt per år i perioden 2016-2019. Tallkilde: SSB tabell 12899, Reiser til utlandet etter land og år.

På konsulærfeltet ser man at behovet for konsulær bistand har en sammenheng med hvor norske bedrifter har virksomhet. Det vises derfor til oversikten i kapittel 5.7.3 som beskriver dette.

### 7.6 Om ressursallokering og kostnadseffektivitet i uteapparatet

Et av målene med områdegjennomgangen er å vurdere om ressursallokeringen står i samsvar med de politiske prioriteringer og pålagte oppgaver som utenrikstjenesten har. Det er mange måter å måle ressursbruk på. Som beskrevet ovenfor er stasjonene svært

<sup>45</sup> 316 000 reiser er i statistikken «ikke plassert» og 2,6 millioner (7,8 prosent) reiser er til «andre land».

ulike, og antall stasjoner alene er derfor ikke en god måleindikator for ressursbruk. Oppgavene utføres av de ansatte, og antall ansatte og/eller antall utsendte kan derfor være bedre indikatorer. Kostnadene knyttet til oppgavene som utføres og representasjonen utenriktjenesten har er en tredje indikator. I tabell 22 vises disse fire indikatorene per verdensdel.

Verdensdel	Stasjoner		Ansatte		Utsendte		Totalkostnad		Snittkostnad pr. stasjon
	antall	i prosent	antall	i prosent	antall	i prosent	MNOK	i prosent	MNOK
Afrika	18	19,2 %	367	19,6 %	114	17,4 %	464,2	17,5 %	25,8
Amerika	12	12,8 %	243	13,0 %	93	14,2 %	392,7	14,8 %	32,2
Asia	27	28,7 %	604	32,3 %	192	29,4 %	788,3	29,7 %	29,2
Europa	36	38,3 %	649	34,7 %	252	38,5 %	990,2	37,4 %	27,5
Oseania	1	1,1 %	9	0,5 %	3	0,5 %	14,9	0,6 %	14,9
<b>Totalt</b>	<b>94</b>		<b>1 872</b>		<b>654</b>		<b>2 650,3</b>		<b>28,2</b>

Tabell 22: Oversikt over ressursfordeling per verdensdel basert på antall stasjoner, antall ansatte og kostnader.

Tabellen viser at det er stor korrelasjon mellom de ulike måleindikatorene. Dette gjelder spesielt for antall stasjoner, antall utsendte og totalkostnad, som er omtrent likt prosentmessig. Dette er ikke overraskende, gitt at personalkostnader utgjør omtrent to tredjedeler av totalkostnaden av utenriktjenesten, hvorav en utsendt koster nesten fem ganger så mye som en lokalt ansatte (se kapittel 5.3.1). Samtidig vet vi at eiendomskostnader utgjør den nest største kostnadsbasen, og dette er naturligvis sterkt drevet av antall stasjoner.

Ser man på antall ansatte totalt, ser vi at det er spesielt to verdensdeler som avviker noe fra alle de andre tallene. Tallene viser at antall lokalt ansatte mot antall utsendte er noe høyere (flere lokalt ansatte per utsendt) i Asia, mens det er det motsatte i Europa. Dette kan hovedsakelig forklares ved at de fleste delegasjonene ligger i Europa, som overordnet sett har relativt få lokalt ansatte per utsendt (omtrent 1-til-1 mot ca. 2-til-1 for utenriktjenesten som helhet). Mest tydelig er dette ved ambassaden i Brussel/Norges faste delegasjon til EU som har 35 utsendte og 13 lokalt ansatte.

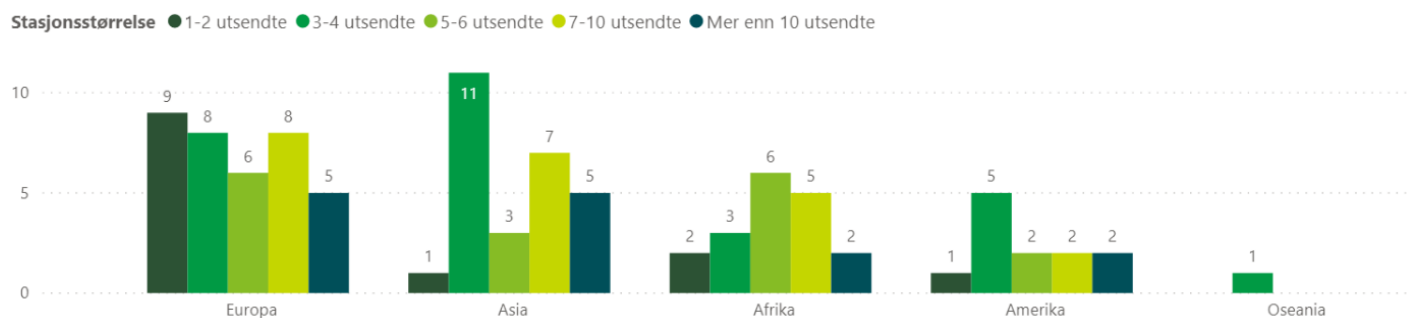
Det er to aspekter som ikke fanges opp i disse måleindikatorene. Den første er at arbeidstid, som tidligere nevnt, ikke registreres for utsendte. Vår aktivitetskartlegging viser imidlertid at de utsendte arbeider mye og at det i hovedsak er liten variasjon mellom stasjonene (og desto mindre mellom verdensdelene). Det andre aspektet som ikke fanges opp gjennom våre måleindikatorer er kompetanse. Beskrivelsen av norske interesser i kapittel 3 viser at ulike saksfelter vektlegges og fordeler seg ulikt på tvers regioner og verdensdeler. Det blir derfor vanskelig å sammenligne dette på en god måte. Dette aspektet er trolig viktigst for lokalt ansatte, da tilgang til god kompetanse varierer svært mellom ulike land og regioner, noe som også gjør at personalkostnadene til lokalt ansatte varierer betydelig. For utsendte har vi ingen indikasjoner på at dette varierer i noe betydelig grad, og kompetansen blant de utsendte oppfattes som jevnt over høy. Bruk av lokalt ansatte er beskrevet nærmere i kapittel 7.3.2 og vil også være noe vi vil studere nærmere i de neste fasene av områdegjennomgangen.

### 7.6.1 Sammenheng mellom stasjonsstørrelse og kostnader

For å vurdere de ulike stasjonenes kostnadseffektivitet gjennom en overordnet tilnærming har vi inndelt stasjoner basert på størrelse. Størrelse er angitt ut ifra antall utsendte på stasjonen:

- Liten stasjon med 1-2 utsendte - 13 stasjoner (kun én stasjon har én utsendt, 1,9 utsendte i snitt)
- Liten stasjon med 3-4 utsendte - 28 stasjoner (3,3 utsendte i snitt)
- Middels stasjon med 5-6 utsendte - 17 stasjoner (5,6 i snitt)
- Stor stasjon med 7-10 utsendte - 22 stasjoner (8,2 i snitt)
- Stor stasjoner med 11 eller flere utsendte - 14 stasjoner (18,7 i snitt)

Av de 13 minste stasjonene (1-2 utsendte) ligger ni av disse i Europa. Dette gjør den minste stasjonsstørrelsen til den mest vanlige stasjonsstørrelsen i Europa, mens denne størrelsen er det minst vanlige i alle andre verdensdeler. Den mest vanlige stasjonsstørrelsen er 3-4 utsendte hvor 20 av disse har tre utsendte. Det er totalt 28 stasjoner med denne størrelsen, flest i Asia. Fordeling av antall stasjoner per stasjonsstørrelse og verdensdel vises i figur 40.



Figur 40: Antall stasjoner per stasjonsstørrelse og verdensdel.

Fordeler man alle kostnadene i uteapparatet på utsendte, finner vi at kostnaden er litt over 4 millioner per utsendt i snitt. Dette inkluderer eiendom, lønn til lokalt ansatte, reise og alle andre driftskostnader. Vi finner videre at det er en tydelig stordriftsfordel ved stasjonene. Stasjonene med 1-2 utsendte koster om lag 40 prosent mer per utsendt enn hva de største gjør. En oversikt over gjennomsnittskostnad per utsendt basert på stasjonsstørrelse vises i tabell 23.

Stasjonsstørrelse	Antall stasjoner	Antall utsendte	Totalkostnad [NOK]	Snittkostnad per utsendt [NOK]	Snittkostnad per stasjon [NOK]
1-2 utsendte	13	25	126 315 702	5 052 628	9 716 592
3-4 utsendte	28	92	461 569 519	5 017 060	16 484 626
5-6 utsendte	17	95	391 729 180	4 123 465	23 042 893
7-10 utsendte	22	180	723 307 931	4 018 377	32 877 633
Mer enn 10 utsendte	14	262	947 336 860	3 615 790	67 666 919
<b>Totalt</b>	<b>94</b>	<b>654</b>	<b>2 650 259 191</b>	<b>4 052 384</b>	<b>28 194 247</b>

Tabell 23: Sammenheng mellom stasjonsstørrelse og kostnad per utsendt.

Mest markant er forskjellen mellom den nest minste (3-4 utsendte) og mellomste stasjonsstørrelsen (5-6 utsendte), hvor snittkostnaden per utsendt er om lag 900 000 lavere for sistnevnte. Dette trekker i retning av at små stasjoner, fra et kostnadmessig perspektiv, relativt sett er en god del dyrere i drift enn de større. I et formålseffektivitetsøyet viser erfaringer fra flere andre land (Sverige, Tyskland, Sveits, New Zealand og Frankrike) at spesielt enmannsstasjoner ikke er formålstjenlige, og ikke rettferdiggjør kostnadene, da mye av tiden blant de ansatte går med til andre oppgaver enn det som er kjernevirksomhet. Sverige og Frankrike søker fortrinnsvis å ha tremannsstasjoner av samme grunn [24].

Det synes å være tre hovedårsaker bak kostnadsforskjellen mellom små og store stasjoner. Det første er at eiendomskostnadene per utsendt om lag 45 prosent høyere per utsendt på de minste stasjonene kontra de største – igjen er det et markant dropp mellom stasjoner som har 1-4 utsendte (1,47 mill. per utsendt) og 5-6 utsendte (1,14 mill.). Dette forklares, ikke uventet, gjennom at kostnadene knyttet til kanselli og embetsbolig per utsendt er betydelig høyere for de minste. Den andre hovedårsaken er at totale personalkostnader per utsendt også er vesentlig høyere på små enn store stasjoner. En av grunnene til dette er at stasjonssjefen, som utgjør en relativt større andel av stasjonen, vanligvis har høyere betalt. En annen årsak er at bruken av lokalt ansatte er vesentlig større på små stasjoner. Faktisk finner vi at antallet lokalt ansatte per utsendt er omvendt proporsjonalt med stasjonsstørrelsen; de minste stasjonene har i snitt 3,1 lokalt ansatte per utsendt, mens de største har 1,5 i snitt. Dette øker naturligvis totalkostnadene per utsendt på de små stasjonene. Den tredje hovedårsaken er noe mer overraskende. Vi finner at andre driftskostnader per utsendt er omtrent 80 prosent høyere per utsendt på de små stasjonene enn de store. Vi har foreløpig ikke funnet ut hva som ligger bak dette, men det vil være noe vi må undersøke nærmere i neste fase.

Tallene viser altså tydelig at det er en stor «oppstartskostnad» for den enkelte stasjon. De viser også at det er en kostnadmessig stordriftsfordel som kan realiseres ved å ha færre, men større ambassader. Basert på en gjennomsnittsbetraktning kan man redusere totale kostnader med 20-30 prosent ved å erstatte tre små stasjoner (1-2 utsendte) med en mellomstor. Fra et styringsperspektiv betyr dette videre at terskelen for å opprette en ny stasjon bør være vesentlig høyere enn å utvide en annen stasjon. Gitt erfaringer fra andre land bør det stilles spørsmål om antallet små stasjoner er hensiktsmessig og bidrar nok til måloppnåelsen til å rettferdiggjøre merkostnaden som følger med, gitt at en vesentlig del av tiden for de ansatte går med til oppgaver som ligger utenfor kjernevirksomhet. Dette vil undersøkes nærmere i den neste fasen av områdegjennomgangen.

### 7.6.2 Økt bruk av lokalt ansatte

Dansk utenrikstjeneste har siden årtusensiftet redusert driftsbudsjettet med ca. 25 prosent. I samme periode er antall utsendte redusert med over en tredjedel til ca. 350, samtidig som antall lokalt ansatte er økt i samme størrelsesorden [24]. Trolig er dette

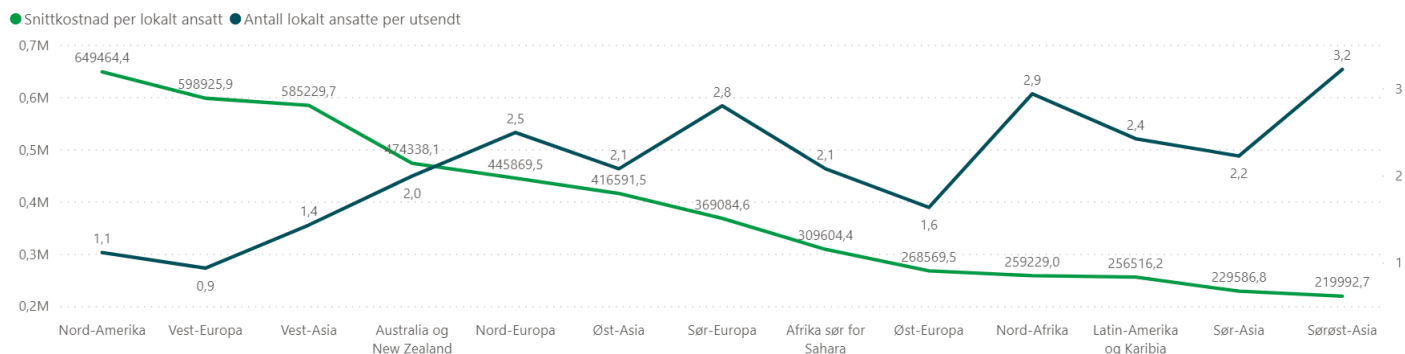
grepet hovedforklaringen bak mye av kostnadsreduksjonen; som tidligere nevnt indikerer tallene at en utsendt koster litt over ni ganger så mye som en lokalt ansatt dersom man legger alle kostnader (unntatt personalkostnader for lokalt ansatte) til grunn (ca. 3,4 millioner per utsendt).

Som beskrevet i kapittel 7.3.2 er det stor variasjon i bruk av lokalt ansatte mellom ulike verdensdeler og regioner. Det er også stor variasjon i kostnad per lokalt ansatte. Den stasjonen med lavest kostnad i snitt per lokalt ansatt er Myanmar, som har en gjennomsnittskostnad på rett under 100 000 kroner. Blant de dyreste ligger land som Sveits og Israel som ligger opp mot 0,8-0,9 millioner kroner per lokalt ansatt. I tabellen nedenfor har vi vist kostnad per lokalt ansatt og antall lokalt ansatte i hver region.

Verdensdel	Region	Antall lokalt ansatte	Totalkostnad lokalt ansatte [1000 NOK]	Snittkostnad per lokalt ansatt [1000 NOK]
<b>Afrika</b>		<b>253</b>	<b>75 660</b>	<b>299</b>
	Afrika sør for Sahara	200	61 921	310
	Nord-Afrika	53	13 739	259
<b>Amerika</b>		<b>150</b>	<b>64 019</b>	<b>427</b>
	Latin-Amerika og Karibia	85	21 804	257
	Nord-Amerika	65	42 215	649
<b>Asia</b>		<b>412</b>	<b>140 097</b>	<b>340</b>
	Øst-Asia	75	31 244	417
	Sør-Asia	116	36 632	230
	Sørøst-Asia	129	28 379	220
	Vest-Asia	92	53 841	585
<b>Europa</b>		<b>397</b>	<b>170 201</b>	<b>429</b>
	Nord-Europa	95	42 358	446
	Øst-Europa	100	26 857	269
	Sør-Europa	87	32 110	269
	Vest-Europa	115	68 876	599
<b>Oseania</b>		<b>6</b>	<b>2 846</b>	<b>474</b>
	Australia og New Zealand	6	2 846	474
<b>Totalt</b>		<b>1218</b>	<b>452 823</b>	<b>372</b>

Tabell 24: Kostnad per lokalt ansatt per region og verdensdel.

Tallene viser at det er en sammenheng mellom kostnad per ansatt og antall ansatte, og bruken synes å være større i gjennomsnitt de steder hvor lokal kompetanse er relativt billig. Sammenhengen kan trolig delvis forklares ved at behovet for lett tilgjengelig kompetanse er større på flere av disse stedene, eksempelvis sjåfør, vakthold, mv.



Figur 41: Sammenheng mellom gjennomsnittskostnad per lokalt ansatt og antall lokalt ansatte per utsendt.

I figuren ovenfor ser vi at det er stor regional variasjon i både kostnader og bruk av lokalt ansatte. Dette må også sees i sammenheng med stasjonsstørrelser; som nevnt ovenfor finner vi at det er over dobbelt så mange lokalt ansatte per utsendt på de minste, kontra de største stasjonene (noe som forklarer de lave tallene i Nord-Amerika og Vest-Europa). Dette forklarer også delvis det lave tallet i Øst-Europa (1,6), hvor antallet utsendte er omtrent likt som antall lokalt ansatte ved ambassaden i Moskva (2,1 lokalt ansatte per utsendt hvis man ekskluderer denne).

Figuren slik gi en indikasjon på to elementer: 1) det er for lav bruk av lokalt ansatte i enkelte regioner i forhold til kostnaden, eller 2) enkelte regioner har et «for høyt» antall utsendte. Begge disse vil undersøkes nærmere i områdegjennomgangen.

### 7.6.3 Eiendom og drift

Forvaltning og drift av eiendom er et omfattende område for en så stor global virksomhet som utenriktjenesten. Totalt koster eiendommene og drift av disse i utlandet om lag 750 millioner årlig, hvor ca. 600 millioner er leiekostnader. Den totale eiendomsmassen som tjenesten benytter, består av om lag 720 bygninger eller bruksenheter. De bygningene som de disponerer i utlandet leies enten på det private markedet eller fra Statsbygg, som har kjøpt eiendommene. Om lag 80 bygninger/anlegg (disse kan ha flere enheter) er knyttet til leie fra Statsbygg. Disse utgjør omtrent 40 prosent av de totale leiekostnadene.

Følgende begreper brukes for å kategorisere de ulike eiendomstypene:

- Kanselliet – dette er selve stasjonen med kontorlokalene;
- Embetsbolig – representasjonsarealer og privat bolig til stasjonssjefen, ofte også omtalt som residens;
- Tjenestebolig – bolig for de utsendte diplomatene; og
- Compound – anlegg bestående av flere av typene over, som oftest kanselli og embetsbolig.

Sammenslåing av ulike eiendomstyper, samt midlertidige opphold i leieavtaler som følge av rehabilitering, gjør det krevende å si nøyaktig hvor mye de ulike eiendomstypene koster. Basert på oversikten vi har mottatt, ser det ut til at om lag 265 millioner er knyttet til leie av kanselliene, 130 millioner til embetsboliger og ca. 200 millioner til tjenesteboliger. Trolig er kostnadene knyttet til embetsboligene noe høyere, da en del av dette er ført på kansellier, og flere står oppført med null i kostnader i 2019 pga. rehabilitering.

#### Forvaltning av eiendom i utenriktjenesten

Anskaffelse av eiendom foregår i hovedsak på to ulike måter avhengig av hva slags lokaler det er snakk om. Anskaffelse av lokaler til kanselli og embetsbolig gjøres sentralt fra UD i Oslo ved seksjon for eiendomsforvaltning, mens anskaffelse av tjenesteboliger administreres og gjøres lokalt ved stasjonene. I den grad tjenesteboliger er eid må stasjonene disponere disse på den måten som er mest hensiktsmessig.

Sikkerhet er et særlig forhold knyttet til utenriktjenestens eiendomsportefølje. Alle kanselli må sikres slik at krav i henhold til sikkerhetsloven med forskrifter etterleves og i tråd med lokal trussel og risikobilde. Publikumshåndtering medfører også særskilte krav til sikkerhet. Utenriktjenesten tilstedeværelse i flere til dels svært risikoutsatte områder medfører at det må stilles høye sikkerhetskrav til eiendomsmassen for å ivareta sikkerhet for eget personell og opprettholdelse av drift.

Ansvarer knyttet til eiendom er delt mellom flere parter. Stasjonene får tildelt et budsjett som skal dekke leie av tjenesteboliger til de utsendte medarbeiderne. Ved strukturelle endringer (eksempelvis ved endring i bemanning) justeres budsjetttildelingen. Boligens størrelse skal gjenspeile de utsendtes familiestørrelse, det skilles ikke lengre som tidligere på stillingsnivå- og kategorier.

Anskaffelse av lokaler til kanselli og embetsbolig kan være begrunnet i en politisk beslutning om opprettelse av en ny stasjon, eller andre grunner som utløp av leiekontrakt eller endret arealbehov. Søking etter lokaler skjer basert på en vurdering av flere ytre forhold (sikkerhetssituasjon, område, mv.), stasjonens behov og antall ansatte ved stasjonen. Ved kjøp av eiendom foretas utvelgelse av objekt i nært samarbeid mellom departementet og Statsbygg, hvor sistnevnte står for kjøp og eierskap på vegne av Staten. UD inngår deretter langtidskontrakter med Statsbygg og betaler leie etter statens husleiemodell.

I andre land, som Danmark og Finland, har de mer sentraliserte prosesser for fastsettelse av budsjetttrammer for leie av boliger for utsendte. Ulempen ved en slik modell er at det tar en del fleksibilitet fra stasjonene, noe som kan gjøre det vanskelig å finne adekvate boliger til de ansatte. Fordelen er at det gir forutsigbarhet og sikrer mer likt tilnærming på tvers av stasjonene.

Ved å ytterligere sentralisere prosessen kan man profesjonalisere anskaffelses-/leieprosessen. Dette gjør at man kan bygge bedre forhandlingskompetanse, ha bedre kontroll på kostnader og kravspesifisering for ulike eiendomstyper, samt at man kan profesjonalisere selve forvaltningen og drive bedre porteføljestyling av eiendomsmassen på de ulike lokasjonene. De ansatte i tjenestelandet må fortsatt være involvert i prosessen, men med en god prosess vil det trolig kunne frigjøre tid for de ansatte ved stasjonene, særlig i forbindelse med rotasjon.

#### Foreløpige vurderinger knyttet til eiendom

Det er flere grep man kan ta for å redusere kostnadene knyttet til eiendom. Et grep som allerede vurderes i UD er å tydeliggjøre kravene for egen representasjonsdel i embetsboligene og vurdere om behov for representasjon kan dekkes på annen måte, enten ved å leie arealer eller kombinere møteroms/ utstillingsarealer i kanselliet med representasjonsvirksomhet. Representasjonsarealer i embetsboligene er arealkrevende og medfører også ekstra tilpasning av privat boligdel slik at stasjonssjefens familie kan leve

normalt samtidig som det foregår representasjon, hvilket krever separat inngang, tekjøkken mm. Ved å flytte representasjon til kanselliet, eller i det minste redusere kravene til hva som kreves for en representasjonsdel, vil man kunne redusere leieutgiftene noe. Man kan stramme ytterligere til ved å slå sammen embetsbolig og kanselli der det er arealmessig mulighet til det.

Det er altså et spenn i mulige grep det er mulig å ta, når det gjelder representasjon, embetsbolig og kanselli. Det vil sannsynligvis ikke være formålstjenlig å innføre slike innstramminger for alle stasjoner, men vi tror det er vesentlige besparelser å hente gjennom å innføre tydeligere kriterier som strammer inn på hvilke stasjoner som skal ha hva og dermed på sikt redusere eiendomsporteføljen i tråd med de nye kriteriene. Frankrike har flere steder, hvor stasjonen er liten, gått bort fra å ha avdelt kanselli og residens, slik som beskrevet ovenfor, og dermed kuttet leiekostnadene.

Utenriksdepartementet har et vedtatt arbeidsplasskonsept som innebærer mer effektiv arealutnyttelse ved bruk av tilrettelagt aktivitetsbasert arbeidsplasskonsept. Arbeidsplasskonsept som velges avhenger i hvert tilfelle av stasjonens reelle behov, sikkerhetsbegrensninger med tanke på soneinndeling og skjerming av informasjon i henhold til sikkerhetslov mv. Privat sektor anvender i stadig større grad åpne landskap og lignende. Dette er naturligvis for å redusere arealbehovet, men det er også for at dagens arbeidsoppgaver i stadig større grad krever mer fleksibilitet, både i teamsammensetting og i tid. Prosjektorganisering og *task forces* er eksempler på dette. I slike tilfeller vil åpne landskap kunne være bedre egnet. Det er særlig to andre ting som trekker i retning av at dette kan være en hensiktsmessig måte å redusere arealbehovet på. Først og fremst ligger det i diplomatenes kjerneoppgave å være ute å samle inn lokal informasjon, knytte og pleie nettverk – et arbeid som vanligvis ikke skjer på kontorpulten. For det andre er diplomatene i større grad på reisefot, enten tjenestereise eller på privat reise. Det er derfor timelig å anta at den totale «belastningen» på kontorplasser er vesentlig lavere enn antall ansatte ved stasjonen, hvilket betyr at det ligger et plassreduksjonspotensial der. «Kulturomstillingen» er ofte det største hinderet for bruk av åpne landskap. I forbindelse med flytting til nytt regjeringskvartal er det lagt opp til mer bruk av åpne, fleksible kontorlokaler. I så måte er det derfor bare et spørsmål om tid før denne omstillingen møter ansatte i UD og resten av sentraladministrasjonen.

Når det gjelder tjenesteboliger er vi usikre på om dagens systemer for dette bidrar til å ha en kostnadseffektiv drift. Eiendomsregisteret er i dag ufullstendig, noe som gjør det vanskelig å koble antall utsendte (og familiestørrelser) med størrelse på deres boliger. Ved manglende styring på dette området kan man etter hvert få en tjenesteboligportefølje som er overdimensjonert i forhold til faktiske behov. Det er imidlertid krevende å følge opp dette på et detaljnivå og ivareta en god styring av tjenesteboligene. For det første er det mye å holde styr på – og dette overlates i dag i all hovedsak til stasjonene selv. Med knapp tid for de ute prioriteres trolig ikke dette slik at man hele tiden har en «*tunet*» boligportefølje tilpasset faktisk behov. Det andre som påvirker porteføljen er hvorvidt man eier eller leier boliger. Dersom man har en boligportefølje med stor grad av eide boliger, har man i utgangspunktet mindre fleksibilitet. På den andre siden kan man i enkelte områder på sikt sikkert spare husleiekostnader dersom staten kjøper boliger og leier ut til utenrikstjenesten basert på statens husleiemodell. Et tredje aspekt som er relevant i sammenheng med tjenesteboliger er varighet på leiekontrakter. Som regel kan man få lavere pris, og også redusere administrasjon ved å ha lange kontrakter. Dette vil imidlertid ha noen av de samme negative konsekvensene som ved kjøp. I den videre prosessen i områdegjennomgangen kan det bli aktuelt å undersøke dette nærmere ved å innhente ytterligere data for å finne ut eventuelt omfang av slik overdimensjonering som er nevnt.

Det er altså en rekke hensyn å ta med hensyn til eiendomsporteføljen samlet sett. Her må man finne ordninger som balanserer administrasjonsbehovet (og dermed administrasjonskostnaden) opp mot merkostnaden på selve porteføljeforvaltningen. Seksjon for eiendomsforvaltning sitt arbeid med å standardisere, systematisere og samle en oversikt over de ulike enhetene i eiendomsregisteret er et viktig skritt i riktig retning. For å kunne ha god styring på dette feltet, og er oppdatering av Eiendomsregisteret noe vi anbefaler at utenrikstjenesten tar et «skippertak» på. Dette vil også muliggjøre flere og mer grundige analyser og vurderinger på dette området.



# Referanseliste

1. ECON. *Evaluation of the Norwegian Development Policy Administration* . 2003. ECON-Report no. 19/03.
2. Regjeringen.no. *Utestasjoner med sideakkreditering*. [Online] Februar 14, 2020. [Cited: Januar 14, 2021.] <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/sideakkreditering/id515245/>.
3. Difi. *Den norske departementsstrukturen - En gjennomgang av enkelte trekk og utfordringer ved departementenes oppgaver, arbeidsformer og organisering*. s.l. : Difi, 2002.
4. Utenriksinstruksen. *Instruks for utenrikstjenesten*. . 2002.
5. Ny strategi for departementsfellesskapet. *Gode hver for oss - Best sammen*. 2020.
6. Regjeringen.no. *Regjeringen.no*. [Online] [Cited: 12 28, 2020.] <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/sideakkreditering/id515245/>.
7. Norad - Norges bistnad som andel av BNI. *Norad*. [Online] [Cited: January 3, 2021.] <https://www.norad.no/tallenes-tale/norges-bistand-som-andel-av-bruttonasjonalinntekt/>.
8. Prop. 1 S (2018-2019). Utenriksdepartementet. *Prop. 1 S (2018-2019)*. 2018.
9. St. meld 27 (2018-2019). *Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid*.
10. St. meld nr 15 (2008-2009). *Interesser, ansvar og muligheter, Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk*.
11. Norges engasment i fredsprosesser siden 1993. *Regjeringen.no*. [Online] Oktober 22, 2019. [Cited: Januar 6, 2021.] [https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/fred-og-forsoning/innsiktsmappe/etter\\_1993/id732943/](https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/fred-og-forsoning/innsiktsmappe/etter_1993/id732943/).
12. Utenriksdepartementet. *Strategi for norsk humanitær politikk*. s.l. : DSS, 2018.
13. Statistisk sentralbyrå. Mange innvandret til arbeid og familie. [Online] 2017. [Cited: Januar 6, 2021.] <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/mange-innvandret-til-arbeid-og-familie>.
14. Utenriksdepartementet. Sikkerhetspolitikk. [Online] 2016. <https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/sikkerhetspolitikk/sikkerhetspolitikk/id86753/>.
15. Meld. St. 9 (2020-2021). *Mennesker, muligheter og norske interesser i nord*. 2020.
16. Statistisk sentralbyrå. *Konsekvenser av redusert petroleumsvirksomhet. Makroøkonomiske effekter av politiske tiltak for å redusere norsk produksjon av olje og gass*. 2020.
17. Statsministerens kontor. *Granavolden-plattformen. Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti*. 2019.
18. Meld. St. 24 (2016–2017). *Felles ansvar for felles fremtid — Bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk*.
19. Prop. 1 S (2020–2021). *Utenriksdepartementet*. 2020.
20. Utenriksdepartementet. Norge i FNs sikkerhetsråd. [Online] 2020. <https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/fn/sr2021/id2603889/>.
21. —. *Strategi 21. Virksomhetsstrategi for utenrikstjenesten 2018 – 2021*. 2017.

22. —. *UDs årshjul for disponering av driftsmidler og personell*. 2020.
23. —. *Instruks for økonomi- og virksomhetsstyring i utenriktjenesten. Fastsatt av Utenriksministeren den 1. januar 2005 med endringer senest nov 2018*. 2018. Versjon 2018.1.
24. —. *Erfaringsinnhenting fra andre lands utenriktjenester 2019/2020*. 2020.
25. —. *Morgendagens utenriktjeneste. Innspill fra aspirantkullet 2018 til utenriksråd Tore Hattrem*. 2020.
26. —. *Utenriktjenestens personalpolitiske dokument*. 2012.
27. —. *Administrativ gjennomgang av utenriksdepartementet*. 2013.
28. —. *Strategi for kompetanse, bemanning og ledelse i utenriktjenesten 2018-2021*. 2018.
29. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. *Retningslinjer for intern mobilitet for arbeidstakere innenfor det statlige tariffområdet*. 2019.
30. Utenriktjenesten. «*En effektiv og målrettet utenriktjeneste*». *Delutredning IV: Kartlegging av utenriktjenestens arbeid for andre departementer og samfunnsaktører, samt for enkeltindivider gjennom konsulære tjenester*. 2016.
31. Utenriksdepartementet. *EU/EØS-håndboken*. 2016.
32. Agenda Kaupang. *Evaluering av UD's knutepunktorganisering*. 2020.
33. St.meld. nr. 21 (2003-2004). *Styringsforhold på utlendingsfeltet*. 2004.
34. Justis- og beredskapsdepartementet. *Instruks for Justis- og beredskapsdepartementets spesialutsendinger for utlendingsaker*. 2018.
35. Meld. St. 19 (2012–2013). *Regjeringens internasjonale kulturinnsats*. 2013.
36. Nærings- og fiskeridepartementet. *Verda som marknad - Regjeringa sin strategi for eksport og internasjonalisering*. 2017.
37. Oslo Economics, PwC. *Områdegjennomgang av næringsfremme i utlandet*. 2018.
38. Deloitte, Menon Economics og Oxford Research. *Helhetlig anbefaling om innretning og organisering av det næringsrettede virkemiddelapparatet*. s.l. : Deloitte, 2019.
39. Utenriksdepartementet. *Hva EØS-avtalen omfatter*. [Online] 2015. <https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/eos1/hva-avtalen-omfatter/id685024/>.
40. Europalov. *Om Schengen-samarbeidet*. [Online] 2021. <https://www.europalov.no/laer-mer/schengen>.
41. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. *Effektiv forvaltning av EU/EØS-arbeidet. Kunnskapsgrunnlag for nytt digitalt fagsystem – EØS 2.0*. 2020.
42. Lee G. Bolman og Terrence E. Deal. *Reframing Organizations. Artistry, Choice, and Leadership*. s.l. : John Wiley & Sons, Inc., 2013.
43. Utenriksdepartementet. *Reform av organiseringen av tilskuddsforvaltningen. Reform 2019 - fase 2. Rapport fra prosjektgruppen*. 2019.
44. —. *Overordnet tilnærming til felles administrative tjenester*. 2020.
45. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. *Kunder av DFØ*. [Online] <https://dfo.no/kundesider/kunder-av-dfo>.

46. Utenriksdepartementet. *Strategisk dialog UD – DSS. Fellestjenester. Videre oppfølging*. 2020.
47. —. *Håndbok om loalt ansattes lønns- og arbeidsvilkår*.
48. —. *Økt bruk av lokalt ansatte i uteapparatet. Strategi 2013 – Kap. 5 Medarbeiderne i fokus*. 2012.
49. Prop. 11 L (2014–2015). *Lov om utenrikstjenesten (utenrikstjenesteloven)*. 2014.
50. Utenriksdepartementet. Nasjonale eksperter. [Online] 2020. <https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/eos1/nasjonale-eksperter/id528039/>.
51. Direktoratet for forvaltning og IKT. *Noregs nasjonale ekspertar i Kommisjonen - Ein ressurs for Noreg, eller berre for EU?* 2012.
52. Utenriksdepartementet. *Konsulærhåndboken*. 2017.
53. Meld. St. 12 (2010–2011). *Bistand til nordmenn i utlandet*.
54. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. *Tildelingsbrev 2020 Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon*. 2019.
55. Utenriksdepartementet. *Norge i Europa. Regjeringens strategi for samarbeidet med EU 2018-2021*. 2018.
56. —. *Norge i Europa 2020. Regjeringens arbeidsprogram for samarbeidet med EU*. 2020.
57. Regjeringen.no. *Om Team Norway*. [Online] Februar 25, 2020. [Cited: Januar 9, 2021.] <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/internasjonalt-narings-samarbeid-og-eksport/team-norway/om-team-norway/id2344659/>.
58. Meld. St. 8 (2018–2019). *Kulturens kraft — Kulturpolitikk for framtida*. 2018.
59. Utenriksdepartementet. *Instruks om mottak av visum- og oppholdssøknader ved knutepunktorganisering*. 2020.
60. NOU 2020:8. *Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2020. Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene*. 2020.
61. Direktoratet for forvaltning og IKT. *Merverdi eller unødig omvei? Om direktoratenes rolle i gjennomføring av nasjonal politikk*. 2013. Rapport 2013:11.
62. Norwegian Literature Abroad. *Norwegian Arts Abroad*. [Online] [Cited: Januar 9, 2021.] <https://norla.no/nb/om-norla/norwegian-arts-abroad>.

# Vedlegg

# A1 Oversikt over stasjoner

## Ambassader

Oversikten under viser Norges ambassader per 26. januar 2021.

### Afrika (17)

Algerie	Alger Ambassade
Angola	Luanda Ambassade
Egypt	Cairo Ambassade
Etiopia	Addis Abeba Ambassade
Ghana	Accra Ambassade
Kenya	Nairobi Ambassade
Kongo	Kinshasa Ambasadeseksjon
Malawi	Lilongwe Ambassade
Mali	Bamako Ambassade
Marokko	Rabat Ambassade
Mozambique	Maputo Ambassade
Nigeria	Abuja Ambassade
Sudan	Khartoum Ambassade
Sør-Afrika	Pretoria Ambassade
Sør-Sudan	Juba Ambassade
Tanzania	Dar Es Salaam Ambassade
Uganda	Kampala Ambassade

### Amerika (8)

Argentina	Buenos Aires Ambassade
Brasil	Brasilia Ambassade
Canada	Ottawa Ambassade
Chile	Santiago De Chile Ambassade
Colombia	Bogotá Ambassade
Cuba	Havanna Ambassade
Mexico	Mexico City Ambassade
USA	Washington D.C. Ambassade

### Asia (24)

Afghanistan	Kabul Ambassade
Bangladesh	Dhaka Ambassade
Filippinene	Manila Ambassade
For. Arab.Emir.	Abu Dhabi Ambassade
Georgia	Tbilisi Ambassade
India	New Delhi Ambassade
Indonesia	Jakarta Ambassade
Iran	Teheran Ambassade
Israel	Tel Aviv Ambassade
Japan	Tokyo Ambassade
Jordan	Amman Ambassade
Kina	Beijing Ambassade
Libanon	Beirut Ambassade
Malaysia	Kuala Lumpur Ambassade
Myanmar	Yangon Ambassade

Nepal	Kathmandu Ambassade
Pakistan	Islamabad Ambassade
Saudi-Arabia	Riyadh Ambassade
Singapore	Singapore Ambassade
Sri Lanka	Colombo Ambassade
Sør-Korea	Seoul Ambassade
Thailand	Bangkok Ambassade
Tyrkia	Ankara Ambassade
Vietnam	Hanoi Ambassade

### Europa (30)

Belgia	Brussel (Bruxelles) Ambassade
Bosnia-Herzegovina	Sarajevo Ambassade
Danmark	København Ambassade
Estland	Tallinn Ambassade
Finland	Helsingfors Ambassade
Frankrike	Paris Ambassade
Hellas	Aten Ambassade
Irland	Dublin Ambassade
Island	Reykjavik Ambassade
Italia	Roma Ambassade
Kosovo	Prishtina Ambassade
Kroatia	Zagreb Ambassade
Latvia	Riga Ambassade
Litauen	Vilnius Ambassade
Nederland	Haag Ambassade
Polen	Warszawa Ambassade
Portugal	Lisboa Ambassade
Romania	Bucuresti Ambassade
Russland	Moskva Ambassade
Serbia	Beograd Ambassade
Slovakia	Bratislava Ambassade
Spania	Madrid Ambassade
Storbritannia Og Nord-Irland	London Ambassade
Sveits	Bern Ambassade
Sverige	Stockholm Ambassade
Tsjekkia	Praha Ambassade
Tyskland	Berlin Ambassade
Ukraina	Kyiv Ambassade
Ungarn	Budapest Ambassade
Østerrike	Wien Ambassade

### Oseania (1)

Australia	Canberra Ambassade
-----------	--------------------

## Generalkonsulater, delegasjoner og andre stasjoner

Oversikten under viser Norges generalkonsulater, delegasjoner og andre stasjoner per 26. januar 2021.

### Generalkonsulater (9)

Brasil	Rio De Janeiro
USA	Houston
USA	New York
USA	San Francisco
India	Mumbai
Kina	Guangzhou
Kina	Shanghai
Russland	Murmansk
Russland	St. Petersburg

### Andre stasjoner (2)

Madagaskar	Antananarivo ambassadeseksjon
Palestina	Al Ram representasjonskontor

### Delegasjoner (10)

Norges faste delegasjon til Den Afrikanske Union (Addis Abeba)
Norges faste delegasjon til FN (New York)
Norges faste delegasjon til EU (Brussel)
Norges faste delegasjon til NATO (Brussel)
Norges faste delegasjon til OECD Og Unesco (Paris)
Norges faste delegasjon til Europarådet (Strasbourg)
Norges faste delegasjon til FN-organisasjonene FAO, WFP Og Ifad (Roma)
Norges faste delegasjon til FN (Geneve)
Norges faste delegasjon til WTO/EFTA (Geneve)
Norges faste delegasjon til OSSE (Wien)

## A2 Sideakkrediteringer

Land	Hovedstad	Dekket av	Hovedstad
<b>Albania</b>	Tirana	Kosovo	Pristina
<b>Andorra</b>	Andorra	Spania	Madrid
<b>Antigua og Barbuda</b>	Saint John's	Cuba	Havanna
<b>Armenia</b>	Jerevan	Russland	Moskva
<b>Aserbajdsjan</b>	Baku	Tyrkia	Ankara
<b>Bahamas</b>	Nassau	Cuba	Havanna
<b>Bahrain</b>	Manama	Saudi-Arabia	Riyadh
<b>Barbados</b>	Bridgetown	Cuba	Havanna
<b>Belize</b>	Belmopan	Mexico	Mexico by
<b>Benin</b>	Porto Novo	Nigeria	Abuja
<b>Bhutan</b>	Thimphu	India	New Delhi
<b>Bolivia</b>	La Paz	Argentina	Buenos Aires
<b>Botswana</b>	Gaborone	Sør-Afrika	Pretoria
<b>Brunei</b>	Bandarseri Begawan	Malaysia	Kuala Lumpur
<b>Bulgaria</b>	Sofia	Romania	Bucuresti
<b>Burkina Faso</b>	Ouagadougou	Mali	Bamako
<b>Burundi</b>	Bujumbura	Uganda	Kampala
<b>Cook Islands</b>	Avarua	Australia	Canberra
<b>Costa Rica</b>	San Jose	Mexico	Mexico by
<b>Den demokratiske republikken Kongo</b>	Kinshasa	Angola	Luanda
<b>Den sentral-afrikanske republikk</b>	Bangui	Sudan	Khartoum
<b>Djibouti</b>	Djibouti	Etiopia	Addis Abeba
<b>Dominica</b>	Roseau	Cuba	Havanna
<b>Dominikanske Republikk</b>	Santo Domingo	Cuba	Havanna
<b>Ecuador</b>	Quito	Colombia	Bogotá
<b>El Salvador</b>	San Salvador	Mexico	Mexico by
<b>Ekvatorial-Guinea</b>	Malabo	Angola	Luanda
<b>Elfenbenskysten</b>	Yamoussoukro	Ghana	Accra
<b>Eritrea</b>	Asmara	Sudan	Khartoum
<b>Eswatini</b>	Mbabane	Mosambik	Maputo
<b>Fiji</b>	Suva	Australia	Canberra
<b>Gabon</b>	Libreville	Angola	Luanda
<b>Gambia</b>	Banjul	Ghana	Accra
<b>Grenada</b>	St. George's	Cuba	Havanna
<b>Guatemala</b>	Guatemala by	Mexico	Mexico by
<b>Guinea</b>	Conakry	Ghana	Accra
<b>Guinea-Bissau</b>	Bissau	Portugal	Lisboa
<b>Guyana</b>	Georgetown	Brasil	Brasilia
<b>Haiti</b>	Port-au-Prince	Cuba	Havanna
<b>Honduras</b>	Tegucigalpa	Mexico	Mexico by
<b>Hviterussland</b>	Minsk	Litauen	Vilnius
<b>Irak</b>	Bagdad	Jordan	Amman
<b>Jamaica</b>	Kingston	Cuba	Havanna
<b>Jemen</b>	Sanaa	Saudi-Arabia	Riyadh
<b>Kambodsja</b>	Pnom Penh	Thailand	Bangkok
<b>Kamerun</b>	Yaoundé	Nigeria	Abuja
<b>Kapp Verde</b>	Praia	Portugal	Lisboa
<b>Kasakhstan</b>	Astana	Hjemmebasertambassadør	Oslo
<b>Kirgisistan</b>	Bisjkek	Hjemmebasert	Oslo
<b>Kongo</b>	Brazzaville	Angola	Luanda
<b>Kuwait</b>	Kuwait	Forente arabiske emirater	Abu Dhabi
<b>Kypros</b>	Nikosia	Hellas	Aten
<b>Laos</b>	Vientiane	Vietnam	Hanoi

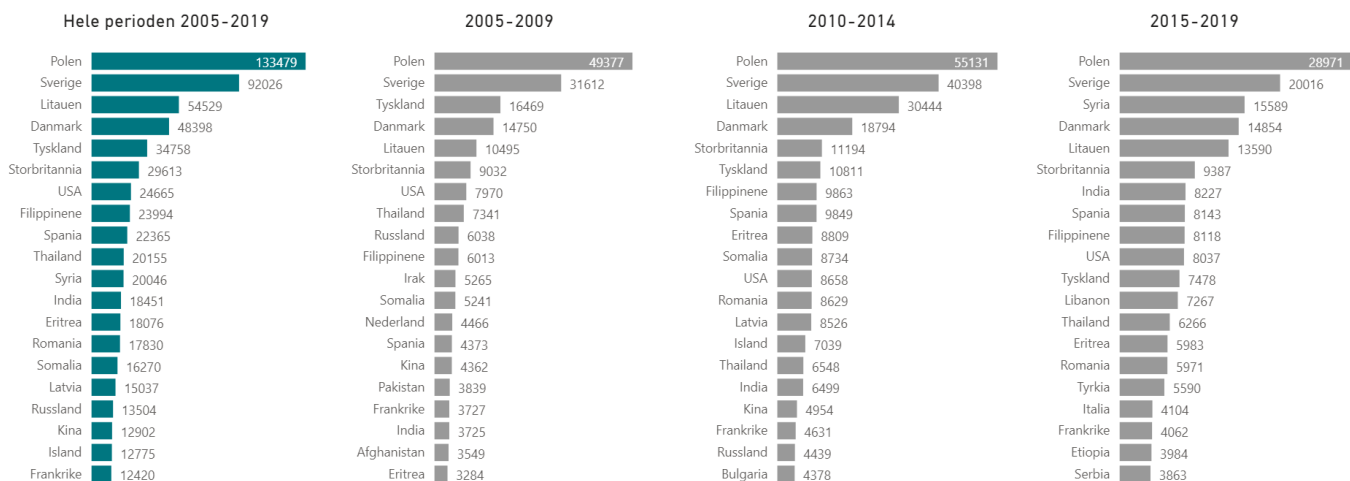


Lesotho	Maseru	Sør-Afrika	Pretoria
Liberia	Monrovia	Ghana	Accra
Libya	Tripoli	Egypt	Kairo
Liechtenstein	Vaduz	Sveits	Bern
Luxembourg	Luxembourg	Nederland	Haag
Madagaskar	Antananarivo	Sør-Afrika	Pretoria
Maldivene	Male	Sri Lanka	Colombo
Malta	Valetta	Italia	Roma
Marshalløyene	Majuro	Japan	Tokyo
Mauretania	Nouakchott	Mali	Bamako
Mauritius	Port Louis	Mosambik	Maputo
Moldova	Chisinau	Romania	Bucuresti
Monaco	Monaco	Frankrike	Paris
Mongolia	Ulaanbaatar	Kina	Beijing
Montenegro	Podgorica	Serbia	Beograd
Namibia	Windhoek	Sør-Afrika	Pretoria
New Zealand	Wellington	Australia	Canberra
Nicaragua	Managua	Mexico	Mexico by
Niger	Niamey	Mali	Bamako
Nord-Korea	Pyongyang	Sør-Korea	Seoul
Nord-Makedonia	Skopje	Serbia	Beograd
Oman	Muskat	Saudi-Arabia	Riyadh
Palau	Ngerulmud	Filippinene	Manila
Panama	Panama	Colombia	Bogotá
Papua Ny Guinea	Port Moresby	Australia	Canberra
Paraguay	Asuncion	Argentina	Buenos Aires
Peru	Lima	Chile	Santiago
Qatar	Doha	Forente	Abu Dhabi
Rwanda	Kigali	Uganda	Kampala
Saint Kitts og Nevis	Basseterre	Cuba	Havanna
Saint Lucia	Castries	Cuba	Havanna
Saint Vincent og Grenadinene	Kingstown	Cuba	Havanna
Salomonøyene	Honiara	Australia	Canberra
San Marino	San Marino	Italia	Roma
Sao Tome og Principe	Sao Tome	Angola	Luanda
Senegal	Dakar	Ghana	Accra
Seychellene	Victoria	Kenya	Nairobi
Sierra Leone	Freetown	Ghana	Accra
Slovenia	Ljubljana	Ungarn	Budapest
Somalia	Mogadishu	Kenya	Nairobi
Surinam	Paramaribo	Brasil	Brasilia
Tadsjikistan	Dusjanbe	Hjemmebasert	Oslo
Togo	Lomé	Nigeria	Abuja
Tonga	Nuku'alofa	Australia	Canberra
Trinidad og Tobago	Port of Spain	Cuba	Havanna
Tsjad	N'Djamena	Mali	Bamako
Tunisia	Tunis	Algeri	Alger
Turkmenistan	Asjkhabad	Hjemmebasert	Oslo
Tuvalu	Funafuti	Australia	Canberra
Uruguay	Montevideo	Argentina	Buenos Aires
Usbekistan	Tasjkent	Hjemmebasert	Oslo
Vatikanstaten	Vatikanstaten	Sveits	Bern
Venezuela	Caracas	Colombia	Bogotá
Zambia	Lusaka	Malawi	Lilongwe
Zimbabwe	Harare	Sør-Afrika	Pretoria
Øst-Timor	Dili	Indonesia	Jakarta

# A3 Norske interesser – flere tall

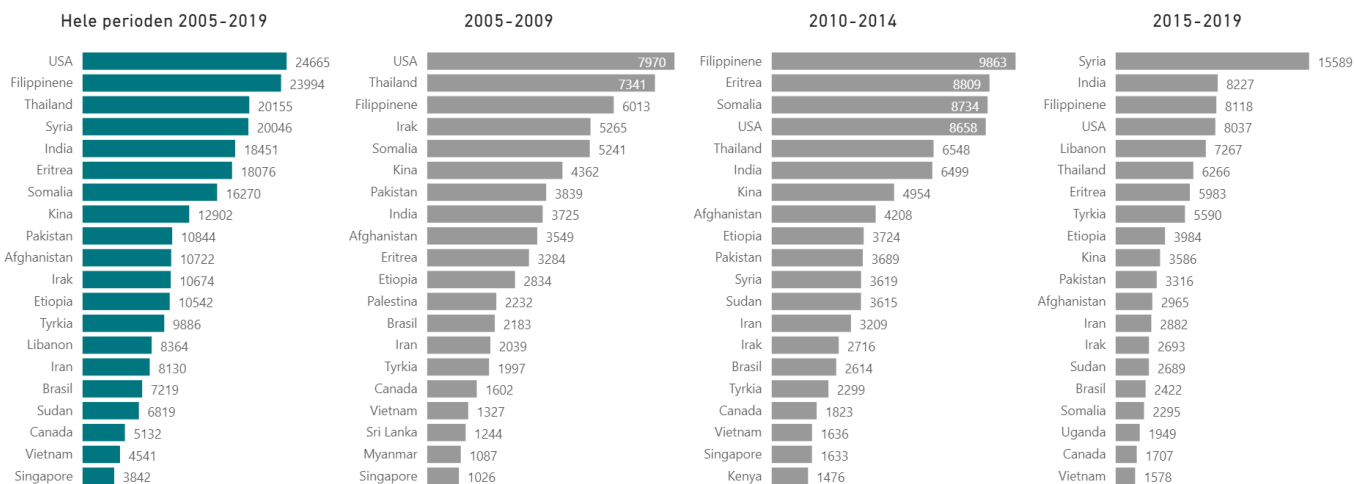
## Innvandring til Norge

Figuren nedenfor viser de 20 landene med flest innvandrere til Norge for hver 5-årsperiode fra 2005-2019. De topp 20 landene utgjør ca. to tredjedeler av all innvandring i alle tre periodene (66-72 prosent). Innvandrere med uoppgitt landbakgrunn er trukket ut fra topp 20-listene, men inngår i andelsberegningen.



Figur 42: De 20 landene med mest innvandring til Norge per femårsperiode fra 2005-2019. Kilde: SSB, tabell 10677

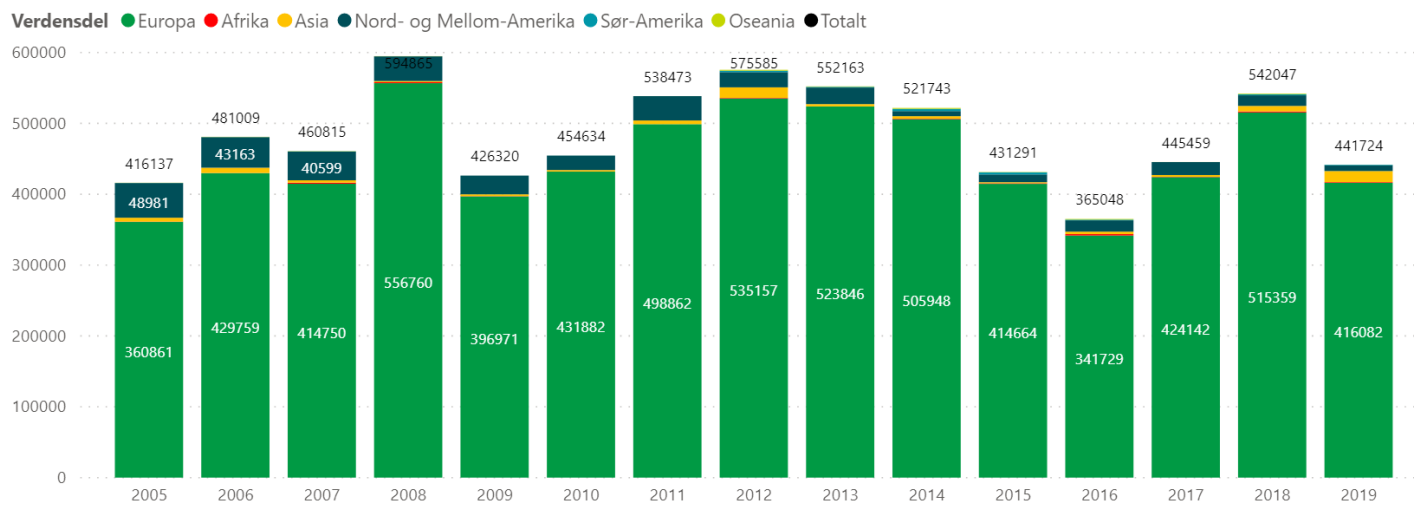
Figuren nedenfor viser samme oversikt, men hvor de europeiske landene er trukket ut. De 20 landene i hver periode, utgjør mellom 71-75 prosent av all ikke-europeisk innvandring i den respektive perioden. Innvandrere med uoppgitt landbakgrunn er trukket ut fra topp 20-listene, men inngår i andelsberegningen, hvilket gir noe feilgrunnlag for anslaget.



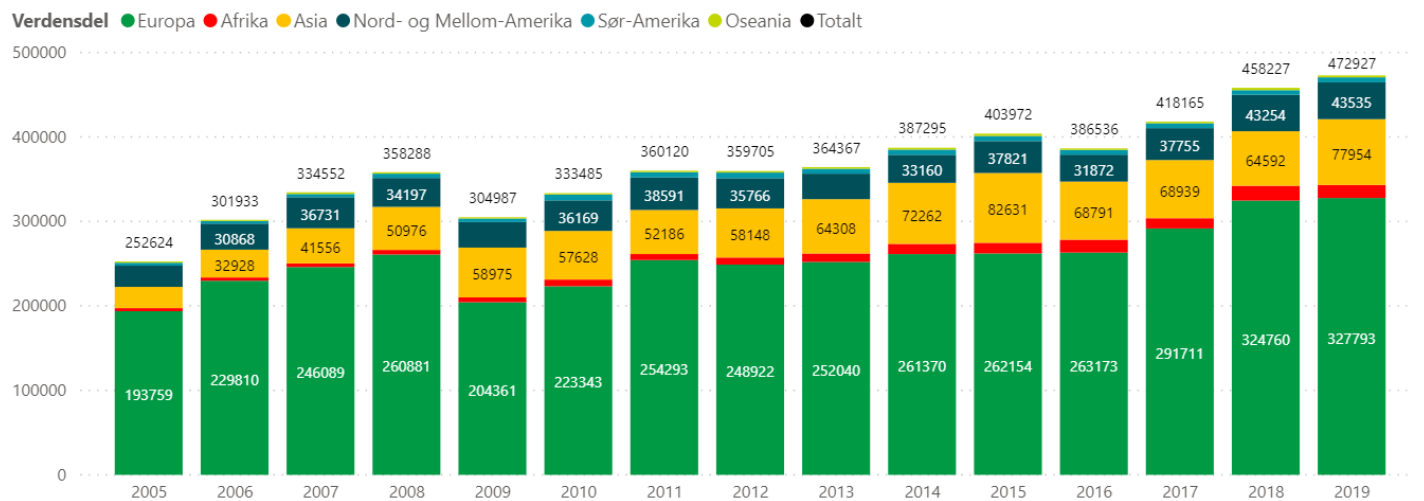
Figur 43: De 20 ikke-europeiske landene med mest innvandring til Norge per femårsperiode fra 2005-2019. Kilde: SSB, tabell 10677

## Norsk eksport og import

Figuren nedenfor viser norsk eksport av råolje, naturgass, kondensater, skip og oljeplattformer fordelt på verdensdeler.

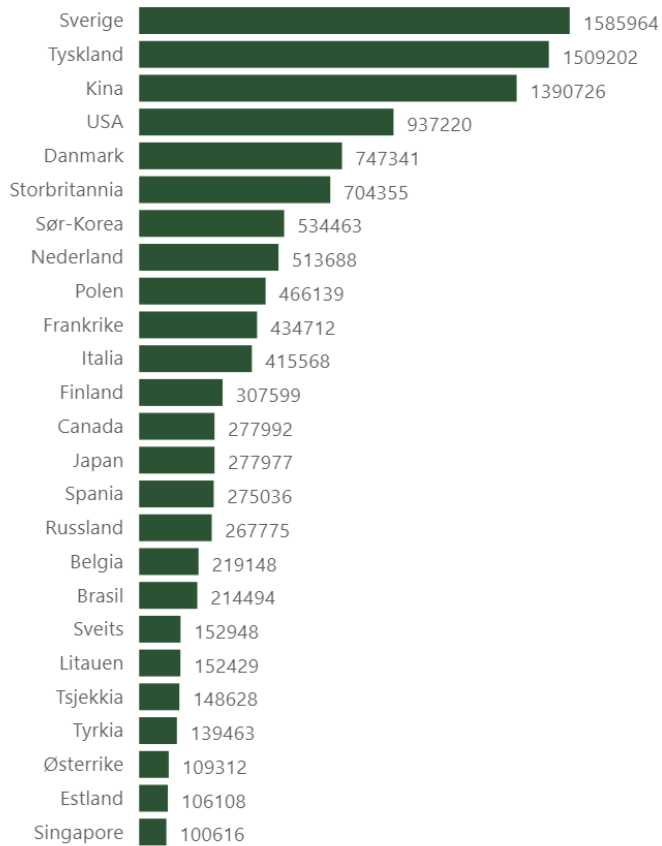


Figur 44: Eksport av råolje, naturgass, kondensater, skip og plattformer i perioden 2005-2019. Tall i millioner kroner. Kilde: SSB, tabell 08804

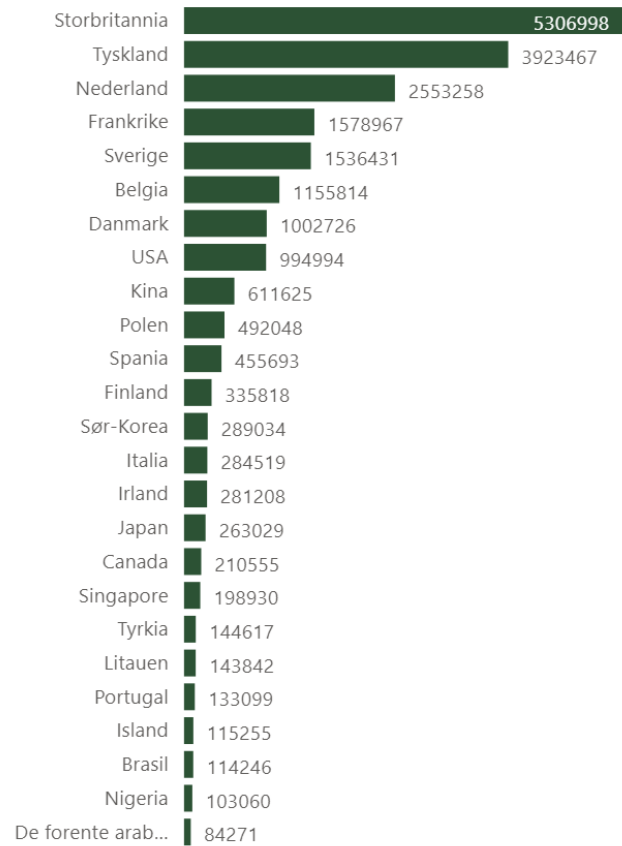


Figur 45: Fastlandseksport i perioden 2005-2019. Tall i millioner kroner. Kilde: SSB, tabell 08804

### Import 2015-2019



### Eksport 2015-2019



Figur 46: Topp 25 import- og eksportland i perioden 2015-2019. Tall i millioner kroner. Kilde: SSB, tabell 08804

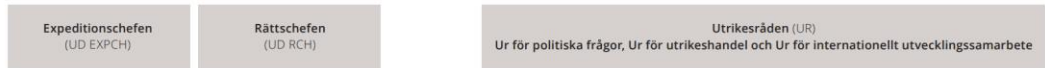
# A4 Organisasjonskart for andre lands UD-er

## Det svenske Utenriksdepartementet

### DEN POLITISKA LEDNINGEN



### CHEFSTJÄNSTEMÅN



### GEOGRAFISKA ENHETER



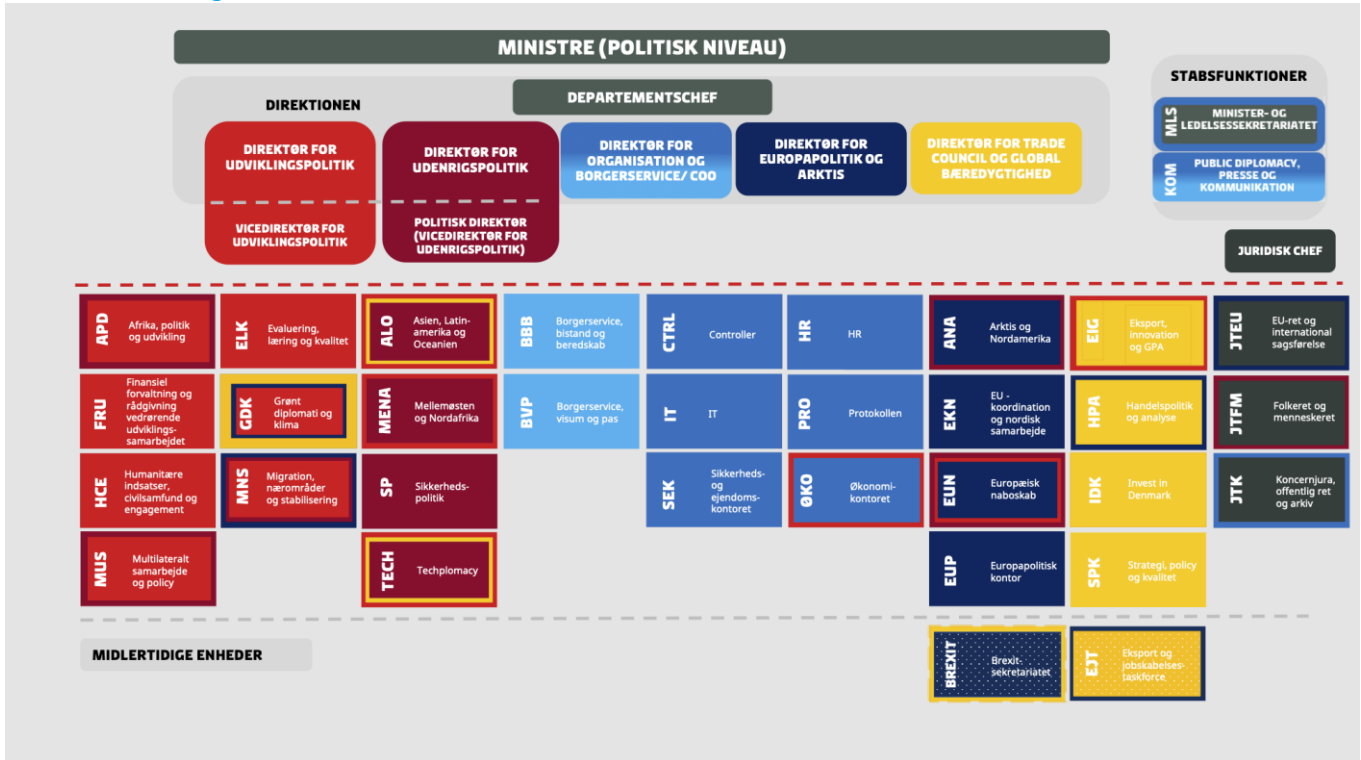
### FUNKTIONELLA ENHETER



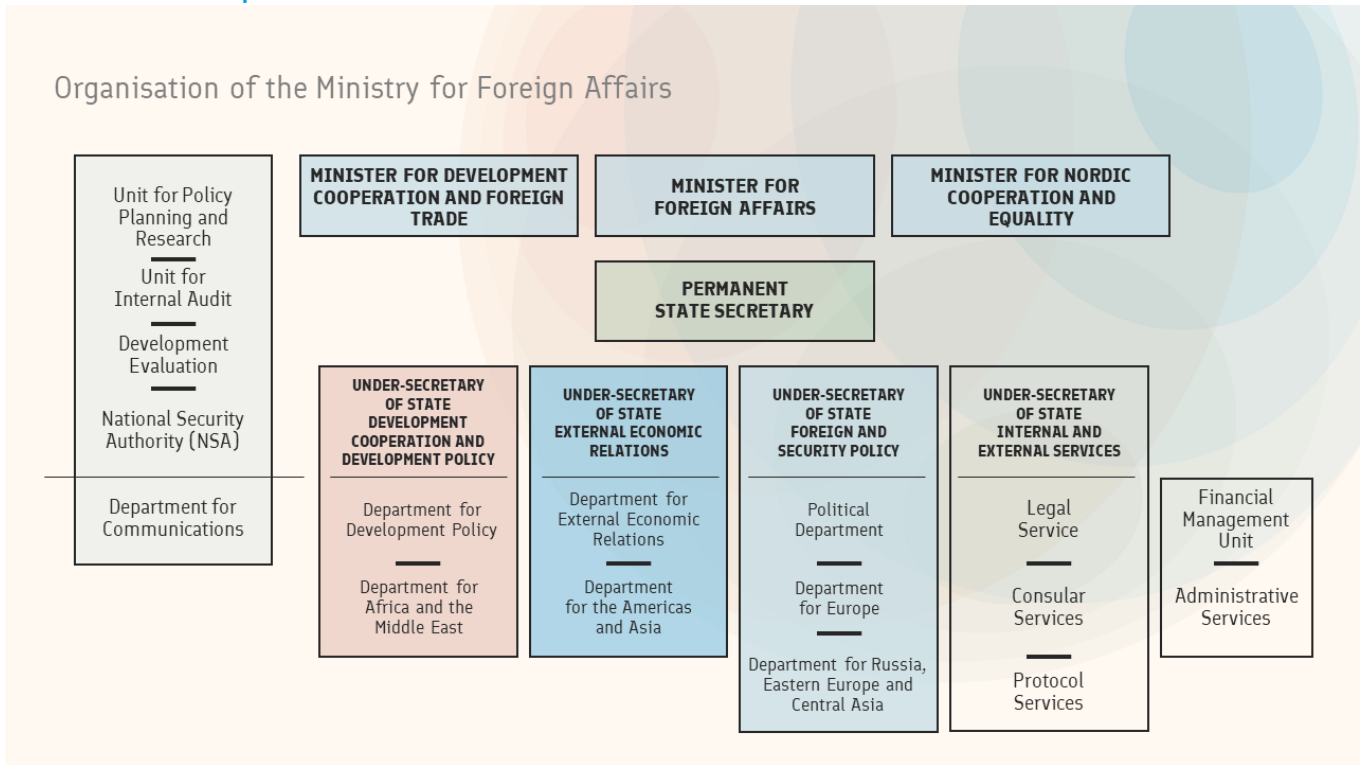
### VERKSAMHETSSTÖD



## Det danske Udenrigsministeriet

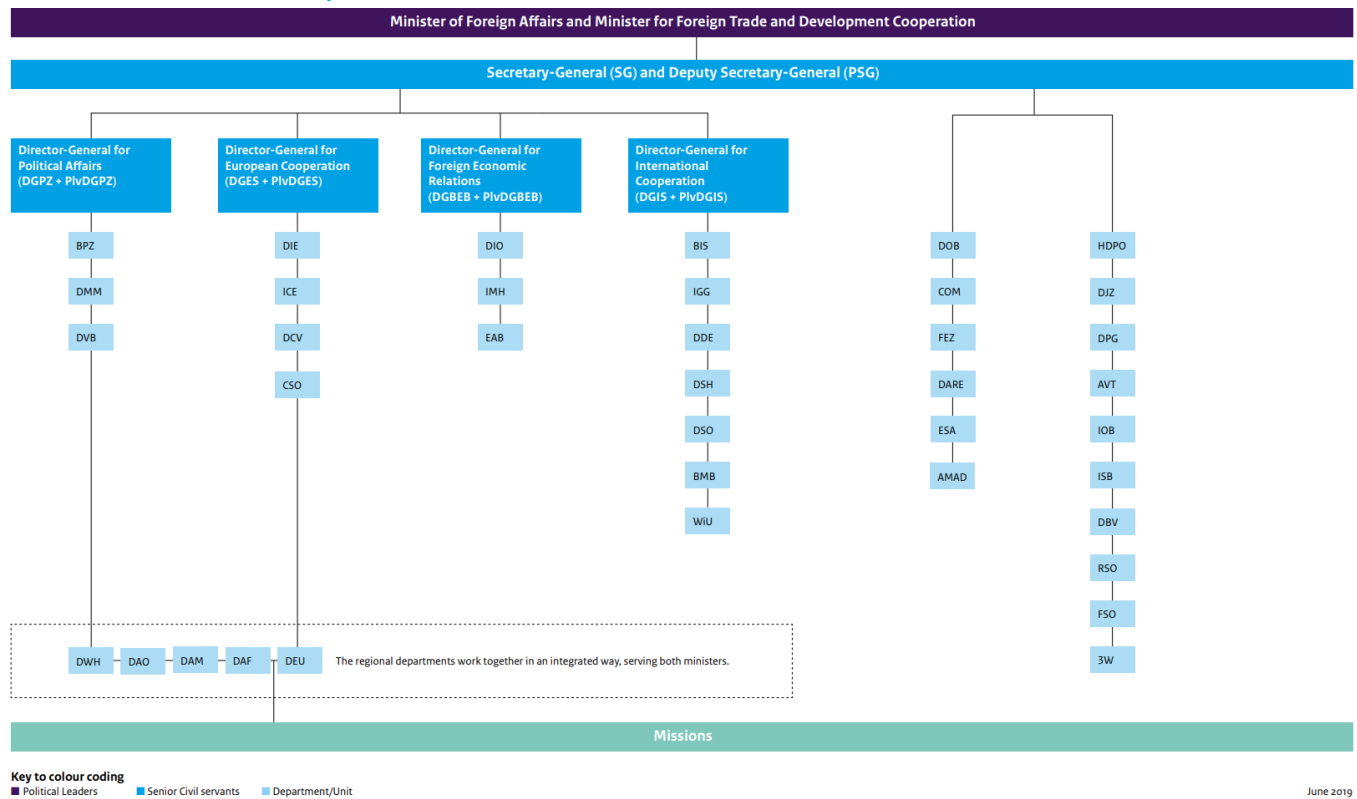


## Det finske utenriksdepartementet



Figur 47: Finsk UD - overordnet organisasjonskart. Kilde: <https://um.fi/ministry>

## Det nederlandske utenriksdepartementet



# A5 Oversikt over gjennomførte intervjuer i fase 1a

Enhet	Rolle	Type intervju
<b>Administrativ departementsledelse UD</b>		
Administrativ ledelse	Utenriksråd	Individuelt intervju
Administrativ ledelse	Ass. utenriksråd	Individuelt intervju
Administrativ ledelse	Ass. utenriksråd utviklingspolitikk	Individuelt intervju
Avd. for Europa og handel	Ekspedisjonssjef	Individuelt intervju
Avd. for sikkerhetspolitikk og nordområdene	Ekspedisjonssjef	Individuelt intervju
Regionavdelingen	Ekspedisjonssjef	Individuelt intervju
Multilateral avdeling	Ekspedisjonssjef	Individuelt intervju
Avdeling for bærekraftig utvikling	Ekspedisjonssjef	Individuelt intervju
Rettsavdelingen	Ekspedisjonssjef	Individuelt intervju
Avd. for kultur, næringsfremme og protokoll	Ekspedisjonssjef	Individuelt intervju
Avdeling for kompetanse og ressurser	Ekspedisjonssjef	Individuelt intervju
Serviceavdelingen	Ekspedisjonssjef	Individuelt intervju
Sentral kontrollenhet	Kontrolldirektør	Individuelt intervju
Kommunikasjonssenheten	Kommunikasjonssjef	Individuelt intervju
Hovedverneombud	HVO	Individuelt intervju
<b>Utvalgte seksjoner, utenriksstasjoner og enheter i UD</b>		
EU-delegasjonen	Ambassadør	Individuelt intervju
Berlin	Ambassadør	Individuelt intervju
Dar es Salaam	Ambassadør	Individuelt intervju
EØS-seksjonen	Seksjonsleder	Individuelt intervju
Seksjon for sikkerhetspolitikk og Nord Amerika	Seksjonsleder	Individuelt intervju
Seksjon for Latin-Amerika og Karibia	Seksjonsleder	Gruppeintervju
Seksjon for Midtøsten og Nord-Afrika	Seksjonsleder	
Seksjon for Øst-Asia og Oseania	Seksjonsleder	
Seksjon for sørlige og sentrale Afrika	Seksjonsleder	
Seksjon for FN politikk	Seksjonsleder	Gruppeintervju
Seksjon for menneskerettigheter, demokrati og likestilling	Seksjonsleder	
Seksjon for energi, klima og matsikkerhet	Seksjonsleder	Gruppeintervju
Seksjon for partnerskap, godt styresett og utviklingsfinansiering	Seksjonsleder	
Seksjon for helse, utdanning og inkl. av sårbare grupper	Seksjonsleder	
Seksjon for hav og næringsutvikling		
Seksjon for EØS og handelsrett	Seksjonsleder	Individuelt intervju
Seksjon for kultur og næringsfremme	Seksjonsleder	Individuelt intervju
Personalseksjonen	Seksjonsleder	Individuelt intervju og gruppeintervju
Økonomiseksjonen	Seksjonsleder	
Utenrikstjenestens kompetansesenter	Seksjonsleder	
Organisasjonsutviklingsseksjonen	Seksjonsleder	
Administrativ enhet	Fagdirektør	Gruppeintervju
Seksjon for eiendomsforvaltning	Seksjonsleder	
Seksjon for konsulære saker	Seksjonsleder	Individuelt intervju
Seksjon for utlendingsfeltet	Seksjonsleder	Individuelt intervju
UD 2025	Koordinator UD 2025	Individuelt intervju
<b>Fagdepartementer</b>		
Finansdepartementet	Representanter fra Økonomiavdelingen (Seksjon for internasjonal økonomi)	Gruppeintervju
Forsvarsdepartementet	Representanter fra ulike fagavdelinger i departementet	Gruppeintervju
Justis- og beredskapsdepartementet	Representanter fra ulike fagavdelinger i departementet. Eget intervju med Innvandringsavdelingen	Gruppeintervju



Klima- og miljødepartementet	Representanter fra ulike fagavdelinger i departementet	Gruppeintervju
Kommunal- og moderniseringsdepartementet	Representanter fra ulike fagavdelinger i departementet	Gruppeintervju
Kulturdepartementet	Representanter fra ulike fagavdelinger i departementet	Gruppeintervju
Nærings- og fiskeridepartementet	Handelspolitisk avdeling	Gruppeintervju
Olje- og energidepartementet	Representanter fra ulike fagavdelinger i departementet	Gruppeintervju
Statsministerens kontor	Internasjonal avdeling	Individuelt intervju

## A6 Metode for rensing av data tilknyttet respondenters aktiviteter og tidsbruk

For den delen av undersøkelsen som kartlegger tidsbruk og aktiviteter er det gjennomført en rensing av resultatene fra spørreundersøkelsen Hensikten med dette har vært å fjerne feilkilder og besvarelser der det er stort avvik internt i besvarelsen ved summering av antall arbeidstimer per uke.

Respondenters data tilknyttet aktiviteter og tidsbruk er tatt ut fra datagrunnlaget dersom en av følgende kriterier er oppfylt:

- Timene oppført på alle oppgavelinjene summert totalt = 0
- Timer summert på alle oppgavelinjene totalt > 80 og feilmargin større enn 10%
- Timer summert på alle oppgavelinjene totalt < Timer oppgitt i øverste felt for totalt antall timer i løpet av en uke, og feilmargin større enn 10%

$$\text{Feilmargin} = (\text{Timer summert} - \text{antall oppgitte timer på øverste linje}) / (\text{Antall oppgitte timer på øverste linje})$$

Resultatene av datarensingen fordelte seg slik:

Ansattkategori	Opprinnelig utvalg	Andel som fjernes fra utvalget	Utvalgsstørrelse etter rensing
Totalt utenriksstasjoner	946	8 %	407
Utsendte medarbeidere	442	19 %	410
Lokalt ansatte	504	14 %	817
UD hjemme	445	9 %	405

## A7 Beskrivelse av departementenes internasjonale virksomhet

I dette vedlegget beskrives samtlige departementer og SMKs internasjonale virksomhet, grensesnitt mot og samarbeid med utenriktjenesten. Det gis også et anslag for ressursbruk på internasjonal virksomhet i departementene, fordelt på avdelinger og seksjoner. Omtalen er konsentrert om det enkelte departementets internasjonale aktivitet slik det ser ut fra departementets side. Beskrivelsen under det enkelte departement gir slik ikke det fulle bildet av samarbeid og ansvarsdeling mellom UD og det enkelte departement i internasjonale saker. For å unngå gjentakelser er den mer generelle ansvarsdelingen mellom fagdepartementene og UD i stedet beskrevet samlet i kapittel 5.5 og 5.6.

Av denne grunn vil heller ikke beskrivelsene av EU/EØS-arbeidet under det enkelte departement gi det fulle bildet av norske myndigheters arbeid overfor EU. Det bærende prinsippet for EU/EØS-arbeidet er at utenriksministeren har det konstitusjonelle ansvaret for internasjonale avtaler, noe som innebærer et overordnet ansvar for at EØS- og Schengen-samarbeidet fungerer som fastlagt i de respektive avtalene. Det betyr blant annet at UD er ansvarlig for at EØS-avtalen fungerer etter hensikten, for innlemmelse av nye rettsakter i EØS-avtalen, forhandlinger med EU og koordinering av fellesdepartementale strukturer (f.eks. koordineringsutvalget). UD har videre ansvar for å ivareta helheten i norsk europapolitikk gjennom å koordinere, gi råd og bidra til framdrift. Det konstitusjonelle ansvaret for de enkelte saker ligger hos ansvarlig statsråd i det respektive fagdepartement. Fagstatsrådene er konstitusjonelt ansvarlig for sine fagområder, herunder identifisering av ny regelverksutvikling i EU, deltagelse i ekspertgrupper og gjennomføring av rettsaktene i norsk rett etter at de er innlemmet i EØS-avtalen (f.eks. ved lov- eller forskriftsendring) [31]. Strukturene for dette arbeidet og ansvarsdelingen mellom UD og fagdepartementene i EØS-arbeidet er beskrevet samlet i kapittel 5.8.

### Statsministerens kontor

Statsministerens kontor (SMK) bistår statsministeren i å lede og samordne arbeidet i regjeringen. SMK har en Internasjonal avdeling som bistår statsministeren og regjeringsråden i alle saker av internasjonal karakter. Avdelingen har seks medarbeidere.

I forbindelse med behandlingen av utenrikspolitiske spørsmål i regjeringen, samarbeider SMK med Utenriksdepartementet på samme måte som med øvrige departementer. For eksempel vil kontoret veilede UD om praktiseringen av retningslinjer for saker til regjeringskonferanse og statsråd, og ellers ha løpende kontakt om viktige saker som er under behandling. Dette skjer i hovedsak gjennom kontakt mellom kontorets avdelinger og avdelingene i Utenriksdepartementet og vil i liten grad skje ved direkte kontakt med utenriksstasjonene.

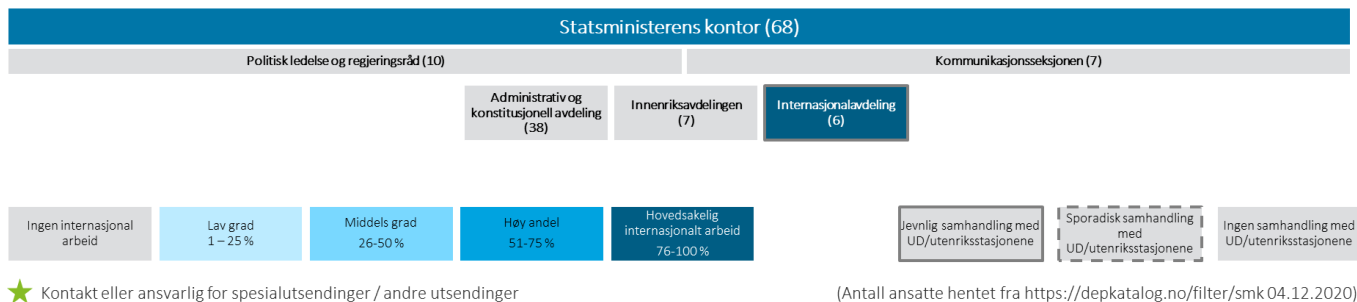
SMK har et ansvar for å medvirke til at statsministerens beslutningsgrunnlag i utenriks- og sikkerhetspolitiske spørsmål til enhver tid er best mulig, holde politisk ledelse orientert og gir råd/analyser om de viktigste spørsmålene. I den forbindelse vil rapportering fra utenriksstasjonene være en viktig kilde, i tillegg til muntlig kontakt med avdelingsledelsen eller seksjonene i departementet. SMK bruker utenriktjenestens kompetanse aktivt inn i vurderinger av spørsmål som er viktige for statsministeren. Kontoret ønsker i størst mulig grad å basere seg på den kompetansen som finnes i sentralforvaltningen heller enn å bygge opp egen dupliserende kompetanse i egen organisasjon. Dette gjelder også for utenrikspolitiske spørsmål, og det er derfor viktig å utnytte kompetanse fra utenriktjenesten best mulig inn i beslutningsunderlag for statsministeren.

Internasjonal avdeling ved SMK har ansvaret for tilretteleggelse og gjennomføring av statsministerens reiser og deltagelse ved møter og konferanser i utlandet. Avdelingen har også ansvaret for forberedelse av møter med statsministeren ved høynivåbesøk fra utlandet. Statsministerens internasjonale virksomhet dekker hele bredden av norsk utenrikspolitikk. Arbeidet kan dermed berøre alle deler av norsk utenriktjeneste, men fordelingen mellom land/regioner vil normalt gjenspeile Norges utenrikspolitiske prioriteringer forøvrig.

Koordineringen og håndteringen av statsministerens internasjonale virksomhet krever innspill fra samtlige av fagavdelingene i UD. Dette innebærer både muntlig og skriftlig kontakt. I tilfeller der statsministeren har tatt et særlig internasjonalt initiativ som inkluderer statsministerens personlige engasjement og ledelse, vil oppfølgingen av dette måtte legges til et departement og da normalt til Utenriksdepartementet. SMK bestiller også materiale fra UD på det utenriks- og europapolitiske området for å besvare henvendelser fra Stortinget, flak til statsministerens deltakelse i spørretimer osv.

SMK samarbeider også direkte med utenriksstasjonene og trekker på deres ressurser i forbindelse med statsministerens utenlandsreiser. Samarbeidet er særlig tett de siste 2-3 ukene før et besøk finner sted. SMK oppgir at de ikke har egne ressurser til å gjennomføre besøk uten støtte i alle ledd fra utenriktjenesten, og derfor er avhengig av dette for å kunne forberede og gjennomføre besøkene på en god måte, herunder utarbeidelse av strategiske vurderinger og faglig materiale. Ved innkommende besøk til statsministeren vil normalt ambassadøren til det aktuelle landet hjemkalles og UDs besøksseksjon vil være ansvarlig for programavvikling, i tett kontakt med SMK.

SMKs underliggende etat, Regjeringsadvokaten, vil fra tid til annen bistå UD og utenriktjenesten i juridiske spørsmål knyttet til norsk rett, og juridiske prosesser, i norske rettsaker hvor UD er part. Regjeringsadvokaten deltar i EØS-rettslig utvalg, ledet av UD, og samarbeider med Rettsavdelingen om å føre saker for internasjonale domstoler for Norge.



Figur 48: Organisasjonskart med ressursanslag for internasjonalt arbeid i SMK

## Arbeids- og sosialdepartementet

Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) har ansvar for arbeidsmarked, arbeidsmiljø, arbeidsrett, trygdetytelser og velferd. Internasjonalt arbeid i departementet er hovedsakelig knyttet til arbeidslivspolitik, arbeidsinnvandring (inkl. fri bevegelse av personer innen EØS-området), trygdekoordinering og sosiale rettigheter. ASD har ingen egen internasjonal avdeling eller seksjon. Deres samhandling med utenriktjenesten er primært relatert til koordinering mot de største internasjonale organisasjonene og handelsavtaler. Departementet har vanligvis 1-2 spesialutsendinger (EU- og FN-delegasjonene). I tillegg har departementet og NAV til sammen fire nasjonale eksperter som arbeider i Europakommisjonen. Oppsummert har ASD og de underliggende etatene begrenset eller ingen kontakt med utenriksstasjonene.

### Internasjonalt arbeid i ASD

Departementets hovedansvarlig internasjonalt er det som angår arbeidslivspolitik, herunder arbeidsinnvandring samt koordinering av trygdeordninger, både etter EØS-reglene og bilaterale trygdeavtaler. Dette arbeidet er i all hovedsak knyttet til de internasjonale institusjonene. For øvrig bistår og organiserer departementet med statsrådets innkommende og utgående besøk.

Ansvar for arbeidsmarkedspolitikk og arbeidsinnvandring ligger i Arbeidsmarkedsavdelingen. Denne avdelingen er også tillagt en koordineringsfunksjon for felt med spesielle koordineringsbehov, blant annet å representere ASD i Koordineringsutvalget for EØS-saker og behandling av horisontale EØS-saker. Videre har Pensjonsavdelingen ansvar for inkorporering av trygdeforordningen (forordning 883/2004), herunder en koordineringsfunksjon, internt og eksternt mot BFD, HOD og UD, ved nytt regelverk. Ellers fordeles ansvar for internasjonale saker på lik linje som med nasjonale saker: mest berørt avdeling koordinerer. Departementet har altså ingen internasjonale avdeling eller seksjon. Det er heller ingen dedikerte ressurser til internasjonalt arbeid.

De viktigste samarbeidsorganene for ASD er: EU/EFTA, Nordisk ministerråd, OECD, Europarådet, ILO/FN, handelssamarbeidsorganisasjoner/-land (EFTA tredjelandsavtaler/WTO/GATS/BREXIT), samt land hvor man har trygdeavtaler (inkl. BREXIT). Enkelte underliggende etater har egne samarbeidsarenaer.

### Grenseflater og kontakt mellom ASD og utenriktjenesten

ASD har én fast spesialutsending, ved den norske delegasjonen til EU i Brussel. I perioder hvor Norge sitter i styret til Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO) stiller ASD med en ekstra spesialutsending til FN-delegasjonen i Geneve. Norge hadde sist en plass i ILOs styre i periode 2014-2017, og det vil neste gang bli i 2026-2029. I tillegg har departementet og NAV til sammen fire nasjonale eksperter som arbeider i Europakommisjonen. Én av disse er administrativt underlagt den norske EU-delegasjonen.

ASDs kontakt med utenriktjenesten er hovedsakelig med UD på de områder hvor UD har en funksjon for nasjonal koordinering. For EU/EØS-samarbeidet, så arbeider ASD gjennom sine EFTA-arbeidsgrupper med støtte fra EFTA-sekretariatet i Brussel. UD har også

en viktig rådgivende funksjon for ASD innen rettslige ansvarsområder knyttet til internasjonale samarbeid som EØS og EU/EFTA-domstolene. ASD bidrar også med innspill i forbindelse med Utenriksministerens møter i Stortingets europautvalg, EØS-komiteen mv. UD har en fast plass i den norske ILO-komiteen som møtes fem ganger i året. ASD samarbeider tett med UD om styremøtesaker i ILO som har utenrikspolitisk interesse.

Kontakten mellom ASD og utenriksstasjonene er hovedsakelig knyttet til delegasjonene til EU, OECD og FN/ILO. Det er også noe kontakt med delegasjonen til Europarådet (GR-SOC). Ambassaderåden for økonomi i OECD-delegasjonen dekker ASDs fagområder i tillegg til ASDs direkte deltakelse i OECD-arbeidet. ASD mottar få innrapporteringer fra utenriksstasjonene, selv når rapportene angår ASDs fagområder. ASD og NAV har til sammen fire nasjonale eksperter som arbeider i Europakommisjonen. Tre av disse er såkalte EFTA-programeksperter, der de administrative forhold vis-a-vis Europakommisjonen forvaltes av EFTA-sekretariatet; én er såkalt bilateral ekspert der de administrative forhold vis-a-vis Europakommisjonen forvaltes av den norske EU-delegasjonen.

I forbindelse med besøk fra utlandet og statsrådets reiser til utlandet er UD og i enkelte tilfeller ambassadene involvert, avhengig av besøkenes og møtenes art.

### **Underliggende organer i ASD**

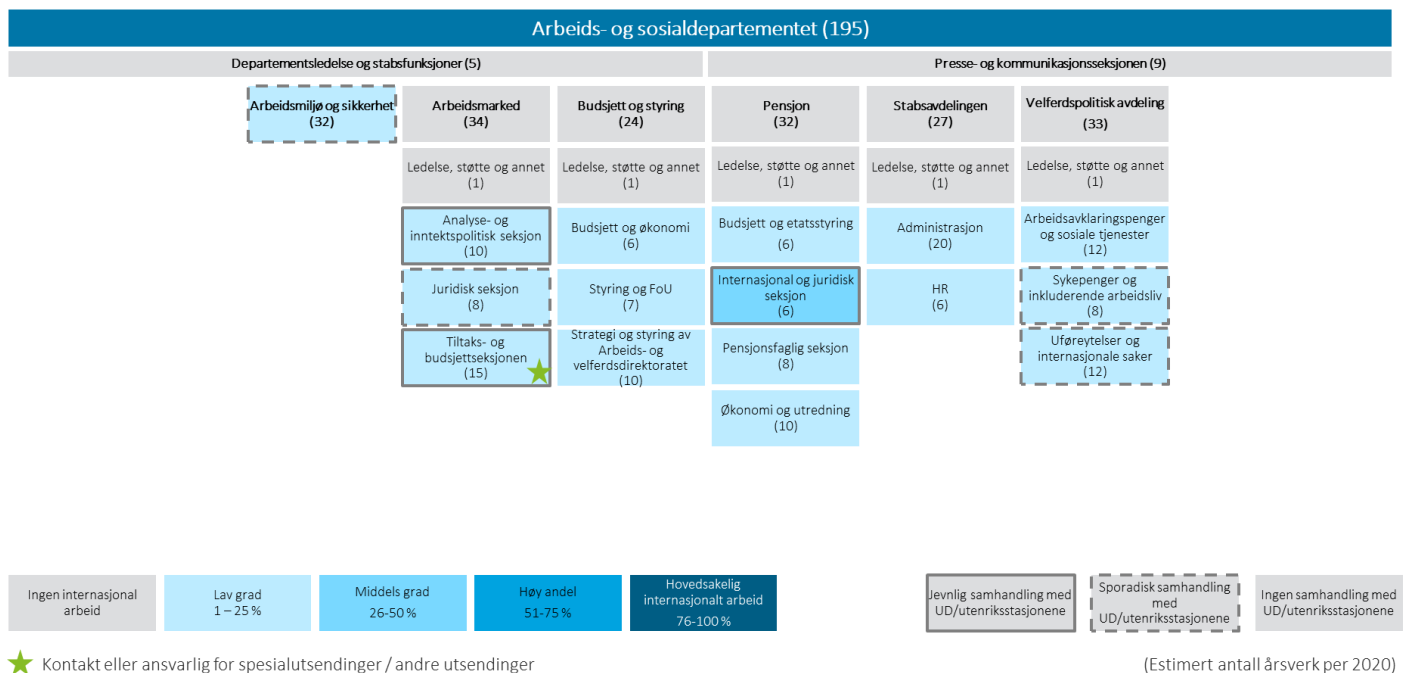
ASD har følgende underliggende etater: Statens pensjonskasse, Pensjonstrygden for sjømenn, Pensjonstrygden for fiskere, Arbeidstilsynet, Petroleumstilsynet, Statens arbeidsmiljøinstitutt, Riksmekleren, Arbeidsretten, Trygderetten og Arbeids- og velferdsetaten (NAV).

ASD oppgir at de fleste av disse underliggende etatene ikke har direkte grenseflater med utenriktjenesten eller noe formalisert samarbeidsforhold. Arbeidstilsynet har hatt jevnlig kontakt og assistanse fra UD og enkelte stasjoner i forbindelse med planlegging og oppfølging av bilaterale avtaler med arbeidstilsynene i flere baltiske og østeuropeiske land. NAV har ved flere anledninger tidligere stilt opp på forespørsel fra UD, hvor de blant annet har holdt foredrag om medlemskap i folketrygden i forbindelse med UD's aspirantkurs og andre kurs for ansatte i utenriktjenesten, lokalt ansatte på norske ambassader i utlandet. Ut fra våre opplysninger deltok de sist på dette våren 2018. Det er på nåværende tidspunkt ingen andre formaliserte samarbeid mellom utenriktjenesten og NAV.

### **Ressursanslag for ASD knyttet til internasjonalt arbeid og utenriktjenesten**

Med unntak av utsendingene har ikke ASD vært i stand til å gi et godt gjennomsnittlig ressursanslag. Hovedårsaken til dette er at det er vanskelig å trekke en klar linje mellom nasjonalt og internasjonalt arbeid på deres saksfelter. Arbeidsmengden av internasjonale saker er også vært varierende over tid. Eksempelvis har trygdesaken og BREXIT krevd betydelige ressurser den siste tiden. I perioder der Norge har styreplass i ILO, og når det Norge har formannskapsår i Nordisk ministerråd, har også departementet større ressursbruk internasjonalt enn normalt. Ressursanslaget i figuren nedenfor har derfor stor usikkerhet knyttet til seg.

Utenriksstasjoner tjener som førstelinje i utlendingsforvaltningen. ASD har ansvar for deler av utlendingsregelverket som gjelder arbeidsinnvandring for tredjeland, samt fri bevegelse av personer innen EØS. Det er ikke mye kontakt mellom ASD og utenriksstasjonene i forbindelse med utlendingssaker.



Figur 49: Organisasjonskart med ressursanslag for internasjonalt arbeid i ASD

### Barne- og familiedepartementet

Barne- og familiedepartementet (BFD) har ansvar for barn og unges oppvekst- og levekår, familie og samliv, overføringsordningene til barnefamiliene, tro og livssyn og forbrukerpolitikk. Departementets ansvarsområder internasjonalt knytter seg primært til barnevernsfeltet, forbrukerfeltet, barns rettigheter og overføringsordningene til barnefamiliene. I tillegg er departementet forvaltningsansvarlig for en rekke saksfelt som faller inn under utenriktjenestens konsulære oppgaver. Det er en råd i EU-delegasjonen fra departementet, og ressursbruken for øvrig i departementet og underliggende virksomheter er anslått til å være lav knyttet til både internasjonalt arbeid og samhandling med utenriktjenesten.

#### Internasjonalt arbeid i BFD

BFD har tre fagavdelinger: Barnevernsavdelingen (BVA), Familie- og oppvekstavdelingen (FOA) og Forbruker-, tros- og livssynavdelingen (FTL). Alle tre fagavdelingene har ansvarsområder som i ulik grad er knyttet til internasjonalt arbeid.

Barnevernsavdelingen har ansvaret for barnevernet, herunder institusjons- og fosterhjemstilbud og hjelpetiltak. I dette inngår lovutvikling på barnevernsområdet, politikktutvikling, styring og samordning av tjenestene. Avdelingen har en rekke oppgaver knyttet til Den europeiske menneskerettsdomstolens (EMD) behandling av norske barnevernsklager. I tillegg er avdelingens internasjonale arbeid rettet mot norsk barneverns omdømme internasjonalt, med spesielt fokus på enkelte østeuropeiske land. Avdelingen har også oppgaver knyttet til transnasjonalt barnevern. Det er tidvis også oppgaver som er knyttet til barn og barnevern innenfor Østersjørådet, Barentssamarbeidet og Nordisk ministerråd. Disse oppgavene er primært knyttet til utsatte barn og unge, herunder vold, overgrep og menneskehandel.

Familie- og oppvekstavdelingen har ansvaret for utforming og samordning av den generelle barne- og ungdomspolitikken og den statlige samlivs- og familiepolitikken. Internasjonalt omhandler dette ansvarsområdet primært en rekke forvaltningsoppgaver som angår barn- og familiefeltet (beskrives nedenfor), barn og unges rettigheter og forvaltningsansvar for en rekke oppgaver som følge av internasjonale konvensjoner: Barnekonvensjonen (FN konvensjon 1989), Lanzarotekonvensjonen (Europarådskonvensjon 2007), Istanbulkonvensjonen (Europarådskonvensjon 2011) og Konvensjon om vern av barn og samarbeid ved internasjonale adopsjoner (Haagkonvensjon 1993). Det er også knyttet arbeid til EU og EØS-området.

Når det gjelder internasjonal privatrett, har FOA og BVA oppgaver knyttet til Haagkonferansen og Haagkonvensjonene (Haagkonvensjonen 1996, Haagkonvensjonen 1993 om adopsjon og Haagkonvensjonen 2007 om bidrag mv.)

Forbruker-, tros- og livssynavdelingen har ansvaret for forbrukerpolitikken og regjeringens helhetlige politikk for tros- og livssynsfeltet. Innen tro- og livssynsfeltet er det i liten grad internasjonalt arbeid, mens det på forbrukerrådet er i større grad regelmessige aktiviteter. Disse knytter seg primært til EU/EØS-området, blant annet til påvirkningsarbeid og løpende forvaltning av

EØS-avtalen og deltakelse i ekspertgrupper, EFTA-arbeidsgrupper og andre forum. Øvrig internasjonalt arbeid på forbruker-området er deltakelse i OECDs forbrukerkomite og sporadisk deltakelse i en FN-ekspertgruppe.

### **Grenseflater og kontakt mellom BFD og utenriktjenesten**

BFD og UD har på hver sin side en kontaktperson som viderefremmer nødvendig informasjon, bestillinger osv. i sine kanaler. En del av informasjonsformidlingen og håndtering av bestillinger til BFD og Bufdir som gjelder bilaterale barnevernssaker håndteres i UD av den aktuelle geografiske desken.

Det er løpende kontakt mellom BFD og UD i tilknytning til transnasjonale barnevernssaker, herunder klagesaker i EMD. BFD har også kontakt med delegasjonen til Europarådet i Strasbourg om oppfølging av EMD-sakene. Utenriksstasjonene har ofte behov for innspill, talepunkter etc. for å imøtekomme kritikk på barnevernsfeltet. Departementene samarbeider om seminarer for utenlandske diplomater, informasjonsmateriell etc. Det planlegges nå å utarbeide en handlingsplan for å bedre Norges omdømme, noe som vil innebære flere tiltak som involverer sektorene på et bredt grunnlag. De siste årene har det også innen barnevernsfeltet vært et samarbeid om hjemhenting av barn av fremmedkrigere i Syria, deltakelse i UDs interdepartementale Russlandforum for utveksling av informasjon. Avdelingen har også arrangert seminarer om norsk barnevern for stasjonsledere og konsulært personell i Norge. Innen barnevernsfeltet har også utenriktjenesten ytet bistand i forbindelse med tjenestereiser, møter og besøk med andre lands myndigheter. Dette har spesielt vært knyttet til kritikk av norsk barnevern av andre land.

På konsulærområdet faller mange av utenriktjenestens oppgaver inn under BFDs regelverk. Familie- og oppvekstavdelingen har ansvar for blant annet vigsler, farskaperklæring, regler om foreldreskap som bl.a. har betydning i surrogatisaker, adopsjon, og verifisering av enkelte dokumenter som alle er oppgaver som utføres av konsulattjenestene ved utenriksstasjonene. Det er også jevnlig kontakt mellom BFD og flere av UDs delegasjoner i forbindelse med arbeid som berører barn og unges rettigheter knyttet til arbeid i FN, Europarådet, Haagkonferansen og EU/EØS-rettslige spørsmål.

På tro- og livssynsfeltet er det kun sporadisk kontakt med stasjonene og UD, og dette er primært for innhenting av informasjon. På forbrukerfeltet er det primært kontakt med utenriktjenesten på EU/EØS-området. BFD har ansvar for et fåtall rettsaker som berører mange departementer og krever mye samordning. I tillegg har BFD en utsendt råd ved EU-delegasjonen som bruker ca. halvparten av sin stilling på forbrukerfeltet og formidling av norsk/EFTA-posisjon. I enkelte tilfeller er også BFD og Forbrukertilsynet involvert i internasjonal møteaktivitet.

### **Underliggende organer i BFD**

BFD har følgende underliggende organer: Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), Barneombudet, Forbrukerrådet, Forbrukertilsynet, Forvaltningsorganet for opplysningsvesenets fond, Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker og Forbrukerklageutvalget. Ifølge BFD har kun Bufdir og Forbrukertilsynet særlig internasjonal virksomhet eller kontakt med utenriktjenesten.

Bufdir har et selvstendig samarbeid med UD knyttet til transnasjonale barnevernssaker, vedrørende saker som faller inn under samarbeidet til Haagkonvensjon 1996. Bufdir er sentralmyndighet for konvensjonen, og i noen konvensjonssaker har UD en rolle og samarbeider med Bufdir i oppfølgingen av disse. Direktoratet samarbeider også med UDs konsulærseksjon ved anmodninger til utlandet i barneverkssaker utenfor konvensjonssamarbeidet. Videre har direktoratet kontakt med enkelte utenriksstasjoner i forbindelse med enkeltsaker innen tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll..

BFD har også utpekt Bufdir som sentralmyndighet etter Haagkonvensjonen 29. mai 1993 om vern av barn og samarbeid ved internasjonale adopsjoner. Bufdirs ressursbruk knyttet til internasjonalt adopsjonsarbeid anslås til 2-3 årsverk. Bufdir deltar også på Norges vegne i arbeidet med beskyttelse av barn og unge innenfor Østersjørådetets ramme. Bufdir deltar også på Norges vegne i arbeidet med beskyttelse av barn og unge innenfor Østersjørådetets ramme.

I tillegg til den ovennevnte møteaktiviteten internasjonalt, så deltar Forbrukertilsynet i det globale nettverket for håndhevingsmyndigheter (ICPEN). Utenriksstasjonene er ikke involvert i dette.

### **Ressursanslag for BFD knyttet til internasjonalt arbeid og utenriktjenesten**

BFD har en utsendt råd ved EU-delegasjonen.





## Grenseflater og kontakt mellom FIN og utenriks tjenesten

FINs arbeid mot utenriks tjenesten knytter seg til departementets ulike internasjonale saksfelter: EU/EØS/EFTA/ESA, Brexit, WTO/handelspolitikk, IMF/EBRD/andre finansinstitusjoner, OECD, skatteavtaler, Olje for utvikling og nordisk arbeid. I tillegg har FIN en rekke arbeidsoppgaver knyttet til etatsstyring og oppfølging av deres underliggende organer, under dette Statens pensjonsfond utland.

I forbindelse med EU- og EØS-saker bidrar Finansdepartementet på lik linje med alle fagdepartementer med saksgrunnlag på sine ansvarsområder. FIN deltar også i EU-ekspertgrupper og EFTA-arbeidsgrupper. Videre arbeider departementet med utredninger i forbindelse med rettsaker, oppfølging og implementering av EØS-regler i norsk rett, eksterne høringer av EØS-regler mv. UD har det overordnede ansvaret for forholdet til EU og et koordinerende ansvar for å drifte EØS-avtalen. Finansdepartementet bidrar spesielt på det som gjelder finansielle tjenester, finansiell rapportering, statistikkområdet, det som berører EUs fire friheter (fri bevegelse av varer, tjenester, kapital og personer i EU) og EUs statsstøttereguleringer. FIN deltar videre i flere EFTA- og EØS-sekretariat og arbeidsgrupper. FIN har to spesialråder ved EU-delegasjonen. UD og relevante ambassader involveres i forbindelse med krevende saker. Dette gjelder primært i påvirkningsarbeid mot grupper der Norge ikke har formell adgang. Vedrørende OECD har UD for styring og FIN bidrar ved behov. FIN har en spesialråd ved OECD-delegasjonen.

FIN deltar, sammen med representanter fra UD, NFD og JD i de norske brexitforhandlingene. Forhandlingsdelegasjonen ledes av UD. Samordning for øvrig i departementsfellesskapet gjøres i «brexit task force», ledet av UD. R-notater brukes til å forankre prosess og posisjoner i Regjeringen. De overordnede r-notatene skrives av UD, mens fagdepartementene skriver egne r-notater om sine forhandlingsområder.

Det konstitusjonelle ansvaret mot store multilaterale finansinstitusjoner er ulikt fordelt mellom statsrådene i Finansdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Utenriksdepartementet. FIN har ansvaret overfor IMF, NFD mot EBRD og UD mot Verdensbanken og øvrige utviklingsbanker. Det er betydelig informasjonsutveksling og koordinering innenfor de nordisk-baltiske valgkretsene i Verdensbanken og IMF, både på hovedstadsnivå og mellom de respektive styrekontorene i Washington D.C., der det til enhver tid er norske rådgivere. Mot IMF treffer Finansdepartementet beslutningene, normalt etter tilråding fra Norges Bank og der det er relevant, etter involvering av UD ved Seksjon for multilaterale utviklingsbanker, som har en rådgivende rolle. Overfor EBRD har næringsministeren det konstitusjonelle ansvaret, men FIN deltar i politikktutformingens siden det er finansministeren som er guvernør. UD har ansvar for de norske donormidlene og involveres i arbeidsoppgaver som er relatert til disse, og i saker som har utenriks- eller utviklingspolitiske sider. NIB er FINs ansvar i sin helhet. FIN involveres i håndteringen av de andre institusjonene ved behov. Lik samordningsmekanisme brukes mot WTO, hvor UD har overordnet ansvar.

For øvrig bidrar Finansdepartementet på sine fagområder innen en rekke internasjonale arbeidsfelter som ledes og/eller koordineres av UD. Dette gjelder eksempelvis koordinering av norsk politikk overfor andre viktige land, nordisk samarbeid, EUs langtidsbudsjett (MFF2021-27), EØS-finansieringsordningene (2021-2027) og nasjonal handlingsplan for næringsliv og menneskerettigheter. FIN deltar også i den interdepartementale arbeidsgruppen på hav under SSU Hav og er også med i tilsvarende direkte knyttet opp til arbeidet med havpanelet.

UD koordinerer sitt arbeid i Nordisk utviklingsfond med FIN, jf. finansministerens rolle som nordisk samarbeidsminister.

FIN har hatt en nasjonal ekspert i Verdensbanken inntil nylig, og vil sende en person til ESA over nyttår. Til OECD har FIN jevnlig sekunderte medarbeidere.

FIN og UD har kontakt i forbindelse med KNP-avdelingens løpende oppfølging av regjeringens vertskapsrolle for de utenlandske diplomatiske og konsulære representasjonene i Oslo. Disse oppgavene inkluderer rekvirering av D-nummer (midlertidig personnummer) fra folkeregisteret, tjenester i forbindelse med refusjon av merverdiavgift, tollfri import, kjøp og salg av tollfrie biler mv.

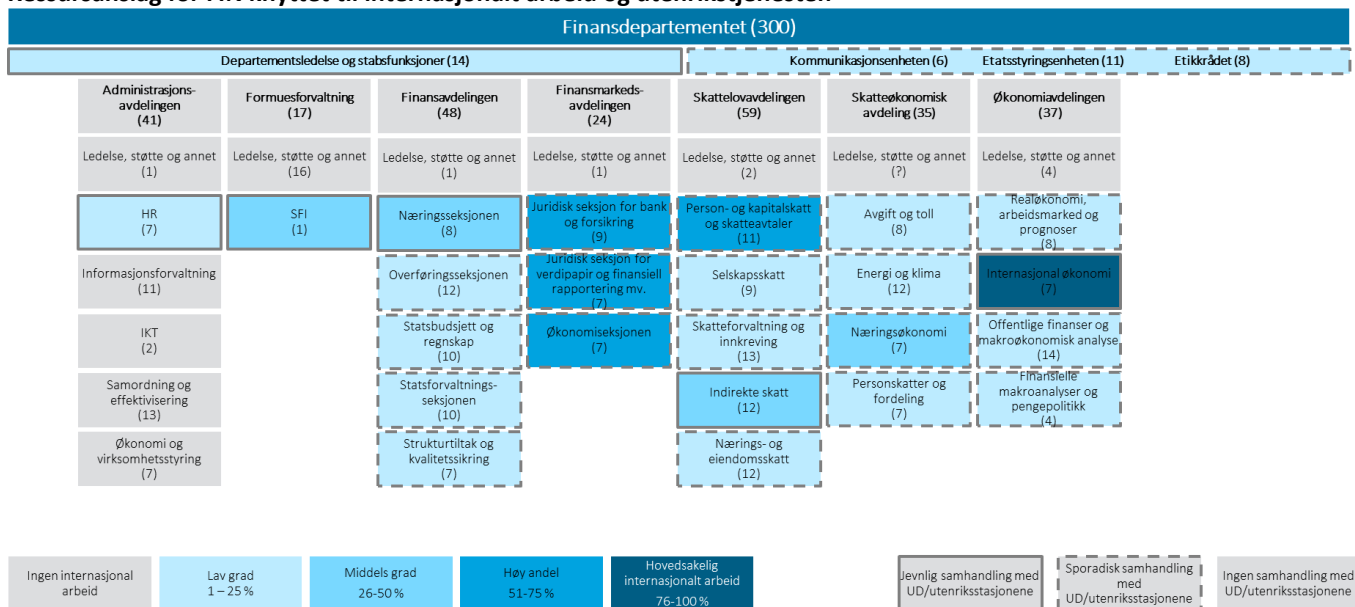
## Underliggende organer i FIN

Finansdepartementet har følgende underliggende organer som har tilknytning til utenriks tjenesten:

- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) leverer lønns- og tidssystemet til UD. DFØ fører også kontroll med UDs depotforvaltning, som bl.a. innebærer å kontrollere og føre oversikt over gjeldsbrev utstedt av UD til Verdensbanken. DFØ har også ansvar for å følge med på informasjon og kunnskap om EU som har relevans for deres fagområde. Dette arbeidet skjer i nært samarbeid med UD.

- Finanstilsynet er med på flere områder innen EU/EØS-området, spesielt knyttet til regelverksutvikling, -tolking og -oversetting. UD ved Rettsavdelingen og EØS-oversetterne og EU-delegasjonen i Brussel (hovedsakelig finansråd) er viktige samarbeidspartnere for Finanstilsynet og FIN på disse sakene. Finanstilsynet har for øvrig sporadisk kontakt i enkeltsaker om enkeltland, eksempelvis i forbindelse med samarbeidsavtaler med land utenfor Europa, besøk mv.
- Skatteetaten har en viktig samarbeidsflate mot *OECDs forum on Tax Administration* og deltar derfor i en interdepartemental koordineringsgruppe for OECD, som ledes av UD. Videre er Skatteetaten i jevnlig kontakt med Norad og UD i forbindelse med de to utviklingsprogrammene Skatt for utvikling (SfU) og Olje for utvikling (OfU). På grunn av omorganisering vil OfU fremover håndteres av internasjonal stab i Skattedirektoratet.
- Norges Bank forvalter Norges rettigheter og forpliktelser som følge av deltakelse i Det internasjonale pengefondet (IMF). Norges Bank håndterer enkelte saker på IMF-området og har noe direkte kontakt med UD når det er nødvendig og naturlig.
- Statistisk sentralbyrå (SSB) deltar i flere internasjonale utviklingssamarbeid, bl.a. med statistikkbyråene i Ukraina, Kirgisistan, Sudan, Ghana, Mosambik, Uganda og Kenya. UD og ambassadene i landene forvalter tilskuddene knyttet til disse samarbeidene.
- Tolletaten forvalter en del internasjonalt avtaleverk og ordninger, eksempelvis Kyotokonvensjonen, en del konvensjoner via Verdens tollorganisasjon (WCO), enkelte protokoller i EØS-avtalen, WTO-avtaler, mv. Videre utfører Tolletaten enkelte praktiske kontrolloppgaver på vegne av UD som regelverkseier: eksportkontroll, lisensiering av strategiske varer, rådiamanter, Chemical Weapons Convention, Small Arms Treaty (FN) og inn- og utførselsregulering som følge av sanksjonsvedtak i FN. Videre deltar Tolletaten i enkelte UD-ledede interdepartementale diskusjoner og arbeid angående f.eks. Brexit og e-handel. Tolletaten kontrollerer også diplomatisk status mot UD. Tolletatens egne medarbeidere tidvis har behov for tjenestepass. Tolletaten har en egen representant i Brussel, men som ikke er knyttet til attachésystemet. De har også en liaison i Berlin via Politi-Toll-Norden-samarbeidet. Vedkommende er midlertidig ansatt i UD. Tolletaten mottar sporadisk henvendelser fra utenlandske samarbeidspartnere via norske utenriksstasjoner, og samarbeider med enkelte ambassader på temaer knyttet til frihandelsavtaler, samt ordningen for import fra utviklingsland (GSP-ordningen).

### Ressursanslag for FIN knyttet til internasjonalt arbeid og utenriktjenesten



★ Kontakt eller ansvarlig for spesialutsendinger / andre utsendinger

(Estimert antall årsverk per 2020)

Figur 51: Organisasjonskart med ressursanslag for internasjonalt arbeid i Finansdepartementet

### Forsvarsdepartementet

Forsvarsdepartementet (FD) har ansvar for utforming og iverksetting av norsk sikkerhets- og forsvarspolitik. Departementet er ansvarlig for overordnet styring og kontroll av underlagte etater. Kontakten med UD på embetsnivå er svært omfattende, og viktig for FD i forbindelse med innhenting av nødvendige beslutningsgrunnlag og koordinering av sektorovergrepene ansvarsområder. Samarbeidet er preget av sammenfallende interesser med utstrakt kontakt, møter og utarbeidelse av regjeringsdokumenter, proposisjoner og budsjettarbeid. FD finansierer selv (direkte) en stor andel av sine 46 ansatte i utenriktjenesten som er fordelt på 13 land og fire delegasjoner.

## Internasjonalt arbeid i FD

FD har ansvar for forsvars- og sikkerhetspolitisk kontakt med andre nasjoner og organisasjoner. Dette ansvaret dekker hele spekteret av politikktutvikling og fagområder innen forsvarssektoren, med hovedvekt på sikkerhetspolitikk, internasjonale operasjoner, forsknings- og kapabilitetsutvikling, internasjonalt forsvarssamarbeid, personell og kompetanse, forsvarsmateriellanskaffelser og industrisamarbeid. Ansvarsområder som innebærer internasjonalt arbeid i FD er fordelt på flere avdelinger.

Avdeling for sikkerhetspolitikk og operasjoner (FD II) har ansvaret for håndteringen av sikkerhetspolitiske spørsmål, samt for departementets internasjonale virksomhet og relasjoner på det sikkerhetspolitiske området. Dette innebærer blant annet ansvar for å utvikle nasjonale sikkerhetskonsepter, samt analysere sikkerhetspolitiske trender og trusselbildet. Videre skal avdelingen utvikle og koordinere FDs politikk vedrørende bilaterale, regionale og internasjonale sikkerhetspolitiske spørsmål, samt utvikle forsvarssamarbeid med allierte og partnerland. FD II ivaretar og koordinerer også Norges forsvarspolitiske relasjoner til NATO, EU, FN og OSSE. Avdelingen har videre ansvar for å organisere, lede og koordinere krise- og episodehåndtering samt ivareta juridiske spørsmål innenfor internasjonal og militær rett i FD og for sektoren som helhet.

Avdeling for forsvarspolitikk og langtidsplanlegging (FD IV) har ansvaret for utvikling av et retningsgivende forsvarspolitisk grunnlag, blant annet langsiktig og helhetlig policyutvikling og planlegging for forsvarssektoren og utarbeidelse av analyser for valg og prioritering av fremtidige kapabiliteter. Avdelingens internasjonale portefølje dekker det flernasjonale forsknings-, utviklings- og kapabilitetssamarbeidet i NATO, EU og Norden, og bilateralt opp mot sentrale allierte. Avdelingen ivaretar videre sammenhengen mellom nasjonal og internasjonal forsvarsplanlegging, herunder sentrale deler av forsvarsplanleggingsprosessen i NATO.

Avdeling for personellpolitikk, kompetanse, integritet og fellesjuridiske tjenester (FD V) har videre ansvaret for Norges rolle som ledernasjon innenfor integritetsbygging i NATO. Avdelingen har også ansvaret som departement head med ansvar for å legge til rette for å fasilitere øving og trening innenfor integritetsbygging blant NATOs medlemsland og partnere. Avdelingen har en utstrakt virksomhet innenfor kapasitetsbygging i forsvars- og sikkerhetssektoren i fem land på Vest-Balkan og i Ukraina. FD V har avtale med 13 lokale og internasjonale eksperter som understøtter kapasitetsbyggingen i de aktuelle landene og hvor enkelte også bidrar til arbeidet i NATO. I tillegg til tett samarbeid med NATO, har avdelingen samarbeid med Transparency International, DCAF, SIGMA og UK DA, samt en rekke bilaterale og flernasjonale dialoger med allierte på personell- og kompetanseområdet.

Avdeling for investeringer (FD VI) har ansvaret for investeringer i forsvarssektoren. Avdelingen styrer forsvarssektorens investeringsvirksomhet fra beslutning om anskaffelsen er fattet, og har overordnet styringsansvar for materiell- og EBA-forvaltning. Det meste av avdelingens internasjonale arbeid ligger i seksjon for ressurs-, materiell- og industrisamarbeid. Oppgavene omfatter blant annet ansvaret for ressurs-, materiell- og kapabilitetssamarbeid i NATO og EU, bi- og multilateralt materiellsamarbeid, og industrisamarbeid, herunder utarbeide politikk for samarbeidet mellom forsvarssektoren og forsvarsindustrien. Avdelingen støtter også norsk forsvarsindustri forretninger i utlandet.

Koronapandemien har gjort arbeidet til FDs representanter mer krevende, da vanlige kilder til informasjon og kontakter har blitt vanskeligere tilgjengelige. I tillegg er det blitt lagt begrensninger på tilstedeværelse flere steder, noe som også representerer en utfordring knyttet til gradert kommunikasjon. På tross av dette har ivaretatt sine funksjoner innenfor de restriksjoner og begrensninger som er lagt av lokale myndigheter og utenriksstasjonene.

## Grenseflater og kontakt mellom FD og utenriksstasjonen

FD har utsendinger i 13 land (med 14 sideakkrediteringer) og fire delegasjoner, som omfatter 18 militære og 14 sivilt ansatte. I tillegg har alle assistenter/konsulenter på ulike vilkår. Deres utsendinger omfatter både forsvarsråder for sivile tjenestemenn og -kvinner, og forsvarsattachéer og militærrådgiver for militære. En forsvarsattaché er en yrkesoffiser som er knyttet til en utenriksstasjon eller internasjonal organisasjon, og har gjerne som hovedoppgave å holde egne (militære) myndigheter oppdatert om utviklingen i landet eller organisasjonen vedkommende er stasjonert ved, samt skape kontakt mellom eget lands og det utenlandske forsvar. FDs utsendte er stasjonssjefenes rådgivere i forsvars- og sikkerhetspolitiske saker. De skal holde stasjonssjefen løpende orientert om saker av betydning, og samordne sin virksomhet og rapportering med stasjonens øvrige virksomhet.

I 2018 ble det etter en vurdering av utenlandsstillingene kuttet fem attachestillinger med tilhørende assistenter, samt en militærrådgiver i Nairobi. Samtidig ble sideakkrediteringer til ti land lagt ned. Endringer ble gjort på grunnlag av en vurdering av sikkerhetspolitisk viktighet og forhold til nære allierte og prioriterte samarbeidspartnere, omfanget av bilateralt samarbeid, attachéenes arbeidsomfang, samt hvor enkelt det var å rekruttere personell til stillingen.

Land	Sideakkreditering	Attaché	Ass. attaché	Forsvarsråd	Assistent/konsulent
<b>Finland (Helsingfors)</b>	Estland	1			1/2

Frankrike (Paris)	Spania	1		1
Israel (Tel Aviv)	Jordan	1		1/2
Kina (Beijing)	Japan	1		1 utsendt
Nederland (Haag)	Danmark	1		1
Polen (Warszawa)	Litauen	1		1
Russland (Moskva)	Hviterussland	1	1	1 utsendt
Serbia (Beograd)	Montenegro, Makedonia	1		1 utsendt
Storbritannia (London)	Irland	1	1	1
Sverige (Stockholm)	Latvia	1		1
Tyskland (Berlin)	Sveits	1		1
Ukraina (Kiev)	Georgia	1		1
USA (Washington)	Canada	1	2	1
FN (New York)		1	1 (sivil)	1
OSSE (Wien)		1		1
EU (Brussel)			1	
NATO (Brussel)			1+7	1 utsendt
<b>Totalt</b>		<b>15</b>	<b>4</b>	<b>11</b>
				<b>17</b>

Tabell 25: Per 1. februar 2020 hadde FD 47 ansatte i utlandet, herav 36 utsendte – alle regnes som spesialutsendinger.

De ni utsendte ved NATO-delegasjonen i Brussel er administrativt og faglig en del av FD, og underlagt FDs instruksjonsmyndighet. De øvrige sivile utsendte fra FD (hhv. Washington, London og EU-delegasjonen i Brussel) er underlagt FDs og UDs instruksjonsmyndighet. FD har instruksjonsmyndighet og overordnet faglig ansvar for øvrig utsendt personell.

FDs utsendte skiller seg fra spesialutsendingene fra andre departementer ved at FD selv finansierer en del av personellet direkte, ikke via rammeoverføring til UD. Den del av tjenesten som omfatter forsvarsattachéer og militærrådgivere forvaltes av Forsvarets personell- og vernepliktsenter, og sivile forvaltes delvis gjennom FD (NATO-delegasjonen) og UD (øvrige forsvarsråder).

FD har også kontakt med utenriksstasjonene på en rekke områder der de ikke har egne representanter. Utenriksstasjonene bidrar med blant annet kontakt med landenes myndigheter på en rekke ulike fagområder:

- Hjelp til kontakt med nasjonale myndigheter ifm. inngåelse av statsavtaler for militært personell (spesielt i Afrika og Asia).
- Støtte til inngåelse av sikkerhetsavtaler med andre lands myndigheter.
- Diplomatiske klareringer for militære styrker på besøk i landet.
- Hjelp til tilrettelegging for besøk fra politisk eller militær side i sektoren.
- Tilrettelegging og støtte til norsk forsvarsindustri markedsføring.
- Innhenting av informasjon om andre lands forsvar, herunder økonomi og styring og støtte til gjennomføring av bilaterale samarbeidsprosjekter innenfor integritetsbygging (Ukraina, Albania, Bosnia og Herzegovina, Kosovo, Nord-Makedonia og Montenegro).

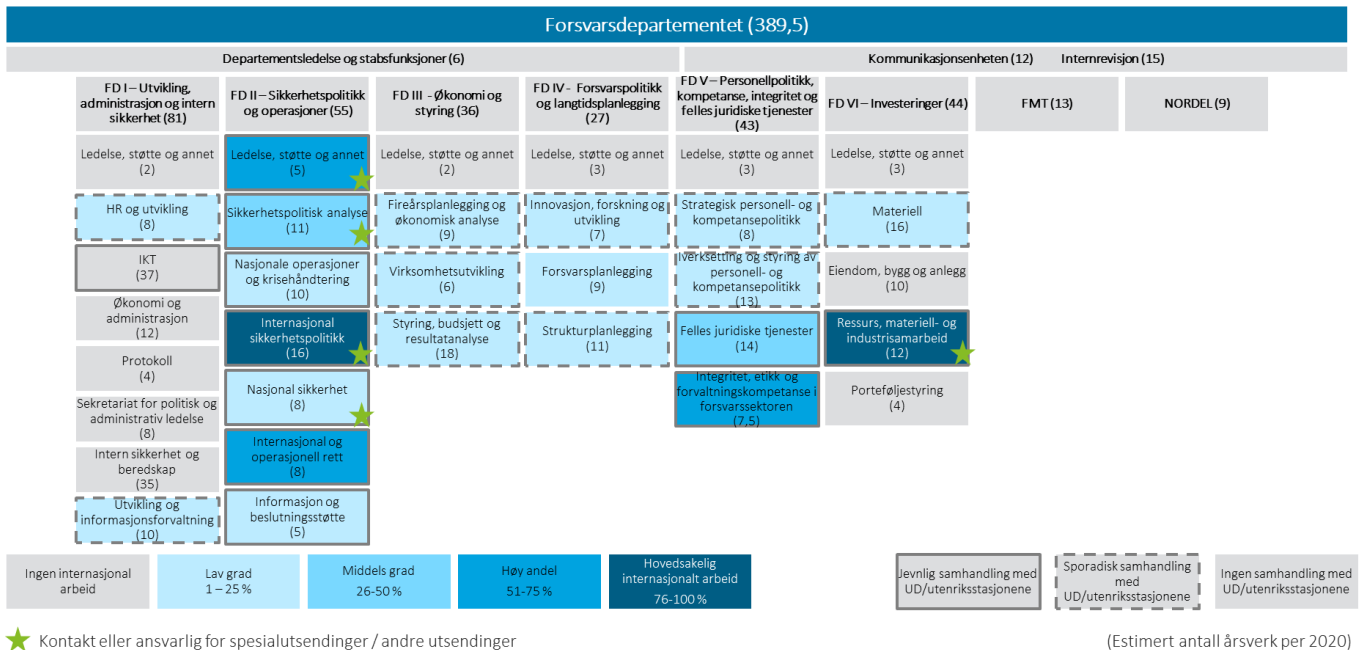
### Underliggende organer i FD

FD har fire underliggende etater: Forsvaret, Forsvarsbygg, Forsvarets forskningsinstitutt og Forsvarsmateriell. Det er i hovedsak Forsvaret og Forsvarsmateriell som har personell som tjenestegjør i utlandet.

Forsvaret har per 3. februar 2020 i underkant av 400 personer som tjenestegjør fast i utlandet. Forsvarsmateriell har også 29 personer i tjeneste i utlandet. Disse personene er stasjoner i 13 ulike land. I tillegg har Forsvaret personell som tjenestegjør i internasjonale operasjoner i ti land. Forsvaret har særlig et tett samarbeid med utenriksstasjonene i land hvor der de har mye tilstedeværelse i form av materiell- og forsvarssamarbeid, samt pågående internasjonale operasjoner.

### Ressursanslag for FD knyttet til internasjonalt arbeid og utenrikstjenesten

Figuren nedenfor viser hvordan ressursbruken knyttet til internasjonalt arbeid fordeler seg i Forsvarsdepartementet avdelinger og seksjoner, samt omfanget av samhandlingen med UD.



★ Kontakt eller ansvarlig for spesialutsendinger / andre utsendinger

Figur 52: Organisasjonskart med ressursanslag for internasjonalt arbeid i Forsvarsdepartementet

### Helse- og omsorgsdepartementet

Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) har det overordnede ansvaret for at befolkningen får gode og likeverdige helse- og omsorgstjenester. Departementet har ansvar for oppfølging av spesialisthelsetjenesten, primærhelsetjenesten og pleie- og omsorgstjenester gjennom forvaltning av lovverk og årlige bevilgninger. HOD har også ansvaret for blant annet folkehelse, psykisk helse, pasientrettigheter, rusmidler, legemidler, og helsemessig beredskap. Norge har et stort internasjonalt helsepolitisk engasjement blant annet gjennom internasjonale organisasjoner som WHO, EU/EØS, Europarådet, OECD og Nordisk ministerråd. HOD har tre spesialutsendinger, to ved EU-delegasjonen i Brussel og en ved FN-delegasjonen i Genève.

### Internasjonalt arbeid i HOD

HOD deltar på en rekke internasjonale arenaer for å fremme og ivareta norske helsepolitiske og -faglige interesser, samt bidra til global helse. Dette arbeidet har vokst i omfang og blitt enda viktigere som følge av koronapandemien. Viktige internasjonale arenaer er blant andre FN/Verdens helseorganisasjon (WHO), EU/EØS, Europarådet, OECD, nordisk samarbeid, Den nordlige dimensjon og Barentssamarbeidet. I tillegg forvalter departementet flere bilaterale helsesamarbeidsavtaler.

HOD peker på at globaliseringen med økt reisevirksomhet, handel og handelsavtaler og klimaendringer har medført at behovet for internasjonal innsats for å beskytte norsk folkehelse er sterkt økende. Det har også medført at hyppigheten av store epidemier og pandemier har økt. Siden 2003 har det vært fem store utbrudd (Sars, fugleinfluensa, svineinfluensa, Mers, Ebola) i tillegg til Covid-19. Koronapandemien har vist tydelig hvor avhengig Norge er av internasjonale investeringer, for eksempel når det gjelder innkjøp av personlig beskyttende utstyr, vaksiner og kunnskapsgenerering gjennom WHO. HOD fremhever at det de nærmeste årene vil bli viktig å investere internasjonalt i globale fellestiltak for å forebygge og effektivt nedkjempe slike utbrudd.

Norge er gjennom EØS avtalen fullt integrert med EU-regelverket når det gjelder næringsmidler, drikkevann og legemidler. Også på andre av HODs forvaltningsområder er det tett samarbeid med EU, som beredskap, kreft, antibiotikaresistens og digital helse. Gjennomføringen av EØS-regelverk i nasjonal lovgivning er en omfattende oppgave og HODs arbeid knyttet til EU/EØS involverer derfor mange avdelinger og saksbehandlere, med rådgivning og ressurser fra avdeling for Europa og handel i UD. Departementet og underliggende etater deltar jevnlig i møtevirksomhet i Brussel.

HOD har en egen internasjonal seksjon som samordner departementets oppgaver innen internasjonalt arbeid og beredskap. I tillegg til samordning av det helsepolitiske engasjementet har seksjonen ansvar for helsesamarbeid i nærområdene, bilaterale avtaler og tilretteleggelse av politisk ledelses internasjonale engasjement.

Det foregår i tillegg internasjonalt samarbeid i fagavdelingene på områdene den enkelte avdeling har ansvar for. De ulike avdelingene har det faglige ansvaret innenfor eget saksområde. Som følge av økt relevans for norsk folkehelse bruker de ulike fagavdelingene i HOD i økende grad ressurser på internasjonalt samarbeid.

## **Grenseflater og kontakt mellom HOD og utenriktjenesten**

### **Global helse**

HOD leder Norges delegasjon til helseforsamlingen og helseministeren er konstitusjonelt ansvarlig for Norges forhold til WHO. Norges daglige kommunikasjon med WHO skjer i hovedsak gjennom Norges faste delegasjon til FN i Genève. HOD har én utsendt helseråd ved delegasjonen som primært jobber opp mot WHO. HOD har i 2020 og 2021 egen budsjettlinje til WHO som følge av betydningen WHO har for norske helsepolitiske- og faglige interesser. Behovet for internasjonal støtte over HODs budsjetter har blitt tydeliggjort under pandemien. Det er UD som forvalter Norges bidrag til global helse over bistandsbudsjettet, og Norges faste bidrag til WHO. UD inngår de årlige avtalene med WHO der norske midler bevilges til ulike formål innenfor WHO's ansvarsområde (Programme Collaboration Agreement; PCA) og har også det forvaltningsmessige ansvaret knyttet til bevilgningene. Helse- og omsorgsdepartementet kommer med helsepolitiske- og faglige innspill, mens beslutningen om støtteformål fattes av utviklingsministeren.

HOD har også klare helserelaterte interesser mot globale helsearenaer utover WHO. Dette gjelder særlig GAVI, Global Financing Facility og Globalt fond for HIV/AIDS, TB og malaria, samt andre viktige organisasjoner for helse, slik som Verdensbanken. HOD har også en interesse i at samordningen mellom disse arenaene er god. UD har i dag ansvaret og ressursene for oppfølgingen av disse. HOD opplever at de i liten eller ingen grad involveres i utarbeidelsen av instruks og norske posisjoner når Norge deltar på helsearenaer som GAVI, GFF, CEPI og GFATM.

Flere av disse internasjonale organisasjonene har vist seg særlig viktig under koronapandemien. CEPI har bidratt til betydningsfull forskning og utvikling av vaksiner mot covid-19. HOD har også vært tett involvert i arbeidet med GAVI ifm Covax-samarbeidet. Det er GAVI som er toneangivende i arbeidet med å få til en global fordelingsmekanisme av vaksiner. HOD peker på at det er en utfordring for utarbeidelsen av globale løsninger at det er utviklingsdepartementene som er representert i styrende organer, og det kan derfor stilles spørsmål ved om norsk representasjon i styret er hensiktsmessig organisert.

For å bidra til samstemt utøvelse av norsk politikk innen global helse avholdes det løpende kontaktmøter på administrativt nivå mellom departementene inkl. underliggende virksomheter. Det avholdes også dedikerte WHO-koordineringsmøter i regi av HOD før hvert møte i WHO's styrende organer. HOD trekker frem at det er innarbeidet gode rutiner for prosess og avklaring av posisjoner som leder fram til én felles instruks for møter i WHO. Den helsepolitiske- og faglige kompetansen ligger i helseforvaltningen, mens Utenriksdepartementet har ansvar for utviklingspolitikken. Det er HODs forståelse at både Utenriksdepartementet og Norad i økende grad besitter helsefaglig kompetanse.

På narkotikafeltet koordinerer HOD det internasjonale narkotikarbeidet, og samarbeider blant annet med UD i forbindelse med de årlige møtene i FNs narkotikakommisjon. Samarbeidet med ambassaden i Wien er svært tett, ikke minst i forbindelse med de årlige møtene i FNs narkotikakommisjon. På tobakksområdet er særlig helseråden i Genève viktig. Dette gjelder både i forbindelse med den løpende oppfølgingen av tobakskonvensjonen og protokollen mot ulovlig handel med tobakk, med tilhørende partsmøter, og i forbindelse med et politisk initiert tobakksnettverk basert i Genève, hvor Norge deltar sammen med seks likesinnede land.

Ambassaden i Roma ivaretar saker på ernæring- og mattrygghetsområdet innenfor FAO/Codex mv. Bistanden HOD får fra delegasjonen i Genève og ambassaden i Roma er helt avgjørende for at vi kan ivareta disse områdene på en god måte.

HOD oppgir at samarbeidet med UD er tett og godt, og at det i hovedsak er en avklart arbeidsdeling mellom departementene. HOD peker likevel på at global helse er et område der arbeidsdelingene er mindre tydelig. Her er det til dels overlappende kompetanse og ressursbruk i UD, Norad, HOD, Hdir og FHI. HODs forståelse er at den helsefaglige kompetanse i hovedsak bør ligge i helseforvaltningen, og at utenriksforvaltningen ved behov kan dra på denne i organiserte former. En annen utfordring er knyttet til budsjettstruktur og forvaltning av midler over statsbudsjettet. UD og Norad forvalter og tar beslutning om fordeling av midler til global helse i dag, herunder til WHO, og beslutter fordeling av støtte til og mellom aktører. I disse vurderingene bør både politiske og helsefaglige vurderinger fra HOD inngå. Samtidig er gjør forutsetningene knyttet til bruk av bistandsmidler at disse ikke kan brukes til å ivareta norske helsepolitiske- og faglige interesser. Det er HODs vurdering at departementet i større grad bør delta i beslutninger om tildelinger av midler innen global helse.



HOD trekker frem UD's tildeling av belastningsfullmakter når det gjelder bistandsbudsjettet som et område som bør sees nærmere på. Ifølge HOD kan det stilles spørsmål ved om det etableres et dobbeloppsett av kompetanse om bistandsforvaltning ved at også HOD besitter denne type forvaltningskompetanse.

Innen helseberedskap ivaretas den nasjonale helseberedskapen innenfor en internasjonal ramme. Norge deltar i Verdens helseorganisasjon (WHO), Det internasjonale atomenergibyrået og NATO og samarbeider med EU om overvåking, analyse, varsling og tiltak ved hendelser. Generelt og spesielt i håndtering av konkrete prosjekter og ved hendelser opplever HOD UD som en løsningsorientert og konstruktiv samarbeidspart som bidrar til å få på plass gode løsninger. I arbeidet med planlagte mer langsiktige arbeider, f.eks. meldinger til Stortinget, kan UD ifølge HOD bli bedre på å lage rammer og forutsigbare planleggingsløp, for å unngå ad-hoc bestillinger med korte svarfrister. Dette vil gi mulighet for å forankre disse arbeidene bedre og gi bedre leveranser.

### **EU/EØS**

I forbindelse med EU/EØS-arbeidet i HOD er samarbeidet med helse- og mattrygghetsråden ved EU-delegasjonen tett, med ukentlige videomøter, jevnlig rapporteringer og ad hoc rapporteringer på aktuelle saker som råden følger tett eller møter som råden dekker. HOD beskriver relasjonen og samarbeidet mellom UD og HOD på EU/EØS-området som meget godt, med godt avklart rollefordeling. Trenden med at EU i økende grad lanserer tverrsektorielle initiativer kan gjøre at UD i enda større grad kan innta en koordinerende og leder- og pådriverrolle. European Green Deal er et eksempel på dette.

HOD peker på at de har stor nytte av samarbeid med Rettsavdelingen i UD i forbindelse med rettssaker og tvistesaker, norske innlegg ved prejudisielle foreleggelse, samt prosesser knyttet til utvikling og implementering av regelverk, herunder EØS- og WTO-rettslige vurderinger. HOD fremhever at de gjerne skulle sett at UD hadde flere ressurser til å bistå i denne type saker, da HOD ofte opplever å måtte vente lenge på svar og det er begrenset hvilken kapasitet UD har til å bistå med sin spesialkompetanse.

EUs betydning for Norge på helseområdet er ytterligere forsterket under koronapandemien. HOD har under pandemien arbeidet svært aktivt overfor EU i ulike kanaler. HOD beskriver samarbeidet med UD som tett og godt i forbindelse med håndteringen av covid-19. I begynnelsen av håndteringen bidro UD med to liaisons til HOD for å styrke den internasjonale håndteringen. Særlig har samarbeidet vært tett med UD's Avdeling for Europa og handel. I januar 2021 har UD en liaison i HOD med europakompetanse, mens HOD har en liaison i Avdeling for Europa og handel i UD. Som følge av EUs økte betydning for norske helseberedskap sendte HOD fra 11. januar 2021 en dedikert spesialutsending til EU-delegasjonen i Brussel for å jobbe med helseberedskap- og krisehåndtering. HOD understreker også at de i økende grad benytter seg av den kompetanse utenriksstasjonene besitter. Særlig har utenriksstasjonenes innrapporteringer vært viktige i håndteringen av pandemien.

### **Øvrig multilateralt samarbeid og bilateralt helsesamarbeid**

Det er sporadisk kontakt med UD i forbindelse med HODs engasjement i Europarådets narkotikasamarbeid, Pompidougruppen, men i all hovedsak benyttes delegasjonen i Strasbourg ved behov.

HOD ivaretar nordisk helsesamarbeid; bilateralt og i Nordisk ministerråd. Samarbeidet skjer både på politisk nivå og mellom embetsverkene. Her er det også samarbeid mellom HOD og andre fagdepartementer som ASD, LMD og NFD. Samarbeidet med mellom HOD og UD innen det nordiske helsesamarbeidet vurderes som godt av HOD. UD holder i de overordnede sakene, som ny Nordisk visjon og de årlige meldingene til Stortinget om nordisk samarbeid.

I det regionale helsesamarbeidet i nordområdene deltar Helse- og omsorgsdepartementet i Den nordlige dimensjons helsepartnerskap og Barents helsesamarbeid. Det bilaterale helsesamarbeidet mellom Norge og Russland følges opp av samarbeidsprogram (handlingsplaner) med varighet 4-5 år. HOD forvalter også en tilskuddsordning til helsesamarbeidet med Russland som benyttes til felles faglige prosjekter med norsk og russisk partner (helseforetak, sykehus, frivillige organisasjoner). HOD oppgir at samarbeidet med Østeuropaseksjonen og Nordområdeseksjonen i UD fungerer meget godt. UD holder HOD orientert og oppdatert på helheten i Norges Nordområdepolitikk, mens faglige spørsmål på helsefeltet overlates til HOD. HOD opplever at dette bidrar til å sikre at både utenrikspolitiske og helsepolitiske hensyn ivaretas.

I tillegg til Russland har HOD bilateralt helsesamarbeid med Kina, Ukraina og Colombia. Samarbeidsavtalene med Ukraina og Colombia finansieres over UD's bistandsbudsjett og forvaltes av HOD. Dette stiller krav til forvaltningskompetanse, noe HOD har måtte bygge opp. I oppfølgingen av slike bilaterale helsesamarbeid opplever HOD bistanden fra utenriksstasjonene som svært verdifull. HOD opplever at utenriksstasjonenes lokalkunnskap gjør de i stand til å gi gode råd om innretningen på de aktiviteter departementet gjennomfører. HOD peker imidlertid på at kontinuiteten i arbeidet utfordres av stadige utskiftninger, både i UD i Oslo og på ambassadene. Dette gjelder særlig for samarbeidet med Kina (under helsesamarbeidsavtalen) om arbeidet med antibiotikaresistens.



### **Samarbeid med utenriksstasjoner og delegasjoner**

HOD har tre spesialutsendinger, to ved EU-delegasjonen i Brussel og en ved FN-delegasjonen i Genève. Det er tett samarbeid med en rekke utenriksstasjoner, særlig på nordisk og europeisk nivå. Bruken av ambassadene er økende, også som ledd i informasjonsinnhenting og fremming av norske interesser bilateralt. For det bilaterale helsesamarbeidet med land som Russland, Kina, Colombia og Ukraina er bistand og dialog med ambassaden av stor betydning. HOD gjør seg stor nytte av innrapporteringer fra ambassaden, og vil oppfordre til disse i økende grad deles med relevante departementer.

Ambassadene bidrar til å holde departementet oppdatert ved å sende informasjon om aktuelle hendelse og saker i de angjeldende landene. Ambassadenes orienteringer om den politiske situasjonen mm. i landene, skriftlig (landrapporter) og muntlig (i møter) oppfatter HOD som meget verdifull.

Ambassadene spiller en sentral rolle i tilrettelegging av politiske besøk ut. HOD har et utstrakt samarbeid med de norske ambassadene i de nordiske landene, især med ambassaden i Danmark og i Sverige, fordi det er hyppige politiske besøk til og fra Danmark og Sverige. Ambassadene bidrar til å utforme og tilrettelegge program i forbindelse med politisk møter og besøk. HOD vurderer dette som meget viktig fordi ambassadene har lokal kunnskap som departementet ikke besitter i samme grad. HOD oppgir også å ha god kontakt med de norske utenriksstasjonene i Murmansk, Sankt Petersburg og Moskva. I Moskva har nåværende kunnskapsråd tatt en aktiv rolle også på helsefeltet. HOD opplever at de på den måten har hatt en egen utsendt med spesielt ansvar for helsefeltet, noe som har vært svært positivt.

### **Underliggende virksomheter under HOD**

#### **Helsedirektoratet**

Helsedirektoratets ansatte er engasjert i arbeid under WHO, EU/EØS, Europarådet, OECD, Nordisk Ministerråd, Barents, Nordlig dimensjon mm., men direktoratet er i begrenset grad i direkte kontakt med UD eller utenriksstasjonene. Da gjelder det kun på spesifikke områder, som kontakt med ambassaden i Wien i forbindelse med at direktoratet inngår i den norske delegasjonen i de årlige møtene i FNs narkotikakommisjon. Ambassaden sender også nyttig informasjon i periodene mellom de årlige kommisjonsmøtene, og samarbeidet betegnes som positivt.

Videre er Helsedirektoratet en av to nasjonale programpartnere (Donor Program Partner, DPP) på folkehelseområdet under EØS-midlene. Direktoratet er inne i fire land – Romania, Polen, Estland og Slovakia. I tillegg er Helsedirektoratet engasjert i prosjektsamarbeid under EØS-midlene både i Polen og Romania. Det er jevnlig og god kontakt med de norske ambassadene i disse landene.

Helsedirektoratet bistår UD i konsulære kriser ved å gi råd, liaisonere og eventuelt reise ut med URE (Utenriksdepartementets utrykningsenhet) for å bistå utenriksstasjoner i arbeidet for å hjelpe norske borgere. Dette inkluderer også hjemreise ved behov for medisinsk støtte under transporten.

#### **Folkehelseinstituttet (FHI)**

FHI har internasjonalt samarbeid på alle felt instituttet dekker. Instituttets kompetanse inngår i den norske innsatsen på global helse, og for å løse oppgavene instituttet er pålagt er FHI avhengig av internasjonale nettverk. Store deler av instituttets internasjonale samarbeid er nært knyttet til forhold som har betydning for norske interesser og for folkehelsen i Norge.

Det er tett kontakt mellom instituttets fagmiljøer og den norske delegasjonen i Genève, helseråden i Brussel, UD og Norad i tillegg til HOD. FHI deltar i en koordineringsgruppe for WHO og globale helsespørsmål på rådgivernivå, der HOD, UD, delegasjonen i Genève, Helsedirektoratet, Norad og FHI møtes annenhver uke. Instituttet har tett kontakt og godt samarbeid med ambassadene i flere av landene der FHI har samarbeidsprosjekter med støtte fra UD/Norad, og i landene der FHI er Donor Program Partner i ordningen med EØS-midler under EØS-avtalen. Kontakten med ambassadene har vært av stor betydning for gjennomføringen av flere av instituttets samarbeidsprosjekter i lav- og mellominntektsland.

FHI understreker at et godt samarbeid med ambassadene og delegasjonene er viktig for instituttets evne til å levere effektivt på de prosjekter og prosesser instituttet skal bidra i. FHI besitter noen verktøy i arbeidet med å levere på utviklingsmålene: faglig ekspertise, helsesystem- og prosesskompetanse. Ambassadene besitter diplomatiske verktøy, finansielle verktøy og kontakter på høyt myndighetsnivå. Brukt klokt og i sammenheng styrker disse verktøyene hverandre gjensidig og øker gjennomslagskraft og effekt av arbeidet FHI gjør i lav- og mellominntektsland, noe som igjen øker mulighetene for å nå målene som til enhver tid er satt for norsk utviklingspolitikk. FHI påpeker at det trolig er mer å hente på systematisk samarbeid mellom FHI/fagetater og utenriksforvaltningen, særlig knyttet til samarbeid og prosesser i Øst-Europa og i lav- og mellominntektsland.

### Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet (DSA)

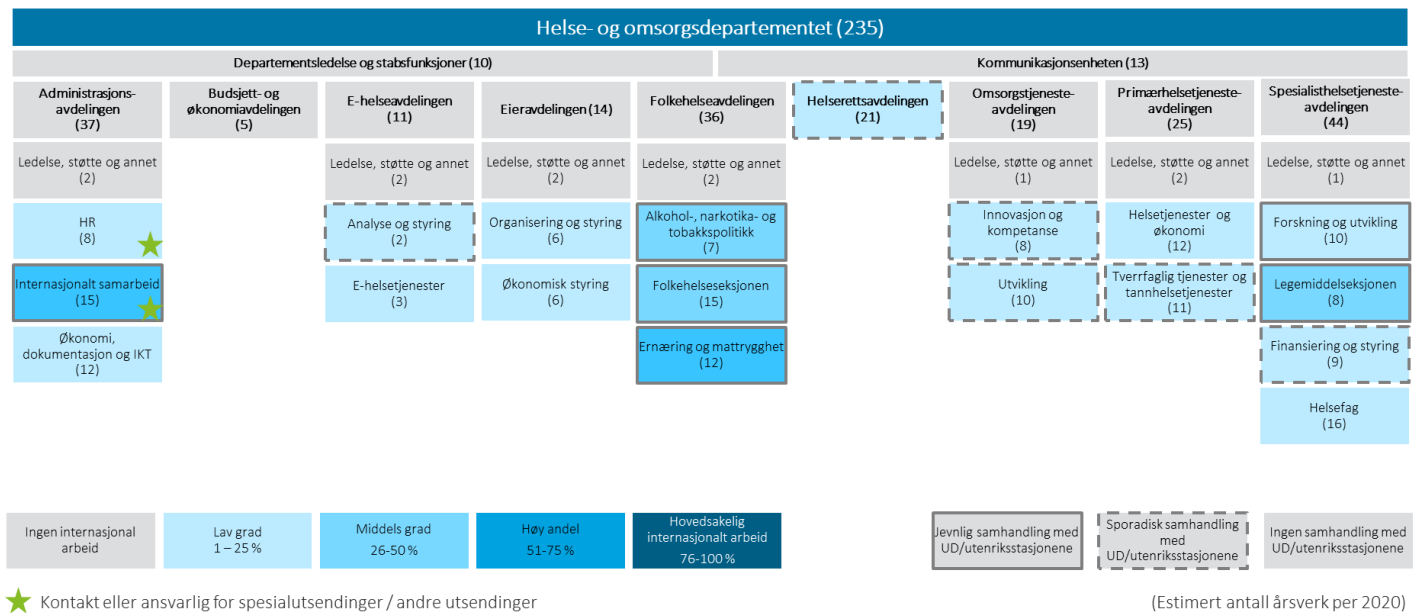
DSA er en underliggende etat av HOD, men samtidig et fagdirektorat for Utenriksdepartementet på områdene internasjonal atomsikkerhet, ikke-spredning, nedrustning og eksportkontroll. DSAs oppgaver for UD er knyttet til å forvalte tilskuddsmidler under regjeringens Atomhandlingsplan og delta aktivt i UD's rådgivende utvalg for atomsaker. Videre bistår DSA UD med faglig beslutningsstøtte i kontakten med Det internasjonale atomenergibyrået (IAEA) og i relevante eksportkontrollsaker. DSA peker på at arbeidsmengden på UD's ansvarsområder har økt de siste 2-3 åren. Arbeidet og dialogen med UD oppleves som svært tett, med daglig kontakt på saksbehandlernivå.

DSA bistår UD i utarbeidelse av bilaterale avtaler om varsling av atomulykker og hendelser og prosedyrer med land i nærområdene der eventuelle atomhendelser kan påvirke befolkningen og miljøet i Norge. DSA samarbeider med UD i planlegging og gjennomføring av store nasjonale og internasjonale øvelser. DSA har også gitt bistand og opplæring til de tre utenriksstasjonene i Russland, samt stasjonene i Tokyo, Teheran, Beijing, Guangzhou og Shanghai innen atomsikkerhet, risikovurdering og utarbeidelse av beredskapsplaner.

Videre har DSA et nært samarbeid med utenriksstasjonene i Moskva, Murmansk og St. Petersburg. I forbindelse med DSAs arbeid i Ukraina har det vært tett god dialog og god nytte av ambassaden i Kiev. DSA jobber nært med ambassaden i Wien i forbindelse med norsk engasjement i IAEA. Ambassaden i Washington har vært en viktig samarbeidspart spesielt i arbeidet med NSS og ved utarbeidelse av samarbeidsavtaler mellom Norge og USAs Department of States og Department of Energy.

### Resursanslag for HOD og underliggende etater knyttet til internasjonalt arbeid og utenriktjenesten

HOD finansierer tre spesialutsendinger, to ved EU-delegasjonen i Brussel og en ved FN-delegasjonen i Genève. Mye av arbeidet som foregår i departementet har et internasjonalt aspekt, og det er derfor krevende å gi et nøyaktig ressursanslag for det internasjonale arbeidet i departementet. Gitt denne usikkerheten fordeler ressursbruken seg omtrent som følger i departementets avdelinger og seksjoner:



Figur 53: Organisasjonskart med ressursanslag for internasjonalt arbeid i Helse- og omsorgsdepartementet

HOD peker på at koronapandemien har vist hvor avhengig Norge er av velfungerende internasjonalt samarbeid, både på globalt og europeisk nivå. I arbeidet med å ivareta norske interesser under covid-19 har HOD økt ressursbruken knyttet til internasjonalt arbeid. Dette gjelder både globale mekanismer og europeisk samarbeid.

Helsedirektoratet peker på at arbeidet i direktoratet generelt er innrettet slik at ansvar for et område internasjonalt, følger ansvaret nasjonalt. Kunnskapsproduksjon relevant for helse er internasjonal i sin natur. Det er derfor vanskelig å sette et skarpt skille mellom nasjonalt og internasjonalt arbeid, og estimatet for antall årsverk vil derfor være et grovt estimat. Samlet estimeres antall årsverk til internasjonalt arbeid til ca. 15-20 årsverk i Helsedirektoratet.

FHI estimerer ressursbruken på internasjonalt arbeid (ekskludert forskningsprosjekter med internasjonale samarbeidspartnere) til 62 årsverk. Disse årsverkene er igjen grovt fordelt på følgende hovedkategoriene: Internasjonale organisasjoner (inkludert WHO) med 29,9 årsverk, EU/EØS med 16,6 årsverk og landsamarbeid, prosess- og prosjektsamarbeid i nordområdene og i lav- og mellominntektsland med 15,6 årsverk.

Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet (DSA) har 11 årsverk som blir finansiert fra UD. DSA har i tillegg andre internasjonale oppgaver med finansiering fra andre departementer som KLD og HOD.

### Justis- og beredskapsdepartementet

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) har ansvar for rettsvesenet, kriminalomsorgen, politi- og påtalemyndigheten, redningstjenesten, samfunnsikkerhet, utlendingsmyndigheter og polarområdene. Departementet har en meget bred og omfattende internasjonal virksomhet på de fleste av områdene under departementets portefølje. Denne virksomheten er i noen grad situasjonsbetinget, men består hovedsakelig av permanente strukturer og fora, med jevnlig møter og utstrakt kontakt.

#### Internasjonalt arbeid i JD

De fleste avdelingene i JD har gjennom fagfeltene de har ansvaret for betydelig internasjonal kontakt og arbeider tett inn mot multilaterale samarbeid som EU/EØS (herunder Schengen og Dublin-samarbeidet, Europol og Eurojust), FN-organisasjoner, Europarådet, NATO, OECD og FATF (Financial Action Task Force). Departementet har også et bredt nordisk samarbeid. I arbeidet med forberedelse, gjennomføring og oppfølging av arbeid i disse samarbeidene er det ofte tett kontakt mellom relevante seksjoner i UD, JD og relevante utenriksstasjoner/delegasjoner.

Administrasjonsavdelingen har gjennom internasjonal gruppe i sekretariatet (SEK-INT), en internasjonal portefølje med en rekke ulike oppgaver. Enheten fungerer som et knutepunkt i departementet for internasjonale saker og håndterer ofte internasjonalt arbeid sammen med, eller på vegne av de andre avdelingene, spesielt i saker som berører mer enn én avdeling og der politisk ledelse er involvert. Særlig kan nevnes arbeid i tilknytning til justis- og innenriksministermøter i EU (Rådet) og justisprogrammet under EØS-midlene. Avdelingen har derfor hyppig kontakt med UD og utenriksstasjonene.

Avdeling for kriminalitetsforebygging har en sentral rolle i utviklingen av norsk kriminalpolitikk, og skal sikre at departementet har et kunnskapsbasert, helhetlig og langsiktig perspektiv på arbeidet med å forebygge og bekjempe kriminalitet, herunder for straffegjennomføringen. Avdelingen har et omfattende internasjonalt arbeid mot FN-systemet, særlig gjennom UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime) med underliggende fora, mellomstatlig ekspertgruppe for forebygging av cyberkriminalitet og i spørsmål om menneskehandel. Avdelingen har også en viktig rolle mot Europarådets styringskomité for strafferettslig samarbeid, samt i håndteringen av EØS-midlene for å forebygge kriminalitet, vold mot kvinner og vold i nære relasjoner. Avdelingen deltar i arbeidet med kriminalitetsforebygging, bekjempelse av menneskehandel og grenseoverskridende kriminalitet innenfor Østersjørådets ramme.

JD har ved Innvandringsavdelingen det overordnede ansvaret for å utforme og samordne Norges flyktning- og innvandringspolitikk. Den omfatter utviklingen av asylsystemet, arbeidet for beskyttelse og varige løsninger for flyktninger, inklusive overføring av flyktninger, arbeidet med å styre internasjonal migrasjon, bl.a. i tilknytning til Schengen-samarbeidet, og arbeidet med retur av personer uten lovlig opphold. For å nå målene på dette politikkområdet, er det nødvendig å supplere innsatsen nasjonalt med et utstrakt internasjonalt samarbeid. Dette innebærer deltakelse i en rekke mellomstatlige fora og bilateralt samarbeid. For det siste er viktig å ha et godt samspill om virkemiddelbruken med utenriksstjenesten. Etter regjeringens politiske plattform skal Norges posisjon som bistandsyter brukes til å sikre flere returavtaler. JD opplyser at noe av det internasjonale arbeidet er bestandig og regelmessig, mens annet er mer situasjonsbestemt.

Politiavdelingen har ansvar for å trekke opp hovedlinjene for utvikling og styring av politiet. Internasjonalt arbeid er sentralt i avdelingen og det er en egen internasjonal seksjon som har ansvar for å legge strategier for utvikling av norsk deltagelse og posisjoner på internasjonale arenaer. Seksjonen skal delta i relevante internasjonale råd og organer samt rapportere til internasjonale organer. Seksjonen er tett koblet på EU-saker relatert til Frontex og grensekontroll, samarbeid mellom politiet i de nordiske landene, og ulike arbeidsgrupper i Europarådet, FN-systemet, OECD og FATF. Øvrige seksjoner i Politiavdelingen har også et tydelig internasjonalt grensesnitt. Særlig seksjon for nasjonal sikkerhet som har ansvaret for internasjonale politioperasjoner, samt PST nasjonalt og i internasjonal kontekst der det er relevant. Ansvaret på fagområder som kontraterror, nasjonal sikkerhet og fredsoperasjoner gjør at seksjonen har omfattende internasjonal virksomhet. Avdelingen har også ansvaret for styringen av Politiets sikkerhetstjenestene som har ansvaret for å utføre livvaktjeneste for norske myndighetspersoner på norsk jord. Livvaktene følger også enkelte norske myndighetspersoner på reiser i utlandet.

Sivilavdelingen forvalter en rekke ordninger som berører individets rettigheter, blant annet rettshjelp, advokatlovgivning, internasjonalt rettslig samarbeid som rettsanmodninger, utlevering av lovbytere og internasjonal barne bortføring, samt vergemål og voldsoffererstatning. Avdelingen har også ansvaret for utleveringsloven, arrestordreloven, voldsoffererstatningsloven og flere forskrifter samt ansvar for en rekke internasjonale konvensjoner. Seksjon for Utlevering, påtale og straffeprosess har ansvar for behandling av strafferettslige- og sivilrettslige rettsanmodninger, saker om utlevering/overlevering av lovbytere til og fra Norge og apostille. Seksjonen har konvensjonsansvar på de respektive områdene samt for Haagkonvensjonen 1980 om internasjonal barne bortføring, og er norsk sentralmyndighet på de fleste av nevnte fagfelt. Ansvarsfeltet medfører deltagelse i en rekke internasjonale fora, og det er jevnlig kontakt med UD og relevante utenriksstasjoner.

Samfunnssikkerhetsavdelingen har ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap, krisehåndtering og sikkerhetsstyring i justissektoren. Avdelingen har både bilaterale samarbeid med enkeltland og samarbeid under NATO, EU, FN, og i en nordisk kontekst

Lovavdelingen deltar i en rekke komiteer under EU-kommisjonen. Avdelingen er også fast medlem i EØS-rettslig utvalg, koordineringsutvalget for EØS-saker, samt i enkelte spesialutvalg. Avdelingen har også et ansvar for rådgivning om gjennomføring av EØS-rettsaker i norsk rett.

Avdelingen deltar i en rekke komiteer under Europarådet og i dag ledelsen i styringskomiteen for menneskerettigheter og ad-hoc komiteen for forhandlingene om EUs tiltredelse til Den europeiske menneskerettskonvensjon. Videre deltar avdelingen i grupper under Nordisk Ministerråd og høringer i ulike av FNs traktatorganer, samt i Brexit-forhandlingsdelegasjonen. Avdelingene deltar også i forhandlingene om frihandelsavtaler, samt i enkelte andre større avtaleforhandlinger.

Polaravdelingen har ansvar for interdepartemental koordinering av arbeidet med polare saker, og har derfor mye kontakt med UD i sitt arbeid.

### Grenseflater og kontakt mellom JD og utenriktjenesten

Justis- og beredskapsdepartementet og departementets underliggende virksomheter har en rekke utsendte medarbeidere som samhandler tett med utenriktjenesten. Oversikten nedenfor viser hvordan de 81 utsendte medarbeiderne fra eller med tilknytning til justissektoren fordeler seg på organisasjonstilknytning og land.

Land/organisasjon personell er utsendt til	Myndighet	Antall	Tilknytning
Norges delegasjon til EU (Brussel)	JD/UD	3 justisråder*	JD med fagansvar, UD gjennom særavtale for utenriktjenesten
Norges delegasjon til FN (New York)	POD	1 politiråd*	UD gjennom særavtale for utenriktjenesten
Nordiske Liaison Offiserer (NLO/PTN) <i>Beograd (sideakk. Bosnia-Hercegovina, Montenegro, Nord-Makedonia og Kroatia); Bucuresti (sideakk. Bulgaria); Dubai (sideakk. Kuwait, Bahrain, Qatar og Oman); Islamabad (sideakk. Afghanistan); London; Madrid (sideakk. Portugal); Málaga; Moskva; Warszawa</i>	POD (Kripos)	9*	Kripos med fagansvar, UD gjennom særavtale for utenriktjenesten. I løpet av 2020 vil Warszawa bli avviklet, og ny stilling i Manila opprettet
EURLO (European Union Return Liaison Officer) i Accra, Ghana	POD (PU)	1*	Frontex-finansiert. PU med fagansvar, administrativt underlagt UD
Samfunnssikkerhetsråd i Washington D.C.	DSB	1*	DSB med fagansvar, administrativt underlagt UD
Spesialutsending for tollsaker (PTN), Berlin	TAD	1*	TAD med fagansvar, administrativt underlagt UD
Spesialutsendinger for utlendingssaker <i>Bangkok; Accra; Rabat; Addis Abeba; Alger; Amman; Ankara; Nairobi; Teheran; Kabul; Islamabad; Beirut</i>	JD/UD	14*	POD (PU) og UDI med nærmeste fagansvar, UD gjennom særavtale for utenriktjenesten. De fleste har regionale ansvarsområder. Samtlige er utstasjonert ved Norges ambassader.
Europol i Haag	POD/PST/TOLL	4 (3 politi, 1 PST*, 1 toller) 3 hospitanter á 3 mnd. hvert år	Kripos/PST/Tolletaten med fagansvar, UD gjennom særavtale for utenriktjenesten
Eurojust i Haag	POD (Kripos)/ Riksadvokaten	2 1 politiadvokat og 1* førstestatsadvokat	Kripos og Riksadvokaten med fagansvar, UD gjennom særavtale for utenriktjenesten
Frontex	POD	8 8 ansatte pr. mnd. / 16 årsverk levert i 2019	POD/Kripos med fagansvar, UD gjennom særavtale for utenriktjenesten.
Frontex i Warszawa	POD	2	

Interpol i Lyon	POD	2	Kripos med fagansvar, UD gjennom særavtale for utenrikstjenesten
EASO – EUs støttekontor for asylsaker	UDI	4	UDI sender ekspertutsendinger til EASOs hovedkontor på Valletta tilsvarende rundt 4 årsverk
INTOPS/FNs fredsbevarende operasjoner (Sør-Sudan, Colombia og Mali)	POD	28	Tilskuddsbrev fra JD og UD, politiets særavtale. Jevnlig involvering av ambassadene i hhv. Juba, Bogotá og Bamako
FN-systemet (New York og Sør-Sudan)	POD	2 (3) kontaktstillinger i FN	1 ansatt i stilling i Jemen, men avventer deployering pga. visumproblemer
<b>Totalt</b>		<b>81</b>	

Tabell 26: Utsendte medarbeidere med tilknytning til justissektoren. \* Inngår som en del av utenrikstjenesten som spesialutsendinger

Som oversikten viser er det utsendt personell fra justissektoren i store deler av verden, hvorav flertallet befinner seg i Europa, Afrika og Midtøsten.

JD har tre justisråder ved EU-delegasjonen i Brussel. Justisrådene er underlagt stasjonssjefen, men rapporterer faglig til JD som også har det løpende oppfølgingsansvaret for de tre justisrådene. I forberedelsene til det ukentlige ambassadørmøtet (COREPER) hvor Norge deltar i Schengen-relaterte saker, avholder JD ukentlige telefonmøter med EU-delegasjonen og UD sentralt. Delegasjonen utarbeider utkast til instruks som sendes UD og JD, hvorpå JD behandler utkastet og sender sitt innspill til delegasjonen formelt via UD. Det avholdes også formøter og telefonmøter i forkant av rådsmøter for politisk ledelse.

Som tabell 26 viser har JD 14 spesialutsendinger for utlendingssaker i 11 land, som er stasjonssjefenes rådgivere på utlendingsfeltet. Spesialutsendingens hovedoppgave er å bidra til verifisering av opplysninger knyttet til id-avklaring og asylsaksbehandling og å styrke returarbeidet i norsk utlendingsforvaltning. Spesialutsendingene skal også bidra til arbeid for å forebygge og bekjempe irregulær migrasjon. Utsendingenes nærmeste fagmyndighet er henholdsvis POD (PU) og UDI.

I forbindelse med EØS-midlene deltar JD jevnlig på møter med UD knyttet til JDs involvering i EØS-midlene. Justis- og innenriksområdet er ett av tre prioriterte satsningsområder for regjeringen i den nåværende finansieringsperioden (2014-2021). JD, sammen med flere av virksomhetene i justissektoren, bidrar gjennom midlene til å forbedre det totale justissystemet (straffesaksjeden, inkludert fokus på vold mot kvinner og vold i nære relasjoner, migrasjon og beredskap) i EØS-midlenes mottakerland. Det prioriteres også å bygge bilaterale relasjoner med disse landene. JD bidrar som strategisk programpartner, og samarbeider med FMO (Financial Mechanism Office), det Brussel-baserte kontoret som administrerer ordningen på vegne av norsk UD.

JD har en viktig rolle i oppfølgingen av Norges konvensjonsforpliktelser, og er for eksempel ansvarlig for oppfølging av FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter og FNs konvensjon om forebygging av tortur (CAT), samt bidragsyter i høringer under andre traktatorganer i FN. Forberedelser til slike høringer er ressurskrevende og innebærer mye arbeid i JD. JD er også tett involvert i arbeidet med Europarådets konvensjon om forebygging av tortur (CPT) med tilhørende periodiske landbesøk. I forberedelsene er det jevnlig kontakt med og bistand fra Norges delegasjon til FN i Genève og Norges delegasjon til Europarådet i Strasbourg.

Samarbeidet mellom JD og UD har vært tett under håndteringen av koranapandemien. UD har her hatt en koordinerende rolle inn mot EUs krisehåndtering, blant annet i IPCR og COREPER der UD ved Avdeling for Europa og handel har instruksmyndighet.

Videre har JD ansvaret for deltakelse i en rekke komiteer under Europarådet. Viktigst er deltakelse i styringskomiteen for menneskerettigheter med undergrupper som har ansvaret for utviklingen og «vedlikehold» av den europeiske menneskerettskonvensjonen, samt en rekke andre instrumenter om menneskerettigheter.

JD peker på at det i noen grad er overlapp mellom JDs og UDs ansvar innen flyktning- og innvandringspolitikken. JD peker likevel på at det er utviklet mekanismer og retningslinjer for hvordan JD og UD her skal opptre mest mulig enhetlig og effektivt. Dette gjelder både for opptreden i multilaterale samarbeidsfora, for utviklingen av internasjonale normer og for internasjonalt informasjonsutbytte og for samarbeid om felles tiltak.

JD fremhever at det på flere områder er behov for mer systematisk kontakt med UD. Det gjelder for eksempel rundt ulike spørsmål knyttet til cyberkriminalitet/internettrelaterte overgrep mot barn, herunder bevilgning av midler til prosjekter i regi av organisasjoner som UNODC og Interpol. Det vil ifølge JD være formålstjenlig med økt grad av informasjonsflyt og innhenting av vurderinger fra JD knyttet til behov, rammer, resultater og rapportering.

JD peker på at utenrikstjenesten er en sentral leverandør av viktig informasjon og verdifulle vurderinger som departementet i stor grad benytter. Det bør ifølge JD tilstrebes ytterligere informasjonsdeling mellom utenrikstjenesten og JD. I enkelte avdelinger i JD er det til dels stor reisevirksomhet, og utenrikstjenesten er i den forbindelse en viktig partner, både praktisk og faglig. At utenrikstjenesten også kan delta/steppe inn i møter på vegne av departementet vurderes av JD å ha høy verdi.

JD legger vekt på at de mottar en rekke innberetninger og rapporter fra utenriksstasjonene, enten sendt til JDs postmottak eller direkte til den enkelte saksbehandler i departementet. Innberetningene kan omhandle enkeltsaker, politikktutvikling, informasjon om viktige hendelser eller utvikling på enkelte områder mer generelt. Slike rapporteringer fra stasjonene er av høy verdi for JD i policyutvikling og oppfølging av internasjonale forpliktelser. JD opplever likevel at det finnes langt flere rapporter som sendes fra stasjonene til UD som JD ikke får kjennskap til. Oversendelsene synes ifølge JD dels å være personavhengig, noe som er uheldig og sårbart – spesielt i lys av målet om at utenrikstjenesten skal betjene hele departementsfellesskapet. Dette utgjør med andre ord utfordringer for JD og kanskje også uklarhet knyttet til forventninger om leveranser og ansvarsfordeling vedrørende formidling av informasjon mv. imellom utenrikstjenesten og departementene.

Justis- og beredskapsdepartementet opplyser at de i varierende grad trekker veksler på Norges utenriksstasjoner. Enkelte av departementets saksområder fordrer betydelig og hyppig kontakt og samarbeid med utenrikstjenesten, f.eks. med Norges faste delegasjoner til EU, NATO, FN og Europarådet. Andre saksområder krever mindre samarbeid med utenrikstjenesten, men kan på ad hoc-basis behøve bistand fra enkelte stasjoner i konkrete saker.

De siste årene har JD blitt invitert til å bidra inn i virksomhetsplanleggingen til noen av utenriksstasjonene. Dette har hovedsakelig skjedd gjennom utarbeidelse og formulering av stasjonenes strategiske mål, der de respektive avdelingene i JD har fått kommet med sine innspill før oversendelse til UD. JD anser dette som en sentral mulighet for departementet til å påvirke stasjonenes arbeid og prioriteringer, ut fra departementets egne interesser og behov. JD opplever likevel departementets gjennomslag i denne prosessen har vært noe begrenset og at antallet mottatte invitasjoner til innspill har variert.

### **Pass og ID-dokumenter**

Passloven § 2 om passmyndighet fastslår i første ledd at pass utstedes av politiet. Bemyndigede utenriksstasjoner behandler søknader om pass fra norske borgere bosatt i utlandet. Utenriksstasjonene utsteder også nødpass til norske borgere som har mistet/blitt frastjålet pass i utlandet. Det er POD som er dokumenteier og ansvarlig for utstedelsen av norske pass etter passloven. Utenriksstasjonene er derfor faglig underlagt POD når de utsteder pass til norske borgere. POD er også klageinstans for politidistriktene og utenriksstasjonenes vedtak etter passloven.

Som følge av at utenriksstasjonene ikke organisatorisk er en del av politiet, har ikke utenriksstasjonene de samme registertilgangene og mulighetene til å følge opp pass-søknader med registertreff som politiet. Innføringen av systematiske krav til kontroll mot tidligere registeroppføringer og oppfølging av registertreff i politiets vedtakslinje, gir derfor i noen grad behov for nye regler om saksgang og avgjørelse av søknader som mottas på utenriksstasjonene. Det pågår nå et arbeid for å revidere pass- og ID-kortforskrift. UD konsulteres i dette regelverksarbeidet.

Utenriksdepartementets diplomatseksjon i Norge utsteder diplomatpass, tjenestepass og spesialpass for Slottet, Stortinget, departementene og underordnede organer. Det følger av passloven § 1 at den biometriske personinformasjonen i disse passene kan lagres i passregisteret, men utover dette reguleres disse UD-passene helt og holdent av utenrikstjenesteloven. Utenriksdepartementet utsteder også ID-bevis for utenlandsk ambassadepersonell i Norge (Foreign Mission Identity Cards – FMID-kort). Utenriksdepartementets diplomatseksjon bistår også i forbindelse med visumsøknader for norsk personell med diplomatpass, tjenestepass og spesialpass.

### **Underliggende organer i JD**

Som redegjort for ovenfor har mange av fagområdene Justis- og beredskapsdepartementet har ansvaret for et tydelig internasjonalt grensesnitt. Det gjelder for eksempel innen kriminalomsorgen, utlendingsfeltet, politi- og påtalemyndigheten, samfunnssikkerhet og polarområdene. Det gjenspeiles også for flere av de underliggende virksomheter som har høy grad av internasjonal kobling og tydelige grenseflater med utenrikstjenesten. Det varierer om den internasjonale kontakten i hovedsak er rettet mot UD, utenriksstasjonene eller mot direkte mot multilaterale organisasjoner som har internasjonale strukturer på virksomhetens fagområder.

Norsk politi har et bredt intensjonalt samarbeid både bilateralt og multilateralt. Norsk politi deltar i stor utstrekning i Schengen-relevante møter og arbeidsgrupper i EU systemet. Som en del av dette arbeidet er det fortløpende og tidvis utstrakt kontakt med EU-delegasjonen i Brussel. Politiets utlendingsenhet (PU) har gjennom sitt ansvar for avklaring av ID for asylsøkere og retur av

personer uten lovlig opphold betydelig internasjonal kontakt. Både politiet og UDI har, som redegjort for ovenfor, spesialutsendinger ved en rekke ambassader som bidrar til verifisering av ID og i returarbeidet generelt. Spesialutsendingene på utlendingsfeltet og ID-ekspertene er også viktige for Nasjonalt ID-senter i deres arbeid med å sikre kvalitet på ID-arbeidet som gjøres i politiet, utlendingsforvaltningen og hos andre offentlige virksomheter.

Også andre særorganer under Politidirektoratet har omfattende internasjonalt arbeid og klare grensesnitt mot utenriktjenesten. Mange av sakene Økokrim håndterer har forgreninger til utlandet, noe som innebærer behov for utstrakt internasjonalt samarbeid for å få gjennomført aktuelle etterforskingsskritt. Kripos er den nasjonale enheten for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet. Kripos er i kraft av denne rollen det nasjonale kontaktpunktet for det internasjonale politisamarbeidet og har det faglige ansvaret for mange av spesialutsendingene og de ni medarbeiderne som er utstasjonert som en del av NLO (Nordiske Liaison Offiserer). Det medfører utstrakt samhandling mot utenriksstasjonene, i særdeleshet de stasjonene som har utstasjonert personell.

Som del av ivaretagelsen av regjeringens forpliktelser som vertskap for de utenlandske diplomatiske og konsulære representasjonene i Norge, har UD en rolle i samarbeid med Politiet (ESO) og andre offentlige myndigheter i saker der personer med strafferettslig immunitet er involvert.

Utlendingsdirektoratet (UDI) skal iverksette flyktning- og innvandringspolitikken på JDs ansvarsområde. UDIs hovedoppgave er å behandle søknader etter utlendingsloven og statsborgerskapsloven. En viktig del av UDIs internasjonale arbeid er å sikre at vedtakene ikke er i strid med Norges internasjonale forpliktelser. UDI deltar derfor i internasjonale fora der regelverk Norge er bundet av utvikles, videreutvikles og diskuteres. Ettersom Norge er forpliktet til å følge EU-regelverk på utlendingsfeltet gjennom Schengen-avtalen, EØS-avtalen og Dublin-avtalen vil EU-fora her være viktige for UDI.

UD og JD har et tett samarbeid om retur og migrasjon med sentrale transitt- og opprinnelsesland. UDI skal bidra til å redusere antall personer uten lovlig opphold i landet ved å videreføre helhetlige og strukturerte returarbeidet og sørge for effektiv behandling av søknader om assistert retur. Per desember 2020 har Norge 14 spesialutsendinger plassert ved 12 utenriksstasjoner (12 av 14 stillinger er per desember 2020 besatt, de resterende to vil utlyses tidlig i 2021). UDI har fagansvar for 7 av disse stillingene.

Utenriksstasjonene utgjør førstelinjetjenesten i visum- og oppholdssaker. I den forbindelse er det tett kontakt mellom utenriktjenesten og UDI. UD har det administrative ansvaret for utenriksstasjonene og skal legge til rette for at de faglige rammene på området blir fulgt, mens UDI har faglig instruksjonsmyndighet overfor utenriksstasjonene i enkeltsaker og utformer retningslinjer og praksisnotater som utenriksstasjonene skal følge. Utenriksdepartementet har ansvar for opplæring av utsendte på utenriksstasjonene, mens UDI har bistår UD med fagpersoner og innhold i denne opplæringen. Dette er nærmere omtalt i kapittel 5.7.1.

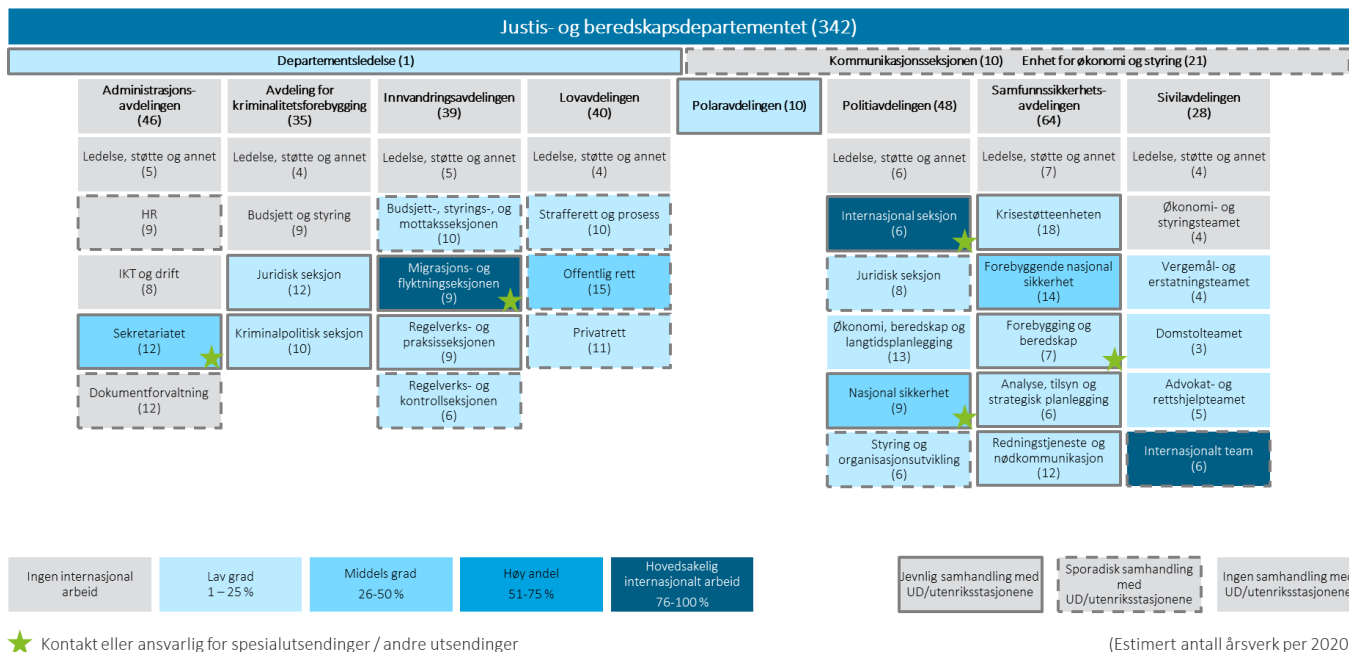
JD har i tillegg følgende underliggende virksomheter med klare grenseflater til utenriktjenesten:

- Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) har et omfattende internasjonalt engasjement, blant annet gjennom Nordisk samarbeid i kriminalomsorgen, Europarådet og ulike faglige samarbeidsorganer. KDI har også direkte samarbeid med myndigheter i enkeltland, særlig i forbindelse med EØS-midlene.
- Riksadvokaten vil på flere områder samarbeide med eller få bistand fra utenriktjenesten. Det gjelder for eksempel ved rettsanmodninger i straffesak og utleveringsbegjæringer som sendes via UD, informasjonsinnhenting om forhold i stater som begjærer utlevering eller anmoder om rettslig bistand og bistand fra UD eller utenriksstasjoner for gjennomføring av rettslige avhør og politiavhør ved ambassadene.
- Politiets sikkerhetstjeneste (PST) samarbeider med utenriktjenesten knyttet til arbeidet med beskyttelse av myndighetspersoner. PST har også lovpålagte oppgaver knyttet til eksportkontroll.
- Sysselmannen på Svalbard har jevnlig kontakt med UD gjennom det interdepartementale polarutvalg, ved hendelser på Svalbard som involverer utenlandske statsborgere og ved internasjonale høynivå besøk på øygruppen hvor UD er involvert.
- Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) er Norges ekspertorgan for informasjons- og objektsikkerhet, og det nasjonale fagmiljøet for IKT-sikkerhet. For å ivareta dette ansvaret er det nødvendig med en rekke internasjonale aktiviteter, og NSM er representert i flere internasjonale arbeidsgrupper. NSM har også aktiviteter knyttet til tekniske sikkerhetsundersøkelser og tilsyn av utenriksstasjonene.
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) er involvert i en rekke internasjonale samarbeid under NATO, EU/EØS, FN, Østersjørådet, Barentsrådet og OECD relatert til øvelsesplanlegging, krisehåndtering og internasjonalt humanitært arbeid.



### Ressursanslag for JD knyttet til internasjonalt arbeid og utenriksstjenesten

JD opplyser at det er krevende å skille mellom hva som utgjør internasjonalt og nasjonalt arbeid med tanke på ressursanslag. De fleste av departementets ansatte arbeider med saker som *kan* være preget av det internasjonale bildet, og mange ansatte konsentrerer seg *kun* om saker av internasjonal karakter. Disse er daglig eller ukentlig i kontakt med ansatte i UD og utenriksstjenesten ellers. Ressursanslagene vil derfor være beheftet med usikkerhet, men et overordnet ressursanslag for det internasjonale arbeidet i JD fordeler seg som på avdelinger og seksjoner som vist i figur 54.



Figur 54: Organisasjonskart med ressursanslag for internasjonalt arbeid i Justis- og beredskapsdepartementet

Registreringene i UDIs tidsregistreringssystem viser at UDI i 2019 brukte til sammen 36,7 årsverk på internasjonalt arbeid. UDI understreker at dette anslaget er usikkert ettersom det er noe ulik registreringspraksis blant medarbeiderne. Det gir likevel et grovt anslag for ressursbruken.

### Klima- og miljødepartementet

Klima- og miljødepartementet (KLD) har hovedansvaret for å ivareta helheten i regjeringens klima- og miljøpolitikk. Departementet skal utvikle og gjennomføre egne tiltak og være pådriver overfor ulike sektormyndigheter. KLD har ansvar for å samordne regjeringens klima- og miljøpolitiske mål, og sørge for resultatoppfølging av klima- og miljøpolitikken. Internasjonalt klima- og miljøsamarbeid er en forutsetning for å kunne møte de regionale og globale miljøutfordringene. Derfor har også departementet omfattende internasjonal aktivitet med 9 spesialutsendinger innen klima- og skoginitiativet, etatsstyringsansvar overfor Norad og ambassader innen området klima og skog, 2 miljøråder ved EU-delegasjonen og 4 miljøråder ved norske ambassader (Washington, Beijing og Nairobi). I tillegg er det kontakter for bilaterale miljøsamarbeid ved ambassadene i Dar-es-Salaam, New Dehli, Mumbai og Pretoria.

### Internasjonalt arbeid i KLD

Klimaavdelingen i KLD har ansvar for internasjonalt arbeid, klima- og skoginitiativet og nasjonal politikkutvikling innenfor klimaområdet samt lokal luftkvalitet og støy. Avdelingen har også overordnet ansvar for miljø og utviklings spørsmål. Det foregår derfor et omfattende internasjonalt arbeid på mange områder i avdelingen. Avdelingen bidrar i arbeidet med internasjonale klimaforhandlinger, og har ansvar for oppfølging og utvikling av Norges internasjonale forpliktelser under klimakonvensjonen og Kyotoprotokollen. Den har også ansvaret for arbeidet med EUs klimakvotesystem og dialogen med EU om felles oppfyllelse av klimamål for 2030. Videre inkluderer Klimaavdelingens arbeidsområder bilateralt klima- og miljøsamarbeid med Kina, India og Sør-Afrika og grønn økonomi-initiativer i utviklingsland, samt ansvar for statens kvotekjøpsprogram og utvikling av internasjonale markeds mekanismer og klimafinansiering.

Ansvaret for klima- og skoginitiativet ligger også til Klimaavdelingen. Initiativet jobber langs flere spor for å bidra til redusert tropisk avskoging. Det gjøres blant annet gjennom bilaterale samarbeid med de største regnskoglandene, multilateral innsats, støtte til sivilsamfunnsorganisasjoner og samarbeid med næringsliv for å få til avskogingsfrie forsyningskjeder.



Hav- og forurensningsavdelingen arbeider med strategi- og politikktutvikling og forvaltningsoppgaver rettet mot hav- og nordområdene, forurensning, miljøgifter, avfall (inkludert marin forurensning og mikroplast) og miljøhensyn i EØS-, handels- og investeringsavtaler. Store deler av avdelingen har et omfattende internasjonalt arbeid på sine felter, særlig knyttet til EU/EØS-arbeid og internasjonalt samarbeid innen hav, avfall, forurensning og miljø i nordområdene. EØS- og handelsseksjonen i avdelingen har hovedansvar for departementets oppfølging av EØS-avtalen, EFTA og Nordisk ministerråd, samt EØS-midlene og Det nordiske miljøfinansieringsselskapet NEFCO.

Kunnskaps- og globalenheten koordinerer og leder arbeidet med kunnskap, herunder forskning og høyere utdanning for hele departementet. I tillegg arbeider enheten med tverrgående, internasjonalt miljø samarbeid og koordinerer flere deler av departementets internasjonale arbeid, bl.a. Norges innsats gjennom FNs miljøprogram (UNEP), koordinering knyttet til bærekraftsmålene, oppfølging og utvikling av forpliktelser ifm. konvensjonen om biologisk mangfold, miljøkomiteen i OECD og internasjonalt miljøkriminalitet.

Øvrige avdelinger har også internasjonal virksomhet i kraft av sine ansvarsområder. Kulturmiljøavdelingen har ansvar for kulturmiljøfeltet. Dette omfatter internasjonalt arbeid som for eksempel verdensarv (UNESCO), Europarådet, nordisk samarbeid, samarbeid med EU og oppfølging av EØS-midlene. Naturforvaltningsavdelingen har ansvar for å utvikle politikk innenfor vern og bærekraftig bruk av naturmangfold og friluftsliv, inkludert som oppfølging og utvikling av forpliktelser i forbindelse med øvrige internasjonale miljøavtaler på naturområdet.

### **Grenseflater og kontakt mellom KLD og utenriksstjenesten**

Ettersom KLD har et omfattende internasjonalt arbeid og har ansvar for områder av global karakter er det også utstrakt kontakt og samarbeid med Utenriksdepartementet og utenriksstasjonene.

På området klima og skog har KLD et direkte styringsansvar over både Norad og ambassader. I henhold til instruks for Norad, er Norad underlagt KLD i saker som gjelder klima- og skogsatsingen. Oppdraget omfatter å forvalte avtaler, faglig rådgivning og kvalitetssikring. KLD finansierer 20 faste årsverk i Norad.

Ovenfor ambassader har KLD styring gjennom fullmakt, samordnet med ambassadenes virksomhetsplanprosess. Det er tett samarbeid på saksbehandlernivå, uformelt omtalt som team. Ansatte fra KLD og ambassaden deltar på felles reiser og i utarbeidelse av et felles kunnskapsgrunnlag. Hele Seksjon for Klima- og skoginitiativet i KLD jobber tett sammen med Norad og ambassadene. Seksjonen i KLD har et overordnet ansvar for klima- og skoginitiativet, styring av Norad og ambassader på dette området, forvaltning av avtaler og utforming av politikk og strategier. Sammen med Norad arbeider KLD også multilateralt på dette området, blant annet gjennom avtaler med Verdensbanken (fond) og FN (UNDP, UNEP, FAO, UN REDD, UNODC).

KLD finansierer til sammen 14 spesialutsendinger, hvorav 9 for klima og skog. Gjennom Klima- og skoginitiativet finansieres også 13,5 lokalt ansatte, og det gis belastningsfullmakt og oppdrag til 6 ambassader. Spesialutsendingene fordeler seg som følger.

Land/stasjon	Spesialutsending	Samordningsmekanisme	Lokalt ansatt
<b>Ordinære spesialutsendinger fra departementet</b>			
EU-delegasjonen	2	Ordinær ordning for spesialutsendinger	
USA (Washington)*	1	Ordinær ordning for spesialutsendinger	
Kina (Beijing)	1	Ordinær ordning for spesialutsendinger	
Kenya (Nairobi)	1	Ordinær ordning for spesialutsendinger	
<b>Klima- og skoginitiativet</b>			
Indonesia (Jakarta)	3	Belastningsfullmakt	4
Brasil (Brasilia)	2	Belastningsfullmakt	3
Colombia (Bogota)	1	Belastningsfullmakt	2
Chile (Lima)	1	Oppdrag (uten budsjettfullmakt)	1
Etiopia (Addis Abeba)	1	Belastningsfullmakt	2
Den demokratiske republikken Kongo (Kinshasa)	1	Oppdrag (uten budsjettfullmakt)	1,5
Tanzania (Dar-es-Salaam)	Ikke egen spesialutsending, oppdraget løses av miljøkontakten ved ambassaden.	Belastningsfullmakt	
<b>Totalt</b>	<b>14</b>		<b>13,5</b>

Tabell 27: Fordeling av spesialutsendinger og lokal ansatte finansiert av KLD. Tall per desember 2020.

\* Fra sommeren 2021 legges miljørådstillingen i Washington ned, og erstattes med en ny miljørådsstilling i New Dehli

Grenseflatene mot UD og utenriksstasjoner er også omfattende på andre deler av KLDs ansvarsområder enn innen klima og skog. KLD har hovedansvar for klima- og miljøsaker, og bidrar med faglige innspill på områder hvor UD har hovedansvar. Det er tett, løpende kontakt med UD innen mange områder gjennom formelle og uformelle møter og innspill, samt deltakelse i norske delegasjoner i internasjonale fora.

For nordområdene er det tett kontakt mellom UD og KLD i forbindelse med Norsk-russisk miljøsamarbeid, Barentssamarbeidet, Den nordlige dimensjons miljøpartnerskap, Svalbardsaker og Antarktispolitikken. Særlig innen det Norsk-russiske miljøsamarbeidet er det tett mellom UD og KLD om arbeidet i norsk-russisk miljøkommisjon, blant annet i arbeidsgrupper og arbeidsprogram med prosjekter der norsk andel finansieres av UD over belastningsfullmakt.

På havområdet er det nær kontakt mot UD når det gjelder internasjonal havmiljøforvaltning. UD leder delegasjonene til FN-forhandlingene om en ny FN-avtale om biodiversitet i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon (BBNJ) og årlige forhandlinger om havrettsresolusjonen. UD er prosessleder for statsministerens havpanel. Det er nært samarbeid med utenriksstasjonene i disse prosessene. I tillegg kommer Ofu (olje for utvikling) og Hfu (hav for utvikling) hvor UD leder prosessen, men KLD er med i styringsgruppen, samt samarbeidet om bilaterale havdialoger og forsterket havsamarbeid i Norges ulike bilaterale, regionale og internasjonale relasjoner. Det er nært samarbeid om regjeringens bistandsprogram mot marin forsøpling, som forvaltes av Norad, og det internasjonale arbeidet med å etablere en global avtale mot marin forsøpling, som ledes av KLD.

UD har overordnet ansvar for Europapolitikken og norsk forvaltning av EØS-avtalen, herunder deltakelse i EFTA og ESA. KLD har ansvar for påvirkning, innlemmelse og gjennomføring av EØS-relevant regelverk på klima- og miljøområdet. KLD har 2 miljøråder ved EU-delegasjonen. Samordning mellom UD og KLD skjer blant annet gjennom interdepartementalt kontaktutvalg for EØS-saker og andre temaspesifikke arbeidsgrupper (norsk deltakelse i EU-programmer, brexit mv.). Det er omfattende koordinering og politisk forankring av norsk strategi og årlig arbeidsprogram for samarbeidet med EU mellom departementene. I tillegg har KLD og UD tett løpende kontakt i enkeltsaker, herunder om EØS-rettslige spørsmål.

KLD er også involvert i arbeid under andre multilaterale samarbeid der UD sitter sentralt. Det gjelder mot OECD der KLD er representert i OECDs miljøarbeid. Videre gjelder det mot FNs miljøprogram (UNEP) der KLD deler ansvar for oppfølging av UNEP med UD, hvor KLD har ansvar for det miljøfaglige. KLD leder delegasjonen til FNs miljøforsamling. KLD finansierer en miljørådstilling ved ambassaden i Kenya.

Videre har KLD i tett samarbeid med Norad og relevante ambassader et bilateralt miljøsamarbeid med Kina, India, Sør-Afrika og USA. KLD har ansvaret for de overordnede prioriteringene i miljøsamarbeidet og bygging av kompetanse om miljøforvaltningen hos ambassadene. KLD finansierer i den forbindelse to miljørådsstillinger ved ambassadene i Kina og Washington. I forbindelse med det bilaterale miljøsamarbeidet har KLD kontakt mot UD på saksbehandlernivå og deltar i virksomhetsplanprosessen på ambassadene. Det er også direkte dialog mellom KLD og ambassadene på løpende basis. Fra 1. januar 2022 er det besluttet å opprette en ny miljørådsstilling i New Dehli. Miljørådsstillingen i Washington DC vil legges ned sommeren 2022.

### **Underliggende organer i KLD**

Som redegjort for ovenfor er internasjonalt arbeid en viktig del av oppgaver og aktiviteter i KLD. Det gjenspeiles også for flere av de underliggende virksomheter som har internasjonale koblinger og betydelig internasjonalt arbeid. Det varierer om den internasjonale kontakten i hovedsak er rettet mot UD, utenriksstasjonene eller mot direkte mot multilaterale organisasjoner som har internasjonale strukturer på virksomhetens fagområder.

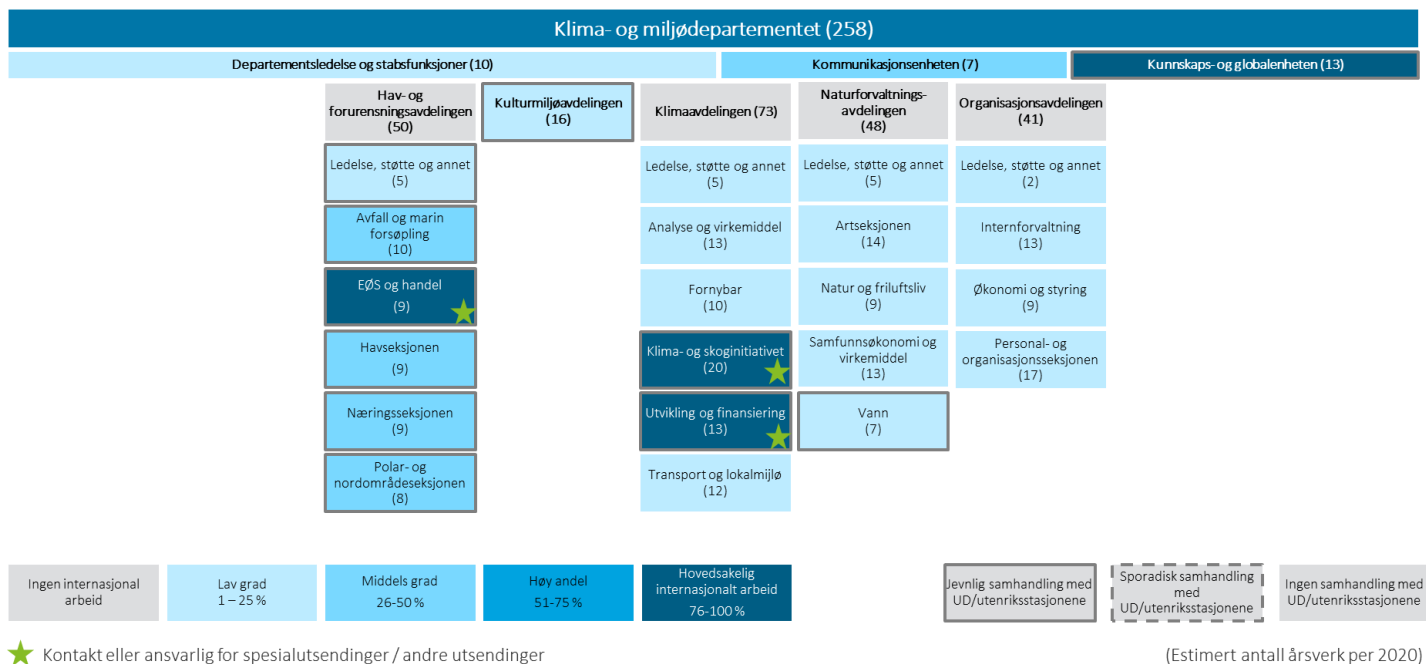
Miljødirektoratet er tett involvert i det bilaterale miljøsamarbeidet med Kina, India og Sør-Afrika. Direktoratet har tett kontakt med KLD og ambassadene for å gjennomføre prosjektene. I tilknytning til EØS-midlene forvalter Miljødirektoratet et større antall klima- og miljøprosjekter. Det er lite direkte kontakt mellom direktoratet og UD om disse, men det er en del kontakt med ambassadene. Miljødirektoratet er også involvert i nordområdearbeidet ved at det leder prosjekter innen miljøsamarbeidet med Russland.

Videre har følgende underliggende virksomheter under KLD grenseflater mot utenrikstjenesten:

- Norsk Polarinstitut er faglig rådgiver for UD i Nordområde- og polarspørsmål, inkludert Antarktis. Samarbeidet er regulert gjennom egen belastningsfullmakt fra UD til Norsk Polarinstitut.
- Meteorologisk institutt er på oppdrag fra Norad, Verdensbanken, WMO, Nordic Development Fund engasjert i kapasitetsbygging innenfor værvarsling og klimaarbeid blant annet på Sri Lanka, i Myanmar, Mosambik, Malawi og Tanzania. Ingen direkte samhandling med UD, men finansieringen er basert på prosjektmidler fra Norad, Verdensbanken, WMO og Nordic Development Fund (NDF).
- Riksantikvaren er ansvarlig for å lede og koordinere Norges medlemskap i verdensarvkomiteen under Verdensarvkonvensjonen. Det medfører en tett, løpende dialog med delegasjonen i Paris og OECD-ambassaden. I forbindelse med EØS-midlene bidrar Riksantikvaren med kunnskap og erfaring i planleggingen og gjennomføring av kulturarvprogrammet. Riksantikvaren er her i dialog med UD og ambassadene om implementeringen av programmet. Riksantikvaren er også involvert i enkeltprosjekter i Georgia og Russland finansiert av UD.

### **Ressursanslag for KLD og underliggende organer knyttet til internasjonalt arbeid og samhandling med utenrikstjenesten**

KLD finansierer 15 utsendte miljøråder og 13,5 lokalt ansatte ved norske ambassader. Mye av arbeidet som foregår i departementet har et internasjonalt aspekt, og det er derfor krevende å gi et nøyaktig ressursanslag for det internasjonale arbeidet i departementet. KLD anslår likevel omfanget av internasjonalt arbeid i departementet som vist i figur 55.



Figur 55: Organisasjonskart med ressursanslag for internasjonalt arbeid i KLD.

Ressursanslagene for de underliggende virksomhetene med internasjonal virksomhet er beheftet med usikkerhet, men anslås samlet til i underkant av 35 årsverk. Tabellen viser hvordan de fordeler seg mellom virksomhetene under KLD som oppgis å ha vesentlig internasjonalt arbeid.

Underliggende virksomhet	Årsverk	Hovedoppgaver
Norad <sup>46</sup>	20	Oppdrag gjennom eget tildelingsbrev fra KLD. Forvaltning, rådgivning, kommunikasjon
Miljødirektoratet	6	
Norsk Polarinstittutt	1-2	Faglig rådgiver i nordområde- og polarspørsmål, inkl. Antarktis
Meteorologisk institutt	6	Kapasitetsbygging innenfor værvarsling og klimaarbeid i Asia. Prosjektmidler fra Norad, IMF, WMO og NDF.
Riksantikvaren	0,5	Norges medlemskap i verdensarvkomiteen. EØS-midlene (kulturarvprogrammet)
<b>Totalt</b>	<b>33,5 - 34,5</b>	

### Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har ansvar områder som bolig- og bygningspolitikk, plan- og bygningsloven, kart- og geodatapolitikken, kommunal forvaltning, IKT- og forvaltningspolitikk, elektronisk kommunikasjon, regional- og distriktspolitikk, statlig arbeidsgiverpolitikk og politikken overfor samer og nasjonale minoriteter.

#### Internasjonalt arbeid i KMD

De fleste avdelingene i KMD har gjennom sine ansvarsområder kontakt og samhandling med relevante multilaterale organisasjoner, både som en del av europasamarbeidet og innen andre samarbeidsorganer.

Avdeling for IT- og forvaltningspolitikk har koordineringsansvaret for forvaltningspolitikken og IT-politikken, for deler av personvernpolitikken og for elektronisk kommunikasjon. Avdelingen har en bred internasjonal kontaktflate på sine fagområder. Avdelingen har blant annet ansvaret for koordineringen av norsk oppfølging av EUs IT-politikk, herunder flere IT-relaterte programmer for gjennomføring av EUs felleseuropeiske regelverket for elektronisk kommunikasjon, herunder sikkerhet i ekomnett, bredbånd, spektrum, 5G, 5G-sikkerhet, IOT, og for internettförvaltning både på europeisk og internasjonalt nivå.

<sup>46</sup> Norad er administrativt underlagt Utenriksdepartementet (UD). I saker som gjelder klima- og skogsatsingen, er Norad underlagt Klima- og miljødepartementet.

Kommunalavdelingen har ansvaret for oppfølging av kommunesektoren og EØS på generelt nivå, og for internasjonale saker som berører kommuner og fylkeskommuner. Avdelingen deltar på halvårlige møter i Europarådets styringskomite for demokrati og styresett (CDDG) og bidrar i arbeidet med utformingen av konvensjoner, rekommandasjoner og retningslinjer. På valgområdet deltar avdelingen på møter i regi av både OSSE og Venezia-kommisjonen under Europarådet. Kommunalavdelingen bidrar videre i spørreundersøkelser, gir innspill til rapporter og deltar på møter i OECDs Fiscal Network (Network on Fiscal Relations across Levels of Government). Dette er et nettverk hvor medlemslandene samarbeider om statistikk og analyser knyttet til styring, finansiering og ressursbruk i kommunesektoren. I dette arbeidet har det ikke vært noen kontakt eller samarbeid med UD.

Same- og minoritetspolitisk avdeling bidrar til bilateralt, nordisk og internasjonalt samarbeid for å ivareta samers og nasjonale minoriteters rettigheter i Norge. Same- og minoritetspolitisk avdeling har ansvaret for nasjonal koordinering av rapportering på ILO-konvensjon nr. 169 om urfolks rettigheter, Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter og den europeiske pakt om regions- eller minoritetsspråk. Når det gjelder de to Europarådskonvensjonene har avdelingen jevnlig kontakt med delegasjonen i Strasbourg. Avdelingen følger opp arbeidet med nordisk samekonvensjon (her deltar UD i Norges forhandlingsdelegasjon) og har et medlem i Ekspertkomiteen for romer og reisende. Perioden 2022-2032 skal være FN's ti år for urfolks språk. Avdelingen skal ha en representant i språktiårets Global Task Force 2021-2023.

Planavdelingen deltar i det nordiske samarbeidet under Nordisk ministerråd. Her er det nylig vedtatt et samarbeidsprogram for regional utvikling og planlegging 2021-2024. Avdelingen deltar sporadisk i UD's samordningsgruppe for det nordiske samarbeidet. Planavdelingen deltar i EUs samarbeid om byutvikling, kart- og geodata og miljøkonsekvensutredninger. Her har avdelingen jevnlig kontakt med EU-delegasjonen i Brussel gjennom kommunal- og regionalråden, IKT-råden og miljøråden. Videre deltar avdelingen i FN's Habitat-arbeid, og i kart- og geodatasamarbeidet under FN. Planavdelingen deltar aktivt i Europarådets oppfølging av Den europeiske landskapskonvensjonen, og har i den sammenheng kontakt med delegasjonen i Strasbourg.

Også øvrige avdelinger har også noe internasjonal virksomhet i kraft av sine ansvarsområder. Bolig- og bygningsavdelingen deltar i internasjonale fora som arbeider med bolig- og bygnings spørsmål, blant annet på nordisk nivå og i EU/ EØS. Blant annet deltar avdelingen på møter i "Energy Performance of Buildings Committee" sammen med OED, og i nordisk samarbeidsgrupper for bygningsmyndigheter. Arbeidsgiverpolitisk avdeling arbeider med nordisk arbeidsgiverpolitikk.

### **Grenseflater og kontakt mellom KMD og utenriktjenesten**

KMD har to spesialutsendinger ved den norske EU-delegasjonen i Brussel:

- En IKT-råd med råd som dekker temaene IKT-politikk, elektronisk kommunikasjon, forvaltningspolitikk, personvern, opphavsrett og cybersikkerhet.
- En regional- og kommunalråd som dekker regionale og lokale forhold, EUs regionalpolitikk, norsk deltakelse i Interreg., regional statsstøtte, Schengen-samarbeidet og Nordlige Dimensjon

KMD har bred kontakt med EU og EØS innenfor alle departementets ansvarsområder. Det er utstrakt kontakt med EU-delegasjonen i Brussel, og da særlig med de to utsendte rådene for regional- og kommunalpolitikk og forvaltnings- og IKT-politikk. I arbeidet med å vurdere og forberede relevante rettsakter for innlemming i EØS-avtalen, er det et godt samarbeid med både UD og IKT-råden.

KMD er involvert i en rekke komiteer og forum under paraplyen til Europarådet; Lokaldemokrati, styresett, personvern, regional utvikling, planlegging, antidiskriminering (romer og romani), rasisme og intoleranse, og antikorrupsjon. Det er her noe bistand og kontakt med delegasjonen i Strasbourg. KMD er videre også involvert i flere grupper og komiteer under Europakommisjonen, for eksempel når det gjelder programdeltagelse, elektronisk kommunikasjon, spektrum, internettforvaltning spektrum m.m.

I det nordiske arbeidet deltar KMD i grupper og embetsmannskomiteer innenfor regionalpolitikk, planlegging, distriktsutvikling, byutvikling, digital og geodata. KMD har her noe kontakt med UD som koordinator, i første rekke med Nordisk-baltisk seksjon i Avdeling for Europa og handel. KMD har også en kontaktflate med UD i saker som gjelder Interreg, Østersjørådet og Norges oppkopling til EUs makroregionale strategi for Østersjøregionen.

Når det gjelder WTO er KMD særlig involvert i forhandlingene om et nytt regelverk om e-handel. Forhandlingene omfatter flere av KMDs områder, herunder elektronisk kommunikasjon, IKT-politikk og personvern. Forhandlingene ledes av Utenriksdepartementet v/Seksjon for handelspolitikk og internasjonal økonomi, mens KMD bistår UD både med forberedelse til møter og ved deltakelse.

KMD er involvert i flere arbeidsgrupper i FN på sine ansvarsområder. Det er UD som koordinerer og følger opp det meste av dette. KMD bistår og deltar sammen med UD i forbindelse med de årlige sesjonene i FN's permanente forum for urfolksaker,

Ekspertmekanismen for urfolks rettigheter og sesjoner i FNs menneskerettighetsråd. KMD har videre jevnlig kontakt med UD i forberedelsene til FNs tiår for urfolks språk.

Det er også kontakt med Norges delegasjon til NATO. KMD representerer Norge i Civil Communications Planning Group (CCPG) i NATO, om sikre og motstandsdyktige sivile kommunikasjonsnett og -tjenester. Det er UD og JD som koordinerer dette arbeidet.

Endelig er KMD også representert i Arktisk råd om regional utvikling i nord og i arbeidet om konnektivet. Arbeidet ledes fra norsk side av UD.

KMD understøtter at departementet også har et omfattende faglig samarbeid med andre statlige virksomheter i det internasjonale arbeidet uten at UD er involvert i dette. Det gjelder blant annet ASD, NFD, Forskningsrådet, JD, DFØ, FIN, Digitaliseringsdirektoratet. Et eksempel på dette er innenfor nordisk arbeidsgiverpolitikk der ASD i større grad enn UD er en faglig samarbeidspartner.

### **Underliggende organer i KMD**

Som redegjort for ovenfor har mange av ansvarsområdene til Kommunal- og moderniseringsdepartementet et internasjonalt grensesnitt. Det gjenspeiles også for flere av de underliggende virksomheter som har internasjonale koblinger og betydelig internasjonalt arbeid. Det varierer om den internasjonale kontakten i hovedsak er rettet mot UD, utenriksstasjonene eller mot direkte mot multilaterale organisasjoner som har internasjonale strukturer på virksomhetens fagområder.

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS) har inngått flere rammeavtaler på vegne av departementsfellesskapet som utenriktjenesten kan benytte seg av. Det foreligger også en tjenesteavtale mellom departementene og DSS hvor departementene har adgang til å benytte DSS sine standardtjenester innen anskaffelsesområdet. Det planlegges nå en gradvis planlegges med en gradvis overføring av oppgaver, budsjett og berørt personell på anskaffelsesområdet fra UD og til DSS.

DSS er også sentrale i regjeringens prosjekt for økt bruk av administrative fellestjenester. DSS arbeider sammen med UD, FD, KMD for å utvikle en felles IKT-plattform for departementene og utenriksstasjonene. Det er besluttet at SMK, alle departementene, utenriksstasjonene og DSS skal migreres over på FDs tonivå-løsning. KMD har gitt føringer om at migreringen skal foretas på en måte som ivaretar Norges utenriksstasjoner som en integrert del av sentralforvaltningen [54].

I tillegg har følgende underliggende virksomheter under KMD grenseflater mot utenriktjenesten:

- Datatilsynet
- Digitaliseringsdirektoratet deltar i OECDs fora, og tidvis i andre internasjonale fora, om offentlige anskaffelser. Deltar også i EU kommisjonenes ekspertgruppe om digitalisering av offentlige anskaffelser.
- Direktoratet for byggkvalitet har ansvaret for utforming av regelverket som følger opp byggevareforordningen og heisdirektivet. Direktoratet har kontakt med kommisjonen om disse når nødvendig.
- Internasjonalt reindriftssenter
- Kartverket
- Nasjonal kommunikasjonsmyndighet

Den underliggende virksomheten som tydeligst har grenseflater og omfattende kontakt med utenriktjenesten er Statsbygg. Statsbygg er en statlig forvaltningsbedrift underlagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Statsbygg er statens sentrale rådgiver i bygge- og eiendomssaker, byggherre, eiendomsforvalter og eiendomsutvikler. Statsbygg har ansvaret for alle byggene utenfor Norge er eid av staten Norge og som Utenriksdepartementet benytter. I tillegg leier Utenriksdepartementet en del lokaler (både kontorlokaler og boliger) på det private markedet lokalt, som ikke ligger innenfor Statsbyggs ansvarsområde.

Norsk personell i utlandet skal ha riktige og funksjonelle arbeidsvilkår, slik at deres oppgaver kan utføres på en god måte. Statsbygg og Utenriksdepartementets samarbeider om å legge til rette for representative fysiske omgivelser. Bygningsmassen er sammensatt, både med hensyn til bruk, alder, arkitektur og beliggenhet. Bygningsmassen er i stor grad tilpasset de lokale forholdene i de land de ligger, både med tanke på klima og sikkerhet.

Det inngås leiekontrakter mellom Statsbygg og Utenriksdepartementet for hver enkelt eiendom. En overordnet samarbeidsavtale regulerer samarbeidet mellom partene om anskaffelse, utvikling, forvaltning, drift, vedlikehold og leie av tilpassede eiendommer og bygg i utlandet til bruk for utenriktjenesten. Avtalen regulerer også kjøp av tjenester knyttet til eiendommer utenriktjenesten leier i det private markedet. Denne avtalen er under revisjon og det tilstrebes å etablere et grensesnitt som er så likt øvrig eiendomsportefølje som mulig.

Samarbeidet mellom Statsbygg og Utenriksdepartementet omfatter i dag omlag 100 eiendommer i 57 byer i 51 land. Eiendomsmassen utgjør om lag 92 000 kvadratmeter.

Utenlandseiendommer ble innlemmet i husleieordningen i 2000 med hovedsakelig 20 års leiekontrakter. Statsbygg har totalt 102 leiekontrakter med Utenriksdepartementet. Det etableres tilleggskontrakter på den enkelte eiendom dersom UD har behov for tilpasninger i løpet av leieperioden. Totalt årlig husleie utgjør for 2020 ca. 218 MNOK

UD har vedtatt en eiendomsstrategi som angir overordnede prinsipper for hvilke land det anses hensiktsmessig å kjøpe eiendom versus innleie i privatmarkedet. Ut fra UD's eiendomsstrategi får Statsbygg oppdragsbrev om anskaffelse, avhending og eller utvikling av eksisterende eiendoms masse. Statsbygg har også ansvaret for byggeprosjekter i tilknytning til Utenriksdepartementets behov for eiendom i utlandet (ambassader, generalkonsulater, embetsboliger og boliger) som ikke leies lokalt på det private markedet.

Stasjonene (områdene hvor Statsbygg eier bygninger) kan deles inn i følgende kategorier;

- Kanselli
- Embetsbolig
- Ambassadeanlegg (kanselli, embetsbolig og evt. boliger i samme eller separate bygg innenfor samme tomt
- Boliger for utsendte diplomater

Utenriksdepartementet er ansvarlig for drift av eiendommene, inkludert tekniske anlegg, indre vedlikehold, samt møblering og utsmykking. Statsbygg er ansvarlig for kjøp og salg av eiendom, planlegging og gjennomføring av byggeprosjekter, vedlikehold i henhold til avtalt ansvarsfordeling og utvikling av eiendommene i nært samarbeid med UD. Statsbygg må overholde krav som følger av lovgivning i de land eiendommene befinner seg, men har også ansvar for at lokalene tilfredsstiller krav i henhold til norsk arbeidsmiljølov så langt det er mulig basert på lokale forutsetninger. Statsbygg skal sette krav til sikkerhet, helse og arbeidsmiljø (SHA) underveis i prosjektgjennomføringen. Det skal sikres at de som gjør arbeid for den norske stat skal ha rimelige lønns- og arbeidsvilkår. Alle arbeidere som bestilles med Statsbygg eller Utenriksdepartementet som oppdragsgiver i utlandet skal gjennomføres i henhold til gjeldende etiske retningslinjer i Statsbygg og Utenriksdepartementet. Partene skal ha spesielt fokus på korrupsjon og svart arbeid.

UD er selv ansvarlig for alle kostnader i forbindelse med renhold, energi, vann og avløp, avfallshåndtering og vakthold av leide lokaler.

#### **Forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av eiendommene**

Statsbygg skal forvalte alle eiendommene i henhold til gjeldende prosedyrer og rutiner. Statsbygg har ikke fast driftspersonell ved utenriksstasjonene. I de tilfeller der er funnet hensiktsmessig å etablere en lokalavtale for drift, ettersyn og vedlikehold skal det inngås en tilleggsavtale med Utenriksdepartementet som fordeler kostnadene mellom Utenriksdepartementet og Statsbygg for den aktuelle stasjonen. Det blir utarbeidet en egen ansvarsmatrise «Drift- og vedlikeholds-ansvars-matrise for ansvarsfordeling mellom Utenriksdepartementet og Statsbygg.»

Utleier besørger og bekoster utvendig bygningsmessig vedlikehold, vedlikehold av bygningens faste tekniske anlegg som normalt tilhører en eiendom (for eksempel heiser, luftbehandlingsanlegg og fyringsanlegg), utendørsarealer og eventuelle fellesarealer. Statsbygg skal også skifte ut tekniske innretninger som heis, ventilasjonsanlegg, fyringsanlegg o.l. når disse ikke lenger lar seg vedlikeholde på regningssvarende måte. Tekniske innretninger o.l. skal holdes i tilsvarende stand som ved overtakelse, men alminnelig slitasje må godtas. Vedlikehold og utskifting av innretninger anbrakt av UD skal besørges og bekostes av UD. Statsbygg er ansvarlig for eiendommen til enhver tid har en tilfredsstillende tilstandsgrad på de komponentene Statsbygg har ansvaret for i henhold til ansvarsmatrisen.

UD besørger og bekoster indre vedlikehold av leieobjektet. Indre vedlikehold omfatter blant annet vedlikehold av innvendige overflater, samt utskiftinger. Vedlikeholdsplikten omfatter ikke ombygning, ominnredning eller endring av leieobjektet. Utskifting av bygningsdeler eller systemer, dekkes normalt over vedlikeholdsbudsjettet til Statsbygg.

Videreutvikling av eiendommene, herunder funksjonsendringer, finansieres av UD. Universell utforming finansieres av Statsbygg.

#### **Samarbeidet mellom UD og Statsbygg**

Utenriksdepartementet representert ved Eiendomsseksjonen i Serviceavdelingen er Statsbyggs kontaktpunkt i departementet. Eiendomsseksjonen er delegert fullmakt til å gjennomføre bestillinger og oppdragsbeskrivelser på vegne av Utenriksdepartementet.

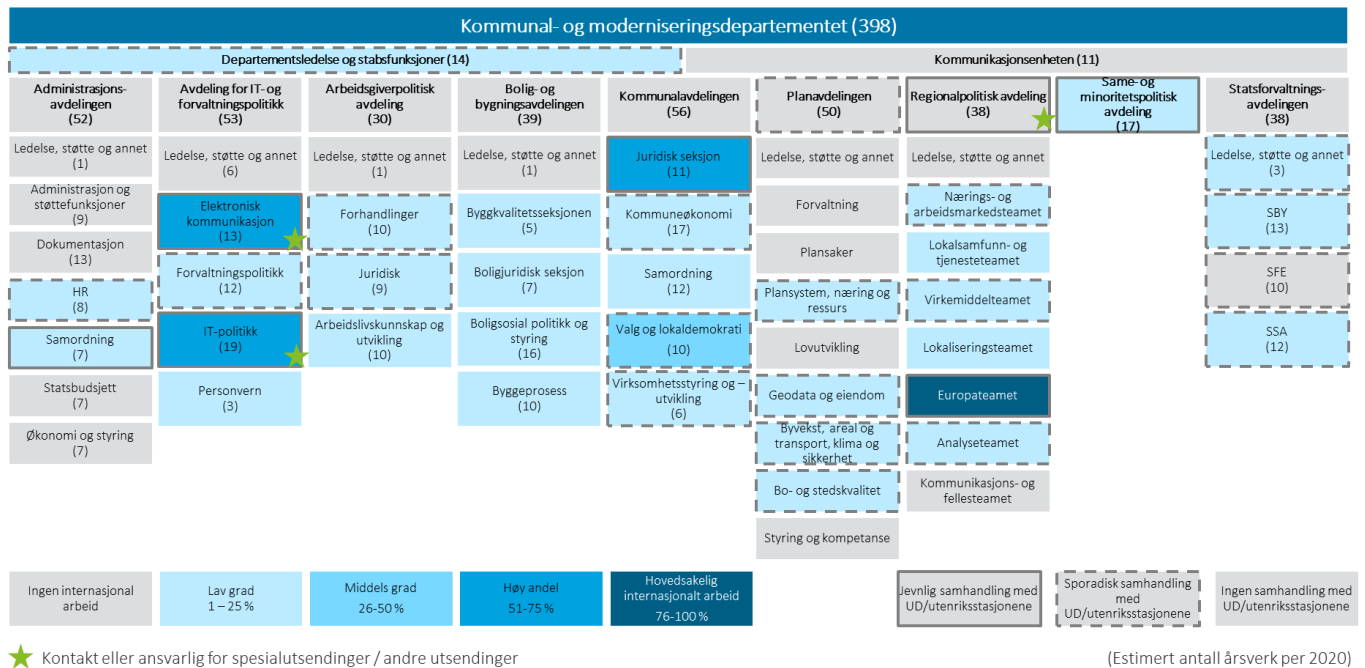
Utenriksstasjonen er definert som bruker og innehar derfor ikke direkte bestillingsrett til Statsbygg. I Statsbygg er det Seksjon for Utlandssektor i Avdeling for eiendomsutvikling og forvaltning som er hovedkontaktpunkt mot Utenriksdepartementet.

Samarbeidet mellom Statsbygg og UD kan beskrives på operativ, taktisk og strategisk nivå:

- Operativt - løpende kontakt knyttet til oppfølging av den enkelte eiendom gjennom dialog, korrespondanse og møter
- Taktisk - ukentlige faste møter for prosjektgjennomgang, hver annen uke for forvaltning, eller særmøter ved behov
- Strategisk nivå – halvårlige møter på toppledernivå

Statsbygg gjennomfører et årlig brukermøte (normativt) ved hver utenriksstasjon hvor blant annet leiekontrakten og tiltak ved den enkelte stasjon er tema.

### Ressursanslag for KMD og underliggende etater knyttet til internasjonalt arbeid og utenriktjenesten



Figur 56: Organisasjonskart med ressursanslag for internasjonalt arbeid i Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Seksjon for Utlandssektor i Statsbygg består av 11 årsverk. Utenlandsporføljen generer leieinntekter på ca. 218 millioner kroner i 2020. Leien beregnes i henhold til standard definisjon av kostnadsdekkende husleie som skal dekke statens investering, avkastning på kapitalen i tillegg til FDV-kostnader. Gjennomsnittlig vedlikeholdsbudsjett for porteføljen har ligget på gjennomsnittlig 50 millioner kroner per år i perioden 2014 – 2019. Samtidig har det i samme periode blitt gjennomført brukerfinansierte prosjekter for gjennomsnittlig 70 millioner kroner per år.

### Kulturdepartementet

Kulturdepartementet (KUD) har ansvar for den statlige politikken og forvaltningen på områdene kultur, likestilling og diskriminering, opphavsrett, medier, idrett, frivillig virksomhet og pengespill og lotteri. Departementet har ingen utsendte medarbeidere i utenriktjenesten, men har et bredt internasjonalt engasjement gjennom internasjonalt samarbeid på kulturfeltet, EU/EØS-arbeid og deltagelse i internasjonale organisasjoner som FN (UNESCO), Europarådet, Nordisk ministerråd og OECD

### Internasjonalt arbeid i KUD

KUD består av fire fagavdelinger, samt Kommunikasjonsetheten, Statsrådsseksjonen og Administrasjonsavdelingen. De fleste avdelingene i KUD har gjennom sine ansvarsområder kontakt og samhandling med relevante multilaterale organisasjoner, både som en del av europasamarbeidet og innen andre samarbeidsorganer på kulturfeltet. KUD deltar i internasjonalt arbeid på departementets ansvarsområder i forum som FN, EU/EØS, Europarådet, Nordisk ministerråd og OECD.



Avdeling for likestilling, diskriminering og internasjonale saker har sektoransvar og koordineringsansvar på likestillings- og diskrimineringsområdet. Avdelingen har også ansvar for generelle internasjonale kultursaker. Avdelingen har gjennom Seksjon for juridiske og internasjonale saker ansvaret for å følge opp internasjonale konvensjoner og internasjonalt arbeid på likestillings- og kulturområdet. Seksjonen har koordineringsansvaret for internasjonale oppgaver knyttet til EU/EØS-området, Nordområdesatsing, FN (inkl. Unesco), Europarådet, Nordisk ministerråd og OECD. Under nordområdearbeidet deltar også KUD i ulike fora som Barentsrådet (BEAC) og Den nordlige dimensjon, og har ansvaret for bilateralt norsk-russisk kultursamarbeid i nord, forankret i ulike samarbeidsavtaler.

Medie- og kunstavdelingen har ansvar for regelverk som i stor grad er harmonisert gjennom EØS og annet internasjonalt regelverk. Avdelingen har EØS-relevante saker innenfor opphavsrett, medierett, pengespill og på filmområdet. I tillegg har avdelingen ansvar for flere støtteordninger som berører EØS-avtalens bestemmelser om offentlig støtte. På opphavsrettsfeltet har avdelingen ansvar for 14 EU-rettsaker, hvorav fire ennå ikke er gjennomført i norsk rett. Avdelingen deltar på flere kontaktfora (bl.a. komiteer og ekspertgrupper) i regi av EU og EFTA på dette området. Opphavsretten reguleres også av en rekke internasjonale konvensjoner og traktater. Disse forvaltes og oppdateres av FNs verdensorganisasjon for immaterialrett – WIPO. Avdelingen deltar i den faste opphavsrettskomiteen (SCCR) i WIPO, og deltar også i andre WIPO-komiteer etter behov. Det er også et tett nordisk samarbeid på både opphavsrettsfeltet og kringkasting/mediefeltet. Avdelingen er også involvert i Europarådets arbeid på mediefeltet, bl.a. gjennom styringskomiteen for medie- og informasjonstjenester (CDMSI). Medie- og kunstavdelingen har også koordineringsansvar i forbindelse med forhandlinger om bilaterale handelsavtaler, EFTAs handelsavtaler med tredjeland samt WTO-forhandlinger. Avdelingen ivaretar også flere av organisasjonene i nettverket Norwegian Arts Abroad, herunder Norsk filminstitutt, Music Norway og Danse og teatersentrum.

Avdeling for sivilsamfunn og idrett (SI) har ansvar for den statlige idrettspolitikken, barne- og ungdomskultur, frivillig kulturliv og det overordnede ansvaret for koordinering og samordning av frivilligpolitikken. Europarådet er det viktigste mellomstatlige organet for idrettspolitiske spørsmål i Europa. Avdelingen har ansvaret for det generelle idrettssamarbeidet ivaretatt gjennom Den utvidete delavtalen for idrett (EPAS) i Europarådet, og deltar i arbeidet med å følge opp Europarådets konvensjoner på områdene antidoping, manipulering av idrettskonkurranser (kampfiksj), og sikkerhet, trygghet og service på idrettsarrangementer. I den forbindelse har avdelingen ved behov kontakt med delegasjonen i Strasbourg. Avdelingen deltar også i oppfølgingen av UNESCOs antidopingkonvensjon og har i den forbindelse kontakt med delegasjonen i Paris. I forbindelse med det bilaterale idrettssamarbeidet med Kina har KUD jevnlig kontakt med UD ved Regionalavdelingen og ambassaden i Beijing i gjennomføringen av samarbeidsavtalen mellom Norge og Kina. Avdelingen bidrar også med kompetanse til idrettsdelen av EUs utdanningsprogram Erasmus+.

Kulturvern avdelingen har ansvar for arkiv, bibliotek, digitalisering, visuell kunst, arkitektur, litteratur, språk, kulturbygg, museumsformål, immateriell kulturarv og samiske saker. Avdelingen deltar i Europakommisjonen arbeidsgruppe for implementering av dir. 2014/60 om tilbakelevering av kulturgjenstander, og har ansvar for UNESCO konvensjoner og Krigsgravtjenesten. Avdelingen ivaretar flere av organisasjonene i nettverket Norwegian Arts Abroad, blant annet gjennom kontakt med og støtte til organisasjoner som OCA (Stiftelsen Office for Contemporary Art Norway), NORLA og Norwegian Crafts som driver internasjonalt kulturarbeid.

### **Grenseflater og kontakt mellom KUD og utenriktjenesten**

KUD har for tiden ingen utsendte medarbeidere i utenriktjenesten. KUD har to nasjonale eksperter i EU-systemet knyttet til kultur- og medieprogrammet Kreativt Europa. Det er planlagt og opprettet en stilling for én spesialutsending for kultursaker ved EU-delegasjonen i Brussel. På grunn av koronapandemien har imidlertid stillingen fortsatt ikke blitt besatt og det er usikkert når dette vil skje.

Både Kulturdepartementet og Utenriksdepartementet arbeider med å styrke kulturlivets muligheter internasjonalt. Utenriksministeren det konstitusjonelle ansvaret for internasjonalt kulturfremme, mens Kulturdepartementet har sektoransvaret for kulturpolitikken i sin helhet. «Trekantsamarbeidet» mellom utenriksstasjonene, UD og de sju kunstfaglige bransjeorganisasjonene som utgjør nettverket Norwegian Arts Abroad, er en viktig del av UDs arbeid med internasjonal kulturfremme. Organisasjonene er utenriktjenestens rådgivere i kunstfaglige spørsmål og samarbeider tett med UD om å fremme kunst og kultur fra Norge internasjonalt og å fordele tilskuddsmidler til internasjonale aktiviteter. Dette arbeidet ledes av Seksjon for kultur og næringsfremme i UD. Seks av de sju organisasjonene som utgjør Norwegian Arts Abroad er imidlertid en del av KUDs virkemiddelapparat og mottar tilskudd og føringer i tilskuddsbrev, enten direkte fra KUD eller via Kulturrådet.

Gjennom sitt ansvar for likestillings- og diskrimineringspolitikken har KUD en rekke samarbeidsflater med UD og utenriksstasjonene. KUD har tett samarbeid med UD og FN-delegasjonen i Genève, blant annet om rapporteringer og høringer knyttet til FN-konvensjonene og reform av FNs traktatorganer. KUD har blant annet koordineringsansvaret for CEDAW (kvinnediskriminering), CERD (rasediskriminering) og CRPD (diskriminering av mennesker med funksjonsnedsettelse). KUD samarbeider også med UD og

med FN-delegasjonen i New York om de årlige møtene i FNs kvinnekommisjon (CSW) og statspartsmøtet for CRPD-konvensjonen. I forbindelse med FN-saker samarbeider KUD med Seksjon for menneskerettigheter, demokrati og likestilling i UD.

På mediefeltet er det blant annet løpende kontakt med UD (EØS- og Schengen-seksjonen og rettsavdelingen) i saker om innlemmelse av rettsaker i EØS og gjennomføring på dette området. KUD leder spesialutvalget for immaterialrett, hvor UD deltar. I forbindelse med deltakelse i FNs immaterialrettsorganisasjon, WIPO, er det ofte samarbeid med FN-delegasjonen i Genève. På opphavsrettsfeltet har KUD jevnlig kontakt med IKT-råden ved EU-delegasjonen i Brussel, også i forbindelse med deltakelse i kontaktkomiteen for opphavsrett.

I forbindelse med det bilaterale norsk-russisk kultursamarbeid og Barentssamarbeidet har KUD samarbeid og kontakt med utenriksstasjonene i Moskva og Nordvest-Russland, og Sverige og Finland. KUD har også diverse samarbeidsflater med UD's nordområdeenhet, Seksjon for Øst-Europa, Sentral-Asia og regionale organisasjoner, Seksjon for kultur og næringsfremme, Rettsavdelingen og UD's protokoll/besøktjeneste i forbindelse med Nordområdesatsingen.

På kulturvernfeltet har KUD kontakt med relevant land-/områdedesk i UD og utenriksstasjon i konkrete tilbakeleveringssaker utenfor EU-området. KUD har også kontakt med UD's rettsavdeling om MoU-avtaler (memorandum of understanding). Videre deltar KUD i Europakommisjonens arbeidsgruppe for implementering av dir. 2014/60 om tilbakelevering av kulturgjenstander.

Videre er det kontakt med UD og utenriksstasjonene de årene det er biennaler i Venezia – spesielt kunstbiennalen, ved åpninger av kunstutstillinger i utlandet der politisk ledelse fra KUD deltar, og saker som gjelder Office of Contemporary Art (OCA). Da Norge var gjesteland på den internasjonale bokmessen i Frankfurt i 2019, var det et flerårig prosjektsamarbeid særlig mellom KUD og UD om satsingen, som ble koordinert av Stiftelsen Norsk litteratur i utlandet (NORLA) og med betydelig bistand fra Norges ambassade i Berlin.

Som oppfølging av Kulturmeldingen - Meld. St. 8 (2018-2019) *Kulturens kraft* er det satt i gang et arbeid med en internasjonal strategi for kulturpolitikken. Strategien utarbeides av KUD i samarbeid med UD og forventes avsluttet i løpet av 2021.

EØS-midlene gir 177 millioner euro til samarbeidsprosjekter på kultur- og kulturarvsområdene i ni land; Bulgaria, Latvia, Litauen, Polen, Portugal, Romania, Slovakia og Tsjekia (Estland har kun kulturarvsprosjekter). Utenriksstasjonene i mottakerlandene er involvert. UD er ved Europaavdelingen, Sentraleuropeisk seksjon, ansvarlig myndighet. KUD og KLD har oppnevnt Kulturrådet og Riksantikvaren som kontaktpunkter i Norge og disse har også kontakt til UD.

### **Underliggende organer i KUD**

Der det tidligere var et skarpere skille mellom det nasjonale og det internasjonale, er det internasjonale i dag en integrert del av virksomheten for mange norske kunstnere, institusjoner, organisasjoner og andre kulturelle virksomheter. Som redegjort for ovenfor er arbeidet med saker med internasjonale aspekter en integrert del av arbeidet i KUD. Det gjenspeiles også for flere av de underliggende virksomheter som har internasjonale koblinger og betydelig internasjonalt arbeid. Det varierer om den internasjonale kontakten i hovedsak er rettet mot UD, utenriksstasjonene eller mot direkte mot multilaterale organisasjoner som har internasjonale strukturer på virksomhetens fagområder.

Norsk kulturråd har en omfattende internasjonal virksomhet, blant annet med bakgrunn i Kulturrådets mål om å styrke internasjonalt samarbeid på kulturfeltet. Kulturrådet har oppgaver og forvaltningsansvar knyttet til flere internasjonale ordninger og samarbeid. Dette gjelder blant annet EUs støtteprogram for kulturell og kreativ sektor (Kreativt Europa), EØS-midlene og Østersjø-samarbeidet. Det er satt som et kulturpolitisk mål at norske kulturinstitusjoner skal dra nytte av de ordningene som finnes for utveksling på nordisk, europeisk og globalt nivå. Tilskuddsordningene i Norsk kulturfond går også til å stimulere internasjonalt samarbeid, for eksempel gjennom tilskudd til gjestespill fra utlandet.

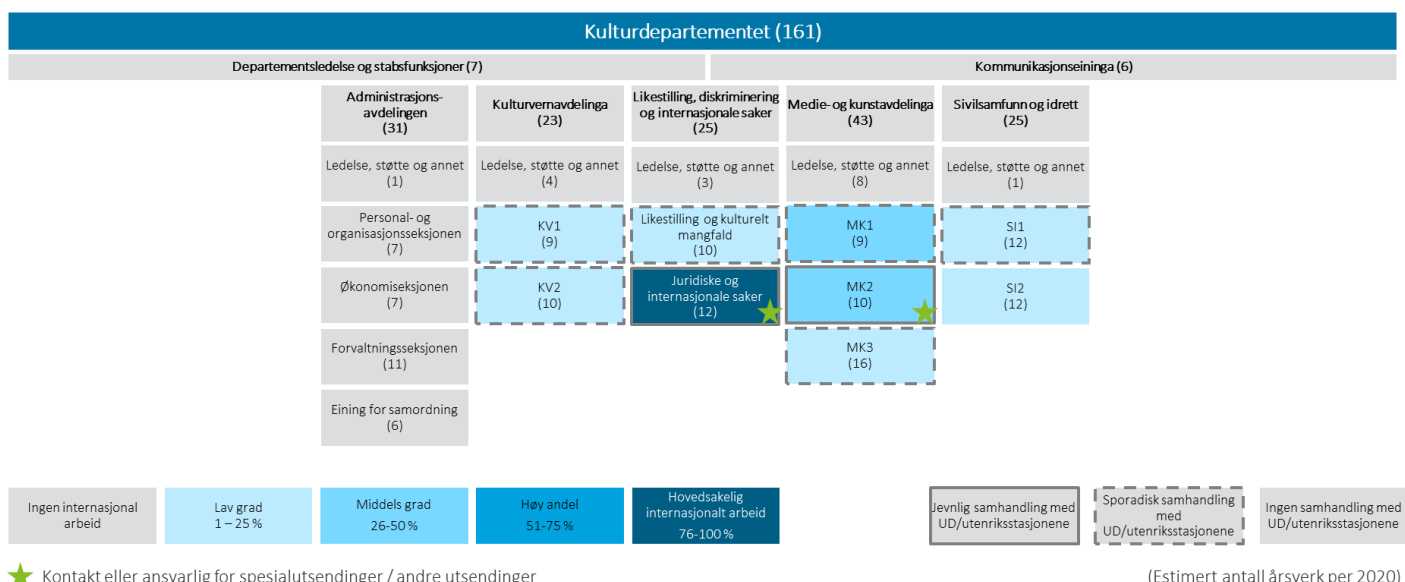
Medietilsynet deltar stadig tettere i europeisk samarbeid på medieområdet, både innenfor EØS og i et videre europeisk perspektiv. Medietilsynet har også et nært samarbeid med nordiske mediemyndigheter. Medietilsynet deltar i European Regulators Group (ERGA) som er opprettet av Europakommisjonen. ERGA består av mediemyndighetene i EØS-landene og gir råd til Europakommisjonen innenfor rammen av ERGAs mandat. Medietilsynet har møte- og talerett i ERGA, men har ikke stemmerett. Sammen med Røde Kors sin hjelpelinje Kors på halsen utgjør Medietilsynet Norges Safer Internet-senter (Norwegian Safer Internet Centre – NSIC). Senteret er ett av 31 Safer Internet-sentre i Europa, og får finansiell støtte gjennom EU-programmet Connecting Europe Facility (CEF).

Norsk film og dataspillbransje henter en betydelig andel finansiering internasjonalt og mye av produksjonen selges internasjonalt. Det følger av dette at Norsk filminstitutt (NFI) også har et bredt engasjement på vegne av bransjen internasjonalt. På samme måte som for Norsk kulturråd skjer det gjennom internasjonale ordninger og samarbeid, blant annet EUs program Kreativt Europa, Europarådets Eurimages og Nordisk Film og TV-fond. NFI samarbeider blant annet tett med UD's kulturseksjon og utenriksstasjonene om å få norske filmskapere ut i verden. NFI er også en av de sju organisasjonene i nettverket Norwegian Arts Abroad. Blant annet gir NFI råd til UD og utenriksstasjonen i forbindelse med søknader om midler og ved arrangementer i utlandet, og arrangerer hvert år møter og mottakelser i utlandet i samarbeide med utenriksstasjonene. Videre har NFI tett kontakt med UD i tilknytning til forhandlinger med andre land om co-produksjonsavtaler på audiovisuell sektor. FNI forvalter også tilskuddsmidler fra UD til reisestøtte for eksperter inn til Norge og til samproduksjoner med land på DAC-listen (Sørfond).

Videre har følgende underliggende virksomheter under KUD grenseflater mot utenriktjenesten:

- KORO (Kunst i offentlige rom) har ansvar for kunst i en rekke utenriksstasjoner rundt om i verden og i UD's lokaler i Oslo. KORO er i kontakt med utenriktjenesten både når det gjelder nye kunstprosjekter og forvaltning av kunstverkene, og i forbindelse med bilateral kulturutveksling.
- Nasjonalbiblioteket har noe internasjonal aktivitet i forbindelse med forfatterjubileer eller annen internasjonal profilering av norske forfattere.

### Ressursanslag for KUD knyttet til internasjonalt arbeid og samhandling med utenriktjenesten



Figur 57: Organisasjonskart med ressursanslag for internasjonalt arbeid i Kulturdepartementet

### Kunnskapsdepartementet

Kunnskapsdepartementet (KD) har ansvar for barnehager, grunnskole, kulturskole, videregående opplæring, fagskoleutdanning, høyere utdanning, voksnes læring, kompetansepolitikk, forskning og integrering. Brorparten av deres internasjonale arbeid er knyttet til internasjonale forsknings- og høyere utdanningssamarbeid i tillegg til integrerings saker. KD har totalt sett 12 spesialutsendinger, i tillegg til ni eksperter som jobber i EU-systemet utenfor utenriktjenesten.

### Internasjonalt arbeid i KD

Departementet har en egen Seksjon for Europa, EU og EØS-arbeid. Denne seksjonen koordinerer blant annet arbeidet med norsk deltakelse i EUs forsknings- og utdanningssamarbeid. Dette gjelder blant annet to omfattende EU-programmer: Horisont 2020 (Horisont Europa fom. 2021), EUs rammeprogram for forskning, og Erasmus+-programmet, et utvekslingsprogram for EU- og EØS-land innen både utdanning, opplæring, ungdom og idrett. Norges forskningsråd og Innovasjon Norge har det operative ansvaret for Horisont-programmet, mens Erasmus+ forvaltes av Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning (Diku). Seksjonen har også ansvaret for nordisk samarbeid gjennom Nordisk Ministerråd.

I tillegg til arbeidet opp mot EU-systemet er KD og underliggende organer representert i en rekke internasjonale organisasjoner innenfor kunnskaps- og integreringssektoren. Totalt sett bidrar arbeidet opp mot EU og de internasjonale organisasjonene til egen sektorkunnskap, i tillegg til å påvirke politikktutvikling på internasjonale arenaer. De viktigste organisasjonene som krever ressurser i oppfølgingen fra departementet er: UNESCO, OECD, Europarådet, Bolognaprosessen, IOM og UNHCR.

KD og underliggende organer ivaretar også en rekke bilaterale samarbeid. Regjeringen har ønsket å prioritere og fokusere disse samarbeidene til noen utvalgte hovedsamarbeidsland. De prioriterte landene består av Panorama-landene (Brasil, India, Japan, Kina, Russland og Sør-Afrika), samt USA, Canada, Storbritannia, Frankrike og Tyskland. Disse samarbeidene koordineres av Seksjon for internasjonalt samarbeid, som i tillegg koordinerer arbeid knyttet til multilaterale organisasjoner. Seksjonen har også sekretariatsoppgaver for den norske UNESCO-kommisjonen, overordnet ansvar for internasjonal studentmobilitet og alle politisk ledelses internasjonale reiser samt innkommende internasjonale besøk.

KD har seks nasjonale eksperter i EU-systemet knyttet til utdanning og tre knyttet til forskning.

### Grenseflater og kontakt mellom KD og utenrikstjenesten

KD og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) har til sammen 12 spesialutsendinger innen forskning, utdanning og integrering:

- Spesialutsending for UNESCO-saker, OECD/UNESCO-delegasjonen i Paris
- Spesialutsending for utdanning, forskning og integrering ved OECD, OECD/UNESCO-delegasjonen i Paris
- Spesialutsending for forskning ved den norske EU-delegasjonen i Brussel
- Spesialutsending for utdanning og integrering ved den norske EU-delegasjonen i Brussel
- Spesialutsending for forskning og høyere utdanning ved ambassaden i Washington DC
- Spesialutsending for utdanning og forskning ved ambassaden i Beijing
- Spesialutsending for utdanning og forskning ved ambassaden i Moskva
- Spesialutsending for utdanning og forskning ved ambassaden i Paris
- Spesialutsending for integrering (integreringsrådgiver) ved ambassaden i Ankara (IMDi)
- Spesialutsending for integrering (integreringsrådgiver) ved ambassaden i Amman (IMDi)
- Spesialutsending for integrering (integreringsrådgiver) ved ambassaden i Islamabad (IMDi)
- Spesialutsending for integrering (integreringsrådgiver) ved ambassaden i Nairobi (IMDi)

I tillegg til sine egne spesialutsendinger har også KD et nært samarbeid med UDs delegasjoner til de største organisasjonene, eksempelvis SDG 4, UNESCO, Norpart og Norhed. KD har også et nært samarbeid med utenriksstasjonene i de landene som er nevnt ovenfor. Dette gjelder spesielt i forbindelse med avvikling av bilaterale arbeidsgruppemøter og politiske besøk.

Det er i tillegg opprettet en egen avtale mellom Forskningsrådet og Innovasjon Norge, kalt *arbeidsfelleskapet*, for å styrke det bilaterale samarbeidet med Brasil, India og Japan. Dette går ut på at utsendingene fra Innovasjon Norge ivaretar saker innenfor utdanning og forskning. Disse stillingene rapporterer til Innovasjon Norge og Forskningsrådet, ikke til KD. Diku har kjøpt seg inn i stillingene i Japan og Brasil.

For øvrig har KD og underliggende organer god støtte fra utenrikstjenesten i forbindelse med tilrettelegging av besøk, dialog og møter på politisk nivå, gjennomføring av ulike arrangementer og innhenting og formidling av aktuell sektorinformasjon fra ulike land. Utenrikstjenesten yter også konsulærbistand til norske studenter og forskere i utlandet, etterlatte barn og unge med innvandrerbakgrunn. Utenrikstjenesten er også involvert på utlendingsfeltet i forbindelse med innreisetillatelse for overføringsflyktninger.

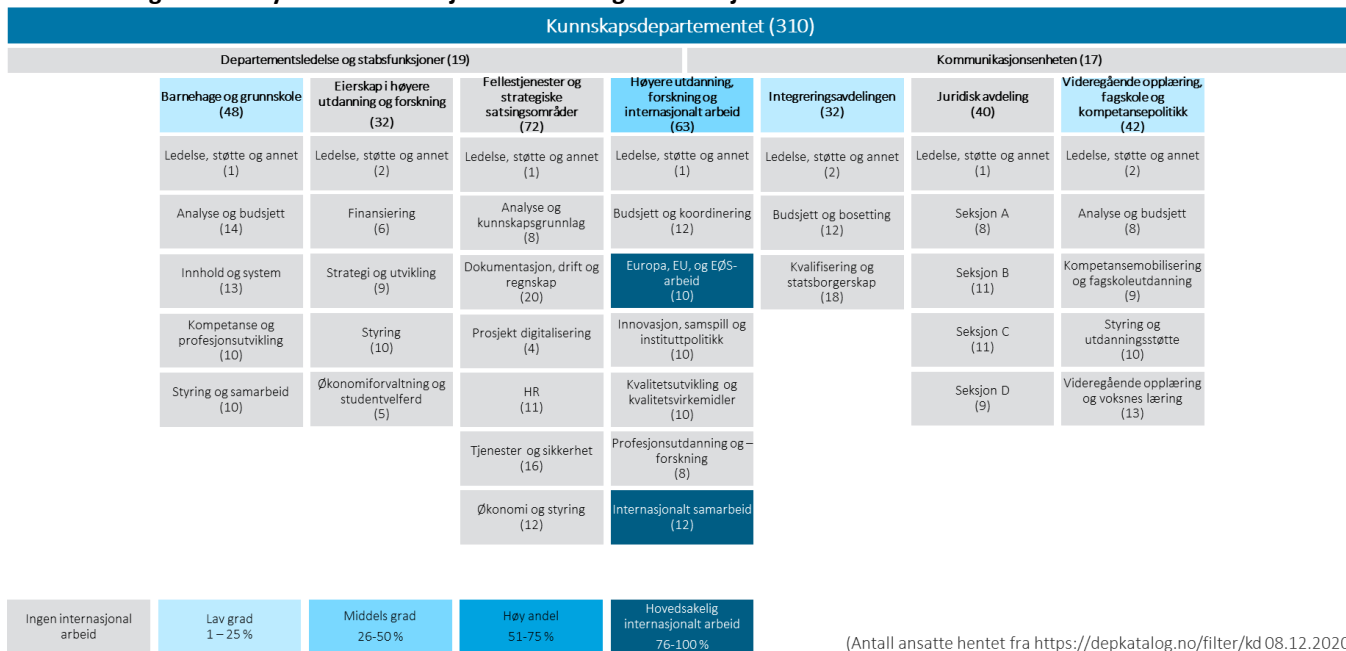
### Underliggende organer i KD

De viktigste underliggende organene til Kunnskapsdepartementet i forbindelse med denne områdegjennomgangen er Norges forskningsråd, IMDi og Diku. De fleste av underliggende etater og institusjoner til KD har imidlertid mange kontaktplasser og arbeid internasjonalt, inklusive universiteter, høyskoler og forskningsinstitutter. Dette innebærer også mye kontakt med utenrikstjenesten. KD opplyser om at de har en langsiktig ambisjon om å øke studentmobilitet (både ut og inn), med en målsetning på å øke antall utreisende studenter til 50 prosent fra dagens 16 prosent. 30. oktober 2020 ble det fremlagt en melding til Stortinget om internasjonal studentmobilitet.

Andre underliggende organer som er relevante i denne områdegjennomgangen:

- *Utdanningsdirektoratet* har ansvaret for utviklingen av barnehage, grunnskole og videregående opplæring. Udir har en aktiv deltakelse på internasjonale arenaer, ikke minst OECD hvor utdanningsaker står sentralt på agendaen.
- *Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT)* har som ett av sine to hovedområder å godkjenne og informere om utenlandsk utdanning og informere om mulighetene for godkjenning av utenlandsk utdanning og kompetanse i Norge. NOKUT er aktiv på den internasjonale arenaen og har blant annet jobbet aktivt overfor Europarådet og Unesco.
- *Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI)* er et uavhengig forskningsinstitutt som forsker på globale maktforhold, sikkerhetspolitikk, utviklingsproblemer, internasjonal økonomi og andre forhold av interesse for norsk utenrikspolitikk.

### Ressursanslag for KD knyttet til internasjonalt arbeid og utenrikstjenesten



Figur 58: Organisasjonskart med ressursanslag for internasjonalt arbeid i Kunnskapsdepartementet

### Landbruks- og matdepartementet

Landbruks- og matdepartementet (LMD) har hovedansvaret for mat- og landbrukspolitikken. Det omfatter arealforvaltning, jord- og skogbruk, husdyrhold, reindrift og utvikling av nye næringer med utgangspunkt i landbruket. Internasjonal markeds- og handelspolitikk som følge av WTO-avtalen og EØS-avtalen setter klare rammer for den norske mat- og landbrukspolitikken. Representasjon og deltagelse i internasjonale fora er derfor en viktig del av arbeidet i LMD. LMD har tre spesialutsendinger; to ved EU-delegasjonen i Brussel og en ved WTO-delegasjonen i Genève. Departementet har i tillegg omfattende internasjonalt arbeid mot EU/EØS, WTO, OECD, FAO og innenfor det nordiske samarbeidet.

#### Internasjonalt arbeid i LMD

Avdeling for skog- og ressurspolitikk skal bidra til en langsiktig skog- og ressurspolitikk for verdiskaping, miljø og bærekraftig næringsutvikling. Avdelinga arbeider med internasjonale spørsmål innenfor skogpolitikk (FNs skogfora og Forest Europe), genressurser (FAO (Kommisjonen for genetiske ressurser)) og planteforedling (UPOV).

Avdeling for matpolitikk har ansvar for å fremme trygg matproduksjon, dyrevelferd og plante- og dyrehelse. Avdelinga har ansvar for oppfølging av EØS-avtalen på områder som dyrehelse, dyrevelferd, innsatsvaretrygghet (fôr, såvarer, gjødsel), plantevernmidler, animalske biprodukter, økologisk produksjon, opphavsmarkering av mat og trygg matproduksjon. Avdelingen ivaretar også problemstillinger under WTO/SPS (WTO-avtalen om sanitære og fytosanitære forhold).

Landbrukspolitisk avdeling arbeider med å utforme og legge til rette for en bærekraftig landbruksproduksjon og foredlingsindustri. Landbrukspolitisk avdeling har ansvaret for deler av LMDs internasjonale arbeid, særlig gjennom seksjon for handelspolitikk. Seksjonen har ansvar for internasjonale forhandlinger og politikktutforming knyttet til WTO, OECD, EØS-avtalen, EU og EFTA. Seksjonen arbeider også med FN-organisasjon for ernæring og landbruk (FAO) og spørsmål knyttet til matsikkerhet og utviklingspolitikk. Seksjon næringsutvikling og miljøtiltak arbeider internasjonalt med forhandlinger, rapportering og indikatorer om klima- og miljøspørsmål innen bl.a. FN-avtaler, OECD, nordisk samarbeid og Nordsjø-deklarasjonen. Seksjon for reindrift arbeider

med det nordiske samarbeidet om reindrift. Dette omfatter arbeid med grensekryssende reindrift i mangel av en reinbeitekonvensjon med Sverige, oppfølging av reingjerdekonvensjonen med Finland, reingjerdespørsmål med Russland, samt nærings- og forskningsspørsmål med Sverige og Finland.

Forsknings- og administrasjonsavdelingen har blant annet ansvaret for å videreutvikle forsknings- og innovasjonspolitikken innenfor departementets ansvarsområder. På det internasjonale området omfatter det å følge opp norske interesser innenfor internasjonalt forskningssamarbeid på landbruks- og matområdet, som for eksempel EUs rammeprogram for forskning og innovasjon, SCAR (Standing Committee on Agricultural Research), samt nordisk samarbeid m.m.

### **Grenseflater og kontakt mellom LMD og utenriktjenesten**

Landbruks- og matdepartementet har tre spesialutsendinger:

- En matråd og en landbruksråd ved EU-delegasjonen i Brussel
- En landbruksråd ved WTO-delegasjonen i Genève

Matråden og landbruksråden ved EU-delegasjonen rapporterer både til UD og LMD, men den faglige kontakten er i hovedsak mot LMD. Råden er LMDs kontaktpunkt mot EUs organer, og er viktig for forberedelse og deltagelse i forhandlinger, samt informasjonsutveksling tilbake til departementet. I EU/EØS-arbeidet samordnes det mellom LMD og UD i forbindelse med forhandlingsprosesser mot EU. Det skjer også nødvendig koordinering mellom LMD og EU-delegasjonen i forbindelse med oppfølging av EØS-avtalen på landbruksområdet. Det er Mattilsynet som følger opp brorparten av ekspertmøter i EU. Det gjennomføres ukentlige EØS-koordineringsmøter med LMD og Mattilsynet.

Landbruksavtalen i WTO legger viktige rammebetingelser for den nasjonale jordbrukspolitikken på områder som markedsadgang, internstøtte og eksportsubsidier. Landbruksråden ved WTO-delegasjonen i Genève har en viktig rolle i deltagelse, oppfølging og rapportering inne disse temaene, for eksempel gjennom deltagelse i møter i landbrukskomiteen i WTO. Både UD, LMD og Landbruksdirektoratet kan møte i landbrukskomiteen. Det er derfor tett samordning mellom LMD og UD i forkant av møte i landbrukskomiteen, og mellom WTO-delegasjonen og LMD. Landbruksråden har faglig kontakt både mot LMD og UD. LMD rapporterer formelt til WTO via UD og WTO-delegasjonen, men det er også noe direkte kontakt fra LMD til WTO-delegasjonen.

LMD er også involvert i arbeid under OECD ettersom landbrukskomiteene i OECD jobber med et bredt tema av saker innenfor hele verdikjeden for jordbruket. Ifølge LMD er trenden at OECD stadig jobber bredere, både temamessig (matvaresikkerhet, klima- og miljø, risk management, verdikjedespørsmål og utviklingspolitikk) og når det gjelder internt samarbeid mellom komiteer og med sekretariatet. LMD deltar i fire ulike fora i OECD.

Samarbeidet innen Nordisk ministerråd omfatter for LMDs del samarbeid om og deltagelse i fagkomiteer for jordbruk, skogbruk og mat, samt en samordningskomitee som også involverer NFD (fisk) og HOD (mat og kosthold). Kontakten med UD i denne sammenheng er den UD-opprettede interdepartementale gruppen for nordisk samarbeid, der informasjonsutveksling, samarbeid i formannskapsår mm. er tema.

LMD peker på at de på skogområdet har tett kontakt med ambassadene i henholdsvis Roma og New York, med jevnlig gjensidige oppdateringer. Roma-delegasjonen er særlig viktig ettersom FNs organisasjon for ernæring og landbruk (FAO) har sitt hovedkvarter i Roma. I arbeidet opp mot FAO har UD ansvaret for styring og bevilgning til FN-organisasjonen, mens LMD bistår med faglige vurderinger og deltar i interdepartementale grupper. LMD samarbeider her tett med FN-delegasjonen i Roma og FAO-ansvarlig i UD i Oslo. LMD også deltar også i interdepartementalt arbeid med avtaler på klima- og miljøområdet, deriblant klimakonvensjonen og konvensjonen om biologisk mangfold.

### **Underliggende virksomheter under LMD**

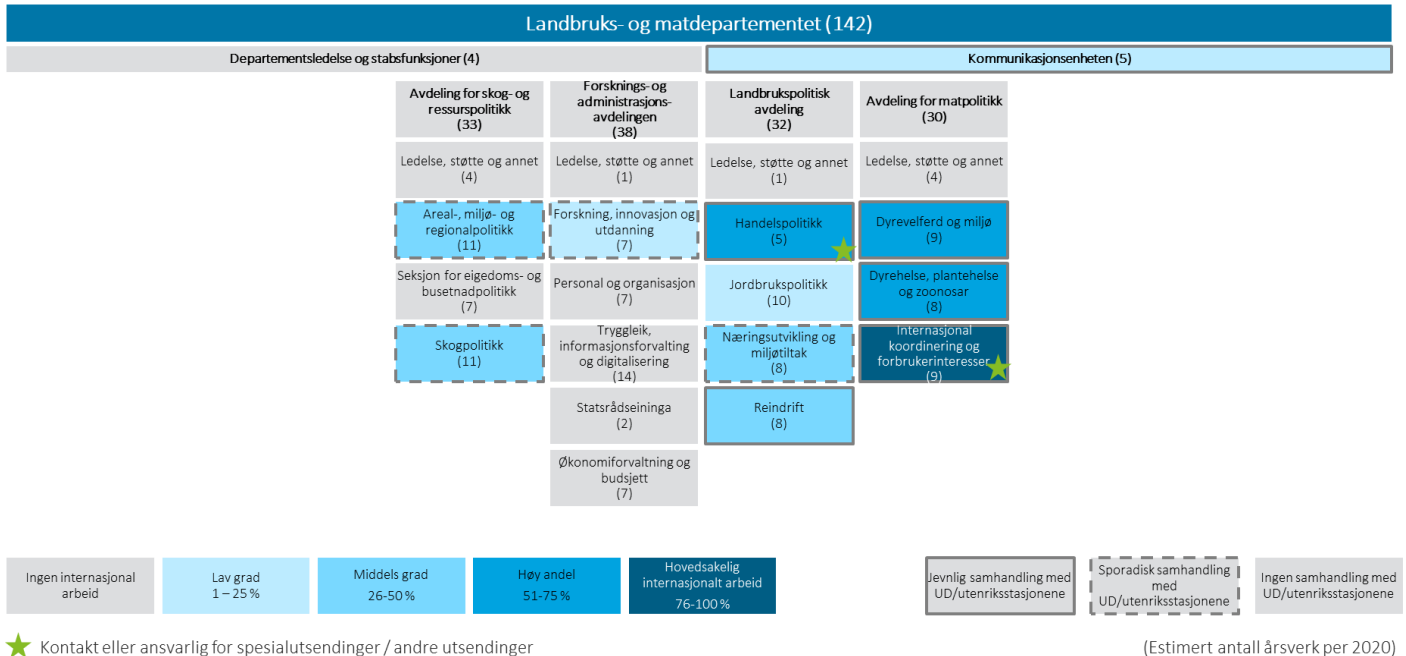
Landbruksdirektoratet støtter LMD i arbeidet med rapportering til WTO. Direktoratet deltar også i landbrukskomiteen i WTO sammen med UD og LMD. Landbruksdirektoratet deltar også i arbeidsgrupper under OECD.

Mattilsynet følger opp store deler av ekspertmøtene i EU innenfor temaet matpolitikk. Det er her tett dialog mellom LMD og Mattilsynet.

Underliggende etater som forskningsinstitusjonene NIBIO og Veterinærinstituttet (VI) har noen kunnskapsutviklingsprosjekter og forskningsprosjekter finansiert av utviklingsmidlene i UD eller direkte over ambassadenes budsjetter (f.eks. SinoGrain I og II, Resilience, og norsk-russisk miljösamarbeid).

### Resursanslag for LMD knyttet til internasjonalt arbeid og utenriksstjenesten

LMD finansierer tre spesialutsendinger, to ved EU-delegasjonen i Brussel og en ved WTO-delegasjonen i Genève. Det er krevende å gi et ressursanslag for øvrig internasjonal virksomhet i departementet, men LMD anslår at ressursbruken fordeler seg omtrent som følgende på avdelinger og seksjoner i departementet:



Figur 59: Organisasjonskart med ressursanslag for internasjonalt arbeid i Landbruks- og matdepartementet.

Det er også noe internasjonalt arbeid i underliggende virksomheter som krever ressurser, særlig i Landbruksdirektoratet og Mattilsynet.

### Nærings- og fiskeridepartementet

Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) har ansvaret for å utforme en fremtidsrettet nærings- og sjømatpolitikk. Det innebærer å påvirke alle politikkområder som har betydning for verdiskaping. Departementet skal fremme norsk næringsliv og handel, og bidra til en bærekraftig forvaltning av fiskeri- og havbruksnæringen. Departementet har også ansvaret for skipsfartspolitikk. Departementet har en rekke ansvarsområder i internasjonale organisasjoner og fora, og har derfor utstrakt samhandling med UD, og til en viss grad stasjonene. Det mest direkte samarbeidet med stasjonene er gjennom NFDs underlagte organer, og spesielt de næringsrettede virkemiddelaktørene.

### Internasjonalt arbeid i NFD

NFD har åtte fagavdelinger, samt en administrasjonsavdeling. Alle de åtte fagavdelingene har oppgaver som krever internasjonalt samarbeid, men det meste av internasjonalt arbeid fordeler seg på fire av avdelingene. Det internasjonale arbeidet til disse fire avdelingene er overordnet beskrevet i det følgende og ytterligere detaljer knyttet til de ulike seksjonenes arbeid er beskrevet i sammenheng med grenseflater og kontakt med utenriksstjenesten.

Handelspolitisk avdeling har ansvar for bilaterale frihandelsavtaler, profilering og fremme av norsk næringsliv i utlandet, handel med sjømat, Norges ordninger for eksportfinansiering og for å følge opp utviklingen av det indre marked i EU/EØS. Samtlige seksjoner i avdelingen har en høy grad av internasjonalt arbeid, både i form av samarbeid med andre lands myndigheter og multilaterale organisasjoner og norske aktører i utlandet, herunder avtaler og oppfølging mot EFTA, OECD, WTO, EU kommisjonen, International Working Group (IWG), Den europeiske bank for gjenoppbygging og utvikling (EBRD) og Barentsrådet.

Avdeling for konkurransepolitikk, selskapsrett og næringsøkonomi ivaretar departementets overordnede ansvar for gjennomføringen av konkurransepolitikken, selskapsretten og næringsøkonomiske analyser. På det internasjonale området deltar avdelingen i ulike fora i EFTA, EU, OECD og WTO, samt at de har ansvar for gjennomføring av EØS-avtalens regler innen konkurranse, offentlige anskaffelser og offentlig støtte.

Maritim avdeling har et samlet ansvar for NFDs arbeid med politikk for maritime næringer: skipsfart, verft, og maritime utstyrs- og tjenesteleverandører. Dette innebærer arbeid med nasjonal og internasjonal sjøfartslovgivning i FN (IMO og ILO) og EU. I tillegg har avdelingen ansvar for oppfølging av bilaterale avtaler og markedsspørsmål, og arbeid på det maritime området i WTO og EU.

Fiskeriavdelingen har ansvar for saker knyttet til fiskeriene og fiskeflåten. Hovedanliggende internasjonalt er knyttet til fiskeriforvaltning. Dette gjelder blant annet bilaterale kvoteforhandlinger med andre stater og utarbeidelse av kyststatsavtaler. I tillegg faller de globale prosessene i FN knyttet til havrett og fiske under denne avdelingen.

### Grenseflater og kontakt mellom NFD og utenriktjenesten

NFD har for tiden sju spesialutsendinger/nærings- og fiskeriråder:

- Én spesialutsending for nærings saker i London
- To spesialutsendinger for nærings- og fiskerisaker i Washington DC
- Én spesialutsending for nærings- og fiskerisaker i Moskva
- Én spesialutsending for konkurransesaker og to for nærings- og fiskerisaker ved EU-delegasjonen i Brussel

### Handelspolitisk avdeling

Det konstitusjonelle ansvaret for næringsfremme ligger hos næringsministeren og håndteres i Handelspolitisk avdeling ved Seksjon for internasjonalt næringsfremme. Samtidig er næringsfremme og øvrig bistandsytning til norske bedrifter i utlandet en lovpålagt oppgave for utenriktjenesten. NFD og utenriktjenesten har derfor et kontinuerlig samarbeid om prosjekter innen næringsfremme gjennom delegasjoner, besøk og bedriftssaker. Samarbeidet berører i stor grad Innovasjon Norge, Sjømatrådet og til dels GIEK/EK (omtales mer nedenfor). Seksjonen har også ansvar for nærings- og profileringsmidler til gjennomføring av ulike næringsfremmetiltak og profileringsaktiviteter av norsk næringsliv i utlandet. Utenriksstasjonene kan søke NFD om midler til å gjennomføre slike næringsfremmetiltak. Samtidig har UD egne næringsfremmemidler som går til formål ved utenriksstasjonene, men med litt ulike tildelingskriterier. Overlapp mellom disse to ordningene koordineres av UD og NFD hjemme mellom seksjon for næringsfremme i NFD og næringsfremmeenheten i UD.

Utenriktjenesten bistår, som nevnt, i en rekke bedriftssaker i utlandet. Her har NFD fagansvaret og involveres ved behov. Saken går som regel til UD først gjennom at utenriksstasjonen melder hjem om konkrete bedriftssaker hvor det er behov for støtte fra departementene. Videre har UD og NFD et delt ansvar innen ansvarlig næringsliv. UD har fulgt opp norsk deltakelse om temaet i internasjonale fora og tatt stort eierskap til feltet. Arbeidsoppgavene og ansvarsområdene knyttet til ansvarlig næringsliv er omfattende og har endret karakter fra å ha fokus på en internasjonal normdanningsprosess, til en fase der implementering i norsk næringsliv og gjennom nasjonal lovgivning er viktigst. Dette er et område som krever mye dialog og koordinering mellom NFD og UD.

Videre planlegger og gjennomfører seksjonen næringslivsprogrammet (ofte med oppdrag til Innovasjon Norge) ved offisielle besøk, både innkommende og utgående. UD ved prtokollavdelingen har ansvar for planlegging og gjennomføringen av utgående besøk og utenriksstasjonen kommer med innspill og har en sentral rolle i gjennomføringen av besøket. Ved innkommende offisielle besøk er UD hovedansvarlig, men NFD involveres når besøket omhandler næringslivssaker. Når et besøk er besluttet avholdes det prosjektmøter ledet av UD med deltakelse av NFD og andre i forbindelse med det enkelte besøk. Koordineringsmengden er høyest ved utgående besøk.

Seksjon for handelsavtaler leder og koordinerer arbeidet med å fremforhandle og videreutvikle bilaterale frihandelsavtaler, samt avtaler som Norge inngår i fellesskap med de øvrige landene i EFTA. Deres motpart i UD er Seksjon for handelspolitikk og internasjonal økonomi som koordinerer internt i UD. Deskene og utenriksstasjonene bistår i arbeidet, i tillegg til at Rettsavdelingen i UD deltar i forhandlingene. Når det gjelder forhandling om markedsadgang for sjømat til EU, har UD hovedansvar og leder forhandlingsdelegasjonen og forhandler om EØS-finansieringsordninger. Handelspolitisk avdeling ved Seksjon for sjømathandel og WTO deltar i forhandlingsdelegasjonen. Seksjonen har ansvaret for WTO koordinering i NFD, handelsspørsmål på sjømatområdet i relasjon til WTO og FAO og alle bilaterale handelspolitiske saker på sjømatområdet, både på tollområdet og når det gjelder veterinære og tekniske handelshindre. Bilaterale saker håndteres i samarbeid med Mattilsynet og ambassadene.

Handelspolitisk avdeling har også en egen seksjon for eksportfinansiering. Denne seksjonen har ansvar for internasjonale avtaler om eksportfinansiering, og rådfører seg med UD i utarbeidelsen av mandater og saker knyttet til OECDs retningslinjer for eksportfinansiering, når feltene har grenseflater mot bistand. UD har ansvar for bistandsfinansiering, herunder arbeid i OECD om bistand (DAC) og samarbeider løpende med seksjon for eksportfinansiering om utarbeidelse eller endringer av regelverk. Seksjonen har i tillegg ansvar for å følge opp arbeidet med å fremme norske interesser i EBRD.



Seksjon for Europa og indre marked i NFD har ansvar for å følge opp utviklingen av det indre marked for varer og tjenester. Dette omfatter utviklingen og forvaltningen av lovverk. Seksjonen koordinerer også EU/EØS-saker på departementets fagområder.

### **Andre avdelinger i NFD**

Alle fagavdelinger i NFD har en viss grad av internasjonalt arbeid. Dette inkluderer deltakelse i multilaterale samarbeidsfora og bilateralt samarbeid med relevante land på avdelingenes ulike fagområder. NFD har særlig bred deltakelse innen ulike OECD-grupper, arbeidsgruppene i EFTA og i FNs sjøfartsorgan IMO (International Maritime Organisation). De ulike avdelingene deltar blant annet i OECDs faggrupper for statlig eierskap, verdikjeder, reiseliv, handel, investeringer og skipsbygging og EFTAs arbeidsgrupper for immaterielle rettigheter, statsstøtte, offentlige anskaffelser, konkurranse, TBT og på matområdet. Avdelingene deltar også inn i EUs komiteer og ekspertgrupper på tilsvarende områder. Særlig fiskeri og maritim er fagområder som er svært preget av internasjonalt samarbeid, i tillegg til handelsområdet.

UD har det overordnede ansvaret for å koordinere Norges deltakelse i de store multilaterale organisasjonene som FN, OECD, WTO osv. UD bistår også NFDs deltakelse i de ulike underliggende faggruppene ved behov. Utenriksstasjonen vil ofte ha en rolle i å legge til rette for NFDs bilaterale samarbeid med enkeltland på de ulike fagområdene og kan bistå med kontakt og råd ved behov. Dette gjelder særlig ved opprettelsen av ny kontakt mot et annet land, mens mer etablerte dialoger også kan pågå uten at UD eller utenriksstasjonen er involvert i særlig grad.

Maritim avdeling har ansvar for Kyststatsforhandlinger og Fiskeriavdelingen har ansvar for bilaterale forhandlinger om fiskerikvoter med EU, Russland, Grønland, Island, og flersidige avtaler. UD bistår begge disse avdelingene ved behov, og har jevnlig kontakt om relevante saker.

NFD koordinerer den nasjonale satsingen på hav, mens UD koordinerer den internasjonale delen. Det er tett kontakt mellom UD og NFD i dette arbeidet, blant annet koblet opp mot budsjettsatsingene, statssekretærutvalget for hav (SSU Hav) osv.

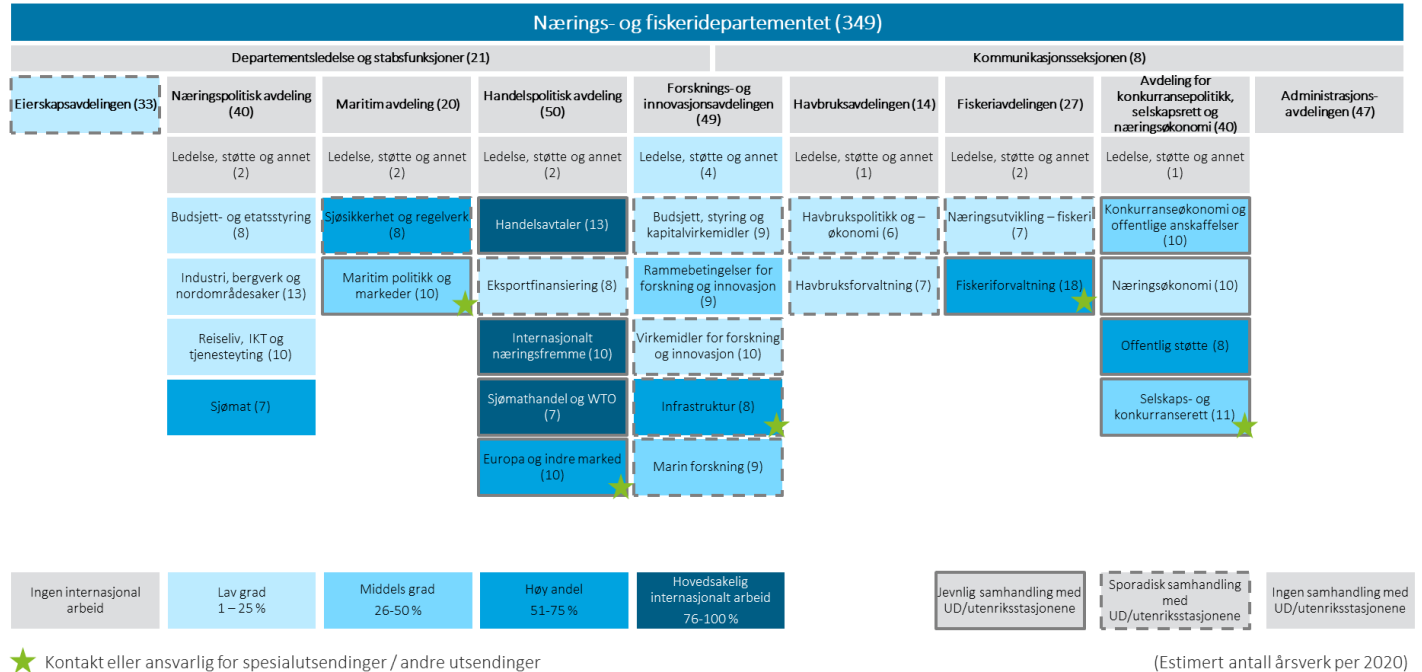
### **Underliggende organer i NFD**

Nærings- og fiskeridepartementet har flere underliggende organer med høy grad av internasjonal kobling og grenseflater med utenrikstjenesten. Dette er spesielt aktører som er knyttet til næringsfremme: Innovasjon Norge og Norges sjømatråd har begge flere kontorer i utlandet og er i flere tilfeller tett integrert med utenriksstasjonene. Innovasjon Norges oppgaver er knyttet til eksportrådgivning, nettverks- og profileringsaktiviteter og markedsinnsikt til norske bedrifter. Sjømatrådet fremmer norsk sjømat på vegne av den norske sjømatnæringen. Utenriksstasjonene samarbeider tett med Innovasjon Norge og Sjømatrådet, og spiller en viktig rolle i å bistå norske bedrifter med å etablere myndighetskontakt eller kontakt med andre aktører, problemløsning og profilering. Videre har Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK) og Eksportkreditt Norge tidvis behov for bistand fra utenriksstasjonene, spesielt knyttet til misligholdssaker og myndighetskontakt. Arbeidet innen næringsfremme i utlandet er organisert gjennom et samarbeid som ledes av UD og NFD, kalt Team Norway. Dette samarbeidet er nærmere beskrevet i kapittel 5.7.3.

Videre har NFD følgende underliggende virksomheter med grenseflater til utenrikstjenesten:

- Fiskeridirektoratet samarbeider med UD om deltakelse i FN/BBNJ-forhandlingene, FN-avtalen om fisk på det åpne hav, FAO og RFMO-er.
- Sjøfartsdirektoratet har delegert myndighet til utenriksstasjonene til å ivareta enkelte sjøfartsoppgaver.
- Konkurransetilsynet samarbeider med UD om deltakelse i OECDs konkurransefora.
- Standard Norge er medlem i den europeiske standardiseringsorganisasjonen (CEN) og i den internasjonale standardiseringsorganisasjonen (ISO). Har begrenset grenseflate til UD og utenrikstjenesten.
- Havforskningsinstituttet og UD har enkelte samarbeidsprosjekter, blant annet samarbeidet rundt forskningsskipet Dr. Fridtjof Nansen, som eies av Norad, men driftes av Havforskningsinstituttet. Havforskningsinstituttet er også et sentralt kompetansemiljø i kunnskapsprogrammet Fisk for utvikling.

## Resursanslag for NFD knyttet til internasjonalt arbeid og utenriktjenesten



Figur 60: Organisasjonskart med ressursanslag for internasjonalt arbeid i NFD

### Olje- og energidepartementet

Olje- og energidepartementet (OED) sin hovedoppgave er å tilrettelegge en samordnet og helhetlig energipolitikk. Departementet har tett samarbeid med utenriktjenesten, hovedsakelig i Europa, på flere energirelaterte områder. OED har også ansvar for og tilrettelegger for samarbeid innen forskning, næringsfremme og internasjonalisering i andre deler av verden. Departementet har tre utsendinger som inngår i utenriktjenesten.

### Internasjonalt arbeid i OED

OED har tre fagavdelinger i tillegg til en økonomi- og administrasjonsavdeling. Alle tre fagavdelinger har ulike ansvarsfelt internasjonalt i tillegg til at departementsrådets stab har en EU/EØS-enhet som koordinerer departementets arbeid mot EU.

Avdeling for klima, industri og teknologi (KIT) skal bidra til bærekraftig verdiskaping og konkurransekraft gjennom gode rammebetingelser for å styrke innovasjonsevne, kompetanseutvikling og internasjonalisering av energinæringen. Dette arbeidet foregår blant annet i Seksjon for internasjonalisering og industri som har ansvar for spørsmål knyttet til utvikling av norsk petroleums- og energileverandørindustri, spørsmål av næringsøkonomisk og -politisk karakter, og kartlegging av næringenes betydning for verdiskaping regionalt, nasjonalt og internasjonalt. Seksjonen har også overordnet ansvar for OEDs bidrag til internasjonalisering av næringen, hovedsakelig gjennom Norwegian Energy Partners (Norwep). Internasjonalt forsknings samarbeid innen energifeltet gjøres i seksjonen for Forskning og teknologi (FOT). Seksjon for Klima og utslipp til luft (KLU) har en betydelig internasjonal innsats knyttet til klimaforhandlinger, fremme av CCS og deltakelse i Clean Energy Ministerial mv. Avdelingen har også ansvar for International Renewable Energy Agency (IRENA).

Olje- og gassavdelingen har ansvar for alle sokkelrelaterte saker som angår olje- og gassvirksomheten innenfor departementets ansvarsområde. Det er primært seksjon for markedsanalyse som har ansvar internasjonalt, med blant annet kontakt med gass- og oljeproduiserende og -konsumerende land, bilateralt og gjennom internasjonale fora. Dette gjelder hovedsakelig Det internasjonale energibyrå (IEA), Det internasjonale energiforum (IEF) og Gas Exporting Countries Forum (GECF). Videre har Petroleumsjuridisk seksjon ansvar for juridiske spørsmål knyttet til petroleumsvirksomheten, under dette EU/EØS-spørsmål, samt arbeid knyttet til Olje for Utvikling (OfU).

Energi- og vannressursavdelingen har ansvaret for departementets forvaltning av energiressursene innlands og for vannressursforvaltningen. Denne avdelingen har også oppgaver knyttet til gjennomføring og oppfølging av EU/EØS-rettslige forpliktelser og regelverk innenfor sine ansvarsområder.

## Grenseflater og kontakt mellom OED og utenriktjenesten

OEDs internasjonale arbeid kan i grovt deles i:

- EU/EØS-relatert arbeid, spesielt opp mot EU-delegasjonen i Brussel, men også UD hjemme. EØS-staben i OED håndterer også en rekke bestillinger fra UD knyttet til energispørsmål og EU/EØS. I senere tid har også denne staben håndtert spørsmål knyttet til BREXIT.
- Dialog med naboland og land i nærområdene i forbindelse med infrastruktursamarbeid, ren energi osv. I all hovedsak Russland, Sverige, Danmark, UK, Tyskland, Frankrike og Nederland. Utstrakt samarbeid med utenriksstasjonene i disse landene, ofte også UD. Noe av dette arbeidet har også en multilateral kopling med koordineringsansvar i UD, herunder Nordisk ministerråd og Østersjørådet (selv om det nå mindre aktivt).
- Klimaarbeid, under dette oppfølging av bilaterale avtaler og kontakt med søsterdepartementer i andre land. Utenriksstasjonene bistår ved ministermøter, men mye av den øvrige jobben foregår uten involvering av utenriktjenesten.
- Internasjonalisering/næringsfremme. OED gir årlig 34 millioner i statlig støtte til Norwegian Energy Partners (Norwep) som driver med internasjonaliserings- og næringsfremmeaktiviteter på vegne av olje-, gass- og fornybar energiaktører, inkl. leverandørindustrien. Norwep er en del av Team Norway-samarbeidet som er omtalt i kapittel 5.7.3. Utenriksstasjonene er vesentlig involvert i forbindelse med dette, spesielt i land som Brasil, USA, Kina, Indonesia, India og Sør-Korea.
- Internasjonalt forskningssamarbeid. Multilaterale forskningssamarbeid er hovedsakelig gjennom EU og IEA, som i stor grad håndteres av KD og Norges forskningsråd. OED har til en viss grad kontakt med energi- og forskningsrådene i EU.
- Innen bistand deltar OED i arbeidsgrupper og samarbeid med UD og flere andre om ren energi i bistanden. NVE har et mer utstrakt samarbeid med UD og Norad på dette området (omtales nedenfor).

For øvrig er utenriktjenesten viktige for å ivareta OEDs kontakt opp mot de andre internasjonale organisasjonene som er nevnt ovenfor (IEA, IRENA, IEF mv.). Dette involverer spesielt OECD-delegasjonen og ambassaden i Abu Dhabi (IRENA), ambassaden i Riyadh (IEF) og UD.

Olje- og energidepartementet har i dag fire stillinger som en del av utenriktjenesten:

- Én spesialutsending for energi i Washington D.C.,
- Én spesialutsending for energi i OECD-delegasjonen i Paris, og
- Én Energiråd og én assistent til EU-delegasjonen i Brüssel.

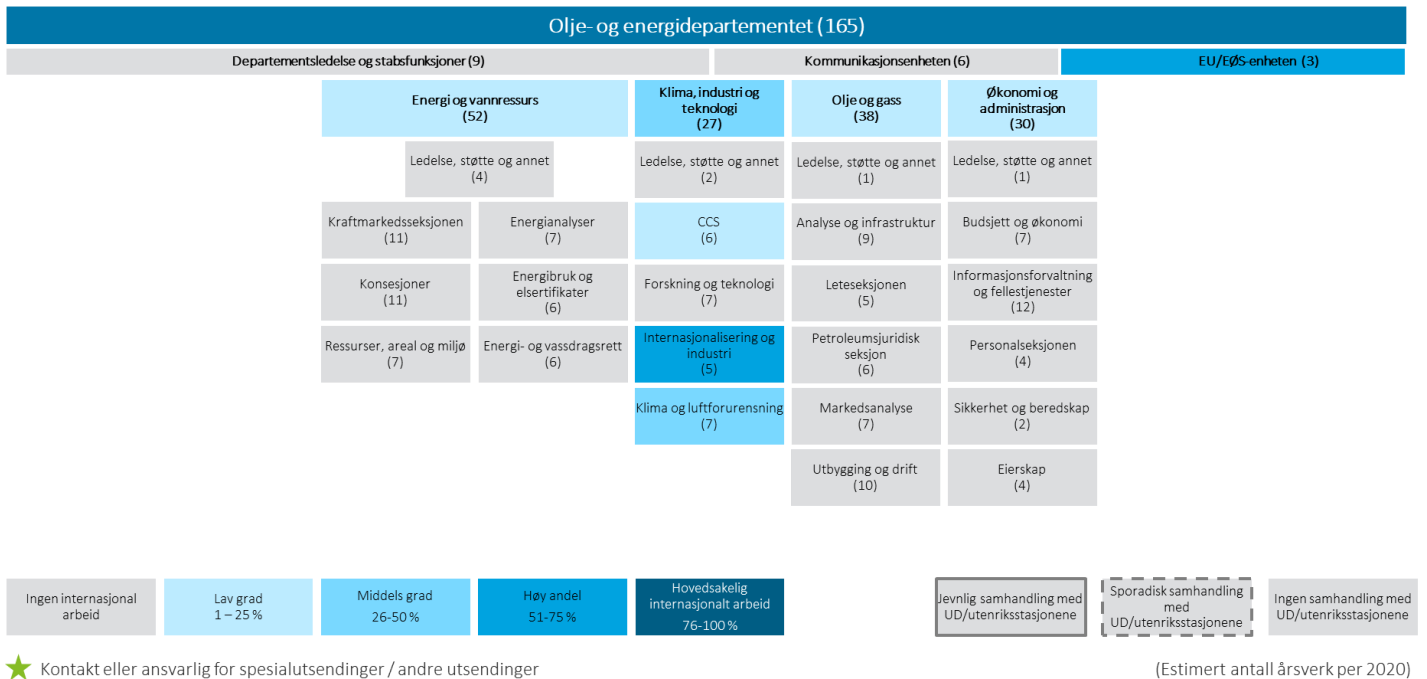
## Underliggende organer i OED

Det er internasjonale arbeidet for OEDs underliggende organer knytter seg hovedsakelig til to aktører:

- Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) har et betydelig internasjonalt bistandsarbeid knyttet til kapasitetsbygging innen energi og vannressursforvaltning i utviklingsland i Asia og Afrika, samt noen land i Øst-Europa. Internasjonal seksjon i NVE koordinerer dette arbeidet, som også har utstasjonerte i Georgia og Myanmar. Arbeidet er organisert ved overordnede avtaler gjennom UD og Norad, samt avtaler direkte mellom NVE og institusjoner i mottakerlandene. Dette arbeidet innebærer mye kontakt med UD og utenriksstasjonene. Internasjonal seksjon i NVE koordinerer også et betydelig arbeid knyttet til oppfølging av programmer under EØS-midlene til EU-land innenfor klima- og energiområdene. Her er det løpende kontakt mellom NVE og utenriksstasjonene.
- Oljedirektoratet (OD) er engasjert innenfor Olje for utvikling (OfU), og skal gjennomføre prosjekter for OfU innenfor sine kompetanseområder, herunder forvaltningskompetanse.

## Ressursanslag for OED knyttet til internasjonalt arbeid og utenriktjenesten

Det er krevende å gi et ressursanslag for internasjonal virksomhet i departementet, men OED anslår at ressursbruken fordeler seg omtrent som følgende på de ulike avdelingene:



Figur 61: Organisasjonskart med ressursanslag for internasjonalt arbeid i OED

### Samferdselsdepartementet (avventer endelig tilbakemelding på kvalitetssikring fra SD)

Samferdselsdepartementet (SD) har det overordnede ansvaret for rammevilkår for postvirksomheten, for luftfarts-, vei- og jernbanesektoren, for riksveiferjene, kystforvaltningen og havne- og sjøtransportpolitikken. Kjerneoppgavene til departementet er langtidspanlegging, utredning, analyse, lover, forskrifter, konsesjoner og budsjettarbeid på disse områdene.

#### Internasjonalt arbeid i SD

Samferdselsdepartementet har fire fagavdelinger, samt en kommunikasjonsenhet og en avdeling for styring og administrasjon.. Avdeling for luftfart, post og kjøp har ansvar for koordinering av EØS-arbeidet i SD, og oppfølging av dette i samsvar med departementets EØS-strategi. Avdelingen har også ansvar for koordinering av departementets internasjonale arbeid. Seksjon for regulatoriske og internasjonale saker er plassert i avdelingen, og skal ivareta sektoransvaret for luftfart og post, og har et overordnet ansvar for lov- og forskriftsarbeid innenfor luftfarts- og postområdene.

Øvrige fagavdelinger har ansvaret for oppfølging av internasjonale saker innen sine ansvarsområder. Kyst- og miljøavdelingen har for eksempel blant annet ansvar for å koordinere departementets arbeid med miljø- og klimaspørsmål, deriblant virkemiddelbruk overfor miljø- og klimaproblemer i samferdselssektoren og internasjonale miljøsaker. Det er stor interesse for SDs arbeid med miljø- og klimaspørsmål i samferdselssektoren internasjonalt. Gjennomgående er det stor interesse internasjonalt for norsk elbilpolitikk og Norges arbeid med grønn omstilling av transportsektoren generelt, dette gjelder også elferjer og elfly.

Bane- og planavdelingen og Vei-, by- og trafiksikkerhetsavdelingen driver også internasjonalt arbeid innen avdelingens fagområder. Dette dreier seg i stor grad om EU/EØS-arbeid, herunder medvirkningsarbeid, arbeid med innlemming i EØS-avtalen av vedtatte rettsakter på avdelingenes ansvarsområder og nasjonal implementering når rettsaktene er innlemmet i EØS-avtalen.

Vei-, by- og trafiksikkerhetsavdelingen deltar også i internasjonalt arbeid i UNECE, særlig når det gjelder veitransport (SC1) og trafiksikkerhet og rammeverk på veien mot selvkjørende kjøretøy (WP1). I tillegg har avdelingen ansvar for alle bilaterale /multilaterale veitransportavtaler med andre land.

Avdeling for styring, administrasjon og samfunnssikkerhet har, ved Samfunnssikkerhetsenheten, ansvaret for koordinering av NATO-arbeidet, herunder nasjonal representasjon i transportgruppen i NATO CEPC. Videre har samme enhet ansvaret for å være SDs kontaktpunkt knyttet til Hybrid CoE.

### Grenseflater og kontakt mellom SD og utenriksstasjonen

Hovedtyngden av det internasjonale arbeid er EU/EØS-arbeid. Dette dreier seg om medvirkningsarbeid overfor EU, arbeid med innlemming i EØS-avtalen av vedtatte rettsakter, og nasjonal implementering når rettsaktene er innlemmet i EØS-avtalen.

Samferdselsdepartementet har en spesialutsending; en samferdselsråd ved EU-delegasjonen i Brussel. Det er tett kontakt mellom departementet og samferdselsråden ved Norges delegasjon til EU i forbindelse i mange av sakene. Samferdselsråden rapporterer ukentlig om utviklingen på relevante temaer og rettsakter i EU-systemet. Det er også tett samarbeid med samferdselsråden i påvirkningsarbeidet i forbindelse med arbeidet med konkrete pakker i EU, herunder EUs mobilitetspakke og EUs fjerde jernbanepakke.

Samferdselsdepartementet har kontakt med UD i forbindelse med forhandlinger i WTO og samarbeid gjennom OECD. SD er ansvarlig departement for Norges deltagelse i International Transport Forum, som er en organisasjon knyttet til OECD. SD deltar på vegne av Norge i EFTAs transportarbeidsgruppe, hvor departementet for tiden innehar ledervetet.

SD har samarbeid med UD i forbindelse med nordområdearbeid, Barentssamarbeidet (BEATA) og Nordisk Ministerråd. Innen luftfartsområdet har SD tett koordinering med UD når det kommer til Svalbard- og øvrige polarsaker. SD har også noe kontakt med UD i forbindelse med Nordlige Dimensjons Partnerskap for Transport og Logistikk der UD representerer Norge i den overordnede styringsgruppen.

SD har ansvaret for å følge opp Norges medlemskap i FN-organene ICAO (International Civil Aviation Organization) og UPU (Universal Postal Union). Det vil tidvis være aktuelt å få bistand fra UD til å følge opp saker og spørsmål rundt ICAO og UPU av politisk, administrativ og organisatorisk karakter. Videre deltar SD i den norske delegasjonen i FN-organisasjonen IMO (International Maritime Organisation) i London. Arbeidet foregår i hovedkomitéer, herunder sjøsikkerhetskomiteen, og underkomitéer. SD og/eller Kystverket deltar i de fleste av disse, men det er NFD/Sjøfartsdirektoratet som har ansvaret for IMO-arbeidet i Norge, og som har kontakten med UD. På jernbaneområdet er Norge medlem av den mellomstatlige organisasjonen OTIF.

SD har ansvaret for forhandling av bilaterale og multilaterale vei-, jernbane- og luftfartsavtaler. Siden UD har det overordnede ansvaret for inngåelsen av folkerettslige avtaler, er det her en klar grenseflate mot UD. UD konsulteres på ulike stadier i forhandlingsprosessen. Det er fastsatt retningslinjer om at SD skal varsle UD, NFD og JD på et tidligst mulig tidspunkt når SD planlegger forhandlinger av nye luftfartsavtaler eller reforhandlinger av eksisterende luftfartsavtaler. Med mindre det er særskilte politiske grunner deltar UD vanligvis ikke i selve forhandlingene.

SD opplever å ha god kontakt med utenriksstasjonene, og mottar jevnlig innrapporteringer fra stasjonene på områder av interesse for fagavdelingene i SD. Gitt Norges satsing på elbilpolitikk, elektrifisering og grønn omstilling innen samferdselssektoren peker SD på at utenriksstasjonene med fordel kan følge opp dette enda tettere.

### Underliggende virksomheter under SD

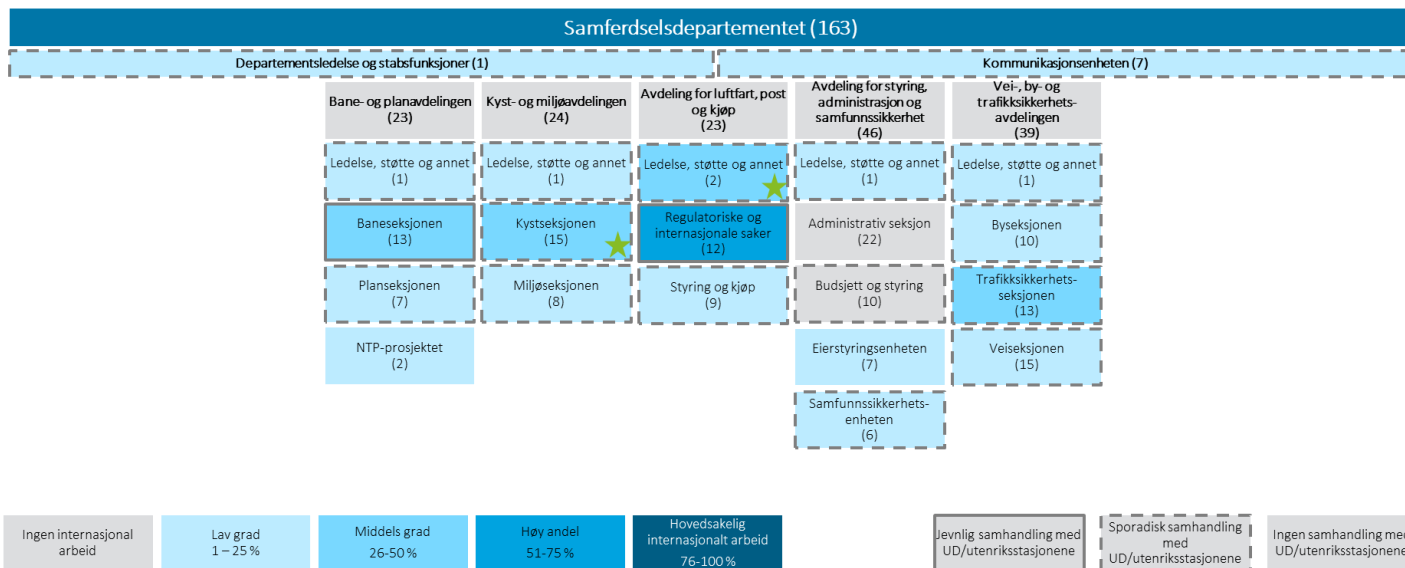
Flere av SD underliggende virksomheter er i stor grad involvert i internasjonalt regelverksarbeid på områdene virksomhetene har ansvaret for. Virksomhetene er som regel også involvert i internasjonale samarbeid med tilsvarende virksomheter i andre land. Følgende underliggende virksomheter er involvert i et bredt internasjonalt arbeid på sine fagområder:

- Luftfartstilsynet – en stor del av regelverket på luftfarts-området er EØS-regelverk som gjennomføres i norsk rett. Luftfartstilsynet har etablert et nasjonalt regelverksprogram som skal sikre at saker som er viktige identifiseres så tidlig som mulig, slik at Luftfartstilsynet kan bidra til at norske interesser ivaretas i regelverksprosessen. Luftfartstilsynet deltar videre i relevante felleseuropeiske fora hvor nye regelverkssaker innenfor det aktuelle området diskuteres, og deltar i tilknytning til EUs regelverksarbeid i fire komiteer på luftfartens område. Luftfartstilsynet deltar videre på en rekke områder i internasjonalt regelverks-, standardiserings- og generelt flysikkerhetsarbeid.
- Statens vegvesen deltar i internasjonale kunnskapsutvekslinger og samarbeidsfora. Det er omfattende samarbeid mellom de nordiske landenes vei- og trafikkmyndigheter, blant annet gjennom et samarbeidsforum for å bedre samordning mellom landenes nasjonale transportplanlegging. Statens vegvesen er også tett involvert i EU/EØS-arbeid, og bruker mye tid på ulike rettsakter innenfor mobilitetspakkens del I, II og III, og nye forordninger under ITS-direktivet.
- Statens jernbanetilsyn deltar i arbeidsgrupper i Det europeiske jernbanebyrået (ERA). Statens jernbanetilsyn deltar også i internasjonale samarbeidsfora med andre lands jernbanetilsyn.
- Kystverket deltar i en rekke internasjonale fora innenfor virksomhetens fagområder. Rammebetingelsene for sjøsikkerhet, sjøtransport og beredskap legges i stor grad internasjonalt, og forpliktende internasjonalt samarbeid og internasjonalt

regelutvikling er av stor betydning for sjøsikkerhet i norske farvann. Mye av samarbeidet skjer i EU og i FNs sjøfartsorganisasjon International Maritime Organisation (IMO).

### Ressursanslag for SD knyttet til internasjonalt arbeid og utenrikstjenesten

Det er krevende å gi et ressursanslag for den internasjonale virksomheten i departementet, men SD anslår at ressursbruken fordeler seg omtrent som følgende på de ulike fagavdelingene/ansvarsområdene til departementet:



★ Kontakt eller ansvarlig for spesialutsendinger / andre utsendinger

(Estimert antall årsverk per 2020)

Figur 62: Organisasjonskart med ressursanslag for internasjonalt arbeid i SD.