



Områdegjennomgang av utenriktjenesten

Delleveranse 2: Anbefalinger

1. juni 2021

Foto: Statsbygg/Team Urbis



**MAKING AN
IMPACT THAT
MATTERS**
since 1845

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	4
Formålet med områdegjennomgangen og om denne rapporten	4
Overordnede observasjoner og hovedutfordringer	4
Overordnet anbefaling for fremtidens utenrikstjeneste	7
Oppsummering av anbefalte tiltak	9
1 Innledning	12
1.1 Mandat og mål for oppdraget	12
1.2 Rapportens oppbygging	13
1.3 Metode og forutsetninger	14
1.4 02/03-problematikken	17
1.5 Om Norges ambisjoner i utenrikspolitikken og betydningen for tilstedeværelse	18
2 Retningsvalg for fremtidens utenrikstjeneste	20
2.1 Hva betyr dette bakteppet for utenrikstjenesten?	20
2.2 Alternative hovedinnretninger for utenrikstjenesten	21
2.3 Prinsipper for en mer effektiv utenrikstjeneste	28
3 Styring	34
3.1 Stille høyere krav til prioriteringer og gi bedre beslutningsgrunnlag til politisk ledelse	34
3.2 Etablere porteføljestyrimodell med felles mål for utenrikstjenesten og målhierarki	37
3.3 Etablere bedre styringssystemer og øke tilgjengelig styringsinformasjon	42
3.4 Øke åpenhet om virksomheten og synliggjøre merverdi av utenrikstjenesten	47
4 Organisering og arbeidsformer	49
4.1 Tydeliggjøre roller og ansvar mellom utenrikstjenesten og øvrig sentralforvaltning	49
4.2 Tydeliggjøre Utenriksdepartementets kjernevirksomhet for å rendyrke rollen som hele Norges utenrikstjeneste	58
4.3 Samle utenrikstjenestens støttefunksjoner	65
4.4 Øke gjennomføringskraft og fleksibilitet gjennom midlertidige arbeidsgrupper og øke delegert myndighet	69
4.5 Øke fokus på effektivitet og starte arbeid med systematisk, kontinuerlig forbedring	72
5 Oppgaver	76
5.1 Forenkle og konsentrere bistandsforvaltningen	76
5.2 Videreutvikle konsulerfeltet og øke brukerrettingen av konsulære tjenester	81
5.3 Redusere antall utenriksstasjoner som utsteder pass og flytte vedtaksmyndighet til politiets vedtakslinje	85
5.4 Effektivisere utlendingsfeltet gjennom å sentralisere, digitalisere og overføre ansvaret for hele sakskjeden til UDI	90
5.5 Effektivisere administrative støttefunksjoner og øke bruk av administrative fellestjenester	96
6 Personalforvaltning	102
6.1 Justere rotasjonsmodellen og innføre mer strategisk kompetansestyring	102

6.2	Justere innretningen på aspirantordningen og innføre en mer fleksibel opplæringsmodell	110
6.3	Bedre utnyttelse av kompetansen i hele sentralforvaltningen	113
7	Eiendom og andre driftskostnader	121
7.1	Øke evnen til å drive profesjonell og effektiv eiendomsforvaltning	121
7.2	Utføre representasjon utenfor embetsbolig	123
7.3	Intensivere overgang til mer arealeffektive og driftseffektive løsninger på kanselliene	125
7.4	Øke bruk av digitale møter og videokonferanser samt bedre utnytte utenriktjenestens globale tilstedeværelse	127
8	Oppsummering av tiltak og veien videre	130
8.1	Foreløpig vurdering av tiltaksporteføljen	132
8.2	Veien videre	134
	Referanseliste	137
A1	Oversikt over gjennomførte intervjuer i fase 1b	142

Sammendrag

Formålet med områdegjennomgangen og om denne rapporten

Mandat for områdegjennomgangen fastsetter at målet med dette prosjektet 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.

Våre foreløpige vurderinger indikerer et betydelig effektiviserings- og forbedringspotensial for utenriktjenesten og for hele Norges arbeid mot utlandet. Vi mener helt konkret at det vil være betydelige kvalitetsmessige gevinster ved å koble utenriktjenesten og øvrig sentralforvaltning tettere sammen, gjennom å etablere mer helhetlig styring for fremme av norske interesser i utlandet, en tydeligere organisering av ansvarsforhold og bedre bruk av personalressurser for økt utnyttelse av den samlede kompetansen. Kostnadsmessig mener vi det foreligger et stort potensial for innsparing. I rapporten beskrives et sett med tiltak som indikerer et effektiviseringspotensial i størrelsesordenen 400-800 millioner kroner.

I rapporten foreslår vi i tillegg en rekke tiltak som vi ønsker å utrede videre i neste fase av områdegjennomgangen, i samråd med utenriktjenesten og andre deler av sentralforvaltningen.

Overordnede observasjoner og hovedutfordringer

Kompleksiteten ved den internasjonale utviklingen som Norge og utenriktjenesten må forholde seg til er økende. Organisasjonsmessig har den internasjonale utviklingen bidratt til å utvide antallet saksområder utenriktjenesten arbeider med. Dette har medført behov for et tettere samarbeid med resten av sentraladministrasjonen. I tillegg har den internasjonale aktiviteten i andre departementer og etater økt betraktelig de siste tiårene. Som redegjort for i delrapport 1 (kartleggingsrapporten) anslås det at det årlig brukes mellom 400-900 årsverk på internasjonalt rettede arbeidsoppgaver i de andre departementene. Om underliggende statlige virksomheter inkluderes blir tallet langt høyere. Det er grunn til å tro at utviklingen med økt internasjonalisering vil fortsette, slik at innenriks- og utenrikspolitikken trolig i enda større grad vil måtte sees i sammenheng fremover.

Etter vår oppfatning har ikke utenriktjenesten og den øvrige sentralforvaltningen klart å tilpasse seg denne utviklingen på en god nok måte. Tilpasningen har skjedd gradvis som følge av små, inkrementelle endringer på de fleste fagområder, og i mindre grad som følge av bevisste valg. Dermed er ikke strukturer for styring, ansvarsdeling og ressursallokering i sentralforvaltningen tilpasset eller utviklet parallelt med endringene som har skjedd. Deler av sentralforvaltningen hjemme har blitt mer aktive aktører internasjonalt og har økt antallet ansatte som arbeider med internasjonale arbeidsoppgaver, uten at dette har medført et redusert ressursbehov i UD. Antallet ansatte i departementet har tvert imot økt med nesten 40 prosent de siste 30 årene. Med noen få unntak har utenriktjenesten jobbet lite systematisk med prosessforbedring eller tiltak for å effektivisere driften og samhandlingen med andre departementer. Sammen med et manglende fokus på effektiv drift, tyder mye på at tid i veldig liten grad ses på som en økonomisk innsatsfaktor og at det i liten grad jobbes med å effektivisere rutineoppgaver.

Hovedutfordringene oppsummeres i følgende fem kategorier:

- **Styring:** Utenriktjenesten mangler tydelige og vedtatte overordnede mål og prioriteringer. Det gjør at det er krevende å prioritere ressursene til de viktigste oppgavene, og innrette virksomheten på en måte som gir størst mulig kostnads- og formåls effektivitet. Videre er det en manglende sammenheng mellom målene til avdelingene hjemme og utenriksstasjonenes mål. Det gir et system der alle jobber med sitt, uten gode mekanismer for toppløselser til å styre avdelingene, og uten gode mekanismer for avdelingssjefene å styre seksjoner og stasjoner på. Styringsinformasjon om måloppnåelse og ressursbruk er begrenset, og gir liten mulighet til følge opp om tjenesten når sine mål på en effektiv måte. Videre har fagdepartementene i liten grad systematisert og formell påvirkning på utenriktjenestens overordnede mål. Fagdepartementene er involvert i virksomhetsplanleggingen for enkeltstasjoner, men dette fremstår noe tilfeldig og fragmentert.
- **Organisering:** Ansvarsdelingen mellom utenriktjenesten og den øvrige sentralforvaltningen er på enkelte områder fragmentert, og vi mener dette i noen tilfeller fører til overlapp eller uklare grenseflater. Det gjelder for eksempel innen næringsfremme og handelsavtaler hvor det synes å være en duplisering i enten kompetanse, oppgaver eller begge deler. Dette er mest fremtredende mellom UD og de andre fagdepartementene. Dagens organisering av UD med ni avdelinger og to politiske ledelser som i noen grad styrer på kryss og tvers av hverandres «linjer», medfører også en del interne utfordringer for departementet i form av uklare styringslinjer og uklare ansvarsområder. Ansvars- og rollefordeling på både avdelings- og seksjonsnivå i UD fremstår i dag som fragmentert ved at de geografiske og faglige ansvarsområdene virker noe utydelig plassert. På avdelingsnivå er handelsansvaret lagt sammen med Europaansvaret, sikkerhetspolitikken er lagt sammen med nordområdene, og fred- og

forsoning med regionavdelingen. Ved siden av ligger multilateral avdeling og Rettsavdelingen. Det kan stilles spørsmål ved om denne organiseringen vil stå seg over tid etter hvert som flere og flere politiske områder utvider sitt geografiske spenn. Vi ser også at fagseksjonene og de geografiske seksjonene samhandler svært mye på tvers, med de samme stasjonene og med de samme miljøene i andre deler av sentralforvaltningen. På oppgavenivå ser vi at også ansvar og roller i liten grad virker å være samlet. Tilskuddsforvaltning er for eksempel spredt over de aller fleste fagseksjoner. «Alle» driver med koordinering og oppfølging av Norad, til tross for at det er en egen enhet som har ansvaret for etatsstyringen. «Alle» har et koordineringsansvar mot internasjonale fora, «alle» har et koordineringsansvar i departementsfellesskapet, og «alle» har et koordineringsansvar internt i UD.

- **Arbeidsformer:** I tillegg til utdelte ansvarsområder, ser vi at myndighet i liten grad er delegert ut til ledere i linjen og ved stasjonene. Dette forsinker beslutningsprosessene, noe som gjør det krevende å prioritere raskt og effektivt. Datainnsamlingen har vist et tydelig behov for å forenkle måten det jobbes på og tydeliggjøre roller og ansvar, både internt i utenriktjenesten og mot andre departementer. Det er heller ingen kultur for å betrakte tid som en knapp ressurs eller for å synliggjøre hva man bruker tid og ressurser på. Selv om utenriktjenesten viser seg fra sin beste side ved store hendelser (f.eks. sikkerhetsrådkampanjen) og krevende diplomatisk arbeid, er tjenesten preget av svak gjennomføringskraft når det gjelder utvikling av egen organisasjon og oppfølging av egne strategiske mål. I tillegg er lav utnyttelse av teknologiske muligheter med på å redusere gjennomføringsevnen, til tross for at flere av disse mulighetene er tilgjengelige, og fører til at mange prosesser er manuelle og lite strømlinjeformet.
- **Oppgaveportefølje:** Utenriktjenesten utfører en lang rekke oppgaver, enten på sine ansvarsområder eller på vegne av resten av sentralforvaltningen. En stadig økende oppgaveportefølje, kombinert med manglende fokus på nedprioritering av oppgaver, gir en spennvidde i oppgaver og saksfelt som blir svært krevende å håndtere. Videre er omfanget av administrative støtteoppgaver i tjenesten svært høyt, både hjemme og ute. Om lag en tredjedel av de ansatte i UD og rundt 100 utsendte årsverk er direkte knyttet til administrative oppgaver. I tillegg har omtrent 700 lokalt ansatte støttefunksjonsoppgaver. Grovt anslått utgjør personalkostnader knyttet til disse funksjonene et sted mellom 750-800 millioner kroner årlig, mer enn 30 prosent av de totale personalkostnadene.
- **Personalføring og kompetanse:** En grunnleggende utfordring er at den samlede kompetansen i den norske statsforvaltningen ikke utnyttes godt nok til å ivareta og fremme norske interesser internasjonalt. For å utnytte fagmiljøene på best mulig måte og unngå å bygge opp dupliserende kompetanse, blir det nødvendig å finne et bedre system for ressursprioritering og utnyttelse av kompetanse på tvers av organisasjonsgrensene. De økte kravene til fagkunnskap og spesialkompetanse gjør at det blir nødvendig å etablere mekanismer for at utenriktjenesten bedre kan nyttiggjøre kompetansen som finnes i andre fagdepartementer, og slik at fagdepartementene bedre kan dra nytte av UD-ansattes kompetanse på internasjonale forhold og -prosesser. Innad i utenriktjenesten gjør rotasjonsordningen med hyppig rotasjon mellom stasjoner og fagområder det krevende å kombinere hensynene til kontinuitet i utvikling av fagkunnskap, kontekstforståelse, land- og regionkompetanse, språkkompetanse og langsiktig innsats. Dagens rotasjonsmodell gir dermed risiko for begrenset kontinuitet i innsatsen og en lite systematisk tilnærming til kompetansestyring. Det felles interne stillingsmarkedet i utenriktjenesten gir også risiko for spesialistlekkasje ved at spesialister som er tilsatt for å fylle spesielle roller i en seksjon kan søke seg ut til en utenriksstasjon og vende hjem til en annen funksjon enn den vedkommende ble ansatt for å fylle.

Disse utfordringene, samt internasjonaliseringen av arbeidet i den øvrige sentralforvaltningen og premissene om et vesentlig redusert budsjettmessig handlingsrom i årene fremover fremtvinger to viktige, overordnede spørsmål som gjelder både for utenriktjenesten og for statsforvaltningen ellers: 1) hva skal Norges ambisjoner i utenrikspolitikken være? og 2) hva skal utenriktjenesten rolle være i sentralforvaltningen?

Norges ambisjoner internasjonalt – «punching above our weight»

Den første overordnede problemstillingen gjelder Norges høye ambisjoner internasjonalt og i utenrikspolitikken. Problemstillingen har vært en «elefant i rommet» gjennom hele områdegjennomgangen i diskusjonen om hvordan det kan tilrettelegges for en mer formåls effektiv og kostnadseffektiv utenriktjeneste. Dette er et politisk spørsmål, men ettersom det er noe som har blitt tatt opp av så mange intervjuobjekter, både innenfor og utenfor utenriktjenesten, mener vi det er riktig å fremheve dette i den overordnede oppsummering av områdegjennomgangen så langt. Nøkkelspørsmålet er om Norge, som et lite land, fortsatt skal ha en så stor og bred utenrikspolitisk ambisjon som landet har i dag. Videre hvorvidt denne i tilfelle vil være bærekraftig innenfor det budsjettmessige handlingsrommet som må forventes å krympe i tiårene fremover. Sett fra vårt perspektiv, og med områdegjennomgangens ene

hovedmål i bakgrunnen, gir det høye ambisjonsnivået betydelige kostnadmessige konsekvenser, men som vi i begrenset grad har mandat til å uttale oss om i områdegjennomgangen.¹

Utenriktjenesten er underlagt et stort antall politiske føringer, lovpålagte oppgaver og oppgaver/bestillinger fra andre deler av sentralforvaltningen. Det utarbeides årlig en rekke stortingsmeldinger som berører utenriktjenesten. Disse gir retning for politikken på områdene som omtales i meldingene, men fordrer også et apparat som kan følge opp de initiativene som legges frem for Stortinget. Tilsvarende utarbeides det jevnlig strategier og handlingsplaner på ulike deler av Utenriksdepartementets ansvarsfelt. Hver av disse initiativene kan i seg selv være godt begrunnet, men samlet sett fører det til stadig flere oppgaver for utenriktjenesten, på stadig flere områder. Det er få tegn til at oppgaver nedprioriteres når nye meldinger, strategier eller prioriteringer legges frem. Det gir risiko for at medarbeiderne i utenriktjenesten stadig blir tillagt flere oppgaver på flere områder, slik at mangfoldet av oppgaver ikke lenger står i forhold til tildelte ressurser.

Norges internasjonale ambisjoner gir seg utslag i et omfattende behov for tilstedeværelse internasjonalt. Områdegjennomgangen skal ikke gi anbefalinger om nedleggelse eller opprettelse av konkrete utenriksstasjoner. Ved å spisse innsatsen til Norge og utenriktjenesten internasjonalt mot færre saksfelt og geografiske områder vil det med relativt enkle grep være mulig å redusere uteapparatets størrelse. Norges gjeldende ambisjoner internasjonalt kan imidlertid ikke realiseres på en formåls effektiv måte ved kun å redusere antallet stasjoner. Uten bedre styringsinformasjon, både når det gjelder ressursbruk og måloppnåelse sett opp mot Norges langsiktige mål og prioriteringer, er det krevende å vurdere hvilke stasjoner som eventuelt bør vurderes lagt ned og hvilke konsekvenser det vil ha å redusere antallet.

Utenriktjenestens rolle i sentralforvaltningen – alternative hovedinnretninger

Den andre hovedproblemstillingen handler om hvilken plass utenriktjenesten skal ha i sentralforvaltningen. Våre oppdragsgivere og spesielt ledelsen i Utenriksdepartementet fremhever utenriktjenestens rolle som hele sentralforvaltningens støtteapparat og forlengede arm i utlandet. Det er imidlertid en del trekk ved dagens styringsmekanismer, organisering og samhandling som gjør at enkelte intervjuobjekter, kanskje med rette, omtaler utenriktjenesten først og fremst som UD's utenriktjeneste. Eksempelvis ser vi liten grad av formell involvering av sentralforvaltningen i styringen av utenriktjenestens overordnede mål og prioriteringer. Dette vanskeliggjør andre departementers påvirkning på *sitt* støtteapparat i utlandet, og gjør utenriktjenestens koordinerende rolle - å sørge for at man drar i samme retning og at staten Norge forholder seg samstemt overfor internasjonale motparter - svært krevende. Dette gjelder ikke minst i det daglige arbeidet ute på stasjonene. Spørsmålet er derfor om det er på tide å tenke nytt rundt utenriktjenestens rolle i sentralforvaltningen eller om det fortsatt kun skal gjøres inkrementelle forbedringer av dagens oppsett?

På bakgrunn av dette har vi vurdert tre alternative hovedinnretninger for fremtidens utenriktjeneste:

- **0-alternativet:** Dette alternativet medfører en videreføring av dagens situasjon der Utenriksdepartementet har fagansvaret for enkelte områder, samt et koordinerende ansvar for helheten i norsk utenrikspolitikk. Dette helhetlige koordineringsansvaret har medført et behov for å bygge opp egne fagmiljøer i UD på de politikkområdene som tydeligst har internasjonale grenseflater og der utenriksstasjonene har en større rolle, herunder næringsfremme, handel, klima osv. På øvrige fagfelt lener UD seg på fagmyndighetenes ekspertise. Den internasjonale dimensjonen blir stadig mer omfattende i den øvrige sentralforvaltningen, som dekker opp dette gjennom å øke antall medarbeidere som arbeider internasjonalt i departementene hjemme og gjennom flere spesialutsendinger.
- **Alternativ 1:** Alternativet rendyrker en modell der utenriktjenesten og internasjonalt arbeid på andre departementers politikkområder i utstrakt grad styres av Utenriksdepartementet. Det innebærer at UD tar et enda større ansvar for helheten i norsk utenrikspolitikk og en tydeligere koordinerende og utøvende rolle på alle saksfelt med en internasjonal dimensjon. Det vil bety at dagens fagenheter i UD trolig må utvides og at det bør bygges opp flere slike fagenheter på områder der UD i dag har mindre kompetanse. Tilsvarende vil dette bety at ansvar og ressursbruk på internasjonale oppgaver i andre fagmyndigheter bør tas ned.
- **Alternativ 2:** Alternativet innebærer å styrke utenriktjenestens rolle som hele Norges utenriktjeneste. Det vil gi behov for å utvikle mekanismer som legger til rette for en samordnet styrings- og målprosess for utenriktjenesten, slik at hele sentralforvaltningens internasjonale arbeid foregår på en koordinert måte. Siden utenriktjenesten sees på som en fellestjeneste for hele sentralforvaltningen, bør det faglige ansvaret for et fagområde kun plasseres ett sted, enten i UD og eller fagdepartementene. Prioriteringer på områder med tydelig internasjonalt tilsnitt gjøres i en samordnet styrings- og målprosess der både UD og relevante fagdepartementer deltar. I tillegg vil det bety at den samlede kompetansen i sentralforvaltningen sees i en større helhet med sikte på å bruke den mest relevante kompetansen for å fremme norske interesser overfor utlandet uavhengig av om

¹ I henhold til styringsdokumentet, har vi i vår rapport lagt til grunn utenriks- og utviklingspolitiske prioriteringer slik disse kommer til uttrykk gjennom Stortingets behandling av diverse meldinger og budsjettproposisjoner, utenrikspolitiske redegjørelser mv.

denne sitter i UD eller andre steder i sentralforvaltningen. Dette kan gjøres gjennom mer fleksibel personalforvaltning og felles seksjoner lokalisert i enten UD eller fagdepartementet med medarbeidere fra begge departementer.

En videreføring av dagens situasjon gjennom 0-alternativet vil bety en fortsatt organisasjonsmessig utvikling som stadig vil utvide antallet saksområder UD arbeider med. På samme tid vil økende internasjonalisering av andre departementer gi en tilsvarende økning i kompleksitet i arbeidet og antall årsverk som jobber med internasjonale spørsmål. I praksis vil dette innebære at utenrikstjenesten vil stå i et stadig sterkere press om å få mer ut av mindre. Vi tror derfor ikke at en videreføring av dagens organisering og prosesser vil bety en lik formåls- og kostnadseffektivitet som i dag. Etter vår vurdering vil videreføring av dagens situasjon i 0-alternativet i stedet bety lavere evne til å ivareta norske interesser internasjonalt, kombinert med en økning av driftskostnadene til internasjonalt arbeid i både utenrikstjenesten og øvrig sentralforvaltning.

Alternativ 1 vil innebære å styrke UD's rolle som ansvarlig for å fremme Norges interesser internasjonalt innen alle fagområder og gi UD et sterkere mandat til å samordne norske posisjoner overfor utlandet. Det kan bidra til mindre fragmentering ved at UD tar et sterkere ansvar for helheten i norsk politikk overfor utlandet, men betinger samtidig at UD både evner, ønsker og får mandat til å ta et slikt ansvar. UD vil måtte bygge opp og vedlikeholde faglig kompetanse innen alle områder med internasjonalt tilsnitt. Det gir en form for parallell struktur der det finnes fagenheter både i UD og i aktuelt sektordepartement. Det finnes fordeler med dette, men ulempene knyttet til at det raskt vil kunne føre til duplisering av arbeidsoppgaver og lavere kostnadseffektivitet overveier etter vår vurdering disse fordelene. Dette alternativet medfører også at man går i motsatt retning av den utviklingen som har funnet sted de siste tiårene der innenrikspolitikken og utenrikspolitikken er blitt stadig tettere integrert. Med en internasjonal utvikling som trolig vil akselerere ytterligere i denne retningen vurderes dette som en klar ulempe. Vi vil derfor ikke anbefale at det går videre med alternativ 1.

Etter vår oppfatning vil Norge være mest tjent med at utenrikstjenesten utvikles i retning av alternativ 2. Bakgrunnen for dette er at fagdepartementene og flere av deres underliggende virksomheter har vesentlig større berøringsflater mot utlandet og mot utenrikstjenesten enn tidligere. Mange har også et omfattende og systematisk samarbeid med utenriksstasjonene, noe som stiller stadig større krav til utenriksstasjonene. Gitt at denne utviklingen fortsetter er det nødvendig å inkludere hele departementsfelleskapet tettere i styrings- og prioriteringsprosesser for utenrikstjenesten. Det vil i større grad synliggjøre hvilken ressurs uteapparatet er for hele sentralforvaltningen og ansvarliggjøre alle «brukerne» av uteapparatet. Det vil kreve en mer omfattende målsettings- og styringsprosess, tilpasning av organisasjonsstrukturen i UD og systemer for utveksling av personell på tvers av hele sentralforvaltningen. I det følgende vil vi presentere en anbefaling om en fremtidig utenrikstjeneste som støtter opp under dette alternativet, samt en rekke konkrete tiltak som understøtter de overordnede ambisjonene bak alternativ 2.

Overordnet anbefaling for fremtidens utenrikstjeneste

Den overordnede anbefalingen baserer seg i stor grad på dagens organisering av sentralforvaltningen, Utenriksdepartementet og utenriksstasjonene. Et kjernepunkt for økt slagkraft vil likevel være å tydeliggjøre ansvarsforhold og styringslinjer mellom den øvrige sentralforvaltningen og utenrikstjenesten. Et ankepunkt ved dagens styringsmodell er at andre enn UD ikke har inngripen i den overordnede styringen av utenrikstjenesten. Hvordan skal da utenrikstjenesten på en effektiv og samordnet måte representere hele det statlige Norge ute? En utfordring ved å gi andre departementer en slik inngripen i dagens system er at den gjeldende styringsstrukturen omfatter både uteapparatet og dets direkte støtte hjemmefra og UD's faglige ansvarsområder. Styringsstrukturen gjenspeiler således dagens organisering, hvor disse to ulike delene i dag er tett sammenvevde i departementet.

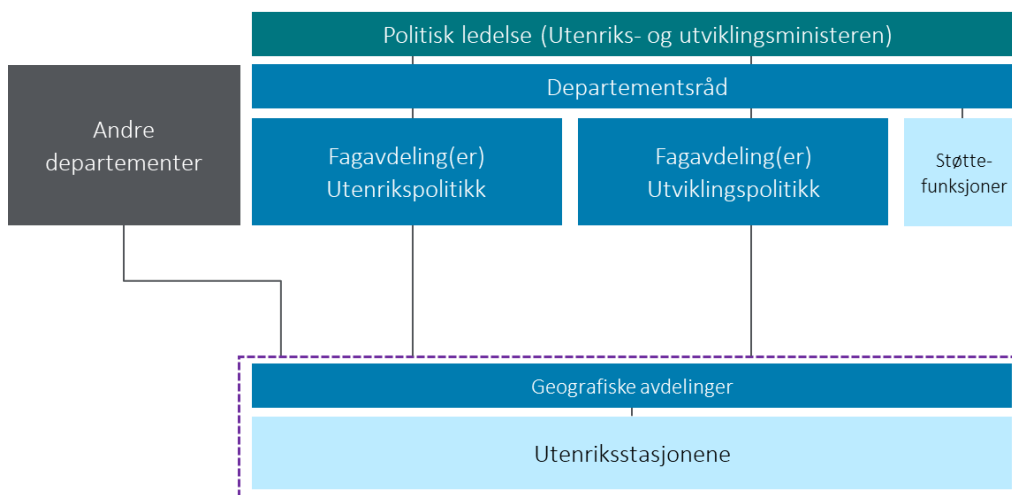
En fullstendig løsrivelse av uteapparatet og deskene fra resten av UD vil ikke være hensiktsmessig både av rent konstitusjonelle årsaker, men også fordi det ligger en stor verdi i å se disse i sammenheng. For likevel å kunne øke andre departementers påvirkning i styringen av de overordnede målene vil det være viktig å etablere et tydeligere skille mellom de delene av utenrikstjenesten som skal fremme norske interesser i utlandet og sikre at Norge fremstår samlet utad, og de delene som ivaretar UD's oppgaver som hører til departementets fagansvar. Det vil i praksis si at utenriksstasjonene og deres direkte understøttelse fra de geografiske seksjonene hjemme skilles i større grad fra sikkerhetspolitikken, utviklingspolitikken og de andre fagområdene utenriks- og utviklingsministeren har ansvar for. De sistnevnte delene vil kunne styres og organiseres som ethvert annet departement, og vil kunne samhandle med andre departementer der det er et behov, f.eks. mellom sikkerhetspolitikk i UD og Forsvarsdepartementet. For å løse utfordringene med divergerende styringssignaler fra politisk ledelse ned til fagseksjonene, anbefaler vi også at det skapes et skarpere organisatorisk skille mellom disse fagområdene ved å legge dette i avdelinger som enten har et utenrikspolitisk- eller utviklingspolitisk ansvar.

Utenriksstasjonene og seksjonene og avdelingene som har et geografisk ansvar vil ha en annen dynamikk. Utenriksdepartementet vil fortsatt ha administrativt ansvar for denne delen, men styringen av den skiller seg ved at andre departementer involveres i å utforme både overordnede mål og delmål knyttet til de ulike regionene. I denne prosessen sikrer de geografiske enhetene samstemthet og løser eventuelle konflikter mellom sektordepartementene. UD's fagavdelinger vil inngå i denne prosessen på lik linje

som fagdepartementene, og foreslår mål og prioriteringer i tråd med prioriteringer i sikkerhetspolitikken, utviklingspolitikken, osv. De geografiske avdelingene og utenriksstasjonene får dermed i ansvar å omforme dette til regionale- og landspesifikke mål.

Vi har i rapporten vurdert flere ulike organisasjonsmodeller basert på andre lands utenrikstjenester. Utgangspunktet for strukturen i vår anbefaling er den nederlandske utenrikstjenestens organisering. Modellen er bygget rundt 5 hovedkomponenter:

1. **De geografiske avdelingene** som vil ivareta den koordinerende rollen på tvers av departementsfellesskapet. Avdelingene vil bygges rundt de diplomatiske kjernekompetansene: region-, land-, språk-, tilretteleggerkompetanse mv. Den enkelte avdeling vil ha et geografisk porteføljeansvar for sine seksjoner og stasjoner. Dette innebærer at avdelingene utarbeider og former regional politikk, mål og strategier. Dette skjer i tett samhandling mellom fagavdelingene (3 og 4), andre departementer og stasjoner i porteføljen. Seksjonene i disse avdelingene vil ha desk-ansvar og ansvar for oppfølging av stasjonene.
2. **Utenriksstasjonenes** organisering er i stor grad lik dagens, men samhandling hjemover i forbindelse med langsiktige mål og fokusområder vil forenkles gjennom at dette i hovedsak går via den geografiske avdelingen som stasjonen hører til.
3. **Utenriksministerens fagavdelinger** består av dagens seksjon for sikkerhetspolitikk, protokollansvaret, internasjonal økonomi, global sikkerhet og nedrusting mv. Konsulære oppgaver og utlendingsfeltet hører også til denne delen.
4. **Utviklingsministerens fagavdelinger** bygges i stor grad rundt dagens avdeling for bærekraftig utvikling og multilateral avdeling. Etatsstyring av Norad og forvaltning av utviklingsministerens midler skjer i denne delen.
5. Dagens to støtteavdelinger samles i en felles avdeling for **støttefunksjoner**.



Figur 1: Anbefalt ny overordnet struktur.

Den overordnede styring som anbefales i rapporten utfordrer dagens strenge tolkning og etterlevelse av sektorprinsippet og vil kunne representere et viktig skifte mot en mer helhetlig styring («Whole-of-government approach») i Norge. Porteføljestyrimodellen det legges opp til (overordnede mål, regionale delmål og mål for enkelte land) vil gi en betydelig økt styrbarhet, som vi mener vil sikre en mer slagkraftig og mer omstillingsdyktig utenrikstjeneste. For ytterligere å forsterke porteføljestyrimodellen, anbefaler vi at myndighet i langt større grad delegeres ned i organisasjonen slik at beslutninger kan fattes raskere og nærmere der problemområdene er og ha tydelige prinsipper for eskalering av eventuelle uklarheter eller konflikter i beslutningsprosessen.

Den overordnede anbefalingen for fremtidens utenrikstjeneste er i tråd med ambisjonene for departementsfellesskapet² og nytt regjeringkvartal. Den fremtidige samlokaliseringen av de fleste departementene gir også større muligheter for nye arbeidsformer og økt kompetanseutveksling. Arbeidet mot dette bør startes tidlig, gjerne allerede nå, og vi anbefaler ulike alternativer for hvordan slik utveksling av personell kan foregå.

Våre presenterte anbefalinger vil utredes nærmere i neste fase av områdegjennomgangen.

Nedenfor presenteres alle våre tiltak. Disse kan gjennomføres hver for seg. Tiltakene er bygget rundt en helhet, som beskrevet ovenfor, og vi mener det vil være formålstjenlig å se disse i sammenheng.

² Gode hver for oss, Best sammen. Strategi for utvikling av departementsfellesskapet 2021–2025.

Oppsummering av anbefalte tiltak

Nedenfor oppsummeres våre anbefalte tiltak som vi mener er riktige for å øke formåls- og kostnadseffektiviteten i utenrikstjenesten. Det er betydelige kvalitetsmessige gevinster knyttet til de fleste anbefalingene. Gitt føringene fra styringsdokumentet har vi indikert hvilke tiltak som kan gi økonomiske gevinster allerede i 2022. Til sammen mener vi at gjennomføring av tiltakene kan gi en langsiktig besparelse i størrelsesorden 500-800 millioner totalt, hvorav 75 – 150 millioner bør kunne realiseres allerede fra 2022. Mange av tiltakene vi foreslår i rapporten har også kvalitetsmessige gevinster som kan hentes ut fra og med 2022. For flere av tiltakene vi har beskrevet har vi ikke hatt grunnlag for å anslå økonomisk gevinst på nåværende tidspunkt, da det er mange faktorer som vil være bestemmende for om tiltaket vil komme til å få effekt. En videre utredning vil kunne indikere et høyere gevinstpotensial enn det vi har beskrevet ovenfor.

Gevinstene knyttet til de ulike tiltakene avhenger fullt og helt av utenrikstjenesten og de andre departementene evne til å gjennomføre tiltakene. Utenrikstjenesten har en historikk hvor det ikke har vært en kultur for å prioritere organisasjonsutvikling så høyt som det burde, eller å belønne gjennomføring av interne forbedringstiltak.

Etter vår oppfatning vil den viktigste forutsetningen for at utenrikstjenesten skal kunne lykkes være at de evner å ta det beste fra kulturen, det som gjør at utenrikstjenesten lykkes så godt med eksempelvis Sikkerhetsråds kampanjen, og overføre det samme engasjementet, den samme ledelsen, den samme forpliktelsen og den samme gjennomføringsevnen for å nå de interne utviklingsmålene de setter. Dette blir viktig å jobbe med i neste fase av områdegjennomgangen; hvordan sikre en bedre gjennomføringsevne i hele utenrikstjenesten. Dedikert forbedringsarbeid vil kreve forståelse for endringene, aksept for endringene og motivasjon til å «stå i det» og gjennomføre endringene til gevinstene er realisert.

Oversikten nedenfor viser alle våre 21 anbefalte overordnede tiltak. Disse er nummert ut ifra hvilket kapittel de omtales i. I rapporten beskrives det flere konkrete tiltak som tilhører de overordnede tiltakene i listen nedenfor. En komplett oversikt med alle 72 tiltak er oppsummert i kapittel 8.

Anbefalinger knyttet til styring av utenrikstjenesten

Tiltakene i dette kapitlet omhandler viktigheten av å forbedre styringsinformasjonen i utenrikstjenesten som grunnlag for å gjøre tydeligere prioriteringer av ressursinnsats mot definerte mål. Tydeliggjøring av mål er en forutsetning for å øke formålseffektiviteten – å jobbe med de riktige tingene kombinert med å ha et større søkelys på drift er en forutsetning for å øke effektivitet – å gjøre tingene riktig. I sum er tiltakene en viktig forutsetning for å jobbe systematisk med forbedringsarbeid.

Kapittel- referanse	Overordnet tiltak	Beskrivelse
3.1	Stille høyere krav til prioriteringer og gi bedre beslutningsgrunnlag til politisk ledelse	Gjennom fakta og konsekvensanalyser, synliggjøre bedre at politiske prioriteringer går på bekostning av noe annet, og øke bevissthet og faglighet i beslutningene
3.2	Etablere porteføljestyrimodell med felles mål for utenrikstjenesten og målhierarki	Tydeliggjøre målhierarkiet på alle nivåer (med eksterne og interne mål) slik at det gir grunnlag for bedre å kunne prioritere ressursbruk opp mot de viktigste målene, og videreutvikle styringsprosessene til å bli tydeligere på prioriteringer
3.3	Etablere bedre styringssystemer og øke tilgjengelig styringsinformasjon	Forbedre økonomisk styringsinformasjon og resultatstyring for bedre å kunne forstå grad av måloppnåelse og prioritere knappe ressurser.
3.4	Øke åpenhet om virksomheten og synliggjøre merverdi av utenrikstjenesten	For di utenrikstjenesten er en offentlig virksomhet er det, for å bygge tillit og omdømme, viktig å synliggjøre verdiskapningen slik at omverdenen er i stand til å forstå viktige veivalg og prioriteringer som gjøres innen denne virksomheten

Gevinstene ved å gjennomføre disse tiltakene er i første omgang rent kvalitetsmessige. De gir totalt sett mekanismer og systemer for å styre et stadig mer komplekst internasjonalt og utenrikspolitisk situasjonsbilde. For utenrikstjenestens egen drift vil det legge grunnlaget for en mer informert styring av ressursene. Anbefalingene øker samtidig hele sentralforvaltningens evne til å være samkjørte og koordinerte utad og seg imellom. Det er ikke anslått noen betydelig kostnadsmessige gevinster knyttet til noen av disse tiltakene, men god styring og tydeligere prioriteringer er et premiss for å eventuelt kunne ta ut økonomiske konsekvenser på en hensiktsmessig måte. På sikt har tiltaket derfor et betydelig økonomisk gevinstpotensial.

Anbefalinger knyttet til organisering og arbeidsformer

Tiltakene knyttet til organisering og arbeidsformer handler i stort om å synliggjøre hva som er kjernevirksomheten i utenriktjenesten og verdiskapningen av denne, og å tydeliggjøre roller og ansvar for organisering av arbeidsoppgavene. Vi foreslår å skille geografiske seksjoner fra fagseksjonene, og delegere driftsansvaret for stasjonene til de geografiske avdelingene og seksjonene. I tillegg handler det om å forenkle organisasjonen ved å redusere antall avdelinger og seksjoner, herunder å samle støttefunksjonene. Videre handler det om å innføre mer fleksible arbeidsformer (prosjekter og task forces) for bedre og raskere å kunne møte oppdøkkende behov som krever en annen innretning enn dagens linjeorganisering. Til slutt omtaler vi hvilket potensial som ligger i å innføre et mer systematisk fokus på organisasjonsutvikling, kontinuerlig forbedring og effektivisering.

Kapittel-referanse	Overordnet tiltak	Beskrivelse
4.1	Tydeliggjøre roller og ansvar mellom UD, utenriktjenesten og øvrig sentralforvaltning	Legge til rette for en effektiv struktur for å unngå at UD og andre departementer har parallelle, utydelige ansvarsområder innen utvalgte saksfelt, herunder nærings- og kulturfremme, handelsavtaler, bistandsfeltet og eksportkontroll
4.2	Tydeliggjøre utenriktjenestens kjernevirksomhet og rendyrke tjenestens rolle som hele Norges utenriktjeneste	Inspirert av den nederlandske modellen, reorganisere utenriktjenesten ved å skille geografiske seksjoner fra fagseksjonene, og legge ansvaret for styring og drift av stasjonene til de geografiske avdelingene. Tiltaket vil muliggjøre en bedre balanse og transparens i prioritering av mål mellom UD og andre departementer, og vil sammen med delegert myndighet for ressursstyring, gi bedre forutsetning for å drifte uteapparatet. Redusere antall avdelinger vil gi færre årsverk til ledelse/administrasjon og økt fleksibilitet til prioritering av ressurser
4.3	Samle utenriktjenestens støttefunksjoner	Slå sammen Avdeling for kompetanse og ressurser og Serviceavdelingen til én felles støtteavdeling med fire seksjoner: HR, Økonomi, Eiendom og sikkerhet, og Fellestjenester. Tiltaket vil forenkle og tydeliggjøre organiseringen av UD.
4.4	Øke gjennomføringskraft og fleksibilitet gjennom midlertidige arbeidsgrupper og øke delegert myndighet	Delegering av myndighet kombinert med økt bruk av fleksible arbeidsformer som prosjekter og task forces, vil øke gjennomføringsevne og redusere behovet for å koordinere arbeid mellom seksjoner og avdelinger
4.5	Øke fokus på effektivitet og starte arbeid med systematisk, kontinuerlig forbedring	Utenriktjenestens prosesser fremstår som svært umodne og ineffektive, og systematisk arbeids med prosessforbedring vil kunne ha et meget stort forbedringspotensial

For det siste overordnede tiltaket, 4.5, er det medregnet en reduksjon av overtid hjemme som basis for innsparing. Vi anslår likevel at en overordnet, samlet tidsbesparelsesgevinst kan ligge på om lag 20-40 prosent ved gjennomføring av større effektiviseringsprosesser. Dog vil potensialet kunne variere med avdeling, seksjon og stasjon. Potensialet anslås etter samtaler med ansatte hjemme og ute til å være større hjemme enn ute. Med andre ord ligger det her et vesentlig potensial for kostnadseffektivitet.

Anbefalinger knyttet til utenriktjenestens oppgaver

Summen av disse overordnede tiltakene vil slik vi ser det både bidra til økt formålseffektivitet og økt kostnadseffektivitet. På bistandsområdet dreier de kvalitetsmessige gevinstene seg om å gi mindre kompleksitet, klarere ansvarslinjer, samling i større fagmiljøer og økt kapasitet til å følge opp multilaterale og globale aktører på landnivå. Økonomiske gevinster er knyttet til færre ansatte på utenriksstasjonene som forvalter bistand og færre ansatte i UD som har bistand som en del av sine arbeidsoppgaver. På konsulær- og utlendingsfeltet er gevinstene knyttet til å flytte hjem utsendt personell, samt økt kvalitet, bedre sikkerhet i oppgaveløsningen og samling i større fagmiljøer. For de administrative oppgavene er gevinstene både økonomiske og kvalitetsmessige ved samling i større fagmiljøer med stordriftsfordeler.

Kapittel-referanse	Overordnet tiltak	Beskrivelse
5.1	Forenkle og konsentrere bistandsforvaltningen	Konsentrere bistandsavtaler om regionale og lokale partnere, og redusere antall utenriksstasjoner som forvalter bistand. Redusere antall enheter som forvalter bistand i UD og vurdere å delegere en større andel av tilskuddsforvaltningen til Norad
5.2	Videreutvikle konsulærfeltet og øke brukerrettingen av konsulære tjenester	Redusere omfang av henvendelser til stasjonene gjennom bedre digitale løsninger for publikum og informasjonsarbeid, kombinert med økt bruk av operativt senter som førstelinje, vil øke bruk av spesialister og prosjektteam fra UD for mer kompliserte saker

5.3	Redusere antall utenrikstasjoner som utsteder pass og flytte vedtaksmyndighet til politiets vedtakslinje	Sentralisering av passutstedelse til utvalgte knutepunkter for å oppnå tilstrekkelig volum for å forbedre kvalitet og utnytte stordriftsfordeler. Flytte vedtaksmyndighet til politiets vedtakslinje
5.4	Effektivisere utlendingsfeltet gjennom å sentralisere, digitalisere og overføre ansvaret for hele sakskjeden til UDI	Flytte saksbehandling av utlendings saker hjem til Oslo og avvikle saksbehandling/vedtaksfetting ute. Samle ansvaret for visum og oppholdssaker til UDI. På sikt digitalisere saksbehandlingsprosess. Tiltakene gir vesentlig innsparingspotensial
5.5	Effektivisere administrative støttefunksjoner og øke bruk av administrative fellestjenester	Forenkler og forbedre administrative prosesser knyttet til bla instruksverk. Oppnå stordriftsfordeler gjennom å gå over til å bruke etablerte fellestjenester innen bla arkiv, anskaffelser og IKT

Anbefalinger knyttet til personalforvaltning

Vi har identifisert tre overordnede tiltak innen personalforvaltning. I sum vil de gi store kvalitetsgevinster og legge til rette for en mer effektiv oppgaveløsning i utenrikstjenesten. Tiltakene vil gi kvalitetsmessige gevinster i form av redusert effektivitetstap ved rotasjon, kvalitativt bedre arbeid, lavere spesialistlekkasje og større kontinuitet i fremme av norske interesser. De økonomiske gevinstene er i hovedsak knyttet til en reduksjon av antall spesialutsendinger, kombinert med en utvidelse av rotasjonsmodellen til å omfatte hele sentralforvaltningen, blant annet med hjemrotering av UD-diplomater til andre departementer, og økt rekruttering fra andre departementer til enkelte diplomatstillinger. Grepene vil også legge til rette for at medarbeiderne i utenrikstjenesten raskere blir produktive i nye stillinger og kan på sikt gi et redusert behov for bemanning i Personalseksjonen.

Kapittel-referanse	Overordnet tiltak	Beskrivelse
6.1	Justere rotasjonsmodellen og innføre mer strategisk kompetansestyring	Justere rotasjonsmodellen for bedre å styre kompetanse med hensyn til behov, redusere interne rotasjoner hjemme og øke utetid vil redusere effektivitetstapet ved rotasjon og øke den generelle formåls- og kostnadseffektiviteten i utenrikstjenesten
6.2	Justere innretningen på aspirantordningen og innføre en mer fleksibel opplæringsmodell	Vil bidra til en personalpolitikk som er bedre tilpasset den nye generasjonen arbeidstakere. Større muligheter for karriereutvikling for unge, dyktige medarbeidere. Mer fleksible systemer for opplæring og kontinuerlig læring gjennom arbeidslivet.
6.3	Utnytte bedre kompetansen i hele sentralforvaltningen	Gjennom å bredde ut rotasjonsordningen til også å inkludere andre fagdepartementer, vil det bli mulig å utvikle og styre kompetanse på en bedre måte. Mer fleksible ordninger for spesialutsendinger vil kunne medføre et redusert ressursbehov for spesialutsendinger

Anbefalinger knyttet til eiendom og andre driftskostnader

Selv om personalkostnader utgjør ca. 60 prosent av de 4 milliardene i driftskostnader i utenrikstjenesten, utgjør eiendom og andre driftskostnader ca. 40 prosent, dvs. 1,6 milliarder. Av dette utgjør leie og drift av eiendom størstedelen, og det er naturlig å belyse gevinstpotensialet ved mulige endringer knyttet til både policy og prosesser innen eiendomsdrift.

Kapittel-referanse	Overordnet tiltak	Beskrivelse
7.1	Øke evnen til å drive profesjonell og effektiv eiendomsforvaltning	Endre hvilke krav som stilles til beliggenhet kombinert med å profesjonalisere eiendomsforvaltning (generelt og knyttet til tjenesteboliger spesielt) vil medføre lavere eiendomsrelaterte kostnader
7.2	Utføre representasjon utenfor embetsbolig (endre policy knyttet til embetsbolig)	Endrede krav til embetsbolig (representasjonsdel og generelle krav) vil medføre et meget stort potensial for å redusere eiendomskostnader knyttet til residensene
7.3	Intensivere overgang til mer arealeffektive løsninger på kanselliene	Bruk av åpent landskap og mer arealeffektive løsninger vil kunne redusere arealbehovet på kanselliene med 30-40% i snitt. Kan kombineres med økt bruk av samlokalisering
7.4	Øke bruk av digitale møter og videokonferanser samt bedre utnytte utenrikstjenestens globale tilstedeværelse (reduere reisekostnader)	Nye arbeidsformer og strammere krav til fysisk møtevirksomhet vil kunne redusere antall reiser vesentlig, både for utenrikstjenesten og for de andre departementene, og vil har et vesentlig økonomisk innsparingspotensial

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.

Mandat for områdegjennomgang 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.

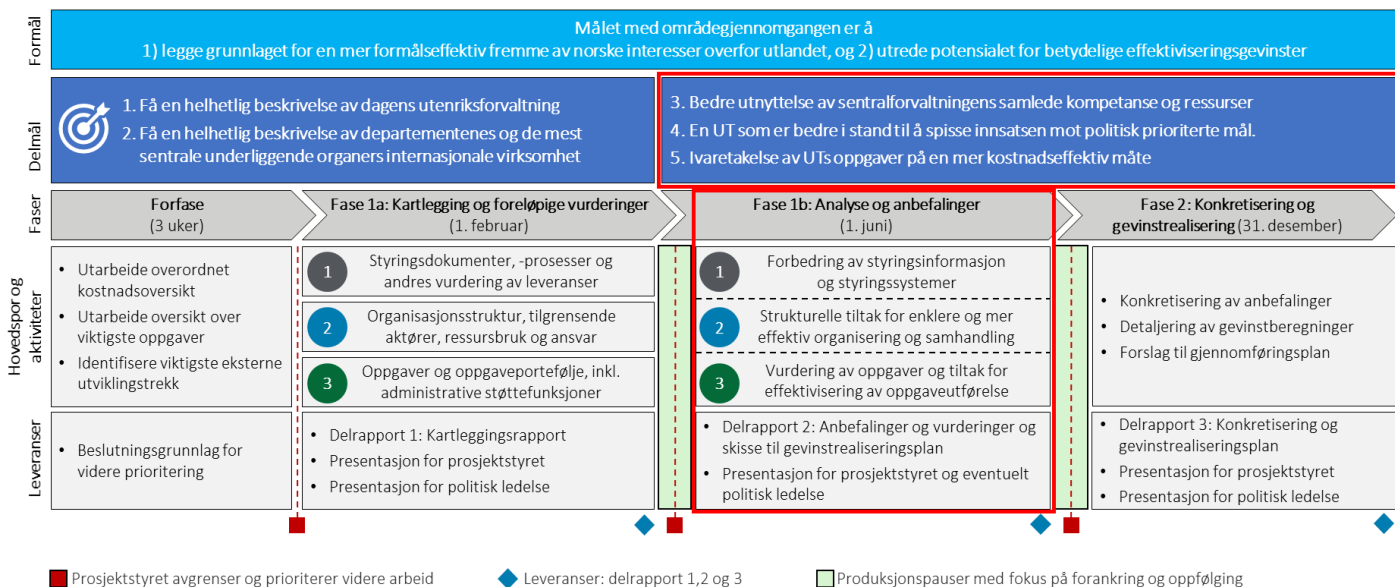
Disse to hovedmålene er operasjonalisert gjennom fem delmål for områdegjennomgangen:

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 spise 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 Nansens Institutt utfører 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 andre delleveranse i områdegjennomgangen ved avslutning av fase 1b. Prosjektets hovedfaser og overordnede tilnærming er illustrert i figur 2. Delmål, aktiviteter og leveranser som svares ut i denne delrapporten er markert med røde rammer.



Figur 2: 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 1b og er derfor førende for innholdet i denne rapporten.

Styringsdokumentet fastsetter at rapporten fra fase 1b skal gi grunnlag for å fatte beslutninger om tiltak for å kunne ta ut gevinster fra 2022 og senere. Den skal også foreslå hovedalternativer for en betydelig effektivisering av utenriksstjenesten og internasjonalt arbeid i øvrige departementer og et fåtall sentrale underliggende organer. Dette skal gjelde gevinster knyttet til både formåls- og kostnadseffektivitet. Rapporten skal beskrive og gi anbefalinger innen følgende områder:

- Vurdering av hvordan alternative innretninger av utenriksstjenesten kan ivareta Norges viktigste interesser overfor utlandet på en mer formåls- og kostnadseffektiv måte. Anbefalinger og vurderinger skal bl.a. bygge på kartleggingen og erfaringer fra besøk til et mindre antall utenriksstasjoner.
- Kriterier for hvilke funksjoner og tjenester utenriksstasjonene og støtteapparatet i Norge bør prioritere, og i lys av dette hvilke land/områder som bør gis prioritet med hensyn til personalressurser og andre innsatsfaktorer. Jf. delmål 4 og 5.
- Anbefalinger for hvordan støtteapparatet i Norge bør tilrettelegge for et mer formåls- og kostnadseffektivt fremme av Norges viktigste interesser, jf. delmål 4 og 5.
- Forslag til hvordan utenriksstjenesten og departementene kan samvirke for å bidra til mest mulig formåls- og kostnadseffektiv løsning av oppgaver. Jf. delmål 3 og 5.
- Synliggjøre effektiviseringsgevinster ved alternative innretninger av utenriksstjenesten, herunder organisatoriske og strukturelle endringer i uteapparatet. Jf. delmål 3, 4 og 5.

I tillegg skal rapporten inneholde en overordnet skisse til gevinstrealiseringsplan, med vekt på konkretisering av mulige gevinster som kan tas ut fra 2022.

1.2 Rapportens oppbygging

I dette kapittelet beskrives mandat og mål for områdegjennomgangen, rapportens oppbygging, overordnede forutsetninger for rapporten og den metodiske tilnærmingen.

I kapittel 2 beskriver vi hvordan det internasjonale bakteppet koblet med strammere vilkår for drift medfører at utenriksstjenesten må gjøre noen retningsvalg for fremtidig struktur av tjenesten. Vi kaller dette alternative hovedinnretninger for utenriksstjenesten. Vi diskuterer mulige innretninger og kommer med en anbefaling på den modellen vi mener vil passe best for tjenesten fremover. Med utgangspunkt i anbefalt modell beskriver vi et sett av designprinsipper som vi legger til grunn for anbefalingene for forbedringstiltak.

I kapitlene 3-7 av rapporten diskuterer vi ulike aspekter ved utenriktjenesten og internasjonalt arbeid i sentralforvaltningen: styring, organisering, arbeidsformer, oppgaver, personalforvaltning og eiendom og andre driftskostnader. I hvert av disse kapitlene foreslår vi ulike *overordnede tiltak*. Disse overordnede tiltakene gjenspeiles i kapitlenes delkapitler (3.1, 3.2, 4.1, 4.2 osv.). Alle delkapitlene er i hovedsak strukturert på samme måte:







- Bakgrunn og utfordringer som er identifisert på det enkelte området.
- Mulige *tiltak* (3.1a, 3.1b osv.) som understøtter de overordnede tiltakene.
- Oppsummering av anbefalingene og en tilhørende tabelloversikt til det overordnede tiltaket.

Innholdet i oppsummeringstabellene er basert på DFØs mal for gevinstoversikt, som igjen legger grunnlag for å utarbeide gevinstrealiseringsplaner i neste fase av områdegjennomgangen.

I kapittel 8 beskriver oppsummerer vi alle tiltakene. Vi beskriver også ulike forslag til hvordan arbeidet bør innrettes i neste og siste fase av områdegjennomgangen.

1.3 Metode og forutsetninger

Temaene som behandles i denne rapporten er belyst gjennom bruk av ulike metoder og datakilder, både kvalitative og kvantitative. Figuren nedenfor oppsummerer de sentrale datainnsamlingsformene som ligger til grunn for denne rapporten.

	Aktivitetskartlegging	Dokumentanalyser	Regnskaps- og organisasjonsanalyser	Arbeidsmøter	Intervjuer	Besøk/observasjon
Arbeidsform						
Formål	Supplering/spissing av kartlegging ved behov	Dypdykk i enkelte utvalgte dokumenter som følge av fokusområder. Fokus på å forstå årsaks-sammenhenger	Dypdykk i utvalgte, prioriterte kostnadselementer for å forstå kostnadsdrivere og utvikle hypoteser på effektivisering	Temabaserte arbeidsmøter for å beskrive problemområder i mer detalj, og utvikle løsningshypoteser	Supplere kartlegging med dypdykk der formålstjenlig Identifisere problemområder og kvalifisere/ forankre løsningshypoteser	Supplere kartlegging med besøk ved utestasjonene for å verifisere samt forstå årsakssammenhenger og kostnadsdrivere, prosesser og koordineringsmekanismer
Tilnærming Utenriktjenesten	Ved behov for utvalgte områder	Ved behov for utvalgte områder	Ved behov for utvalgte områder	UD-interne temaer (eks. rotasjonsordning, organisering/arbeidsfordeling, ineffektivitet i prosesser etc.)	Intervjuer med relevante ressurspersoner og ledere	Fysiske besøk hvis mulig – ev. digitale
Tilnærming andre departementer	Ved behov for utvalgte områder	Ved behov for utvalgte områder	Ved behov for utvalgte områder	Temaer som dekker spesifikke fagfelt (eks. utlendingsområdet, næringsfremme) eller handlingskjeder på tvers av departement og utenriktjenesten (spesialutsendinger, bestillinger, mv.)	Intervjuer med relevante representant(er) for departementet/ underliggende enheter	

Figur 3: Metodisk tilnærming i denne fasen av områdegjennomgangen (fase 1b)

Mye av informasjonsgrunnet i denne fasen baserer seg på datainnsamlingen i den forrige fasen av områdegjennomgangen. Det gjelder blant annet en spørreundersøkelse til samtlige medarbeidere i utenriktjenesten, en rekke intervjuer i utenriktjenesten og med øvrige fagdepartementer, en omfattende dokumentanalyse og analyser av HR- og regnskapsdata. Metodisk tilnærming og vurdering av datakvaliteten ved de ulike datakildene er beskrevet i kartleggingsrapportens kapittel 1.3.

Datainnsamlingen i denne fasen har hatt som mål å utdype og supplere datainnsamlingen fra første fase. Det har vært nødvendig å hente ut mer detaljert data innen noen temaer for å kunne utforme anbefalinger som svarer ut forventningene om økt kostnadseffektivitet og formåleffektivitet fra mandatet.

I løpet av april 2021 ble det gjennomført 13 separate digitale besøk ved totalt 19 ulike utenriksstasjoner. Sju av disse besøkene var generelle besøk for å forstå daglig drift, opplevde utfordringer og forbedringsmuligheter. Besøkene ble også brukt til å teste ut enkelte tiltakshypoteser om ansvarsdeling ute-hjemme, organisering, oppgaveportefølje, styringsprosesser og samhandling med UD og øvrig sentralforvaltning. Seks av besøkene var mer tematiske besøk knyttet til bistandsforvaltning, konsulære tjenester, næringsfremme og utlendingsfeltet. Hensikten med disse besøkene var å forstå det enkelte temaet sett fra utenriksstasjonenes side,

få innspill om utfordringer og diskutere mulige tiltakshypoteser. Hvert av de digitale stasjonsbesøkene hadde en varighet på mellom 2,5 til 3,5 timer. De digitale besøkene til 19 utenriksstasjoner ble gjennomført som en erstatning for de opprinnelige planlagte fysiske besøkene til et mindre antall stasjoner (anslagsvis 3-5 stasjoner).

I tillegg er det gjennomført en lang rekke intervjuer og arbeidsmøter med enkeltmedarbeidere, seksjoner og avdelinger i Utenriksdepartementet, andre fagdepartementer og underliggende virksomheter. Formålet med disse møtene har dels vært å få ytterligere informasjon om relevante temaer, og dels å diskutere tiltakshypoteser og mulige forbedringstemaer med relevante enheter i utenriktjenesten og øvrig sentralforvaltning.

Fullstendig oversikt over hvilke utenriksstasjoner det er holdt møter med og hvem som er intervjuet i UD og andre deler av sentralforvaltningen finnes i vedlegg A1.

I tillegg til prosjektteamet fra Deloitte og Fridtjof Nansens Institutt har vi underveis i denne fasen hatt digitale møter med tre internasjonale rådgivere tilknyttet prosjektteamet; Carne Ross, grunnlegger og tidligere direktør av Independent Diplomat, Rebecca Adler-Nissen, professor i statskunnskap ved Københavns Universitet, og Jan Melissen, professor i diplomati ved Universitetet i Leiden. Samtalene med disse tre har gitt internasjonale perspektiver på problemstillingene og kunnskap om hvilke trender som preger andre lands utenriktjenester. I samtalen har vi også fått innspill til vår tilnærming og forbedringstiltak, samt diskutert hvordan utenriktjenester i andre land arbeider med de samme utfordringene som norsk utenriktjeneste står overfor. Særlig har det vært nyttig å få kunnskap om organisasjonsmodeller og personalpolitikk i dansk, nederlandsk, britisk og amerikansk utenriktjeneste.

Det er ulik kvalitet på datagrunnlaget som ligger bak tiltakene. Innen noen områder har vi solide data og dermed mulighet for å detaljere alternative endringsforslag. For andre tiltaksområder har vi svakere datagrunnlag. Her vil vi kanskje ikke ha mulighet til å gi en detaljert anbefaling om hvilke tiltak som bør iverksettes, men vi vil likevel kunne peke ut hvilken retning vi mener det er hensiktsmessig at utenriktjenesten beveger seg. Det vil kommenteres fortløpende i rapporten hvilket datagrunnlag anbefalingene trekkes på grunnlag av, og med hvilken rimelig grad av sikkerhet vi har gjort vurderinger.

1.3.1 Forutsetninger i beregninger

I de tilfeller hvor det er beregnet økonomiske gevinster knyttet til tiltakene har vi tatt utgangspunkt i de overordnede tallene som er beregnet i kartleggingsrapportens kapittel 5.3. I forbindelse med økonomiske gevinstvurderinger operer vi i hovedsak med tre typer kostnader i rapporten: personalkostnader per årsverk, eiendomskostnader og andre driftskostnader.

Nøkkeltall for personalkostnader

Personalkostnader er basert på gjennomsnittstall:

- Ansatte hjemme er anslått til å ha en personalkostnad på 1 million kroner per årsverk.
- For utsendte har vi lagt til et gjennomsnittstall for tjenesteboligkostnader til hver enkelt utsendt på 400 000 kroner per år. Sammen med personalkostnader, gi dette en anslått kostnad på 2,2 millioner kroner per utsendt per år.
- Lokalt ansatte er anslått til 380 000 kroner per ansatt. Her er estimatene enkelte steder i rapporten usikre siden vi ikke har oversikt over antall årsverk produsert per ansatt. Årsverkkostnader antatt en del høyere, og i de tilfeller hvor årsverk brukes i beregninger, bør dette detaljeres grundigere i videre arbeid.

Som listen over viser, er tallene som er lagt til grunn i beregningene i rapporten er svært konservative. UD benytter vanligvis 3 millioner per utsendt som anslag i sine beregninger, hvilket er over 35 prosent høyere enn vårt anslag. For lokalt ansatte bruker de ofte 420 000 per ansatt som et gjennomsnitt, over 10 prosent høyere enn vårt.

Forskjellen mellom våre anslag og UD's tall skyldes blant annet at vi ikke har lagt til andre driftsbetingede faste kostnader («falle bortkostnader») enn tjenestebolig for utsendte. Slike kostnader er heller ikke lagt til grunn for ansatte i Norge eller lokalt ansatte. Hovedårsaken til at vi ikke har gjort det, er at vi erfarer at det vanligvis tar lengere tid å realisere gevinster fra denne kostnadstypen. Krav om kostnadsreduksjoner settes derfor urealistisk høyt innenfor en kort realiseringsperiode. På lang sikt vil imidlertid riktig gevinstanslag være nærmere UD's anslag. Med god styring og oppfølging bør derfor de faktiske gevinstpotensialene være betydelig høyere enn det vi har angitt. En annen grunn til at vi ikke har gjort dette, er at vi eksplisitt vurderer eiendomskostnader for kanselli i denne rapporten, hvilket utgjør en betydelig andel av driftsbetingede faste kostnader for de utsendte. Ved å beregne disse atskilt, reduserer vi dermed sannsynligheten for å beregne samme gevinst to ganger.

Differansen mellom våre og UD's tall for lokalt ansatte kan også skyldes at det ikke finnes en god oversikt over produserte årsverk. Vi vet at flere arbeider på deltid, men vi har ikke hatt grunnlag for å anslå omfanget av faktisk produserte årsverk så langt i arbeidet. I

tilfeller hvor vi har beregnet bortfall av årsverk for lokalt ansatte, vil derfor også anslagene kunne betegnes som konservative. For lokalt ansatte er det også svært store forskjeller mellom ulike stasjoner og land, på grunn av prisnivå på lokal arbeidskraft, kompetanse hos de ansatte mv.

Beskrivelser knyttet til utenrikstjenestens avdelings-, seksjons-, og stasjonsstørrelser er basert på et uttrekk fra UDs HR-systemer fra oktober 2020. For andre departementer og virksomheter er tall hentet fra den fellesdepartementale ansattkatalogen (depkatalog) og gjennom intervjuer med de ulike enhetene.

Eiendomskostnader

For eiendom har vi mottatt kostnader fra økonomiseksjonen og seksjon for eiendomsforvaltning. Datagrunnlaget gir ikke mulighet til å enkelt knytte eiendomsrelaterte driftskostnader (strøm, vann, vaktmestertjenester osv.) til den enkelte eiendom, da disse føres i regnskapet per stasjon. Det er derfor ikke mulig å skille mellom kostnader som tilhører eksempelvis embetsbolig, kanselli og tjenestebolig. Med begrenset tid har vi vært nødt til å ta utgangspunkt i leiekostnader i forbindelse med vurderinger knyttet til eiendom. Driftsaspektet er utelatt, hvilket gjør estimatene noe mer konservative.

Reduserte eiendomskostnader vil også gjøre seg gjeldende for kostnadene knyttet til spesialutsendinger og andre leietakere som utenrikstjenesten har (eksempelvis Innovasjon Norge og Norges sjømatråd). Vi har ikke hatt grunnlag for å anslå fordelingen av disse besparelsene, da fakturering og «inntektssystemet» generelt er svært komplisert. Realisering av fullt gevinstpotensial fordrer at dette detaljeres nærmere, og at også andre budsjettområder enn UDs trekkes tilsvarende.

Andre driftskostnader

Andre driftskostnader omfatter alt fra reisekostnader, kontorutstyr, tjenestekjøp, lisenser etc. En vanlig metode i gevinstvurderinger er å knytte disse kostnadene til årsverk. Personalkostnader og en relativ andel av de øvrige kostnadene («overhead») benyttes dermed for å anslå en total årsverkkostnad. I UD føres en rekke store driftskostnader på noen felles kostnadssteder som i regnskapet tilhører departementet, selv om kostnadene i praksis påløper ute. Gitt områdegjennomgangens tidsplan har vi derfor valgt å ikke beregne en slik overhead. I stedetfor anvender vi kun personalkostnader i beregningene. Den økonomiske omregningen fra årsverk til faktiske økonomiske gevinster må derfor også sees på som et konservativt estimat.

1.3.2 Om brutto- og nettogevinstestimater og investeringskostnader

Utgangspunktet for våre beregninger har vært å anslå netto, varige helårseffekter. Det vil si at gevinstestimaterne er tiltenkt å reflektere sum besparelser etter det har vært korrigert for en eventuelt økt kostnad. Det har vært krevende å gi et slikt detaljnivå på flere områder, da vi har hatt lite grunnlag for å si noe om økte kostnader. Dette gjelder spesielt knyttet til økt bruk av fellestjenester, hvor UD på lik linje med andre departementer må betale for disse tjenestene. Prisen for flere av disse tjenestene er foreløpig ikke avklart, hvilket gjør det vanskelig å anslå nettoeffektene.

For å likevel forsøke å anslå nettogevinstene har vi istedenfor valgt å bruke standardtall for lignende prosesser. Disse baserer seg på at all tjenesteutsetting eller oppbygging av fellestjenester gir mulighet for stordriftsfordeler. For administrative oppgaver og støttefunksjoner er dette normalt sett rundt 20-40 prosent hvis funksjonene og virksomhetene som slås sammen eller overføres er av lik karakter. Etablering av fellestjenester for de ulike departementene kan karakteriseres som høyst likeartede.

Investeringskostnader er holdt utenfor beregningene av nettogevinster, da dette som regel er en engangskostnad. I enkelte tilfeller velger man å beregne nåverdiestimater, men vår erfaring tilsier at dette fort blir komplisert og vanskelig å forholde seg til.

I mange tilfeller vil det kreve ytterligere arbeid for å anslå investeringskostnadene. I hovedsak gjelder investeringskostnader to områder: eiendom og fellestjenester. På eiendomsområdet er det derfor anslått bruttobesparelser. Når det gjelder fellestjenester, så er mye allerede vedtatt. Investeringskostnadene er derfor allerede ivaretatt i andre prosesser, og anslag av dette har derfor ikke blitt inkludert i denne rapporten.

1.3.3 Om realisering av kostnadsreducerende tiltak og tidsestimater for gevinstrealisering

En del av våre tiltak forutsetter at gevinster realiseres gjennom å redusere antall ansatte. Oppsigelse for ansatte i staten reguleres i statsansatteloven §§19-22. For lokalt ansatte er også lokale lover være gjeldende.

Det er vanlig å beregne 3-6 måneder for å gjennomføre slike nedbemanninger, og at det videre er vanlig å anslå 3-12 måneders etterlønn/sluttpakke. I praksis er dette å regne som en utsatt gevinstrealisering, og ikke en omstillingskostnad.

En alternativ måte å gjøre slike prosesser på, er å redusere ved naturlig avgang, at ansatte selv sier opp, kombinert med innstramming av nyansettelser og interne omflyttinger av personell. Tall fra HR-systemet viser at mellom 1,6-3 prosent vil nå pensjonsalder hvert år de kommende årene, dvs. om lag 25-45 personer årlig.

Snittalderen for lokalt ansatte er vesentlig lavere, og det er trolig større variasjon i avtalene avhengig av ansattkategori, stasjon osv. En tilsvarende tilnærming (naturlig avgang mv.) vil trolig likevel ta mye lengere tid. Derfor vil bruk av sluttpakker og etterlønn trolig være mer aktuelt å bruke i disse tilfellene.

En mer detaljert vurdering av gevinstrealiseringen vil måtte utarbeides i neste fase. Se for øvrig kapittel 8 for ytterligere beskrivelser av tiltak og veien videre mot en fullstendig gevinstrealiseringsplan.

1.4 02/03-problematikken

Kartleggingsrapporten beskriver utviklingen i offentlige utgifter knyttet til bistand som har vært på programområde 03 de siste 15-20 årene. Økningen i tilskudd skyldes en stor økning i Norges inntekter i perioden, jf. målet om å bruke 1 prosent av brutto nasjonalinntekt på bistand. Administrasjons- og forvaltningsbehovet knyttet til tilskuddene har økt parallelt. I samme periode har handlingsrommet innen programområde 02 Utenrikspolitikken hatt en mer moderat økning, mer lik utviklingen innen andre politikk-områder. Drift av utenrikstjenesten finansieres med ca. 60/40-fordeling mellom de to programområdene, og UD, som ansvarlig for midlene under begge, må derfor forholde seg til to vidt forskjellige rammebetingelser avhengig av hvilket budsjett man handler innenfor. Denne dualiteten omtales ofte som «02/03-problematikken». En gjennomgående tilbakemelding på kartleggingsrapporten fra mange ansatte i utenrikstjenesten er at rapporten i liten grad behandler denne problematikken

Det er vanskelig å gi anbefalinger knyttet til dette temaet uten å bevege seg inn på politiske spørsmål. Vi ønsker likevel å peke på noen utfordringer og problemstillinger som springer ut av denne dualiteten.

For de ansatte oppleves 02/03-problematikken som en utfordring fordi den har ført til en skjevfordeling av ressurser mellom saksområdene som ikke helt åpenbart reflekterer faktiske behov. Det er vanskelig å etterprøve disse påstandene basert på data vi har. Et forhold som indikerer at denne påstanden kan stemme, er at det siden 2003 har vært nedlagt 14 og opprettet åtte «02-stasjoner», mens det har vært nedlagt 11 og opprettet 14 «03-stasjoner».

At det er stramme rammer for én del av driften og mindre kostnadspress på den andre er også en utfordring fra et effektivitetshensyn. Vi mener det er mer krevende å skape en felles organisasjonskultur med fokus på kostnadseffektivitet under disse rammebetingelsene. Det hjelper heller ikke at de aller fleste ansatte gjerne arbeider på tvers av utenriks- og utviklingspolitikk, enten i det daglige eller fra en stilling til den neste.

Splitten gir også en del utfordringer knyttet til styring og administrative ekstraoppgaver. Administrativt medfører dagens ordning at Norge årlig må rapportere og beregne ressursbruken på 03-området i forbindelse med innmelding til DAC³. Det følges altså opp på to ulike programområder, og det er således en ekstra dimensjon i økonomistyringen å ta hensyn til i forbindelse med UD's budsjetter. Dette er en kompliserende faktor som gjør det litt mer krevende å drive god styring. Selve utregningen gjøres i dag sjablongmessig, og det vil trolig ikke være særlige kostnadseffektiverende gevinster på det administrative hvis man kunne unngått denne delingen.

Selve målingen og utformingen av 1 prosent-ambisjonen er også interessant. Som for alle andre ettårs budsjettildelinger i offentlig sektor, er det en generell risiko for at det stilles lavere krav til kvalitets-, behovs- og konsekvensvurderinger mot slutten av budsjettåret enn på begynnelsen. Denne problemstillingen er enda mer aktuell for bistandsmidlene, der det foreligger et politisk press om å bruke opp midlene. Spørsmålet er om det ikke hadde vært mer hensiktsmessig å knytte prosentambisjonen til et gjennomsnitt over de tre eller fem siste årene fremfor per år. Dette vil trolig gi mindre press for å tildele gjenværende midler mot slutten av kalenderåret, og i så måte kanskje ført til bedre bruk av midlene.

En annen generell utfordring i offentlig sektor, sammenlignet med privat sektor, er at det ikke finnes noe markedspress eller eksternt kostnadspress som fremtvinger effektiv drift. Det korrigerende instrumentet i staten er Finansdepartementet, som vanligvis utøver et slikt press. I tilfellet 03-midlene er Finansdepartementets incentiver for å fokusere på kostnadseffektivitet noe lavere enn ellers, siden 1 prosent-ambisjonen uansett binder opp disse midlene og det er dermed ikke mulig å benytte midlene på andre politikk-områder. UD opplyser om at driftskuttene i perioden 2014-2021, er fordelt med 83 prosent på 02-området og 17 prosent på 03-

³ OECD Development Assistance Committee

området. Dette understøtter vår påstand. Ønsket om at mest mulig av bistandsmidlene skal gå til bistandsprosjekter - og ikke til administrasjon - gir likevel et incentiv for å arbeide effektivt også på dette området.

O3-området skiller seg også fra andre deler av statsbudsjettet ved at ansvaret for å prioritere og fordele midlene på området i stor grad delegeres til utviklingsministeren. For andre deler av statsbudsjettet skjer de politiske prioriteringene i større grad gjennom diskusjoner i regjeringen som kollegium. Andre departementer har dermed mindre å si på fordeling av bistandsmidlene, noe som kan påvirke enkelte departementer sin evne til å ivareta sine ansvar på en tilstrekkelig måte. Spesielt gjelder dette for KLD som har et sektorovergripende ansvar og som er ansvarlige for deler av O3-midlene. Siden bistandsmidlene berører felter som klima, næringsutvikling, helse, utdanning, likestilling mv. kan det også hevdes at midlene kunne vært anvendt mer effektivt dersom sektordepartementene fikk mulighet til å delta i prioriteringene.

Det er krevende å finne gode mekanismer for å løse utfordringene som beskrives ovenfor gitt dagens politiske føringer. Problemstillingen er viktig, og kan utredes videre i neste fase.

1.5 Om Norges ambisjoner i utenrikspolitikken og betydningen for tilstedeværelse

Det er en problemstilling som har vært en «elefant i rommet» gjennom hele områdegjennomgangen i diskusjonen om hvordan det kan tilrettelegges for en mer formåls effektiv og kostnadseffektiv utenrikstjeneste. Dette er et politisk spørsmål, men ettersom det er noe som har blitt tatt opp av så mange intervjuobjekter, mener vi det bør omtales i rapporten. Nøkkelspørsmålet er om Norge, som et lite land, fortsatt skal ha en så stor og bred utenrikspolitisk ambisjon som landet har i dag. Videre hvorvidt denne i tilfelle vil være bærekraftig innenfor det budsjettmessige handlingsrommet som må forventes å krympe i tiårene fremover. Sett fra vårt perspektiv, og med områdegjennomgangens ene hovedmål i bakgrunnen, gir det høye ambisjonsnivået betydelige kostnadsmessige konsekvenser, men som vi i begrenset grad har mandat til å uttale oss om i områdegjennomgangen.⁴

Stater kan bestå selv om de knapt har evne til å representere seg selv. For eksempel beholder såkalte «failed states» sin *de jure* suverenitet en tid, selv når *de facto*-suvereniteten er så som så. Et samtidig eksempel er Somalia, som knapt har evne til å drive utenriksstasjoner, og som ser på at en del av landet, Somaliland, åpner sine egne utenriksstasjoner uten å være i stand til å gjøre noe ved det. Et noe mindre graverende eksempel er enkelte små øystater i Stillehavet, som ikke har kapasitet til å delta i internasjonale organisasjoner, selv når eksistensielle saker, som for eksempel endring i havnivå, er oppe til drøfting.

Vil man anerkjennes som en stat med full suverenitet, må man ha en grunnleggende tilstedeværelse i form av representasjon i et gitt antall stater og til et gitt antall internasjonale organisasjoner. Dette dreier seg om suverenitetshåndhevelse i spesifikke saker, om å hevde spesifikke egeninteresser for eksempel hva angår forhandlingsutfall i saker som angår en direkte, og om å maksimere økonomisk gevinst.

Vil en stat formulere og følge opp en agenda som går utover å bli anerkjent som suveren stat og å hevde egeninteresser, for eksempel i form av å hevde et spesifikt syn på en gruppe saker (menneskerettigheter, antidiskrimineringsarbeid, klimaspørsmål, migrasjonsstrømmer) og spille en pådriverrolle på disse feltene, må man ha et større uteapparat. Norge har, spesielt i det siste halve århundret, vært en slik stat. Med unntak for en periode på 1970-tallet, der det nydannede Fremskrittspartiet distanserte seg fra et slikt syn, har det også vært bred enighet innad om at Norge skal være en slik stat (grad av engasjement vil imidlertid alltid være et tema). Spørsmålet som da reiser seg, er hvilke konkrete tillegg i utenrikspolitisk representasjon som skal til om en slik agenda skal ivaretas.

Konsensusen om agendaen er sterkest hva angår FN-orienterte saker. Norge har for eksempel, på oppfordring fra FN, tatt på seg en forpliktelse til å bruke en prosent av BNI på bistand. I vår sammenheng spiller terminologi en underordnet rolle. Poenget er ikke om de viktigste mottagerstatene omtales hovedsamarbeidsland eller viktigste samarbeidsland, men hvor mange det er. Opererer man med store utbetalinger til for eksempel ti land, ville det følge naturlig at de i sammenhengen relativt beskjedne omkostningene ved å ha representasjon til alle ti, kunne forsvares. Det er det da også historisk blitt. I skrivende stund er imidlertid 16 land definert som partnerland, i tillegg til at en det også gis store summer i bistand til en rekke andre land. Da er det neppe hensiktsmessig å ha representasjon i samtlige land, men snarere å operere med et skjønnsmessig utvalg. Dette utvalget må begrenses, for eksempel ved at man opererer med en absolutt størrelse, en prosentandel av landene, eller en nedre grense for bistand som kvalifiserer til at det opprettes en stasjon. Om man ikke oppretter et skjønnsmessig kriterium eller sett av kriterier, er alternativet at man fortsetter som

⁴ I henhold til styringsdokumentet, har vi i vår rapport lagt til grunn utenriks- og utviklingspolitiske prioriteringer slik disse kommer til uttrykk gjennom Stortingets behandling av diverse meldinger og budsjettproposisjoner, utenrikspolitiske redegjørelser mv.

nå, med skjønnsmessig vurdering fra sak til sak. Det gir politisk spillerom, men er neppe optimalt kostnads- eller organisasjonsutviklingsmessig sett.

Bistandsarbeidet er bare ett av en rekke eksempler på Norges FN-orienterte engasjement. Et annet spesifikt sakskompleks som har gitt opphav til opptil flere representasjonsopprettelser, er fred og forsoningsarbeid. Slikt arbeid vil imidlertid ofte være tidsbegrenset, eller i alle fall intendert tidsavgrenset. Det samme kan sies om humanitært nødhjelpsarbeid, selv om det er påfallende kontinuitet i dette arbeidet i enkelte regioner, spesielt på Afrikas Horn.

Derimot gir FN-arbeidet opphav til noen generelle interesser. Vi vil nevne to. For det første vil en tenkning om at Norges engasjement skal være globalt, logisk føre til en tenkning om at Norge også skal ha en spesifikk global profil på sin globale representasjon. Ut fra en slik tenkning, bør Norge for eksempel ha en ambassade i Mellom-Amerika, hvilket vi p.t. ikke har. Vi burde også ha en ambassade i Oceania i tillegg til i Canberra, for eksempel til Auckland, som for øvrig er den byen i verden der det lever flest mennesker fra regionen. For det annet, og i forlengelsen av dette, burde Norges samlede representasjon tenkes opp mot Norges samlede engasjement i FN. Et eksempel på en slik kobling, er Norges representasjon i Sikkerhetsrådet. Det er et uttalt mål for norsk utenrikspolitikk at Norge med jevne mellomrom skal inneha et av de roterende setene i denne institusjonen. For å oppnå dette, bruker Norge på regulær basis ressurser som under andre forhold kanskje ville ha vært brukt annerledes. For eksempel bruker vi ressurser på prosjekter i Oceania, der det neppe verken er, eller i overskuelig fremtid vil bli, spesifikke bilaterale grunner til å bruke ressurser. Fast representasjon er én måte å bruke slike ressurser på.

I Norge er det også høy konsensus om å opprettholde det multilaterale samarbeidet med NATO og EU, selv om konsensusen her er noe svakere enn hva FN angår. I noen grad uavhengig av spørsmålet om norsk EU-medlemskap er ønskelig eller ikke, er det en utbredt oppfatning om at norsk utenforskap må kompenseres ved sterkere bilateral tilstedeværelse i EU-land. Disse overlapper i betydelig grad med NATO-land. Skal man fullt ut oppfylle et slikt kriterium, påløper et betydelig antall stasjoner. Man får også enkelte interessante geografiske utslag. For eksempel tar det omkring en halv time å kjøre fra Wien til Bratislava med bil. Er det da formålstjenlig å ha en egen ambassade i EU- og NATO-landet Slovakia når vi allerede har en ambassade i Wien?

Vi har i vår rapport ikke tatt stilling til de politiske ambisjonene for norsk utenrikspolitikk. Som beskrevet i denne rapporten mener vi det foreligger et stort effektiviseringspotensial knyttet til utenrikstjenesten og internasjonalt arbeid ellers i sentralforvaltningen gitt dagens føringer. Det kan ikke stikkes under stol at ambisjonsnivået for norsk utenrikspolitikk er hoveddriveren bak svært mye av det som gjøres hjemme og ved de over hundre utenriksstasjonene. Et eksempel på et land med svært spisse prioriteringer for utenrikspolitikken er Singapore, som har omtrent like mange innbyggere som Norge. Landet har rundt 50 stasjoner⁵ og om lag 1600 ansatte i sin utenrikstjeneste, herunder en tredjedel lokalt ansatte. I utstrakt grad brukes honorære stasjoner og hjemmebaserte ambassadører [1].

Om man skal legge til grunn at Norge skal ha et utenriksapparat som kan hevde landets nåværende brede utenrikspolitiske agenda, hvilket det finnes gode, håndfaste grunner til å gjøre, er det naturlig å opprettholde diplomatiske forbindelser på omkring dagens nivå. Hvorvidt tilstedeværelse er nødvendig for å opprettholde forbindelsene er en annen diskusjon (omtales nærmere i kapittel 2.2). Skal man gjøre dette ved å opprettholde dagens antall stasjoner, bør man imidlertid fra UD's side oppgi eksplisitte og innbyrdes konsistente grunner til at dette er nødvendig.

⁵ Noe divergerende informasjon rundt antallet stasjoner mellom hva som ble oppgitt av norske ambassaden i Singapore (ca. 30) og deres egne nettsider (50). Dette kan muligens være avhengig av definisjonen av «stasjon».

2 Retningsvalg for fremtidens utenrikstjeneste

Den internasjonale utviklingen stiller Norge overfor mer uforutsigbare og utrygge internasjonale rammebetingelser. De siste tiårene har stadig mer av det utenrikspolitiske arbeidet foregått innen multilaterale organisasjoner og fora. Utviklingen går i retning av at den omfattende globaliseringen som har preget de siste tiårene blir mer differensiert, økende på noen områder og svekket på andre områder. Internasjonalt samarbeid er under press og oppslutningen om internasjonalt avtaleverk ser ut til å ha avtatt på viktige områder. Dette trekker i retning av at Norges bilaterale diplomati må styrkes, samtidig som det for Norge vil være viktig å arbeide for å styrke og opprettholde det multilaterale systemet.

Et annet internasjonalt utviklingstrekk er at grunnleggende demokratiske rettigheter, liberale verdier og menneskerettigheter har kommet under press, både i etablerte demokratier og i land med kortere demokratiske tradisjoner. Samtidig er autoritære stater i ferd med å innta en mer fremtredende plass i verdenssamfunnet. Store migrasjonsstrømmer, ettervirkninger av koronapandemien og populistiske strømninger i mange land kan også gjøre verden mer ustabil. Disse globale utviklingstrekkene og konsekvensene av utviklingen er nærmere beskrevet i kartleggingsrapportens kapittel 3.

Kompleksiteten ved den internasjonale utviklingen Norge og utenrikstjenesten må forholde seg til er økende. Organisasjonsmessig har den internasjonale utviklingen bidratt til å utvide antallet saksområder utenrikstjenesten arbeider med, og medført et behov for tettere samarbeid med resten av sentraladministrasjonen. På samme tid har den internasjonale aktiviteten i andre departementer og etater økt betraktelig de siste tiårene. Som redegjort for i kartleggingsrapporten anslås det at det brukes mellom 400-900 årsverk på internasjonalt rettede arbeidsoppgaver i departementene årlig. Inkluderes underliggende statlige virksomheter blir tallet langt høyere. 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 fremover.

Parallelt med denne utviklingen vil statens budsjettmessige handlingsrom bli mindre i årene fremover. Regjeringen la i februar 2021 frem Perspektivmeldingen 2021. Meldingen drøfter viktige utfordringer for norsk økonomi, for offentlige finanser og for videreføring av de norske velferdsordningene i et langsiktig perspektiv. Et viktig bakteppe for meldingen er at statens utgifter vil øke de neste tiårene, uten at inntektene vil gå opp like mye. Samtidig skal det grønne skiftet gjennomføres og det skal legges til rette for en bærekraftig økonomisk, sosial og klimamessig utvikling i Norge. Resultatet er trangere offentlige budsjetter og et behov for omstilling på mange områder i offentlig sektor [2].

En viktig del av Regjeringens strategi for bærekraftige statsfinanser er å sikre god ressursbruk gjennom en effektiv og innovativ offentlig sektor. I Perspektivmeldingen pekes det på at offentlige virksomheter må ta i bruk ny teknologi og arbeide smartere. Det forutsetter god organisering, god styring og ledelse, samarbeid på tvers av sektorer og at det arbeides aktivt med å høste gevinstene av innovasjon og ny teknologi.

2.1 Hva betyr dette bakteppet for utenrikstjenesten?

Kombinasjonen av krevende globale utviklingstrekk og trangere offentlige budsjetter i Norge gir en utfordrende situasjon for utenrikstjenesten. På den ene side tilsier den internasjonale utviklingen økt norsk tilstedeværelse og deltagelse på den globale scene, både multilateralt og bilateralt. På den annen side gjør behovet for mer effektiv offentlig ressursbruk at det blir krevende for utenrikstjenesten å øke eller i det hele tatt opprettholde dagens ressursinnsats internasjonalt.

Med endrede internasjonale rammebetingelser må utenrikstjenesten tilpasse seg for fortsatt å kunne fremme og verne om norske interesser når nødvendig. Slik vi ser det vil de effektiviseringskravene som ligger i områdegjennomgangens mandat forutsette en systematisk og overordnet tilnærming for at utenrikstjenesten skal kunne ivareta norske interesser med samme, eller økt, formåleffektivitet fremover. Det medfører et tydelig behov for prioritering av utenrikstjenestens virksomhet og ressurser de kommende tiårene. I praksis innebærer det blant annet at det blir avgjørende å spisse innsatsen mot de områder som er høyest politisk prioritert og utnytte våre diplomatiske ressurser der de gir mest effektiv fremme av norske interesser overfor utlandet.

Områdegjennomgangen gir mulighet for å gjøre nettopp dette strategiske valget. Alternativet er et mer dramatisk økonomisk kutt med det resultat at utenrikstjenesten fortsatt skal levere akkurat de samme leveransene innen den samme bredden av saksområder, bare med færre midler og mer press på medarbeiderne. Flere intervjuobjekter i kartleggingsfasen pekte på at både dansk og

nederlandsk utenriktjeneste har vært gjennom en prosess av denne typen, noe som synes å ha gitt negative konsekvenser for evnen til å fremme danske og nederlandske interesser internasjonalt [3].⁶

Medarbeiderne er utenriktjenestens viktigste ressurs. Utenriktjenesten består av svært kompetente medarbeidere med et stort engasjement for sitt arbeid og vilje til å legge ned ekstra innsats når det er nødvendig. De internasjonale utviklingstrekkene vil stille store krav til fremtidens norske diplomater. Samtidig har kampen om de mest attraktive arbeidstakerne økt som en følge av globalisering og teknologisk utvikling. Store internasjonale firmaer og offentlige virksomheter i andre land kan være attraktive arbeidsgivere for mennesker som tidligere så på utenriktjenesten som sitt naturlige arbeidssted. Det er derfor avgjørende at fremtidige omstillinger i utenriktjenesten tar hensyn til hvordan medarbeidernes kompetanse kan utnyttes best mulig. Det innebærer blant annet å legge til rette for at medarbeiderne får best mulig støtte til kjerneoppgavene, først og fremst å ivareta viktige norske interesser internasjonalt, og redusere tidsbruken på annet arbeid som ikke støtter opp under disse kjerneoppgavene.

2.2 Alternative hovedinnretninger for utenriktjenesten

Bakteppet som er beskrevet ovenfor med en kombinasjon av krevende globale utviklingstrekk og trangere offentlige budsjetter stiller utenriktjenesten overfor noen grunnleggende valg om hvordan fremtidens utenriktjeneste skal utformes. Et sentralt spørsmål er hvilken rolle utenriktjenesten skal spille i norsk sentralforvaltning. Mens utenriktjenesten tradisjonelt var UD's uteapparat, bestykket med militærattacheer, har antallet spesialutsendinger vokst sterkt de siste tiårene. Samtidig har de fleste departementer, samt SMK fått internasjonale avdelinger eller seksjoner. UD har svart på dette ved å betone sterkere at uteapparatet er hele sentraladministrasjonens uteapparat.

Utviklingen har skjedd gradvis som følge av en inkrementell tilpasning til økende internasjonaliseringen på de fleste fagområder, og i mindre grad som følge av bevisste valg. Derfor er heller ikke strukturene for ansvarsdeling, styring, organisering og ressursallokering i sentralforvaltningen utviklet parallelt med endringene som har skjedd. Trolig er dette noe av grunnen til de utfordringene som er beskrevet knyttet til at mange er involvert i prosessene og at det mangler en helhetlig styring av utenriktjenesten. Utenriktjenesten står derfor nå ovenfor et grunnleggende veivalg når det gjelder hvilken rolle den skal spille i sentralforvaltningen fremover.

Basert på dette bakteppet har vi vurdert tre hovedalternativer for fremtidens utenriktjeneste.

- **0-alternativet:** Dette alternativet medfører en videreføring av dagens situasjon der Utenriksdepartementet har fagansvaret for enkelte områder, samt et koordinerende ansvar for helheten i norsk utenrikspolitikk. Dette helhetlige koordineringsansvaret har medført et behov for å bygge opp egne fagmiljøer i UD på de politikkområdene som tydeligst har internasjonale grenseflater og der utenriksstasjonene spiller en større rolle, herunder næringsfremme, handel, klima osv. På øvrige fagfelt lener UD seg på fagmyndighetenes kompetanse. Den internasjonale dimensjonen blir stadig mer omfattende i den øvrige sentralforvaltningen, som dekker dette gjennom økning i antall medarbeidere som arbeider internasjonalt i departementene hjemme og gjennom flere spesialutsendinger.
- **Alternativ 1:** Alternativet rendefører en modell der utenriktjenesten og internasjonalt arbeid på andre departementers politikkområder styres i utstrakt grad av Utenriksdepartementet. Det innebærer at UD tar et enda større ansvar for å helheten i norsk utenrikspolitikk og en tydeligere koordinerende og utøvende rolle på alle saksfelt med en internasjonal dimensjon. Det vil bety at dagens fagenheter i UD trolig må utvides og at det bør bygges opp flere slike fagenheter på områder der UD i dag har mindre kompetanse. Tilsvarende vil dette bety at ansvar og ressursbruk på internasjonale oppgaver i andre fagmyndigheter bør tas ned. Koordineringsbehovet antas også å øke betydelig på lavt og overordnet nivå for å ivareta sammenhengen mellom innenriks- og utenrikspolitikk.
- **Alternativ 2:** Alternativet innebærer å styrke utenriktjenestens rolle som hele Norges utenriktjeneste. Det vil gi behov for å utvikle mekanismer som legger til rette for en samordnet styrings- og målprosess for utenriktjenesten, slik at hele sentralforvaltningens internasjonale arbeid foregår på en koordinert måte. Siden utenriktjenesten sees på som en fellestjeneste for hele sentralforvaltningen, bør det faglige ansvaret for et fagområde kun plasseres ett sted, enten i UD og eller fagdepartementene. Prioriteringer på områder med tydelig internasjonalt tilnitt gjøres i en samordnet styrings- og målprosess der både UD og relevante fagdepartementer deltar. I tillegg vil det bety at den samlede kompetansen i sentralforvaltningen sees i en større helhet med sikte på å bruke den mest relevante kompetansen for å fremme norske interesser overfor utlandet uavhengig av om denne sitter i UD eller andre steder i sentralforvaltningen. Dette kan gjøres gjennom mer fleksibel personalforvaltning og felles seksjoner lokalisert i enten UD eller fagdepartementet med medarbeidere fra begge departementer.

En videreføring av dagens situasjon gjennom **0-alternativet** vil bety en organisasjonsmessig utvikling som stadig vil utvide antallet saksområder UD arbeider med. På samme tid vil økende internasjonalisering av andre departementer gi en tilsvarende økning i

⁶ Dette er blant annet basert på samtaler med internasjonale eksperter på diplomati tilknyttet prosjektteamet fra Deloitte og FNI.

kompleksitet i arbeidet og antall årsverk som jobber med internasjonale spørsmål. Denne trenden, der innenriks- og utenrikspolitikken i enda større grad må sees i sammenheng, vil stille større krav til utenriktjenesten som en støttestruktur for hele sentralforvaltningen. Utenriktjenesten skal på den ene siden støtte opp om stadig mer komplekse politiske fagområder og på den andre siden styre helheten i ivaretagelsen av norske interesser ovenfor utlandet.

Samtidig stilles det økte krav til formålseffektivitet og strengere krav til kostnadseffektivitet. I praksis vil dette innebære at utenriktjenesten vil stå i et stadig sterkere press om å få mer ut av mindre. Ineffektivitetene knyttet til dagens organisering og driftsmodell, med svært mange involverte i alle prosesser, vil bli mer og mer fremtredende ettersom krav til prioritering av knappe ressurser øker. Vi tror derfor ikke at en videreføring av dagens organisering og prosesser vil bety en lik formåls- og kostnadseffektivitet som i dag. Etter vår vurdering vil det å fortsette med dagens organisering og prosesser i stedet bety lavere evne til å ivareta norske interesser internasjonalt, kombinert med en økning av driftskostnadene til internasjonalt arbeid i både utenriktjenesten og øvrig sentralforvaltning.

For å unngå dette vil det være nødvendig å gjøre systemiske grep som gir varige forbedringer. Vi ser da to alternative måter å gjøre dette på. **Alternativ 1** vil innebære å styrke UD's rolle som ansvarlig for å fremme Norges interesser internasjonalt innen alle fagområder og gi UD et sterkere mandat til å samordne norske posisjoner ovenfor utlandet. Det kan bidra til mindre fragmentering ved at UD tar et sterkere ansvar for helheten i norsk politikk ovenfor utlandet, men betinger samtidig at UD både evner og ønsker å ta et slikt ansvar. Det krever også et styrket mandat til å ta en tydeligere rolle i utviklingen av norske posisjoner internasjonalt, også innen politikkfelt som i utgangspunktet ligger til andre departementer.

UD vil da måtte videreutvikle dagens fagenheter innen eksempelvis næringsfremme og kulturfremme, og samtidig bygge opp flere slike fagenheter på områder der UD i dag har mindre kompetanse (energipolitikk, handelspolitikk, arbeidslivspolitikk mv.). Dette kan gjøres etter modell fra dagens Seksjon for kultur og næringsfremme i UD som på kulturfeltet har som hovedoppgave å fremme av norsk kunst og kultur internasjonalt. Samtidig har Kulturdepartementet sektoransvaret for kulturpolitikken i sin helhet. En oppbygging av slike parallelle strukturer kan medføre at det bygges opp to eller flere dupliserende kompetansemiljø i departementsfellesskapet. Det finnes flere fordeler ved å ha to ulike fagmiljøer på enkelte saksfelt, herunder at muligheten for faglig sparring og for å se et saksfelt fra to sider kan bidra til et bedre sluttresultat. Ulempene er knyttet til at det raskt vil kunne føre til duplisering av arbeidsoppgaver og lavere kostnadseffektivitet.

Et vanlig argument for at UD skal ha egne fagmiljøer på en del områder er at dette bidrar til at utenriktjenesten har fokus på og prioriterer det aktuelle området. Dette har blitt fremhevet i intervjuer både med intervjuobjekter i UD, med enkelte utenriksstasjoner og med enkelte fagdepartementer. Fra UD's side og enkelte utenriksstasjoner har det videre blitt hevdet at fagdepartementene ikke har god nok forståelse for arbeidet som foregår ute på utenriksstasjonene, slik at de ikke kan gi god nok støtte og relevant oppfølging i forbindelse med en del saker. Enkelte fagdepartementer er på sin side bekymret for at det ikke blir meritterende nok å arbeide med det aktuelle fagområdet dersom det ikke har et hjem i UD, og ser derfor heller at dagens organisering opprettholdes (med de utfordringer det har) enn en risiko for at saksfeltet blir nedprioritert på utenriksstasjonene. Alternativ 1 vil sikre at alle vesentlige fagområder som ligger til fagdepartementene også får et hjem i UD, på lik linje som fagområdene som ligger til utenriks- og utviklingsministeren.

For å unngå overlapp mellom UD og fagdepartementene betinger dette alternativet at den øvrige sentralforvaltningen reduserer sin ressursbruk på internasjonale oppgaver. Fagdepartementene må rendyrke sektoransvaret for egne politikkfelt, mens aktiviteter som handler om å fremme norske interesser internasjonalt bør legges til og/eller koordineres sterkere av UD. Det kan bli krevende i praksis gitt at nasjonale og internasjonale oppgaver på mange fagområder er så tett sammenvevde. Dette alternativet medfører slik at man går i motsatt retning av den utviklingen som har funnet sted de siste tiårene der innenrikspolitikk og utenrikspolitikk er blitt stadig tettere integrert. Med en internasjonal utvikling som trolig vil akselerere ytterligere i denne retningen er dette en klar ulempe ved alternativ 1. Alternativet reiser også noen spørsmål om ansvarsdeling mellom statsrådene som må vurderes nærmere i det enkelte tilfelle.

Alternativ 2 bygger på å gjøre det enda tydeligere at utenriktjenesten er hele Norges utenriktjeneste. Når utenriktjenesten er en integrert del av sentralforvaltningen vil det bety at hele sentralforvaltningen må få mulighet til å trekke på kompetanse og ressurser i uteapparatet. Ulempen med dette er en risiko for økt fragmentering ved at ingen tar ansvaret med å koordinere helheten i norsk utenrikspolitikk, slik UD frem til nå har hatt som en av sine kjerneoppgaver. Dette alternativet gir derfor behov for en mer samordnet styring og en felles målprosess på tvers av sentralforvaltningen. Hele departementsfellesskapet bør i større grad være med på å sette overordnede mål og bidra til å prioritere utenriktjenestens oppgaver og ressurser. UD vil lede dette arbeidet og bidra til å løse eventuelle konflikter mellom ulike departementers ønsker. Det vil ikke bare styrke utenriktjenestens posisjon som hele Norges utenriktjeneste, men det vil også være med på å ansvarliggjøre de andre departementene og forankre de politiske prioriteringene som settes.

Personalmessig vil det som et grunnprinsipp måtte legges til grunn at den beste kompetansen i sentralforvaltningen brukes til å løse oppgavene, uavhengig av organisasjonstilørighet. Det gjelder både i uteapparatet og i departementene hjemme på fagområder med internasjonalt grensesnitt, enten hovedansvaret for dette ligger i UD eller i et annet fagdepartement. I uteapparatet vil det være mulig å se alle typer utsendinger, dvs. utsendte fra UD og spesialutsendinger fra fagmyndighetene, mer i sammenheng gjennom å innføre mer helhetlige systemer for styring og personalforvaltning. Når hver fagmyndighet isolert sett har avgjørende beslutningsmyndighet for hvor de ønsker å sende en utsending, vil ikke helheten i utsendinger fra sentralforvaltningen i Norge nødvendigvis samsvare med de overordnede prioriteringene for Norges internasjonale tilstedeværelse. Også her gir imidlertid alternativ 2 risiko for en mer kompleks og fragmentert struktur. En vellykket gjennomføring av dette vil derfor avhenge av en god og gjennomtenkt struktur, for eksempel gjennom felles seksjoner med medarbeidere fra flere departementer eller et smidig system for personellutveksling mellom uteapparatet, UD og øvrige departementer.

Forskjellen mellom de tre hovedinnretningene er oppsummert i tabell 1. Tabellen synliggjør også forventede konsekvenser av de tre modellene på noen utvalgte områder. Alternativene er plassert i rekkefølge med 0-alternativet i midten ettersom dagens situasjon kan sies å ligge omtrent midt mellom de to andre alternativene.

	UDs utenrikstjeneste Alternativ 1	Dagens situasjon 0-alternativet	Hele sentralforvaltningens utenrikstjeneste Alternativ 2
Plassering av faglig ansvar for et politikkområde	UD bygger opp og vedlikeholder faglig kompetanse innen alle områder med internasjonalt tilsnitt. Det gir en form for parallell struktur der det finnes fagenheter både i UD og i aktuelt sektordepartement.	UD har egne fagmiljøer på de mest sentrale fagområdene, og belager seg dels på fagmyndighetene på områder med mindre tydelig internasjonalt tilsnitt.	UD belager seg på fagkompetanse fra den fagmyndighet som er ansvarlig for det enkelte område.
UDs koordinerende rolle	UD spiller en portvokterrolle (gatekeeper). Større ansvar legges til UD for helheten i norsk utenrikspolitikk ved at den koordinerende rollen styrkes på alle fagfelt. UD prioriterer hvilke områder som bør vektlegges ved utenriksstasjonene.	UD har en koordinerende rolle for norsk utenrikspolitikk knyttet til å avveie ulike interesser for å ivareta Norges helhetlige utenrikspolitiske interesser bilateralt og multilateralt. Samtidig har andre fagmyndigheter relativt stor frihet til å drive internasjonalt arbeid på sine områder uavhengig av UDs koordinerende rolle.	UD spiller rollen som tilrettelegger (boundary spanner). Andre departementer inviteres inn i en medbestemmende rolle, der spørsmålet om hvordan uteapparatet skal utformes, i større grad blir et fellesanliggende for hele statsapparatet.
Styring	UD tar et enda sterkere grep om styringen av utenrikstjenesten. Fagdepartementenes rolle i styringen begrenses. Kan gi en tydeligere og mindre fragmentert styring, men gir dårligere forutsetninger for å komme frem til prioriteringer som er viktigst for Norge på tvers av alle sektorer.	UD har hovedansvaret for styring av utenrikstjenesten. Fagdepartementene deltar i noen grad, men involveringen er tilfeldig og fragmentert.	Whole-of-government-tilnærming. Utarbeidelse av felles strategi og samlet målsettings- og styringsprosess på tvers av departementene. Dette ledes av UD, men fagdepartementene får en langt tydeligere rolle enn i dag. Avhengig av en god prosess for å komme frem til en klar prioritering av innsatsen i uteapparatet.
Ressurser	Økning i utsendinger fra UD. Tilsvarende reduksjon i antall spesialutsendinger ettersom UD selv har fagmiljøer som kan dekke fagkompetansen det er behov for ute. Også reduksjon i antallet årsverk som arbeider med internasjonalt rettede problemstillinger i øvrige departementer. Økning av ansatte i UD hjemme gjennom oppbygging av fagenheter.	Videreføring av dagens ressursfordeling. Trolig videre økning i antall spesialutsendinger og antall medarbeidere med internasjonalt rettede oppgaver i øvrige departementer.	Større flyt av ressurser på tvers på UD, utenriksstasjonene og andre departementer. Den mest relevante kompetansen i sentralforvaltningen brukes til å løse oppgavene, uavhengig av organisasjonstilørighet.
Samhandling	UD tar en sterke ansvar for samordning mellom utenriksstasjonene og sentralforvaltningen hjemme. Samhandlingen mellom utenriksstasjonene og andre fagmyndigheter går i stor grad via UD. Det direkte samarbeidet mellom utenriksstasjonene og andre fagmyndigheter begrenses til prosesser UD prioriterer.	UD styrer utenrikstjenesten, men det er betydelig kontakt mellom utenriksstasjonene og øvrig sentralforvaltning. Økte behov og ønsker fra andre hele sentralforvaltningen stiller større krav til utenriksstasjonene. Noe samordnes og sees i et helhetsperspektiv, men mye skjer på siden direkte mellom utenriksstasjonene og fagmyndighetene.	UD er fortsatt ansvarlig for utenrikstjenesten, men samhandlingen skjer i mye større grad gjennom en samordnet prosess innad i sentralforvaltningen, der det vektlegges å utarbeide tydeligere mål, som gir bedre grunnlag for ressursprioriteringer. Ressursallokering og styring av stasjonene skjer dermed ut fra et helhetsperspektiv der de ulike virksomhetenes behov veies opp mot hverandre.

Tabell 1: Forskjeller mellom og konsekvensene av de tre alternative hovedinnretningene

Etter vår oppfatning vil Norge være mest tjent med at utenrikstjenesten utvikles i retning av alternativ 2. Bakgrunnen for dette er at fagdepartementene og flere av deres underliggende virksomheter har vesentlig større berøringsflater mot utlandet og mot

utenrikstjenesten enn tidligere. Mange har også et omfattende og systematisk samarbeid med utenriksstasjonene, noe som stiller stadig større krav til utenriksstasjonene. Gitt at denne utviklingen fortsetter er det nødvendig å inkludere hele departementsfellesskapet tettere i styrings- og prioriteringsprosesser for utenrikstjenesten. Det vil i større grad synliggjøre hvilken ressurs uteapparatet er for hele sentralforvaltningen og ansvarliggjøre alle «brukerne» av uteapparatet. Det vil kreve en mer omfattende målsettings- og styringsprosess, tilpasning av organisasjonsstrukturen i UD og systemer for utveksling av personell på tvers av hele sentralforvaltningen. En beskrivelse av tiltak som kan støtte opp under dette er beskrevet mer i detalj i kapittel 4 om styring, kapittel 5 om organisering og kapittel 6 om personalforvaltning.

2.2.1 Grunnleggende spørsmål for fremtidens utenrikstjeneste

De tre hovedalternativene ovenfor gir grunnlag for et overordnet veivalg for innretningen til fremtidens utenrikstjeneste. Hvilket valg som tas her vil innvirke på ansvars- og arbeidsdelingen mellom utenrikstjenesten og øvrig sentralforvaltning. Alternativ 1 vil medføre at mer av ansvaret samles i utenrikstjenesten, mens alternativ 2 betyr at øvrig sentralforvaltning både ansvarliggjøres i større grad og får mer innvirkning på de samlede prioriteringene som ligger til grunn for ivaretagelse av norske interesser internasjonalt.

I tillegg til dette valget om hovedinnretning er det også noen andre grunnleggende valg utenrikstjenesten må ta som en del av det omfattende endringsarbeidet områdegjennomgangen legger opp til. Vi mener det peker seg ut tre sentrale spørsmål som vil legge føringer for hvordan utenrikstjenesten arbeider videre med dette:

1. Gjøre oppgaver ute eller hjemme?
2. Hvordan sikre gjennomføringsevnen i uteapparatet gitt mindre budsjettmessig handlingsrom?
3. Flere og mindre eller færre og større utenriksstasjoner?

Retningsvalgene på hvert av disse punktene kan i utgangspunktet tas uavhengig av valget av overordnet hovedinnretning. Det er imidlertid et viktig poeng at de tre hovedinnretningene skiller seg med tanke på hvem som bør beslutte retningen for disse spørsmålene. Mens hovedalternativ 1 peker i retning av at UD bør ta hovedansvaret for utenrikstjenesten, legger alternativ 2 opp til at disse problemstillingene i langt større grad bør drøftes på tvers av departementsfellesskapet.

2.2.2 Gjøre oppgaver ute eller hjemme?

Uteapparatet er utenrikstjenestens særskilte fortrinn og spydspissen i arbeidet med å ivareta norske interesser overfor utlandet. I utgangspunktet er det derfor mye som kan tale for at det er formålstjenlig å legge flest mulig oppgaver ut til utenriksstasjonene. Dette gjelder for det første for arbeid på konkrete politikkområder der nærhet til det enkelte land og geografiske områder i de fleste tilfeller vil være en fordel. Det gjelder spesielt for det viktige arbeidet relatert til å bygge et nettverk av kontakter som er viktig for å kunne fremme Norges interesser i ulike politiske saker. Det som i private virksomheter ofte omtales som betydningen av «nærhet til markedet», er trolig minst like viktig i diplomatiet som i privat sektor.

For det andre gjelder det også generelt for fordelingen av myndighet mellom utenriksstasjonene og UD. Her vil vi særlig trekke frem muligheten for å legge større deler av deskansvaret ut til den enkelte utenriksstasjon. Dagens ordning der deskansvaret er lagt til geografiske avdelinger i UD gir en risiko for at styringen av utenriksstasjonene skjer for frakoblet fra hverdagen på stasjonene. Det er imidlertid også flere argumenter som taler imot å legge deskansvaret ut til stasjonene. Det viktigste er nok kostnadsdimensjonen. Ifølge en oversikt fra UD er det om lag 85 personer i dagens UD som har deskansvar. Disse har imidlertid også støtte fra andre i seksjonen, så anslå det dobbelte, 170 personer for også å dekke det regionale ansvaret. Det betyr at man grovt estimert må øke uteapparatet med omtrent 170 personer, dersom deskansvaret legges ut til stasjonene. Gitt dagens kostnadsforskjeller mellom utsendte og ansatte i departementet, betyr det en økt kostnad på om lag 350 millioner.

Tilsvarende vurderinger vil måtte gjøres på andre politikkområder ettersom en utsendt medarbeider, både utsendte fra UD og spesialutsendinger, er langt dyrere enn medarbeidere i departementene hjemme. Det kan virke attraktivt å legge større ansvar ut til uteapparatet, men gitt føringene om økt kostnadseffektivitet er dette vanskelig å se for seg i praksis. I tillegg vil et valg om et større uteapparat få en del personmessige konsekvenser. Det er allerede utfordrende å fylle stillinger ute med medarbeidere med riktig kompetanse.

Videre vil det kunne være ulike vurderinger innen ulike deler av utenrikstjenestens oppgaveportefølje. For eksempel bør utenrikstjenesten etter vår oppfatning etterstrebe å flytte hjem flest mulig av de oppgavene der det er tydelige stordriftsfordeler ved å samle oppgavene. Dette kan for eksempel være innen regnskap og administrasjon og delvis på konsulær- og utlendingsfeltet. I tillegg synes det å være et potensial for å redusere antall utsendte og lokalt ansatte som har en beredskapsfunksjon for uforutsette hendelser, som regel innen det konsulære feltet. Samtidig som det er viktig å opprettholde en grunnleggende beredskap ved utenriksstasjonene, kan ikke alle stasjonene ha dedikert personell for beredskap, men bør tenke annerledes om hvordan

beredskapskapasitet skal organiseres. UD har arbeidet mye med dette, men bør i enda større grad kunne trekke på ambulerende ordninger fra spesialiserte fagmiljøer med base i Oslo eller i regionale huber som kan bidra i enkelte mer kompliserte saker.

Utviklingen de siste tiårene har gått i retning av stadig flere medarbeidere i utenriktjenesten jobber i UD i Oslo sammenlignet med ute. I rapporten fra Leikvollgruppen vises det til at det i 1993 var det flere utsendte medarbeider (526) enn ansatte i UD i Oslo (480). Per 2021 er det om lag 830 ansatte i UD og 620 utsendte medarbeidere, inkludert 118 spesialutsendinger fra andre fagmyndigheter. Som beskrevet i kartleggingsrapporten har imidlertid også antallet lokalt ansatte økt kraftig de siste tiårene og det er nå rundt 1200 lokalt ansatte årsverk ved utenriksstasjonene. Omfanget av internasjonalt rettede oppgaver hjemme i de andre departementene har også økt de siste tiårene, og det anslås nå at det totalt brukes mellom 400-900 årsverk på internasjonalt rettede arbeidsoppgaver i andre departementer enn UD. Det er derfor ikke entydig om det er uteapparatet eller hjemmesiden som har styrket seg de siste tiårene. I absolutte tall er utenriktjenesten blitt styrket både ute og hjemme.

UD har tidligere pekt på at antallet utsendte medarbeidere og antallet medarbeidere i UD bør ligge nærmere hverandre enn det gjør i dag. Hvorvidt en slik balanse er et hensiktsmessig mål kan diskuteres, da dette i utgangspunktet bør styres ut fra reelle behov, og det derfor er oppgavene som bør styrer ressursbehovet ute og hjemme. Generelt sett er vi likevel enige i at flest mulig ansatte bør rettes inn mot kjerneoppgavene ute. Den ene måten å komme i bedre balanse på er å øke antallet utsendinger slik at nivået kommer nærmere antallet medarbeidere hjemme. Det vil imidlertid være svært kostbart og virker derfor lite aktuelt. Den andre måten er å redusere antallet medarbeidere i UD. Ved å gjennomføre de tiltakene som foreslås i denne rapporten vil antallet medarbeidere i UD reduseres noe, og balansen bedres. Et viktig tiltak er overføring av administrative støttefunksjoner til fellestjenester drevet av andre virksomheter i sentralforvaltningen. Det vil på sikt kunne redusere antallet ansatte i administrative funksjoner i UD med om lag 100 ansatte. Videre tror vi at utenriktjenesten gjennom et langsiktig og systematisk arbeid med effektivisering kan oppnå en samlet tidsbesparelsesgevinst på om lag 20-40 prosent. Potensialet anslås her til å være større hjemme enn ute. En rekke av de andre tiltakene i denne rapporten gir også et potensiale for å redusere antallet medarbeidere i UD. Samlet sett mener vi derfor det bør settes som en langsiktig ambisjon å redusere antallet ansatte til om lag 500-600 ansatte i UD i Oslo.

Noen av tiltakene i rapporten vil også gi mulighet for å redusere antallet utsendinger til utenriksstasjonene. Tydeligst er dette på utlendingsfeltet der vi på sikt anbefaler en sentralisering i Norge og innen bistandsforvaltning der vi foreslår å konsentrere utenriksstasjonenes bistandsforvaltning om lokale og regionale partnere og redusere antall utenriksstasjoner som forvalter bistand. Basert på datainnsamlingen gjennom de to første fasene av områdegjennomgangen er det blitt tydelig at uteapparatet er utenriktjenestens fremste fortrinn og at det er viktig å gi medarbeiderne ute best mulige forutsetninger for å lykkes med det arbeidet som gjøres. Med unntak av på enkelte konkrete områder mener vi derfor det ut fra hensynet til formålseffektivitet vil være mer hensiktsmessig å redusere antallet medarbeidere i UD i Oslo enn utsendte.

Som beskrevet i kapittel 6.1.1 viser en gjennomgang av tjenestetiden til 50 utvalgte medarbeiderne med lang fartstid i tjenesten at medarbeidere i UD gjennomsnittlig tilbringer 59 prosent av sin tjenestetid i UD i Oslo, mens 41 prosent av arbeidstiden tilbringes ved en utenriksstasjon. Omgjort til et forholdstall mellom hjemme og ute gir det et forholdstall på 1,43. Dersom dette tallet er representativt for gjennomsnittet, betyr det 500 utsendinger fra UD og i overkant av 700 medarbeidere i UD. Dette er illustrert i figur 4.

	Dobbelt så lang tid ute som hjemme				Like lenge ute som hjemme				Dobbelt så lenge hjemme som ute							
Tid hjemme : ute	1:2	1:1,8	1:1,6	1:1,4	1:1,2	1:1	1,1:1	1,2:1	1,3:1	1,4:1	1,5:1	1,6:1	1,7:1	1,8:1	1,9:1	2:1
Antallet UD-utsendinger	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500
Antall ansatte i UD	250	277,7	312,5	357,1	416,7	500	550	600	650	700	750	800	850	900	950	1000

Figur 4: Forholdet mellom antall utsendte medarbeidere fra UD og antall ansatte i UD i Oslo

Områdegjennomgangens mandat om å effektivisere utenriktjenesten med 10-20 prosent av driftskostnadsbasen impliserer at en stor andel av innsparingen vil måtte gjøres innenfor personalkostnader siden disse utgjør 60 prosent av kostnadsbasen. Når vi peker på at det vil være mer hensiktsmessig å redusere antallet medarbeidere i UD enn ved utenriksstasjonene utfordrer dette bemanningssystemet, og kan medføre at systemet ikke blir bærekraftig over tid. Derfor har vi i tilnærmingen på det personalpolitiske området lagt vekt på å øke incentivene til utetjeneste for ansatte i utenriktjenesten. Dette vil kunne redusere forholdstallet noe, men vil trolig ikke være nok til å gi en betydelig effekt. En tilnærming som legger opp til å beholde størrelsen på uteapparatet omtrent på dagens nivå, men samtidig redusere antall medarbeidere i UD kan derfor bli problematisk å få til å fungere i praksis. Det er en viktig del av årsaken til at vi i denne rapporten har søkt en tilnærming som skal legge til rette for å utnytte den samlede kompetanse og ressurser i sentralforvaltningen for å ivareta norske interesser internasjonalt, og dermed sikre en bredere rekruttering til enkelte

stillinger i utenrikstjenesten. Som beskrevet i kapittel 6 om personalforvaltning betyr dette blant annet utvikling av modeller som legger til rette for mer utveksling av personell mellom UD og fagdepartementene.

Oppsummert mener vi at det for utenrikstjenesten er riktigere å prioritere bruken av ressursene til uteapparatet enn til departementet hjemme. Det er uteapparatet som er utenrikstjenestens fremste fortrinn, og styrking av uteapparatet bør i første rekke skje gjennom mer effektiv bruk av tid på de verdiskapende aktivitetene og mindre på andre typer oppgaver som strengt tatt ikke er nødvendige. Etter vår vurdering er uansett behov for en betydelig effektivisering av dagens styrings- og samhandlingsformer før det er forsvarlig å anbefale å legge flere oppgaver ut til utenriksstasjonene. Det er imidlertid lite meningsfullt å vurdere forholdet mellom uteapparatet og hjemmesiden kun ut fra antallet utsendte medarbeidere og ansatte i departementene hjemme. Det andre kjernes spørsmålet er derfor viktig.

2.2.3 Hvordan sikre gjennomføringsevnen i uteapparatet gitt mindre budsjettmessig handlingsrom?

En utsendt medarbeider koster vesentlig mer enn en medarbeider hjemme. Samtidig er lokalt ansatte i de fleste tilfeller rimeligere enn ansatte i departementene hjemme. Et ønske om å videreføre eller øke slagkraften på uteapparatet vil derfor også trolig medføre et behov for en videre økning i antallet lokalt ansatte, og en gjennomgang av under hvilke forutsetninger lokalt ansatte kan tillegges et større ansvar for løsning av kjerneoppgavene ved stasjonene. Dette må vurderes ut fra lokale forhold, stasjonenes oppdragsportefølje, sikkerhetsmessige aspekter, det lokale rekrutteringsgrunnlaget, språklige utfordringer og kulturforskjeller.

En annen mulighet for å styrke uteapparatet er å utnytte det økosystemet og nettverkene som finnes rundt utenrikstjenesten i større grad enn i dag. Utenrikstjenesten er med i en rekke nettverk. Innenriks er utenrikstjenesten et av flere departementer, en aktør i bistandsforvaltningen, en av flere aktører i Norges innsats for økt næringsfremme gjennom Team Norway, osv. Ute i verden er utenrikstjenesten en av mange utenrikstjenester, en bidragsyter i multilaterale samarbeid, kontaktpunkt mot andre lands myndigheter, en tjenesteyter for norske borgere og bedrifter og en stor kunde hos en rekke private virksomheter og tjenesteytere. Samtidig deltar den enkelte stasjon i en rekke lokale og regionale fora. Summen av alle disse grenseflatene er et enormt nettverk som er nødvendig for at utenrikstjenesten skal kunne utføre sine oppgaver.

Det er all grunn til å tro at det ligger et stort, uforløst potensial i dette økosystemet rundt utenrikstjenesten. Et grunnleggende valg er derfor om utenrikstjenesten i større grad bør utnytte dette nettverket. På utlendingsfeltet er det for eksempel tatt steg i den retning gjennom bruk av eksterne tjenesteytere (VFS), som har overtatt en rekke av de administrative oppgavene som tidligere ble utført av de lokalt ansatte på utenriksstasjonen i forbindelse med mottak av visum- eller oppholdssøknader. En videre utvikling i retning av mer bruk av eksterne tjenesteytere i utlandet er en mulighet på flere andre områder. Dette er kanskje mest åpenbart innen andre forvaltningsmessige konsulære tjenester som passutstedelse, men også en klar mulighet på andre områder som i dag utføres av lokalt ansatte. Typiske driftsoppgaver som resepsjonstjeneste, sjåfør- og budtjenester, rengjøring, gartner- og vaktmestertjenester, samt enkelte administrative tjenester er mulig å kjøpe fra eksterne tjenesteytere.

Et annet eksempel på hvordan økosystemet rundt den norske utenrikstjenesten kan utnyttes er gjennom økt samarbeid med andre lands utenrikstjenester. Det kan blant annet brukes til å styrke norsk tilstedeværelse i utlandet gjennom felles representasjon med andre land. Slike samarbeid er mest nærliggende med andre nordiske land, særlig Danmark og Sverige. Norge har i dag allerede et veletablert samarbeid med begge disse landene i flere deler av verden. Samarbeidene er i hovedsak administrative samarbeid, hvor landene enten deler lokaler eller lokalt ansatte, og i noen tilfeller begge deler. Det er mulig å tenke seg at dette kan tas et steg lenger, gjennom å formalisere fellesnordiske utenriksstasjoner, slik det foreslås i Stoltenbergutvalgets rapport om Nordisk samarbeid om utenriks- og sikkerhetspolitikk fra 2009. En slik fellesnordisk stasjon kan innrettes på flere måter. Det kan enten være én eller flere utsendinger fra hvert av samarbeidslandene, eller det kan være et land som ivaretar det eller de andre landene sine interesser. Sistnevnte vil trolig være mest aktuelt i land der man er primært på grunn av konsulære årsaker. Våre intervjuer tyder på at de nordiske landene allerede utveksler en del slike tjenester, for eksempel i tilfeller der Norge har en stasjon og nettverk i et land og hvor en dansk eller svensk statsborger er i nød, eller vice versa. Man kan se for seg at slike tjenesteutvekslinger også er mulig i forbindelse med næringsfremme, politisk rapportering eller i politiske spørsmål hvor landene har felles interesser, men vi har ikke sett noe som tyder på at slike samarbeid er formalisert.

En måte å ta det gode naboskapet videre på, er å formalisere strategiske samarbeid hvor man aktivt ser etter muligheter for å fordele enten stasjoner i eksisterende portefølje eller fremtidige behov for tilstedeværelse mellom seg. I forbindelse med enkelte politiske spørsmål kan man se for seg at samarbeid som det beskrives her også er aktuelt ut over de nordiske landene, eksempelvis innen bistand. Lik kultur og felles språk gjør det imidlertid mest nærliggende å få til noe sånt med Norges naboland i første omgang. Slike samarbeid vil gi mulighet for å opprettholde bred geografisk tilstedeværelse og økt beredskap og representasjon til en vesentlige lavere kostnad.

Videre finnes det andre måter å ivareta diplomatiske forbindelser til et fremmed land på uten representasjon gjennom en fast stasjon. Slike representasjonsformer kan være en måte å styrke uteapparatet på der det ikke ligger en grunnleggende og kontinuerlig norsk interesse til grunn. De ulike formene for nærvær er beskrevet i kartleggingsrapporten: fagstasjon, sideakkreditering med stedlig stasjon ledet av utsendt, sideakkreditering med stedlig honorær stasjon, hjemmebasert ambassadør og honorær stasjon.



Figur 5: Ulike former for nærvær

Et annet eksempel er bruk av «freelancediplomater» som kan ivareta enkelte oppgaver som man tradisjonelt ville utført gjennom å etablere tilstedeværelse. Det mest nærliggende vil være å benytte seg av denne formen for nærvær i de tilfeller hvor formålet hovedsakelig er å innhente informasjon. Hjemmebaserte ambassadører og «lap top»-ambassadører er et par andre alternativer. Disse er beskrevet i kartleggingsrapporten.

2.2.4 Flere og mindre eller færre og større utenriksstasjoner?

Gitt et begrenset budsjettmessig handlingsrom er det et grunnleggende spørsmål om Norge er best tjent med mange stasjoner med lavere bemanning på den enkelte stasjon eller færre stasjoner med flere utsendte på hver stasjon. I kartleggingsrapporten er det beskrevet at det er stordriftsfordeler ut fra størrelsen på stasjonene. Små stasjoner er relativt sett en god del dyrere i drift enn de større. Kostnadmessig går det største skillet i snittkostnaden per utsendt mellom stasjoner som har 1-4 utsendte (1,47 mill. per utsendt) og 5-6 utsendte (1,14 mill.). Videre koster stasjonene med 1-4 utsendte om lag 40 prosent mer per utsendt enn hva de største stasjonene med flere enn 10 utsendte gjør. Ut fra hensynet til formålseffektivitet viser erfaringer fra andre land som Sverige, Tyskland, Sveits, New Zealand og Frankrike at stasjoner med en og to personer sjelden er formålstjenlige, og ofte ikke vil rettferdiggjøre kostnadene, da mye av tiden for de ansatte går med til andre oppgaver enn det som er kjernevirksomhet.

Et annet aspekt som gjør det mer kostnadsdrivende med mindre stasjoner er at det i dag synes å være en praksis med at de aller fleste stasjoner skal ha et visst minimumssett av oppgaver, hvilket gjør at det er relativt sett dyrere å ha to stasjoner med to personer på hver enn én stasjon med fire personer.⁷ Vi ser at mange av stasjonene som er opprettet i hovedsak er opprettet med bakgrunn i et ønske om bestemte formål, enten det er utviklingspolitiske formål, næringsfremmeformål eller andre *enkeltformål*. Likevel vil i praksis en del av disse stasjonene også få tillagt eller tilta seg en rekke andre oppgaver, som f.eks. politisk rapportering på en rekke områder, konsulære oppgaver, administrative oppgaver, forvaltning av bistandsavtaler mv.

Gitt at det er politisk ønsket og muligens mer formålstjenlig å ha en bred tilstedeværelse, kan det derfor være mer riktig å vurdere om det finnes mer kostnadseffektive måter å ivareta behovet for stedlig representasjon på, samtidig som det bør vurderes hvordan de administrative kravene som stilles til mindre stasjoner kan differensieres fra de store. En måte er å studere hva som driver størrelsen på de ulike stasjonene. I hovedsak er dette to elementer: bredde i oppgaveporteføljen og volum av oppgavene. Som indikert i kartleggingsrapporten, og som ytterligere beskrevet i denne rapporten, er oppgaveporteføljen til utenriksstjenesten stor. Det er også lite differensiert hva som skal gjøres hvor. Her ligger det et trolig et betydelig potensial for effektivisering i å tilpasse hva som skal gjøres hvor.

Et naturlig første steg vil være å muliggjøre opprettelse av stasjoner innrettet mot enkeltformål. I Danmark har man egne stasjonstyper som omtales som *Innovationscentre* og *Handelskontorer* [4]. En tilsvarende tilnærming er mulig i norsk utenriksstjeneste, for eksempel ved at stasjoner som i hovedsak er opprettet for å styrke/gi diplomatisk tyngde til et av Innovasjon Norges sine kontorer, kan omdannes til en lignende type stasjon uten hele standardoppsettet til «ordinære utenriksstasjoner». Trolig er det rundt 5-10 stasjoner som i hovedsak er opprettet som følge av et slikt næringsfokus. Disse stasjonene kan administrativt legges under andre stasjoner, som da tar ansvar for administrative oppgaver som følger med en stasjon (regnskap, rapportering, arkiv mv.).

⁷ Her er det naturligvis også en del stordriftsfordeler ved å samle alt til en stasjon, som gjør at det fortsatt vil være billigere hvis de to stasjonene ligger i områder med samme priser på lokaler, lokalt ansatte osv. Argumentet er likevel gyldig, mener vi.

En tilsvarende tilnærming er mulig for en del av landene i Afrika og Asia, hvor Norge hovedsakelig er til stede på grunn av utviklingspolitiske hensyn.

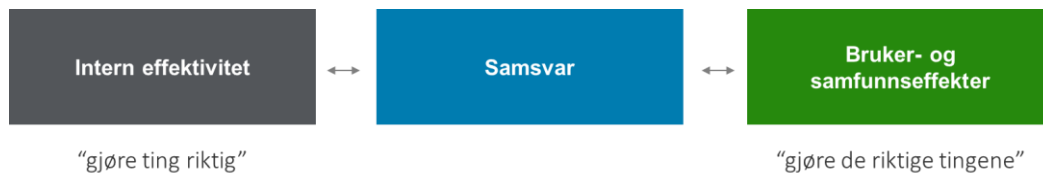
2.3 Prinsipper for en mer effektiv utenrikstjeneste

De grunnleggende veivalgene beskrevet ovenfor er et viktig bakteppe for å diskutere endringsforslag som er ment å gi en varig, positiv effekt for utenrikstjenesten. I vårt arbeid har vi søkt å finne noen overordnede prinsipper som skal være med på å gi en retning for valg av alternative endringstiltak. Enkelte av prinsippene vi foreslår er generiske, og noe som kjennetegner de fleste effektive organisasjoner. Andre er tilpasset den spesielle rollen utenrikstjenesten har, som både et støtteapparat for hele sentralforvaltningen, som kontaktpunkt og støtte for norske borgere og bedrifter i utlandet og som et av flere departementer. Felles for alle er at de er myntet på viktige, store utfordringer vi har identifisert gjennom vårt arbeid. Hensikten med disse prinsippene er at de skal brukes i våre drøftinger slik at anbefalingene trekker i samme retning, hvor målet er en mer effektiv og fremtidsrettet utenrikstjeneste.

Prinsippene er kategorisert i tre hovedgrupper:

- **Bruker- og samfunnseffekter** dreier seg om at arbeidet som gjøres svarer til de målene og oppgavene utenrikstjenesten er pålagt, slik at de totale bruker- og samfunnseffektene blir størst mulig. Enkelt forklart handler dette om å «gjøre de riktige tingene».
- **Intern effektivitet** dreier seg om utenrikstjenestens drift, hvor organisasjonsstrukturen, prosessene, ressursallokeringen og personalforvaltningen skal være innrettet på en hensiktsmessig måte. Intern effektivitet handler om å «gjøre tingene riktig».
- **Samsvar** mellom det interne og det eksterne er nødvendig for å oppnå størst mulig effektivitet totalt sett. Dette sørges for gjennom strategier og mål, ledelse og organisasjonskultur. Godt samsvar sørger for at de riktige tingene gjøres riktig.

Disse tre gruppene utgjør totaliteten av det som kjennetegner effektive offentlige virksomheter. Samlet sett samsvarer disse godt med områdegjennomgangens hovedmål om økt formåls- og kostnadseffektivitet. Hovedgruppene beskrives nærmere nedenfor.



Figur 6: Sammenhengen mellom hovedgruppene: intern effektivitet, samsvar og bruker- og samfunnseffekter.

2.3.1 Bruker- og samfunnseffekter

Den verdien organisasjoner skaper kan omtales på ulike måter. Begrepet bruker- og samfunnseffekter er basert på DFØs veileder for mål og resultatstyring i staten, og vi har derfor valgt å bruke det her [5]. Utenrikstjenestens bruker- og samfunnseffekter er relatert til tre ulike aspekter: 1) politiske og regulatoriske rammebetingelser, 2) utenrikstjenestens «oppdragsgivere», «brukere» eller «kunder», som inkluderer leveranser og tjenester til politisk ledelse, øvrig sentralforvaltning, norske borgere og norsk næringsliv, og 3) aktører i utenrikstjenestens nettverk og økosystem, som omfatter samhandling med andre utenrikstjenester, øvrig sentralforvaltning, private aktører, multilaterale organisasjoner, mv.

Politiske og regulatoriske rammebetingelser

I kartleggingsrapporten beskrives de politiske og rettslige rammebetingelsene som legger føringer på innretningen av norsk utenrikstjeneste. De spenner fra det mer vedvarende og stabile, som stortingsmeldinger og utenrikstjenesteloven til det mer detaljerte og skiftende, som satsinger gjennom den årlige budsjettproposisjonen og -innstillingen eller «daglige» styringssignaler fra politisk ledelse.

Politiske og regulatoriske føringer kan gjøre det utfordrende å drive nytenking og å sørge for langsiktig, effektiv drift. Gjennom de mange intervjuene og besøkene vi har hatt legges mye av årsaken til beslutninger vi har stilt spørsmål ved til enten politiske beslutninger eller lovmessige forhold. Opprettelser og nedleggelse av stasjoner er et konkret eksempel, hvor beslutningen, ifølge UD, er en politisk beslutning. I våre intervjuer rundt konkrete endringsforslag, opplever vi også at ideer raskt blir avfeid, fordi lovverket oppfattes å legge begrensninger på foreslåtte forbedringstiltak. Det finnes også en rekke andre eksempler som viser at

avveiningen mellom det som faglig sett vurderes å være en god løsning må balanseres mot politiske føringer og lojalitet, noe som kan være krevende i et perspektiv der effektiv organisasjonsutvikling står sentralt.

Vi tror utenrikstjenesten vil være tjent med å være mer **faglig utfordrende** både overfor eksisterende rutiner/retningslinjer og politiske prosesser. I en raskt skiftende verden er det også både sunt og naturlig å stille spørsmål ved om lovverk og forskrifter er tilpasset en moderne arbeidshverdag. I enkelte tilfeller har det også vist seg at det er selvpålagte tolkninger av lovverket («red tape») som faktisk har redusert handlingsfriheten. Et konkret eksempel som viser dette, er et innspill vi har fått fra flere små utenriksstasjoner. Mindre stasjoner må slik føringene er i dag stenge ned dersom det ikke er utsendinger til stede ved stasjonen. Slike nedstenginger reduserer stasjonens servicenivå og kan være negativt omdømmemessig. Stasjonene som har kommet med dette innspillet mener at en lokalt ansatt i en lederposisjon fint kan holde stasjonen åpen. Flere land har i dag en slik praksis, mens norsk utenrikstjeneste har valgt å innskrenke denne muligheten gjennom egne føringer. Utenrikstjenesten er en politisk styrt virksomhet, og de til enhver tid gjeldende politiske prioriteringene vil påvirke utenrikstjenestens handlingsrom. Vi tror likevel at mange av de ineffektivitetene som forklares ved beslutninger fra politisk ledelse, vel så mye handler om at fakta- og innsiktsgrunnlaget beslutningene tas på er mangelfullt, særlig når det gjelder de kostnadmessige konsekvensene av beslutningene.

Prinsippet om å bli mer faglig utfordrende er ikke i konflikt med embetsverkets rolle. Det handler om å bygge videre på det grunnleggende prinsippet om at statsansatte skal være faglig uavhengig ved å legge sine faglige kunnskaper og sitt faglige skjønn til grunn gjennom hele tjenesteutøvelsen [6]. Embetsverket skal legge til rette for effektiv ressursbruk, kostnadseffektivitet og prioriteringseffektivitet slik at man samlet sett sikrer høyest mulig grad av måloppnåelse. Lovlighetsplikten for embetsverket innebærer også at ethvert departement skal kunne foreslå nye lov- eller forskriftsbestemmelser der dette anses om nødvendig for å gjennomføre tiltak. Likeledes innebærer lojalitetsplikten at man skal være lojale, men ikke servile overfor politisk ledelse. Det følger av lojalitetsplikten at statsansatte skal reise de nødvendige motforestillinger før en avgjørelse tas, slik at det gjennom saksforberedelsen presenteres et mest mulig fullstendig bilde av de hensyn og verdier som gjør seg gjeldende. Det trenger ikke gå på akkord med faglighet, som innebærer at faglige kriterier skal legges til grunn for saksbehandling, beslutninger og kommunikasjon i råd til politisk ledelse.

Brukere, tjenester og leveranser

Utenrikstjenesten utfører tjenester og leveranser til en rekke mottakere, brukere og oppdragsgivere. Vi har inndelt utenrikstjenestens brukere og oppdragsgivere i tre segmenter: borgere og næringsliv, sentralforvaltningen, og politisk ledelse. Vi mener det viktigste for verdiskapende leveranser er at alt utenrikstjenesten gjør er **bruker- og samfunnsorientert**. Prinsippet innebærer blant annet at oppgaver må baseres på et behov, noe som krever god kommunikasjon med alle segmentene av brukere og oppdragsgivere. Det innebærer videre at oppgaver uten behov elimineres.

Videre omfatter prinsippet om økt åpenhet om hva utenrikstjenesten gjør. I vårt arbeid har det på enkelte områder vist seg vanskelig å forstå både hva utenrikstjenesten gjør og ikke gjør. Det gjør det krevende å forstå hvilke samfunns effekter som utenrikstjenesten faktisk utløser – både på det konsulære og på det utenrikspolitiske feltet. Åpenheten er noe bedre på det utviklingspolitiske, selv om det også her kunne vært enda større åpenhet. Utenrikstjenester blir ofte sett som en lukket sfære, og flere land har satt økt åpenhet høyt på sin agenda og gjennomført gode tiltak som ivaretar offentlighetens interesser. Økt åpenhet vil gi positive effekter både for brukerne/kundene, allmennheten og for de ansatte. Tydelighet i hva utenrikstjenesten gjør, og kan gjøre, vil høyst sannsynlig bidra til færre unødvendige henvendelser (som faller utenfor utenrikstjenestens mandat og oppgaveportefølje), og samtidig øke antall henvendelser fra borgere, næringsliv og andre statlige virksomheter på områder hvor utenrikstjenesten kan bistå. Vi mener også økt åpenhet vil bidra til mer effektiv offentlig ressursbruk og økt etterrettelighet, da dette har en viktig disiplinierende effekt for hele organisasjonen som på sikt vil føre til en utenrikstjeneste som prioriterer innsats der hvor behovet er størst og viktigst. Regjeringen er gjennom Norges tilslutning til den multilaterale mekanismen Open Government Partnership (OGP) forpliktet til å bidra til en mer åpen, inkluderende og ansvarlig forvaltning i Norge. Både for fremtidig rekruttering og anseelse for dagens ansatte vil økt åpenhet ha en positiv effekt ved at det synliggjør innsatsen som legges ned og alt det gode arbeidet som gjøres i utenrikstjenesten. Økt åpenhet og synliggjøring av verdiskapning krever god, fakta- og innsiktsdrevet måling og evaluering av tjenester og leveranser. Målet med dette prinsippet skal være økt sikkerhet for at man beskjefstiger seg med de riktige oppgavene.

Nettverk og økosystem

Som beskrevet i kapittel 2.2.3 er utenrikstjenesten med i en rekke nettverk, både innenriks og utenriks. Summen av alle grenseflatene utenrikstjenesten har ut mot andre aktører er et enormt nettverk som er nødvendig for at utenrikstjenesten skal kunne utføre sine oppgaver.

Det er grunn til å tro at det ligger et stort, uforløst potensial i dette økosystemet rundt utenrikstjenesten. I departementsfellesskapet ser vi at fagdepartementene ikke lenger bare er en bruker av utenrikstjenesten. De er, sammen med andre statlige aktører, i stadig

Økende grad relevante deltagere internasjonalt (se kapittel 2.1). De er også en kilde til kompetanse for utenrikstjenesten, som i dag mest eksplisitt utnyttes gjennom spesialutsendingsordningen, mens andre mekanismer for fruktbar kompetanseutveksling i mindre grad utnyttes. Selv om det er et godt samarbeid mellom utenrikstjenesten og andre lands utenrikstjenester ligger det trolig også et stort potensial for synergieffekter gjennom økt og mer strukturert samhandling her. Det mest nærliggende er å tenke mer nordiske løsninger, hvor det allerede er et godt samarbeid mellom landene. Det enkleste vil trolig være å se på muligheten for økt grad av samorganisering og samlokalisering på det administrative og konsulære feltet som kan gi betydelige økonomiske gevinster. På lengre sikt kan man se for seg også samorganisering på felter som bistandsforvaltning og økt samhandling på andre områder der det er felles politiske interesser.

Økosystem-tankegang er en generell trend i flere sektorer. Med denne trenden har man sett en økning i antall offentlig-private samarbeid («PPPs»). For utenrikstjenesten er dette trolig mest etablert innen bistand, hvor det er inngått strategiske partnerskap med flere store NGO-er (selv om disse ikke er «vanlige» private virksomheter). Offentlig-private partnerskap kan være et effektivt virkemiddel for å fremme norske interesser. Det mest åpenbare potensialet ligger kanskje innen bærekraft, hvor «alle» private virksomheter og statlige interesser i stor grad er sammenfallende.

For å få best mulig utnyttelse av økosystemet rundt utenrikstjenesten mener vi at **effektive verdikjeder og koordinert samhandling** er et viktig prinsipp. Helt overordnet handler det om å dra i samme retning som de man har felles interesser med. I dette ligger det også å utnytte den samlede kompetansen på en mest mulig effektiv måte. Det handler videre om å utvikle gode samhandlingsmekanismer, hvor formålet er å skape merverdi og ikke kun å unngå konflikter.

2.3.2 Intern effektivitet

Intern effektivitet er tredelt. For det første dreier det seg om å ha en hensiktsmessig organisasjonsstruktur, hvor oppgaver utføres på en effektiv måte. For det andre dreier det seg om å ha god kontroll på kostnader og ressursallokering, slik at innsatsen kan settes inn på prioriterte aktiviteter hvor den forventede måloppnåelsen er høyest. Sist, men ikke minst, dreier intern effektivitet seg om å ha en god personalforvaltning, som inkluderer blant annet rekruttering, utvikling og oppfølging av karriereplaner/-stier og kompetanse hos de ansatte.

Konkret innebærer dette å ha god kontroll på eksterne kostnader, som i hovedsak kan deles i to for utenrikstjenesten: eiendomskostnader (20 prosent av totale driftskostnader) og andre driftskostnader (20 prosent). Som beskrevet innledningsvis i kapittelet vil det i et lengre perspektiv med knappere ressurser være sentralt at organisering, prosesser, ressursallokering og personalforvaltningen innrettes slik at tidsbruken generelt reduseres, da den utløser hoveddelen av driftskostnadene (60 prosent).

Organisasjonsstruktur og prosesser

I løpet av vår kartlegging har vi identifisert flere organisatoriske utfordringer utenrikstjenesten har. For eksempel er de minste utenriksstasjonene sårbare for kort- eller langsiktige fravær ved sykdom eller lignende. En lignende sårbarhet ser vi også i UD, hvor enkelte seksjoner og enheter har få ansatte og relativt lite «buffer». Den strukturelle rammen som UD har i dag medfører et stort antall ledere og mellomledere, og sammen med liten grad av delegert myndighet ned i linjen, resulterer i det vi anser som et byråkratisk system med trege beslutningsprosesser og et høyt koordineringsbehov. Til dels uklare roller og ansvar både i UD, mellom UD og stasjonene og mellom utenrikstjenesten og øvrig sentralforvaltning fører til at det i enkelte tilfeller blir mange involverte i en prosess.

Til tross for enkelte unntak, mener vi at utenrikstjenesten i for liten grad benytter andre strukturer enn linjen for å løse oppgaver. Et eksempel på dette er den nylig opprettede seksjonen i UD for samordning av sikkerhetsrådssaker i FN. Det var en tilsvarende opprettelse i forbindelse med Syria-krisen i 2015/2016, da UD opprettet en immigrasjonsseksjon. Begge disse er gode eksempler på oppdukkende behov som på mange måter skiller seg fra «daglig drift» og er midlertidige i sin karakter. Som beredskapsorganisasjon i forbindelse med konsulære og politiske kriser vil utenrikstjenesten stadig møte behov for midlertidige omdisponeringer, og vi stiller spørsmål ved om linjeorganisering er det mest effektive, både for kostnadseffektivitet og for måloppnåelsen.

Eksemplene overfor viser noen utfordringer rundt det organisatoriske. I vurdering av strukturelle tiltak og tiltak rundt enkeltprosesser mener vi at **enkelhet og fleksibilitet** bør være et styrende prinsipp. Mer fleksibel organisering skal øke evnen til å ivareta oppdukkende behov, samtidig som at man opprettholder ressursinnsats på den daglige driften myntet på mer langsiktige mål. De fleste effektive organisasjoner er bygget rundt en enklere struktur med færre ledernivåer og de har arbeidsprosesser med færre steg og med færre involverte. Enkelhet innbefatter også en tydelig ansvars- og rollefordeling. Gjennom tydelige roller og ansvar vil man kunne bygge sterke fagmiljøer, som igjen bør ha myndighet innen sine respektive områder slik at beslutningene skjer så nært kompetansen og «brukerne» som mulig.

Ressursallokering

Utenrikstjenesten er underlagt og gitt mange oppgaver, både fra politisk hold, fra andre departementer og lovpålagte oppgaver. Basert på føringer i statsbudsjettet utarbeides det en årsinstruks for tjenesten og virksomhetsplaner og tildelingsbrev til de enkelte stasjonene og avdelingene. Et så omfattende oppgavemangfold stiller store krav til struktur og prioriteringer. Vi har ikke klart å finne en sammenstilt oversikt over overordnede mål og føringer og operasjonalisering ned til den enkelte stasjon eller avdeling. Uten et slikt målhierarki vil det være vanskelig å både drive effektiv ressursprioritering og oppfølging av måloppnåelse.

Utenrikstjenesten har gjennomført gode tiltak de siste årene for bedre ressursstyring. Dette gjelder for eksempel virksomhetsplanprosessen som omfatter alle avdelinger og stasjoner og innføring av måltallsmodellen. Vi mener likevel at det mangler systemer og prosesser for å drive effektiv ressursallokering. Det mangler gode systemer for å drive «daglig» oppfølging av driften slik at man kan ta raske og riktige beslutninger om omdisponeringer, og det eksisterer ikke systemer som setter ressursinnsats opp mot mål. I den grad slike systemer og prosesser finnes, later de til å være lite faktabasert. I et system hvor de ansattes tid er den viktigste ressursen, er det avgjørende å få god styringsinformasjon om tidsbruk.

Vi tror at bedre styringsdata vil være et godt supplement til de kvalitative vurderingene som gjøres rundt ressursallokering. Derfor mener vi at **innsiktsdrevne prioriteringer** bør være et grunnleggende prinsipp. Dette dreier seg om å prioritere knappe ressurser raskt og riktig, basert på fakta og innsikt. Videre handler det om å bruke fakta og innsikt til å følge opp ressursbruk for å finne ut hvor ressursene brukes, og hva man får ut av dem.

Personalforvaltning

Det siste elementet innen intern effektivitet dreier seg om de ansattes samlede kunnskap og ferdigheter. God kompetanse er sentralt både for å utføre oppgaver med nødvendig kvalitet og for å utføre oppgavene på en effektiv måte. Utenrikstjenesten står i en særstilling på dette området siden de generelt sett rekrutterer fra et sett med kvalifiserte og ettertraktede kandidater. Dette gjelder både de som rekrutteres gjennom aspirantopptaket og gjennom ordinær rekruttering. Videre ser vi at de fleste ansatte, inkludert spesialutsendingene, bygger opp unike ferdigheter gjennom sin opplæring og stillinger ute. For alle er dette land- og regionalforståelse som setter de utsendte i stand til å utføre de oppgavene som ligger i stillingen, inkludert språk- og kulturkompetanse. For mange er det i tillegg en spissere forståelse for et gitt politisk fagområde i den gitte konteksten hvor de arbeider, eksempelvis næringsfremme, sikkerhetspolitikk, konsulærfeltet eller bistand.

Vi mener imidlertid at måten utenrikstjenesten «forvalter» den samlede kompetansen på i dag ikke fullt ut utnytter eksisterende kompetanse. Det mangler en strategisk tilnærming til hvordan den enkeltes kompetanse kan videreutvikles for å oppnå enda høyere effektivitet (både måloppnåelse og kostnadseffektivitet). Eksempelvis har ikke utenrikstjenesten et etablert kompetansesystem; det finnes verken gode rammeverk som beskriver ønsket kompetanse, systemer for å måle og følge opp utvikling av kompetanse eller systemer/rutiner som effektivt sørger for at oppbygd kompetanse brukes på en måte som totalt sett gir høyest mulig effektivitet. Vi ser samtidig at utenrikstjenesten i dag har en rotasjonsordning med store frihetsgrader, spesielt rotasjon mellom stillinger hjemme. Dette gjør det vanskelig å drive en slik effektiv kompetansestyling. I praksis fører dagens rotasjonsordning til at kompetanse som er tidkrevende å bygge, stadig må bygges opp for dem som skal reise ut istedenfor at man utnytter allerede oppbygd kompetanse. Språk er kanskje det beste eksempelet, men vi ser det også innen generell regionforståelse, politiske fagområder og mer spesialisert fagkompetanse. Til det siste er vi eksempelvis kritiske til utenrikstjenestens praksis med å sette «diplomater» inn i lederstillinger for de administrative støttefunksjonene i Oslo. Likeledes stiller vi spørsmål ved om personer fra disse støttefunksjonene er de beste kandidatene i hele sentralforvaltningen til å fylle enkelte stillinger ved utenriksstasjonene. Alle personal- og kompetanserelaterte avveininger må også sees i lys av utviklingen mot økt spesialisering også innen de politiske fagfeltene, som til en viss grad utfordrer konseptet om at diplomater skal være generalister.

Det drivende prinsippet for en mer effektiv forvaltning av kunnskap og ferdigheter er **rett kompetanse, på rett sted, til rett tid**. Prinsippet innebærer at man har gode systemer for å tiltrekke, utvikle og beholde dyktige medarbeidere. Det innebærer å kartlegge hvilken kompetanse man ønsker, bygge denne hos eksisterende medarbeidere eller gjennom nye ansettelser, og videre bruke kompetansen på en best mulig måte. For å beholde dyktige medarbeidere må det skapes gode karriereutviklingsmuligheter, som er tilpasset et moderne arbeidsliv.

2.3.3 Samsvar mellom bruker- og samfunnseffekter og intern effektivitet

For at organisasjonen både skal være innrettet mot de riktige tingene og arbeide effektivt med disse oppgavene, trengs det en ledelse som er villig til å identifisere organisatoriske tiltak og gjennomføre endringer, enten de angår prosesser, personalforvaltning eller annen ressursbruk. Med stadig knappere ressurser blir det en viktigere lederrolle å sikre effektive prioriteringer og styre medarbeiderne sine på en god måte. Ledelse dreier seg i tillegg om å motivere og mobilisere ansatte til å drive slike endringer.

Samtidig krever samsvar at man har mål og strategier som setter overordnet retning, og dermed sørger for at innsatsen som gjøres er koordinert og som forenkler beslutningsprosesser og avveininger mellom ulike valg i den operative ledelsen.

Mål og strategi

Utenriktjenesten er underlagt et omfattende sett av mål og oppgaver. Med noen få unntak ser vi lite tegn til at det tas stilling sentralt til hvilke oppgaver som skal prioriteres over andre, og hvilke som skal nedprioriteres. Uten slike sentrale føringer kan det være krevende for organisasjonen å ta raske og riktige beslutninger. Vi opplever også at føringene utenriktjenesten får i noen tilfeller er svært overordnede og at det i liten grad arbeides med å operasjonalisere disse ned til mer konkrete, tidsavgrensede og målbare mål. Vi mener også at utenriktjenesten i større grad bør utfordre departementsfellesskapet og andre oppdragsgivere til å komme med slike konkrete mål og innspill til prioriteringer.

Gitt situasjonsbeskrivelsen i kapittel 2.1 og erfaringer fra blant annet Danmark, mener vi at utenriktjenesten er avhengig av å ha en styringsstruktur og organisasjon som arbeider mot tydeligere og mer langsiktige mål. Den må utarbeide mål og en strategi med en tydelig retning, som gjelder for både stasjonene og UD hjemme. Utenriktjenesten må klare å prioritere målene bedre slik at de totale samfunns effektene blir størst. I praksis betyr dette at utenriktjenesten operasjonaliserer sine politiske føringer og øvrige samfunnsoppdrag til konkrete mål og resultatkrav med tydelige prioriteringer mellom målene. Målsetting og utvikling av strategi må være basert på innsikt og fakta og god forståelse av «bruker»-siden, noe som fordrer god styringsinformasjon og løpende kontroll og evaluering.

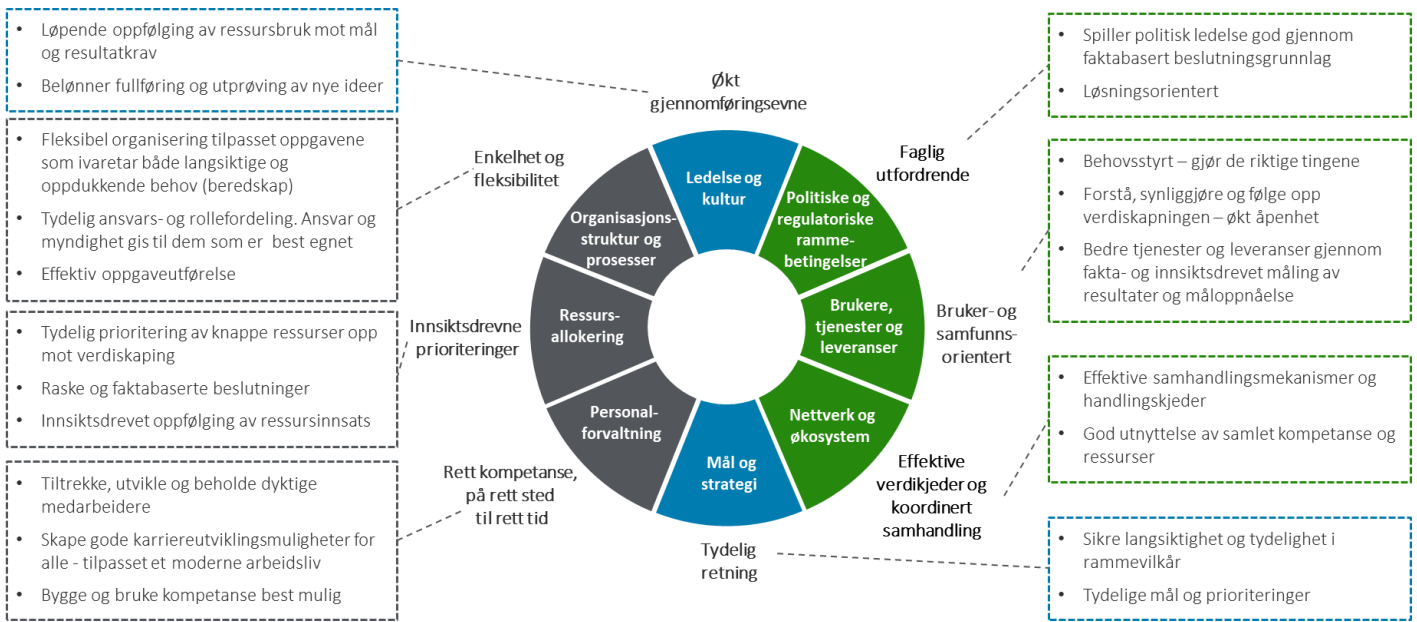
Ledelse og kultur

I løpet av prosjektperioden har vi identifisert en rekke mulige tiltak, som vi enten har basert på tidligere forslag eller som vi i ettertid har funnet ut har vært foreslått og i enkelte tilfeller forsøkt tidligere. Flere av disse forslagene kommer fra svært erfarne utenriktjenestemenn- og kvinner, som har fått rammer til å tenke transformativt og fritt om både personalpolitiske, strukturelle, styringsrelaterte eller prosessuelle emner. Det er altså god grunn til å tro at ideen i utgangspunktet er god og relevant for utenriktjenesten. I mange tilfeller ser vi imidlertid at forslaget ikke har blitt fulgt opp eller at det kun har blitt tatt små, inkrementelle endringer. I andre tilfeller ser vi at oppfølgingen har ført til en omfattende prosess, hvor mange har kommet med motforestillinger eller forsvarsskriv for eksisterende praksis. I atter andre tilfeller har politiske beslutninger stoppet eller justert kursen for forslagene. I de tilfeller hvor endringene ikke har vært inkrementelle, men større, ser vi at det ofte ender med et kompromiss mellom to eller flere alternativer. Resultatet av slike løsninger er ofte suboptimale, og kan i enkelte tilfeller være dårligere enn utgangspunktet. Et nylig eksempel på en slik «mellomløsning» er Reform 2019, som er omtalt i kartleggingsrapporten.

For mer inkrementelle forbedringstiltak mener vi at trege beslutningslinjer og høy utskifting av ledere (se 2.3.2) hemmer vellykket gjennomføring. Vi ser også at det er manglende insentiver for ansatte og ledere til å foreslå og gjennomføre endringer, og ser tegn til at det er en kultur hvor det er bedre å fortsette som før enn å stikke seg fram.

Det finnes positive unntak fra beskrivelsen ovenfor. Innføringen av knutepunksorganiseringen har både fra ansatte og eksterne evaluatorene blitt omtalt som en vellykket omorganisering av utlendingsfeltet. Det påpekes store kvalitetsgevinster gjennom samling til færre og større enheter. Det påpekes imidlertid i evalueringen at det ikke har vært en målbar økonomisk gevinst som følge av tiltaket, til tross for at det var et av målene med omorganiseringen. I likhet med Reform 2019, som heller ikke har hatt noen kostnadsbesparende effekt, tyder dette på et manglende fokus på kostnadseffektivitet og krav til uttak av gevinster.

For organisasjoner er alle store endringsprosesser krevende å gjennomgå. I tillegg til å ofte ha synlige kostnader, i form av effektivitetstap eller investerings-/omstillingskostnader, sliter også endringer på de ansattes motivasjon og arbeidsglede. Det har i flere intervjuer blitt indirekte og direkte nevnt en slik «reform fatigue». Det er derfor viktig at endringstiltakene som gjennomføres søker å oppnå størst mulig effekt når de først iverksettes. Vi tror ikke at det er manglende ønske, og heller ikke mangel på gode ideer, som i første omgang hindrer utenriktjenesten å ta store steg fremover når det gjelder egen organisasjonsutvikling. Slik vi ser det, står det i større grad på gjennomføringsevnen. **Økt gjennomføringsevne** er derfor prinsippet innen ledelse og kultur. Det handler om å følge opp det som ligger i mål og strategier, og dag-til-dag styring av organisasjonen på en måte som gjør at ressursbruken gir høyest mulig mål- og resultatoppnåelse. Her kobles innsikt fra bruker- og samfunnsiden med fakta og innsikt fra egen organisasjon. Prinsippet innebærer også å bygge en kultur med fokus på effektivitet og gjennomføringsevne, hvor fullføring og utprøving belønnes.



Figur 7: Prinsipper for tiltaksvurderinger i områdegjennomgangen.

Områdegjennomgangens mandat og innretning tilsier at porteføljen av tiltak bør være samstemt for å få en ønsket effekt som medfører vesentlige forbedringer innen formåls- og kostnadseffektivitet. Til tross for en del gjennomførte effektiviseringstiltak, «har de ikke inngått i en bred, langsiktig plan for effektivisering av hele tjenesten».⁸ Da de fleste tiltak vi foreslår omfatter hvordan utenriktjenesten er organisert, jobber og allokere ressurser opp mot prioriterte mål, er det særdeles viktig at de trekker i samme retning.

Når man vurderer ulike forbedringstiltak som skal iverksettes vil det i de fleste tilfeller være mange ulike løsninger, hvor også flere løsninger kan være gode løsninger. Uten en strukturert tilnærming til hvordan man skal vurdere ulike løsninger opp mot hverandre og hvordan man skal se flere endringstiltak i sammenheng er det en fare for at man lett kan ende med en totalløsning hvor tiltakene ikke fungerer optimalt sammen. Ved å bruke slike «designprinsipper» som vi har beskrevet ovenfor økes sannsynligheten for at man velger løsninger på ulike områder som trekker i samme retning. Det gjør det også enklere å bestemme hvilket tiltak en skal gå for hvis man må velge mellom det som framstår som to like gode tiltak.

Vi har valgt disse prinsippene delvis fordi de har vært fremhevet av utenriktjenesten selv gjennom tidligere strategier og styringsdokumenter, delvis fordi det har vært tatt opp gjennom intervjuer, men hovedsakelig fordi disse peker i en retning vi mener utenriktjenesten på kort og lang sikt vil være tjent med å bevege seg i. De aller fleste tiltak vil være knyttet opp mot ett eller flere designprinsipper.

⁸ Oppdragsgivers egen beskrivelse fra konkurransegrunnlaget til områdegjennomgangen.

3 Styring

En tydelig retning og tydelige mål er sentralt for å kunne drive formåls effektivt. Kostnadseffektiv drift oppnås ved å gjøre løpende prioriteringer av ressurser koblet med gode prosesser. God styring er en forutsetning for at dette kan skje.

For oss er det vanskelig å se hvilke prioriteringer utenrikstjenesten faktisk jobber ut fra. I kartleggingsrapporten beskriver vi nasjonale og internasjonale lovverk og forpliktelser som legger føringer for utenrikstjenestens oppgaver. I tillegg er det en rekke politiske føringer i form av stortingsmeldinger, regjeringsplattform mv. som pålegger utenrikstjenesten nye oppgaver eller prioriteringer. Flere av disse føringene går tiår tilbake, andre er relativt nye. Samtidig sendes det daglig mange bestillinger og føringer fra hele sentralforvaltningen til UD og utenriksstasjonene. Det er behov for tydeligere og mer langsiktige prioriteringer for utenrikstjenestens virke. Den administrative ledelsen i departementet bør i større grad prioritere og nedprioritere innenfor de rammene de har, og vi mener også embetsverket, både i UD og i andre departementer, i større grad bør utfordre politisk ledelse til å gi klarere føringer.

En grunnleggende forutsetning for å drive effektiv styring er å ha en klar idé om hva en virksomhet skal oppnå. Hva er det egentlig Norge skal oppnå internasjonalt, hva er det utenrikstjenesten skal gjøre, og hva er det andre departementer skal gjøre? Resultatet av de mange føringene som gis og det vi mener er en noe mangelfull helhetlig struktur, er at utenrikstjenesten, satt på spissen, driver med alt overalt uten at det er en tydelig struktur som sikrer at alle drar i samme retning. Samtidig mangler det mekanismer for å se utenrikstjenestens arbeid i sammenheng med hva som gjøres av andre deler av sentralforvaltningen. Tydeligere prioriteringer er sentralt, men vi mener også at det er essensielt å etablere en mer helhetlig tilnærming i styringsprosessen gjennom å øke involvering av fagdepartementene på et høyere nivå.

Det er i tillegg liten oppmerksomhet om måling av måloppnåelse og ressursbruk. I tillegg til å ha en tydeligere formening om i hvilken retning man skal og at alle drar i den retningen, er det viktig å faktisk vite om man lykkes i det man gjør. Vårt hovedinntrykk er at utenrikstjenesten i svært liten grad har fokus på å måle om man når de mål og resultatkrav som er satt. Dette gjør det igjen vanskelig å avslutte innsatsen knyttet til enkelte oppgaver. Videre er inntrykket vårt at det mangler gode styringssystemer og god styringsinformasjon knyttet til drift. Med manglende innsikt både i hvordan man står med tanke på måloppnåelse og ressursinnsats er det derfor svært vanskelig å tenke seg at utenrikstjenesten drives så effektivt som den kan.

Utenrikstjenesten er en lukket sfære. Det er få offentlige debatter om utenrikstjenesten, både når det gjelder ressursbruk og hvilken merverdi utenrikstjenesten gir. Til tross for svak overordnet styring, har vi i løpet av vårt arbeid dannet oss et bilde av at det jobbes mye og godt ved utenriksstasjonene. I tillegg til en generell demokratiseringsgevinst, har utenrikstjenesten selv mye å tjene på å stille dette til skue for politikere og offentlighet. Vi anbefaler derfor at tjenesten begynner å trekke inn utenforstående i sine egenverdier, slik det nå gjøres i en rekke land.

Kapittelet beskriver følgende overordnede tiltak:

- **3.1: Stille høyere krav til prioriteringer og gi bedre beslutningsgrunnlag til politisk ledelse**
- **3.2: Etablere porteføljestyrimodell med felles mål for utenrikstjenesten og målhierarki**
- **3.3: Etablere bedre styringssystemer og øke tilgjengelig styringsinformasjon**
- **3.4: Øke åpenhet om virksomheten og synliggjøre merverdi av utenrikstjenesten**

Gevinstene ved å gjennomføre disse tiltakene er i første omgang rent kvalitetsmessige, men kan på lengre sikt også gi rom for vesentlige økonomiske gevinster. Tiltakene gir totalt sett mekanismer og systemer for å styre bedre. For utenrikstjenestens egen drift vil det legge grunnlaget for en mer informert styring av egne ressurser, slik at innsatsen rettes mot de mest prioriterte oppgavene. Anbefalingene øker samtidig hele sentralforvaltningens evne til å være samkjørt og koordinert utad og internt. Disse anbefalingene er derfor sentrale for økt formåls effektivitet. Det er ikke anslått noen vesentlige, direkte kostnadsmessige gevinster knyttet til tiltakene i kapittelet. God styring og tydeligere prioriteringer vil imidlertid på lengre sikt gjøre det enklere å identifisere ressursbruk som er for høy i forhold til gjeldende prioriteringer. I tillegg til å omprioritere disse ressursene, kan dette handlingsrommet også utnyttes ved å realisere ytterligere, store økonomiske gevinster som går utover det som påpekes i denne rapporten.

3.1 Stille høyere krav til prioriteringer og gi bedre beslutningsgrunnlag til politisk ledelse

3.1.1 Utfordringsbilde og bakgrunn

Utenrikstjenesten er underlagt et stort antall føringer, både fra lovverk, egen politisk ledelse, andre departementers politiske ledelse og SMK, oppgaver på vegne av andre underliggende organer samt en rekke internasjonale forpliktelser gjennom for eksempel FN,

ØS-avtalen, bilaterale eller andre multilaterale samarbeid. En oversikt utarbeidet av UD viser at større eller mindre deler av utenriktjenestens virksomhet styres eller reguleres av til sammen nesten 50 ulike lover og over 30 forskrifter. Videre har UD levert nesten 50 meldinger til Stortinget de siste 10 årene, og mottatt det samme antall innstillinger tilbake fra utenriks- og forsvarskomiteen. I tillegg er det listet opp en rekke Stortingsmeldinger og -innstillinger utarbeidet av andre departementer. Videre er det listet opp over 20 strategier, handlingsplaner, redegjørelser mv. I de fleste av disse dokumentene skrives det om beslutninger og prioriteringer som har betydning for utenriktjenesten.

Behov for tydeligere prioriteringer og mer langsiktighet

Bredden og mangfoldet av overordnede føringer gjør det krevende å beskrive omfanget av oppgaver utenriktjenesten gjør. Det er også vanskelig å få en god oversikt over hvilke oppgaver som utføres på hvilket grunnlag og på vegne av hvem. I tillegg til lovpålagte oppgaver og oppgaver som følge av politiske føringer som i stor grad styrer hovedlinjene for utenriktjenesten, mottar også UD og utenriksstasjonene ukentlig mange bestillinger fra andre deler av forvaltningen. Gitt utviklingen av internasjonale spørsmål knyttet til andre deler av sentralforvaltningen antas det at oppgaveomfanget for utenriktjenesten vil fortsette å vokse. Dette stiller økte krav til tydeligere prioriteringer: «Utenriktjenesten må få tydeligere prioriteringer» er løftet frem av flere som det viktigste for å oppnå økt formåls- og kostnadseffektivitet. Dette har kommet frem både i intervjuer med ansatte i UD og på stasjonene på tvers av stillingsnivåer. Det er vanskelig å være uenig i det.

Norges utenrikspolitikk har ligget forholdsvis stabilt over tid. En stabil utenriks- og utviklingspolitikk er et godt utgangspunkt for å drive effektiv fremme av norske interesser. Vi ser likevel i utenriktjenestens inneværende strategi og gjennom intervjuer at de ansatte opplever at de ikke får arbeide så langsiktig som de skulle ønsket, og at saker og føringer som kommer ad-hoc tar oppmerksomheten vekk fra langsiktige og strategiske prioriteringer. Dette mener vi delvis skyldes organisatoriske og driftsmessige årsaker (omtales i kapittel 4). Prioritering innebærer ikke bare å si hva som er viktig, men enda viktigere hva man ikke skal gjøre, hva som er et hensiktsmessig kvalitetsnivå, og hvem som skal være involvert og hvem skal ikke i ulike prosesser.

Flere intervjuobjekter har lagt frem eksempler på at politiske beslutninger reduserer muligheten til å prioritere og planlegge langsiktig. Det mest konkrete eksemplet på dette er knyttet til opprettelser og nedleggelse av stasjoner, hvor beslutninger fattes av politisk ledelse. Her har vi flere historiske og nyere eksempler på stasjoner som har blitt nedlagt for så å bli gjenopprettet få år senere og omvendt. Slike beslutninger er politisk ledelses privilegium, og vi stiller spørsmål ved om dette i større grad kunne vært unngått dersom embetsverket hadde våget å være mer faglig utfordrende og mindre servile.

Beslutningsgrunnlaget knyttet til flere av opprettelsene og nedleggelsene som vi har fått tilgang til tyder på at lojalitetsplikten overvinnes faglighetsplikten. For eksempel ser vi i liten grad at de formåls- og kostnadmessige konsekvensene bak slike beslutninger er vurdert i tilstrekkelig grad. Ut ifra hva vi kan se har det ikke kommet ekstra bevilgninger knyttet til opprettelser, noe som betyr at en opprettelse eller styrking av en stasjon i praksis betyr nedleggelse eller ressursnedtrekk på en eller flere andre stasjoner. Med unntak av noen få stasjoner som er opprettet med midlertidige formål (f.eks. etter tsunamien) mener vi at det bør legges til grunn at de fleste stasjoner opprettes med hensikt om permanent tilstedeværelse. Opprettelse av en stasjon med tre utsendte og fem lokalt ansatte kan enten sees på som en omdisponering av 15 millioner og flytting av noen årsverk i inneværende driftsår (dagens metode, slik vi opplever det) eller det kan ses på som en 3-400 millioners investering over de neste 20 årene i et embetsområde, og dermed en forpliktelse som innebærer reduksjon av tilsvarende sum til andre deler av verden. For det gitte tidspunkt beslutningen tas, er de praktiske konsekvensene like, men dynamikken i beslutningsprosessen er etter vår mening vesensforskjellig. Sistnevnte tilnærming er nødvendig om man ønsker å gi et godt beslutningsgrunnlag og om man ønsker å få mer langsiktighet. Det er også store engangskostnader og usynlige «kostnader» knyttet til oppsigelser av lokalt ansatte, flytting av utsendte, tiden det tar å få en ny stasjon opp i full effektivitet mv. knyttet til en slik beslutning. Heller ikke disse synliggjøres etter vår mening i tilstrekkelig grad.

Embetsverkets syvende plikt om god styring og ledelse er også i høy grad relevant i denne sammenheng. Denne plikten dreier seg om å drive kostnadseffektivt, formålseffektivt og *prioriteringseffektivt* [7]. Begge disse pliktene strekker seg ut over beslutninger knyttet til opprettelse og nedleggelse av stasjoner, og gjelder også de mer overordnede prioriteringene. I fravær av tydelige prioriteringer fra politisk ledelse, er det altså embetsverkets (især ledelsens) oppgave og plikt nettopp å prioritere og fatte beslutninger. Basert på alle våre intervjuer og fravær av dokumentasjon som viser konkrete prioriteringer, mener vi at handlingsrommet som her er beskrevet er lite utnyttet.

Det beste er om politisk ledelse og embetsverket i samråd kan komme fram til et tydeligere sett av prioriteringer. Stortingsmeldingen fra 2009 om hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk [8] identifiserer seks brede prioriterte områder for norsk utenriks- og utviklingspolitikk:

1. Fremme av norsk sikkerhet i Norges nærområder og globalt (sikkerhet i nord, bidrag til global sikkerhet som er tett forbundet med norsk sikkerhet, fremme av den internasjonale rettsorden)
2. Globalt ansvar gjennom norsk engasjementspolitikk (bistand og fattigdomsbekjempelse, menneskerettigheter, fred og forsoning, humanitær bistand og politikk)
3. Sikre økonomi og samfunnsinteresser i en globalisert verden (fremme norske økonomiske aktørers interesser, EU/EØS-samarbeidet, handelspolitikken, staten som investor og kapitalforvalter, norsk havpolitikk, omdømme),
4. Ivareta norske energiinteresser
5. Miljø-, klima- og ressursinteresser
6. Bidra til global organisering (norsk deltakelse i FN og FN-reform, finanskrisen og global økonomisk organisering, global helse og utenrikspolitikk, EUs rolle som global aktør, mangfold og behov for åpenhet).

Disse er et godt utgangspunkt for den langsiktige innretningen av utenrikstjenesten, men er lite til hjelp for å drive effektivt på kort- og mellomlang sikt.

3.1.2 Mulige forbedringstiltak

Det er behov for tydeligere prioriteringer fra de fleste av utenrikstjenestens oppdragsgivere. Som en del av utenrikstjenestens koordinerende rolle bør den synliggjøre at prioritering av et område går på bekostning av et annet. Begge tiltakene nedenfor er ment for å økt bevisstheten til beslutningstakere og øke fagligheten i beslutningsgrunnlaget som forelegges.

Etablere en helhetlig oversikt og innføre overordnet mekanisme for å vurdere utenrikstjenestens føringer og oppgaveportefølje

Som et ledd i å tydeliggjøre prioriteringer bør det utarbeides en mer systematisk oversikt som viser hvilke føringer utenrikstjenesten har i dag (**tiltak 3.1a**). Dette vil gjøre det enklere å vurdere om nye føringer erstatter, går på akkord med eller kan sees i sammenheng med tidligere gitte føringer. Embetsverket bør bruke oversikten til å utfordre andre departementer og politisk ledelse til å gi tydelige føringer og hva som skal nedprioriteres etter hvert som nye behov kommer.

Utarbeide et mer faktabasert beslutningsgrunnlag for politiske beslutninger

Det bør utarbeides bedre rutiner og føringer for å sikre tilstrekkelig faglighet i beslutningsgrunnlaget som gis til politisk ledelse (**tiltak 3.1b**). Embetsverket bør ved prioritering av en oppgave utarbeide konsekvensanalyser som viser driftsmessige konsekvenser i større grad og vise til hvilke oppgaver som foreslås nedprioritert som følge av en beslutning.

For å utarbeide et godt beslutningsgrunnlag kreves det god styringsinformasjon og gode styringssystemer. Dette diskuteres i de to neste delene av dette kapittelet.

3.1.3 Oppsummering og anbefaling

Basert på drøftingene ovenfor anbefaler vi følgende **overordnet tiltak 3.1 - Stille høyere krav til prioriteringer og gi bedre beslutningsgrunnlag til politisk ledelse**, herunder:

- Tiltak 3.1a: Etablere en systematisk oversikt som viser utenrikstjenestens gjeldende føringer.
- Tiltak 3.1b: Utarbeide bedre rutiner og føringer for å sikre tilstrekkelig faglighet i beslutningsgrunnlag for politisk ledelse.

Overordnet tiltak	3.1: Stille høyere krav til prioriteringer og gi bedre beslutningsgrunnlag til politisk ledelse
Økonomisk baseline	Ikke anslått
Hvilket designprinsipp(er) er styrende	<ul style="list-style-type: none"> • Faglig utfordrende • Tydelig retning • Økt gjennomføringsevne • Innsiktsdrevne prioriteringer
Forventede økonomiske gevinster	Ingen direkte økonomiske gevinster, men viktig premisse for å kunne drive mer kostnadseffektivt og prioritere ressurser mot de viktigste oppgavene og nedprioritere andre oppgaver.
Treffsikkerheten i beregning av gevinst	-
Forventet kvalitetsgevinst	<ul style="list-style-type: none"> • Mer langsiktighet og bedre forutsetninger for å få en mer slagkraftig fremme av norske interesser • Forenkling av styringen
Investerings- eller omstillingskostnader	Ingen
Tidsestimat for gevinstuttak	Det er ingen vesentlige forutsetninger som hindrer dette, og tiltakene kan iverksettes umiddelbart og vil gi gradvis effekt.

Forutsetninger og avhengigheter	Tiltakene har avhengigheter til de øvrige anbefalingene knyttet til styring.
Risiko- og konsekvensbeskrivelse	Ingen vesentlige risikoer.
Interesser/berørte aktører	Embetsledelsen i UD og andre departementer Politisk ledelse/regjering

3.2 Etablere porteføljestyringsmodell med felles mål for utenrikstjenesten og målhierarki

3.2.1 Utfordringsbilde og bakgrunn

Utenrikstjenesteloven legger de overordnede rammene for utenrikstjenestens oppgaver, mens politiske prioriteringer gis og fastsettes gjennom regjeringsplattformer, stortingsmeldinger og -innstillinger, Prop. 1 S og ulike strategier og handlingsplaner. Til sammen legger dette de overordnede føringene for utenrikstjenestens oppgaver og prioriteringer. Budsjettforslag utarbeides gjennom virksomhetsplanprosessen, som omfatter virksomhetsplaner for både avdelingene i UD og alle utenriksstasjonene.⁹ Virksomhetsplanen beskriver avdelingenes og utenriksstasjonenes mål og leveranser for det kommende året. I samme plan rapporteres det for aktiviteter og måloppnåelse i foregående år, samt en rekke administrative forhold.

Etter budsjettildeling utarbeider UD en årsinstruks for utenriksstasjonene. Årsinstruksen henviser til de overordnede føringene som er vist til ovenfor, og redegjør dermed for prioriteringer for stasjonene innenfor 1) sikkerhetspolitikk og nordområdene, 2) europapolitikken, 3) globale, regionale og nasjonale spørsmål i utenriks- og utviklingspolitikken, 4) økonomisk diplomati, 5) kommunikasjon, 6) kultur og informasjonsformål, 7) forebyggende sikkerhet, 8) det konsulære fagfeltet, og 9) utlendingsfeltet. Under hver av de seks første delene er det spesifisert hvilke stasjoner prioriteringene gjelder for. Dette er i stor grad «alle stasjoner», «alle relevante stasjoner» og i noen tilfeller spesifisert på verdensdel, region eller land. Sist i dokumentet er det også en rekke 10) generelle retningslinjer for alle utenriksstasjoner som i stor del viser til administrative instruksjoner som gjelder på ulike administrative områder for alle stasjoner.

Manglende sammenheng mellom føringer, prioriteringer, strategiske mål og leveranser

Selv om man skulle klart å få tydeligere politiske prioriteringer (delkapittel 3.1) er det likevel et nærmest u håndterlig antall føringer, strategier, prioriteringer og styringssignaler utenrikstjenesten må forholde seg til. Det er i liten grad sammenheng mellom alle føringene og styringsdokumentene som er utarbeidet. Ifølge UD er utenrikstjenestens egne fireårige virksomhetsstrategier «ment å være et grunnlag for administrativ styring på et overordnet og tverrgående nivå i et mer langsiktig perspektiv». Selv om innholdet i utenrikstjenestens inneværende strategi (Strategi 21) og tidligere strategier inneholder gode betraktninger og tar opp viktige utfordringer og utviklingsmål for utenrikstjenesten som virksomhet, sliter vi likevel med å se at disse er med på å sette en tydelig retning for utenrikstjenesten. Snarere beskriver strategien viktige utviklings- og satsningsområder. Det er nylig opprettet en kobling som knytter avdelingenes og stasjonenes strategiske mål opp mot de strategiske målene i Strategi 21, hvilket er et godt tiltak og et steg for å kunne bruke strategien effektivt i styringen. Utfordringen ligger imidlertid i at ingen av strategidokumentene peker i noe særlig retning for utenrikstjenesten, men flere av målformuleringene handler om at man må bli bedre på å prioritere. Strategier skal brukes for å velge hva man skal gjøre, og minst like viktig - hva man ikke skal gjøre.

Det er for oss noe uklart hvor viktig styringsdokument virksomhetsstrategien er i utenrikstjenesten og om det brukes godt nok. Ifølge oppfølgingsnotater knyttet til de tre siste fireårsstrategiene, pekes det på en rekke operative tiltak som skal gjøre at målene oppnås. Vi kjenner igjen flere av målene og tiltakene i de foregående strategiene utarbeidet for 12 år siden, og flere av utfordringene og de operative tiltakene overlapper godt med våre funn og det vi foreslår i denne rapporten. Dette får oss til å undres på hvor godt forankret og førende denne strategien virkelig er, når mange av utfordringene fortsatt er minst like aktuelle i dag. I samme notat foreslås det at «oppfølgingen av strategien integreres i medarbeidersamtalene for ekspedisjons- og stasjonssjefer.» Bakgrunnen for forslaget fremkommer ikke tydelig av notatet, men det kan tyde på at det er noe manglende forankring knyttet til gjennomføringen av de foreslåtte tiltakene.

Hele strategiprosessen fremstår som litt mekanisk, og er etter vårt synspunkt en tapt mulighet til å virkelig løse noen av de grunnleggende utfordringene alle vi har snakket med peker på – nettopp manglende prioriteringer.

Dynamikken i virksomhetsplanprosessen og strategiprosessene

Med en verden som i stadig høyere hastighet forandrer seg har det blitt mindre og mindre vanlig å utarbeide strategier som har en viss varighet, for eksempel fireårsstrategier som i dette tilfellet. Årsaken er simpelthen at strategiene fort blir utdatert. I stedet for

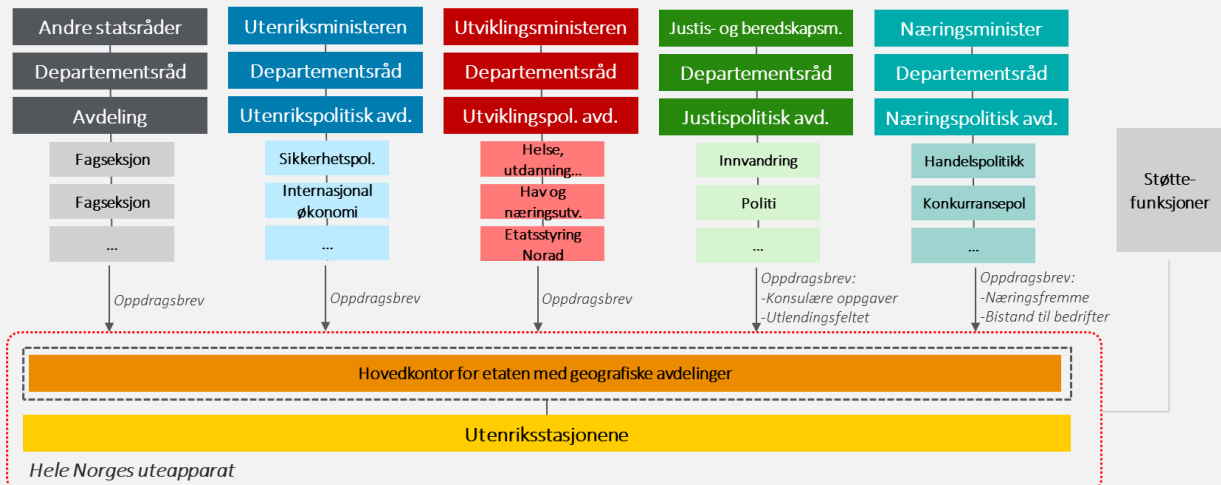
⁹ Se kartleggingsrapporten kapittel 5.1.2 for beskrivelse av virksomhetsplan- og budsjettildelingsprosessen..

har man en overordnet strategi som ligger til grunn, men hvor man heller justerer kursen noe underveis etter hvert som nye muligheter eller utfordringer dukker opp.¹⁰

Dette er også relevant for virksomhetsplanene. Uavhengig av om den enkelte synes prosessen er god eller ikke, opplever vi gjennom intervjuer at de strategiske målene til stasjonene i liten grad endres fra år til år. Få endringer i strategiske mål kan ha sammenheng med at det er relativt få store skift i Norges utenrikspolitikk, spesielt knyttet til enkeltland. Er det da nødvendig å revurdere målene årlig? Det virker lite hensiktsmessig at hver enkelt avdeling og stasjon skal ha sine egne «strategiske mål». Et uttrekk fra samtlige avdelingens og stasjoners virksomhetsplaner viser at utenrikstjenesten i 2020 hadde over 400 strategiske mål totalt. Vanligvis har en organisasjon noen få hovedmål som skal sørge for at organisasjonen som helhet drar i én og samme retning. Slike hovedmål er ikke tydelig definert og inngår ikke som en del av virksomhetsplanleggingen i dag.

En alternativ hovedinnretning: Etatsmodell

Hadde man skulle satt opp et uteapparat som representerte hele sentralforvaltningen fra bunn, kunne det vært vurdert å legge ansvaret for å fremme norske interesser og ivareta oppgaver på vegne av sentralforvaltningen til en egen etat. I et slikt alternativ måtte noen ha eierstyringsansvaret. Ettersom det er hele Norges uteapparat, kunne man ha sett for seg at det var eid i fellesskap mellom alle departementene og SMK. En enklere styringsstruktur ville vært direkte under SMK. For begge alternativene ville etaten kunne styres gjennom oppdragsbrev og andre styringsmekanismer, som ellers i sentralforvaltningen. Oppdragene til etaten ville blitt gitt fra departementet som har ansvar for det aktuelle fagområdet som oppdaget gjelder. For eksempel ville oppgaver innen næringsfremme eller annen bistand til bedrifter vært gitt til stasjonene fra Nærings- og fiskeridepartementet, de konsulære oppgavene og utlendingsfeltet fra Justis- og beredskapsdepartementet, osv.



Figur 8: Etatsmodell for uteapparatet

Utenrikstjenesten består imidlertid ikke bare av uteapparatet, men også av Utenriksdepartementet, som i dag har ansvar for utenriks- og utviklingspolitikken. Det som gjør denne samlingen god er nettopp at Utenrikstjenesten i dag består av apparatet i utlandet og det geografiske ansvaret som ivaretas av avdelingene hjemme. I et UD uten uteapparat og geografiske avdelinger, ville trolig gjenværende synergier vært såpass få at de to politikkområdene ville blitt skilt fra hverandre. De to gjenstående departementene ville vært størrelsesmessig mer lik de andre departementene, og ville måtte gitt oppgaver til etaten med stasjoner på lik linje med andre deler av sentralforvaltningen. Etaten måtte sørget for at oppdragene var samstemte og ikke var i konflikt med hverandre, og ville i så måte ivareta ansvaret for at norske interesser internasjonalt ble koordinert.

Gitt en rekke utfordringer og ulemper med en slik modell, forblir det et teoretisk alternativ som ikke er særlig realistisk. Det illustrer likevel et ytterpunkt av hva det vil si å være «hele Norges uteapparat» som er interessant i diskusjoner om styring og organisering.

Ut fra hovedmålene bør det utarbeides mer konkrete delmål som skal bidra til å oppnå virksomhetens hovedmål. Slike delmål kan utarbeides på to nivåer: for regionene og for ulike land. Ulike deler av organisasjonen (avdelinger, seksjoner og stasjoner) spiller dermed inn forslag til konkrete aktiviteter som skal bidra til å oppnå delmålene. Det er naturligvis flere eksempler på at stasjonenes strategiske mål i dag underbygger de samme overordnede målene (og kan i praksis karakteriseres som «delmål»), men trolig hadde både prosessen vært enklere og mer effektiv om det var etablert en tydeligere kobling mellom utenrikstjenestens hovedmål, regionale delmål og stasjonenes aktiviteter og oppgaver som skal understøtte de regionale delmålene. Uten en slik struktur vil det

¹⁰ Se for eksempel [Your Strategy Needs a Strategy \(hbr.org\)](https://hbr.org) og [How to Do Strategic Planning Like a Futurist \(hbr.org\)](https://hbr.org)

være svært utfordrende å styre en så stor og kompleks virksomhet som utenriktjenesten på en effektiv måte. En slik tilnærming vil også være mer i henhold til mål- og resultatstyring, slik DFØ beskriver det.

Skjematisk skal mål gis ovenfra og underliggende enhets oppgave er å finne ut hvordan de best kan nå disse målene. I dette tilfellet vil det bety at hovedansvaret for å utarbeide mål ligger hjemme, mens stasjonenes oppgave blir å finne ut hvilke aktiviteter som må gjennomføres for å nå disse målene. Stasjonene er de som kjenner den lokale konteksten og de lokale utfordringene best. I praksis bør derfor mål formuleres gjennom styringsdialogen mellom hjemme og ute, slik det gjøres i dag. En slik prosess vil gi bedre målformuleringer og en omforent forståelse mellom partene.

Når det gjelder utarbeidelse av både strategien og virksomhetsplanene, mener vi at resten av sentralforvaltningen i for liten grad er involvert, og vi er usikre på om de er involvert på riktig nivå. For eksempel er det i forbindelse med strategiutviklingen for kommende strategiperiode ingen i arbeidsgruppen fra øvrige fagdepartementer eller andre statlige organer. Det vises riktignok i den foregående strategien til at det har blitt innhentet innspill fra statsforvaltningen, men bortsett fra diffuse mål om å knytte seg tettere til resten av sentralforvaltningen er det lite som tyder på at mål er satt ut fra fellesdepartementale hensyn. Hvis disse strategiene skal være førende for utenriktjenestens utadrettede virksomhet i de neste årene, er det naturlig at andre departementer er med i strategiprosessene.

Langtidsplan for forskning og høyere utdanning og styring av Norges forskningsråd

Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning er et av de viktigste verktøyene for koordinering av politikken for forskning og høyere utdanning. Kunnskapsdepartementet har det overordnede ansvaret for det norske forskningssystemet, inkludert grunnfinansieringen av universiteter og høyskoler. Det har også et sektoransvar for forskning på sine områder. I tillegg har departementet ansvar for å koordinere regjeringens forskningspolitikk.

Sektorprinsippet i forskningspolitikken innebærer at hvert departement har ansvar for forskning og langsiktig kunnskapsutvikling på sine områder. Det betyr blant annet å ha oversikt over sektorens kunnskapsbehov, å systematisk vurdere forskning som virkemiddel for å nå sektorpolitiske mål og å bidra til forskning og kompetanseoppbygging for sektoren. I 2017 fastsatte Kunnskapsdepartementet en veileder for departementenes sektoransvar. Veilederen beskriver departementenes ansvar og Kunnskapsdepartementets koordinerende rolle på forskningsområdet. [90]

Selve planen har en tidshorison på ti år, men revideres hvert fjerde år for å ta hensyn til politiske og samfunnsmessige endringer. Norges forskningsråd forvalter årlig om lag 15-20 milliarder og utfører oppdrag på vegne av de fleste departementer i Norge. Forskningsrådet anvender målene og de strategiske prioriteringene fra langtidsplanen som sine overordnede mål. Kunnskapsdepartementet, som eierdepartement, har en koordinerende rolle i styringen og sørger for at oppdragsbrev er i tråd med disse målene.

I virksomhetsprosessen har fagdepartementene i større grad blitt involvert i utformingen av relevante utenriksstasjoners virksomhetsplaner. Det er blandede tilbakemeldinger på selve prosessen, men i alt er hovedinntrykket at dette er positivt og bidrar til bedre samhandling. Dette er et viktig og riktig steg i retning av å bli *hele Norges utenriktjeneste*, men som en «fellestjeneste» for sentralforvaltningen lurer vi på om fagdepartementene heller i større grad burde vært involvert i å utforme overordnede mål og prioriteringer, istedenfor å spille inn på enkeltstasjoners virksomhetsplaner. Sistnevnte er ikke særlig effektivt og det er etter vår mening heller ikke slik mål- og resultatstyring er ment å fungere.

En del utenriksdepartementer har lagt ansvaret for slik overordnet politikktutforming som det dreier seg om her til egne planenheter. Gitt diskusjonen ovenfor er vi skeptiske til at dette utføres kun i UD's regi, men en slik enhet vil kunne lede dette arbeidet og fungere som et slags sekretariat, eksempelvis for regjeringen. Et mindre formalisert alternativ er å bruke faste møtepunkter mellom ekspedisjonssjefene i departementsfellesskapet som et forum for dette.

En viktig forutsetning for å diskutere involvering av andre departementer er å ha en klar formening om hva utenriktjenestens formål er (utenriktjenesteloven §1 er et godt utgangspunkt). Og videre, hva dens hovedmål og delmål er. Trolig er en avklaring av disse begrepene, og hvordan de relaterer seg til de strategiske målene som utarbeides, viktig for å etablere en tydeligere sammenheng og forståelse av hva som er hva.¹¹

Mens utenriktjenestens formål kanskje best gjengis gjennom utenriktjenestelovens beskrivelse av tjenestens oppgaver i §1, finner vi ingen tydelig formulerte hovedmål for virksomheten, heller ingen delmål. Gitt utenriktjenestens første oppgave om å fremme

¹¹ Vi bruker her DFØs definisjoner: «Mål er en beskrivelse av en ønsket tilstand eller et ønsket resultat. Mål er følgelig ikke en beskrivelse av aktiviteter eller oppgaver. Formålet eller virksomhetsidéen gir et bilde av hvorfor virksomheten er til. Visjonen viser i hvilken retning den skal bevege seg for å realisere sitt formål. Hoved- og delmålene sier hva som skal oppnås på ulike områder av virksomheten.» DFØ utdyper: «Hovedmål og eventuelt delmål angir mål for hovedområder og delområder i virksomheten. De kan handle om hva virksomheten skal resultere i for brukerne, eierne eller samfunnet (eksterne mål), og eventuelt også for organisasjonen og dens medarbeidere (interne mål).» [6]

Norges interesser og dens rolle som hele sentralforvaltningens tjeneste kan det tenkes at utenriktjenestens hovedmål strengt tatt burde reflektere alle andre fagdepartementers hovedmål, samt UD's eget hovedmål for utenriks- og utviklingspolitikken. Omfanget av en slik samling av hovedmål er imidlertid alt for omfattende, og gir lite grunnlag for å prioritere.

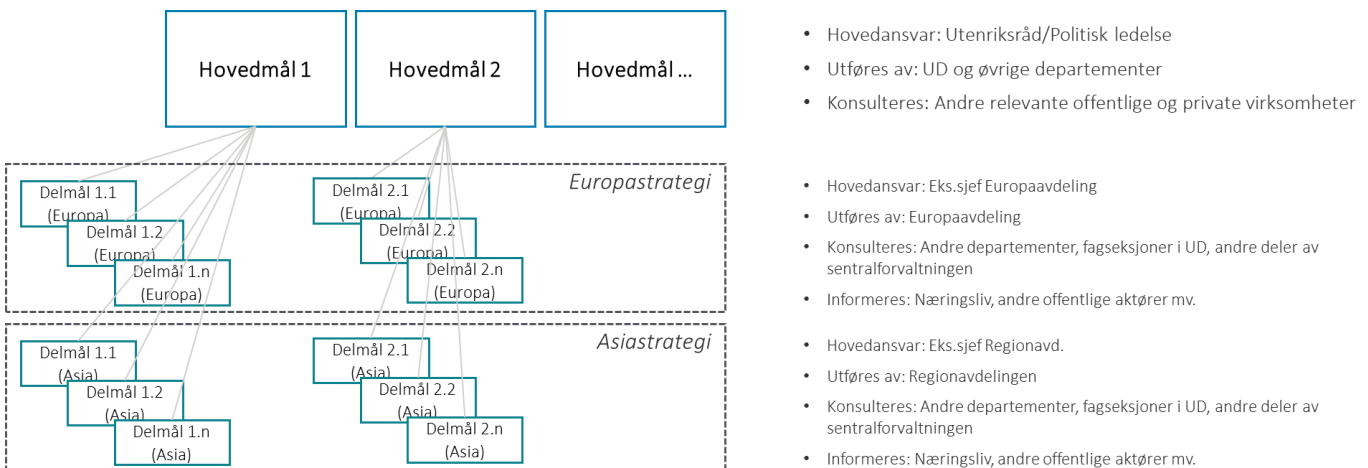
3.2.2 Mulige forbedringstiltak

De foreslåtte tiltakene i dette kapittelet er en videreutvikling av det gode arbeidet som er gjort og systemet som allerede er bygget opp rundt virksomhetsstyring og strategiarbeid for utenriktjenesten.

Behov for tydeligere mål og en utenriktjeneste som drar i samme retning

Gitt utfordringene som er beskrevet ovenfor, mener vi det bør formuleres hovedmål for utenriktjenesten (**tiltak 3.2a**) for å skape en tydeligere kobling mellom de politiske føringene og oppgavene utenriktjenesten har. En bedre og mer enhetlig oversikt over utenriktjenestens samlede føringer (se delkapittel 3.1.2) vil gi et godt grunnlag for å beskrive utenriktjenestens formål og eksterne hovedmål. Øvrige departementer og andre interessenter bør være involvert i formuleringen av disse hovedmålene, slik at disse reflekterer hele sentralforvaltningens interesser. Hovedmålene bør formuleres med utgangspunkt i at de skal ligge til grunn i overskuelig framtid for utenriktjenestens virksomhet og bør være «globale». Det bør knyttes styringsparametere og måleindikatorer til de overordnede målene (se kapittel 3.3).

De geografiske avdelingene i UD bør dermed få i oppgave å formulere regionale delmål knyttet til relevante overordnede mål. Også disse målene bør formuleres med en mer langsiktig karakter. Det kan vurderes om dette bør gjøres i form av regionale strategier eller lignende (Europastrategi etc.). Også dette arbeidet bør involvere øvrige departementer og fagseksjoner/-avdelinger i UD. Innføringen av regionale delmål vil være et ledd i å innføre en porteføljestyrimodell (**tiltak 3.2b**) som er tett koblet til våre anbefalinger om å gi økt myndighet til avdelingene. Ansvar for måloppnåelse av hovedmålene vil ligge i utenriksrådsleddet, mens avdelingene vil ha ansvar for sine respektive delmål. Se beskrivelse i kapittel 4.4 angående økt delegert myndighet.



Figur 9: Illustrasjon av målhierarki i en porteføljestruktur

Formålet med styringsprosessene er å sikre samsvar mellom prioriteringer og ressursbruk. En god styring gjennom gode styringsmekanismer er sentralt for at utenriktjenesten skal kunne levere effektivt i tiden fremover.

Videre kunne en tenke seg at de regionale delmålene blir oversatt til stasjonsspesifikke fokusområder eller landspesifikke delmål, der det blir en tydelig differensiering mellom stasjonene i prioriteringer av målene, avhengig om stasjonen har et hovedfokus på næringsfremme, kulturfremme, sikkerhetspolitikk, konsulære tjenester osv.

En utfordring ved dette tiltaket er at dagens avdelingsstruktur i UD ikke tydelig skiller mellom geografisk og faglig ansvar. Det er heller intet organisatorisk skille mellom oppgaver som skjer i rollen som utenriktjeneste for hele sentralforvaltningen og politikktutforming innen UD's fagområder. Dette gjør det krevende å få en hensiktsmessig styring av 9 avdelinger i UD, 101 utenriksstasjoner og over 300 honorære generalkonsulater. Målene i virksomhetsplanen til avdeling for Nordområdene og sikkerhetspolitikk for 2021 illustrerer mangfoldet av måltyper som følger av dette:

1. Et sterkt bilateralt og sikkerhetspolitisk forhold til USA og Canada

2. *Aktiv politikk for et velfungerende europeisk og transatlantisk sikkerhetspolitisk og verdibasert samarbeid, herunder i NATO, FN og Sikkerhetsrådet, OSSE og Europarådet.*
3. *Gjennomslag for Norges interesser og posisjoner som ansvarlig aktør i nordområdene, Arktis og Antarktis. Svalbard-politikken føres i tråd med overordnede utenriks- og sikkerhetspolitiske interesser.*
4. *Ansvarlig og presis eksportkontroll i samsvar med norske forsvars- og sikkerhetspolitiske interesser, og synliggjøre Norge som en troverdig og ansvarlig partner i multilaterale eksportkontroll- og ikke-spredningsfora.*
5. *Norske interesser i forholdet til Russland, i Øst-Europa og Sentral-Asia er ivaretatt gjennom godt utviklet praktisk samarbeid og politisk kontakt, som fremmer demokrati, MR og europeisk integrasjon der mulig.*
6. *Helhetlig nedrustnings- og ikke-spredningspolitikk, herunder aktivt engasjement i relevante multilaterale organisasjoner og fora.*

Det er fortsatt mulig å implementere en slik styringsmodell som vi beskriver med dagens organisering. Det er til en viss grad forsøkt å gjøre dette i dag. For at dette skal fungere bedre, bør det i så fall skilles mer eksplisitt mellom mål som er geografisk rettet, som angår forvaltningsoppgaver og som angår politikktutforming innen utenriks-, sikkerhets- og utviklingspolitikk. De to sistnevnte kan følge ordinær styringsmodell for departementer, mens geografisk mål bør innrettes med tanke på utenrikstjenestens overordnede mål, som også hensyntar andre politikkområder. Som eksemplet ovenfor illustrerer, fremstår dagens mål mer som UD sine mål enn hele sentralforvaltningens mål. Tydeliggjøring av organiseringen i UD drøftes nærmere i kapittel 4.

Bildet kompliseres ytterligere ved at flere avdelinger og stasjoner også setter virksomhetsinterne mål sammen med de utadrettede.

Innføring av strategier for virksomhetsutvikling

Mens anbefalingene ovenfor gjelder eksterne mål for utenrikstjenesten, mener vi målsettinger for utvikling av utenrikstjenesten som virksomhet bør understøtte disse hovedmålene – interne mål. Målene som formuleres i dagens strategier og virksomhetsplaner er både interne og eksterne mål. Det vil si mål for virksomhetsutvikling eller intern effektivitet og for bruker- og samfunnseffekter (se kapittel 2.2). Selv om det kommer frem av målformuleringene, er det ikke en tydelig forskjell mellom de to måltypene, hverken i strategier eller i virksomhetsplaner. Trolig vil en tydeliggjøring av hva som er utadrettede mål og interne virksomhetsforbedringsmål være viktig for lettere å kommunisere og følge opp disse ulike måltypene. Formålet og de overordnede utadrettede målene for utenrikstjenesten skal altså være førende for interne strategier.

I dag blandes interne og eksterne virksomhetsmål og strategier i dokumenter som f.eks. Strategi 21. Dette gir en litt merkelig dynamikk, da enkelte av målene i praksis bør kunne realiseres på kort sikt, mens andre er mer langsiktige mål. Vi anbefaler derfor å tydeliggjøre interne virksomhetsutviklingsmål og -strategier (**tiltak 3.2c**). Igjen er dette tett koblet med vårt tiltak om å gi økt delegert myndighet, som skal sikre eierskap og økt gjennomføringskraft.

Mer langsiktige mål for stasjonene

Som nevnt ovenfor er vi usikre på om det er hensiktsmessig å ha årlige virksomhetsplanprosesser, i alle fall på den måten denne prosessen gjennomføres i dag. Ved å innføre noen langsiktige overordnede mål for utenrikstjenesten og delmål for de ulike regionene, legger man opp til en mulighet for å også vurdere om utenriksstasjonene også skal innrettes mot spesifikke delmål (operasjonalisert til «landmål» el.). En mulighet vi har diskutert med flere utenriksstasjoner er å innføre nye «planperioder» for stasjonene i forbindelse med stasjonssjefsbytte. Det vil si at påtroppende stasjonssjef, i samråd med overordnet avdeling og sittende stasjonssjef og ansatte ved stasjonen, utarbeider mål for den neste 4-5 årsperioden for stasjonen hun eller han skal overta (**tiltak 3.2d**).¹² Dette er et forslag som vi har fått god respons på. Hovedpoenget er å legge opp til en jevnlig «totalvurdering» av den enkelte stasjon, noe som skaper en dynamikk hvor ressursprioritering skjer basert på lengre perioder og overordnede mål istedenfor på oppdukkende behov, som vi ser tendenser til i dag. For at tiltaket skal lykkes, fordres det at prosessen benyttes til også å nedprioritere.

Tiltaket trenger ikke nødvendigvis å knyttes til stasjonssjefsbytte. En potensiell fare ved å knytte det til enkeltpersoner er at deres tidligere erfaringer og interesser kan i for stor grad påvirke retningen en stasjon skal ta. Mekanismene ved å involvere avdelingen,

¹² Det er her forutsatt at avdelingssjefen allerede har vurdert at stasjonen er nødvendig for å nå målene i regionen.

stasjonen og andre i denne prosessen gjør imidlertid at sannsynligheten for at en stasjon endrer retning dramatisk er derfor minimale. Den viktigste fordel, mener vi, er at den kan bidra til å øke eierskap og å ansvarliggjøre stasjonssjefene (og de ansatte som er involvert i prosessen) i større grad. Sammen med økt myndighet (kapittel 4.4) mener vi at det vil kunne gi bedre effekt. En annen fordel ved å knytte det sammen, er at ca. 20-25 prosent av stasjonssjefene byttes ut hvert år, og man får dermed en naturlig fordeling av disse prosessene, fremfor å gjøre en totalvurdering av alle samme år. En slik fordeling kan man selvfølgelig skape uten at det knyttes til stasjonssjefbyttene, men da mister man eierskaps- og ansvarliggjøringen som vi mener er fordelaktig.

Merk at det fortsatt er nødvendig å gå gjennom aktiviteter, rapportering osv. årlig/halvårlig selv om målene er mer langsiktige. Det kan også vurderes om statusoppdatering og målevalueringer bør innføres oftere, jf. drøftingene om å ha strategier med en viss varighet.

3.2.3 Oppsummering og anbefalinger

For å etablere en mer samlet strategi med en tydeligere retning for utenriktjenesten anbefaler vi altså at utenriktjenesten bør gjennomføre følgende overordnede tiltak: **3.2: Etablere porteføljestyrimodell med felles mål for utenriktjenesten og målhierarki**, herunder:

- Tiltak 3.2a: Formulere hovedmål for utenriktjenesten
- Tiltak 3.2b: Innføre en porteføljestruktur for regionale delmålsansvar som understøtter hovedmålene
- Tiltak 3.2c: Tydeliggjøre interne virksomhetsutviklingsmål og -strategier som understøtter utenriktjenestens eksterne mål
- Tiltak 3.2d: Innføre mer langsiktige mål for stasjonene i forbindelse med stasjonssjefbytte

Overordnet tiltak	3.2: Etablere porteføljestyrimodell med felles mål for utenriktjenesten og målhierarki
Økonomisk baseline	Ikke anslått
Hvilket designprinsipp(er) er styrende	<ul style="list-style-type: none"> • Tydelig retning • Økt gjennomføringsevne • Faglig utfordrende • Innsiktsdrevne prioriteringer
Forventede økonomiske gevinster	Ingen direkte økonomiske gevinster.
Trefferikhet i gevinstberegning	-
Forventede kvalitetsgevinster	<ul style="list-style-type: none"> • Økt styringsevne • Enklere å fatte beslutninger og prioritere • Økt langsiktighet og mer stabile rammer for utenriktjenesten • Tydeligere sammenheng mellom utenriktjenestens virksomhet og øvrig internasjonalt arbeid i andre dep. • Økt formåleffektivitet
Investerings- eller omstillingskostnader	Ingen
Tidsestimat for gevinstuttak	Gitt at forutsetningene er oppfylt kan tiltakene gjennomføres med en gang.
Forutsetninger og avhengigheter	Tiltakene har avhengigheter til de øvrige anbefalingene knyttet til styring, spesielt overordnet tiltak 4.1.
Risiko- og konsekvensbeskrivelse	Ingen vesentlige risikoer.
Interessenter/berørte aktører	Utenriktjenesten Andre departementer Regjering/Storting

3.3 Etablere bedre styringssystemer og øke tilgjengelig styringsinformasjon

Virksomhetsstyring omhandler de aktivitetene virksomheten utfører for å styre gjennomføringen av strategien på en best mulig måte, herunder å fastsette mål, prioritere, planlegge og budsjettere ressurser og følge opp og rapportere resultater og ressursbruk. For å gjøre dette er en virksomhet avhengig av å ha gode styringssystemer som gir tilgang på god styringsinformasjon. Økonomi- og virksomhetsstyring er summen av de planleggings- og oppfølgingsprosessene og de verktøy og metoder en virksomhet bruker for å omforme samfunnsoppdraget til resultater for brukere og samfunn. God økonomi- og virksomhetsstyring handler om å få "mer ut av mindre", og for utenriktjenesten og alle statlige virksomheter er dette viktig for å skape tillit til at skattepengene blir brukt mest mulig effektivt.

3.3.1 Utfordringsbilde og bakgrunn

Målet med gode styringssystemer er å forenkle prioritering og øke evnen til å gjøre aktive, gode valg. Det er flere faktorer som bidrar til god økonomi- og virksomhetsstyring, blant annet:

- Et tydelig definert styringsbehov. Dette innebærer blant annet at virksomhetens innsatsfaktorer er strukturert på samme måte som de aktivitetene og tjenestene virksomheten leverer gjennom sitt samfunnsoppdrag. Når virksomhetens mål er koblet til virksomhetens leveranser og de økonomiske dataene er strukturert på samme måte vil det også være mulig å anslå hva det koster å oppnå noe.
- En felles standardisert økonomimodell som benyttes på en lik måte på tvers av virksomheten. En standardisert økonomimodell vil sikre at den økonomiske styringsinformasjonen understøtter styringsbehovet.
- Styringsparametere koblet med økonomiske parametere. Dette for å vise sammenhengen mellom virksomhetens ikke-finansielle styringsinformasjon (se delkapittel 3.3) og finansielle tall.
- God utnyttelse av digitale verktøy, eksempelvis bestilling-til-betalingssystem, datavarehus, budsjett- og prognoseverktøy med scenariefunksjonalitet, rapporteringsverktøy og dashboard-løsninger som viser nøkkeltall, trender og utvikling, mv.
- Riktig kompetanse i økonomifunksjonen og godt samspill mellom fagmiljøene og økonomifunksjonen.
- God økonomikompetanse blant ledere og toppledere for å anvende økonomisk styringsinformasjon.
- Kapasitet og tid til å utføre relevante analyser.

Vi har så langt ikke gjort en grundig vurdering av utenriktjenestens økonomi- og virksomhetsstyringssystemer, men ingen av våre foreløpige funn tilsier at det i dagens styringssystem benyttes en standardisert økonomimodell som er tilpasset med VP-en på den måten som beskrives her. Videre har utenriktjenesten bygget opp en økonomisk styringsmodell hvor UD og hver enkelt av de 101 stasjonene behandles som separate regnskaper med egne hovedbøker (sitt eget firma i Unit4 ERP-system), og som innrapporteres til UD månedlig for sammenstilling før det foretas en samlet regnskapsinnsending til DFØ for hele utenriktjenesten. I en slik modell er det ikke bare økt fare for feil, men det er også vanskelig å sikre at ting føres på en standardisert og lik måte. I tillegg mener vi at en slik løsning også er til hinder for enkel tilgang på god økonomisk styringsinformasjon på tvers av hele utenriktjenesten.

Utenriktjenesten har videre ingen definerte styringsparametere («KPI-er»). I virksomhetsplanene ligger det noen nøkkeltall på konsulær- og utlendingsfeltet, men disse er ikke koblet til økonomiske styringsdata. Virksomhetsplanprosessen er teknisk sett en god og brukbar løsning, men vi ser på økonomifeltet at prosessene er preget av svært manuelle oppgaver (blant annet regneark som sendes og i enkelte tilfeller scannes og sendes). Det har vært utarbeidet noen dashboard-løsninger basert på virksomhetsplanene og tjenester levert på det konsulære fagfeltet, men ingen av disse er koblet til økonomidata, personalsystem eller andre systemer. Dette gjør at disse systemene ikke helt er hva det siktes til her.

Vi har ikke gjort en vurdering av kompetansen i de enkelte miljøene eller lederne. Det er imidlertid klart at godt samspill mellom fagmiljøer og økonomifunksjon som det vises til i beskrivelsen ovenfor, ikke er lagt opp rundt en «notatkultur» hvor omprioriteringer og ressursforespørsler på både makro- og mikronivå i stor grad foregår gjennom utarbeidelse og sending av notater og skjemaer mellom KR-avdelingen og fagavdelingene og stasjonene. Heller bør samspillet være en integrert del av strategisk og operativ ledelse, hvor personer med økonomikompetanse bidrar med innspill direkte i beslutningsprosessene og diskusjonene.

Det er heller ingen form for analyseenhet eller dedikerte analyseressurser, slik som vi ser i enkelte andre utenriksdepartementer og offentlige virksomheter.

Utenriktjenestens økonomi- og regnskapsmodell

En første forutsetning for et godt styringssystem er å ha en god oversikt over hvordan ressurser fordeles (økonomimodell). Den andre forutsetningen for et godt styringssystem dreier seg om å ha god oversikt over virksomhetens mål og hvordan virksomheten ligger an for nå disse målene. I en god økonomimodell har man oversikt over hvilken type kostnad det er, hvem som eier kostnaden, hvor midlene kommer fra (i statsbudsjettet), hva kostnaden er brukt til og når kostnaden påløper. Med disse fem datapunktene har man en god oversikt over hvordan ressursene brukes i virksomheten. Sammenhengen er illustrert mot DFØs mål- og resultatkjede i Figur 10.

Det grunnleggende regnskapsprinsippet for alle statlige virksomheter og departementer som har en bruttobudsjettert innretning er kontantprinsippet. Bruttobudsjetterte virksomheter kan i tillegg velge å føre sitt virksomhetsregnskap etter de statlige regnskapsstandardene (SRS). SRS er ikke obligatorisk, men stadig flere virksomheter har valgt å innføre SRS. Ifølge DFØ er «formålet med periodisert regnskap i statlige virksomheter å legge til rette for et bedre informasjonsgrunnlag for styringen i og av statlige virksomheter, slik at ressursbruken kan bli mer kostnadseffektiv». SRS «legger til rette for effektiv ressursbruk ved å gi kjennskap til

kostnader som virksomheten kan koble til informasjon om ulike aktiviteter, tjenester og effekter. Standardene gir også grunnlag for å fremskaffe sammenlignbar kostnadsinformasjon og en bedre oversikt over virksomhetens eiendeler og gjeld.» [9]

UD har, i likhet med de fleste andre departementer, valgt å føre sitt regnskap kun etter kontantprinsippet. Virksomheter som ikke har innført SRS vil ikke ha tilgang til informasjon om «når» kostnaden påløper. Som virksomhet skiller utenriktjenesten seg betydelig fra de fleste andre departementene både med tanke på kompleksitet i styring, oppgavemangfold og driftsbudsjettets størrelse, og det kan etter vår vurdering være mer hensiktsmessig å sammenligne utenriktjenesten med en større statlig virksomhet i dette tilfellet.



Figur 10: Kobling av informasjon fra økonomimodell mot DFØs mål- og resultatkjede.

«Hvem»-elementet sier normalt noe om hvem som eier utgiften. Vi har i løpet av vårt arbeid også hatt vanskeligheter med å knytte ulike utgifter til «Hvem»-elementet. Dette gjelder for eksempel på en del utgifter som betales sentralt, eksempelvis en husleie- og en del av driftsutgiftene knyttet til eiendommer eid av Statsbygg. Årsaken er at dette styres og betales av seksjon for eiendomsforvaltning i UD, og ikke av stasjonen, som det gjøres i de tilfeller hvor eiendommen er leid privat. Vi har gjennom god hjelp fra økonomiseksjonen og seksjon for eiendomsforvaltning fått klarhet i utgiftene, men det viser likevel at de i enkelte tilfeller ikke er så lett tilgjengelig som de burde være.

Hovedutfordringen i UD's økonomimodell er imidlertid at den ikke inneholder noen god oversikt over hva utgiftene brukes til. Det finnes i dag ingen måte å koble utgifter til de ulike aktivitetene. For utenriktjenesten, hvor ca. 60 prosent av de totale driftsutgiftene er knyttet til lønns- og personaldata, betyr dette at det ikke foreligger en god oversikt over hva ressursene brukes til. Til sammenligning vil man i virksomheter hvor det foretas henføring av lønnsutgifter til arbeidsoppgaver, prosjekter osv. kunne ha en fullstendig oversikt over hva de enkelte aktivitetene eller tjenestene koster. Siden det i dag gjøres timeføring i UD, vil man trolig kunne koble disse til aktiviteter, men for utsendte er det i dag ikke mulig. Man skal naturligvis være forsiktig med å pålegge de utsendte enda flere administrative oppgaver, og det kan være man kan finne andre løsninger for å gjøre dette på en god nok måte. Eksempelvis kan stillinger defineres tydeligere opp mot ulike oppgaver, slik at det sjablongmessig kan anslås utgifter knyttet til aktiviteter og tjenester. Utenriktjenesten har startet med dette gjennom virksomhetsplanprosessen. Våre funn i områdegjennomgangen viser imidlertid at tallgrunnlaget er mangelfullt. Vi er også usikre på hvor god nytteverdi den valgte inndelingen har for styringen. Eksempelvis er omtrent halvparten av de utsendte årsverkene i 2020 kategorisert som «Politikk», og ca. 55 prosent av de lokalt ansatte kategorisert som «Admin» eller «Fellestjenester». Dette er likevel et godt tiltak som bør videreutvikles.

Måling av bruker- og samfunns-effekter og formulering av mål

Den andre delen av styringssystemer dreier som om å ha oversikt og kontroll på hva man oppnår med de ressursene man setter inn. Dette hører tett sammen med diskusjonen om å etablere mål og delmål, som beskrevet i kapittel 3.2.

I dagens virksomhetsstyringsplan definerer avdelingene og stasjonene sine strategiske mål. Disse målformuleringene er ofte svært vagt definert og generelle i sin beskrivelse.¹³ En fordel med dette er at det gir stor frihetsgrad til å arbeide med et bredt spekter av oppgaver, der stasjonssjefen eller avdelingssjefen mener det er viktig. Ulempen er imidlertid at målet og prosessen, fra et styringsperspektiv, gir lite verdi. Eksempelvis har de aller fleste stasjoner et mål om «å styrke de bilaterale relasjonene» til vertslandet. Av hvilken hensikt? Her mener vi det bør være en bakenforliggende norsk interesse i landet eller regionen som er målet, og at gode bilaterale relasjoner er et virkemiddel for å nå det. Et lignende eksempel som går igjen, er «Norge får gjennomslag for sentrale norske interesser». Med unntak av to mål ved to stasjoner har vi heller ikke funnet noen mål som har definert når målet skal være oppnådd.¹⁴ Å sette mål og prioriteringer handler om å ta risiko og om å lede. Dagens målformuleringer bærer preg av at ingen i særlig grad tar denne ledelsen.

En annen utfordring med målformuleringene slik som de er i dag er at måloppnåelse i stor grad kun kan vurderes kvalitativt. Denne informasjonen kan være nyttig for de som sitter på deskene og følger opp stasjonen hjemmefra, men forhåpentlig er disse personene allerede klar over det som kommer frem i disse resultatrapporteringene. Kvalitative beskrivelser er også lite egnet til å bli integrert i et slikt styringssystem som vi her beskriver, men de kan være et godt supplement.

Ikke alle mål kan måles¹⁵, men med litt arbeid kan man klare å formulere gode måleparametere for de aller fleste mål. Noen eksempler er ambassaden i Kampala sitt strategiske mål om å sørge for «Mer, billigere og renere strøm til befolkningen» (antall grønne kraftanlegg bygget, andel av befolkningen som har strøm, km kraftledning bygget, andel grønn megawatt av total produksjon osv.), eller ambassaden i Mexicos mål om «Økt norsk næringslivsengasjement i Mexico og Mellom-Amerika» (antall norske virksomheter etablert i Mexico, antall ansatte i norske virksomheter i Mexico, handelsbalanse mellom Norge og Mexico osv.).

For mål som ikke er målbare, kan det likevel utformes kvalitative kriterier som kan være med på å indikere hvorvidt et mål er oppfylt eller ikke. Det danske Udenrigsministeriet (UM) utformer i sin årlige overordnede virksomhetsplan strategiske prioriteringer (tilsvarende mål) basert på lovpålagte føringer, prioriteringer, strategier mv. I 2020 hadde UM 22 slike mål med til sammen 105 suksesskriterier.¹⁶ I evalueringene vurderes hvert enkelt kriterium og klassifiseres som «ikke oppfylt», «delvis oppfylt» eller «oppfylt». Et mål er oppnådd når samtlige suksesskriterier relatert til målet er oppfylt. Danskenes målrapporteringssystem kan være til inspirasjon.

Vi ser heller ikke at det gjennomføres noen form for systematisk innhenting av tilbakemeldinger knyttet til utenriktjenesten, med unntak av antall besøkende på nettsidene. Som ansvarlig for støtte til borgere og næringsliv i utlandet er deres tilbakemeldinger de beste måleparameterne på om man når målene som settes innen konsulære tjenester eller støtte til næringslivet. Som hele Norges utenriktjeneste er departementenes og sentrale aktørers vurdering av tjenesten essensiell styringsinformasjon.

Det skal til slutt legges til at bistandsområdet skiller seg i stor grad fra disse mer generelle betraktningene om fokus på mål, resultater og måloppnåelse. På dette feltet er arbeidet mye mer systematisert, og Norad utarbeider og tilgjengeliggjør jevnlig resultat- og evalueringsrapporter.

3.3.2 Mulige forbedringstiltak

Virksomhetsplanprosessen er et godt steg i riktig retning mot å få på plass både intern styringsinformasjon og til en viss grad måle måloppnåelse. Sammenlignet med andre statlige virksomheter vi kjenner til, mener vi likevel at utenriktjenesten i for liten grad har fokus på å samle inn og benytte styringsinformasjon.

Forenkling av økonomifunksjon og bedre økonomisk styringsinformasjon

Dagens styringsinformasjon og -systemer knyttet til finansielle data oppleves generelt som umodent. Det er mange manuelle prosesser, manglende standardisering og økonomi- og regnskapsfunksjonen i tjenesten som helhet er svært fragmentert. Det er ikke sannsynlig at kostnads- og formålseffektiv drift av utenriktjenesten kan ivaretas uten en betydelig oppgradering og omlegging av disse systemene (**tiltak 3.3a**). Ved å innføre en ny felles og tilpasset økonomimodell (**tiltak 3.3b**), mener vi utenriktjenesten, vil være i stand til å få bedre oversikt over utgiftene og etablere en bedre sammenheng med den øvrige virksomhetsstyringen. En slik prosess bør ta sikte på å samtidig forenkle hele regnskaps- og økonomifunksjonen, slik at fokus dreies fra regnskapsføring til økonomistyring.

¹³ Det finnes flere rammeverk og metoder for å utarbeide gode mål, eksempelvis «SMART».

¹⁴ FN-delegasjonene i New York og Geneve som begge hadde som mål å få nok støtte til å få Norge valgt inn i sikkerhetsrådet.

¹⁵ Heller ikke alle mål bør måles. Begge eksemplene ovenfor er nok på kanten til å være for detaljerte til at det er lurt å benytte dem som måleparametere i et sentralt styringssystem. Vanligvis knytter man måleparametere til mer overordnede mål. [93]

¹⁶ Se Årsrapport for 2020 <https://um.dk/~media/um/danish-site/documents/om-os/organisation/udenrigsministeriets%20Orsrapport%202020.pdf>.

Vi anbefaler videre at ny det legges til rette for at de nye regnskapsløsningene og økonomimodellen kan driftes på DFØ sine fellestjenester. Dette vil gi anledning for å realisere økonomiske gevinster. Gevinstpotensial har foreløpig ikke blitt anslått.

DFØ hadde for noen år siden et eget prosjekt som het «SRS - økt nytte, reduserte kostnader», som Deloitte deltok i. En viktig konklusjon i dette arbeidet var at fravær av bruk av økonomisk styringsinformasjon som helhet var en større utfordring enn fravær av periodisert regnskap. Vi anbefaler derfor at man som første steg sikrer en regnskapsinnretning og økonomimodell som legger til rette for gode økonomiske styringsdata. Når dette er på plass opplever vi at det fleste virksomheter også ser behovet for å innføre periodisert regnskap for å få tilgang på mer presis kostnadsinformasjon.

Vi ser at det for bruttobudsjetterte virksomheter som er relativt umodne på økonomistyring kan være utfordrende å budsjettere og styre etter to prinsipper, særlig dersom virksomheten ikke har god systemstøtte for dette. Virksomheter som benytter DFØs lønns- og regnskapstjenester eller som har utviklet egne tilpassede automatiserte løsninger tilpasset to prinsipper vil oppleve innføring og bruk av SRS som mindre ressurskrevende enn de som ikke har slik støtte. Vi mener utenriktjenestens investeringsandel, overtidbruk, husleie, innbetalinger (gebyrer, refusjoner mm.) tilsier at det også bør vurderes overgang til SRS for å få bedre henføring av kostnader og utgifter til aktiviteter (**tiltak 3.3c**). Dette kan gjøres i sammenheng med tiltak 3.3a eller i etterkant.

Etablering av ny økonomimodell og sentralisering av regnskapsfunksjonen bør sees i sammenheng med de øvrige anbefalingene knyttet til styring. Effektiv og vellykket prosjektgjennomføring krever en tydelig retning og tydelig sammenheng fra så tidlig som mulig i prosessen mellom økonomi og mål og resultater. Prosjektet krever sannsynligvis innleie av eksternt kompetanse. Basert på Deloitte's erfaring med lignende prosesser anslås det at slike prosesser tar 1-3 år avhengig av allerede etablerte systemer, kompleksitet og gjennomføringsevne.

Måling av resultater og måloppnåelse

Dagens virksomhetsplanprosess bør bygges videre på. Utenriktjenesten har etablert en god prosess og et godt teknisk utgangspunkt for dette. En viktig forutsetning for å lykkes med å utarbeide et enda bedre system er at det etableres overordnede mål. En videreutvikling eller innføring av enda bedre systemer for mål- og resultatstyring (**tiltak 3.3d**) vil legge til rette for god strategisk og operasjonell virksomhetsstyring.

Dagens målformuleringer, både på stasjons- og avdelingsnivå, gir altfor stor frihetsgrad og understøtter ikke styring eller ledelse i særlig stor grad. Det bør derfor arbeides med å utarbeide tydeligere og mer konkrete mål, både med hensyn til interne og eksterne virksomhetsmål (**tiltak 3.3e**).

Analyseenhet

Etablering av gode styringssystemer gir i seg selv liten verdi hvis de ikke utnyttes på en riktig og god måte. Det krever høy spesialistkompetanse å etablere gode sammenstillinger og analyser av økonomisk og virksomhetsspesifikk styringsinformasjon. På sikt bør det vurderes om utenriktjenesten bør etablere en slik enhet.

3.3.3 Oppsummering og anbefalinger

Utenriktjenesten har i dag ikke styringssystemer eller -mekanismer for å sikre effektiv drift. Tjenesten bør derfor **Etablere bedre styringssystemer og øke tilgjengelig styringsinformasjon (overordnet tiltak 3.3)**, herunder:

- **Tiltak 3.3a:** Sentralisere regnskapsfunksjonene i utenriktjenesten
- **Tiltak 3.3b:** Etablere ny økonomimodell for økt oversikt over finansiell styringsinformasjon
- **Tiltak 3.3c:** Vurdere å føre regnskap i henhold til de statlige regnskapsstandardene (SRS)
- **Tiltak 3.3d:** Videreutvikle mål- og resultatstyringssystemer
- **Tiltak 3.3e:** Utarbeide mer konkrete og tydeligere mål med økt andel målbare mål

Overordnet tiltak	3.3: Etablere bedre styringssystemer og øke tilgjengelig styringsinformasjon
Økonomisk baseline	Ikke anslått
Hvilket designprinsipp(er) er styrende	<ul style="list-style-type: none"> • Innsiktsdrevne prioriteringer • Bruker- og samfunnsorientert • Tydelig retning • Økt gjennomføringsevne • Faglig utfordrende

Forventede økonomiske gevinster	Ikke anslått, men en mer hensiktsmessig økonomimodell og organisering av regnskapsfunksjonen vil legge grunnlaget for redusert behov for regnskapsmedarbeidere på utenriksstasjonene, mindre manuelle prosesser mv. Bruk av fellestjenester fra DFØ vil også ha økonomiske gevinster.
Treffsikkerheten i beregning av gevinst	-
Forventet kvalitetsgevinst	Det kan forventes store kvalitetsgevinster, herunder <ul style="list-style-type: none"> • Økt styringsevne • Mer effektiv ressursbruk • Enklere og mer effektiv virksomhetsstyring
Investerings- eller omstillingskostnader	Ja, tiltaket krever investering av nye systemer og innleie av ekstern kompetanse. Kostnader er foreløpig ikke anslått.
Tidsestimat for gevinstuttak	1-3 år fra prosjektstart.
Forutsetninger og avhengigheter	Tiltakene har store avhengigheter til øvrige anbefalinger knyttet til utenriktjenestens overordnede mål og endring av styring.
Risiko- og konsekvensbeskrivelse	Det overordnede tiltaket er omfattende, og fordrer god endringsledelse og høy gjennomføringsevne.
Interesser/berørte aktører	Økonomiseksjon Regnskapsfunksjoner ved stasjonene Departementsledelse

3.4 Øke åpenhet om virksomheten og synliggjøre merverdi av utenriktjenesten

3.4.1 Utfordringsbilde og bakgrunn

Utenriktjenester omtales i mange land som «lukkede sfærer» og det virker som om flere land har forsøkt å bøte på dette gjennom å være mer åpne om sin virksomhet. Åpenhet forstås her som noe mer enn å etterleve lovpålagte krav til offentlighet og saksinnsyn. Økt åpenhet i form av tilgjengeliggjøring og samlede beskrivelser av virksomhetens arbeid og resultater kan virke demokratiserende og gi økt legitimitet. I forbindelse med arbeidet med områdegjennomgangen har vi blitt klar over at flere andre lands utenriktjenester 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. Danmarks har tidligere blitt nevnt, men dette gjelder også flere land, eksempelvis UK¹⁷, Australia¹⁸ og New Zealand¹⁹. Enkelte land utarbeider også offentlig tilgjengelige regnskap eller beskrivelser på en måte som gjør det mulig å få et inntrykk av hva de ulike aktivitetene og tjenestene de utfører koster (f.eks. Danmark). Dette er også omtalt i kartleggingsrapporten.

Med unntak av UD-rapportering gjennom budsjettprosessen og meldinger til Stortinget er det få kilder til slik sammenfattet informasjon om norsk utenriktjeneste, og eksemplene fra andre land står klart i kontrast til den norske utenriktjenesten. Driftskostnadene knyttet til utenriktjenesten er på over 4 milliarder kroner, og prinsippene om åpenhet, gjennomsiktighet, styrket informasjons- og ytringsfrihet, demokratisk deltakelse, rettsikkerhet til den enkelte og tilliten til det offentlige og kontroll fra allmennheten burde derfor stå sterkere i utenriktjenestens utadrettede aktiviteter hjemme i Norge.

Gjennom Open Government Partnership (OGP) skal regjeringen bidra til en mer åpen, inkluderende og ansvarlig forvaltning i Norge. Selv om finansiell informasjon om Utenriksdepartementet er godt tilgjengeliggjort på Statsregnskapets nettsider, gir dette et begrenset bilde av departementets virksomhet og resultater.²⁰ På bistandsfeltet og med eksempelvis Regnskogsinitiativet er det etablert en god praksis om slik åpenhet gjennom Norad,²¹ men dette gjør seg i mindre grad gjeldende utenfor det utviklingspolitiske feltet.

Det kommer iblant artikler i media rundt utenriktjenestens interne virksomhet, men flere av disse har negativ vinkling, eksempelvis saker om eiendomskostnader eller resultater fra medarbeiderundersøkelser. Det er fint at disse sakene kommer frem, men det er synd at slike saker og reiseråd skal prege den allmenne oppfattelsen av utenriktjenestens virksomhet.

3.4.2 Mulige forbedringstiltak

Anbefalingene knyttet til styring i denne rapporten vil sette utenriktjenesten i stand til å gi en mye bedre oversikt over ressursbruk og resultater, både med hensyn til fremme av norske interesser, tjenester og støtte til norske borgere og næringsliv, og hvilken

¹⁷ https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/903479/FCO1413_FCO_Annual_Report_2019.pdf

¹⁸ <https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/dfat-annual-report-2019-20.pdf>

¹⁹ <https://www.mfat.govt.nz/assets/About-us-Corporate/MFAT-corporate-publications/MFAT-Annual-Report-2020/MFAT-Annual-Report-2019-20.pdf>

²⁰ Statsregnskapet, se <https://statsregnskapet.dfo.no/>:

²¹ Regnskogsinitiativet: <https://www.norad.no/tema/klima-miljo-og-naturressurser/klima--og-skoginitiativet/>

merverdi de tilfører andre departementers ansvarsområder. Som regjeringen fremhever på sine OGP-sider, styrker åpenhet demokratiet gjennom påvirkningsmuligheter og kunnskap om hva som skjer i offentlig sektor, åpenhet gir bedre saksbehandling ved at saker blir belyst, åpenhet motvirker korrupsjon og bidrar til ansvarliggjøring.²² Utenriktjenesten tilfører en betydelig verdi og effekt for verdenssamfunnet, norsk næringsliv, norske borgere og andre deler av sentralforvaltningen. Derfor mener vi det tilfører merverdi om utenriktjenesten i mye større grad er åpne og transparente.

Vi anbefaler at UD nedsetter en gruppe med representasjon fra fagdepartementer og det sivile samfunn for å systematisere andre lands erfaringer og foreslå konkrete forbedringstiltak. Selv om utenriktjenesten som enhetsetat ikke er pliktig til å utarbeide årsrapporter, mener vi økt åpenhet gjennom for eksempel et slikt format vil bedre utenriktjenestens omdømme og øke utenforståendes innsikt i hva utenriktjenesten bidrar med (**tiltak 3.4a**).

Tiltaket kan med fordel også utformes som en forpliktelse i Norges toårige handlingsplaner under Open Government Partnership. Det vil forankre tiltaket med OGP-ansvarlig departement (KMD) som en del av regjeringens politikk for økt åpenhet og tilby en plattform for dialog med sivilsamfunnet gjennom OGP-rådet. Dette tiltaket – som på sikt vil bidra til mer åpenhet og dermed en tydeligere legitimering av departementets virksomhet – kan for eksempel gjennomføres med en dedikert nettside der departementets virksomhet og resultater vises gjennom nøkkeltall og narrativ beskrivelse av departementets arbeid med utenriks- og utviklingspolitikk (**tiltak 3.4b**).

3.4.3 Oppsummering og anbefalinger

Det er lite offentlighet rundt og lite synlighet av Utenriktjenestens virksomhet. Tjenesten bør derfor **Øke åpenhet om virksomheten og synliggjøre merverdi av utenriktjenesten (overordnet tiltak 3.4)**, herunder:

- **Tiltak 3.4a:** Utarbeide årsrapporter som synliggjør både interne og eksterne sider av virksomheten
- **Tiltak 3.4b:** Utarbeide forpliktelse til Norges femte OGP-handlingsplan om økt åpenhet og synliggjøring av hvordan departementet fremmer norske interesser

Overordnet tiltak	3.4: Øke åpenhet om virksomheten og synliggjøre merverdi av utenriktjenesten
Økonomisk baseline	Ikke relevant
Hvilket designprinsipp(er) er styrende	<ul style="list-style-type: none"> • Bruker- og samfunnsorientert
Forventede økonomiske gevinster	Ikke relevant
Trefferikheten i beregning av gevinst	-
Forventet kvalitetsgevinst	<ul style="list-style-type: none"> • Positivt omdømme • Økt engasjement rundt utenriktjenestens virksomhet • Bedre saksbehandling • Ansvarliggjøring
Investerings- eller omstillingskostnader	Ingen
Tidsestimat for gevinstuttak	Tiltaket bør kunne iverksettes umiddelbart .
Forutsetninger og avhengigheter	Ingen
Risiko- og konsekvensbeskrivelse	Ingen
Interesser/berørte aktører	OGP-rådet Sivilt samfunn KMD

²² "Åpenhet i forvaltningen," se <https://open.regjeringa.no/>

4 Organisering og arbeidsformer

Dette kapittelet omhandler ansvars- og rollefordelingene mellom utenriktjenesten og andre departementer, mellom UD hjemme og utenriksstasjonene, mellom ulike utenriksstasjoner og mellom de ulike avdelingene, seksjonene og enhetene i UD. Styringen av utenriktjenesten legger føringer for hvilke organisatoriske grep som kan tas, og enkelte av områdene som omtales i dette kapittelet har derfor tydelige koblinger til det som er omtalt i forrige kapittel. Organiseringen har også en tett kobling til hvordan de ansatte arbeider og den operative ledelsen av utenriktjenesten. Begge disse temaene er derfor også behandlet i dette kapittelet. Kapittelet bygger videre på ideer beskrevet i kapittel 2.2, hvor utenriktjenestens rolle i sentralforvaltningen og organisering av departementet og stasjonene ble diskutert, men hvor tiltakene er mer tilpasset dagens rammebetingelser.

Gitt internasjonaliseringen av andre departementers politikkområder vil det bli stadig viktigere å tydeliggjøre utenriktjenestens rolle overfor de øvrige fagdepartementene. Dette omfatter styring av utenriksstasjonene og ressursbruken i uteapparatet som ble beskrevet på et overordnet nivå i forrige kapittel. I tillegg dreier det seg om hvem som skal ha ansvar for løpende støtte til utenriksstasjonene, hvem som har koordineringsansvar på ulike områder, hvem som skal sørge for kontakt mellom private og offentlige aktører hjemme og utenriksstasjonene og ulike forvaltningsoppgaver. I dag mener vi det er tydelige overlapp på enkelte områder og svært utydelige grenseflater på andre. Dette gjelder spesielt mellom UD og de øvrige fagdepartementene.

Som beskrevet i kartleggingsrapporten finnes det to ytterpunkter i organiseringsprinsipper for utenriksdepartementer. Et ytterpunkt er å samle medarbeidere i fagmiljøer basert på regions- og landkompetanse. Alternativet er å samle basert på fagkompetanse (sikkerhetspolitikk, handel, bistand etc.). UD har i dag valgt en hybrid av disse, hvor avdelingene har både et geografisk og faglig ansvarsområde, som vi mener byr på noen utfordringer. Eksempelvis ser vi at det er behov for høy grad av koordinering og samarbeid på tvers av avdelingene (horisontal samhandling). Vi mener også at denne organiseringen på lengre sikt ikke er særlig levedyktig, da det blir vanskeligere og vanskeligere å opprettholde hensiktsmessige og effektive prosesser etter hvert som flere fagområder stadig blir viktigere i nye deler av verden. Det er for eksempel mye som tyder på at Norges handelsrelasjoner utenfor Europa vil bli viktigere og viktigere når nye bransjer og sektorer skal være med på å fylle «eksportgapet» som kommer av en nedtrapping i den fossile delen av energisektoren.

Mengden av de administrative oppgavene og størrelsen på de administrative støttefunksjonene er i dag stor. Om lag 270 personer i UD og ytterligere flere hundre utsendte og lokalt ansatte jobber i dag med administrative oppgaver knyttet til HR, økonomi, arkiv, IKT, osv. Det har vært relativt få store løft på dette området, og vi mener disse funksjonenes rolle må tydeliggjøres og fremheves som en viktig del av utenriktjenesten.

En viktig forutsetning for å få en mer effektiv organisasjon er at det sammen med tydeliggjøring av ansvar, også delegeres myndighet i mye større grad enn i dag. Vi opplever at mange beslutninger må treffes helt øverst i organisasjonen, noe som gir lite eierskapsfølelse og arbeidsglede til mellomlederne. Dette hemmer gjennomføringskraften.

Kapittelet beskriver følgende overordnede tiltak:

- **4.1: Tydeliggjøre roller og ansvar mellom utenriktjenesten og øvrig sentralforvaltning**
- **4.2: Tydeliggjøre Utenriksdepartementets kjernevirksomhet for å rendyrke rollen som hele Norges utenriktjeneste**
- **4.3: Samle utenriktjenestens støttefunksjoner**
- **4.4: Øke gjennomføringskraft og fleksibilitet gjennom midlertidige arbeidsgrupper og øke delegert myndighet**
- **4.5: Øke fokus på effektivitet og starte arbeid med systematisk, kontinuerlig forbedring**

Kapittelet bygger videre på drøftingene i kapittel 2.2.

4.1 Tydeliggjøre roller og ansvar mellom utenriktjenesten og øvrig sentralforvaltning

Organisering handler på det helt overordnede nivået om hvordan utenriktjenesten er innrettet mot den øvrige sentralforvaltningen. Som beskrevet i kartleggingsrapporten har den internasjonale dimensjonen fått økt betydning på nær sagt alle samfunnsområder. I områdegjennomgangens kartleggingsrapport anslås det at det er mellom 400-900 årsverk i de øvrige departementene som utfører arbeidsoppgaver som er direkte internasjonalt rettet eller som krever en form for oppfølging internasjonalt. Den øvrige sentralforvaltningen og flere av deres underliggende etater har vesentlig større berøringsflater mot utlandet og mot utenriktjenesten enn tidligere. Mange departementer og underliggende organer har et omfattende og systematisk samarbeid med utenriksstasjonene og UD.

Utgangspunktet for våre drøftinger i dette delkapittelet er at utenriktjenesten er hele sentralforvaltningens utenriktjeneste, og at fagdepartementene i større grad skal være mer involvert i å bestemme hvilke mål og linjer de enkelte utenriksstasjonene skal jobbe mot (se bl.a. kapittel 3.1 og 3.2 og formålet som ligger til grunn for hovedinnretning 2). Den foreslåtte styringsstrukturen skal sikre tydeligere prioritering, og dermed gi mer tydelighet og bedre forutsetninger for effektiv arbeidsdeling og samhandling mellom utenriksstasjonene og den øvrige sentralforvaltningen. Hovedtema i dette delkapittelet er ansvarsdelingen hjemme mellom UD og den øvrige sentralforvaltningen, hovedsakelig de øvrige departementene.

4.1.1 Utfordringsbilde og bakgrunn

I dag ser vi at rolle- og ansvarsdelingene mellom UD og øvrige departementer varierer avhengig av hvilket saksfelt det dreier seg om. Dette byr på utfordringer flere steder. For utenriksstasjonene er det i noen tilfeller uklart om de skal forholde seg til et fagmiljø i UD eller internasjonal seksjon eller andre mulige kontaktpunkter i departementet som eier saksfeltet. For fagdepartementene og de aktuelle fagmiljøene/-seksjonene i UD kan det oppstå friksjon og uenigheter i ansvarsforhold, noe som i enkelte tilfeller fører til at det tar lengre tid å fatte beslutninger og gi styringssignaler til utenriksstasjonene. Det har også vært eksempler på at signaler blir gitt fra UD som ikke er i tråd med prioriteringer fra fagdepartementet som har sektoransvaret. I tillegg kan dagens ansvarsdeling gi utfordringer hos næringslivsaktører, bedrifter og andre organisasjoner når det gjelder hvem de skal forholde seg til. Kompleksiteten i det næringsrettede virkemiddelapparatet har blant annet blitt påpekt i to tidligere områdegjennomganger de siste tre årene.

I det følgende beskrives vanlige argumenter som brukes for at UD trenger egen fagkompetanse på områder hvor sektoransvaret, og dermed fagkompetanse, finnes andre steder i sentralforvaltningen.

Utenriktjenestens koordinerende rolle

Som kartleggingsrapporten viste, har flere departement utviklet sitt internasjonale engasjement og opprettet egne internasjonale avdelinger. Selv om det er utenriksministeren som har ansvaret for norsk utenrikspolitikk, har andre statsråder ansvar for fagområder som i stor grad har en internasjonal dimensjon. Med globalisering og internasjonalisering er det naturlig at innenrikspolitiske prosesser avstedkommer behov for å koordinere rapportering overfor internasjonale organisasjoner. Utenriksdepartementet har like fullt en viktig rolle for å tilrettelegge og koordinere. I prinsippet kan man tenke seg koordinering på tre nivåer: mellom departementer, mellom departementet og direktorater, tilskuddsmottakere osv., og intern koordinering i Utenriksdepartementet. Det siste nivået vil ikke diskuteres her, men tas opp senere i rapporten.

Et avgjørende punkt er om koordineringsbehov kommer som følge av et felts løpende utvikling (altså informasjonsutveksling, samhandling) eller om koordineringen skyldes uklar ansvarsfordeling.

En koordinerende instans kan aldri konkurrere med en faginstans om dybdekunnskap. Kompleksiteten blir for høy, og tiden som UD kan stille til rådighet for knapp. Det den koordinerende instansen kan gjøre, er å ha nok kompetanse til å bidra i samtale, til å bestille notater og, kanskje viktigst, til å komme i inngrep med fagdepartementet på en slik måte at den kan få fagdepartementet til å se at det finnes utenrikspolitiske prosesser utenfor deres egne område som er direkte relevant for dem. Som det heter i tysk UD: Kompliserte oppgaver er fagdepartementenes domene, mens komplekse saker er UD's domene.

Hvor mye fagkunnskap må UD ha for å kunne interagere med et fagdepartement på en adekvat måte? Kulturarrangementer i utlandet vil her kunne tjene som eksempel. Det er et åpenbart behov for at UD er inne i bildet hvis ikke arrangementet skal forbli et internt kulturlivsarrangement, men fyller en bredere misjon. En kunstutstilling som ikke får oppmerksomhet utenfor kulturfeltet og som ikke kan brukes som kulisse for eller døråpner til noe utenfor seg selv, er utenrikspolitisk sett bortkastet. Når diplomatiske relasjoner går i stå, er det mest nærliggende utenrikspolitiske virkemidlet å tenke på kulturutveksling, fordi det er konkret og ikke åpenbart politisk. Å få til et kultursamarbeid som skal bryte isen, vil ofte kreve et bredere kulturelt oversettelsesarbeid som et fagdepartement ikke vil kunne håndtere, og som forutsetter diplomatfaglig kompetanse. Om kulturfaglig arbeid skal kunne benyttes som utenrikspolitisk virkemiddel generelt, kreves likefullt en viss allmennkunnskap, slik at UD's representanter kan kommunisere med involverte nordmenn og kunstnere og kulturbyråkrater i utlandet, men neppe dybdekunnskap.

Lignende resonnementer vil gjelde på andre felter, for eksempel hva angår samarbeid om infrastruktur, fiskerianliggende osv.

En ofte oversett problemstilling gjelder behovet for å anlegge et internasjonalt perspektiv på arbeid innen departementsfellesskapet. Det legges ofte til grunn at fagdepartementenes internasjonale avdelinger og en generelt mer utadskuende holdning blant byråkrater i fagdepartementene vil kunne sikre at Norges internasjonale forpliktelser og interesser blir ivaretatt. Det er ikke nødvendigvis tilfelle.

Det er altså fortsatt gode grunner til at UD skal opprettholde en viss kompetanse på fagdepartementers spesialområder, og spille en rolle i å koordinere komplekse saker. Utenriksdepartementet har tradisjonelt forsøkt å innta en portvokterrolle (*gatekeeper*). På et

eller annet punkt blir et saksfelts kompleksitet så høy at en slik rolle blir for endimensjonal. I en rekke land ser man følgelig en overgang i utenriksdepartementets selvforståelse fra å være portvokter til å være mer av en slags konfliktløser (slik dansk UD nå omtaler seg selv som en *boundary spanner*), altså en tilrettelegger i skytteltrafikk mellom andre deler av statsapparatet. Historisk innebærer dette at diplomater, i tillegg til å utøve sin ekspertise på informasjonsinnhenting, tilrettelegging og forhandling mellom stater, også gjør dette innen egen stat. Den stadig sterkere vektlegging norsk UD den siste tiden selv har tillagt uteapparatets karakter av å være hele statsapparatets uteapparat, peker i en lignende retning. En slik tenkning inviterer andre departementer inn i en medbestemmende rolle, der spørsmålet om hvordan uteapparatet skal utformes, i større grad blir et fellesanliggende for hele statsapparatet. UDs monopol på koordinering blir brutt. Dette reiser spørsmålet om hva man gjør når det oppstår konflikter departementene imellom. Så lenge UD har en gatekeeper-rolle, er det UD selv som kan bilegge slike konflikter. I en boundary spanner-situasjon, må det en annen instans inn. Den instansen kan i utgangspunktet bare være SMK, men gitt SMKs begrensede rolle i norsk sentralforvaltning er det vanskelig å tenke seg at SMK skal kunne ivareta denne oppgaven.

Styring av ressursinnsats og koordinering mot aktører i sektorene

Et annet argument for å ha egne fagmiljøer i UD på disse områdene er at disse miljøene har en viktig rolle i å gi innspill på prioriteringsbehov ved utenriksstasjonene. Det har kommet frem flere eksempler på at det gis styringssignaler fra UDs egne fagmiljøer som ikke sammenfaller helt med fagdepartementenes prioriteringer. Dette har ført til at det benyttes ressurser på å fremme norske interesser i områder hvor det aktuelle fagdepartementet i utgangspunktet ikke har særlig stor interesse. Slike initiativer, som enkelte ganger også er politisk initiert, kan føre til forpliktelser og ressursbehov fra både fagdepartementene og UD selv, som ikke nødvendigvis er i tråd med overordnede prioriteringer. Vi er kjent med at disse aktivitetene likevel gjøres, først og fremst fordi at Norge ikke skal stilles i forlegenhet overfor andre land. Denne problemstillingen vitner også om uklare prioriteringer og behovet for økt tydelighet i stasjonenes formål, som omtalt tidligere.

Vi mener også at dagens organisering fører til at ekstern kommunikasjon, for eksempel med næringsliv, kulturaktører eller andre organisasjoner, må foregå fra to hold. Det krever igjen koordinering mellom UD og fagdepartementene dersom de skal fremstå med et entydig budskap og for at det skal avklares hvem som er ansvarlig. Dette er ikke bare ineffektivt, men det gjør det også mer krevende for de eksterne aktørene å forholde seg til staten. Slik kontakt er mest vanlig og viktigst når disse aktørene trenger bistand fra staten. I slike tilfeller bør det være så enkelt og tydelig som mulig hvem de skal forholde seg til, og hvordan.

Forvaltningsoppgaver

Også når det gjelder enkelte forvaltningsoppgaver, ser vi overlapping mellom UD og øvrige sentralforvaltning. I kartleggingsrapporten beskriver vi blant annet tilskuddsordningene som finnes på kultur- og næringsfremme, hvor formålene er dels overlappende og i enkelte tilfeller slik at tildelingene går til de samme aktørene. Overlapp i forvaltningsoppgaver indikerer at det i enkelte tilfeller gjøres dobbeltarbeid og det vil derfor være kostnadseffektiverende å samle ansvaret for disse oppgavene til ett av miljøene. I enkelte tilfeller er vi også usikre på om koordineringen på områdene er god nok til at man får maksimal formålseffektivitet ut av den innsatsen som legges inn.

UD skiller seg også fra andre departementer ved at det er en stor del forvaltningsoppgaver generelt i departementet, mens de i andre departementer vanligvis er satt ut til underliggende enheter. En vanlig og viktig grunn til at dette ofte skjer hos etater og direktorater er at det sikrer armlengdes avstand fra politisk ledelse. Videre er det vanligvis få likhetstrekk mellom departementenes tradisjonelle oppgave knyttet til politikktutvikling og slike forvaltningsoppgaver. Utenriktjenesten skiller seg ut, siden den også ivaretar en rekke forvaltningsoppgaver utenriks. Vi er imidlertid skeptiske til at dette er en god nok grunn til å beholde mange forvaltningsoppgaver i departementet, særlig i de tilfeller hvor det allerede finnes andre aktører som er bedre egnet for å utføre disse oppgavene.

Spesialutsendinger

Et siste, men viktig punkt i diskusjonen rundt roller og ansvar mellom utenriktjenesten og øvrige deler av sentralforvaltningene, er spesialutsendingene. Som beskrevet i kartleggingsrapporten er fagdepartementene godt fornøyd med denne ordningen. Også hovedbudskapet i tilbakemeldingene fra utenriksstasjonene er at dette fungerer godt, men det er svært personavhengig. I utgangspunktet kan man se for seg at i de tilfeller der et fagspesifikt kompetansebehov krever en 100 prosent-stilling er bruk av spesialutsendinger en god løsning. Ved å anta en spesialutsending utfører oppgavene på en mer effektiv måte enn hva en UD-diplomat ville gjort, betyr det at spesialutsendingsordningen er en kostnadseffektiv og formålseffektiv ordning.

Resonnementet som fører til at dette er en effektiv ordning, baserer seg imidlertid på at man kontinuerlig har behov for en fulltids stiling. Selv om behovet skulle være noe under en 100 prosent stilling vil det trolig fortsatt være kostnads- og formålseffektivt. På et eller annet punkt må man imidlertid avgjøre hvorvidt ledig kapasitet blant UD-utsendinger kan benyttes for å fylle dette behovet. Alternativt må man benytte spesialutsendingen på andre oppgavefelt i stasjonenes oppgaveportefølje. Det er i det sistnevnte

alternativet at enkelte i UD hevder at det er personavhengig om dette er en realistisk løsning eller ikke. Flere av dem som har tatt opp har brukt ord som «manglende kompetanse» og «manglende robusthet». Fra vår side, tror vi nok også at det i enkelte tilfeller er like avhengig av lederens personlige egenskaper og tillit til «ikke-diplomater».

Problemstillingen er aktuell, og det er to sider av denne saken uten noen åpenbar fasit. Fra vår side, er et naturlig første steg å få bedre oversikt over hva det faktiske behovet er på de ulike stasjonene, og hvor stort dette behovet er. Våre betraktninger rundt utenriktjenestens evne til å prioritere handler vel så mye spesialutsendingene. Ved å innføre tydeligere prioriteringer og bedre styringssystemer, mener vi det vil være mulig å se alle typer utsendinger i sammenheng. Det er rimelig å anta at et slikt helhetsperspektiv også vil indikere skjevheter i antall spesialutsendinger eller plasseringen av disse. Hvis man studerer utenriktjenesten isolert sett uten å ta hensyn til hvordan de ulike utsendingene finansieres, kan det således tenkes at ressursene kunne vært anvendt på høyere prioriterte områder. Basert på våre funn, og uten et solid datagrunnlag er det vanskelig å konkludere entydig. Alle disse betraktningene leder tilbake til våre anbefalinger i styringskapittelet som skal legge grunnlag for bedre styring, bedre prioritering og økt involvering av departementene.

Spesialutsendingene blir ikke diskutert videre i dette kapittelet, men flere av de samme temaene tas opp i kapittelet om personalforvaltning, hvor vi foreslår tiltak som både vil bidra til å øke UD-ansattes fagkompetanse og hvordan man kan forbedre spesialistenes evne til å ivareta oppgaver utenfor sitt fagfelt. Se kapittel 6.3 for ytterligere vurderinger på dette feltet.

4.1.2 Identifiserte saksfelter med overlapp eller uavklarte ansvarlinjer mellom UD og øvrig sentralforvaltning

Nedenfor redegjøres det for enkelte områder hvor vi har identifisert som utydelige ansvarlinjer eller overlappende kompetansemiljøer. Både det konsulære feltet og utlendingsfeltet har klare koblinger til andre deler av sentralforvaltningen, spesielt justissektoren. Disse omtales i andre deler av rapporten.

Næringsfremme og støtte til norsk næringsliv i utlandet

Næringsfremme og øvrig bistand til norske næringsaktører er en betydelig arbeidsoppgave for utenriksstasjonene.²³ Hjemme ligger ansvaret for næringsfremme hos NFD og håndteres i Handelspolitisk avdeling ved Seksjon for internasjonalt næringsfremme. Samme seksjon har blant annet også faglig ansvar for Innovasjon Norges virkemidler for internasjonalisering og koordineringsansvar for Team Norway-samarbeidet.

Også i UD arbeider en enhet med feltet. Næringsfremmeenheten i Seksjon for kultur- og næringsfremme i UD fungerer ifølge dem selv «som en hub som fanger opp politikktutviklingen i NFD, underliggende etater og relevante fagmiljøer i Norge, og bidrar til å orientere og koordinere utenriksstasjonene i deres arbeid. Utenriksstasjonenes arbeide med næringsfremme skal være etterspørselsdrevet og enheten bidrar til at den enkelte ambassade og konsulat kalibrerer innsatsen etter behov og muligheter. Utenfor Norge ivaretar utenriksstasjonene ledelsen av Team Norway arbeidet og samarbeidet med Innovasjon Norge, Sjømatrådet og Norwep. Avdelingen og enhet for næringsfremme legger til rette for et godt samspill mellom Team Norway hjemme og ute».

Begge seksjonene forvalter tilskuddsmidler til næringsfremmeformål. Seksjon for kultur og næringsfremme i UD råder over tilskuddsmidler under statsbudsjettet kap. post 115.71 Næringsfremme (ca. 8 millioner foreslått i 2021). Midlene går til tiltak som fremmer norske næringsinteresser og kunnskapsmiljøer i utlandet. Bevilgningen skal bidra til å nå regjeringens overordnede mål med næringspolitikken om størst mulig verdiskaping i norsk økonomi, innenfor bærekraftige rammer. Det presiseres at arbeidet med næringsfremme bygger på regjeringens strategi for eksport og internasjonalisering, Verda som marked, fra 2017, og regjeringens nye eksportbehandlingsplan fremlagt høsten 2020. Midlene kan også benyttes under 115.21 (ca. 13 millioner foreslått i 2021) og vice-versa. Disse midlene dekker støtte til tiltak som fremmer norske næringsinteresser og kunnskapsmiljøer i utlandet og skal bidra til å nå Regjeringens overordnede mål med næringspolitikken, som er økt verdiskaping i Norge innen bærekraftige rammer. Bevilgningen dekker også utgifter til profilering av satsinger og arrangementer der Norge er vertskap. Den dekker også andre tiltak som bidrar til næringsfremme, herunder analyser, møter, konferanser og andre arrangementer. Støtten skal hovedsakelig gå til prosjekter som er forankret i Team Norway-samarbeidet. [10]

NFD stiller årlig midler på kap. post 941.21 Internasjonaliseringstiltak (ca. 11 millioner foreslått i 2021) til disposisjon for næringslivsaktiviteter ved utenriksstasjonene, strategiske prosjekter for internasjonalisering og til eventuell norsk deltakelse på verdensutstillinger. Målet er å bidra til å samordne og styrke den samlede og langsiktige offentlige innsatsen for å øke norsk eksport og fremme norske næringsinteresser i utlandet. I 2019 ble midler avsatt til næringslivsdelegasjoner i forbindelse med offisielle besøk og statsbesøk, bl.a. til India og Chile, og midler til nærings- og profileringsarbeid ved utenriksstasjonene. Ved tildelingen av midler

²³ Oppgavene og ytterligere bakgrunn er beskrevet i kartleggingsrapportens kapittel 5.7.3.

ble det blant annet lagt vekt på prosjekter som er finansiert sammen med næringslivet og samordnet med andre deler av virkemiddelapparatet, for å underbygge satsingen på Team Norway. Som oppfølging til den nye handlingsplanen for eksport har NFD fra 2021 også fått et nytt virkemiddel under samme kapittel. Kap. post 940.70 Eksportfremmetiltak (75 millioner foreslått i 2021). Midlene skal benyttes til å gjennomføre strategiske eksportfremmeaktiviteter med konkrete mål og ambisjoner i tett samarbeid med norsk næringsliv, hvor også næringslivet forplikter seg til å bidra med ressurser og kompetanse. NFD vil i 2020 ha en nær dialog med næringslivet for å få råd om hvordan eksportfremmearbeidet bør innrettes for å oppnå et mer målrettet samarbeid mellom norske selskaper, bransjeorganisasjoner, klynger, virkemiddelaktører og utenriksstasjonene [11].

Målene ved disse tilskuddsmidlene i NFD og UD er etter vårt syn utvilsomt overlappende. Begge departementene opplyser om at det er ulike kriterier knyttet til midlene, som gjør at disse kompletterer hverandre. Funn fra intervjuer indikerer at dette skillet er uklart, og at det for stasjonene ikke oppleves som like enkelt å vite om man kan søke den ene eller andre, eller om man kan søke om støtte fra begge departementene. Selv om tilskuddsordningene har ulike kriterier, mener vi at ordningene bør samles, både for å gjøre det enklere for utenriksstasjonene, og for å redusere arbeidet med å forvalte midlene. Kriteriene for et nytt slikt virkemiddel bør kunne utvides slik at næringslivet ikke påvirkes av endringen.

Begge disse miljøene har også direkte kontakt med utenriksstasjonene. Basert på våre intervjuer fremstår det som om de fleste stasjonene hovedsakelig forholder seg til kun ett av miljøene som primærkontakt. Det virker videre å være noe tilfeldig hvorvidt dette kontaktpunktet er NFD eller UD, og at det ikke ligger en tydelig rollefordeling til grunn for hvem stasjonene har kontakt med. Hvor kontakten går virker heller å være basert på tidligere erfaring med støtte og kontakt fra en eller begge miljøene hjemme, seksjonenes interesse og engasjement rundt stasjonenes forespørsler eller basert på de utsendtes personlige nettverk til enten NFD eller UD. Det er også store ulikheter i utenriksstasjonenes vurdering av kvaliteten på støtten fra de to miljøene.

Seksjonen i NFD har også kontakt med andre deler av UD. Avdelingene med geografisk deskansvar sier at de har flere samarbeidsflater mot NFD angående næringsfremme, noe som understøttes i intervju med NFD. Ifølge seksjonen i NFD finner de samhandlingen med deskseksjonene svært nyttig, og mener at deres region- og landforståelse gir positive bidrag til deres arbeid.

Ser man på utenriktjenestens ressursbruk på næringsfremmeområdet, vitner den om utydelige prioriteringer. Ifølge årsverksoversikten fra virksomhetsplanene medgår 76 utsendte årsverk og 47 årsverk blant de lokalt ansatte til næringsfremme. De totalt 123 årsverkene er spredt på 89 stasjoner, hvor nesten 30 stasjoner har et halvt årsverk eller mindre. Vi stiller også spørsmål om disse ressursene er innrettet mot Norges viktigste markeder. Eksempelvis er det ifølge oversikten næringsfremmeaktiviteter ved alle Norges 18 stasjoner i Afrika. Disse 14 årsverkene utgjør litt over 11 prosent av årsverkene på feltet. Til sammenligning står afrikanske land for om lag 2 prosent av Norges eksport.²⁴

Ifølge deres egen beskrivelse har næringsfremmeenheten i UD følgende oppgaver:

- Forvaltning av tilskuddsmidler
- Koordineringsorgan mellom utenriksstasjonene og NFD og de andre Team Norway-aktørene
- Rådgiver til utenriksstasjonene
- Bindeledd mellom utenriksstasjonene og næringslivet (spesielt klyngene, som er en del av Innovasjon Norges Klyngeprogram)
- Bidrar til å styrke utenriktjenestens kunnskap innenfor fagområdet ansvarlig næringsliv
- Gi innspill til prioriteringer og mål for næringsfremmearbeidet

I regjeringens nye handlingsplan for eksport fremstilles seks strategiske prinsipper for næringsfremme:

1. **Felles formål.** Formålet med arbeidet med næringsfremme er høyest mulig verdiskaping i norsk økonomi innenfor bærekraftige rammer.
2. **Rolle og ansvarsforståelse.** Nærings- og fiskeridepartementet er ansvarlig og koordinerende departement for arbeidet med næringsfremme i utlandet.
3. **Samarbeid - Team Norway.** Aktørene som arbeider med næringsfremme skal samarbeide godt. Ansvarsdeling mellom aktører skal avklares for å unngå duplisering.
4. **Prioriteringer og resultater.** Arbeidet med næringsfremme skal være basert på definerte prioriteringer og basert på effekter og resultater. Virkemidler bør jevnlig evalueres.
5. **Etterspørselsdrevet.** Arbeidet skal i størst mulig grad være etterspørselsdrevet fra næringslivet.
6. **Fleksibilitet.** Arbeidet skal være mest mulig effektivt og ubyråkratisk.

²⁴ Trolig skyldes deler av denne ressursbruken at utenriksstasjonene driver med såkalt «proaktiv næringsfremme», noe som har blitt tatt opp som ineffektiv ressursbruk i flere av våre stasjonsintervjuer. Det var også en klar anbefaling i områdegjennomgangen av næringsfremme i utlandet i 2018 at dette arbeidet ikke har tilstrekkelig effekt, og derfor bør fases ut. [70]

For oss virker arbeidsoppgavene til næringsfremmeenheden i UD å være svært overlappende med ansvaret til Seksjon for internasjonalt næringsfremme i NFD. Med unntak av forvaltning av tilskuddsordningen har næringsfremmeenheden i UD ingen konkrete ansvarsområder som ikke NFD allerede dekker, slik vi leser det. De fungerer som et koordineringspunkt mellom Team Norway-aktørene, utenriksstasjonene og NFD (som de facto har koordineringsansvaret). Og de gir råd til stasjonene, slik som også NFD/virkemiddelaktørene gjør.

Kulturfremme

Både Kulturdepartementet (KUD) 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. UD's 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.

Feltet er nærmere beskrevet i kartleggingsrapportens kapittel 5.7.2. Der påpekes det at det er overlapp i mottakere av tilskuddsordningene som i dag finnes i både UD og KUD. Det er ulike kriterier i de ulike ordningene, og UD påpeker derfor at ordningene er komplementære. I likhet med tilskuddsordningene for næringsfremme, mener vi også at disse bør sees i større sammenheng for en mer helhetlig forvaltning av midlene.

Handelsavtaler

Ansvaret for Norges handelsavtaler er i dag delt mellom Nærings- og fiskeridepartementet og Utenriksdepartementet. For de multilaterale handelsavtalene, eksempelvis EFTA, EØS og WTO, ligger hovedansvaret i dag i Avdeling for Europa og handel ved Seksjon for handelspolitikk og internasjonal økonomi og EØS-seksjonen i UD, mens hovedansvaret for de bilaterale handelsavtalene ligger i Handelspolitisk avdeling ved Seksjon for handelsavtaler i NFD. NFD leder også oppfølgingen av tredjelandsavtalene i EFTA. Ansvar for alle handelsavtaler var tidligere samlet i UD, men ansvaret ble delt i forbindelse med opprettelsen av Nærings- og handelsdepartementet (NHD) i 1997. Ifølge enkelte av våre intervjuobjekter var noe av begrunnelsen for dette at de bilaterale handelsavtalene havnet i skyggen av de multilaterale og at man ønsket en tydeligere kobling mot næringsliv og verdiskapning. De bilaterale handelsavtalenes viktighet har økt, og det er lite som tilsier at dette skulle snu gitt utviklingen med mer proteksjonisme og mer bilateralisering generelt. Faren for at de i dag ville havnet i skyggen av det multilaterale er trolig langt lavere.

Rundt alle handelsavtaleprosesser er det vanlig at relevante sektordepartement og fagmiljøer deltar inn på sine områder. Utforming og justering av posisjoner skjer i stor grad i fagdepartementene. For eksempel bidrar Finansdepartementet i prosesser som omhandler finansielle tjenester og Samferdselsdepartementet innen telekom. NFD leder i dag forhandlingsdelegasjonene for bilaterale forhandlinger og forhandlinger gjennom EFTA, mens UD leder de øvrige forhandlingsdelegasjonene.

Utenriktjenesten, hovedsakelig Rettsavdelingen og utenriksstasjonene, men også deskene er involvert i arbeidet med de bilaterale avtalene og i forhandlingsprosessene. Rettsavdelingen har blant annet ansvaret for tvisteløsning og avtalestrukturen og bidrar også med folkerettslige perspektiver. Utenriksstasjonene er viktige for å identifisere avtalens fortaler, og de gjennomfører møter på vegne av NFD. De kan også bidra med å innhente relevant informasjon fra andre land som har avtaler eller lignende interesser. Utenriksstasjonene er videre viktige hovedsakelig i forbindelse med selve forhandlingene og for oppfølging av avtalene. NFD har for øvrig flere grenseflater mot UD på dette området gjennom eksempelvis sterke interesser i WTO-forhandlingene om fiskerisubsidier. Samtidig er utenriktjenesten tungt involvert og bistår i forhandlingen av bilaterale handelsavtaler.

Det er store grenseflater mellom de to departementene på området. Den overordnede ansvarsfordelingen med bilaterale og multilaterale avtaler virker i hovedsak å være klar mellom UD og NFD. Oppdelingen har trolig ført til et økt fokus på bilaterale avtaler, selv om denne utviklingen likevel kanskje hadde fremtvunget seg. Men det har vært eksempler på at de to miljøene ikke er godt nok koordinert og hvor dette har ført til at det ene miljøet ikke er klar over hva det andre driver med. Ansvarsdelingen krever derfor god samhandling for å unngå at enkelte saker ikke havner mellom to stoler eller at det arbeides med samme problemstillinger.

Når det gjelder konsolidering av ansvaret for handelsavtaler er dette tatt opp også i en tidligere utredning av UD's samarbeid med andre departementer:

«Et område hvor mange har argumentet for endringer for å styrke effektivitet og redusere overlapp er innen UD's og NFD's arbeid på internasjonal handelspolitikk. Inntil 1996 var det aller meste innen dette feltet samlet i UD. Etter overflytting av deler av porteføljen til NFD i 1996 er det bygget opp til dels parallelle kompetansestrukturer i de to departementene. [beskrivelse av ansvarsfordelingen].»

Det vil kunne gi klare effektivitetsgevinster å samle arbeidet med internasjonal handel og handelspolitikk i ett fagmiljø og ett departement. Man vil unngå parallelle strukturer og kulturer som både er lite effektivt og kan gi grobunn for uenighet om prioriteringer og strategi. Også politisk vil det gi mening å samle kompetansen på ett sted. Det blir enklere med helhetlige prioriteringer, ikke minst av ressursene. Det brukes i dag tid på samordning og dels dobbel deltakelse i møter.

Internasjonalt er handelspolitikk organisert på en rekke ulike måter i statsforvaltningen; det er ingen åpenbar konsensus om hvor ansvaret for dette politikkområdet plasseres. Som i andre spørsmål av tilsvarende karakter vil særtrekk ved nasjonal forvaltningsstruktur og kultur påvirke handlingsrommet for institusjonelle reformer. Flytting av alle oppgaver til ett departement kan gi effektivitetsgevinster men skape byråkratisk og politisk turbulens som blir vanskelig å håndtere. Erfaringsmessig skjer derfor de fleste endringene av denne typen i forbindelse med regjeringsskifter, eller ved større ommøbleringer i sittende regjeringer.» [12]

Som utredningen viser til, virker det ikke å være noe entydig enighet internasjonalt i hvor dette ansvaret ligger. Det varierer om dette ligger i et handels-/næringsdepartement eller utenriksdepartement. I Storbritannia er det for eksempel samlet i Department of International Trade. I de tilfeller hvor det ligger i utenriksdepartementer, er det vanlig at utenriksdepartementet også har ansvar for handelspolitikk, slik som i New Zealand og Australia, hvor det er samlet i hvert deres Ministry of Foreign Affairs and Trade. Selv om plasseringen av ansvaret varierer, har vi ikke klart å finne andre eksempler på at ansvaret for handelsavtaler er delt mellom flere departementer i ulike miljøer, slik som det er i Norge.

Det er utvilsomt kompetanseoverlapp mellom de to miljøene, og som den tidligere utredningen peker på vil det være en fordel å se disse to ansvarsområdene i sammenheng. Dette understøttes også av intervjuobjekter fra begge hold.

Eksportkontroll

Eksportkontroll innebærer at visse varer, teknologi og tjenester ikke kan eksporteres fra Norge uten lisens. Denne lisensen utstedes i dag av Seksjon for eksportkontroll i Avdeling for sikkerhetspolitikk og nordområdene i Utenriksdepartementet. Hensikten med funksjonen er beskrevet på UD's nettsider: 1) å sikre at eksporten av forsvarsmateriell fra Norge skjer i tråd med norsk sikkerhets- og forsvarspolitik og 2) at eksporten av flerbruksvarer ikke bidrar til spredning av masseødeleggelsesvåpen (kjernefysiske, kjemiske og biologiske våpen) samt leveringsmidler for slike våpen. Seksjonen behandler om lag 4000 søknader om lisens i året.

Slik vi ser det, er det få åpenbare grunner til at dette ansvaret a) bør ligge i et departement, og b) i UD. Riksrevisjonens beskriver i sin undersøkelse av myndighetenes arbeid med eksportkontroll av strategiske varer (Dokument 3:4 2020–2021) flere ulike modeller for denne funksjonen i andre land, uten å konkludere med hvilken organisasjonsmodell som gir best forutsetninger for denne å løse denne oppgaven. I Sverige er det lagt til Inspektionen för strategiska produkter som har status som en selvstendig institusjon under det svenske utenriksdepartementet. I Storbritannia er denne funksjonen lagt til Export Control Joint Unit, en tverrdepartemental enhet med representanter fra forsvarsdepartementet, utenriksdepartementet og departementet for internasjonal handel. Medarbeiderne i enheten sitter samlet hos departementet for internasjonal handel, men rapporterer til hver sin minister.

Seksjon for eksportkontroll har ansvaret for eksportkontrollloven, gjennomføring og forvaltning av strategisk eksportkontroll, nasjonalt samarbeidet om eksportkontroll og ikke-spredning og internasjonale arbeidet i eksportkontrollregimene. Sentrale deler av eksportkontrollarbeidet i UD bærer imidlertid preg av å være forvaltningsoppgaver som vi mener det vil være mer naturlig å legge til en annen del av sentralforvaltningen. Et annet spørsmål er om det er hensiktsmessig at UD ut fra hensyn til uavhengighet, også bør ha ansvaret for å håndheve kontrollen av regelverket eller om det vil være mer hensiktsmessig å legge den til en underliggende virksomhet. En mulighet er å legge lovansvaret til Justis- og beredskapsdepartementet, mens Tolletaten, som allerede har ansvar for inn- og utførsel av varer, tar ansvaret for de forvaltningsmessige oppgavene. Det finnes trolig andre mulige måter å organisere dette på også, det kan eventuelt utredes nærmere i neste fase.

Bistandsfeltet

Utviklingspolitikken berører i likhet med utenrikspolitikken mange fagområder hvor sektorkompetansen primært ligger i fagdepartementene eller hos deres underliggende virksomheter. Dette gjelder eksempelvis energi (OED), klima og miljø (KLD), utdanning (KD), helse (HOD) og likestilling (KD). I UD er sentrale deler av dette ansvaret lagt til Avdeling for bærekraftig utvikling og Multilateral avdeling, som har ansvaret for bidragene til utviklingsbankene og ansvar mot FN. Som vi beskriver senere i rapporten, mener vi at deler av ansvaret som er lagt til disse avdelingene er utydelig fordi avdelingene ikke er tydelig definerte som utviklingspolitiske avdelinger. Spesielt avdeling for bærekraftig utvikling fungerer også som fagmiljø internt i UD og mot utenriksstasjonene innen flere av de ovennevnte temaene, selv om sektoransvaret for disse er tydelig plassert i andre departementer. Våre anbefalinger i kapittel 4.2 vil bidra til å tydeliggjøre at dette.

Dette indikerer imidlertid også at det er en del lik kompetanse mellom denne avdelingen og andre deler av sentralforvaltningen. Vi har ikke hatt grunnlag for å vurdere omfanget av dette. Våre funn tyder imidlertid på at det er varierende i hvor stor grad og hvordan samhandlingen fungerer mellom avdelingen i UD og relevante fagmiljøer andre steder. Trolig ville det vært en fordel om bistanden i større grad ble sett i sammenheng med politikkutvikling i andre deler av sentralforvaltningen. En mulighet ville for eksempel være å hente inn tyngre fagkompetanse i forbindelse med utforming av utviklingspolitikken. Dette er ønskelig fra flere av departementene som har ansvar som berører utviklingspolitiske temaer. For departementer som ikke har egne utviklingspolitiske interesser vil det likevel være formålstjenlig å være noe mer informert og involvert, slik at det ikke gjøres utviklingspolitiske prioriteringer eller iverksettes aktiviteter som går på tvers av egen sektorpolitikk eller medfører uønskete forpliktelser for det aktuelle departementet.

4.1.3 Mulige forbedringstiltak

Hvordan disse fagmiljøene skal håndteres avhenger av hvilken rolle utenriktjenesten skal ha i sentralforvaltningen, jf. diskusjon om alternative hovedinnretninger i kapittel 2.2. Dersom UD skal være en rådgiver, tilrettelegger og samordner av norsk utenrikspolitikk («boundary spanner»), er det mest hensiktsmessig og effektivt at dybdekompetansen på fagfeltene ligger i fagdepartementene. Motstykket til dette er å opprettholde dagens praksis med å ha egne seksjoner og enheter i UD som i stor grad spiller departementsfellesskapet. De siste 30 årene har UD's størrelse økt med ca. 40 prosent, samtidig som det har vært en stor økning i antallet som arbeider med internasjonale oppgaver i de andre departementene. Dersom økningen av internasjonalt arbeid i fagdepartementene fortsetter vil dette på sikt trolig føre til et enda større UD, da koordineringsbehovet og behovet for støtte til stasjonene på fagdepartementenes områder vil øke ytterligere. Som nevnt tidligere bør dette i så fall føre til en reduksjon av slikt arbeid utenfor UD.

Konsolidering av fagmiljø på tvers av UD og andre departementer

Fra stasjonenes perspektiv gir dagens ansvarsdeling og organisering flere utfordringer, og vi mener det vil være tidsbesparende og enklere for dem å forholde seg til ett kontaktpunkt hjemme.

Et argument som enkelte utenriksstasjoner trekker frem for å ha egne kompetansemiljø i UD er at disse har en bedre forståelse av arbeidet som gjøres på utenriksstasjonene og at man derfor får både bedre og raskere støtte. Dette er ikke en omforent enighet mellom alle stasjonene. Andre stasjoner peker på at støtten både er mer relevant og mer rettidig fra andre deler av sentralforvaltningen. I likhet med funn fra samhandlingen mellom departementene, trekker også enkelte stasjoner frem at det er en fordel å forholde seg til andre deler av sentralforvaltningen istedenfor UD fordi at medarbeiderne der har sittet lengere i stillingene. Det vil si at de i stort kan forholde seg til de samme personene i disse departementene i hele perioden mens de er ute, mens ansatte i UD gjerne roterer til nye stillinger og at nye forbindelser derfor må etableres oftere. Kontakt med andre departementer gir dermed mer faglig tyngde, økt forutsigbarhet og mer kontinuitet. Det er imidlertid viktig å trekke frem et synspunkt fra en av stasjonene som hovedsakelig forholder seg til UD's egen organisasjon, er at de opplever at det kan være krevende å «finne frem» i de andre departementene. Dette bør tydeliggjøres og forenkles slik at samhandlingen mellom stasjonene og fagdepartementene blir mer effektiv.

Et viktig grep som vil bidra til å øke fagdepartementenes forståelse av arbeidet som foregår ved utenriksstasjonene er å utvide rotasjonsordningen. Vi har også sett eksempler på at utenriksdepartementer og andre departementer i andre land har felles enheter for slike fagfelt som så tydelig både berører utenriktjenesten og sektordepartementer. Dette vil, slik vi ser det, legge til rette for en bedre faglig sparring mellom UD's ansatte og resten av sentralforvaltningen enn det som finnes i dag gjennom de parallelle strukturene. Slike grep vil representere en stor endring fra dagens tolkning av sektorprinsippet, men i lys av ambisjonene for nytt felles regjeringskvartal og synspunkter som har kommet frem i arbeidet med strategi for utvikling av departementsfellesskapet, mener vi det er nettopp slike ideer som bør utforskes videre. Et av målene i det arbeidet er å bryte ned barrierer og siloer i departementsfellesskapet og jobbe mer på tvers [13]. Om det er et departement som vil være tjent med å dra dette arbeidet, er det nettopp UD. Dette beskrives nærmere i kapittel 6.

Når det gjelder håndteringen av ulike forvaltningsoppgaver ser vi at fragmenteringen på enkelte områder fører til tilskuddsordninger med overlappende formål og i enkelte tilfeller kompetanseoverlapp og duplisering mellom de ulike fagmiljøene. Vi mener effekten av tilskuddsordningene vil økes dersom disse samles og forvaltes ut fra et mer helhetlig perspektiv. Det vil også gi anledning til å redusere antall ordninger, som vil være forenklerende og effektiviserende både for forvalter og mottaker/søker.

God og relevant støtte i rett tid til utenriksstasjonene er vesentlig for at norske interesser skal fremmes på en best mulig måte. Fra vårt synspunkt vil det være en fallitterklæring dersom det skal være nødvendig å ha slike parallelle strukturer som er beskrevet ovenfor for at utenriktjenesten skal evne å være «hele Norges utenriktjeneste». Flere av beskrivelsene ovenfor indikerer at oppgaver som kommer fra UD, utviklings- og utenriksministeren prioriteres og verdsettes høyere enn oppgaver som kommer fra andre departementer. Dette er i strid med det som er hensikten og det som er ønskelig. Argumentene er etter vårt syn mer

forklaringer på hvorfor ting er sånn som det er i dag, og ikke argumenter for at dagens ordning er en god og optimal ordning. Dette har en tydelig kobling til incentivordninger, rotasjonsordningen og andre aspekter rundt personalforvaltningen.

Når det gjelder argumentet at seksjonene gir viktige innspill i ressursallokering og styring til stasjonene mener vi i utgangspunktet at avdelingene i UD og utenriksstasjonene i større grad bør få økt myndighet til å prioritere og styre ressursbruken slik de vil for å oppnå de mål og resultater de er gitt gjennom styringsprosessen. Det vil si at departementenes påvirkning på ressursallokering i hovedsak bør foregå gjennom deres deltakelse i styringsprosessen (se kap. 3.2). Apparatet hjemme har også et ansvar i oppfølging av ressursbruken ved utenriksstasjonene, og de andre departementene i fagavdelingene i UD.

På bakgrunn av drøftingene i dette kapittelet mener vi kompetansemiljøer bør samles i større grad. Resultatet vil være sterkere kompetansemiljøer og bedre bruk av den samlede kompetansen i sentralforvaltningen, mer helhetlig forvaltning, enklere samhandling for utenriksstasjonene og eksterne aktører og en tydeliggjøring av utenriktjenestens rolle som hele sentralforvaltningens uteapparat. Dette innebærer at:

- Ansvar for kulturfremme overføres til KUD (**tiltak 4.1a**). Som beskrevet i eksemplet tidligere er det etter vårt syn ikke nødvendig at UD skal besitte dybdekompetanse på dette feltet. UD hevder at dette er basert på et feil grunnlag, og fremhever at hovedmålet med innsatsen på kulturfeltet primært rettet inn mot å skape resultater for norsk kulturliv. «*Den bredere misjon og utenrikspolitisk relevans kan være viktig, men er ikke avgjørende. Kulturfremme er ikke et nærliggende virkemiddel i alle vanskelige bilaterale forhold. Noen ganger kan det være et av flere virkemiddel. Kommunikasjon med kulturbyråkrater i utlandet er sjelden viktig, da det er ledende aktører i det lokale kulturlivet som er samarbeidspartnere og ikke myndigheter.*» Dersom UD ikke trenger kulturpolitikken diplomatfaglig, er det etter vårt syn ingen gode grunner til at de skal beholde ansvaret for kulturfremme.

Kulturfremme vil fortsatt være et viktig oppdrag for utenriksstasjonene. Styringen og prioritering av kulturfremmearbeidet fra KUD gjennom en bedre styringsmekanisme skal sikre en mer helhetlig og samkjørt nasjonal og internasjonal kulturpolitikk og redusert koordineringsbehov både i sentralforvaltningen, overfor kulturaktørene og mot utenriksstasjonene. Vi har ikke tatt stilling til relevant mottaksenhet i KUD, men det antas at det bør kunne realiseres stordriftsfordeler som følge av tiltaket. Tilskuddsmidlene innen internasjonalt kulturfremme bør overføres KUD (115.71 og deler av 115.21). Overføring av ansvaret og økning av årsverk i KUD som følge av tiltaket bør kobles til økt rotasjon av UD-ansatte til andre fagdepartementer eller felleseide seksjoner.

- Ansvar for næringsfremme og støtte til næringsliv samles i NFD (**tiltak 4.1b**). Dagens to enheter er etter vårt syn overlappende, både med hensyn til oppgaver og kompetanse. Det faglige ansvaret ligger i NFD, og vi mener at de bør kunne stå for nødvendig rådgivning til stasjonene og gjør i stor grad det i dag, enten selv eller via virkemiddelaktørene. Når det gjelder styring av næringsfremmearbeidet ved utenriksstasjonene, mener vi at dette bør styres fra der det konstitusjonelle ansvaret ligger. Dette inkluderer også koordineringsansvar mellom næringsliv i Norge, utenriksstasjoner og andre aktører i det næringsrettede virkemiddelapparatet. Ressursene i UD knyttet til dette overføres til NFD. Tiltaket medfører en styrking av miljøet i NFD, som vil gi økt slagkraft til næringsfremmearbeidet, i tråd med regjeringens ambisjoner uttrykt i ny handlingsplan for eksportfremme. Tiltaket innebærer også at tilskuddsmidlene forvaltet av Enhet for næringsfremme i UD (kap. 115.71 og deler av 115.21) overføres NFD. Vi har ikke tatt stilling til om de totale tilskuddsmidlene for næringsfremme kan reduseres som følge av samlingen. Styrkingen av miljøet i NFD og overføring av årsverk som følge av tiltaket bør kobles til økt rotasjon av UD-ansatte til andre fagdepartementer eller felleseide seksjoner.
- Ansvar for bilaterale og multilaterale handelsavtaler samles (**tiltak 4.1c**). Det er gode argumenter for å samle ansvaret begge steder: tettere kobling til næringslivet og øvrig næringspolitikk i NFD og synergier med EØS-ansvaret samt Rettsavdelingen i UD. Både EØS-feltet og Rettsavdelingens ansvarsområder er to felter som i dag allerede har store og gode bånd til andre deler av sentralforvaltningen, og det er derfor ingenting som tilsier at det vil være ødeleggende å skille disse ansvarene, men det er fortsatt et poeng. En samling vil uansett være mer effektivt og sørge for en mer helhetlig handelspolitikk, slik som også UD's egen utredning har påpekt tidligere. Hvor ansvaret skal ligge kan utredes nærmere.
- Ansvar for lov og forvaltningsoppgaver knyttet til eksportkontroll bør vurderes overført til hhv. JD og Tolletaten (**tiltak 4.1d**). UD vil bidra med relevant støtte i saker hvor dette kreves, f.eks. vurderinger knyttet til enkelte land, konflikter el. Vi har ikke anslått noen økonomiske gevinster som følge av dette forslaget. Hensikten er å tydeliggjøre roller i sentralforvaltningen, og vi har ingen indikasjoner på at det er noen direkte overlappende fagmiljøer. Tiltaket bør utredes nærmere.

Etablere tydeligere generelle retningslinjer for ansvarsdeling mellom UD og øvrig sentralforvaltning

Det kan finnes flere grenseflater mellom utenriktjenesten og andre fagdepartementer og underliggende organer som er utydelige, og gitt at det stadig skjer endringer i departementsstrukturene og hva som er viktig internasjonalt vil det trolig dukke opp flere tilfeller hvor det vil være et spørsmål om et saksfelt skal håndteres i UD eller i andre departementer. Uavhengig av om det besluttes å samle

de ovennevnte kompetansemiljøene i større grad til fagdepartementene eller opprettholde strukturen i UD, mener vi det derfor bør etableres tydeligere generelle retningslinjer for ansvarsdeling mellom UD og øvrig sentralforvaltning hjemme.

Dagens ansvarsdeling virker på enkelte områder å være basert på historikk og sedvane heller enn hva som er hensiktsmessig og mest effektivt. Fra stasjonenes syn vil det være enklere om det blir en mer entydig fordeling på de ulike saksfeltene, da kontakten hjemover vil forenkles. Det vil også bidra til at UD's rolle overfor de ulike departementene blir mer likeartet slik at det kan etableres mer standardiserte samhandlingsmekanismer på tvers av saksfeltene. Dette kan gi UD økt tillit og tyngde i deres koordinerende rolle da de har et mer likere forhold til de ulike departementene.

4.1.4 Oppsummering og anbefaling

Basert på drøftingene i dette delkapittelet anbefaler vi at flere av de ovennevnte fagmiljøene konsolideres, for å tydeliggjøre roller og ansvar mellom utenriktjenesten og øvrig sentralforvaltning (**overordnet tiltak 4.1**):

- **Tiltak 4.1a:** Ansvar for kulturfremme legges til KUD og samles med den øvrige kulturpolitikken.
- **Tiltak 4.1b:** Alt ansvar og alle oppgaver hjemme knyttet til næringsfremme og bistand til næringsliv som foregår i dag samles til Seksjon for internasjonalt næringsfremme i NFD, eventuelt delegeres videre fra NFD til egnede virkemiddelaktører.
- **Tiltak 4.1c:** Ansvar og fagmiljøene som arbeider med bilaterale og multilaterale handelsavtaler samles.
- **Tiltak 4.1d:** Ansvar for lov og forvaltningsoppgaver knyttet til eksportkontroll bør vurderes overført til hhv. JD og Tolletaten.

Overordnet tiltak	Tiltak 4.1: Tydeliggjøring av roller og ansvar mellom utenriktjenesten og øvrig sentralforvaltning.
Økonomisk baseline	Tiltak 4.1a: Det er 7 årsverk knyttet til kulturfremmeseksjonen i UD. Tiltak 4.1b: Det er 5 årsverk knyttet til Enhet for næringsfremme i UD og 14 ansatte i Seksjon for internasjonalt næringsfremme i NFD. Tiltak 4.1c: Det er 13 årsverk i Seksjon for handelspolitikk og internasjonal økonomi og 11 årsverk i EØS-seksjonen i UD og 11 årsverk i NFD. Tiltak 4.1d: Ikke relevant.
Hvilket designprinsipp(er) er styrende	-
Forventede økonomiske gevinster	Tiltak 4.1a: Det anslås at tiltaket vil kunne gi stordriftsfordeler med et potensial tilsvarende 3-4 årsverk (100.01) Tiltak 4.1b: Det anslås at tiltaket vil kunne gi stordriftsfordeler med en total reduksjon på 2-3 årsverk (100.01) Tiltak 4.1c: Det anslås at tiltaket vil kunne gi stordriftsfordeler med en total reduksjon på 3-5 årsverk. Totale gevinster: 8-12 årsverk tilsvarende MNOK 8-12 .
Trefferikheten i beregning av gevinst	Usikkerhet er fremhevet gjennom spennene i gevinstestimatene.
Forventet kvalitetsgevinst	<ul style="list-style-type: none"> • Samling av fagmiljø • Tydeliggjøring av ansvar og roller og tydeligere kontaktpunkter (næringsfremme) for utenriksstasjonene hjemme.
Investerings- eller omstillingskostnader	Ingen identifiserte investerings- eller omstillingskostnader knyttet til tiltaket.
Tidsestimat for gevinstuttak	Tiltakene kan realiseres i 2022.
Forutsetninger og avhengigheter	Enkelte tiltak forutsetter endring av statsrådenes konstitusjonelle ansvarsområder.
Risiko- og konsekvensbeskrivelse	Ingen betydelig risiko, men tiltakene fordrer økt kvalitet av og involvering i samhandling mellom utenriktjenesten og de andre departementene.
Interessenter/berørte aktører	Tiltak 4.1a: UD, hovedsakelig ved seksjon for kultur- og næringsfremme i KNP-avd og KUD. Tiltak 4.1b: UD, hovedsakelig ved enhet for næringsfremme i KNP-avd. og NFD, samt enkelte stasjoner vil bli berørt. Tiltak 4.1c: NFD ved Seksjon for handelsavtaler i Handelspolitisk avdeling og UD ved Seksjon for internasjonal økonomi og handel.

4.2 Tydeliggjøre Utenriksdepartementets kjernevirksomhet for å rendyrke rollen som hele Norges utenriktjeneste

Utenriksdepartementets organisering er fragmentert og kompleks. Som nevnt i styringskapittelet, gjør dagens organisering av UD det krevende å styre utenriktjenesten på en effektiv måte. Utenriksstasjonenes rolle oppleves som forholdsvis avklart, mens departementet preges av at mange ulike roller og oppgaver sammenblandes i stor grad. Eksempelvis har flere fagavdelinger ansvar for politikktutforming innen utenriks-, sikkerhets- og utviklingspolitikk, taleskriving og andre oppgaver i rollen som faglig sekretariat for politisk ledelse, forvaltning innen egne og andre departementers ansvarsområder, regional politikktutforming, styring av stasjoner, et koordineringsansvar internt i UD og mellom UD og stasjonene, samt et koordineringsansvar i departementsfellesskapet. I enkelte

tilfeller ligger flere av disse oppgavene også i samme seksjon. For å ytterligere komplisere bildet har også fagseksjonene i flere tilfeller fordelt sitt ansvar etter geografi. Oppgavenes art og dermed kompetansen som kreves i disse ulike oppgavene er etter vårt syn såpass forskjellig at det strider mot prinsipper for god organisering å koble disse så tett sammen.

Hovedutfordringen som stammer fra denne kompleksiteten, er at det gjør det vanskelig å se på utenrikstjenesten som hele sentralforvaltningens utenrikstjeneste. I løpet av områdegjennomgangen pekes det av andre departementer på at det tidvis er utfordrende å finne fram til riktige kontaktpunkter og ansvarlige i UD. Det har også fremkommet flere eksempler på saker hvor manglende intern koordinering i UD har ført til redusert handlingskraft enten i form av forsinkede beslutninger og avklaringer eller i andre tilfeller i form av divergerende synspunkter fra ulike enheter i UD. Organisering av UD er derfor identifisert som et kjernepunkt i vårt arbeid.

Beskrivelsen ovenfor understøtter våre tidlige hypoteser om at det generelt er for mange involverte i hver enkelt prosess, både i antall enkeltpersoner og i antall enheter. Vårt hovedargument var at dette er kostnadsdrivende, men som vi også ser har det også negative konsekvenser for formåls effektiviteten.

Høy grad av arbeidsdeling er ikke nødvendigvis en ulempe, men desto mer oppdelt en organisasjon blir, jo mer krevende er det å koordinere de enkeltes innsats. Dette er et dilemma som det er spesielt krevende å håndtere for en virksomhet som utenrikstjenesten, som har et såpass stort og bredt mangfold av oppgaver. I en organisasjon som utenrikstjenesten er det krevende nok å skulle forholde seg til en rekke eksterne aktører, og en betydelig tydeliggjøring og forenkling av egen organisasjon er etter vår mening det viktigste tiltaket for å få økt formåls- og kostnadseffektivitet. Ved høy grad av arbeidsdeling er det også en fare for at ansvar fragmenteres i en sånn utstrekning at ingen får eierskap til oppgaveutførelsen, som igjen påvirker både effektivitet og arbeidstilfredshet hos de ansatte. Dette har trolig innvirkning på den manglende gjennomføringsevnen som ble beskrevet i kapittel 2.3.3.

I dette delkapittelet beskriver vi en del organisatoriske utfordringer ved UD, og vi drøfter dermed ulike grep som kan gjennomføres basert på andre lands organisering av sine utenriksdepartementer. Prinsippene om enkelhet og fleksibilitet og økt gjennomførings- evne er drivende i våre drøftinger rundt organisering, ansvarsdeling og samhandling.

4.2.1 Utfordringsbilde og bakgrunn

UD er organisert i ni avdelinger og til sammen 46 seksjoner. Ifølge tall kartleggingen arbeider 52 prosent av de ansatte i de syv fagavdelingene. Hoveddelen av de øvrige 48 prosent ansatte arbeider i de to siste avdelingene (36 prosent), som har ansvar for konsulære saker, utlendingsfeltet, etatsstyring, tilskuddsforvaltning og administrative støttefunksjoner. De siste (12 prosent) arbeider utenfor avdelingsstrukturen, i utenriksrådsleddet, sekretariater for politisk ledelse, sentral kontrollenhet og kommunikasjonsenheten.

Overordnede utfordringer

I all hovedsak mener vi at dagens struktur i liten grad er konstruert med hensyn til tydelige roller og ansvar. Overordnet fremstår det som uklart for oss hvem som sitter på ansvaret og hvem som sitter med myndighet når det gjelder enkelte saker. Det gjelder spesielt ressursallokering og prioritering av oppgaver, hvor ansvaret i dag i stor grad er delt mellom hhv. KR-avdelingen (myndighet til å innvilge ressurser) og de øvrige avdelingene (fatte faglige beslutninger/gjøre prioriteringer). Det må naturligvis være en viss form for overordnet ressursstyring fra en sentral økonomifunksjon, men dagens innretning gjør at hele systemet lider av treghet og lite fleksibilitet. Dette gjelder også mellom stasjonene og hjemmeapparatet. Det er varierende hvilken myndighet stasjonssjefene mener og opplever de har. For å fungere effektivt må organiseringen være bygget rundt effektive administrative rutiner og effektive koordineringsmekanismer. Etter vår vurdering er dette ikke på plass i dag, og konsekvensen er ledere som opplever begrenset handlefrihet og støttefunksjoner som overbelaster resten av utenrikstjenesten med et svært høyt antall rutinehenvendelser og administrative, byråkratiske prosesser for å ivareta sitt kontrollbehov og sine pålagte kontrolloppgaver.

En annen hovedutfordring knyttet til organiseringen i UD er antallet enheter og utydelig rolle- og ansvarsfordeling mellom avdelinger og seksjoner. Dagens organisering i 9 avdelinger, 46 seksjoner og en rekke enheter innebærer et strukturelt behov for mange ledere. Ifølge tall fra personalseksjonen, er det omtrent 140 stillinger som er definert som lederstillinger i UD. Dette inkluderer ledere i utenriksrådsleddet, ekspedisjonssjefer, avdelingsdirektører og underdirektører med enhetslederansvar eller nestlederansvar for en seksjon. Dette er om lag 17 prosent av alle departementets ansatte. Riktignok har en del av disse lederne, spesielt enhetslederne og seksjonenes nestledere, også en større operativ rolle i tillegg til sine lederoppgaver, men tallet er likevel høyt. Uten gode vertikale samordningsmekanismer, uten klare roller og med manglende samsvar mellom deres ansvar og myndighet resulterer dette i et høyt behov for horisontale samordningsmekanismer (møter og enheter/stillinger med koordineringsansvar).

Organisering av fagavdelingene

Organisering handler i stort om arbeidsfordeling mellom avdelinger, seksjoner, enheter og enkeltpersoner og koordinering av innsats på tvers av disse. Som beskrevet i kartleggingsrapporten er det flere spenningsforhold når det kommer til organisering av fagavdelingene i et utenriksdepartement: forholdet til utenriksstasjonene, forholdet til øvrig sentralforvaltning, forholdet til andre deler av departementet (geografisk og faglig ansvarsdeling), og forholdet til andre lands utenriksdepartementer. I tillegg har antallet politiske ledelser og ansvarsfordelingene mellom flere statsråder påvirkning og betydning for organiseringen. Alle disse spenningsforholdene gjør at det må gjøres mange avveininger mellom fordeler og ulemper ved ulike valg.

Flere av spenningsforholdene ovenfor er eksterne eller politiske faktorer som vil skifte over tid. Det er derfor lite sannsynlig at man kan finne en organisasjonsutforming som står seg over tid. Gitt disse forutsetningene mener vi det er nødvendig å ha en strategisk tilnærming til organisasjonsutvikling. Det innebærer å ta noen prinsipielle valg og følge disse i møte med nye eksterne eller interne endringer. Uten en slik tilnærming kan man raskt ende med en ad-hoc organisering som stadig krever nye samordnings- og styringsmekanismer for å ivareta kontroll og man vil til syvende og sist få behov for omfattende omstruktureringer.

I dagens utenriktjeneste opplever vi at forholdet mellom UD og stasjonene stort sett fungerer godt. Selv om utenriksstasjonene på mange måter er selvstendige organisatoriske enheter, har de likevel en organisatorisk tilhørighet i departementets avdelingsstruktur. Hovedansvaret for oppfølging av stasjonene ligger i dag under de geografiske deskseksjonene i de fire avdelingene Europa og Handel, Avdeling for sikkerhetspolitikk og nordområdene, Regionavdelingen og Multilateral avdeling. Man kan dermed si at stasjonene sorterer under disse seksjonene og inngår i avdelingsstrukturen.

Hovedinntrykket vårt er at denne organisatoriske ordningen og den geografiske desk-ordningen fungerer godt, både sett fra UD's side og fra utenriksstasjonenes side. Stasjonene uttrykker jevnt over at de får god støtte fra deres ansvarlige desker. Det er visse utfordringer knyttet til høy rotasjon på deskene og tilbakemeldingene tilsier at det ville vært hensiktsmessig, enklere og mer effektivt dersom det var noe mer kontinuitet. Et eksempel som illustrerer dette, var en stasjonssjef som på sitt nå fjerde år forholdt seg til sin tredje deskansvarlige. Vi har ikke fått data som viser om dette er vanlig eller ikke, men det illustrerer hvor ofte stillingsbyttene i UD kan være i det som forhåpentlig er ekstremtilfeller (se for øvrig kap. 6.1 om rotasjonsordningen). Videre opplever vi at det er noe variasjon og personavhengig hva deskene gjør og hva stasjonene gjør. Vi har også fanget opp synspunkter på at deskene i noe større grad burde skjerme stasjonene for oppgaver som mer effektivt kunne vært gjort hjemmefra. Til tross for små forbedringspunkter fungerer likevel organiseringen og samhandlingen med landdesker og utenriksstasjonene godt. Det er altså et viktig bevaringspunkt.

I tillegg til de geografiske deskene opererer mange av fagseksjonene i UD også med såkalt tematisk eller faglig deskansvar. For eksempel har Seksjon for hav og næringsutvikling i Avdeling for bærekraftig utvikling deskansvar for Kina, Vietnam, Indonesias osv. Slike faglige deskansvarlige finnes også i de tre siste seksjonene i samme avdeling, samt i Seksjon for fred og forsoning (Regionavdelingen) og i Seksjon for kultur og næringsfremme (KNP-avdelingen). Denne formen for arbeidsfordeling som vi ser i enkelte fagseksjoner har klare likhetstrekk med hvordan enkelte internasjonale seksjoner eller enheter med internasjonalt ansvar i andre departementer organiserer seg. Både fra fagdepartementene og fra seksjonene er det derfor i enkelte tilfeller utstrakt kontakt mellom fagdeskene og utenriksstasjonene.

Vi har i våre intervjuer fått innblikk i flere eksempler på at det kan være krevende for andre deler av sentralforvaltningen å finne fram til riktig enhet og person i forbindelse med enkelte saker og saksfelter. I våre samtaler med ulike departementer fremheves det også at fagkompetansen til de ansatte er svært varierende. Dette virker først og fremst å gjelde på fagfelter som er mer direkte knyttet til fagdepartementenes ansvarsområder. Tydeliggjøringene foreslått i delkapittel 4.1 vil trolig forbedre dette noe. Både variasjon i kompetanse og utfordringene med å finne ut hvem som er ansvarlig stiller seg i rekken av utfordringer knyttet til høy rotasjon, noe som understrekes av dem vi har snakket med.

Utenriksdepartementet har i dag to politiske ledelser og har hovedansvar for to programområder på statsbudsjettet. For oss fremstår det som noe utydelig hvordan styringslinjer, ansvarsforhold og finansiering er fordelt på de ulike avdelingene og seksjonene. Tydeligst er dette for Multilateral avdeling og Avdeling for bærekraftig utvikling som begge i stor grad betjener både utenriks- og utviklingsministeren. Det gjelder også for deler av Regionavdelingen hvor begge statsråder har store interesser. Med en slik struktur kan det være vanskelig for den enkelte enhet å vite hvordan de skal forholde seg til divergerende styringssignaler og prioritere mellom dem. Denne utfordringen er særlig merkbar når statsrådene kommer fra to ulike partier. Bildet kompliseres ytterligere ved at Utenriksministeren forvalter en del av utviklingsmidlene. I utgangspunktet hadde ikke finansieringen vært en utfordring dersom forvaltningen av midlene var samlet hos underliggende organer, slik som det er vanlig ellers i offentlig sektor.

Vi ser for øvrig at tilskuddsforvaltningen skjer både i geografiske deskseksjoner og i fagseksjoner. I 2020 ble det forvaltet om lag 17,2 milliarder i tilskudd fra UD (ikke stasjonene) over totalt 15 kapitler og 46 poster. Postene ble forvaltet i ca. 95-100 ulike enheter,

herunder ca. 35 unike enheter (seksjoner eller avdelingsledelse). Det vil si at tilskuddsforvaltningen er spredt på 35 ulike enheter, og at hver post forvaltes av 2 ulike enheter i snitt. Flere av disse tilskuddene er midler som følger tidligere forpliktelser, og krever trolig mindre arbeid, men likevel stiller vi oss spørsmål om det er en hensiktsmessig organisering av tilskuddsforvaltningen som sikrer en god, helhetlig forvaltning av midlene. Merk at det også forvaltes om lag 5 milliarder fra stasjonene, og om lag 17 milliarder i Norad, noe som gjør det enda mer krevende å ha god styring. Se for øvrig kapittel 5.1 om bistandsforvaltningen.

4.2.2 Mulige forbedringstiltak

Det er krevende å få oversikt over en organisasjon, der hvor det fremstår som om alle gjør litt av alt. Styringslinjer er utydelige, ansvar er på mange områder fragmentert og få virker å lede eller å ha hovedansvar for noe: alle koordinerer, alle driver med politikktutvikling innen både utenriks- og utviklingspolitikk, alle har stor kontakt med stasjonene, alle forvalter tilskuddsmidler, alle utfører oppgaver på vegne av politisk ledelse, alle har kontakt med næringslivsaktører eller kulturaktører, alle driver med oppfølging av Norad.

Vi har i vår tilnærming vært opptatt av at det som fungerer godt videreføres. Vi har derfor i liten grad anbefalt større tiltak som rokker ved den utadrettede virksomheten i uteapparatet, de geografiske deskene, Seksjon for konsulære saker og Rettsavdelingen. Utlendingsfeltet hører også til i kategorien av områder som fungerer godt. Her mener vi imidlertid at den gode effektiviseringsjobben som allerede er gjort har gitt grobunn for å ta det enda et steg videre (kapittel 5.4).

Valg av overordnet organisasjonsprinsipp og prinsipper for ansvarsdeling

Et innledende spørsmål rundt organisasjonsutforming av UD er hvorvidt man skal opprettholde en linjeorganisering eller om man skal vurdere alternative modeller.²⁵ Dagens utenriksdepartement er etter vårt syn for fragmentert. Det er stor variasjon i ulike avdelingers og seksjoners innretning og arbeidsfordelingen virker å være noe ad hoc. På avdelingsnivå er for eksempel det geografiske ansvaret for Europa plassert sammen med ansvaret for handelspolitiske spørsmål. Dette er en samling som gir mening gitt at Europa i dag er et sentralt område for Norges handelspolitiske interesser. Spørsmålet er imidlertid om dette er en egnet struktur på sikt, når Norges handelspolitiske relasjoner i større grad må dreies mot andre deler av verden: «Selv om EU vil fortsette å være vårt viktigste marked, vil mange av de nye eksportmulighetene være i land som ligger lengre borte fra Norge. Den positive økonomiske utviklingen i fremvoksende økonomier, særlig i Asia, har økt etterspørselen etter varer og tjenester i disse landene betraktelig. Det er et stort potensial for økt norsk eksport til fremvoksende markeder» [14]. Det kan på samme måte argumenteres for at sikkerhets- og forsvarspolitiske interesser i større grad globaliseres, og at freds- og forsoningspolitikken er like relevant i Europa/Russland (f.eks. Ukraina og Balkan). Vi opplever at dagens struktur i liten grad hindrer samarbeid på tvers av fagavdelingene, slik at et sånt samarbeid og sparring faktisk foregår. Vi mener imidlertid at dagens struktur er noe av årsaken til et stort behov for horisontal samhandling. Ved en oppstramming av styringen på både avdelings- og seksjonsnivå, som vi foreslår i kapittel 4, kan det imidlertid oppstå konflikter som hindrer dette samarbeidet. Det er derfor viktig å finne en organisering som legger til rette for samordning på tvers av geografi og fag, samtidig som man tydeliggjør ansvarsforhold i en strammere styringsstruktur.

Det svenske Utrikesdepartementet har siden 1997 hatt matriseorganisering, og en vurdering fra 2011²⁶ pekte på flere utfordringer knyttet til denne. Et hovedmoment er at det ikke finnes noe nivå mellom departementsledelsen og disse enhetene, noe som fører til et høyt antall «toppledere» og et stort behov for formelle og uformelle samordningsmekanismer. I samme rapport beskrives bakgrunnen for dagens organisasjonsmodell. I utgangspunktet skulle departementet innføre en deskorganisering, men forsøket ble halvhjertet og resultatet var at de funksjonelle enhetene bestod. Samtidig fikk ikke de geografiske enhetene ressurser eller mandat nødvendig for å få matriseorganisasjonen til å fungere. Utrikesdepartementet har siden da blitt endret, senest i 2016, men har fastholdt en matriseorganisering. De har i stor grad rendyrket spesialisering innen funksjon og geografi ved å samle land- og regionskompetanse inn i seks geografiske enheter, mens temakompetanse er fordelt i 13 funksjonelle enheter. De geografiske enhetene har samordningsansvar for både utenriks-, utviklings- og handelssaker i sine geografiske områder. Ansvaret for Utrikesdepartementets fagområder (protokoll, sikkerhetspolitikk, FN-politikk, handelspolitikk, konsulære oppgaver mv.) er fordelt på de funksjonelle enhetene.

De fleste andre land har i likhet med Norge valgt linjeorganisering. I det finske utenriksdepartementet er det tre ulike statsråder, en Utenriksminister, en Utviklings- og handelsminister og en Minister for nordisk samarbeid og likestilling. Departementet har en departementsråd og fire assisterende departementsråder («*Under-secretary of state*») med ansvar for henholdsvis: 1) *development cooperation and development policy*, 2) *external economic relations*, 3), *foreign and security policy*, og 4) *Internal and external services*. Departementets politiske og geografiske ansvarsområder er fordelt på henholdsvis tre og fire avdelinger under de tre første assisterende departementsrådene, mens det er en åttende kommunikasjonsavdeling som fungerer på vegne av hele departementet. På siden av linjeorganisasjonen, og under den fjerde assisterende departementsråden ligger ansvaret for juridiske tjenester

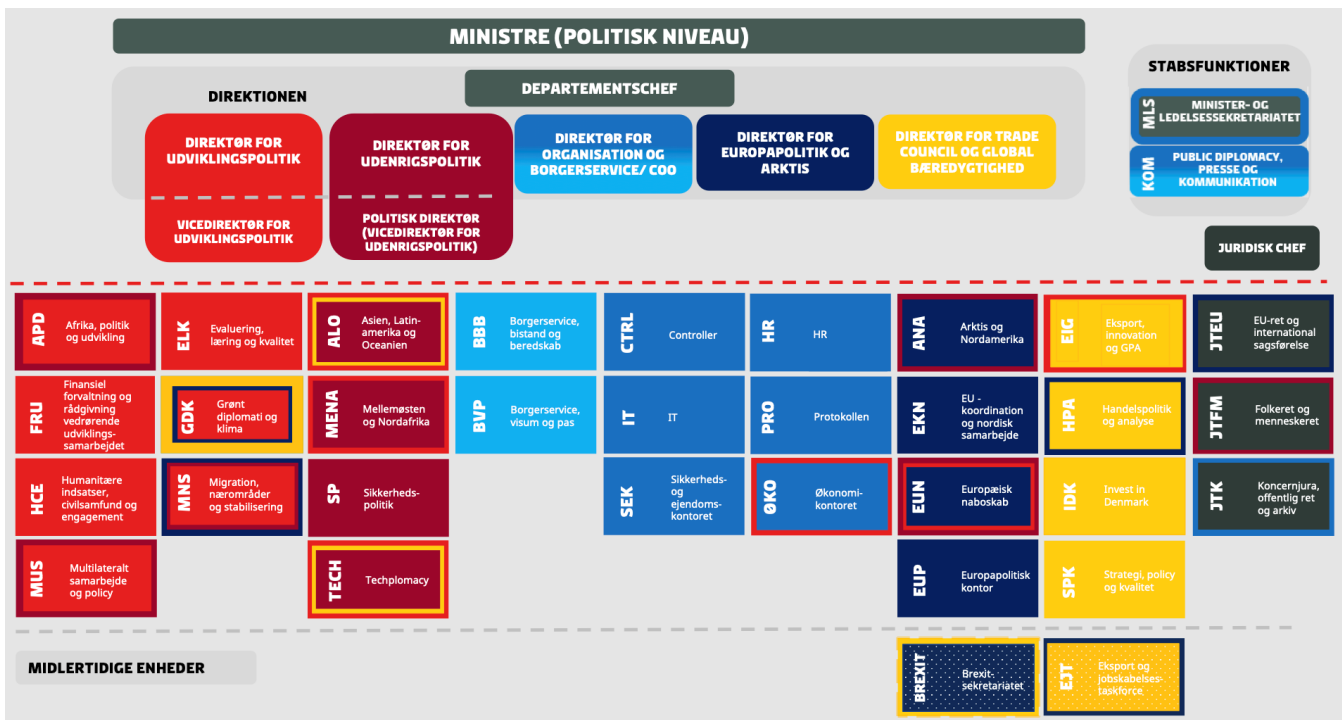
²⁵ Se kartleggingsrapportens kapittel 6 og vedlegg A4 for flere detaljer rundt organisering av andre lands utenriksdepartementer.

²⁶ https://eso.expertgrupp.se/wp-content/uploads/2013/06/ESO-2011_1-till-webben.pdf

(tilsvarende Rettsavdelingen), konsulære tjenester, protokoll, økonomi og administrative funksjoner. I tillegg er det en enhet for internrevisjon (tilsvarende SKE), en enhet for planlegging og analyse, en enhet for utviklingsevaluering og en for Nasjonal sikkerhetsmyndighet.

Det danske Udenrigsministeriet er organisert i fem fagavdelinger: utviklingspolitikk, utenrikspolitikk, europapolitikk og arktis, Trade Council og global bærekraft, samt en juridisk avdeling. De geografiske deskene er fordelt under de tre første avdelingene. I tillegg er det en avdeling for organisasjon og konsulærtjenester («borgerservice»). Disse seks avdelingene omtales som sju faglige fellesskap (organisasjon og borgerservice er to). I de syv faglige fellesskapene er det totalt 30 kontorer, i tillegg til to midlertidige kontorer: Brexit-sekretariatet og en *task force* for eksport og jobbskaping. Avdeling for organisasjon og borgerservice har to kontorer for konsulære oppgaver og seks kontorer som ivaretar støttefunksjoner (Controller, IT, Sikkerhet og eiendom, HR, Protokoll og Økonomi). Avdelingsdirektøren for organisasjon og borgerservice har også ansvar for presse- og kommunikasjonsenheten (inkl. public diplomacy) som ligger utenfor avdelingsstrukturen. Avdelingsstrukturen er i og for seg ikke ulik UD, men ansvarsområdene er samlet i færre seksjoner, til tross for at det danske utenriksdepartementet har et noe større ansvarsområde med næringsdelen. Strukturen er også tydelig på at hver av de 30 kontorene har enten et funksjonelt (faglig), geografisk eller kundeorientert fokus. I UD finner vi noen få eksempler på seksjoner som har flere fokusområder, som regel faglig og geografisk.

En tilpasning av norsk UD til denne strukturen ville gitt ca. seks avdelinger (ikke syv pga. dansk UD's ansvar også for handel og næringsfremme) og 25 seksjoner, mot dagens ni og 46. Den danske modellen er et godt alternativ, men den løser imidlertid ikke utfordringen med at fagområdenes geografiske fokus trolig vil endre seg noe over tid, noe som gir behov for å justere organisasjonen.



Figur 11: Organisasjonskart for det danske utenriksdepartementet. Kilde: <https://um.dk/da/om-os/organisation/organigram/>

Linjeorganisering virker å være «bransjenormen», men det finnes noen eksempler på tilpasninger til denne som forsøker å trekke tydeligere skillelinjer mellom geografisk ansvar og faglige ansvarsområder, samtidig som at man legger til rette for en kobling mellom de to. Eksempelvis har det nederlandske Utenriks-, handels- og utviklingsdepartementet valgt å fordele sine to ministres ansvarsområder under fire ekspedisjonssjefer (Political Affairs, European Cooperation, Foreign Economic Relations, International Cooperation). Samtidig er regionsansvaret fordelt på fem regionale enheter (Europa, Asia og Oseania, Afrika sør for Sahara, Nord-Afrika og Midtøsten, og den vestlige hemisfære) som jobber på tvers av de fire områdene. Utenriksstasjonene er organisert under disse regionale enhetene. Ansvar for å utvikle en sammenhengende politikk til de ulike regionene og landene gjøres i disse regionale enhetene. Organisasjonskartet er vist i Figur 12.

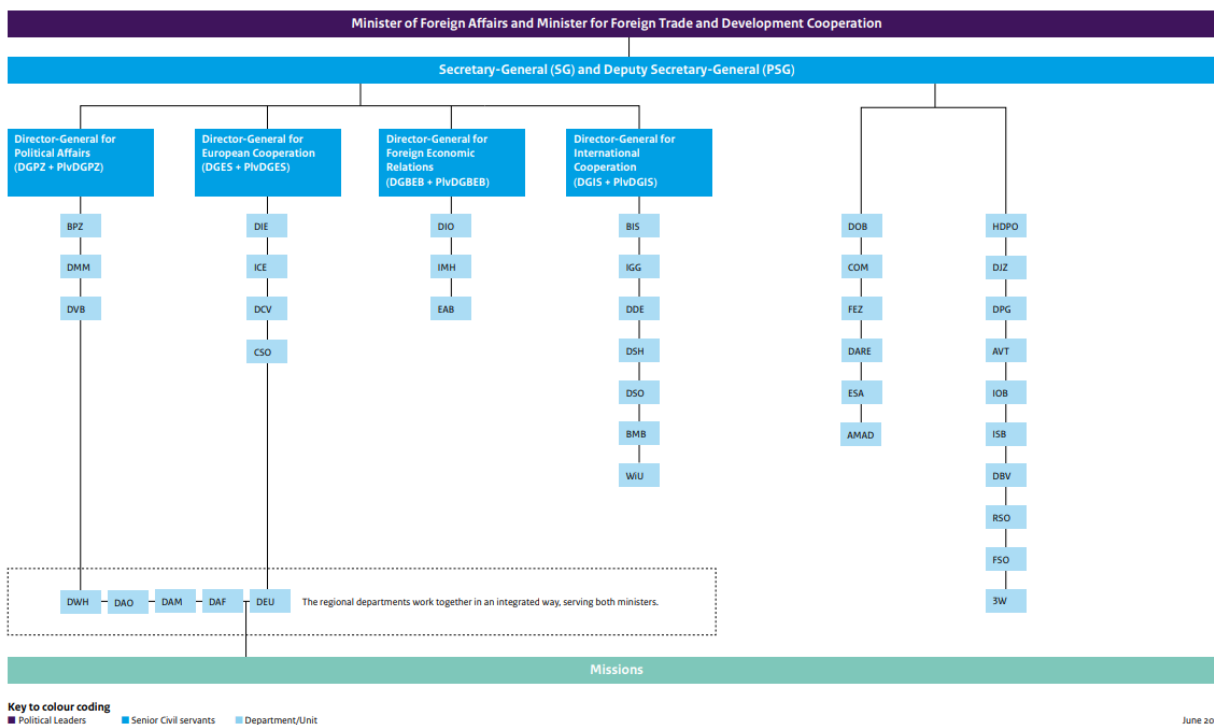
En fordel med denne typen organisering er at den tydeliggjør ansvarsområdene for de to politiske ledelsene på de ulike fagområdene. Samtidig hensyntar modellen at både utenriks- og utviklingspolitiske tema går på tvers av ulike geografier, og ditto andre

fagdepartementers saksfelter. I kartleggingsrapporten beskrives utviklingen og endringen av hvilke statsråder og politiske saksfelter som har ligget i Utenriksdepartementet historisk sett. Dette er ikke en vanlig problemstilling, og bør derfor ikke være førende for endelig valg av organisasjonsmodell. Likevel er det interessant å påpeke at en modell som denne vil gjøre utenriktjenesten robust for slike konstitusjonelle ansvarsfordelinger, da det overførte ansvaret i praksis kun vil føre til en utvidelse eller reduksjon i antall fagavdelinger, uten at departementet for øvrig trenger store omstruktureringer.

I en slik modell vil det også være mulig å tydeliggjøre ansvarsforhold i departementet. For eksempel bør ansvaret for organisering og styring av sektoren (i hovedsak styring av underliggende organer i UD's tilfelle), ansvar for lov- og regelverk, og politikkutforming på statsrådenes fagområder ligge i de vertikale avdelingene. I den horisontale delen (de geografiske enhetene) bør hoveddelen av det sektorovergrepene utenrikspolitiske koordineringsansvaret ligge. Her vil også politikkutvikling knyttet til de ulike verdensdelene (Europapolitikken el.) og regionene ligge, samt ansvar for oppfølging av utenriksstasjonene gjennom deskene.

Utskillelsen av regions- og deskansvaret vil også bidra til å tydeliggjøre uteapparatets rolle som hele det statlige Norges uteapparat. Det vil forenkle og forbedre styringsprosessen, og legge grunnlaget for økt involvering av fagdepartementene på et overordnet nivå, slik vi mener er nødvendig for å få en mer helhetlig styring. Koordinering mellom fagdepartementene kan gå direkte fra deres respektive fagmiljøer til den aktuelle geografiske enheten. Koordinering mellom UD's fagområder og andre departementer kan skje direkte mellom fagavdelingene i hvert departement (eksempelvis mellom sikkerhetspolitisk seksjon og FD, eller mellom utviklingspolitisk avdeling og KLD). Samhandling knyttet til daglige gjøremål og hastesaker mellom stasjonene og fagdepartementene vil kunne fungere som i dag. Se ytterligere betraktninger knyttet til dette i styringskapitlene 3.1 og 3.2.

Organisation Chart - Ministry of Foreign Affairs



Figur 12: Organisasjonskart for den nederlandske utenriktjenesten. Kilde: <https://www.government.nl/ministries/ministry-of-foreign-affairs/>

Den kanskje største ulempen med denne organiseringen er at den mister noen synergieffekter som delvis ligger i dagens struktur og som også er beskrevet i den danske modellen. Eksempelvis har Russland- og USA-kompetanse sterke koblinger til sikkerhetspolitikken. Gitt beskrivelsene om utvidelser i antall fagområder med internasjonale koblinger og mulige skiftende fokus, mener vi at slike tapte synergier sannsynligvis uansett vil fremtvinges før eller siden.

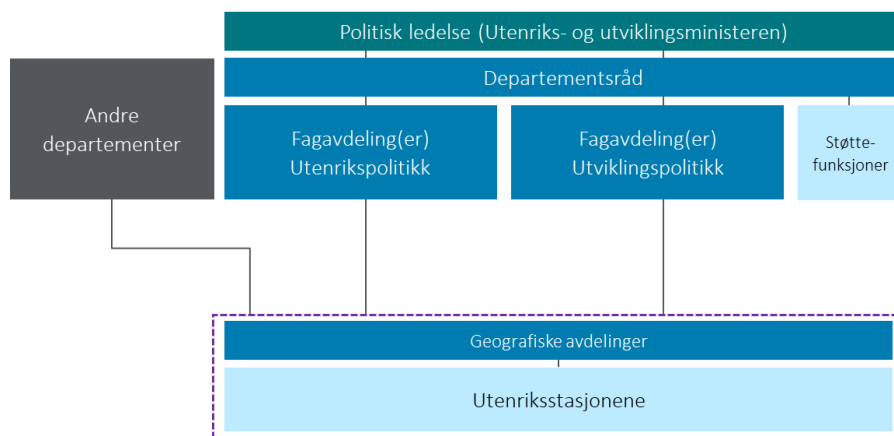
Til tross for at modellen fint kan, og bør, implementeres som linjeorganisering, kan det likevel by på noen problemer som man har i matriseorganisering. Vi har ikke gått dypt inn i disse problemstillingene på nåværende tidspunkt, men vi mener at tydelig ansvars- og rollefordeling i en slik modell likevel er bedre enn dagens ordning. På sett og vis er allerede utenriktjenesten den «horisontale» delen i en matrise for det øvrige departementsfellesskapet også i dag. I en slik modell setter man alt dette i et system som vi mener er vesentlig enklere og tydeligere.

Det er trolig mange flere argumenter for og imot flere av de modellene som er gjennomgått ovenfor. Vi mener imidlertid at vi basert på drøftingene ovenfor har grunnlag for å trekke noen foreløpige slutninger:

- Det ikke er særlig nyttig å gå videre i å vurdere en ren matriseorganisering, slik som de har i Sverige. Selv om man eventuelt hadde løst utfordringene modellen har, vil overgangen både kulturelt og arbeidsmetodisk, mest sannsynlig være altfor krevende til at det ville fungert godt. Risikoen knyttet til en ren matriseorganisering er derfor ansett som for høy.
- En fordel ved den danske modellen er at den ligger nærmest dagens organisering, men innehar en rekke kvaliteter som vi mener mangler i den norske. Den gir en oppstramming av avdelings- og seksjonsstrukturen, noe som vil være viktige grep for å tydeliggjøre ansvar og samle kompetanse, og på den måten øke utenrikstjenestens gjennomføringsevne. Dette vil også gi et redusert behov for antall ledere (se nedenfor). Hovedutfordringene, slik vi ser det, er at den ikke erkjenner at fag- og geografisammenkoblingen er, og muligens i større grad vil være, flytende. Den tydeliggjør til en viss grad styringslinjene mellom to politiske ledelser, men som organisasjonskartet indikerer er ikke dette helt løst. Modellen er et godt alternativ, og slik vi ser det mer egnet enn dagens løsning i Norge.
- Den nederlandske modellen er en hybrid av den svenske og danske modellen. Den rendyrker fag-geografi-skillen (som i den svenske) som gir en stor organisatorisk fleksibilitet og samler kompetanse og tydeliggjør ansvar i høy grad. Samtidig kan den bygges rundt en linjeorganisering (som i den danske og norske), som er hva UD er vant til og hva som er vanlig ellers i sentralforvaltningen. Modellen bygges også rundt en struktur som gjør det mulig å tydeliggjøre ansvarsområdene til de to politiske ledelsene i langt større grad enn det man har i dag. Det vil også her være muligheter for å konsolidere antall avdelinger og seksjoner. Tallene som er antydnet i den danske er trolig en nedre grense for hva som vil være hensiktsmessig med tanke på antall avdelinger og seksjoner også i denne modellen. Selv om dynamikken i styring, samhandling og arbeidsmåter skiller seg fra dagens organisering i UD, mener vi at det fortsatt er store likhetstrekk. Modellen er også svært godt egnet for en porteføljestyrimodell, som beskrevet i kapittel 3.2. Foreløpig ser vi derfor ingen vesentlig implementeringsrisiko ved en slik organisering. Innføringen krever imidlertid noe mer planlegging av inndeling og styringslinjer enn hva man f.eks. har i den danske modellen.

Gitt drøftingene ovenfor, mener vi matriseorganisering (svensk modell) ikke vil være en god idé. Dansk og nederlandsk modell er begge bedre enn dagens organisering av UD. Det vil kreve noe mer detaljering og planlegging å innføre en nederlandsk modell enn den danske modellen, men fordelene oppveier etter vårt syn dette i høy grad. Vi anbefaler derfor å omorganisere utenriksdepartementet etter den nederlandske modellen (**tiltak 4.2a**). En forenklet skisse av dette er vist nedenfor.

Dersom anbefalingen gjennomføres, mener vi at utenrikstjenestens rolle som hele sentralforvaltningens støtteapparat vil bli enda klarere, og det vil legge grunnlaget for en mer helhetlig styring. Skissen har klare likhetstrekk til «etatsmodellen» som er løftet fram som et teoretisk alternativ på side 38. Tiltaket må utredes videre i neste fase av områdegjennomgangen.



Figur 13: Forenklet skisse til anbefalt struktur

Redusere antall enheter og ledere

Et overordnet grep vi mener vil bidra til å forenkle og øke fleksibiliteten i utenrikstjenesten er å redusere antall organisatoriske enheter noe. Gjort riktig vil dette føre til at et mer helhetlig ansvar kan legges på den enkelte leder og mellomleder. Færre avdelinger og seksjoner vil også gi noe økt fleksibilitet i form av ressursallokering internt i avdelingene og seksjonene. Vi mener også at en reduksjon av antall enheter og ledere fra dagens om lag 140 lederstillinger vil bidra til mindre koordineringsbehov, uten at personal- og fagansvaret for lederne blir u håndterlig. I et internt notat i forbindelse med nytt organisasjonskart i UD som følge av Reform 2019

anbefales det at seksjonene ikke er større enn 15-16 personer, men at det kan gjøres unntak f.eks. dersom den aktuelle seksjon får styrkes ledelseskapasitet.

Se for øvrig beskrivelse av den danske modellen ovenfor, som i mye større grad har tydeliggjort og konsolidert avdelings- og seksjonsstrukturen.

Tiltaket har en sterk kobling til andre tiltak som påvirker organisasjonsmodellen, samt en rekke tiltak som medfører overføring/flytting av oppgaver og effektivisering av enkelte arbeidsoppgaver. Siden de strukturelle endringene foreslås gjennom andre tiltak, er dette grepet et rent kvalitetshevende grep (**tiltak 4.2b**). Dersom omorganiseringen ikke gjennomføres, mener vi at antall ledere fortsatt bør reduseres betydelig. Basert på drøftingene knyttet til antall avdelinger og seksjoner i det danske utenriksdepartementet relativt til det dagens organisering i UD, mener vi at det her ligger et potensial for å redusere antall ledere til om lag 37-44 i avdelingsstrukturen (6-7 avdelinger og 25-30 seksjoner) mot dagens 64 ekspedisjonssjefer og avdelingsdirektører (9 avdelinger og 46 seksjoner). Vi har ikke sett på antall ledere i departementsrådsleddet. Dette bør gjøres i videre arbeid.

Tiltaket knyttes til karriereutvikling, som omtales nærmere i kapittel 6.

4.2.3 Oppsummering og anbefaling

Basert på drøftingene i dette delkapittelet anbefaler vi å Tydeliggjøre Utenriksdepartementets kjernevirksomhet for å rendyrke rollen som hele Norges utenrikstjeneste (**overordnet tiltak 4.2**), herunder:

- Tiltak 4.2a: Omorganisere utenriksdepartementet etter den nederlandske modellen
- Tiltak 4.2b: Redusere antall enheter og ledere i departementet

Overordnet tiltak	4.2: Tydeliggjøre Utenriksdepartementets kjernevirksomhet for å rendyrke rollen som hele Norges utenrikstjeneste
Økonomisk baseline	<ul style="list-style-type: none"> • Tiltak 4.2b: 140 ledere gir en kostnad på om lag 140 millioner.
Hvilket designprinsipp(er) er styrende	<ul style="list-style-type: none"> • Enkelhet og fleksibilitet • Rett kompetanse, på rett sted, til rett tid • Økt gjennomføringskraft • Bruker- og samfunnsorientert
Forventede økonomiske gevinster	<p>Det er kun beregnet gevinster knyttet til reduksjon av antall ledere. Det legges til grunn at departementet reduserer antall årsverk tilsvarende. Potensialet er satt til en reduksjon med 20-27 ledere, hvilket indikerer et gevinstpotensial i størrelsesorden MNOK 20-30. Se for øvrig forutsetninger i kapittel 1.</p> <p>Omorganiseringen av departementet vil legge til rette for en betydelig effektivisering som enten kan tas ut gjennom økt formålseffektivitet eller kostnadseffektivitet.</p>
Trefferikheten i beregning av gevinst	Basert på sammenligningsgrunnlaget og våre funn beskrevet i flere deler av denne rapporten, mener vi at det er høy sikkerhet knyttet til anslaget.
Forventet kvalitetsgevinst	<ul style="list-style-type: none"> • Samling av fagmiljø og ansvar • Tydeliggjøring av ansvar og roller • Økt fleksibilitet • Redusert koordineringsbehov • Legger til rette for mer effektiv og bedre styring
Investerings- eller omstillingskostnader	Avhengig av hvordan tiltakene gjennomføres.
Tidsestimat for gevinstuttak	Avhengig av hvordan tiltakene gjennomføres.
Forutsetninger og avhengigheter	Tiltaket krever ytterligere konkretisering og detaljering. Vi anbefaler at dette utredes videre i samråd med UD og prosjektorganisasjonen i områdegjennomgangen i siste fase av prosjektet. Tiltaket om å omorganisere har sammenheng med flere andre tiltak i denne rapporten.

4.3 Samle utenrikstjenestens støttefunksjoner

I kartleggingsrapporten beskriver vi det vi mener er en stor og komplisert organisasjon rundt støttefunksjonene. I dette delkapittelet beskriver vi en rekke tiltak som vi mener både vil bidra til forenkling og en mer hensiktsmessig struktur bygget rundt god praksis fra både privat og offentlig sektor.

Se for øvrig de overordnede utfordringene som gjelder utenrikstjenestens organisering beskrevet i forrige delkapittel.

4.3.1 Utfordringsbilde og bakgrunn

Utenrikstjenestens støttefunksjoner er i dag i stor grad sentralisert til Oslo. Ansvaret er fordelt på Avdeling for kompetanse og ressurser (KR-avdelingen) og Serviceavdelingen (SA). KR-avdelingen har ansvar for HR, økonomi og organisasjonsutvikling. Serviceavdelingen har ansvar for bl.a. forebyggende sikkerhet, eiendom, anskaffelser, arkiv, IKT og utvikling av nye digitale løsninger (ASK-seksjonen). I tillegg har Serviceavdelingen to seksjoner som har ansvar for henholdsvis konsulære saker (inkl. UDs operative senter) og utlendingsfeltet.

I serviceavdelingen ligger også ansvaret for konsulære saker og utlendingsfeltet, hvor koblingen mellom disse to kjerneoppgavene og de øvrige oppgavene i avdelingen er begrenset. En fordel ved å samle støttefunksjoner og disse to oppgavene i samme avdeling er at ansvaret for konsulære saker ofte ivaretas av administrativt utsendte på de minste utenriksstasjonene. Samtidig fremheves det ofte at det er en tett kobling mellom de konsulære og det diplomatiske i flere tilfeller, noe som trekker i retning av at koblingen mellom disse områdene er vel så sterke. Andre land har valgt ulike modeller for dette. Danmark har for eksempel valgt å samle dette i samme avdeling (*Organisation og borgerservice*), men hvor det konsulære likevel står noe tydeligere frem. Sverige har en matrisestruktur hvor konsulærenheten sidestilles med andre fagseksjoner (og ikke virksomhetsstøtte), og Finland har valgt å samle konsulære tjenester utenfor avdelingsstrukturen, men under samme overordnet leder som protokoll og det rettsfaglige.

En felles utfordring hva gjelder støttefunksjonene og det konsulære/utlendingsfeltet er at ledere og ansatte i disse avdelingene opplever at de ikke får nok anerkjennelse eller forståelse fra resten av organisasjonen av at dette er egne fagdisipliner. Dette diskuteres nærmere i andre deler av rapporten. En mer hensiktsmessig organisering kan også bidra til å tydeliggjøre at både HR, økonomi, konsulærfeltet og utlendingsfeltet er egne fagfelt, hvor det kreves annen utdanning og kompetanse enn andre steder i organisasjonen.

Serviceavdelingen er i dag den desidert største avdelingen i UD med om lag 175 ansatte, mens KR-avdelingen er den nest største med om lag 130 ansatte. Trekker man fra dem som arbeider med konsulær- og utlendingsfeltet får man ca. 265 ansatte i støttefunksjonene. Dette utgjør om lag 32 prosent av departementet, noe som er svært høyt. Størrelsen kan forsvares ved at de også ivaretar en rekke støttefunksjoner overfor utenriksstasjonene, og at alle støttefunksjonene er organisert internt og ikke er en del av sentralforvaltningens fellestjenester. Etter samtaler og innspill fra utenriksstasjonene opplever vi imidlertid at den administrative byrden på stasjonene er svært høy, noe som understøttes av tall fra virksomhetsplansystemet. Tallene viser at det i 2020 var om lag 820 utsendte og lokale årsverk som arbeider med administrative funksjoner og fellestjenester. Dette gir en total på nesten 1100 årsverk, noe som utgjør ca. 43 prosent av hele utenrikstjenesten. Det er stor variasjon i hva disse årsverkene utfører av oppgaver, men vi mener likevel at det er tydelig at det foreligger et betydelig effektiviseringspotensial rundt støttefunksjonene.

4.3.2 Mulige forbedringstiltak

Om lag 300 av UDs ansatte jobber i SA og KR-avdelingen. Det bør settes som mål å samle dagens støttefunksjoner til én avdeling. Dette vil være et ledd i å rendyrke og profesjonalisere støtteavdelingenes rolle i UD, og må sees i sammenheng med tiltakene under personalforvaltning (kapittel 6) og om oppgavene i støttefunksjonene (kapittel 5.5).

Konsulær- og utlendingsfeltet

Alt annet uendret, vil en slik samling gi en enorm avdeling på over 300 ansatte. Til tross for at konsulærfeltet er organisert sammen med støttefunksjonene i enkelte andre land, mener vi at dette bør skilles ut (**tiltak 4.3a**). Det samme gjelder utlendingsfeltet. Disse seksjonene har i dag om lag 45 ansatte. Et alternativ med utgangspunkt i dagens struktur er å samle dette i samme avdeling som protokoll- og besøksansvaret, som også er utadrettet virksomhet, riktignok mot et annet publikum. Denne løsningen er også valgt i Finsk UD. Se for øvrig kapittel 5.2 vedrørende konsulærfeltet og kapittel 5.4 om utlendingsfeltet.

Samle HR-feltet

HR-feltet er i dag noe fragmentert og bør samles under én enhet (**tiltak 4.3b**), hvor lederen blir HR-ansvarlig for utenrikstjenesten. I dag ligger ansvaret for kurs og opplæring, samt språkopplæring i Utenrikstjenestens kompetansesenter («UKS», egen seksjon i KR). Ansvaret for rekruttering, lønn og personal ligger i dagens Personalseksjon. Organisasjonsutviklingsseksjonen (OU) har i dag ansvar for lederutvikling, medarbeidersamtaler og -undersøkelser og andre HR-relaterte oppgaver som også bør vurderes overført til en ny HR-enhet. En slik organisering er svært vanlig i både privat og offentlig sektor og vil bidra til et mer helhetlig HR-perspektiv.

Oversettelsesenheten er i dag i UKS. En mer naturlig plassering ville være sammen med EØS-oversettelsesenheten. Alternativt kan dennes plasseres sammen med andre «fellestjenester» i en samlet støtteavdeling i UD (se nedenfor).

Tiltaket er et ledd i å profesjonalisere og øke HR-feltets viktighet. Gitt dagens organisering og antall ansatte, vil den nye HR-seksjonen bestå av om lag 60 personer.²⁷ Her mener vi at det er et betydelig effektiviseringspotensial. Dette beskrives i kapittel 5.5. Se også kapittel 6 om personalforvaltning.

Økonomi, virksomhetsstyring og organisasjonsutvikling

Det er vanlig i privat sektor og ellers i departementsfellesskapet å samle ansvar for økonomi og virksomhetsstyring. Ansvaret for økonomi er i dag samlet i Økonomiseksjonen. Ansvaret for virksomhetsstyring er i dag delt mellom Økonomiseksjonen, som driver etats- og virksomhetsstyring av utenriktjenesten og underliggende organer, og OU-seksjonen i KR-avdelingen, som driver med oppgaver relatert til virksomhetsstyring, herunder reformprosesser, utviklingsprosesser, strukturtiltak, strategiutforming og -oppfølging.

Som beskrevet innledningsvis i rapporten er vi kritiske til utenriktjenestens gjennomføringskraft når det gjelder endringsprosesser. Noe av grunnen til manglende gjennomføringskraft, mener vi kan være at ansvaret for planlegging og gjennomføring er delegert ned i den administrative linjen. Store endringsprosesser lykkes sjeldent uten forankring og tett oppfølging fra toppledelsen, noe vi er usikre på om dagens organisering legger til rette for. Vi er også usikre på om man kan rettferdiggjøre å ha en «stående» seksjon med dette ansvaret gitt at et slikt ansvar krever spesialkompetanse som ikke ligger nært opp mot utenriktjenestens kjernekompetanse. Vanligvis gjennomføres store endringsprosesser i programmer eller prosjekter styrt fra og forankret i toppledelsen, hvor nødvendig spesialkompetanse hentes inn ved behov. Når det gjelder vanlig organisasjonsutvikling, kontinuerlig forbedring og digitaliseringstiltak (ikke omfattende IT-prosjekter) mv. kan dette ha et naturlig hjem i en økonomi-, virksomhetsstyring-, og organisasjonsutviklingsseksjon (**tiltak 4.3c**). Gitt utenriktjenestens ambisjoner om å bli mer digitalisert og jobbe mer moderne, mener vi ASK-seksjonen i SA bør samles inn sammen med OU-delen. Se for øvrig anbefaling knyttet til større endringsprosjekter i kapittel 4.4.

Ansvar for regnskap og overordnet budsjettansvar bør beholdes i en økonomiseksjon. Vi mener at dagens organisering av ansvar og myndighet ikke er hensiktsmessig lagt opp. Dette gjelder spesielt avdelingenes og stasjonenes autonomi, noe som diskuteres nedenfor. Ved innføring av økt myndighet og ansvarliggjøring av avdelings- og stasjonssjefer, mener vi at ansvaret for ressursoppfølging og ressursstyring bør vurderes lagt direkte under avdelingene. Dette skal bidra til økt fokus på effektivitet og innsiktsdrevne ressursallokering. Oppfølging av overordnet ansvar bør bestå i økonomiseksjonen som jobber tett koordinert med de enkelte avdelingenes kontrollere.

Eierstyring og oppfølging av underliggende organer (Norad, Norec og Norfund) skjer i dag i Enhet for etats- og virksomhetsstyring i Økonomiseksjonen. Her er det en avveining om man vil ha dette tett koblet til økonomi (og eventuelt OU-delen) eller om man vil rendyrke de politiske lederens ansvarsområder. Siden dette i dag er utviklingsministerens ansvar, mener vi det kan være hensiktsmessig å samle dette sammen med politikktutformingens dersom det opprettes en ren utviklingspolitisk avdeling.

Eiendom og forebyggende sikkerhet

Ansvar for eiendomsporteføljen ligger i dag i seksjon for eiendomsforvaltning i SA. I forbindelse med utenriktjenestens eiendomsportefølge forekommer det en rekke sikkerhetsmessige krav og vurderinger både med hensyn til fysisk sikring, adgangskontroll og soneinndelinger og fysisk informasjonssikkerhet. Det er derfor koblinger mellom Seksjon for eiendomsforvaltning og Seksjon for forebyggende sikkerhet. Selv om sikkerhetsarbeidet også omhandler oppgaver som ikke er eiendomsrelatert, mener vi likevel at koblingen er sterk nok til at det er hensiktsmessig å samle disse to miljøene i samme seksjon (**tiltak 4.3d**).

Arkiv, anskaffelser, IKT og oversettelse

Som beskrevet i kartleggingsrapporten pågår det flere prosesser som skal søke å samle departementenes støttefunksjoner innen arkiv, anskaffelser og IKT til henholdsvis DSS og FD (IKT). Disse løpene vil gi et betydelig redusert behov for intern kompetanse i utenriktjenesten, men det vil likevel være behov for å beholde noe kompetanse innen alle disse tre områdene. Dette er funksjoner som har ansvar for oppfølging av kundeforholdet til DSS/FD, innehar bestillerkompetanse, og som kan bistå på enkelte virksomhetsspesifikke områder. Behovet for kompetanse innen disse områdene er anslått til å bli betydelig mindre enn i dag, og siden alle disse i hovedsak er et bindeledd mot fellestjenestene i departementsfellesskapet mener vi det vil være hensiktsmessig å samle disse (**tiltak 4.3e**). Se for øvrig anbefalinger i kapittel 5.5 som omtaler disse oppgavene nærmere.

²⁷ Tall fra oktober 2020, viser at det var 41 ansatte i personalseksjonen, 16 i den relevante delen av UKS (samt 8 i språkenheten som er utelatt i totaltallet), samt 1-3 ansatte i OU-seksjonen som har ansvar for HR-relaterte oppgaver.

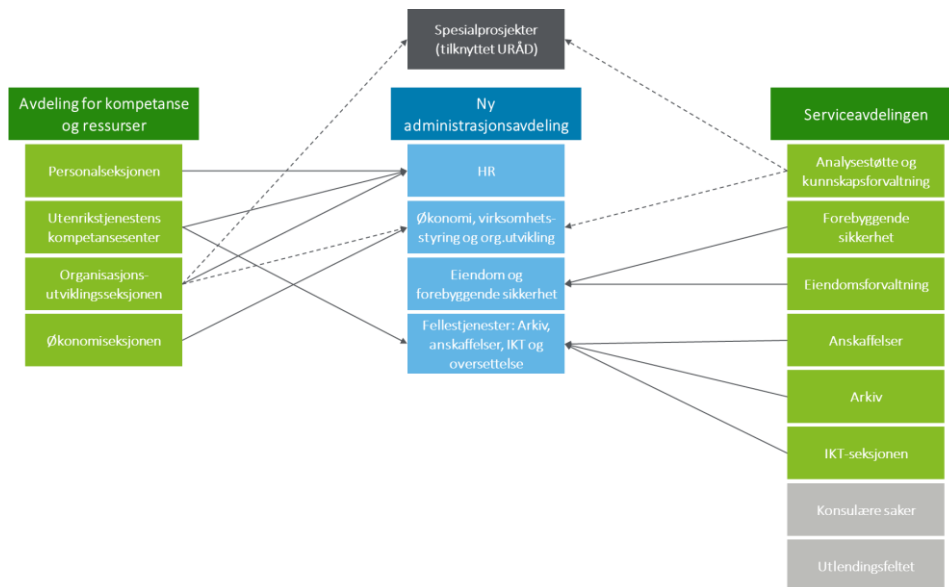
Som nevnt ovenfor er også oversettelsesenheten, som i dag ligger i UKS, en form for fellestjeneste for UD, SMK og Kongehuset. Vi har ikke gått detaljert inn i kompetansen eller oppgavene hos de ansatte i denne enheten og i EØS-oversettelsesenheten i avdeling for Europa og handel, men det bør vurderes om begge oversettelsesmiljøene skal samles i denne fellestjenesteseksjonen.

4.3.3 Anbefaling og oppsummering

Som et ledd i å forenkle og tydeliggjøre organiseringen av UD anbefaler vi at dagens Avdeling for kompetanse og ressurser og Serviceavdelingen slås sammen til én felles støtteavdeling. Den nye støtteavdelingen bygges opp rundt en mer hensiktsmessig struktur rundt fire seksjoner: HR, Økonomi, Eiendom og sikkerhet, og Fellestjenester. Overordnet tiltak **4.3: Samle utenriktjenestens støttefunksjoner:**

- **Tiltak 4.3a: Skille ut Seksjon for konsulære saker og Seksjon for utlendingsfeltet fra dagens Serviceavdeling.** Begge disse seksjonene har ansvar for utadrettet virksomhet, noe som skiller de fra støttefunksjonsseksjonene i KR-avdelingen og SA. Gitt at begge funksjonene skal ligge i UD, bør disse ligge i samme avdeling. Vi anbefaler at seksjonene legges sammen med ansvaret for protokoll og besøk.
- **Tiltak 4.3b: Samle HR-relaterte funksjoner fra dagens Personalseksjon, UKS og OU-seksjonen i en ny HR-seksjon.** Tiltaket vil legge et godt grunnlag for å drive en enhetlig personalforvaltning og innretningen er mer i tråd med det som er vanlig organisering av HR-funksjonen i privat og offentlig sektor. Seksjonens leder vil ha et strategisk HR-ansvar for utenriktjenesten.
- **Tiltak 4.3c: Samle ansvaret for økonomi, virksomhetsstyring og organisasjonsutvikling i en ny seksjon.**
- **Tiltak 4.3d: Samle ansvaret for eiendomsforvaltning og forebyggende sikkerhet i en ny seksjon.** Eiendomsforvaltning og sikkerhetsarbeidet er tett koblet i dag.
- **Tiltak 4.3e: Etablere en ny seksjon for fellestjenester.** Seksjonen vil ha ansvar for oppfølging av leverandører og bestillerkompetanse. Oversettelsesenheten og EØS-oversettelsesenheten bør også vurderes plassert i denne seksjonen.

Figur 14 illustrerer tiltakene og alternativer (stiplet linje).



Figur 14: Ny struktur for støttefunksjoner

Overordnet tiltak	4.3: Samle utenriktjenestens støtteavdelinger
Økonomisk baseline	Avdelingene og seksjonene som berøres (med unntak av seksjon for konsulære saker og utlendingsfeltet) har i dag 2 ekspedisjonssjefer, 14 avdelingsdirektører. Til sammen er det 275 ansatte med en anslått total lønns- og personalkostnad på MNOK 302,5.
Hvilket designprinsipp(er) er styrende	<ul style="list-style-type: none"> • Enkelhet og fleksibilitet • Rett kompetanse, på rett sted, til rett tid • Økt gjennomføringskraft
Forventede økonomiske gevinster	Tiltakene gir rom for større ressursfleksibilitet og gir muligheter for synergier ved at fag- og kompetansemiljøer samles i større grad. Disse effektiviseringsgevinstene er ikke anslått her, da det behandles i et eget kapittel. Tiltaket vil direkte kunne gi et redusert behov for antall ledere. Gitt en ny struktur trengs det 1 ekspedisjonssjef og 1 avdelingsdirektør i avdelingsledelsen, og fire avdelingsdirektører som seksjonssjefer, totalt 6 lederstillinger. Anslått

	nettogevinst for tiltaket er derfor MNOK 10-15 (fordeling på 100.01 og 140.01 iht. fordelingsbrøk brukt på støtteavd.).
Trefferikheten i beregning av gevinst	Høy.
Forventet kvalitetsgevinst	<ul style="list-style-type: none"> • Samling av fagmiljø og ansvar • Tydeliggjøring av ansvar og roller • Økt fleksibilitet • Redusert koordineringsbehov
Investerings- eller omstillingskostnader	Avhengig av hvordan tiltakene gjennomføres.
Tidsestimat for gevinstuttak	Avhengig av hvordan tiltakene gjennomføres.
Forutsetninger og avhengigheter	<p>Tiltaket som angår seksjon for konsulære saker og utlendingsfeltet har ingen vesentlige forutsetninger. Tiltaket vedrørende utlendingsfeltet er relatert til vår anbefaling om å sentralisere og overføre dette ansvaret til UDI.</p> <p>Samling av avdelingene og de øvrige seksjonene vil etter vår mening kunne gjennomføres uavhengig av pågående løp rundt fellestjenester. Det anbefales imidlertid at seksjoner som blir vesentlig berørt av disse prosessene, og der hvor prosessene er nært forestående (innen 2022) består som selvstendige inntil disse løpene er fullført.</p> <p>Tiltakene har for øvrig kobling til andre tiltak vedrørende administrative støttefunksjoner.</p>
Risiko- og konsekvensbeskrivelse	<p>Tiltakene vil ha en direkte betydning for de ansatte som berøres av endringene, noe som kan påvirke utfallet hvis dette ikke håndteres riktig. Flere av endringene som er forslått bygger rundt sammenslåinger av seksjoner som i dag i stor grad jobber sammen, og sammenslåingene i seg selv vil sannsynligvis ikke være problematiske.</p> <p>Flere av lederne som berøres direkte sitter i disse lederstillingene som en del av rotasjonsordningen og vil dermed kunne flyttes til andre steder i organisasjonen. Ved fokus på god endringsledelse anses restrisikoen som lav.</p>
Interessenter/berørte aktører	Serviceavdelingen Avdeling for Kompetanse og ressurser

4.4 Øke gjennomføringskraft og fleksibilitet gjennom midlertidige arbeidsgrupper og øke delegert myndighet

Anbefalingene som angår styring av utenrikstjenesten i kapittel 3 og de ovennevnte anbefalingene for å tydeliggjøre og forenkle organiseringen i utenrikstjenesten og øvrig sentralforvaltning vil gi et godt utgangspunkt for en mer lettbeint og effektiv ivaretagelse av store deler av de ordinære oppgavene som utenrikstjenesten og øvrig sentralforvaltning har som angår å fremme norske interesser og støtte norske borgere og bedrifter i utlandet. Alene er likevel disse tiltakene ikke nok for å ivareta utenrikstjenestens oppgaver på en god måte frem i tid. Utenrikstjenesten og øvrig sentralforvaltning møter stadig oppdukkende behov – kriser, konflikter, politiske muligheter, mv. – som krever rask responsevne og høy omstillingsevne. I tillegg til utadrettede behov, mener vi at utenrikstjenesten må bli bedre til å kontinuerlig utvikle seg internt; både for å fortsatt være en attraktiv arbeidsplass, for å utnytte seg av teknologiske muligheter, og for å bli mer effektive.

I dette kapittelet beskriver vi tiltak som vi mener er viktige for å øke utenrikstjenestens gjennomføringskraft og fleksibilitet, som både skal gi raskere og bedre respons i utadrettet virksomhet og som skal forbedre evnen til å lykkes med organisasjonsutvikling.

4.4.1 Utfordringsbilde og bakgrunn

Utenrikstjenesten har satt en rekke mål og gitt mange tilrådninger for egen organisasjonsutvikling gjennom de siste 10-20 årene. Eksempler på arbeider som har kommet med gode forslag for interne forbedringstiltak er Leikvoll-gruppens rapport for bedre utnyttelse av ressursene i uteapparatet i 2007, gjennomgang av de administrative støttefunksjonene i 2013, og Ølberg-rapporten i 2017 og Reform 2019 om bistandsforvaltningen. Dette er de største og det er mange flere. Våre anbefalinger i denne rapporten er i stor grad basert på allerede foreslåtte endringer i dokumenter som disse og tidligere og nåværende strategier.

Til tross for de gode forslagene som har kommet fra erfarne og dyktige utenrikstjenestemenn og -kvinner, tyder våre funn i denne områdegjennomgangen på at det har kommet svært lite ut av disse prosessene i forhold til de gode ideene som rapportene trekker frem – både i form av kostnads- og formålseffektivitet. I beste fall har man endt opp med en mellomløsning som var noe bedre enn utgangspunktet.

Manglende gjennomføringskraft - "Culture eats strategy for breakfast"

Det er altså ikke mangel på gode forslag - heller ikke er det mangel på ambisjoner i strategier og i et stort antall interne notater som har hindret utenrikstjenestens organisasjonsutvikling når det gjelder strukturelle grep, teknologiske løsninger, personalforvaltningsmessige grep eller andre områder. Det skorter litt på gjennomføringsevnen.

En av årsakene til manglende gjennomføringsevne mener vi er at UD er preget av ansvarsfragmentering. Våre grep tidligere i dette kapittelet, som går ut på å rydde opp i og i større grad konsolidere støtteavdelingene og fagavdelingene, vil bidra til å tydeliggjøre den enkelte leders, avdelings og seksjons ansvar. Ved å legge ansvar til én, fremfor til flere, øker man sjansen for at vedkommende leder eller enhet får eierskap og faktisk gjennomfører.

Ansvarliggjøring er imidlertid ikke nok. Vi er kritiske til måten operativ og strategisk ledelse utføres på i dag, og vi mener ansvarliggjøring også må følges opp med mer moderne, tydeligere og effektive beslutningsprosesser. Vi har inntrykk av at beslutninger i dag kun fattes etter at mange ukesverk har blitt brukt på å skrive og sende interne notater opp og ned og på tvers av linjen flere ganger for nyanseringer og påskrifter. Ikke bare tar dette lang tid, men flere av de endelige notatene vi har lest framstår som så tannløse og pulveriserte at vi lurer på om det egentlig er klart hva det er som faktisk godkjennes til slutt.

Heller ikke effektive beslutningsprosesser er nok. Et premiss for å forkorte og forenkle beslutningslinjer, er at det med ansvarliggjøring også må gis myndighet til de ansvarlige for faktisk å utføre det som trengs for å ivareta ansvaret på en god og effektiv måte. Ingen moderne organisasjon på utenriktjenestens størrelse kan drives på en god og effektiv måte uten at ansvar og myndighet i mye større grad delegeres ned i organisasjonen. Dette poenget tas også opp i en evaluering av det amerikanske utenriksdepartementet: «Further changes should include reducing top-level staff numbers, empowering assistant secretaries who in turn would delegate responsibility to a smaller subset of deputy assistant secretaries and down the chain to give a more meaningful experience to DOS employees who would normally have to wait fifteen years or more for supervisory responsibility.» [15] I rapporten vektlegges dette også som et viktig grep for å øke de ansattes arbeidstilfredshet. Slike grep høres enkelt ut, men det krever økt risikovillighet, og det krever at man bryter med måten ting alltid har blitt gjort på. Økt risikovillighet er i dette tilfellet ikke det samme som økt risiko.

Selv om poengene i avsnittene ovenfor dreier seg om organisatoriske prinsipper som ansvarsfordeling og ledelse og beslutningsprosesser, mener vi at utfordringen i bunn og grunn kommer fra noe helt annet: Hovedutfordringen for å øke utenriktjenestens gjennomføringskraft ligger i tjenestens kultur. Denne kulturen er i dag altfor stor grad konsentrert om det politiske arbeidet – det diplomatiske arbeidet - og spesielt det utenriks- og sikkerhetspolitiske. Alt annet er mindre viktig eller uviktig. For eksempel er det tydelig at lederstillingene i støttefunksjonene brukes som et to-års springbrett for diplomatene til neste ambassadør- eller lederstilling, uten at det nødvendigvis foreligger formell eller erfaringsbasert, relevant kompetanse. Vi ser også at konsulære oppgaver og utlendingsforvaltningen omtales av mange som administrative oppgaver - ironisk nok er det etter hva vi kan se, innen det konsulære feltet og utlendingsfeltet det har skjedd størst utvikling de siste tiårene.

Denne kulturen er heldigvis ikke gjennomsyrende i hele organisasjonen. Vi har gjennom møter med om lag 30 utenriksstasjoner, hundrevis av intervjuer, samtaler og arbeidsmøter og mange skriftlige innspill møtt og fått høre fra mange ansatte i utenriktjenesten som virkelig mener at organisasjonsutvikling og effektiv drift bør settes høyere på agendaen, og virkelig ønsker å modernisere utenriktjenesten og ta de store stegene. Evnen ligger der, som innsatsen bak sikkerhetsråds kampanjen illustrerer svært godt. Det handler etter vårt syn bare om å få det samme fokuset på interne forbedringsprosjekter.

Manglende fleksibilitet

Det er i flere av utenriktjenestens egne evalueringer, strategidokumenter, interne notater mv. blitt påpekt at organisasjonen ikke evner å tilpasse seg nye, oppdukkende behov på en rask nok måte. At «Utenriktjenesten forstår, er forberedt og responderer raskt på en verden i endring» er det første målet i den gjeldende strategien for utenriktjenesten.

Eksempelvis foreslås det å «øke bruken av prosjektorganisering, faglige nettverk og *task forces*²⁸ innad for å bli mer fleksible og bruke faglige og økonomiske ressurser bedre.» I forbindelse med Norges sikkerhetsråds kandiatur til FN ble det opprettet et team som hadde ansvar for koordinering av kampanjen. Arbeidet pågikk over om lag tre år, og endte som kjent med at Norge vant frem i kampen om en plass i sikkerhetsrådet. Denne kampanjen tilfredsstiller de viktigste karakteristikker ved et prosjekt: det har et gitt omfang, det gjennomføres for å nå et gitt mål innenfor en gitt tidsperiode og det krever samarbeid på tvers av den ordinære linjen. Organiseringen av kampanjen er et godt eksempel på tiltaket fra strategien.

²⁸ Som det framkommer i beskrivelsen av det danske utenriksdepartementet i kapittel 4.2 benyttes såkalte «midlertidige enheter» aktivt der for å ivareta tidsavgrensede behov. Disse task forcene/prosjektene kan være organisert i linjen, som vist i figuren, eller de kan være organisert ved siden av linjeorganiseringen, eksempelvis rett under departementsrådsleddet.

4.4.2 Mulige forbedringstiltak

Det er ingen enkeltstående tiltak som kan endre en organisasjons kultur, men vi mener det er en del som kan gjøres. Vi mener at våre tiltak innen styring, organisering og personalforvaltning i denne rapporten spesielt vil bidra til det. I det følgende redegjøres det for mulige tiltak som skal bidra til økt fleksibilitet i utenrikstjenesten.

Økt delegering av myndighet

Forslaget om å i større grad innrette styringen etter prinsippene bak mål- og resultatstyring i en porteføljestyrimodell (kapittel 3.2) innebærer at ledere og mellomledere som skal utføre oppdragene har fleksibilitet og myndighet til å gjøre dette på en hensiktsmessig måte. Våre anbefalinger om å konsolidere antall enheter i UD er et viktig grep for å gi økt fleksibilitet. Med færre enheter med større og mer tydelige ansvarsområder for hver enhet, og dermed flere ansatte i hver enhet, legger man til rette for at ledere og mellomledere enklere kan omdisponere ressurser basert på behov. Slik beslutningslinjer og myndighet i dag er organisert, opplever vi likevel at dette ikke vil være nok. Ansvarliggjøringen av ledere og mellomledere må følges med et tiltak om å gi disse personene økt myndighet (**tiltak 4.4a**). Det bør også ses etter tiltak for å vise anerkjennelse av gjennomføring av interne forbedringstiltak.

Dagens ordning med ambulerende utsendte for å fylle midlertidige behov på utenriksstasjonene bør også videreføres.

Økt bruk av midlertidige organisasjonsformer

Midlertidige organisasjonsformer brukes etter hva vi kan se i for liten grad i dag. Det er ønskelig å finne en mer stabil organisasjonsstruktur, og derfor bør oppdukkende behov og behov som er antatt å vare i en tidsavgrenset periode som hovedregel organiseres som et prosjekt, *task force*, eller lignende midlertidig enhet (**tiltak 4.4b**). Et eksempel som illustrer dette er den nylig opprettede seksjonen for samordning av sikkerhetsrådssaker i UD.

Etter at Norge fikk plass i Sikkerhetsrådet, ble det opprettet en ny samordningsseksjon i UD for å følge opp dette arbeidet. Ifølge notatet knyttet til opprettelsen, anbefales seksjon fremfor andre modeller «for å sikre nødvendige ledelsesfunksjoner, bl.a. av arbeidsmiljøgrunner». Det anbefales videre at seksjonen i første omgang bør ha en leder, en nestleder og fire saksbehandlere. Disse stillingene ble lyst ut gjennom en ekstra intern utlysning. Det presiseres lenger ned at «det vil være behov for et spesielt nært samarbeid mellom [samordningsseksjonen] og FN-seksjonen, som har ansvar for helheten i FN-politikken og sentrale tema på rådets agenda.» Notatet beskriver videre grundige anslag om hvor ressurser som vil kreves i alle fagavdelinger, eksempelvis tre dedikerte årsverk fra Rettsavdelingen, tre dedikerte årsverk fra Multilateral avdeling, osv. Seksjonen har naturligvis sterk kobling til delegasjonen i New York og ambassadøren, som leder arbeidet. Dette arbeidet tilfredsstiller også karakteristikkene til et prosjekt. Begrunnelsen om å ha egen seksjonsleder fremstår som svak, gitt at majoriteten av dedikerte og delvis dedikerte årsverk til arbeidet med å støtte FN-delegasjonen fra UD faktisk hører til i andre avdelinger/seksjoner. En dedikert prosjektleder i FN-seksjonen (som fra før har deskansvar for delegasjonen) ville trolig vært enklere og ryddigere.

Økt bruk av midlertidige organisasjonsformer gjelder ikke kun for utadrettete aktiviteter, som eksempelvis Sikkerhetsråds kampanjen, konsulære kriser, mv. Det gjelder også for interne tiltak, som gjennomføring av organisasjonsendringer, større digitaliseringsprosjekter, gjennomføring av Lean-programmer osv. Vi mer derfor at større, omfattende endringsprosjekter bør organiseres som «spesialprosjekter» eller *task forces*. For å få nødvendig forankring i ledelsen, men vi det derfor bør etableres direkte under departementets toppledelse (**tiltak 4.4c**).

Gitt drøftingene i styringskapittelet bør det opprettes egne timeføringskoder el. for å følge opp ressursbruken og senere kunne bedre evaluere kost-nytte fra slike initiativer. Disse prosjektene kan sees på som en mulig plattform for å få fram yngre ledertalenter i organisasjonen, jf. beskrivelser i kapittel 6.

Vurdere å innføre diplomatisk reservekorps

Oppdukkende behov, som sikkerhetsråds kampanjen, gjennomføres i dag ved å frigjøre ressurser som er satt til andre oppgaver. Dette er ikke en egnet modell for slike omfattende prosjekter. I USA har det vært foreslått å etablere et diplomatisk reservekorps som kan settes inn i forbindelse med oppdukkende behov, eksempelvis humanitære katastrofer, konflikter eller lignende hendelser [16].

Gitt en mulig utvikling hvor ansatte kanskje i større grad tar permisjon med perioder utenfor utenrikstjenesten i løpet av sine karrierer, vil en slik ordning bli mer og mer relevant. Det kan også gjelde for pensjonister eller andre som har avsluttet sin karriere i utenrikstjenesten. Tiltaket vil gjøre det mulig å ivareta beredskap selv med mindre ressurser i fremtiden. Tiltaket må utredes videre (**tiltak 4.4d**).

4.4.3 Anbefaling og oppsummering

Basert på drøftingene ovenfor foreslår vi å **Øke gjennomføringskraft og fleksibilitet gjennom midlertidige arbeidsgrupper og øke delegert myndighet**, herunder:

- Tiltak 4.4a: Delegere mer myndighet ned i organisasjonen
- Tiltak 4.4b: Øke bruk av midlertidige organisasjonsformer
- Tiltak 4.4d: Bruk prosjekt- og «task force»-modeller direkte koblet til departementsledelsen for gjennomføring av større organisasjonsutviklingsprosjekter. Tiltaket vil føre til en tydeligere forankring av tverrgående, større initiativer, som for eksempel innflytting i nytt regjeringskvartal, digitalisering, Lean transformasjonsprogram, mv. hos toppladelsen.
- Tiltak 4.4d: Vurdere muligheten for å innføre et diplomatisk reservekorps for å ivareta oppdukkende behov

Overordnet tiltak	4.4: Øke gjennomføringskraft og fleksibilitet gjennom midlertidige arbeidsgrupper og øke delegert myndighet
Økonomisk baseline	Ikke relevant
Hvilket designprinsipp(er) er styrende	<ul style="list-style-type: none"> • Enkelhet og fleksibilitet • Økt gjennomføringskraft
Forventede økonomiske gevinster	Ingen direkte økonomiske gevinster, men tiltaket kan føre til at midlertidige behov ivaretas på en mer kostnadseffektiv måte.
Trefferikheten i beregning av gevinst	Ikke relevant
Forventet kvalitetsgevinst	<ul style="list-style-type: none"> • Større eierskap og arbeidstilfredshet blant ledere og ansatte • Mindre endringer i organisasjonsstrukturen
Investerings- eller omstillingskostnader	Ingen
Tidsestimat for gevinstuttak	Kan gjennomføres raskt
Forutsetninger og avhengigheter	Henger sammen med tiltakene om endring i organisasjonsstrukturen om økt tydeliggjøring i ansvar og roller.
Risiko- og konsekvensbeskrivelse	Endringsmotstand fra dagens linjeledere som innehar stor myndighet.
Interesser/berørte aktører	Alle ledere og mellomledere i utenriktjenesten

4.5 Øke fokus på effektivitet og starte arbeid med systematisk, kontinuerlig forbedring

4.5.1 Utfordringsbilde og bakgrunn

Basert på intervjuer, stasjonsbesøk og egne erfaringer gjennom å ha jobbet tett med utenriktjenesten gjennom områdegjennomgangen, er vår overordnede vurdering av utenriktjenesten, UD og tilhørende samhandling med andre departementer, at det er et meget stort potensial for modernisering og effektivisering av generell arbeidsmetodikk.

Som kompetansevirksomhet er tidsbruken til den enkelte hovedinnsatsfaktoren for å levere verdi til brukere og oppdragsgivere. Tidsbruken er også direkte koblet til personalkostnader, som utgjør om lag 60 prosent (ca. 2,5 milliarder) av utenriktjenestens driftskostnader. Fra kartleggingsfasen har vi beskrevet driverne bak tidsbruk til å være omfanget (bredde og volum) av oppgaver, hvor effektive prosessene er designet, og hvor godt rustet den enkelte er til å utføre arbeidet på en effektiv og god måte.

Gjennom intervjuer, observasjon og samtaler er det en utbredt oppfatning av at det i mange sammenhenger jobbes lite effektivt langs alle disse dimensjonene. Noen av temaene som trekkes frem er:

- Alt er like viktig – og det oppleves sjelden at oppgaver prioriteres aktivt ned - «Tid er gratis»
- For mange ansatte er involvert i for mange aktiviteter
- Lite differensiering av kvalitet ut ifra viktigheten av leveransen (alt er like viktig, det skal ikke være feil og det skal være komplett)
- Ledere bruker lite tid og har lav innsikt i drift, produksjon og effektivitet, og det er ingen utbredt kultur i linjen for forbedring av egne arbeidsprosesser
- Manuelle prosesser og dårlige IT-systemer for å samle og systematisere informasjon for å produsere innsikt

Produksjonsbedrifter har arbeidet systematisk med prosessforbedring siden Toyota startet med å anvende Lean-prinsipper i sin «Toyota Production System» i 1930-årene. Lean som generell forbedringsmetodikk også for andre typer virksomheter enn produksjonsbedrifter fikk fotfeste på 1990-tallet og 2000-tallet. Lean-prinsipper anvendes også i offentlig sektor for systematisk å redusere «sløsing», dvs. øke effektiviteten i organisasjonen – både formåls- og kostnadseffektivitet. Med de observasjonene vi har

gjort oss er vi sikre på at en systematisk gjennomgang av både administrative og faglige prosesser i UD, utenrikstjenesten og i andre departementers internasjonale arbeid, vil vise stort forbedringspotensial på de fleste av sløpsingskategoriene i Lean-metodikken, og kanskje spesielt knyttet til kategoriene «overproduksjon», «dobbeltarbeid» og «ineffektiv bruk av kompetanse».

I de senere årene er også forbedringsarbeid knyttet tett til digitalisering, der ny informasjonsteknologi brukes for å utvikle og effektivisere virksomhetens prosesser og kontaktflater med brukerne. Som for andre kompetansebedrifter (eksempelvis banker, advokatfirmaer, sykehus, mv.) vil digitalisering innebære store endringer for hvordan store deler av utenrikstjenesten kommer til å arbeide fremover. Det vil for eksempel bli mulig å anvende mer automatisert datainnsamling som kombinert med kunstig intelligens samler inn, vurderer og systematiserer data fra et stort antall kilder, for så å generere samlerapporter osv. Dette kan bidra til å effektivisere arbeidet med både politisk rapportering, landrapportering fra de ulike stasjoner og desker, mv. Tjenester innen det konsulære feltet og utlendingsfeltet har et stort potensial for ytterligere digitalisering. På samme måte som vi ikke lenger går i banken for å betale regninger, søke lån eller investere i fond, så kommer vi i fremtiden trolig heller ikke til å måtte møte opp personlig for å få pass eller visum. Det er bare et spørsmål om tid før denne type tjenester vil bli digitalisert, og flere andre land har kommet langt i dette. Samhandling mellom medarbeidere vil heller ikke i samme grad foregå pr epost, men direkte i applikasjonene der også data kan hentes ut enklere enn som vedlegg i en epost. Denne teknologiske utviklingen treffer også utenrikstjenesten, og hurtigheten på endringene vil styres av hvor stor eller liten appetitt utenrikstjenesten har for endringer.

Selv om det gjøres godt effektiviseringsarbeid på enkelte områder (eksempelvis utlendingsfeltet og konsulærfeltet) synes det fortsatt kun å være sporadiske forbedringsprosesser som skjer i andre deler av organisasjonen. Det jobbes også noe fragmentert med ulike digitaliseringsinitiativer, uten at vi så langt har sett de store effektivitetsgevinstene. Utenrikstjenestens digitaliseringsstrategi fra 2020 viser at det er en forståelse for denne utviklingen i organisasjonen, og strategien legger opp til en mer helhetlig tilnærming for å bruke teknologi effektivt. Strategiens hovedmål «Vi skal utnytte teknologi for å effektivisere, modernisere og forbedre utenrikstjenesten evne og kapasitet til å levere på samfunnsoppdraget vårt.» og satsingsområder er derfor et godt utgangspunkt for å ta store steg i riktig retning.

Selv om det også må presiseres at det over tid har vært arbeidet med effektivisering gjennom ABE-reformen, synes arbeidet i liten grad å ha fokus på prosesseffektivitet og individuell effektivitet, men mer på tradisjonelt kostnadskutt. I veien videre med å øke operativ effektivitet tror vi det er en del grep som kan gjennomføres raskt i påvente av et nødvendig større program for å effektivisere prosessene.

4.5.2 Mulige forbedringstiltak

Gjennomføring av større effektiviseringsprosesser, ved bruk av for eksempel Lean, vil ha et betydelig effektiviseringspotensial. Deler av potensialet kan tas ut på relativt kort sikt gjennom økte kvalitetsgevinster, det vil si å frigjøre tid til å gjøre andre oppgaver, men her er det også mulig å hente økonomisk gevinster gjennom reduksjon av overtidskostnader. På lengre sikt bør effektivisering av arbeidsprosesser i kombinasjon med digitalisering av enkelte tjenester og prosesser legge grunnlaget for å skalere ned organisasjonen.

Som del av neste fase i områdegjennomgangen bør det konkretiseres på hvilken måte utenrikstjenesten kan få fart i endringsarbeidet for å øke operativ effektivitet. Som tidligere omtalt, mener vi linjeledere bør ansvarliggjøres i større grad for at organisasjonen arbeider effektivt, slik at utenrikstjenesten kan få til «mer med mindre». Linjelederne i UD har imidlertid utilstrekkelig kompetanse på Lean og teknologiforståelse til å kunne gjennomføre denne type utviklingsarbeid på egenhånd. Derfor bør transformativ temaer, slik som Lean og digitalisering forankres høyt og plasseres i en egen enhet for spesialprosjekter i stab til utenriksråden. På denne måten kan denne type prosjekter løftes tilstrekkelig høyt og samtidig sikre at det jobbes godt på tvers av avdelingssiloene med denne type tverrgående initiativer. Se for øvrig kapittelet om organisering.

Det bør i neste fase jobbes med å forstå potensialet ytterligere og å sette differensierte målsetninger for ulike avdelinger, seksjoner og stasjoner, samt for andre departementers ressursbruk inn mot utenrikstjenesten.

Kortsiktige grep for å sette fokus på effektivitet

Fokus på effektivitet handler om å jobbe proaktivt med dagens ledere for å sette fokus på at tid er en økonomisk innsatsfaktor, og sørge for at dette gjenspeiles i ressursallokering. Her foreslås tre grep som kan innføres raskt. Disse er basert på vår aktivitetskartlegging og en rekke intervjuobjekter som har pekt på kilder til unødvendig tidsbruk (**tiltak 4.5a**):

1. Stramme inn på overtid hjemme. Innstramming av overtid vil «tvinge frem» en tydeligere prioritering av oppgaver, og bør kunne gjennomføres uten omstillingskostnader. Bør differensieres.

2. Redusere involvering - innføring av tydeligere retningslinjer for møtedeltagelse (færre møter, kortere møter, færre deltagere), og stramme inn på e-post (reducere antall e-poster og antall personer på kopi).
3. Stille spørsmålsteget ved, og eventuelt slutte å gjøre, oppgaver som oppfattes som unødvendige.

Disse tre grepene vil, hvis de gjennomføres, bidra til en vesentlig frigjøring av tid. For å lykkes vil det dog kreves en holdningsendring fra ledere, men grepene anses fra vår side til å være relativt enkle å gjennomføre og uten omstillingskostnader. Vi mener at det bør legges et ambisjonsnivå om å halvere overtidsbruken i UD. Kravet kan variere fra seksjon til seksjon. Det kan også vurderes om dette bør omfatte andre departementers arbeid. Tiltaket bør kunne få effekt allerede fra 2022, og anslått årlig besparelse er i størrelsesorden **15-20 MNOK**.

Langsiktig og systematisk arbeid med effektivisering

Ytterligere prosesseffektivisering vil kreve en kartlegging av alle prosesser – både faglige og administrative - med tilhørende utviklingsarbeid i prosessdesign. Arbeidet bør kombineres med utvikling og bedre bruk av digitale løsninger, som beskrevet i utenriktjenestens digitaliseringsstrategi. Her anbefaler vi at utenriktjenesten starter å jobbe systematisk i henhold til Lean-metodikk (**tiltak 4.5b**).

Fordi realisering av denne type gevinster handler om å jobbe annerledes, ser vi at det vil være en utfordring å realisere denne type gevinster uten et godt strukturert prosessforbedringsprogram. Erfaring viser at det også ofte er enklere å gjennomføre endringer samtidig med at det gjøres organisatoriske endringer. Vi tror at de foreslåtte organisatoriske endringene med rendyrking av fagseksjoner fra seksjoner med geografisk ansvar, og ansvarliggjøring av linjeledelsen vil være et godt springbrett for også å redesigne prosessene i utenriktjenesten til å bli enklere, raskere og mindre ressurskrevende.

Vi anslår en overordnet, samlet tidsbesparelgesgevinst til å være om lag 20-40 prosent ved gjennomføring av større effektiviseringsprosesser. Dog vil potensialet kunne variere med avdeling, seksjon og stasjon. Potensialet anslås etter samtaler med ansatte hjemme og ute til å være større hjemme enn ute. Vi foreslår at det i neste fase gjennomgås og konkretiseres hvordan et slikt effektiviseringsprogram kan organiseres og gjennomføres. Utvikling av nye digitale løsninger vil kreve investeringskostnader, noe som også kan detaljeres i neste fase.

4.5.3 Anbefaling og oppsummering

Det overordnede tiltaket øke fokus på effektivitet og starte arbeid med systematisk, kontinuerlig forbedring (**overordnet tiltak 4.5**), består av følgende tiltak:

- Tiltak: 4.5a: Innføre kortsiktige grep for å sette fokus på effektivitet
- Tiltak: 4.5b: Starte systematisk arbeid med prosesseffektivisering ved bruk av-Lean metodikk

Overordnet tiltak	4.5: Øke fokus på effektivitet og starte arbeid med systematisk, kontinuerlig forbedring
Økonomisk baseline	Overtidskostnader for UD hjemme var i 2019 på 38 millioner
Hvilket designprinsipp(er) er styrende	Økt gjennomføringsevne, enkelhet og fleksibilitet, innsiktsdrevne prioriteringer, effektive verdikjeder og koordinert samhandling
Forventede økonomiske gevinster	Gjennom noen få tydelige grep spesielt knyttet til involvering, vil det på kort sikt være mulig å redusere overtid for medarbeidere og ledere hjemme. Årlig besparelse bør kunne være i størrelsesorden 15-20 MNOK, tilsvarende 40 – 50% av overtidsutbetalingene. Overtidsreduksjon i andre departementer må vurderes særskilt. Eventuelle gevinster i så måte kommer i tillegg Ved å jobbe systematisk med effektivisering og kontinuerlig forbedring vil det på sikt være mulig å effektivisere tidsbruken i store deler av utenriktjenesten med 20 – 40 prosent. Potensialet er størst hjemme.
Trefferikheten i beregning av gevinst	Usikker
Forventet kvalitetsgevinst	Innstramming av overtid vil trolig ikke innvirke på kvaliteten i arbeidet og leveransene. På sikt vil det gjennom effektivisering og kontinuerlig forbedring ligge stort potensiale for kvalitetsgevinster og økt formålseffektivitet gjennom å jobbe med de riktige tingene.
Investerings- eller omstillingskostnader	Nei, ingen direkte kostnader, men en endring i måten å jobbe på fra dag til dag som vil kreve aktiv omstilling fra medarbeiderne og tydelig ledelse og styring fra seksjons- og avdelingsledere. Overtid må følges opp jevnlig, og løpende oppgaver i større grad differensieres med hensyn til kvalitet, involvering og tidsfrister.
Tidsestimat for gevinstuttak	De kortsiktige grepene bør kunne startes umiddelbart og få effekt allerede fra 2022
Forutsetninger og avhengigheter	Vilje til å gjøre endringer og ha større fokus på driftsoppfølging.

Risiko- og konsekvensbeskrivelse	Få risikoer knyttet til tiltaket. Vil kreve engasjement og fokus.
Interessenter/berørte aktører	<ul style="list-style-type: none">• UD ansatte hjemme• Ansatte i andre departementer hjemme

5 Oppgaver

Dette kapittelet tar for seg en del av de oppgavene som ligger til utenriktjenesten, og som utføres enten på egne vegne eller på vegne av resten av sentralforvaltningen. Utenriktjenesten har et omfattende og mangfoldig sett med kjerneoppgaver. For det første skal utenriktjenesten 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 utenriktjenesten ivareta en rekke oppgaver som følge av rollen som hele Norges utenriktjeneste, og representere hele det statlige Norge i utlandet. Utenriktjenesten er et fellesapparat, og er dermed også pålagt, bemyndiget eller anmodet om å utføre oppgaver på vegne av andre i sentralforvaltningen. I tillegg har utenriktjenesten en rekke administrative støtteoppgavene som skal understøtte kjernevirksomheten både i departementet og ved utenriksstasjonene.

En helt sentral oppgave for utenriktjeneste er bistandsforvaltning. Bistandsporteføljen fremstår som kompleks og det er krevende å få oversikt over hvilke midler som forvaltes hvor. Tilskuddsforvaltningen skjer både i geografiske deskseksjoner og i fagseksjoner i UD, totalt er det 35 unike enheter som har et forvaltningsansvar for tilskuddsmidler. Det gir risiko for en fragmentert forvaltning og gjør at det blir krevende å se helhetsbildet i norsk bistandsforvaltning, både for ansatte i utenriktjenesten og for media, politikere og innbyggere utenfor bistandsadministrasjonen. Reform 2019 har bidratt til en noe klarere ansvarsdeling, men det er fremdeles betydelige forvaltningsoppgaver igjen i UD samtidig som arbeidsdelingen mellom UD og Norad fortsatt ikke virker å være optimal med tanke på å unngå dobbeltarbeid, overlapp og uklare grenseflater. Vi ser også at det er et stort antall utenriksstasjoner som forvalter egne bistandsavtaler, og at mange av avtalene som forvaltes ute er inngått med partnere som allerede mottar betydelige midler fra UD eller Norad.

Utenriktjenesten utfører betydelige oppgaver innen konsulærfeltet og utlendingsfeltet. Dette er to områder som gjennom datainnsamlingen har utmerket seg med et fokus på kontinuerlig forbedring og tjenesteutvikling. Innen begge disse feltene er det også utviklet gode modeller for oppgaveløsning og tatt grep som legger til rette for mer effektiv ressursutnyttelse. Likevel er det fortsatt mulig å utvikle områdene videre, særlig gjelder det balansen mellom hva som må gjøres ute og hva som kan gjøres hjemme. Knutepunktorganiseringen på utlendingsfeltet har vært et godt grep for å øke kvaliteten i saksbehandlingen. Ved en ytterligere sentralisering i kombinasjon med videre digitalisering av saksflyten synes det å være potensiale for større stordriftsfordeler. På konsulærfeltet er det også en balanse mellom hvilke oppgaver som må utføres ute og hvilke oppgaver som kan utføres like effektivt hjemme, i større fagmiljøer og med ambulerende team. Informasjonen om det konsulære tjenestetilbudet er også til dels vanskelig tilgjengelig og lite brukervennlig. Når det gjelder passutstedelse på utenriksstasjon gjøres dette i dag på 87 steder rundt om i verden, de fleste stasjoner med et så lavt årlig volum at det kan gå utover kvalitet og sikkerhet i passutstedelsen.

Kapittelet beskriver følgende overordnede tiltak:

- **5.1: Forenkle og konsentrere bistandsforvaltningen**
- **5.2: Videreutvikle konsulærfeltet og øke brukerrettingen av konsulære tjenester**
- **5.3: Redusere antall utenriksstasjoner som utsteder pass og flytte vedtaksmyndighet til politiets vedtakslinje**
- **5.4: Effektivisere utlendingsfeltet gjennom å sentralisere, digitalisere og overføre ansvaret for hele saksjeden til UDI**
- **5.5: Effektivisere administrative støttefunksjoner og øke bruk av administrative fellestjenester**

Summen av disse overordnede tiltakene med underliggende tiltak vil slik vi ser det både bidra til økt formåls effektivitet og økt kostnadseffektivitet. På bistandsområdet er de kvalitetsmessige gevinstene mindre kompleksitet, klarere ansvarslinjer, samling i større fagmiljøer og økt kapasitet til å følge opp multilaterale og globale aktører på landnivå. Økonomiske gevinster er knyttet til færre ansatte på utenriksstasjonene som forvalter bistand og færre ansatte i UD som har bistand som en del av sine arbeidsoppgaver. På konsulær- og utlendingsfeltet er gevinstene knyttet til å flytte hjem utsendt personell, samt økt kvalitet, bedre sikkerhet i oppgaveløsningen og samling i større fagmiljøer. For de administrative oppgavene er gevinstene både økonomiske og kvalitetsmessige ved samling i større fagmiljøer med stordriftsfordeler.

5.1 Forenkle og konsentrere bistandsforvaltningen

I prosjektplanen som ligger til grunn for arbeidet med områdegjennomgangen er det spesifisert at områdegjennomgangen skal avgrenses mot andre reformer UD er engasjert i slik at det ikke skjer dobbeltarbeid. Det pekes spesifikt på Reform 2019, en reform som ble implementert 1. februar 2020 og som innebærer betydelige endringer i organiseringen av arbeidet med utviklingspolitikk og

tilskuddsforvaltning. Hovedgrepet i reformen innebar å omorganisere tilskuddsforvaltningen for å sikre en tydeligere arbeidsdeling mellom UD og Norad. Etter reformen er det grunnleggende prinsippet at UD forvalter tilskudd innen utenriksministerens ansvarsområde, mens Norad forvalter tilskudd innen utviklingsministerens ansvarsområde. Norad fikk videre ansvar for en større del av bistandsforvaltningen ved at ansvaret for vurdering, kvalitetssikring, iverksetting, oppfølging, kontroll og rapportering av bistanden i hovedsak ble delegerte til Norad. Tanken var å gi UD et mer rendyrket ansvar for den strategiske innretningen av bistandsmidlene, politikkutvikling og representasjon på internasjonale arenaer.

I prosjektstyrets møte 24. februar 2021 ble det besluttet at områdegjennomgangen «kan vurdere effektiviseringstiltak på bistandsområdet. Arbeidet skal hovedsakelig basere seg på de på de funn og vurderinger som er gitt i tidligere gjennomganger (Reform 2019 og Ølberg-gruppens rapport). Konsulentene bes om å særlig se på arbeidsdelingen mellom utenriksstasjonene og hjemmesiden». Beskrivelser og forslag til tiltak på bistandsområdet bygger derfor i stor grad videre på forslag og utredninger som ble gjort i forbindelse med forberedelsene til Reform 2019, men som av ulike grunner ikke ble besluttet gjennomført. I tillegg foreslås det enkelte tiltak som kan bidra til å effektivisere bistandsforvaltningen på utenriksstasjonene.

5.1.1 Utfordringsbilde og bakgrunn for anbefalte tiltak

Endringene som var en del av Reform 2019 ble iverksatt fra 1. februar 2020 og reformen er nå i gjennomføringsfasen. Det er planlagt en gjennomgang av reformen med en vurdering av eventuelle justeringer i første kvartal 2022. Som beskrevet i kartleggingsrapportens kapittel 6.2.5 har datainnsamlingen i forbindelse med områdegjennomgangen gitt et klart inntrykk av at Reform 2019 ikke har levd opp til de målene som opprinnelig ble satt for reformarbeidet. I intervjuer og digitale besøk ved utenriksstasjonene, i UD og i relevante fagdepartementer pekes det på at reformen i liten grad har forbedret de områdene den var ment å skulle dekke. Det pekes også på at det er betydelige forvaltningsoppgaver igjen i UD, og at arbeidsdelingen mellom UD og Norad fortsatt ikke er optimal med tanke på å dobbeltarbeid, overlapp og uklare grenseflater.

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 UD og Norad, og en omrokking av personalressurser som følge av det, for slik å redusere dobbeltarbeid. Etter en politisk behandling ble flere av de sentrale grepene som var utredet lagt på is. Det ble derfor aldri utarbeidet noen gevinstrealiseringsplan for reformen. Målet om mer effektiv ressursbruk, redusert bemanning til tilskuddsforvaltning eller andre økonomiske gevinster er derfor ikke fulgt opp inn i reformens gjennomføringsfase.

Ansvarsdeling mellom UD, Norad og stasjonene

Arbeidsdelingen mellom UD og Norad er i hovedsak basert på prinsippet om mål- og resultatstyring. Som en hovedregel er Norad delegert budsjettmyndighet for utviklingsministerens ansvarsområder, mens UD i hovedsak har beholdt budsjettmyndigheten over utenriksministerens ansvarsområder. Budsjettmyndigheten innebærer ansvar for vurdering, kvalitetssikring, beslutning, iverksetting, oppfølging, kontroll og rapportering av bistanden. UD skal ha ansvar for politikkutforming og den overordnede innretningen av bistanden, mens Norad er delegert ansvar for sammensetting av prosjektportefølje på områdene Norad har fått ansvar for. Norad skal også gi sektorfaglige råd til ambassader og UD, mens policy spørsmål skal besvares av UD.

Den store andelen midler som fortsatt forvaltes i UD skyldes at midlene brukes for å nå politiske mål, for eksempel innen sikkerhetspolitikk, humanitære midler, menneskerettigheter, fred og forsoning og nordområdene. Om lag 50 prosent av bistandsmidlene forvaltes i UD eller ved stasjonene, mens rundt 50 prosent av midlene er delegert til Norad og eksterne forvaltere. Det er et politisk ønske at disse midlene skal styres av UD og ikke Norad som et underordnet direktorat. Deler av midlene UD har ansvar for overføres til stasjonene og forvaltes der. Norad forvalter på sin side i utgangspunktet bare midler under utviklingsministerens ansvarsområde (03-midler). Avdeling for bærekraftig utvikling i UD driver policyutvikling for mesteparten av postene som Norad forvalter.

Tilskuddsforvaltningen er organisert i flere linjer. Den operative tilskuddsforvaltningen (den såkalte førstelinjen) skjer i fagseksjon/enheter som har det strategiske ansvaret for bruken av midlene. Beslutningsmyndigheten ligger i førstelinjen, sammen med ansvaret for implementering, oppfølging og resultatoppnåelse. Støttefunksjonene (andrelinjen) gir forvaltningsfaglig rådgivning til seksjonene som forvalter tilskuddsposter i forbindelse med avtaleinngåelse, budsjett, regnskap, revisjon osv. I tillegg tilbyr andrelinjen juridisk- og økonomisk kvalitetssikring. I UD fyller Enhet for tilskuddsforvaltning denne andrelinjen, og har som sin fremste oppgaver å sørge for at forvaltningen er effektiv og i tråd med lover og regler. I tillegg fyller Sentral kontrollenhet rollen som tredjelinje gjennom intern oppfølging og sanksjonering av mislighold og misligheter.

Tall fra enhet for tilskuddsforvaltning viser at det til sammen er omtrent 800 personer som jobber med tilskuddsforvaltning i UD, ved stasjonene og i Norad. Dette er basert på antall saksbehandlere med aktiv bruker i PTA, systemet hvor utbetalinger av tilskuddsmidler håndteres. De fleste saksbehandlere i første linje i fagseksjonene i UD har tilskuddsforvaltning som én av flere oppgaver.

Bistandsportefølje

I 2013 bestemte regjeringen at det skulle gjennomføres en geografisk og tematisk konsentrasjon av norsk bistand. Som en del av dette arbeidet ble det også besluttet at antall bistandsavtaler og antall partnere skulle reduseres kraftig [17]. Utenrikstjenesten har gjort en stor jobb med å følge opp dette og har redusert antall bistandsavtaler kraftig de siste årene. Fra 2013 til 2017 ble antall avtaler fra på 03-området mer enn halvert, fra rundt 7000 til om lag 3250 avtaler. I hovedsak dreiet dette arbeidet seg om å lukke gamle avtaler, redusere antall avtaler med samme partner og ha færre partnere. I samme periode er antallet partnere nesten halvert, fra i underkant av 2000 partnere i 2013 til rundt 1000 i 2018 [18]. Det politiske trykket for å redusere antallet bistandsavtaler, systematisk oppfølging og jevnlig oversikter har ifølge UD vært viktige forutsetninger for å få til dette.

UD peker på at avtalereduksjonen har vært et viktig effektiviseringstiltak, hevet kvaliteten på forvaltningen og frigitt kapasitet i organisasjonen. Siden 2018 har det ikke vært prioritert å redusere antall avtaler ytterligere og tallet har svingt mellom 2900 og 3200 avtaler fram til nå. UD opplyser nå at det ikke foreligger planer om å redusere antall avtaler ytterligere ettersom dagens antall etter UD's oppfatning sannsynligvis er hensiktsmessig gitt størrelsen på UD's bevilgninger. UD har i stedet endret fokus fra avtalereduksjon til porteføljestyring. Det innebærer å se på den samlede avtaleporteføljen under en post eller en ordning framfor enkeltprosjekter.

Per april 2021 er det 3152 aktive bistandsavtaler. Det skilles mellom avtaler som forvaltes av UD, en utenriksstasjon eller Norad.

	UD	Utenriksstasjon	Norad	Totalt
Fase A – Avtaler under planlegging	66	183	229	478
Fase B – Avtaler under gjennomføring	583	698	594	1875
Fase C – Avslutning (ingen flere finansielle forpliktelser)	311	352	136	799
Totalt antall avtaler	960	1233	959	3152
Total avtalestørrelse (hele avtaleperioden)	102 mrd.	37,6 mrd.	137,9 mrd.	277,5 mrd.

Tabell 2 Antall aktive bistandsavtaler på programområde 03. Uttrekk fra PTA per 15.04.2021

Som tabell 2 viser er det utenriksstasjonene som forvalter flest avtaler. Størrelsen på midlene som tildeles er imidlertid langt lavere på utenriksstasjonene enn i UD og Norad, noe som betyr at den gjennomsnittlige størrelsen på avtaler på ambassadenivå er betydelig mindre enn for avtaler som forvaltes av UD og Norad. En gjennomgang av utenriksstasjonenes avtaleportefølje viser at rundt en tredjedel av avtalene (420 avtaler) som forvaltes av stasjonene har en totalverdi på under 5 mill. kr. for hele avtaleperioden. En avtaleperiode løper typisk over mellom to-fire år, og størrelsen på den årlige utbetalingen på disse avtalene vil i gjennomsnitt derfor ligge på en-to millioner kroner. Videre er det 125 av avtalene som har en verdi på en million eller mindre over hele avtaleperioden, og derfor betydelig under en million årlig.

Oversikten over stasjonenes avtaleportefølje viser videre at en stor andel av avtalene som forvaltes på ambassadene går til partnere som også mottar vesentlige midler fra UD eller Norad. Det gjelder for eksempel FN-organisasjoner, utviklingsbankene og norske ikke-statlige organisasjoner som allerede har avtaler med Norad. Antall avtaler og omfanget av disse er illustrert i tabell 3.

	FN-organisasjoner	Verdensbanken	Regionale utviklingsbanker	Ti største norske NGOer*
Antall avtaler	270	19	5	43
Total størrelse på avtalene (hele avtaleperioden)	7 422 MNOK	2 851 MNOK	789 MNOK	1 277 MNOK

Tabell 3 Antall aktive avtaler og størrelsen på avtalene med FN-organisasjoner, Verdensbanken, utviklingsbanker og norske ikke-statlige organisasjoner som forvaltes på utenriksstasjonene.

*Flyktinghjelpen, Norges Røde Kors, Kirkens Nødhjelp, Norsk Folkehjelp, Redd Barna Norge, Regnskogfondet, Atlas-alliansen, Digni, WWF Norge, Care Norge

Som tabellen viser forvaltes det vesentlige summer på utenriksstasjoner til partnere som også mottar midler fra andre deler av det norske bistandsapparatet. Totalt utgjør dette mer enn en fjerdedel av alle avtalene som er inngått av utenriksstasjonene. Total verdi på avtalene er 12,4 mrd., eller en tredjedel av alle midler som forvaltes av utenriksstasjonene samlet sett. Uttrekkene fra PTA viser videre at 44 utenriksstasjoner forvalter en eller flere aktive bistandsavtaler. Blant utenriksstasjonene med mindre enn ti aktive avtaler er stasjonene i Dhaka (9), Mexico City (9), Tel Aviv (7), Rabat (3), Vilnius (1) og Mumbai (1).

Når det gjelder tematisk og geografisk konsentrasjon viser en evaluering av konsentrasjonen i norsk bistand fra 2020 at norsk bistandsforvaltning ikke vært i stand til å prioritere bort områder når nye satsingsområder har blitt lagt til fra politisk nivå. Med unntak av bistand til miljø er det ingen klare tegn på økt tematisk konsentrasjon, tvert imot har utviklingen siden 2013 gått i retning av økt tematisk fragmentering. Antall land som mottar norsk bistand er redusert fra 108 i 2013 til 88 i 2018, men bistandsadministrasjonen har ifølge evalueringen i liten grad lykkes med å konsentrere bistanden om de prioriterte landene for norsk bistand i perioden [18].

5.1.2 Mulige forbedringstiltak

Forenkle forvaltningsstrukturen i UD og vurdere å delegere en større andel av tilskuddsforvaltningen til Norad

En statlig tilskuddsordning kan forvaltes av et departement, en statlig virksomhet eller en enhet utenfor statsforvaltningen (f.eks. kommuner og fylkeskommuner, foretak eller organisasjoner utenfor offentlig forvaltning). Det er departementene som har det overordnede ansvaret for utforming og forvaltning av tilskuddsordninger, men det er vanlig at departementene delegerer forvaltningen av tilskuddsordningene til andre statlige virksomheter. Det er mindre vanlig at departementene selv sitter med et vesentlig forvaltningsansvar for egne tilskuddsmidler [19].

I 2020 forvaltet UD i Oslo i alt 17,2 mrd. kroner i tilskuddsmidler. I tillegg forvaltet Norad 17,2 mrd. kroner og stasjonene 5,1 mrd. kroner. Som beskrivelsen ovenfor viser ligger fortsatt forvaltningsansvaret for rundt en tredjedel av bistandsavtalene i UD. Praxis i utenrikstjenesten er slik annerledes enn det som er vanlig ellers i sentralforvaltningen. I tråd med føringen om å særlig se på arbeidsdelingen mellom utenriksstasjonene og hjemmesiden har vi ikke gjort noen grundig utredning av ansvarsforhold mellom UD og Norad, utover å vise til at det er gjort vurderinger av dette i grunnlagsdokumentene som ligger til grunn for Reform 2019. Vi vil likevel peke på at dagens ordning der en så stor andel av tilskuddsmidlene forvaltes av UD trolig ikke er den mest effektive måten å organisere dette på.

Videre er det krevende å få oversikt over hvilke midler som forvaltes hvor. Selv om disse grenselinjene er forsøkt klargjort gjennom Reform 2019 forvaltes det fortsatt midler både på 02 og 03 i UD, og det er en rekke unntak fra hovedregelen om at midler på utviklingsministerens ansvarsområde skal delegeres til Norad. Tilskuddsforvaltningen skjer både i geografiske deskseksjoner og i fagseksjoner i UD, totalt er det 35 unike enheter (seksjoner eller avdelingsledelse) som har et forvaltningsansvar for tilskuddsmidler. Videre er det et stort antall medarbeidere som forvalter bistand i UD. De fleste saksbehandlere i første linje i fagseksjonene i UD har tilskuddsforvaltning som én av flere oppgaver. Ansvaret for bistandsforvaltningen bør konsentreres om færre personer og bistandsforvaltning bør utgjøre en betydelig andel av arbeidsoppgavene til den enkelte medarbeider som har et slikt ansvar. Færre personer som forvalter flere avtaler og større midler vil gi mer spesialisering. Slik praksis er nå gir det risiko for en fragmentert forvaltning og gjør det krevende å se helhetsbildet i norsk bistandsforvaltning, både for ansatte i utenrikstjenesten og for politikere, media, og innbyggere utenfor bistandsadministrasjonen. Det gjør igjen at det blir ekstra utfordrende å måle og vurdere den samlede effekten av norsk bistand, utover de resultater som oppnås i enkeltprosjekter.

Møter med stasjoner med stor bistandsportefølje viser at stasjonene opplever det som krevende å ha oversikt over den totale porteføljen av norsk bistand i landet de er representert i. I et møte med tre utenriksstasjoner med en vesentlig bistandsportefølje ble dette eksemplifisert med at en av ambassadene baserer seg på at partneren selv opplyser om de får annen støtte fra Norge i søknadene om midler, ettersom det er krevende for ambassaden selv å hente ut data om dette. Dette er også et sentralt funn som trekkes frem i årsrapporten til Norads evalueringsavdeling for 2018/2019 der det vises til at ambassadene mangler informasjon og oversikt over de totale norske midlene i samarbeidslandene, for eksempel bistand gjennom FN-systemet eller ulike fond [20].

Ut fra prinsippet om enkelhet og fleksibilitet mener vi organiseringen av forvaltningsansvaret for bistanden som i dag ligger i UD bør gjennomgås med sikte på en enklere og mer gjennomskiktig struktur. Forvaltningsansvaret (førstelinjen) bør samles i langt færre enheter enn i dag, samtidig som det bør vurderes om en større andel av tilskuddsforvaltningen kan delegeres til Norad (**tiltak 5.1a**).

Konsentrere utenriksstasjonenes bistandsforvaltning om lokale og regionale partnere

I rapporten fra fase 2 i utredningsarbeidet som ligger til grunn for Reform 2019 anbefales det at utenriksstasjonene fortsatt bør ha en viktig rolle i forvaltningen av bilateral bistand, men at de primært bør forvalte bistand til lokale og regionale partnere. Bistand til FN-organisasjoner, utviklingsbankene og norske partnere som allerede har avtale med Norad, bør som hovedregel forvaltes av Norad. Innsatsen på landnivå bør konsentreres om utvalgte tematiske satsninger og partnere i tråd med Norges flerårige prioriteringer. Grunnlaget for dette må legges gjennom gode planprosesser, styrt av departementet, hvor både stasjonene og Norad involveres.

I reformvedtaket ble imidlertid dette ikke gjennomført. Utenriksstasjonenes rolle i tilskuddsforvaltningen forble uendret etter Reform 2019. Vi mener forslaget om å konsentrere utenriksstasjonenes forvaltningsansvar til lokale og regionale partnere er godt, og vil anbefale at dette vurderes på nytt (**tiltak 5.1b**). Selv om dette innføres som en hovedregel, vil det måtte kunne gjøres unntak fra

denne hovedregelen dersom helt særskilte forhold taler for at en utenriksstasjon bør forvalte bistandsavtaler med en FN-organisasjon, en norsk ikke-statlig aktør eller lignende. Terskelen for dette bør imidlertid være høy, og det bør ligge grundige vurderinger til grunn for hvorfor ikke tilsvarende kan oppnås gjennom avtaler forvaltet av Norad eller UD.

Tiltaket vil frigjøre kapasitet som i dag brukes på forvaltningsoppgaver ved stasjonene. Forventede kvalitetsgevinster av dette er økt kapasitet til å følge opp multilaterale og globale aktører på landnivå. Frigjort kapasitet bør også kunne hentes ut gjennom færre utsendte medarbeidere på enkelte stasjoner, jf. samlet beskrivelse i delkapittelet under.

Redusere antall utenriksstasjoner som forvalter bistand

Som beskrevet ovenfor er det per april 2021 44 utenriksstasjoner som har forvaltningsansvaret for en eller flere aktive bistandsavtaler på O3-området. En del av stasjonene forvalter nokså få avtaler og det kan derfor stilles spørsmål ved om det ut fra hensynet til kvalitet, konsentrasjon i norsk bistand og kostnadseffektivitet vil være mer hensiktsmessig å konsentrere forvaltning til et mindre antall utenriksstasjoner (**tiltak 5.1c**). Vi vil derfor anbefale at avtaleporteføljene til utenriksstasjonene gjennomgås med sikte på å identifisere hvilke stasjoner som ikke har en helt klar utviklingspolitisk målsetning og redusere antall stasjoner som forvalter bistand. Dette henger også sammen med forslaget om å etablere tydeligere «stasjonstyper» med et mindre antall prioriterte hovedområder for den enkelte utenriksstasjon. Utenriksstasjoner som ikke har utviklingspolitikk som et av sine prioriterte hovedområder bør i utgangspunktet ikke ha forvaltningsansvar for bistandsavtaler.

I tilknytning til dette bør også Norads faglige rådgivning til utenriksstasjonene styrkes med tanke på en mer systematisk og helhetlig veiledning til utenriksstasjoner med vesentlig bistandsportefølje. Der det er mulig bør ansvaret for de forvaltningsmessige oppgavene, herunder regnskap, revisjon, juridiske vurderinger m.m., legges til Norad og ikke til stasjonene. Medarbeiderne på stasjonene bør i stedet brukes til den faglige oppfølgingen av partnerne og til oppgaver som må utføres ute.

Forslagene om å konsentrere utenriksstasjonenes bistandsforvaltning og redusere antall stasjoner som forvalter bistand vil kunne gi behov for økt kapasitet i Norad. Samtidig vil stordriftsfordeler knyttet til større fagmiljø og det at forvaltningsansvaret legges til mer spesialisert personell, gi en mer kostnadseffektiv forvaltning. Et overordnet anslag er at dette totalt sett kan frigjøre mellom 20-40 millioner kroner. Dersom det for eksempel flyttes en medarbeider hjem til Norad fra alle utenriksstasjoner med to eller flere utsendte på bistandsområdet gir det en innsparing på 26 millioner kroner. Tilsvarende reduksjon blant lokalt ansatte vil kunne gi en innsparing på rundt 9 millioner kroner. Det er da ikke beregnet gevinster ved å kutte bistandsporteføljen (og dermed personell) fra de stasjonene som ikke lenger forvalter bistand. I det videre arbeidet kan det nøyaktige effektiviseringspotensialet detaljeres ved å se på avtalestruktur på den enkelte stasjon og lage et forslag til hvilke utenriksstasjoner som ikke lenger bør ha forvaltningsansvar for bistandsavtaler.

5.1.3 Oppsummering av anbefalte effektiviseringstiltak

Basert på drøftingene i dette delkapittelet anbefaler vi at det tas grep for å forenkle og konsentrere norsk bistandsforvaltning.

- **Tiltak 5.1: Forenkle og konsentrere bistandsporteføljen**
- **Tiltak 5.1a: Forenkle forvaltningsstrukturen i UD og vurdere å delegere en større andel av tilskuddsforvaltningen til Norad.** Ut fra prinsippet om enkelhet og fleksibilitet mener vi organiseringen av forvaltningsansvaret for bistanden som i dag forvaltes i UD bør gjennomgås med sikte på en enklere og mer gjennomsiktig struktur. Forvaltningsansvaret (førstelinen) bør samles i langt færre enheter enn i dag, samtidig som det bør vurderes om en større andel av tilskuddsforvaltningen kan delegeres til Norad.
- **Tiltak 5.1b: Konsentrere utenriksstasjonenes bistandsforvaltning om lokale og regionale partnere**
- **Tiltak 5.1c: Redusere antall utenriksstasjoner som forvalter bistand**

Overordnet tiltak	5.1: Forenkle og konsentrere bistandsporteføljen
Økonomisk baseline	03.00 Forvaltning av utviklingssamarbeidet skal dekke drifts- og forvaltningskostnader knyttet til bistandsmidlene. 2,3 mrd. fordelt på UD (ca. 1,8 milliarder), Norad (ca. 300 millioner) og Norec (ca. 54 millioner til drift). Ute: 70 utsendte årsverk innen utviklingspolitikk, 85 lokalt ansatte – MNOK 154 + 32 = MNOK 186 . Hjemme: UD (ca. 50 årsverk til tilskuddsforvaltning og oppfølging av stasjonenes bistandsoppgaver) og store deler av Norads 240 årsverk.
Hvilket designprinsipp(er) er styrende	Enkelhet og fleksibilitet, bruker- og samfunnsorientert, effektive verdikjeder og koordinert samhandling
Forventede økonomiske gevinster	<ul style="list-style-type: none"> • Redusert antall ansatte med forvaltningsoppgaver på ambassadene med størst bistandsportefølje. Ned med en utsendt på stasjoner med 2 eller flere utsendte på bistandsområdet gir MNOK 26 (nøyaktig effektiviseringspotensial vil kunne detaljeres ved å se på avtalestruktur på den enkelte stasjon) • Redusert antall lokalt ansatte. Ned med en lokalt ansatte på stasjoner med 2 eller flere lokalt ansatte på bistandsområdet gir MNOK 9.

	<ul style="list-style-type: none"> Vurdere behov for alle dagens stasjoner med fokus på bistand (jf. drøfting i kapittel 3) Totalt potensial innen bistandsforvaltning: MNOK 20-40
Trefferikheten i beregning av gevinst	Usikker. Poenget er at det bør være vesentlige økonomiske gevinster å hente ved å redusere antall avtaler som forvaltes ute og antallet stasjoner som forvalter bistand. Beregningen av gevinster kan spesifiseres ved en gjennomgang av bistandsporteføljen og personellressurser på den enkelte utenriksstasjon.
Forventet kvalitetsgevinst	<ul style="list-style-type: none"> Økt kapasitet til å følge opp multilaterale og globale aktører på landnivå Samle større del av ansvar i fagmiljøet i Norad, både faglig og forvaltningsmessig Mindre kompleksitet, i minst mulig grad partnere som mottar midler fra flere ulike enheter. Enklere for Stortinget, presse og innbyggere å få oversikt og følge opp
Investerings- eller omstillingskostnader	Nei
Tidsestimat for gevinstuttak	Gevinster knyttet til avtaler på utenriksstasjonene vil ofte ha et lengre tidsperspektiv grunnet avtalelengde.
Forutsetninger og avhengigheter	-
Risiko- og konsekvensbeskrivelse	<ul style="list-style-type: none"> Lokal tilstedeværelse sikrer oppdatert kunnskap om lokale forhold, språk, vurdering av partners kapasitet Må fortsatt sikre riktig nivå på kontroll og oppfølging av partner Færre avtaler mot FN (og dels norske NGOer) gir risiko for redusert nettverk og mulighet til påvirkning på landnivå
Interessenter/berørte aktører	<ul style="list-style-type: none"> Utenriksstasjoner (særlig stasjoner med stor bistandsportefølje) UD Norad Andre departementer med vesentlige bistandsmidler (KLD, HOD) Partnere for norsk bistand

5.2 Videreutvikle konsulærfeltet og øke brukerrettingen av konsulære tjenester

Konsulære tjenester dreier seg om de tjenester et lands myndigheter tilbyr sine borgere i utlandet. Det konsulære feltet 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 utenrikstjenesten forvaltningsmessige oppgaver, slik som utstedelse av pass, utføring av vigsler, notarialforretninger mv. Sistnevnte type oppgaver utfører utenriksstasjonene gjerne på vegne av andre norske offentlige institusjoner eller som følge av delegert myndighet fra disse. Utstedelse av pass er behandlet i eget kapittel nedenfor (kapittel 5.3), mens vigsel omtales særskilt her.

5.2.1 Utfordringsbilde og bakgrunn for anbefalinger

Det skjer et omfattende arbeid med konsulære saker, både ute ved den enkelte utenriksstasjon og hjemme i UD. Som beskrevet i kartleggingsrapporten ligger den samlede ressursbruken på det konsulære fagfeltet godt i overkant av 200 årsverk årlig, trolig opp mot 250 årsverk. Basert på aktivitetskartleggingen kan det estimeres en tidsbruk tilsvarende 33 utsendte årsverk og 165 lokalt ansatte årsverk på det konsulære fagfeltet. I UD er det seksjon for konsulære saker i Serviceavdelingen som har som oppgave å støtte utenriksstasjonenes arbeid med konsulære saken. Det er totalt 31 ansatte i seksjonen, fordelt på 10 medarbeidere i Enhet for konsulær bistand, 18 ansatte i UD's operative senter og 3 medarbeidere i seksjonen for øvrig.

Gitt at behovet for konsulær bistand oppstår ute, mens en del av spesialistkompetansen og ressursene til å bistå uteapparatet sitter hjemme er det avgjørende å finne en god arbeidsdeling mellom utenriksstasjonene og UD. Det er krevende å finne balansen mellom hva som skal gjøres ute og hva som kan gjøres hjemme. Utenrikstjenesten har arbeidet med dette over tid og funnet en arbeidsdeling som i hovedsak virker å fungere godt. Intervjuer med et utvalg utenriksstasjoner tyder på at stasjonene opplever at støtten fra UD er god på det konsulære feltet. Etableringen av UD's operative senter, som er ansvarlig for konsulær krisehåndtering og UD's innledende håndtering av alle typer alvorlige hendelser, har vært et godt grep som har styrket UD's evne til å håndtere akutte kriser. Det har også gitt en døgnbemannet supporttjeneste og avlastet utenriksstasjonene utenfor stasjonenes åpningstid. I intervjuer med flere av utenriksstasjonene pekes det også på at mange av de utsendte som arbeider med konsulære saker på utenriksstasjonene har erfaring fra Seksjon for konsulære saker i UD og motsatt, noe som er en stor fordel for kommunikasjon og arbeidsdeling.

5.2.2 Mulige forbedringstiltak

Økt bruk av spesialister og prosjektteam fra UD i kompliserte og langvarige konsulære saker

Intervjuene med stasjonene viser at ansvarsdelingen mellom Utenriksdepartementet og utenriksstasjonene i all hovedsak oppleves å være god. Det blir imidlertid påpekt i intervjuer med flere av stasjonene at UD hjemme med fordel kan ta et større ansvar og avlaste stasjonene mer på oppgaver som ikke nødvendigvis må utføres ute. Her er det tatt flere gode grep, blant annet med opprettelsen av et utrykningsenhet som avlastet stasjonene ved alvorlige hendelser.

Konsulær krisehåndtering vil ofte ha en direkte påvirkning på UD's omdømme og det er derfor viktig at slike saker håndteres profesjonelt. Samtidig som det er viktig å opprettholde en grunnleggende konsulær kriseberedskap ved utenriksstasjonene, vil ikke alle stasjonene ha spesialiserte miljøer innen ulike typer krisehendelser. Som en forlengelse av det arbeidet som er gjort og kontinuerlig pågår i Seksjon for konsulære saker, vil vi anbefale at man arbeider videre med arbeidsdelingen mellom UD og utenriksstasjonene med sikte på å i større grad samle fagmiljøene hjemme i UD og tilby enhetlig støtte til stasjoner i behov for det (**tiltak 5.2a**). En form for ambulerende ordning med en medarbeiderpool som kan disponeres der det til enhver tid er mest behov og ellers støtte stasjonene hjemme fra UD kan være en mulig måte å gjøre dette på.

Bruke UD's operative senter til å avlaste utenriksstasjonene, også innenfor stasjonenes åpningstid

I forlengelsen av forrige forbedringstiltak viste intervjuene med utenriksstasjonene at enkelte stasjoner opplever at de bruker mye tid på å besvare generelle henvendelser på telefon eller e-post. I mange tilfeller er det snakk om forespørsler som ikke krever detaljert lokal kunnskap å besvare. I tillegg vises det til telefoner og e-poster som sendes til en rekke stasjoner i samme region, der alle stasjonene bruker tid på å besvare henvendelsene.

Innenfor stasjonenes åpningstid vil alle henvendelser på telefon gå rett til stasjonens sentralbord/resepsjonstjeneste. Utenfor stasjonenes åpningstid går henvendelser på telefon til UD's operative senter. Senteret er bemannet med dyktige medarbeidere med god kjennskap til det konsulære feltet, og klarer derfor å håndtere de aller fleste henvendelsene uten å innhente informasjon fra utenriksstasjonen i det aktuelle landet. I alvorlige saker eller i saker der håndtering er tidskritisk kan det operative senteret kontakte stasjonens vakttelefon. Omfanget av dette er imidlertid begrenset, i de fleste tilfeller vil sakene kunne håndteres fra sentralt hold eller vente til neste dag.

Det at denne ordningen fungerer så godt *utenfor* utenriksstasjonenes åpningstid, betyr at den med stor sannsynlighet også vil fungere godt *innenfor* stasjonenes åpningstid. Vi vil derfor foreslå at det som en hovedregel legges opp til at henvendelser til utenriksstasjonene om konsulære problemstillinger rutes via UD's operative senter uavhengig av når på døgnet henvendelsene kommer (**tiltak 5.2b**). Senteret vil trolig kunne løse de fleste generelle henvendelser, og heller videreformidle henvendelsene i de tilfellene der det er strengt nødvendig med utenriksstasjonens lokalkjennskap for å håndtere saken. Henvendelser om diplomatiske eller andre typer faglige problemstillinger bør fortsatt gå til stasjonene i deres åpningstid. En slik ruting som skiller konsulære fra andre henvendelser kan løses gjennom en automatisk telefonsvarer som sender innringeren til riktig sted.

Når det gjelder henvendelser på e-post bør utenrikstjenesten redusere muligheten for å sende e-post direkte til stasjonene. E-post er den minst effektive henvendelsesformen å håndtere og krever langt flere ressurser enn telefon, meldingstjenester eller andre kommunikasjonsformer. Dette henger sammen med tiltaket nedenfor om å øke brukerrettingen ved hjelp av digitale løsninger og kommunikasjon med borgere og næringsliv gjennom mer effektive kommunikasjonsløsninger. Særlig relevant er her de prosjektene UD allerede har satt i gang med bruk av chatbot på UD's hjemmeside og et nytt skjema for henvendelser som vil kunne erstatte e-post som kommunikasjonsform inn til utenriksstasjonene.

Tiltak 5.2b vil avlaste og effektivisere beredskapsordningen ved stasjonene. Det vil også skjerme stasjonene og redusere tidsbruken på konsulære tjenester ved utenriksstasjonene. Et gjennomgående inntrykk fra datainnsamlingen er at håndteringen av konsulære saker tar langt mer tid enn det som ofte planlegges med. Mange av de utsendte peker på at konsulær bistand utgjør en større del av jobben enn det som kommer frem i stillingsbeskrivelser. En henvendelse som i utgangspunktet er enkel å besvare vil kreve mer tid for medarbeidere som sitter med et bredt oppgavespekter og mindre spesialisert kunnskap om konsulærfeltet, enn for en spesialisert funksjon som har dette som sin hovedoppgave. Ettersom kostnaden for et utsendt årsverk ute er langt høyere enn et årsverk i departementet hjemme vil dette legge til rette for mer effektiv ressursutnyttelse, enten ved at tid ute frigjøres eller ved å hente hjem enkelte medarbeidere fra stasjonene. Selv om det vil kunne være nødvendig å øke bemanningen på det operative senteret enkelte tider av døgnet, for eksempel i form av flere personer som behersker ulike språk, vil effektivitetsgevinsten overgå dette. Vi tror også at en sentralisering av saksflyten vil bidra til et riktigere servicenivå på tvers av utenriksstasjonene og større likebehandling av saker.

En slik endring vil også legge til rette for en effektivisering av administrative tjenester ved utenriksstasjonene. Som et resultat av økt digitalisering, bedre informasjon på UD's/stasjonens nettsider, sentralisering av telefoniske henvendelser og mindre behov for personlig oppmøte på stasjonene vil behovet for et sentralbord og resepsjonstjenester på mange av stasjonene reduseres. En del stasjoner vil fortsatt ha så mye utadrettet virksomhet, besøkstjenester og forvaltningsmessige oppgaver (f.eks. pass, verifiseringer) at det fortsatt vil være nødvendig med et bemannet publikummottak, men ved mange av stasjonene vil behovet for dette gradvis reduseres. Et grep der UD's operative senter tar ansvar for henvendelser til stasjonene også innenfor stasjonenes åpningstid vil, sammen med andre tiltak beskrevet i denne rapporten, derfor legge til rette for reduksjon i antall lokalt ansatte administrative medarbeidere ved stasjonene.

Øke brukerrettingen gjennom arbeid med digitale løsninger og mer tilgjengelig informasjon

For nordmenn i utlandet er god og riktig informasjon om hva utenrikstjenesten kan tilby bistand viktig. Særlig i de akutte sakene er det avgjørende med riktig, oppdatert og lett tilgjengelig informasjon på UD og utenriksstasjonens nettsider. For de forvaltningsmessige oppgavene vil god informasjon på nettsider hjelpe brukerne med selv å finne ut hvor man skal henvende seg og hva man må ha klart av dokumentasjon. Dette gjelder også for tjenester til nordmenn i utlandet der ansvaret ligger hos andre statlige virksomheter i Norge eller det enkelte land en person oppholder seg i. Mange henvendelser kan unngås dersom informasjonen på nettsidene er god nok til at brukeren får vite hvor han eller hun skal henvende seg, hva utenrikstjenesten kan bistå med og ikke minst hva utenrikstjenesten ikke kan bistå med. Gjennom en mer aktiv siling av henvendelser til førstelinjen, både ved utenriksstasjonene og i UD, vil utenrikstjenesten spare mye arbeid med oppfølging av unødvendige henvendelser.

Utenrikstjenesten er i gang med en del tiltak som støtter opp under økt brukerretting av den konsulære bistanden. Blant annet arbeides det med å utvikle en Reiseapp, bruk av chatbot på UD's hjemmeside og et nytt skjema for henvendelser. Vi tror likevel det er et behov for en ytterligere brukerretting av hele det konsulære feltet (**tiltak 5.2c**). Sammenlignet med flere andre utenrikstjenester opplever vi at informasjon og veiledning på nettsidene til UD og ambassadene er kronglete å finne frem i og byråkratisk fremstilt. Både Storbritannia og Irland har for eksempel mer intuitive nettsider som leder innbyggerne frem til digitale selvbetjeningsløsninger for en del av de enklere tjenestene.

Begrepet konsulære tjenester er i seg selv lite intuitivt og kan være vanskelig å forstå for norske statsborgere som trenger bistand. Som en del av en større brukerorientering av tjenestene bør det vurderes om det er hensiktsmessig å bruke dette begrepet utad mot borgerne. I 2003 endret den danske utenrikstjenesten navnet på det konsulære tilbudet fra «Konsulært kontor» til «Borgerservice». Begrepet borgerservice brukes også utad på nettsider og i kommunikasjonen med danske statsborgere. Tilsvarende grep kan være aktuelt i Norge, både fordi det blir enklere for innbyggerne å forstå hva som ligger i konsulære tjenester og fordi det vil signalisere at disse tjenestene er til for å hjelpe norske statsborgere i utlandet.

Gevinstene ved økt brukerretting er først og fremst knyttet til formålseffektivitet og et mer tilgjengelig tilbud til norske borgere og næringsliv. Det vil også ligge en potensiell økonomisk gevinst i reduserte henvendelser fra norske borgere og næringsliv fordi disse i større grad ordner tjenestene selv gjennom selvbetjening eller ikke tar kontakt i det hele tatt. Andre virksomheter har klart å redusere antallet henvendelser på brukertjenester vesentlig ved å iverksette målrettede tiltak for dette. Her bør det også ligge et potensial for UD gjennom utvikling av Reiseapp, chatbot, mer brukervennlig informasjon, siling av henvendelser og mer aktiv rettledning til riktige instanser.

Slutte med vigsler på utenriksstasjonene

Norske utenriksstasjoner håndterer hvert år et stort antall konsulære saker og tjenester. Den akutte bistanden er i sin natur drevet av akutte hendelser og er vanskelig å regulere. En eventuell reduksjon i tjenestenivået vil her bety å redusere servicegraden til norske borgere ved å øke terskelen for når utenrikstjenesten kan bistå. Her synes utenrikstjenesten å ha arbeidet godt med å finne et riktig servicenivå og legge seg på et mest mulig konsistent nivå på tvers av utenriksstasjoner. Servicenivået vil alltid kunne holdes enda mer konsistent på tvers og praktiseres strengere, men gjennom intervjuer med Seksjon for konsulære saker er det blitt tydelig at UD arbeider godt med disse problemstillingene.

De forvaltningsmessige oppgavene representerer i større grad et valg om utenrikstjenesten skal tilby den enkelte tjeneste eller ikke. I oppgaveporteføljen ligger i dag blant annet passutstedelse, søknader om å beholde norsk statsborgerskap, utstedelse av reisedokumenter til norske og utenlandske statsborgere, vigsler og forhåndsstemming ved valg. Av disse er det særlig vigsler som peker seg ut som en tjeneste det kan være aktuelt å slutte med på utenriksstasjonene.

Vigsel foretas på norske utenriksstasjoner som er særlig bemyndiget av Utenriksdepartementet til å foreta vigsler. Per mai 2021 er det 29 utenriksstasjoner som utfører vigsler. I 2019 ble det utført i underkant av 300 vigsler ved norske utenriksstasjoner. Ved de fleste stasjonene som tilbyr vigsler var det et meget lavt volum, men ambassadene i Roma (68), Lisboa (46), København (40) og Berlin (30) peker seg ut med et vesentlig volum. Vigsler var tidligere en nødvendig tjeneste basert på både reisevei og færre muligheter til å vies lokalt. Dette har endret seg, og det er nå i de aller fleste tilfeller mulig å vies av lokale myndigheter. I mange land er det også mulig å vies hos norsk sjømannsprest ved Sjømannskirken. En stor andel av vigslene som foretas på norske utenriksstasjoner er dessuten for personer som har reist fra Norge for å vies på en utenriksstasjon. Dette reiser spørsmål om vigsler er en tjeneste som utenrikstjenesten bør tilby (**tiltak 5.2d**). Flere andre lands utenrikstjenester har gått bort fra dette, blant annet den danske, nettopp ut fra begrunnelsen om at dette ikke lengre er en nødvendig tjeneste for egne borgere i utlandet.

De økonomiske gevinstene ved dette tiltaket er isolert sett relativt begrensede. Dersom det legges til grunn at en vigsler i gjennomsnitt krever fire arbeidstimer fra ambassadens medarbeidere betyr det 1200 timer i 2019, eller godt i underkant av et årsverk.

Arbeidsmengden vil kunne være lavere ved stasjoner med stort volum og gode systemer for planlegging og gjennomføring av vigsler. Ved stasjoner som har få årlige vigsler vil tidsbruken tilsvarende kunne være vesentlig høyere. I intervjuene med stasjonene ble det vist til et eksempel med en utsendt medarbeider som brukte i overkant av et dagsverk på å lese seg opp på retningslinjer for hvordan en vigsel skal gjennomføres. Vel så viktig som det økonomiske aspektet er imidlertid at redusere oppgaveporteføljen og det store spennet i oppgaver som ligger til utenriksstasjonene. Det å slutte med vigsler er slik et lite steg på veien mot utenriksstasjoner med mer bestemte formål, som bruker tiden på de oppgavene som er høyest prioritert.

Andre mulige tiltak som er under planlegging eller kan vurderes i det videre arbeidet

Seksjon for konsulære saker opplyser i intervju at de har igangsatt eller har under planlegging flere prosjekter på konsulærområdet. Det gjelder blant annet et prosjekt om modernisering og digitalisering av legaliseringstjenesten. Det er også planlagt et prosjekt for å modernisere og effektivisere administrasjon og oppfølging av honorære utenriksstasjoner. Tentativ oppstart av prosjektet er første kvartal 2022. I dag følges de 329 honorære utenriksstasjonene i stor grad opp fra den enkelte fagstasjon, et arbeid som tar en del tid for alle utenriksstasjonene som har ansvar for en eller flere honorære utenriksstasjoner. En mer sentralisert administrativ oppfølging av de honorære utenriksstasjonene i UD vil både kunne bidra til å frigi arbeidstid ved den enkelte utenriksstasjon og gi de honorære utenriksstasjon en mer helhetlig og samordnet oppfølging fra UD.

Andre steder i rapporten har vi beskrevet potensialet for mer nordisk samarbeid i uteapparatet. Dette er også høyst relevant for å dekke behovet for konsulær tilstedeværelse ute. Den første akutte bistanden som må gjøres lokalt kan i de fleste tilfeller ivaretas tilnærmet like effektivt av en svensk eller dansk utsending (eller lokalt ansatt), mens det ved behov for en mer langvarig innsats kan sendes spesialisert personell fra UD.

5.2.3 Oppsummering og anbefaling

Datainnsamlingen gir inntrykk av at UD har arbeidet godt på konsulærfeltet og gjort en del riktige grep de siste tiårene som har lagt til rette for en profesjonell og effektiv organisering av konsulære oppgaver. Det er etablert en ansvarsdeling mellom utenriksstasjonene og UD hjemme som i hovedsak fungerer godt, men det er fortsatt potensiale for videre arbeid med effektivisering, brukerretting, harmonisering av servicenivå og bedre utnyttelse av spesialistkompetanse ved at UD tar en noe større del av oppgavene. **Overordnet tiltak 5.2** handler derfor om å videreutvikle konsulærfeltet og øke brukerrettingen av konsulære tjenester. Tiltaket har følgende underliggende tiltak:

- **Tiltak 5.2a: Økt bruk av spesialister og prosjektteam fra UD i kompliserte og langvarige konsulære saker.** Gjennomgå arbeidsdelingen mellom UD og utenriksstasjonene med sikte på å i større grad samle fagmiljøene hjemme i UD og tilby enhetlig støtte til stasjoner med behov for det
- **Tiltak 5.2b: Bruke UD's operative senter til å avlaste utenriksstasjonene, også innenfor stasjonenes åpningstid**
- **Tiltak 5.2c: Øke brukerrettingen gjennom arbeid med digitale løsninger og mer tilgjengelig informasjon**
- **Tiltak 5.2d: Slutte med vigsel på utenriksstasjonene**

I tillegg har vi skissert noen øvrige mulige tiltak som UD enten allerede er i gang med eller kan vurdere i det videre arbeidet med utvikling av konsulærfeltet.

Overordnet tiltak	5.2: Videreutvikle konsulærfeltet og øke brukerrettingen av konsulære tjenester
Økonomisk baseline	Hjemme: 32 ansatte i Seksjon for konsulære saker – 10 ansatte i Enhet for konsulær bistand, 17 ansatte i UD's operative senter og 5 ansatte i seksjonen for øvrig. I tillegg en rekke medarbeidere som bruker deler av sin tid på konsulære oppgaver 40 – 50 MNOK Ute: 200 årsverk – 165 lokale årsverk (66 MNOK) og 33 utsendte (73 MNOK) = 140 MNOK
Hvilket designprinsipp(er) er styrende	Bruker- og samfunnsorientert, enkelhet og fleksibilitet, effektive verdikjeder og koordinert samhandling
Forventede økonomiske gevinster	Det er mulig å redusere kostnader ved å ta enkelte konsulære stillinger hjem eller bruke nordisk samarbeid mer aktivt for å dekke behov for akutt bistand ute. Grepene som allerede er igangsatt eller som anbefales her er imidlertid ikke knyttet til enkeltårsverk, det handler mer om å frigjøre arbeidstid og se denne kabalen i en helhet. Det er derfor krevende å tallfeste en nøyaktig innsparing på dette tidspunktet, men vi anslår en økonomisk gevinst på 5-10 MNOK .
Trefferikheten i beregning av gevinst	Usikker
Forventet kvalitetsgevinst	En redusert oppgaveportefølje og mer avlastning fra det operative senteret vil frigjøre tid ved utenriksstasjonene. Ruting av alle henvendelser til UD's operative senter vil legge til rette for mer effektiv ressursutnyttelse, riktigere servicenivå og likebehandling av saker.

Investerings- eller omstillingskostnader	Nei, i utgangspunktet kreves det ikke investeringer på dette feltet. Men selvbetjeningsløsninger og bedre system for oppfølging av honorære utenriksstasjoner kan kreve investeringer i enklere it-systemer, og utviklingsprosjekter.
Tidsestimat for gevinstuttak	En del initiativer er igangsatt fra 2022. Ingen økonomiske gevinster fra 2022, det vil kreve videre utredning for å identifisere konkrete enkeltårsverk som kan tas hjem.
Forutsetninger og avhengigheter	-
Risiko- og konsekvensbeskrivelse	Politiske hensyn, det er et politisk spørsmål hvilket servicenivå norske borgere i utlandet kan forvente. Et lavere servicenivå og mindre tjenestetilbud vil kunne gå ut over utenrikstjenestens omdømme.
Interesser/berørte aktører	<ul style="list-style-type: none"> • Norske borgere og norsk næringsliv i utlandet • UD (Seksjon for konsulære saker) og utenriksstasjonene • Øvrige departementer og statlige virksomheter utenrikstjenesten utfører konsulære tjenester på vegne av

5.3 Redusere antall utenriksstasjoner som utsteder pass og flytte vedtaksmyndighet til politiets vedtakslinje

Utenriksstasjonene mottar, behandler og utsteder pass etter søknad fra norske borgere bosatt i utlandet. Utenriksstasjonene utsteder også nødpass til norske borgere som har mistet eller blitt frastjålet pass i utlandet. Enkelte honorære konsuler er også gitt myndighet til å utstede nødpass etter samtykke fra nærmeste fagstasjon. Utenriksstasjonene er faglig underlagt Politidirektoratet når de behandler saker etter passloven, mens Utenriksdepartementet er administrativt ansvarlig og bestemmer hvilke utenriksstasjoner som skal utstede pass.

Norske utenriksstasjoner utstedte 21 889 pass i 2019²⁹. I 2019 ble det utstedt pass ved 87 ulike utenriksstasjoner. Det store volumet av passene er utstedt ved et mindre antall utenriksstasjoner. Ambassaden i London utstedte for eksempel alene 4 243 pass i 2019. Videre viser statistikken for 2019 at 44 prosent av alle utstedte pass i utlandet ble utstedt ved fire utenriksstasjoner (London, København, Madrid og Stockholm), mens 60 prosent av alle utstede pass i 2019 ble utstedt ved de ti stasjonene som utstedte flest pass. 51 utenriksstasjoner utstedte færre enn 100 pass, av disse utstedte 28 stasjoner færre enn 50 pass i løpet av 2019.

²⁹ Her brukes tall fra 2019 ettersom tallene for 2020 avviker vesentlig grunnet covid-19.



Figur 15 Land med utenriksstasjoner som utstedte mer enn 100 pass i 2019, geografisk plassering og illustrert volum

For å kunne søke om pass må søker møte personlig på utenriksstasjonen for å ta bilde og avgi fingeravtrykk. På stasjonen foretas ID- og dokumentkontroll av søker. Fingeravtrykket lagres i en chip i passet. Dersom søknad om pass innvilges sendes det en bestilling om trykking av pass til Norge, og fysisk eksemplar av passet kan normalt hentes av søker på utenriksstasjonen i løpet av 1-3 uker. Nødpass utstedes kun i situasjoner der dette er helt nødvendig, for eksempel ved tapt/stjålet pass eller ved akutt behov for pass på grunn av sykdom/død i nær familie.

Ettersom det er betydelig dyrere å utstede pass ved enn utenriksstasjon enn i Norge koster det også mer å få pass ved en utenriksstasjon enn i Norge. Gebyrsatsene skal dekke kostnadene ved å utstede og produsere passene, og er beregnet på grunnlag av gjennomsnittskostnaden per pass ved utenriksstasjonene. Passgebyr for søker er per mai 2021 som følger:

- Ordinært pass til søkere over 16 år: 1 290 kroner.
- Ordinært pass til søkere under 16 år: 770 kroner.
- Midlertidig pass (nødpass): 1 690 kroner

UD beregnet i 2019 utenrikstjenestens samlede kostnader og ressursbruk knyttet til passutstedelse på utenriksstasjonene. UD anslår at investerings-, drifts- og forvaltningskostnader ved passarbeidet i utenrikstjenesten utgjør 29,2 millioner kroner, eller 7,92 millioner kroner årlig med en forventet levetid for utstyret på ti år. Med det passvolumet som ble utstedt i 2019 lå den rene utstyrs-kostnaden på 362 kroner per pass.

Personellkostnadene består dels av lokalt ansatte i førstelinjen (skranke og mottak av søknad) og utsendte medarbeidere i andrelinjen (oppfølging og vedtaksfatting). Medarbeidere på utenriksstasjoner vil bruke lengre tid per passøknad enn det Politidirektoratet har lagt til grunn i Norge grunnet lite volum og en mer manuell saksprosedyre. UD har beregnet at lokalt ansatte i snitt antas å bruke 40 minutter per utstedte pass, mens utsendte medarbeidere i snitt vil bruke 15 minutter. Særlige for utsendte vil det her være store variasjoner ut fra sakens kompleksitet, enkle saker tas raskt, mens de mer kompliserte sakene vil kunne kreve innhenting av mye informasjon og omfattende behandling før vedtak kan fattes. Ettersom volumet er så lavt ved de fleste utenriksstasjoner er det svært få medarbeidere som utelukkende arbeider med pass, det vil heller være en av flere oppgaver som ligger til medarbeidere på det konsulære feltet. Med den anslåtte tidsbruken per pass og volumet i 2019 kan det likevel anslås at det totalt medgår 8,6 årsverk for lokalt ansatte og 3,2 årsverk for utsendte medarbeidere. Det gir en samlet personellkostnad på 10,5 millioner kroner årlig (3,4 MNOK for lokalt ansatte og 7,1 MNOK for utsendte).

I snitt vil dermed utstedelsen av et pass på utenriksstasjon koste 1 185 kroner, inkludert både utstyrskostnad og personellkostnader.³⁰ UD understreker at det er stor usikkerhet om beregningene og at de kan forventes å øke fremover ved innføring av nytt saksbehandlingssystem, nye rutiner og oppdatert regelverk [21].

Ansvar for oppfølging av stasjonene på passfeltet ble fra 1. januar 2021 overført fra Seksjon for konsulære saker til Seksjon for utlendingsfeltet i UD. Seksjonen hadde ansvaret for omleggingen til knutepunktorganisering på utlendingsfeltet, og har her gjort et meget godt arbeid med å legge til rette for økt kostnads- og formåls effektivitet i visum- og oppholdssaker.³¹ Det synes å være flere paralleller mellom det arbeidet som ble gjort på utlendingsfeltet og potensialet for effektivisering av passutstedelse ved utenriksstasjonene, og denne ansvarsdelingen hjemme virker derfor fornuftig. I møter med Seksjon for utlendingsfeltet fremgår det også at seksjonen er i gang med å vurdere hvordan passutstedelse på utenriksstasjonene kan gjøres på en annen måte for å sikre god kvalitet og effektiv ressursutnyttelse.

5.3.1 Utfordringsbilde og bakgrunn for anbefalte tiltak

Justis- og beredskapsdepartementet ga i 2018 Politidirektoratet i oppdrag å etablere en ny struktur for utstedelse av pass og nasjonale ID-kort i Norge. Basert på kriteriene kvalitet, sikkerhet og brukertilgjengelighet besluttet Justis- og beredskapsdepartementet å etablere 77 pass- og ID-kontor på fastlandet, i tillegg til ett på Svalbard. Fra 1. november 2019 ble dermed 64 av de opprinnelige 141 pass- og ID-kontorene lagt ned. Strukturendringen var i tråd med Politidirektoratets faglige tilrådning. POD hadde tidligere slått fast at det ikke var forsvarlig å opprettholde det daværende antall passkontor av hensyn til behovet for tilstrekkelig kompetanse, kvalitet og sikkerhet i utstedelsen av ID-dokumenter. PODs faglige vurdering er at hvert kontor bør utstede et sted mellom 4000-5000 pass hvert år for å opprettholde tilstrekkelig kvalitet [22].

Som redegjort for ovenfor er det kun ambassaden i London som har et volum i nærheten av den faglige anbefalingen for antall utstedte pass årlig. Justis- og beredskapsdepartementet bekrefter i intervju at de samme faglige vurderingene knyttet til kvalitet og sikkerhet som ligger til grunn for anbefalingen om et volum på 4000-5000 pass årlig også vil være gjeldende for utenriksstasjonenes utstedelse av pass.

Det kreves personlig oppmøte på utenriksstasjon ved søknad om pass. Dette gjelder både ved førstegangsutstedelse av pass og ved fornyelser av eksisterende pass. Enkelte andre land har tatt grep i retning av å digitalisere søknadsprosessen om pass og redusere behovet for fysisk oppmøte ved passutstedelse, spesielt ved fornyelser. Storbritannia har for eksempel innført en digital søknadsportal som gjør det mulig å søke om pass uten oppmøte på utenriksstasjon. For briter bosatt i utlandet som skal fornye passet sitt er søknaden heldigital; utfylling av søknad, fotografering og betaling skjer via søknadsportalen. Nytt pass sendes etter behandling i Storbritannia i post eller med kurer tilbake til søker. Ved førstegangsutstedelse av pass til borgere i utlandet vil også hele søknadsprosedyren være digital, men det vil kunne være nødvendig å møte for et intervju.

I Norge lagres fingeravtrykk i en chip i det enkelte pass. Også ved fornyelse av pass er det derfor nødvendig at den som søker om pass møter for å la seg avbilde, skrive elektronisk signatur og avgi fingeravtrykk. Tilsvarende grep som i Storbritannia vil ikke være mulig i Norge grunnet lovverk som forbyr lagring av fingeravtrykk i det sentrale passregisteret. Gitt gjeldende lovverk vil derfor oppmøte ved en utenriksstasjon derfor fortsatt være nødvendig for søker om pass. Dette setter klare begrensninger for hvilke kostnadsbesparelser det er mulig å realisere på passfeltet.

Alle som søker om norsk pass må ha norsk personnummer. For norske statsborgere som er født eller bosatt i utlandet, men som ikke har norsk personnummer, må ambassaden fremme søknad om personnummer til Folkeregisteret. Dette er trolig ikke en stor utfordring på mange utenriksstasjoner, men på enkelte av stasjonene med høyt volum oppleves det som en utfordring. I første rekke er det lite hensiktsmessig for søker om pass som må møte på utenriksstasjon to ganger, men det tar også ekstra tid for personell på stasjonen.

5.3.2 Mulige forbedringstiltak

Sentralisering av passutstedelse

På utlendingsfeltet har utenrikstjenesten gjort en stor jobb med å samle håndtering av visum- og oppholdssaker i en knutepunktorganisering. Det har gitt gode resultater i form av stordriftsfordeler og styrking av fagmiljøer. Ut fra hensynet til å sikre kvalitet og tilstrekkelig sikkerhet i mottak og behandling av søknader om pass mener vi det vil være hensiktsmessig å gå i samme

³⁰ Beregningene inkluderer kun kostnader til lønn og tjenestebolig for utsendte, ikke overheadkostnader.

³¹ Det vises her til kap. 5.4 som beskriver dette nærmere. Det gode arbeidet som er gjort på utlendingsfeltet står ikke i motsetning til de effektiviseringsgrep som foreslås i denne rapporten, tvært om har organiseringen med knutepunktstasjoner vist at det på sikt finnes et potensial for ytterligere effektivisering gjennom videre sentralisering på dette området.

retning på passfeltet. Vi anbefaler derfor knutepunktorganisering for passutstedelse på et mindre antall utenriksstasjoner (**tiltak 5.3a**).

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. Hensynet til at nordmenn fast bosatt i utlandet skal kunne forlenge passet sitt på en utenriksstasjon bør derfor ikke være styrende for organiseringen av passtilbudet. Det har ikke vært mulig å hente ut gode data som tydelig skiller på antall passutstedelser som er fornyelser og antall som er førstegangsutstedelse, og det er derfor vanskelig å si noe om omfanget av førstegangsutstedelser på de ulike stasjonene.

Det er mulig å tenke seg flere alternativer for sentralisering/knutepunktorganisering. Mellom de 26 landene i Schengen-området er det vanligvis ikke passkontroll ved grensepassering³² og det ligger derfor godt til rette for knutepunktorganisering av passutstedelse på et mindre antall stasjoner i Europa. Ambassaden i London ligger utenfor Schengen og har et så høyt volum at det er vanskelig å se for seg å slutte med passutstedelse der. Stasjonene i Madrid og Berlin har også et såpass høyt volum at det indikerer et behov for fortsatt passtilbud. I tillegg bør det velges ut et par andre stasjoner innenfor Schengen som gir en viss geografisk spredning av tilbudet innen Europa og minimerer reiseavstand mest mulig for borgere som bor i land som kan miste tilbudet om passutstedelse. Selv om ambassaden i både København (2166 pass i 2019) og Stockholm (1542 pass i 2019) er blant de stasjonene som utsteder flest pass vil det være et alternativ å slutte å utstede pass i de nordiske landene ettersom det for norske borgere i Danmark, Sverige og Finland i de fleste tilfeller vil være enkelt å reise til Norge for å søke om pass på ordinær måte.

Dette ligner på det den svenske utenrikstjenesten har gjort. Sverige har knutepunktorganisert passutstedelsen innenfor Schengen slik at det nå kun er et mindre antall svenske utenriksstasjoner i Schengen som tilbyr passtjenester. For eksempel er det ikke lenger mulig for svensker i Norge å få pass på ambassaden i Oslo, de henvises til politiets passkontorer i Sverige. Selv om det er et stort antall svensker i Norge er rasjonale bak dette at det vil være enkelt for svensker i Norge å tilpasse tidspunkt for søknad om pass til de er hjemme i Sverige og kan møte på ordinær måte hos politiet, samt at det er uproblematisk å krysse grensen mellom Norge og Sverige uten pass.

I tillegg mener vi utenriksstasjonene bør vurdere å redusere sitt servicenivå mot fastboende nordmenn i utlandet. Et eksempel på høyt servicenivå er den norske ambassaden i Madrid som jevnlig reiser til områder i Spania hvor det er mange fastboende nordmenn. Et av formålene med disse besøkene er å gjøre det mulig for fastboende norske borgere å søke om pass på sitt nærmeste honorære konsulat. Selv om det også kan ligge andre hensyn bak slike reiser fra ambassadens side er ikke dette i samsvar med politiske føringer om at det er norske borgere på kortere utenlandsopphold som skal prioriteres. Norske fastboende i Spania bør selv kunne reise til Madrid for å søke om pass ved ambassaden eller ordne nytt pass ved opphold i Norge.

Også utenfor Schengen bør det ut fra hensynet til kvalitet og sikkerhet tas sikte på å redusere antall stasjoner som tilbyr utstedelse av pass. Behovet for å kunne utstede pass i større krise-/nødssituasjoner gjør imidlertid at en knutepunktorganisering på passfeltet trolig må gjennomføres med noen flere unntak enn på utlendingsfeltet. Vi mener likevel her at stasjonene som ikke blir knutepunkt bør begrense tilbudet til bare å utstede nødpass til norske statsborgere som har mistet eller blitt frastjålet passet i utlandet. I tillegg vil det i kompliserte saker, for eksempel barn til norske borgere som er bosatt i utlandet eller personer som ikke har hatt norsk pass på mange år, være nødvendig å finne gode løsninger for at disse personene kan reise til nærmeste knutepunkt. Selv om dette kan være krevende i et fåtall enkeltsaker mener vi at et mindre antall slike kompliserte saker ikke kan være styrende for hvordan Norge skal innrette tilbudet sitt i stort.

En knutepunktorganisering av passutstedelse som foreslås her vil redusere antall utenriksstasjoner som utsteder pass med et kritisk lavt volum årlig. Siden volumet uansett vil være relativt lavt ved en samling i knutepunktstasjoner vil det imidlertid neppe være mulig å realisere vesentlige stordriftsfordeler av dette tiltaket. Færre stasjoner som utsteder pass vil likevel gi lavere utstyrs- og vedlikeholdskostnader, i snitt en besparelse på 90 000 kroner årlig per stasjon. Kuttet muligheten for passutstedelse på alle de 50 utenriksstasjonene som utsteder færre enn 100 pass årlig vil det gi en årlig besparelse på 4,5 millioner kroner bare i reduserte utstyrskostnader. Det vil også frigjøre arbeidstid for ansatte ved stasjoner som ikke lenger blir passutstedende myndighet. Gjøres dette på stasjoner med lavt volum vil dette langt overveie gebyrinntektene fra passutstedelse. Gevinsten vil likevel i første rekke være knyttet til at høyere volum gir bedre forutsetninger for å kunne utstede pass med tilfredsstillende grad av sikkerhet og kvalitet.

³² Schengenlandene har mulighet til å innføre en midlertidig nasjonal grensekontroll når det foreligger en alvorlig trussel mot den offentlige orden eller den indre sikkerheten

Flytte myndigheten til å treffe vedtak om innvilgelse av pass fra utenriksstasjonene til politiets vedtakslinje i Norge

Utenriksstasjonene som tar imot søknad om pass er etter passloven § 2 delegert myndighet til å behandle og avgjøre søknad om pass. Ved politidistriktene i Norge er det innført todelt saksbehandling slik at søknad om pass fremmes til et passkontor, mens politiets vedtakslinje fatter vedtak og sender passet til produksjon. Vi mener det i utgangspunktet vil være mer ryddig at utenriksstasjonenes rolle på samme måte begrenses til å ta imot søknad om pass fra norske borgere i utlandet, mens vedtak om innvilgelse eller nektelse av pass fattes i politiets vedtakslinje i Norge (**tiltak 5.3b**). Det vil være mer effektivt ved at alle arbeidsoppgaver på utenriksstasjon da i all hovedsak kan foretas av lokalt ansatte uten involvering av utsendte medarbeidere. Det vil også sikre at vedtakskompetansen legges til et større fagmiljø i den etaten som har ansvaret for samme sakstyper i Norge. Endelig vil det også kunne føre til høyere kvalitet i vedtaksfasen ettersom utenriksstasjonene ikke har de samme registertilgangene og muligheten til å følge opp saker med registertreff som politiets vedtakslinje [23]. Dette tiltaket vil medføre behov for endring av passloven og pass- og ID-kortforskriften. Dersom det besluttet å gå videre med dette tiltaket er det behov for ytterligere utredning og vurdering av hvilke konsekvenser en overføring av vedtakskompetanse til politiet i slike saker vil få.

Andre mulige tiltak som kan vurderes for passutstedelse på utenriksstasjon

På utlendingsfeltet er den direkte kontakten med søker om visum eller opphold satt ut til ekstern tjenesteyter (VFS Global). VFS har en global tilstedeværelse med 3490 søknadssentre i 144 land og leverer tjenester til en rekke offentlige myndigheter. Ved søknad om visum og opphold tar VFS opp biometri fra søkeren og utfører personkontroll og kontroll av at nødvendige dokumenter er vedlagt. Disse søknadssentrene er profesjonelt drevet og har lang erfaring med søknadsbehandling, dokumentkontroll og håndtering av biometri (herunder fingeravtrykk). Det er foreløpig mindre utbredt internasjonalt å bruke VFS for mottak av søknad om pass, men det har vært gjort forsøk med dette i både Nederland og Litauen. Etter vår vurdering vil det i mange tilfeller være sikrere å bruke VFS til mottak av søknad om pass enn utenriksstasjoner eller honorære konsuler (som i noen tilfeller har myndighet til å utstede nødpass) med svært lavt nivå på mottak av søknad om pass. Det vil i tilfelle kreve tett oppfølging av VFS-søknadssentrene det inngås avtale med. Dette kan imidlertid gjøres samtidig som oppfølging av sentrene på visum- og oppholdssaker og gjennom skandinavisk/nordisk samarbeid om oppfølging, noe som vil lette oppfølgingsarbeidet. Det krever også at ansvaret for vedtak i passaker flyttes fra utenrikstjenesten til politiet i Norge. For norske borgere som søker om pass i utlandet vil en ordning med bruk av VFS kunne øke tilgjengeligheten ved at det blir flere, og ikke færre, geografiske steder å søke om pass fra. Oppsummert anbefales dette foreløpig ikke som et konkret tiltak i denne omgang, men litt avhengig av hvilke øvrige grep som tas på passfeltet mener vi likevel at denne muligheten bør undersøkes nærmere. I dialogen med Seksjon for utlendingsfeltet forstår vi også at dette er en av flere muligheter UD er i gang med å vurdere.

På utlendingsfeltet er det også etablert en søknadsportal der søker om visum eller opphold registrerer søknad online med alt av personalia. Tilsvarende løsning for søknad om pass vil være tidsbesparende for utenriksstasjonene. Da vil også betaling og timebestilling kunne gjøres av søkerne direkte i portalen. Ved å betale direkte i portalen reduseres tidsbruk ved at ambassaden slipper å manuelt ta betalt og deretter registrere dette beløpet i gebyrprotokollen. Denne arbeidsflyten ville i stor grad tilsvare saksflyten på utlendingsfeltet der UDIs søknadsportal brukes av søkerne og saksbehandlingssystemet Norvis brukes for forsendelse av dokumentasjon. Videreutvikling av Passweb, som i dag er det gjeldende saksbehandlingssystemet for sending av passøknader til produksjon av pass og for lagring i passregisteret, er et spørsmål vi ikke har hatt kapasitet til å undersøke grundigere i dette prosjektet. Vi vil likevel påpeke at flere av utenriksstasjonene i intervju har pekt på at dette systemet i liten grad er tilpasset prosessene på utenriksstasjonene og at dette er et moment som bør ses i sammenheng med de øvrige tiltakene som her er foreslått på dette feltet.

Et annet helt konkret forslag til tiltak er en ordning det det sendes et varsel på SMS til norske statsborgere med gyldig pass en periode før gyldighetstiden til passet utløper, for eksempel seks måneder før utløpsdato. Dette ligger utenfor UDIs direkte mandat, og det vil være Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet som måtte vurdere et slikt tiltak, men fra UDIs side vil begrunnelsen for et slikt tiltak være at det kan redusere behovet for passutstedelse på utenriksstasjoner rundt om i verden. Tiltaket vil således kunne støtte opp under den felles målsetningen om at flest mulig norske statsborgere søker om pass hos politiet i Norge, og ikke ved en utenriksstasjon.

5.3.3 Oppsummering og anbefaling

Som beskrevet ovenfor ser vi et potensiale for tiltak som kan øke formåls effektiviteten og delvis kostnadseffektiviteten på passfeltet. Seksjon for utlendingsfeltet i UD har nylig overtatt ansvaret for denne tjenesten og er også i gang med å se hvordan passutstedelse kan effektiviseres. Som et innspill til denne prosessen anbefaler vi å Redusere antall utenriksstasjoner som utsteder pass og flytte vedtaksmyndighet til politiets vedtakslinje (**overordnet tiltak 5.3**). Dette innebærer følgende tiltak:

- **Tiltak 5.3a:** Knutepunktorganisere søknad om pass til et mindre antall utenriksstasjoner

- **Tiltak 5.3b:** Flytte myndigheten til å treffe vedtak om innvilgelse eller nektelse av pass fra utenriksstasjonene til politiets vedtakslinje i Norge

Overordnet tiltak	5.3: Redusere antall utenriksstasjoner som utsteder pass og flytte vedtaksmyndighet til politiets vedtakslinje
Økonomisk baseline	Anslått årlig personellkostnad på 10,5 MNOK (3,4 MNOK for lokalt ansatte og 7,1 MNOK for utsendte). Anslått årlig utstyrs- og vedlikeholdskostnad på 7,9 MNOK . Snittkostnaden for et pass utstedt på utenriksstasjon ligger på 1185 kroner. Gebyrmodellen gir gebyrinntekter på 1290 kroner per pass for voksen og 770 kroner for barn.
Hvilket designprinsipp(er) er styrende	Bruker- og samfunnsorientert, enkelhet og fleksibilitet, effektive verdikjeder og koordinert samhandling
Forventede økonomiske gevinster	Færre stasjoner som utsteder pass vil gi lavere utstyrs- og vedlikeholdskostnader, i snitt besparelse på 90 000 kroner årlig per stasjon. For enkelte stasjoner vil også frigjort arbeidstid for lokalt ansatte ved stasjoner som ikke lenger blir passutstedende myndighet kunne tas ut som økonomiske gevinster. Gjøres dette på stasjoner med lavt volum vil dette langt overveie gebyrinntekter. Totalt potensiale: 2-5 MNOK
Treffsikkerheten i beregning av gevinst	Stor, det foreligger gode data om kostnader knyttet til passarbeidet ved utenriksstasjonene.
Forventet kvalitetsgevinst	Bedre kvalitet, kompetanse og sikkerhet ved at færre stasjoner behandler søknad om pass (faglig anbefaling fra JD/POD er volum på 4000-5000 pass årlig). Frigjort tid for ansatte ved stasjoner som ikke lenger blir passutstedende myndighet.
Investerings- eller omstillingskostnader	Nei
Tidsestimat for gevinstuttak	En del kan gjøres fra 2022, tiltak som krever lov- og forskriftsendringer vil kreve lengre tid
Forutsetninger og avhengigheter	Dersom utenriksstasjonenes rolle begrenses til å ta imot søknad om pass fra norske borgere i utlandet, mens vedtak flyttes til politiets vedtakslinje i Norge fordrer det endring av passloven og pass- og ID-kortforskriften.
Risiko- og konsekvensbeskrivelse	Politiske hensyn, det er et politisk spørsmål hvilket servicenivå norske borgere i utlandet kan forvente. Med færre stasjoner som utsteder pass vil det kunne bli lengre reisevei for en del nordmenn i utlandet. Dette må vektles mot kvaliteten og sikkerheten som vil øke ved færre stasjoner med høyere volum. I tillegg vil et lavere servicenivå kunne gå ut over utenrikstjenestens omdømme.
Interesser/berørte aktører	<ul style="list-style-type: none"> • Norske borgere og norsk næringsliv i utlandet • Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet • UD (Seksjon for utlendingsfeltet) og utenriksstasjonene

5.4 Effektivisere utlendingsfeltet gjennom å sentralisere, digitalisere og overføre ansvaret for hele sakskjeden til UDI

Utenrikstjenesten er førstelinjetjeneste for norske utlendingsmyndigheter i behandlingen av søknader om utlendingers innreise (visum) og opphold i Norge. Utenrikstjenesten har en rekke oppgaver på utlendingsfeltet, og er delegert myndighet til å fatte vedtak i visumsaker og forberede søknader om oppholdstillatelse. I 2019 mottok norske utenriksstasjoner om lag 220 000 utlendings saker, hvorav 200 000 var søknader om Schengen-visum og rundt 20 000 var oppholdssaker.

Utenrikstjenesten har gjort et stort arbeid med å profesjonalisere utlendingsfeltet de siste årene. Det ble i 2017 besluttet å etablere en knutepunktorganisering der et mindre antall knutepunktstasjoner overtok saksansvaret for visum- og oppholdssøknader fra en eller flere andre stasjoner. I praksis medførte endringen at utenrikstjenestens arbeid med visum og oppholdssaker ble flyttet fra 61 stasjoner til 22 stasjoner, hvorav 12 av stasjonene fikk status som regionale knutepunkt. Etter omorganiseringen skal utlendings saker kun behandles ved stasjoner som har egne utsendte på utlendingsfeltet. Utlendingsfeltet er et av få områder i utenrikstjenesten der det de siste årene er utredet og gjennomført større strukturendringer med et tydelig mål om å profesjonalisere, øke kvaliteten på saksbehandlingen og redusere ressursbruken. Seksjon for utlendingsfeltet i UD har vært en helt avgjørende pådriver for å lykkes med dette arbeidet.

Evalueringen av knutepunktorganiseringen som ble gjennomført i 2020 viser at endringene har vært viktige for å sikre tilstrekkelig kvalitet og kompetanse ved alle stasjonene som behandler utlendings saker, noe som har bidratt til økt kvalitet i saksbehandlingen [24]. Evalueringen konkluderer ikke på om knutepunktorganiseringen har bidratt til mer effektiv ressursbruk. Knutepunktorganiseringen har realisert en innsparing på 18,5 årsverk blant de lokalt ansatte ved stasjonene. Det var på forhånd beregnet en innsparing på ca. 4 årsverk for utsendte som følge av knutepunktorganiseringen, men hvordan og om denne gevinsten faktisk er tatt ut er ifølge evalueringen mer usikkert.

5.4.1 Utfordringsbilde og bakgrunn for anbefalte tiltak

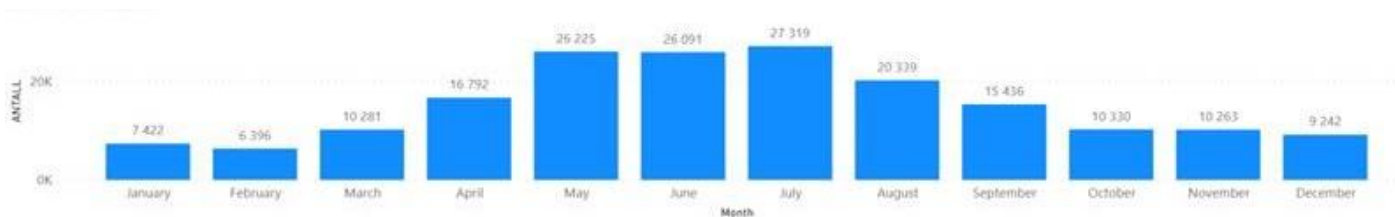
Mottak av søknader om visum og opphold er ved nesten alle utenriksstasjoner satt ut til en ekstern tjenesteyter (VFS Global), som har en global tilstedeværelse og leverer slike tjenester til en rekke land. Den eksterne tjenesteyteren utfører en rekke administrative

oppgaver som tidligere ble utført av de lokalt ansatte på utenriksstasjonen i forbindelse med mottak av visum eller oppholdssøknader. Det gjelder blant annet å ta opp biometri, personkontroll av søkeren og kontroll av at nødvendige dokumenter er vedlagt søknaden. Tjenesteyter sender deretter søknadspapirer sammen med søkerens pass til en utenriksstasjon.

Når søknad om visum eller oppholdstillatelse mottas fra VFS er det stasjonens ansvar å gjennomføre ID-kontroll i form av dokumentkontroll av pass. Utenriksstasjonene har da ansvar for forberedelse og avgjørelse av visumsøknader. For søknader om oppholdstillatelse har stasjonene ansvar for å forberede søknader om oppholdstillatelse før de sendes til Utlendingsdirektoratet (UDI) for avgjørelse.

Saksbehandlingen på knutepunktstasjonene er preget av en dobbel saksflyt som dels gjennomføres i systemet Norvis og dels er papirbasert. Den viktigste grunnen til at saksflyten fortsatt er papirbasert er kravene til dokumentkontroll og behovet for en fysisk visumetikett som må skrives ut og festes i søkerens pass. Gjennom intervjuer med medarbeidere på utenriksstasjonene har det kommet klart frem at saksbehandlingssystemet Norvis oppleves som lite effektivt verktøy for medarbeiderne. Det er også utfordringer rundt tilgangsstyring, noe som betyr at medarbeiderne som sitter med visumsaker på knutepunktstasjonene har begrenset tilgang til informasjon. Det kan for eksempel gjelde historikk om tidligere avslag eller annen informasjon om søkeren som er relevant for søknadsbehandlingen.

Statistikk over antall mottatte søknader ved knutepunktstasjonene i 2019 viser at det er store sesongvariasjoner i saksinngangen. Det store volumet er i perioden mai-august. Mer enn 50 prosent av søknadene mottas i løpet av disse fire månedene. Selv om variasjonene er litt ulike ved enkelte av stasjonene er saksvolumet i gjennomsnitt relativt begrenset i perioden fra oktober til mars.



Figur 16: Antall søknader mottatt ved knutepunktstasjonene i 2019 fordelt på måned for søknadsmottak.

Det er et sentralt poeng å se utenriksstasjonenes arbeid på utlendingsfeltet i en større sammenheng. Ansatte på utenriksstasjonene skal bidra til en helhetlig, forutsigbar og brukervennlig utlendingsforvaltning. For mange personer i utlandet er søknad om visum eller opphold det første møtet med Norge. Et effektivt, brukervennlig og serviceinnstilt mottaksapparat er derfor viktig for Norges omdømme i utlandet. Korrekt saksbehandling, riktig kontrollnivå og kortest mulig ventetider er også viktig for å ivareta og fremme norske interesser. I 2019 ble det for eksempel innvilget rundt 80 000 visum ved de tre knutepunktstasjonene i Kina. Kinesiske turister legger igjen store beløp i Norge, og et godt første møte med Norge kan være avgjørende for at hoveddestinasjon for turen legges nettopp til Norge og ikke til omkringliggende land. Motsatt vil det også være viktig for Norge, som en del av Schengen-samarbeidet, at vedtak er mest mulig harmonisert på tvers av Schengenområdet for å unngå skjevheter i den ene eller andre retning. Korrekt behandling av visum og oppholdssaker er også viktig for å hindre at personer som ikke har et legitimt ærend i Norge krysser grensen og må returneres.

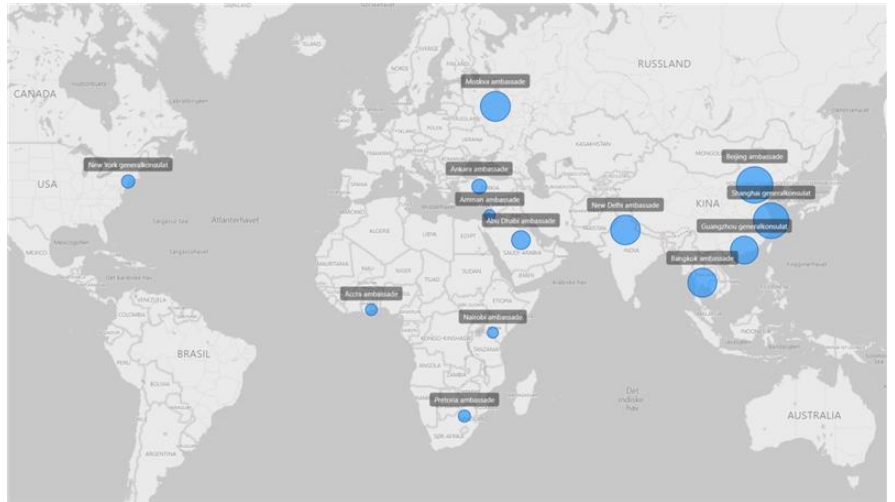
5.4.2 Mulige forbedringstiltak

Flere av oppgavene utenrikstjenesten har ansvar for på utlendingsfeltet er høyvolumoppgaver. Slik vi ser det er dette oppgaver der det typisk vil kunne hentes ut stordriftsfordeler gjennom samling av fagmiljøer og digitalisering/automatisering av saksbehandlingen. Deler av dette er allerede gjort gjennom knutepunktorganiseringen, noe som har vist at en utvikling i denne retning er mulig og gir gode resultater. Det har også demonstrert at behovet for fysisk tilstedeværelse og fysisk kontakt med søker er begrenset. En enklest og mest mulig brukervennlig søknadsprosedyre for søkere av visum og opphold er viktig ut fra hensynet til bruker- og samfunnsorientering. Gitt prinsippene om enkelhet og fleksibilitet med effektiv oppgaveutførelse, en koordinert samhandling med effektive handlingskjeder og rett kompetanse på rett sted i samlede fagmiljøer mener vi det bør vurderes ytterligere grep på dette området. Dette gjenspeiles i de tiltakene vi vil peke på for å effektivisere utlendingsfeltet.

Sentralisering av saksbehandlingen

Knutepunktorganisering innebærer flere stordriftsfordeler for utenriktjenesten, herunder økt kompetanse på utlendingsfeltet og mer robuste fagmiljøer på knutepunktstasjonene. Bruk av ekstern tjenesteyter og samling i knutepunkter viser at behovet for kontakt med søker ikke er til stede på samme måte som tidligere.

De gode erfaringene med å samle fagmiljøene og oversikten over dagens plassering av knutepunktstasjonene med saksvolumet den enkelte stasjon håndterer, gjør at det er naturlig å tenke i retning av en ytterligere sentralisering på utlendingsfeltet. I dag løses de store sesongvariasjonene gjennom tilsetning av vikarer i vår- og sommerhalvåret, både et mindre antall ambulerende medarbeidere, sommervikarer og økt bruk av lokalt ansatte. En ytterligere sentralisering bør kunne gi stordriftsfordeler og bedre mulighet til å håndtere perioder med store saksvolum.



Figur 17: Plassering og illustrert saksvolum for dagens knutepunktstasjoner

Flere andre land har gjort grep som trekker i retning av en sentralisering av utlendingsfeltet. Nederland var et av de første europeiske landene som sentraliserte saksbehandlingen av visumsaker. Finland har sentralisert visumbehandlingen fra deler av verden. Australia trukket alt av søknadsbehandling hjem og digitalisert saksflyten. I Storbritannia arbeides det også med å samle søknadsbehandlingen i et stort visumsenter i Sheffield. Både Australia og Storbritannia står utenfor Schengen og forholder seg slik til andre regulatoriske rammer enn Norge. De internasjonale trendene gir likevel en pekepinn på at utviklingen innen dette fagområdet i mange land går i retning av digitalisering av saksflyt og sentralisering av søknadsbehandling.

Sentralisering av saksbehandlingen kan gjøres på to måter. Det første alternativet er å redusere antallet knutepunktstasjoner og flytte saksbehandlingen fra utvalgte knutepunktstasjoner hjem. Et naturlig sted å starte vil være land som Kina (82 000 søknader i 2019) og Russland (25 000 søknader i 2019) som samlet står for en stor andel av visumsakene og har høy innvilgelsesprosent, opp mot 99 prosent. Saksporteføljen fra disse landene er relativt ukompliserte og vil derfor være enklere å sentralisere.

Det andre alternativet er full sentralisering av hele porteføljen hjem til Norge. For full effekt av tiltakene vil vi anbefale dette alternativet (**tiltak 5.4a**). Det er etter vår oppfatning også bedre å gjøre en større strukturendring én gang som en samlet endringsprosess, enn å dra det ut over flere år med gradvis omstilling.

Gevinstpotensialet ved en sentralisering av saksbehandlingen er betydelig. Det er i dag 33 utsendte medarbeidere ved knutepunktstasjonene. Dersom deres arbeid flyttes hjem vil kostnadene grovt sett kunne reduseres fra 2,2 til 1 millioner kroner per årsverk. Det medfører en innsparing på 40 millioner kroner. I tillegg er det rimelig å forvente at gjennomføringen av de utsendes oppgaver vil kunne gjøres mer effektivt når de samles ett sted fremfor på 13 lokasjoner i utlandet. Det ligger også trolig et potensiale ved å hente hjem noen eller alle de fire nasjonale ID-ekspertene som i dag er utstasjonert i Amman, Ankara, Bangkok og Nairobi.

Videre vil mange av dagens 111 årsverk som dekkes av lokalt ansatte på utlendingsfeltet kunne flyttes hjem. Det er i dag 27 årsverk ved satellittstasjoner og avgivende stasjoner. En del av disse bør trolig beholdes ettersom de er vurdert som nødvendige selv etter knutepunktorganiseringen. Av dagens 84 årsverk til lokalt ansatte på knutepunktstasjonene er det trolig behov for å beholde noen ute, men dette må eventuelt vurderes mer detaljert ut fra hvilke oppgaver som fortsatt kan utføres av lokalt ansatte på stasjonene. Det gir anslagsvis 60-70 årsverk som flyttes hjem. Disse årsverkene vil være dyrere ved en sentralisering, men må, gitt stordriftsfordeler og bedre systemstøtte, kunne forutsettes å arbeide mer effektivt. Kostnadsmessig vil det derfor trolig gå omtrent i null. På sikt, med økt digitalisering av saksflyten, vil likevel flere av oppgavene til de lokalt ansatte på utlendingsfeltet kunne tas hjem eller ikke lenger være nødvendige, noe som da vil gi økonomiske gevinster.

En sentralisering av saksbehandlingen vil trolig medføre noe økte reisekostnader for medarbeidere i Oslo som må ha kortere opphold ved stasjonene for å utføre oppgaver som absolutt krever fysisk tilstedeværelse. Selv om det store volumet av visum- og oppholdssaker ikke krever fysisk tilstedeværelse vil det alltid være et mindre antall spesielle saker der det er behov for stedlig

oppfølging. Enkelte ganger fremmes søknad om visum eller opphold av ulike grunner direkte ved stasjonen, for eksempel ved hastesaker eller akutte saker. Videre vil det av og til være behov for å gjennomføre intervju med søkeren, spesielt vil dette kunne være aktuelt i søknad om familieinnvandring. Ofte vil dette kunne løses via video, men i ekstra sensitive saker må det påregnes fysisk tilstedeværelse. Det må i hovedsak løses gjennom økt reiseaktivitet fra Oslo eller gjennom bruk av et mindre antall ambulerende utsendinger.

Endelig er det behov for oppfølging av VFS-sentrene som mottar søknad om visum og opphold. Nødvendig oppfølging inkluderer opplæring, løpende veiledning og inspeksjoner/kontroller. Dette skal gjøres gjennom fysiske besøk hver 9. måned og løpende kontakt over digitale plattformer. Etersom både Sverige og Danmark benytter VFS var det frem til koronapandemien brøt ut våren 2020 en skandinavisk samarbeidsavtale for inspeksjoner av VFS-sentrene. Denne avtalen er nå suspendert, men planlegges gjenopptatt fra januar 2022. Dette vil redusere oppfølgingsbehovet fra norsk side. Inspeksjoner og kontroll kjøpes nå i noen grad fra private, og er også med på å redusere behovet for at utenrikstjenestens fysiske besøk ved VFS-sentrene. Det vil likevel være behov for fysiske besøk for å sikre tilstrekkelig kvalitet og riktig sikkerhetsnivå. Det bør kunne utføres av ambulerende utreisende spesialister i UD eller UDI, i samarbeid med lokalt ansatte ved relevante stasjoner. Seksjon for utlendingsfeltet fremhever at den løpende kontakten og oppfølgingen av sentrene er helt nødvendig, og at det ved sentralisering av saksbehandlingen vil være en risiko for at dette ikke gjøres ofte og grundig nok.

Digitalisere saksflyten

Det pågår en vesentlig innsats for digitalisering på utlendingsfeltet i Schengen og i EU. Norge var tidlig ute i å etablere et online søknadssystem, og stadig flere land innfører dette. Norge er derfor langt fremme med digitalisering av prosessene ut mot søker. Et av de videre stegene i prosessen mot en heldigital løsning er å utvikle elektroniske visum istedenfor dagens ordning med visumetiketter som limes i passet til søkere som får godkjent innreise. Siden mottak av søkere i dag håndteres av en ekstern tjenesteyter vil fremtidens visumprosesser høyst sannsynlig kunne foregå uten fysisk kontroll og håndtering av dokumentasjon, noe som igjen reduserer behovet for fysiske forsendelser. I EU er det satt som mål å ha en heldigital løsning på plass innen 2025. I EU ser man også på koblingen mellom visum- og oppholdssaker, da disse to prosessene har mye til felles. Det er vedtatt at EUs sentrale visumdatabase (VIS) på sikt også skal omfatte oppholdssøknader, i tillegg til visum, for å konsolidere saksflyten. Det pågående utviklingsarbeidet i Schengen-sammenheng med nye juridiske fellesføringer og digitale fellesløsninger vil få vesentlige konsekvenser for hvordan nasjonale løsninger, herunder Norvis, skal utvikles framover.

Det er altså høye ambisjoner rundt utlendingsforvaltningen internasjonalt, hvor bruk av tredjepart for mottaksdelen av sakskjeden blir vanligere og mer profesjonalisert, hvor felles databaser og elektroniske løsninger gir muligheter for raskere og bedre søknadsbehandling, og hvor digitalisering av saksflyten generelt reduserer behovet for fysisk tilstedeværelse. Utviklingen på saksfeltet åpner for et betydelig effektiviseringspotensial, både med hensyn til kvalitet og kostnader. Selv uten særlige investeringer vil Norge kunne hente en del av disse gevinstene. En heldigitalisering av fysiske prosesser i dag og utvikling av bedre saksbehandlingssystemer vil imidlertid være nødvendig for å hente ut «full effekt». Det krever både systemutvikling og videre arbeid med regelverksutvikling på nasjonalt og på europeisk nivå. I den sammenheng bør det også undersøkes hvilken mulighet som finnes for automatisering av visumbehandlingen. Gitt at innvilgelsesprosenten er så høy fra enkelte land (som også har høyt volum) virker det å ligge et potensial for effektivisering ved å automatisere vedtaksprosessen fra enkelte land, i kombinasjon med et system som oppdager saker som må sendes til manuell behandling. Det er krevende å tallfeste gevinster fra en slik automatisering av saksbehandlingen ettersom det også vil kreve betydelig investeringer i et nytt it-system.

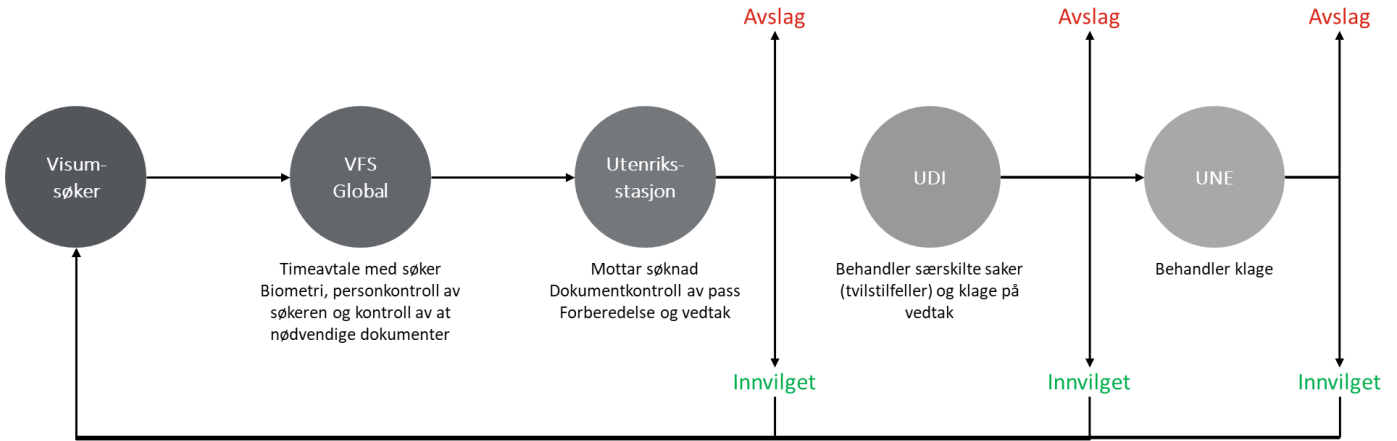
Det er også vanskelig å være konkret på hvilket gevinstpotensiale som ligger i å digitalisere saksflyten. Det som imidlertid er sikkert, er at dagens saksflyt er sterkt preget av en form for dobbel saksbehandling der saksbehandlingen delvis foregår på papir og delvis digitalt. Det vil derfor være svært effektiviserende dersom flyten i større grad digitaliseres og saksbehandlingssystemene tilpasses en ny organisering, enten det er en form for knutepunkt eller en form for full sentralisering i Oslo (**tiltak 5.4b**). I praksis vil det i første omgang innebære saksbehandling på bakgrunn av skannede dokumenter, noe som vil redusere behovet for fysiske sendinger som både tar tid og er kostbart. UD har vært en pådriver for at dette skal skje i større grad enn i dag, men oppfatter at Norvis som eies av UDI ikke er godt nok tilpasset denne typen digital saksbehandling. Gitt at flere av utenriksstasjonene har ustabil internettdækning vil grepet med å sentralisere saksbehandlingen til Oslo trolig gi bedre forutsetninger for digitalisering av saksflyten.

Overføre ansvaret for hele sakskjeden til UDI

I tråd med prinsippet om enkelhet og fleksibilitet i organisasjonsstruktur og prosesser mener vi det vil være en fordel at ansvaret for hele sakskjeden på utlendingsfeltet eies av UDI (**tiltak 5.4c**). Dagens ansvarsdeling gir få insentiver til å utforme en helhetlig og effektiv saksflyt på utlendingsfeltet, og gjør det krevende å gjennomføre omfattende reformer på området. Dette er et særlig viktig poeng i årene fremover ettersom det vil åpne seg store muligheter for betydelig effektivisering gjennom digitalisering av saksflyten. Ved å gi

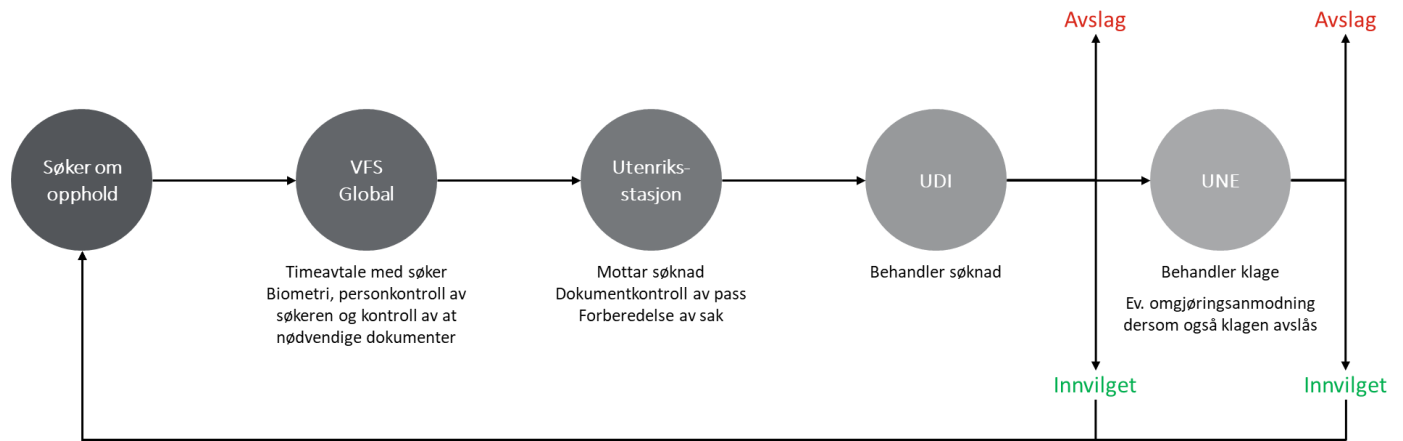
UDI det helhetlige ansvaret for sakskjeden vil forholdene legges enda bedre til rette for å videreutvikle digitale systemer som er enkle og effektive for brukerne og kan redusere tidsbruk til saksbehandling vesentlig.

Saksgangen for visumsaker er illustrert i figuren under. Det store flertallet av visumsøknader ferdigbehandles av utenriksstasjonene og går dermed ikke videre til UDI for vurdering av tvilstilfeller eller klagebehandling.



Figur 18: Sakskjeden for søknad om visum

For søknad om oppholdstillatelse er sakskjeden noe annerledes siden utenriksstasjonene kun forbereder sakene, mens søknadsbehandling og vedtak skjer i UDI. Mulig gevinst ved overføring til UDI vil her være betydelige gitt at risikoen for situasjoner der utenriksstasjonenes forberedelse av saken ikke er tilstrekkelig forberedt for at UDI skal kunne fatte vedtak da reduseres. Saksgangen for oppholdssaker er illustrert i figur 19.



Figur 19: Sakskjeden for søknad om oppholdstillatelse. Figuren viser saksflyten for det store volumet av søknader, det finnes unntak for enkeltsaker. F.eks. er enkelte utenriksstasjoner delegert vedtaksmyndighet for visse typer saker.

UDI gir i intervju uttrykk for at de mener det er hensiktsmessig å overføre ansvaret for utlendingsfeltet fra utenrikstjenesten til UDI slik at UDI kan ta det helhetlige ansvaret for hele sakskjeden. Dette gjenspeiles også i UDIs strategier og det målbildet for organisasjonen som er definert UDIs Målbilde 2025. Målbildet beskriver hva organisasjonen mener skal kjennetegne UDI i 2025 og gir en retning for utviklingen i årene fremover. Målbildet er tydelig på at brukerne skal møte en enhetlig offentlig forvaltning der ansvarsdelingen mellom etatene er tydelig definert. UDI ønsker å være den sentrale aktøren på utlendingsfeltet og en pådriver for gode brukeropplevelser og flyt i alle prosesser på tvers av etatene. Det begrunnes med effektive tjenester for brukerne og kostnadseffektive løsninger for samfunnet. Målbildet fastsetter også at UDI skal sikre at alle tjenestene i utlendingsforvaltningen blir utviklet i tråd med brukernes behov, uavhengig av hvordan utlendingsforvaltningen er organisert.

Dette grepet er nylig gjennomført i Sverige, der ansvaret for utlendingsfeltet ble flyttet fra svensk UD til Migrasjonsverket fra 1. januar 2020. Formålet med endringen var blant annet å gi Migrasjonsverket ansvaret for hele sakskjeden, og slik skape bedre

forutsetninger for utvikling av en helhetlig utlendingsforvaltning. Bak endringene ligger også et ønske om å tydeliggjøre ansvar og roller, både internt og ut mot søkere om visum og opphold. Migrasjonsverket har overtatt alt ansvaret for utsendt personell som arbeider på utenrikstasjonene med utlendingsfeltet. Det betyr at utsendte medarbeidere som jobber heltid på utlendingsfeltet byttet arbeidsgiver fra UD til Migrasjonsverket. Migrasjonsverket har også overtatt kostnadsansvaret for de lokalt ansatte som arbeider på feltet, mens de lokalt ansatte fortsatt formelt vil være ansatt i UD.

5.4.3 Oppsummering av anbefalte grep

Basert på drøftingene i dette delkapittelet anbefaler vi derfor effektivisering av utlendingsfeltet gjennom sentralisering, digitalisering og overføring av ansvaret for hele sakskjeden til UDI. De tre grepene som her er beskrevet kan implementeres uavhengig av hverandre, men bør etter vår oppfatning sees i sammenheng. Økt digitalisering er en forutsetning for å få full effekt av de øvrige tiltakene. Sentralisering er et strukturelt grep som vil gi best effekt når saksflyten i større grad er digitalisert, mens overføring av ansvaret til UDI vil være hensiktsmessig dersom det foreligger et vedtak om sentralisering.

Overordnet tiltak 5.4 dreier seg om å effektivisere utlendingsfeltet gjennom å sentralisere, digitalisere og overføre ansvaret for hele sakskjeden til UDI. Det består av følgende tiltak:

- **Tiltak 5.4a: Sentralisering av saksbehandlingen.** Flytte saksbehandlingen for visum- og oppholdssaker fra dagens knutepunktstasjoner hjem til Oslo
- **Tiltak 5.4b: Digitalisere saksflyten.** UDI (JD) og UD bør i fellesskap se på hvilke muligheter som finnes for å digitalisere saksbehandlingen av visum- og oppholdssaker
- **Tiltak 5.4c: Overføre ansvaret for hele sakskjeden til UDI.** Samle ansvaret for visum- og oppholdssaker i UDI slik at UDI får ansvaret for hele sakskjeden

Tabellen nedenfor oppsummerer de mest sentrale elementene ved tiltakene.

Overordnet tiltak	5.4: Effektivisere utlendingsfeltet gjennom å sentralisere, digitalisere og overføre ansvaret for hele sakskjeden til UDI
Økonomisk baseline	<ul style="list-style-type: none"> • 33 utsendte medarbeidere (inkl. 3 ambulerende medarbeidere) ved knutepunktstasjonene – 73 mill. kr. • 111 lokalt ansatte (84 ved knutepunktstasjoner, 27 ved øvrige stasjoner) – 44 mill. kr. • 9 årsverk i Seksjon for utlendingsfeltet i UD – 9 mill. kr. <p>Overordnet kostnadsanslag for dagens organisering: 126 MNOK.</p>
Hvilket designprinsipp(er) er styrende	<ul style="list-style-type: none"> • Enkelhet og fleksibilitet • Bruker- og samfunnsorientert • Koordinert og synergerende samhandling • Rett kompetanse på rett sted
Forventede økonomiske gevinster	<ul style="list-style-type: none"> • Ved å flytte 33 utsendte medarbeidere hjem reduseres kostnader per årsverk fra 2,2 til 1 mill.kr. Det gir en besparelse på 1,2 mill *33 utsendte = MNOK 40 ved full effekt. I tillegg er det rimelig å forvente hjemflytting av de utsendtes oppgaver vil skje mer effektivt, noe som gir potensial for en større besparelse. En sentralisering av saksbehandlingen vil trolig medføre noe økte reisekostnader for medarbeidere i Oslo (ambulerende team) som må ha kortere opphold ved stasjonene for å utføre oppgaver som absolutt krever fysisk tilstedeværelse. Totalt MNOK 35-50. • Noen lokalt ansatte må beholdes på strategiske stasjoner der det er behov for stedlig tilstedeværelse. Anslagsvis 60-70 årsverk flyttes hjem. Disse årsverkene vil være dyrere, men må gitt stordriftsfordeler og bedre systemstøtte kunne forutsette og arbeide mer effektivt. Digitalisering/automatisering av visumbehandling vil gi grunnlag for vesentlig effektivisering. Totalt 0-20 MNOK. • Seksjon for utlendingsfeltet (9 årsverk) har også ansvaret for forvaltningsmessige oppgaver (passutstedelse, statsborgerskap osv.) som fortsatt må ivaretas. Ved en overføring av ansvaret til UDI vil det på sikt være stordriftsfordeler, men dette er vanskelig å kvantifisere. <p>Totalt potensial innen utlendingsfeltet ved full effekt: 40-70 mill. kr</p>
Treffsikkerheten i beregning av gevinst	Stor usikkerhet, vil avhenge av internasjonale prosesser og utvikling av internasjonalt regelverk
Forventet kvalitetsgevinst	<ul style="list-style-type: none"> • Sterkere fagmiljøer ved sentralisering, noe som igjen kan gi kortere saksbehandlingstid • Helhetlig ansvar for hele verdikjeden legges til en aktør med samlet ansvar for hele utlendingsfeltet
Investerings- eller omstillingskostnader	Nytt saksbehandlingssystem for visum og oppholdssaker. Investeringer i saksbehandlingssystem er uansett nødvendig gitt store begrensninger i dagens system (Norvis). Systemet er ikke tilpasset knutepunktstrukturen og tilgangsstyring gir utfordringer for saksbehandling på stasjonene.
Tidsestimat for gevinstuttak	Lite i 2022. Det bør likevel være mulig å redusere antall utsendte umiddelbart, pga. lavere volum (covid-19). Deretter bør sentralisering gjennomføres parallelt med digitaliseringstiltak. Grepene kan også gjøres gradvis slik at kapasiteten i UDI bygges opp samtidig som tilstedeværelsen gradvis bygges ned ute. Tilstedeværelse ute på noen

	knutepunktstasjoner kan flyttes hjem nokså raskt, andre er mer komplisert og vil kreve en lengre prosess. Full effekt vil kreve utbygde digitale løsninger. Hvis Norge følger utviklingen og ambisjonene i EU vil fullt gevinstpotensial tidligst kunne hentes ut fra 2025.
Forutsetninger og avhengigheter	Forutsetninger for fullt gevinstuttak vil være utvikling og fremdrift i arbeidet med elektronisk visum innenfor Schengen. Det er også en forutsetning at UDI tar et vesentlig ansvar for å utvikle en helhetlig brukerreise med mål om å yte et godt servicenivå til søkerne, redusere saksbehandlingstider, sikre et riktig kontrollnivå og en effektiv organisering av saksbehandlingen.
Risiko- og konsekvensbeskrivelse	<ul style="list-style-type: none"> • Risiko for at lavere lokal tilstedeværelse gir mindre oppdatert landkunnskap og kjennskap til lokale forhold, språk osv. • Må fortsatt sikre riktig nivå på kontroll og sikkerhet, og legge til rette for forsvarlig dokumentkontroll i utlendingsaker. Redusert tilstedeværelse gjør det mer krevende å verifisere opplysninger eller intervjuere søkere. Det kan til en viss grad kompenseres med økt kontroll ved grensepassering (jf. prosesser i Schengen), men er en risiko som må tas med i betraktningen før beslutning. • Fortsatt sikre at norske interesser i utlendingsfaglige spørsmål ivaretas, dvs. hensyn til omdømme, næringsfremme og utenrikspolitiske interesser i visumprosessen. UDI har tradisjonelt et annet utgangspunkt enn UD ved at organisasjonskulturen i UDI i større grad er innrettet mot kontroll. • Øvrige risikoer og konsekvenser må avveies mot mål og krav på både JDs og UD's politikkområder samlet
Interesser/berørte aktører	<ul style="list-style-type: none"> • Søkere om visum og opphold • Utenriksstasjoner (særlig knutepunktstasjonene) • UD • JD og UDI

5.5 Effektivisere administrative støttefunksjoner og øke bruk av administrative fellestjenester

De administrative støttefunksjonene i UD har en svært viktig oppgave med å understøtte kjernevirksomheten i utenriktjenesten, både i departementet og ved utenriksstasjonene. De administrative oppgavene i UD er i hovedsak lagt til Avdeling for kompetanse og ressurser (KR-avdelingen) og Serviceavdelingen (SA). Avdelingene skiller seg fra hverandre ved at KR-avdelingen har flere oppgaver som knytter seg til styringsstøtte for politisk- og administrativ ledelse, mens Serviceavdelingen i større grad har et driftsansvar for områder som sikkerhet, eiendom, anskaffelser, arkiv og IKT. Avdelingene har samlet sett i dag om lag 270 ansatte i administrative støttefunksjoner. I tillegg til personell i UD er det også utsendte medarbeidere som arbeider med administrativ støtte ute på utenriksstasjonene. Ifølge virksomhetsplanene for 2021 er medgård til sammen 20 utsendte årsverk til arbeid med fellestjenester ute på stasjonene. Totalt brukes det også 230 lokalt ansatte årsverk til administrative oppgaver og 455 lokalt ansatte årsverk på fellestjenester ute på utenriksstasjonene.³³ I tillegg til administrative fellestjenester inkluderer det siste tallet mer stedlige fellestjenester som sjåfør- og budbringertjenester, servicepersonell til embetsboligene, resepsjonstjenester, vaktvirksomhet, gartnervirksomhet osv.

5.5.1 Utfordringsbilde og bakgrunn for anbefalte tiltak

De administrative støttefunksjonene utgjør en stor del av UD sammenlignet med administrasjonsavdelinger og tilsvarende i de andre departementene. Rundt en tredjedel av de ansatte i UD arbeider med det som kan betegnes som rent administrative støttefunksjoner.³⁴ 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. I tillegg til den store ressursbruken i UD brukes det også vesentlige personalressurser på administrative fellestjenester ved utenriksstasjonene. Det kan være gode forklaringer på at UD har betydelig flere årsverk knyttet til administrasjon enn de andre departementer har. UD har på flere områder ennå ikke outsourcet deler av de administrative funksjonene til DSS eller DFØ slik flertallet av de andre departementene har gjort. Dette forklarer noe av størrelse på de administrative tjenestene, men indikerer samtidig at det finnes et effektiviseringspotensial ved økt bruk av fellestjenester.

UD har gjennom flere år vært positive til økt bruk av fellestjenester. I flere interne dokumenter pekes det på at stordriftsfordeler og effektivisering ved å knytte UD's administrative forvaltning nærmere opp til departementsfelleskapet er et mål for UD. I flere budsjettproposisjoner de siste ti årene viser Utenriksdepartementet til at de støtter arbeidet med å utvikle og anvende fellestjenester i sentralforvaltningen. Dette var også utgangspunktet for den administrative gjennomgangen av utenriktjenesten fra 2013 som ble gjennomført med mål om effektivisering av administrative prosesser. Her ble det anbefalt en helt eller delvis tjenesteutsetting av

³³ Tallene for årsverk utsendte og lokalt ansatte summerer også deler av årsverk, hvilket betyr at arbeidet mest sannsynlig utføres av langt flere personer. Tallgrunnlaget indikerer likevel hvor stort omfanget er.

³⁴ 270 ansatte i KR- og Serviceavdelingen, eksklusive Seksjon for konsulære saker og Seksjon for utlendingsfeltet.

områdene IKT, regnskap, felles elektronisk arkivsystem, eiendomsforvaltning og anskaffelser i løpet av en periode på 3-5 år, dvs. i løpet av perioden 2016-2018.

Arbeidet med sentralisering av fellestjenester i departementsfellesskapet har pågått i mange år. En rapport fra Capgemini fra 2014 vurderte mulige effektiviseringsgrep på de administrative funksjonene i departementsfellesskapet. Rapporten peker på at det er mange årsverk i departementsfellesskapet knyttet til oppgaver som overlapper med tjenester som utøves av DSS, eller til oppfølging og kontroll av tjenester som leveres av DSS. Det pekes spesifikt på lønn, IKT og anskaffelser. I rapporten anbefales en rekke effektiviseringsgrep, både på kort og lang sikt. På sikt (fra 2015) anbefaler rapporten at det bør være en ambisjon om å vurdere ytterligere sentralisering av administrative funksjoner i departementsfellesskapet. Områder som nevnes spesielt er sentralisering av arkiv- og dokumentasjonsfunksjonen, økt bruk av DSS sine tjenester innen anskaffelser og felles ikt-plattform.

Etter Capgemini-rapporten, lanserte KMD i 2016 en strategi for utvikling av de fellesdepartementale løsningene frem mot samlingen i nytt regjeringskvartal. I denne strategien er både bedre kvalitet og kostnadsbesparelser mål for arbeidet, og det beskrives muligheter for effektivisering av de administrative funksjonene. Blant annet påpekes det at stordriftsfordeler og økt kvalitet skal nås gjennom felles løsninger, samling av kompetanse, standardisering og ny teknologi. Det overordnede resultatmålet for hele strategien knytter seg til kostnadseffektivitet: «Kostnadene ved de administrative tjenestene i regjeringskvartalet skal reduseres gjennom å ta i bruk flere fellestjenester som organiseres og leveres kostnadseffektivt, til rett tid og med riktig kvalitet». [25]

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. Dialogen har først og fremst omhandlet tjenester innen arkiv, anskaffelser og IKT/digitalisering.

På arkivområdet har det i lang tid vært snakk om å samle arkivtjenestene i departementsfellesskapet. I Prop. 1 S (2014–2015) pekes på at utrulling av det felles arkiv- og saksbehandlingssystemet i departementsfellesskapet (Websak/UD sak) vil legge til rette for en felles drift- og arkivtjeneste i sentralforvaltningen. Det er nå snart gått sju år siden dette ble skrevet. Fortsatt er det ikke tatt en endelig beslutning om hvordan dette skal gjøres, og ifølge UD har initiativene knyttet til å etablere et felles arkivsystem for departementene stoppet opp, mot UD's ønske. Vi kjenner heller ikke til at det er gjort gevinstberegninger som sier noe om hvor store de økonomiske gevinstene av dette vil være.

Det samme gjelder innen IKT. I rapporten fra Capgemini fra 2014 viser UD til at de ikke ser noe prinsipielt i veien for å overføre større deler av egen IKT-plattform til DSS, slik at UD i større grad konsentrerer seg om en bestillerrolle. UD opplyser at de heller ikke ser det som nødvendig med en stor, intern IKT-avdeling dersom dette gjennomføres. I rapporten pekes det på at et slikt grep kan realisere synergieffekter, samtidig som det er naturlig arbeidsdeling innen i sentralforvaltningen ved at et utenriksdepartement skal ivareta utenrikspolitikk ikke drift av IKT-plattformer. Det har i etterkant av denne rapporten blitt besluttet å etablere en ny fellesdepartemental 2-nivå-plattform (beskrives nærmere nedenfor). Arbeidet er igangsatt.

Også på anskaffelsesområdet har det gjennom mange år vært utredet om UD's miljø for anskaffelser bør integreres tettere med anskaffelsesmiljøet i DSS. I 2006 ble det foretatt en utredning av overføring av administrative støttetjenester fra UD til DSS der det ble pekt på at det kunne ligge en gevinst i å overføre mest mulig av de operative arbeidsoppgavene fra UD til DSS. I den administrative gjennomgangen av utenriktjenesten fra 2013 ble det anbefalt at UD bør være en aktiv pådriver i arbeidet med å etablere en felles anskaffelsestjeneste for departementene innen 3-5 år. Det planlegges nå 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 [26].

Samlet sett er det til tross for en rekke utredninger, anbefalinger og gode intensjoner over mange år fortsatt ikke tatt vesentlige grep på arkiv-, IKT- eller anskaffelsesområdet som gjør at det for utenriktjenesten har vært mulig å realisere vesentlige økonomiske eller kvalitetsmessige gevinster på disse områdene. Det har vært uheldig for utenriktjenestens mulighet til å arbeide systematisk med forbedring og gevinstrealisering ettersom det hele tiden har ligget under at en del av de administrative skulle løftes ut av departementet. Uavhengig av hvem som sitter med ansvaret for dette og de underliggende årsakene til at dette har tatt tid, illustrerer tidslinjen og disse eksemplene at det nå er på tide å ta mer omfattende grep for å kunne gjennomføre ambisjonene om økt bruk av fellestjenester i utenriktjenesten.

Administrative oppgaver ved utenriksstasjonene og bruk av lokalt ansatte

Økt bruk av fellestjenester er også noe som bør kunne redusere omfanget av administrative oppgaver ved utenriksstasjonene. Med dagens styringsinformasjon er det vanskelig å gi et godt estimat på hvor stor andel av ressursene ute som går til disse oppgavene.

Aktivitetskartleggingen vår fra kartleggingsfasen indikerer at de utsendte bruker 22 prosent av tiden sin på ledelses-, administrasjons- og støtteoppgaver, og 33 prosent for de lokalt ansatte. Dette tilsvarer om lag 130 utsendte årsverk og 400 lokalt ansatte hvis resultatene er representative.

Usikkerheten er stor for begge tallene. Omtale av administrative oppgaver i intervjuene vi har gjennomført med utenriksstasjonene, tilsier at estimatet for utsendte kan være noe lavt, spesielt tatt i betraktning at det er en rekke utsendte som stort sett ivaretar kun slike oppgaver. Som nevnt innledningsvis, er om lag 230 lokale årsverk klassifisert som «administrative», og ytterligere 455 som «fellestjenester» i virksomhetsplanoversikten for 2020. Til sammen 685 årsverk eller 60 prosent av alle lokalt ansatte årsverk. Hva som ligger i disse klassifiseringene er uklart, og definisjonen av slike oppgaver i aktivitetskartleggingen kontra virksomhetsplanene kan dermed være ulik og forklare noe av forskjellene. Like fullt mener vi det er godt belegg for å si at andelen administrative oppgaver og andre støtteoppgaver ved utenriksstasjonene er betydelig høyt.

UD utarbeidet en egen rapport om økt bruk av lokalt ansatte i uteapparatet i 2012. Rapporten legger vekt på å vurdere mulighetene for ytterligere å utvide spekteret av funksjoner som kan tillegges lokalt ansatte, f.eks. ved større grad av lokal rekruttering til stillinger på områder som politisk og økonomisk rapportering, Norgesfremme, omdømme, næringsfremme m.m. I rapporten vises det til at det medgikk 234 årsverk til administrasjon, 369 årsverk til drift, 27 til IKT/arkiv og 28 til regnskap i 2012, totalt 658 årsverk eller 66 prosent. Resten av de totalt 996 årsverkene gikk til kjerneoppgavene konsulært (78 årsverk), utlendingssaker (116), PKI/næringsfremme (52), bistand/forvaltning (78) og politikk/analyse (14). Tallene var hentet fra virksomhetsplanene fra 2012.

Ifølge utenriksstasjonens virksomhetsplaner, ser det dermed ut til at utenriksstasjonen har lyktes i å redusere andelen lokale årsverk som arbeider med administrasjon, fellestjenester og drift med om lag 6 prosent. I absolutte tall ligger imidlertid antallet årsverk i dag noe høyere enn for åtte år siden (ca. 30 årsverk mindre den gang).

I intervjuer med utenriksstasjonene har det kommet fram at det trolig ligger et stort potensial for å redusere antall lokalt ansatte årsverk innen fellestjenester og administrasjon. Dette har også kommet frem gjennom skriftlige innspill i forbindelse med områdegjennomgangen. Som nevnt innledningsvis i rapporten, er bruk av lokalt ansatte en svært kostnadseffektiv måte å utføre oppgaver i utlandet på. Selv om det har skjedd en endring, mener vi det er mye som indikerer at det fortsatt foreligger et stort potensial.

5.5.2 Mulige forbedringstiltak

Regnskap og økonomi er beskrevet i kapittel 3.3.

Forenkling og forbedring av instruksverk og rutiner knyttet til instruksverk

Det er av mange utenriksstasjoner fremhevet at omfanget av administrative rutiner og rutinebeskrivelser er svært omfattende. Dette er også noe vi har sett gjennom vårt arbeid. I all hovedsak mener vi at antallet instruksjoner bør reduseres og at disse bør forenkles betydelig (**tiltak 5.5a**). Flere stasjoner peker på at flere av instruksene er preget av manglende virkelighetsforståelse for arbeidet som foregår ved stasjonene, noe som gjør at instruksene oppleves som lite nyttige og anvendbare i en praktisk hverdag. Flere stasjoner påpeker også at slike instruksjoner som hovedregel bør utarbeides på engelsk, da mange av de administrative oppgavene ivaretas av lokalt ansatte. I dag bruker den enkelte stasjonen en del tid på å oversette disse. Vi har ikke hatt grunnlag for å vurdere omfanget av dette, men summen er trolig høy totalt sett på tvers av alle 101 utenriksstasjoner.

Vi mener også at måten instruksjoner utformes på i form av lange dokumenter bør revurderes. I forlengelse av forenklingen som er foreslått ovenfor, bør man også lage en bedre samlet oversikt over slike instruksjoner, og det bør vurderes om disse enkelt kan tilgjengeliggjøres på intranettsidene. Dette gjør det mulig å gjøre små justeringer underveis, uten å utarbeide og distribuere helt nye instruksverk.

Et tiltak som også har vært foreslått for å øke treffsikkerheten i nye instruksjoner er å pilotere disse på et mindre antall ulike stasjoner. Dette vil sikre at nye retningslinjer treffer bedre når de distribueres til alle utenriksstasjonene.

HR-relaterte oppgaver

Som beskrevet i kapittel 4.3, anslår vi at det er om lag 55-60 personer i UD som arbeider med HR-relaterte oppgaver, nærmere 65-70 hvis man inkluderer språkopplæringen. En samling og tydeligere organisering av HR-funksjonen gjør det mulig å rendyrke HR-kompetanse i denne seksjonen (**tiltak 5.5b**). Profesjonaliseringen av feltet og en effektivisering av arbeidsprosessene vil gi mulighet for en vesentlig reduksjon av antall ansatte på dette feltet.

Lønnsenheten i UD har i dag 10 ansatte og har ansvar for lønnseffektivering, reiseregninger og særavtalene. Selve lønns- og reiseregningssystemet leveres av DFØ. Deloitte gjennomførte en global spørreundersøkelse av lønnsfunksjonen i 2020. Undersøkelsen viste store forskjeller i effektivitet basert på bransje, organisasjonsstørrelse og geografisk plassering. Undersøkelsen viser blant annet at virksomheter i offentlig sektor er blant de som har færrest ansatte i denne funksjonen per organisasjonsstørrelsen (1433 ansatte per lønnsmedarbeider i snitt). Årsaken til dette skyldes trolig at lønnskjøring og andre oppgaver for ansatte i offentlig sektor er forholdsvis enkelt: det er stort sett fastlønn, lite overtid og ingen bonusordninger og i liten grad stor kompleksitet knyttet til tid og fravær.

Tallene fra spørreundersøkelsen indikerer et stort effektiviseringspotensial innen lønnsfunksjonen. Basert på snittet i offentlig sektor burde denne. Her er det også verdt å legge til at DFØ håndterer store deler av oppgavene knyttet til både lønn og reiser. Vi mener derfor at det innen lønnsfunksjonen bør tilstrebtes å redusere antall årsverk med 40-60 prosent fra dagens nivå.

Utenriktjenestens kompetansesenter (UKS) består i dag av to ledere i seksjonen og 14 ansatte. Det er i tillegg åtte ansatte Språkenheten, som har ansvar for språkopplæring. UKS har ansvar for kursutvikling og -gjennomføring, aspirantkurset og andre samlinger. Det faglige innholdet i opplæringen leveres av fagavdelingene eller eksterne. Seksjonen bidrar til den administrative gjennomføringen og utvikling av opplæringsopplegg for ansatte. Dette er det som vanligvis omtales som en «Learning»-funksjon innen HR.

Gjennom den gjennomførte digitaliseringen av kurs under koronapandemien og videre arbeid med dette er det rimelig å anta at gjennomføringen av fysiske kurs vil kunne reduseres betydelig i fremtiden. Her ligger det et redusert behov for reise og overnatting, som anslås i kapittel 7.4. Vi mener i utgangspunktet at denne seksjonen er noe stor sammenlignet med benchmarktall for andre kunnskapsorganisasjoner med samme antall ansatte. Her mener vi også at det ligger et effektiviseringspotensial på om lag 40-60 prosent.

Rekrutteringsenheten i UD har 13 ansatte. Deres arbeidsoppgaver knyttet til eksternt rekruttering og flytteprosessen er beskrevet nærmere i kapittel 6.1. Gjennom forenkling av flytteprosessen mener vi det vil være potensial for å redusere behovet for tidsbruk fra enheten, i tillegg til ledere i organisasjonen. Etablering av bedre kompetansesystem og bedre systemunderstøttelse vil også forenkle arbeidet knyttet til rekruttering og forflytning. Gitt at mesteparten av rekrutteringen av lokalt ansatte gjøres av stasjonene selv, mener vi at det bør ligge et potensial på 30-50 prosent innen dette området.

Vi har ikke gått inn på personalseksjons arbeidsoppgaver, men dette kan eventuelt gjøres i neste fase.

Totalt sett mener vi det ligger et betydelig effektiviseringspotensial innen HR-feltet. I et av Deloittes rammeverk for HR-funksjoner, beskrives HR-modenhet i fire nivå. På det laveste nivået (nivå 1) handler HR om å etterleve pålagte krav. Nivå 2 beskriver bedrifter som leverer et grunnleggende sett av HR-tjenester. Nivå 3 beskriver en strategisk HR-funksjon, mens det øverste nivået beskriver en HR-funksjon hvor HR er en integrert del av hele virksomheten (nivå 4). Jo høyere i nivå en virksomhet er, desto høyere betalt er de ansatte og flere HR-ansatte trenger man. For å kun etterleve krav (nivå 1) anslås det at man trenger én HR-ansatt per 150 ansatte, mot én per 60-65 ansatte på nivå 4. Dagens HR funksjon i utenriktjenesten ligger trolig rundt nivå 2, og vi mener de bør bli mer strategiske (nivå 3). Dagens nivå tilsier en størrelse på 20-25 ansatte, mens det nivået vi mener de bør ligge på tilsier om lag 30-35 ansatte. Dette tilsier et potensial på om lag 50 prosent. Merk at dette potensialet er anslått basert på alle ansatte, selv om det i realiteten er lite arbeid knyttet til de lokalt ansatte (ca. 1200 ansatte) for HR-funksjonen i UD.

Til sammenligning har den svenske utenriktjenestens personalenhet 47 medarbeidere, og den danske om lag 50 (inkl. språkopplæring). Dette indikerer et potensial på om lag 30 prosent.

Vi mener at HR, i likhet med de andre støttefunksjonen, er et området det bør satses på. Det ligger et betydelig potensial for økt arbeidstilfredshet, bedre utnyttelse og utvikling av kompetanse og styring av personalressurser ved å bygge opp en profesjonell strategisk HR-funksjon. Gitt våre betraktninger her, mener vi at dette bør kunne gjennomføres i tillegg til en betydelig forenkling av området. Samlet sett mener vi at antall årsverk knyttet til HR bør kunne reduseres med 30-50 prosent på sikt.

IKT

IKT-seksjonen i UD består i dag av omtrent 45 ansatte som har ansvar for drift og vedlikehold, samt brukerstøtte, knyttet til utenriktjenestens eget IT-system. Drift og vedlikehold av de graderte systemene ivaretas hovedsakelig av FD, hvor UD er kunde i dag. I planen som foreligger rundt etablering av et felles tonivåsystem, vil all drift og vedlikehold gjennomføres av FD, mens DSS vil være ansvarlig for innholdstjenester og brukerstøtte.

Gevinstene knyttet til overføringen er i hovedsak bedre sikkerhet, men det bør også være muligheter for å realisere stordriftsfordeler ved å innføre et slik fellessystem. Dette gjelder spesielt knyttet til drift og vedlikehold, men også for brukerstøtte.

Til tross for at store deler av ansvaret legges over til FD og DSS, vil det fortsatt være behov for å beholde et IKT-miljø i UD som har ansvar for styring, forvaltning, bestillerfunksjon og noe internt systemansvar. Innovasjon og digitaliseringsprosjekter utføres av ASK-seksjonen.

Det er anslått at det totalt sett er knyttet om lag 50 millioner i personalkostnader og ytterligere 120-130 millioner i eksterne kostnader. En stor andel av de eksterne kostnadene er knyttet til utenriktjenestens WAN-løsning (om lag 50 millioner), mens en annen stor del går til kjøp av dagens begrensede løsninger (ca. 15 millioner). UD vil trolig fortsatt være nødt til å betale for WAN-løsningen, mens kostnadene knyttet til dagens begrenset nett vil erstattes av en ny pris.

Siden det er såpass mye som er uklart rundt ny IKT-plattform er det krevende å gi et godt estimat av besparelespotensialet. Basert på vanlige nøkkeltall for sammenslåing av virksomheter hvor man nedlegger to eller flere uavhengige systemer og går over til fellessystemer, er det vanlig å regne om lag 15-30 prosent i stordriftsfordeler. Et argument som taler imot at potensialet skal være i denne størrelsesordenen er at det nye systemet vil gi økt sikkerhet og andre kvalitative gevinster, noe som kan gi en mer kostbar totalløsning. Økt sikkerhet og økt kvalitet er imidlertid også vanlig i slike sammenslåingsprosesser, og i så måte ikke unikt for dette prosjektet. Vi ser få argumenter for at en ny plattform skal kreve like mange ansatte knyttet til drift, innholdstjenester og brukerstøtte som det er i dag med flere ulike, uavhengige systemer. Det legges også opp til at det skal gjennomføres en applikasjonsgjennomgang i IKT-prosjektet. Vanligvis vil man gjennom å redusere antallet applikasjoner og erstatning av eldre programvare («legacy systemer») også kunne realisere kostnadsbesparelser. Prosentintervallet er basert på erfaringer fra både privat og offentlig sektor. Mange private aktører gjennomfører stadig tiltak for å redusere sine kostnader. I dette tilfellet har det skjedd mindre store endringer de siste årene i påvente av et nytt fellesdepartementalt system. Det er derfor rimelig å anta at dagens drift er langt fra så effektiv som den kunne vært.

Med en kostnadsbase på om lag 100 millioner indikerer nøkkeltallene et besparelespotensial på 15-30 millioner (**tiltak 5.5c**). Det er her verdt å merke seg at årsverk knyttet til IKT ute på utenriksstasjon ikke er iberegnet kostnadsbasen. Vi anser derfor anslaget som konservativt. Gevinstberegningene kan detaljeres videre i neste fase av områdegjennomgangen.

Arkiv

I arkivseksjonen i UD er det i dag 31 årsverk. I tillegg er det ifølge UD om lag 10 utsendte og 30 lokalt ansatte som har arkiv som sin hovedoppgave, men som i tillegg ivaretar enkelte andre oppgaver ved en utenriksstasjon. Det er i 2021 startet et arbeid med å modernisere og effektivisere arkivforvaltningen gjennom prosjektet «Ta Norge hjem». Prosjektet, som utføres i samarbeid med Arkivverket, er ment å ta store deler av informasjons- og dokumentforvaltningen ved utenriksstasjonene hjem. Hensikten er å digitalisere eksisterende papirarkiver, og gå over til heldigitale løsninger. Prosjektet er antatt avsluttet i 2025 (**tiltak 5.5d**). Prosjektet vil trolig føre til at behovet for arkivkompetanse ute blir betydelig redusert. Kostnadene knyttet til dette arbeidet i dag er anslått til å være i størrelsesordenen 25-30 millioner, men må detaljeres ytterligere.

En forutsetning for videre effektivisering på dette området er at større deler av saksbehandlingen gjøres på dedikerte systemer. I dag foregår mye av saksbehandling og korrespondanse uformelt på systemer som ikke har noen form for forvaltning. Også på dette feltet må det forventes at UD beholder en del kompetanse, selv om det på sikt ligger et stort effektiviseringspotensial. Vi mener UD bør fortsette å være en pådriver for å få innført et fellesdepartementalt arkivsystem (**tiltak 5.5e**), noe som på sikt kan gi betydelige gevinster for arkivforvaltningen i UD hjemme. Her anslås potensialet å være 20-40 prosent, tilsvarende om lag 7,5-15 millioner. Estimater er usikkert og må detaljeres videre.

Anskaffelser

Seksjon for anskaffelser består i dag av 7 ansatte. Noe anskaffelseskompetanse relatert til bistand bør trolig beholdes enn så lenge UD forvalter en del bistand selv, selv om store deler av rådgivningen knyttet til dette overføres til DSS (**tiltak 5.5f**). Tilskuddsforvaltningen på 03-området bør imidlertid i størst grad benytte kompetanse i Norad. Det anslås et gevinstpotensial på om lag 3-5 millioner.

Gjennomgang av lokalt ansattes oppgaver knyttet til administrasjon og støttefunksjoner

Effektivisering av fellestjenester og andre administrative oppgaver bør etter vårt syn kunne frigjøre mye tid for de som arbeider ved utenriksstasjonene. Det viktigste vil være å redusere utsendtes tidsbruk til dette, da dette vil ha størst effekt på både formåls- og kostnadseffektivitet. Videre mener vi det er nødvendig å gjøre en utvidet og mer grundig vurdering av oppgavene som lokalt ansatte brukes til i dag. Utviklingen i antall lokalt ansatte årsverk knyttet til administrasjon og drift viser at det ikke har vært en særlig

reduksjon de siste åtte årene. Basert på intervjuer med utenriksstasjonene, mener vi at det kan foreligge et betydelig effektiviseringspotensial knyttet til disse om lag 685 lokalt ansatte årsverkene. Anslagsvis koster dette 250 millioner i året.

Med informasjon som vi har hatt tilgang til har det ikke vært grunnlag for å vurdere dette særlig nærmere. Det har derfor ikke vært mulig å anslå et effektiviseringspotensial. Det kan i denne sammenheng også nevnes at vi har mottatt flere konkrete forslag gjennom både skriftlige og muntlige innspill til hvordan lokalt ansatte også kan brukes på mer formåls effektive oppgaver. Begge disse delene kan utredes nærmere i det videre arbeidet.

5.5.3 Oppsummering og anbefaling

Basert på drøftingene ovenfor anbefaler vi å effektivisere administrative støttefunksjoner og øke bruk av administrative fellestjenester (**overordnet tiltak 5.5**), herunder:

- Tiltak 5.5a: Forenkle og modernisere utenriktjenestens instruksverk og rutiner knyttet til utarbeidelse av instruks
- Tiltak 5.5b: Profesjonalisere og forenkle HR-funksjonen
- Tiltak 5.5c: Gå over til fellesdepartementalt IKT-system med tonivåløsning
- Tiltak 5.5d: Fjerne fysiske arkiver ved utenriksstasjonene og gå over til heldigitale arkivløsninger
- Tiltak 5.5e: Innføre fellesdepartementalt arkivsystem
- Tiltak 5.5f: Benytte DSS som rådgivningsmiljø for anskaffelser

Overordnet tiltak	5.5: Effektivisere administrative støttefunksjoner og øke bruk av administrative fellestjenester
Økonomisk baseline	<ul style="list-style-type: none"> • Tiltak 5.5b: I dag 65-70 årsverk, tilsvarende om lag MNOK 65-70. • Tiltak 5.5c: Om lag MNOK 100 • Tiltak 5.5d: ca. 10 utsendte og 30 lokaltansatte, anslagsvis MNOK 25-30 • Tiltak 5.5e: I dag 31 årsverk, tilsvarende om lag MNOK 35. • Tiltak 5.5f: I dag 7 årsverk, tilsvarende om lag MNOK 8.
Hvilket designprinsipp(er) er styrende	-
Forventede økonomiske gevinster	<ul style="list-style-type: none"> • Tiltak 5.5b: Besparelspotensial på sikt på om lag 25-35 årsverk, dvs. om lag MNOK 25-35. • Tiltak 5.5c: Om lag MNOK 15-30 • Tiltak 5.5d: ca. 10 utsendte og 30 lokalt ansatte, anslagsvis MNOK 25-30 • Tiltak 5.5e: Om lag MNOK 7,5-15 • Tiltak 5.5f: Anslagsvis MNOK 3-5 <p>Totalt: MNOK 75-115</p>
Treffsikkerheten i beregning av gevinst	Gevinstberegningene anses som usikre.
Forventet kvalitetsgevinst	<ul style="list-style-type: none"> • Bedre samhandling med øvrige deler av sentralforvaltningen • Økt standardisering
Investerings- eller omstillingskostnader	Ingen vesentlige kostnader for UD. Det er imidlertid knyttet store investeringer til reformløpene i departementsfellesskapet. Dersom årsverk overføres til FD/DSS først, vil gevinstpotensialet tilfalle disse.
Tidsestimat for gevinstuttak	Usikkert
Forutsetninger og avhengigheter	Store avhengigheter til prosjekter i departementsfellesskapet.
Risiko- og konsekvensbeskrivelse	<ul style="list-style-type: none"> • Det ligger en vesentlig risiko i at de fellesdepartementale reformløpene blir ytterligere forsinket og at disse prosessene ikke leder til gevinstrealisering.
Interessenter/berørte aktører	<ul style="list-style-type: none"> • FD, KMD, UD, DSS

6 Personalforvaltning

Dette kapittelet handler om hvordan utenrikstjenesten forvalter, videreutvikler og utnytter den viktigste ressursen i tjenesten, nemlig medarbeiderne. Hovedutfordringen er slik vi ser det at dagens rotasjonsordning ikke i stor nok grad sikrer kontinuitet i saksfeltene medarbeiderne i utenrikstjenesten arbeider med, bygger videre på regionkompetansen diplomater tilegner seg eller utnytter den kontekstforståelsen som bygges opp. Basert på dette utfordringsbildet vil vi foreslå en justering av rotasjonsmodellen og innføring av mer strategisk kompetansestyring for bedre bruk av medarbeidernes kompetanse. Tiltaket har flere underliggende tiltak som det redegjøres for i teksten under og i oppsummeringen i kapittel 6.1.3. Tiltak 6.2 om å justere innretningen på aspirantordningen og innføre en mer fleksibel opplæringsmodell bedre tilpasset fremtidens arbeidstagerer henger også tett sammen med dette.

Den andre delen av kapittelet tar opp spørsmålet om hvordan den samlede kompetansen i sentralforvaltningen best kan utnyttes til å fremme og ivareta norske interesser internasjonalt. Globalisering, europeisk integrasjon og den internasjonale utviklingen har bidratt til at skillet mellom innenriks- og utenrikspolitikk i noen grad viskes ut. Som dokumentert i kartleggingsrapporten berøres de fleste fagfelt nå av internasjonale prosesser og internasjonalt samarbeid. Det er ingen grunn til å tro at utviklingen i retning av mer internasjonalisering skal avta, og for å utnytte fagmiljøene på best mulig måte og unngå å bygge opp dupliserende kompetanse blir det nødvendig å finne et bedre system for ressursprioritering og utnyttelse av kompetanse på tvers av hele sentralforvaltningen. Til nå har økende internasjonalisering delvis vært møtt ved at UD gradvis har utvidet antallet saksfelter de involverer seg i og delvis ved en stadig økning i antall spesialutsendinger fra ulike fagmyndigheter. Innenfor de budsjettmessige rammene som finnes kan ikke denne utviklingen fortsette. De økte kravene til fagkunnskap og spesialkompetanse gjør at det blir nødvendig å finne et system der utenrikstjenesten bedre kan nyttiggjøre kompetansen som finnes i andre fagdepartementer, og der fagdepartementene bedre kan dra nytte av UD-ansattes kompetanse på internasjonale forhold og prosesser. Arbeidet innebærer også å vurdere hvordan spesialutsendingene bedre kan brukes for å understøtte den enkelte utenriksstasjonens samlede målsetning.

Kapittelet beskriver følgende overordnede tiltak:

- **Tiltak 6.1:** Justere rotasjonsmodellen og innføre mer strategisk kompetansestyring
- **Tiltak 6.2:** Justere innretningen på aspirantordningen og innføre en mer fleksibel opplæringsmodell
- **Tiltak 6.3:** Bedre utnyttelse av kompetansen i hele sentralforvaltningen

Slik vi ser det vil summen av de detaljerte tiltakene under disse tre overordnede tiltakene gi store kvalitetsgevinster og legge til rette for en mer effektiv oppgaveløsning i utenrikstjenesten. Tiltakene vil gi kvalitetsmessige gevinster i form av redusert effektivitetstap ved rotasjon, kvalitativt bedre arbeid, lavere spesialistlekkasje og større kontinuitet i fremme av norske interesser. Med unntak av tiltakene knyttet til spesialutsendinger er de direkte økonomiske effektene begrenset, men grepene vil legge til rette for at medarbeiderne i utenrikstjenesten raskere blir produktive i nye stillinger og kan på sikt gi et redusert behov for bemanning i Personalseksjonen.

6.1 Justere rotasjonsmodellen og innføre mer strategisk kompetansestyring

Et sentralt kjennetegn ved alle lands utenrikstjenester er at medarbeiderne roterer mellom stillinger ute og hjemme. I den norske utenrikstjenesten skal det årlig besettes mellom 350 og 400 stillinger i UD og ved utenriksstasjonene. Rotasjonssystemet skal sikre at tjenesten er best mulig bemannet, og at medarbeiderne kan videreutvikle sin kompetanse innenfor ulike ferdigheter, fagfelt og geografiske områder. Flytteplanprosessene skjer to ganger i året; flytteplan ut og flytteplan hjem. Ved begge flytteplanprosessene lyses alle ledige stillinger ut internt i UD og det er åpent for alle medarbeidere å søke de ledige stillingene.

6.1.1 Hovedutfordringer med dagens modell

Rotasjonsordningen har positive effekter i form av at medarbeiderne bygger den «generalistkompetansen» som skal til for å bemanne mindre utenriksstasjoner der de utsendte må dekke en stor bredde av saksfelt. Det finnes ingen klar definisjon på hva som ligger i generalistkompetanse, men i intervjuer med medarbeidere i UD og ved utenriksstasjonene pekes det ofte på at det handler om kompetanse til å tilrettelegge for prosesser, bygge nettverk, effektivt kommunisere et budskap og ha forståelse for internasjonale

prosesser.³⁵ I tillegg inkluderer generalistkompetansen en grunnleggende kjennskap til norske posisjoner og saksfelt som er viktige for Norge. Diplomater med en generalistprofil kan slik arbeide og delta i internasjonale sammenhenger innen et bredt spekter av fagområder.

Samtidig som denne generalistkompetansen er viktig stiller den internasjonale utviklingen stadig høyere krav til fagkunnskap, kontekstforståelse, land- og regionkompetanse, språkkompetanse og langsiktig innsats for å lykkes. Slik vi ser det ivaretar ikke rotasjonsordningen disse hensynene på en god nok måte.

Dagens system med stillingsbytter og hyppig endring i hvilket fagområde medarbeiderne arbeider innenfor fungerer relativt godt i dag fordi utenriktjenesten har svært kompetente medarbeidere. UD rangeres jevnt over høyt på listene over de mest attraktive arbeidsgiverne i Norge og tiltrekker seg derfor svært dyktige ansatte. Høyt kompetente medarbeidere med stor motivasjon og vilje til å legge ned en ekstra innsats i jobben gjør at utenriktjenesten i dag klarer å levere godt på de viktigste parameterne til tross for svakhetene som ligger i tankegangen om at "alle skal kunne gjøre alt". Med høyere konkurranse fra andre arbeidsgivere, større krav til spesialisering i samfunnet generelt og økt behov for langsiktighet i norsk innsats er vi imidlertid redd for at det vil bli krevende for utenriktjenesten å levere med samme høye kvalitet i tiårene fremover

Rotasjonsordningen medfører naturlig nok at medarbeiderne i utenriktjenesten bytter stilling relativt ofte. Uttrekk fra personalsystemet viser at andelen ansatte i UD som hadde sittet mindre enn to år i nåværende stilling ligger mellom 40-50 prosent. I 2017 og 2019 lå tallet på henholdsvis 41 prosent og 43 prosent, mens det per januar 2021 var 54 prosent av de ansatte i departementet som hadde sittet i nåværende stilling i mindre enn to år. Tallet for Serviceavdelingen er her noe lavere enn tilsvarende tall i fagavdelingene og KR-avdelingen. Dersom utvalget avgrenses til lederstillinger i UD (enhets-, seksjons- eller avdelingsledere) er andelen noe høyere. Henholdsvis 43 prosent (2017), 48 prosent (2019) og 55 prosent (2021) av lederne i UD har mindre enn to års fartstid i nåværende lederstilling. Tallet for 2021 er trolig ekstra høyt, både for medarbeidere og ledere, grunnet gjennomførte omorganiseringer som har medført at flere enn vanlig byttet stilling.

På ledernivå er det klare forskjeller i hyppigheten i stillingsbyttene mellom avdelingene i UD. Andelen ekspedisjonssjefer, avdelingsdirektører og enhetsledere som har sittet i nåværende stilling i mindre enn to år fordeler seg som følger på fagavdelingene og de to støtteavdelingene:

- Fagavdelingene: 40-50 % av lederne har sittet i stillingen i mindre enn to år
- SA-avdelingen: 35-50 % av lederne har sittet i stillingen mindre enn to år
- KR-avdelingen³⁶: 64 % av lederne har sittet i stillingen mindre enn to år

Spennet i prosent illustrerer tallet målt på tre ulike tidspunkter, i 2017, 2019 og 2021, der det laveste tallet viser til den laveste andelen i perioden, mens det høyeste tallet viser til den høyeste andelen. Tallene er korrigert for organisasjonsendringer som følge av Reform 2019 slik at det ikke skal slå ut på tallene.

Mange medarbeidere roterer i hovedsak innenfor de samme tematiske oppgavene. UD viser i skriftlige innspill til at dette bidrar til at kompetansen beholdes, bevares og videreutvikles, selv om funksjonene skifter. Dette er riktig for mange medarbeidere, men etter vår oppfatning er den hyppige rotasjonen likevel en betydelig utfordring for kontinuiteten i utenriktjenestens arbeid. De hyppige stillingsskiftene medfører stor risiko for manglende langsiktighet i arbeidet ved at medarbeiderne og ledere bytter til nye stillinger etter noen få år, og at den enkelte således har få incentiver til å sette i gang mer langsiktige forbedrings- eller oppfølgingsprosesser som gir resultater i et lengre tidsperspektiv. Særlig kan dette være uheldig i lederfunksjoner som har ansvar for organisasjonsutvikling, kompetanseutviklingssystemer og personalforvaltning. I møter med og innspill fra andre fagdepartementer pekes det på at dette er en utfordring på enkelte mer faglige saksfelt også. Et departement peker i sine skriftlige tilbakemeldinger på at stadige utskiftninger i UD og ved utenriksstasjonene er en vesentlig utfordring for kontinuitet og effektivitet i samarbeidet departementene imellom.

³⁵ Det britiske utenriksdepartementet har forsøkt å oppsummere dette i et kompetanserammeverk, FCO Competence Framework. Rammeverket består av tolv kompetanseområder gruppert i fire klynger: International Cluster, Strategic Cluster, People Cluster og Performance Cluster. Særlig den klyngen som går på internasjonal kompetanse peker på en rekke ferdigheter utsendte medarbeidere bør besitte for å være effektive i jobben sin. Ferdighetene er til sammen ment å gi medarbeiderne kompetanse på områdene «Engaging Internationally» og «Demonstrating Resilience».

³⁶ For KR-avdelingen har det ikke vært mulig å få ut tall fra 2017 eller 2019. Det eneste datapunktet er derfor i januar 2021. Tallet er korrigert for organisasjonsendringer som følge av Reform 2019 slik at det ikke skal slå ut i beregningene.

Hyppig rotasjon til stillinger på nye fagfelt medfører at det for den enkelte tar lang tid å bli fullt effektiv i ny stilling. Det er vanskelig å anslå et konkret effektivitetstap som følge av dette, i intervjuer med medarbeidere i utenrikstjenesten pekes det på at det tar alt fra fire måneder til to år før medarbeiderne opplever at de er fullt effektive i en ny stilling. Dersom det legges til grunn at rundt halvparten av medarbeiderne roterer inn på områder der de ikke har spesialisert fagkompetanse, at det da tar fra fire til 12 måneder å bli fullt effektiv i en ny stilling og en jevn læringskurve i perioden anslår vi at man går glipp av mellom 30-100 årsverk årlig.

$$\text{Anslag effektivitetstap} = 175\text{-}200 \text{ stillinger} * 4\text{-}12 \text{ mnd. læringskurve} * 50\% \text{ effektivitet} = \text{ca. } 30\text{-}100 \text{ årsverk}$$

Regionalkompetanse, kontekstforståelse og språkkunnskaper er tre av områdene som i løpet av datainnsamlingen tydeligst er trukket frem som UD-ansattes viktigste kompetansefortrinn. Både regionalkompetanse og kontekstforståelse tar tid å utvikle. I de tilfeller medarbeiderne roterer mellom de samme tematiske eller regionale oppgavene er ikke dette noe problem, men siden dette trekkes frem som så viktig for å kunne gjøre en god jobb mener vi det er et sentralt poeng å sikre større sammenheng mellom innplassering hjemme og ute, både ut fra hensynet til formåls effektivitet og kostnadseffektivitet.

Utenrikstjenestens særskilte fortrinn er uteapparatet. UD har i en rekke sammenhenger pekt på at det er ønskelig å øke tiden medarbeiderne i utenrikstjenesten tilbringer ute sammenlignet med hjemme i UD og at det er viktig å tilrettelegge for at medarbeiderne kan tilbringe en større andel av arbeidstiden i tjenesten ved en utenriksstasjon. Intervjuer med Personalseksjonen indikerer likevel at det over tid er blitt mer krevende å bemanne stasjoner ute. I en spørreundersøkelse til medlemmene av Norsk Tjenestemannslag i UD trekkes partners arbeidssituasjon, eldre familiemedlemmer som krever nærhet, belastningen ved å være ute over tid og at den økonomiske pakken ikke veier opp for blant annet bortfallet av partners inntekt frem som viktige hindringer for å søke utetjeneste.

Det foreligger ikke gode data på medarbeidernes andel av tjenestetid ute ved en stasjon og hjemme i UD, men ved hjelp av manuelle uttrekk har vi kartlagt hvordan dette fordeler seg for 50 utvalgte ansatte med lang fartstid i utenrikstjenesten. Uttrekket er gjort for tre ansattkategorier; ekspedisjonssjefer og administrativ toppledelse, avdelingsdirektører og ambassadører.

Stillingsnivå	Antall ansatte i utvalget	Gjennomsnittlig antall år tilsatt i UD	Andel tjenestetid hjemme	Andel tjenestetid ute
Ekspedisjonssjefer og øvrig adm.ledelse i UD	12	29 år	56 %	44 %
Avdelingsdirektører (seksjonsledere)	26	21 år	63 %	37 %
Ambassadører	12	30 år	56 %	44 %
Totalt i utvalget	50	25 år	59 %	41 %

Tabell 4 Andelen tjenestetid tilbrakt ved en utenriksstasjon og hjemme i Utenriksdepartementet for et utvalg ansatte i utenrikstjenesten, fordelt på tre stillingsnivåer. Tjenestetid i permisjon er holdt utenfor beregningene.

Som tabell 4 viser har de 50 utvalgte medarbeiderne gjennomsnittlig tilbrakt 59 prosent av sin tjenestetid i UD i Oslo, mens 41 prosent av arbeidstiden er tilbrakt ved en utenriksstasjon. Avdelingsdirektører har gjennomsnittlig en noe lavere andel utetid enn ekspedisjonssjefer og ambassadører.

På samme måte som i fagavdelingene i UD, krever også de administrative støttefunksjonene i departementet høyt kompetent personell med ekspertise innen administrasjon og støttetjenester for at jobben skal kunne utføres effektivt. Fagfelt som HR, personalforvaltning, kompetanseutvikling, organisasjonsutvikling, økonomiforvaltning og eiendomsforvaltning er egne fagområder som i andre organisasjoner bemannes med ledere og medarbeidere med spesialistkompetanse innen det enkelte fagfelt. I utenrikstjenesten er det et ønske om at kandidater til disse stillingene skal ha uteerfaring, og en del av disse funksjonene ivaretas derfor av diplomater, særlig på ledernivå.

Det felles interne stillingsmarkedet i utenrikstjenesten gir også en annen utfordring for forvaltning og utnyttelse av kompetanse på systemnivå. Dagens ordning medfører at alle ansatte i utenrikstjenesten kan søke på ledige stillinger ved flytteplan ut, uavhengig av nåværende stilling og avdelingstilhørighet. Det gir risiko for spesialistlekkasje ved at spesialister som er tilsatt for å fylle spesielle roller i en seksjon kan søke seg ut til en utenriksstasjon og «forsvinne» videre i systemet. Ved hjemrotering til UD vil vedkommende fritt kunne søke på alle stillinger i flytteplan hjem, på samme måte som alle andre ansatte i UD, og dermed potensielt kunne innplasseres i en helt annen avdeling enn den vedkommende opprinnelig ble ansatt i. Denne utfordringen er kanskje aller tydeligst i de administrative støttefunksjonene, men er også relevant i Rettsavdelingen og i andre mer spesialiserte fagseksjoner. Innspill fra avdelingene viser konkret at dette har vært og er en relevant problemstilling innen blant annet anskaffelser, IKT, sikkerhet og juridiske miljøer.

Endelig er flytteplanprosessen svært tidkrevende og det brukes mye tid på tilsetninger hjemme og ute, både i Personalseksjonen og blant ledere og medarbeidere som deltar i prosessene. I Personalseksjonen er både Rekrutteringsenheten med 11 årsverk og Personalenheten med 16 årsverk involvert i rekruttering, bemanning, personalpolitikk, stillingsadministrasjon for UD-ansatte og spesialutsendinger. Aktuell linjeleder er også tett involvert i hele rekrutteringsprosessen i egen enhet, herunder deltagelse på intervjuer med aktuelle kandidater.

6.1.2 Mulige forbedringstiltak

Utgangspunktet for tilnærmingen er å sikre større kontinuitet i saksfeltaene medarbeiderne i utenrikstjenesten arbeider med, bygge videre på regionkompetansen diplomater tilegner seg og bedre utnytte den kontekstforståelsen som bygges opp. Slik vi ser det vil det gi store kvalitetsgevinster og legge til rette for en mer effektiv oppgaveløsning i utenrikstjenesten.

Det personalpolitiske feltet er strengt regulert i en rekke lover, instruks og avtaleverk. Personalpolitikken i utenrikstjenesten utøves innenfor rammen av hovedavtalen i staten, arbeidsmiljøloven, statsansatteloven, lov om utenrikstjenesten, forvaltningsloven, instruks for utenrikstjenesten, personalreglement for utenrikstjenesten, supplerende reglement for personalforvaltningen i utenrikstjenesten, etiske retningslinjer og etikkplakaten og Statens Personalhåndbok. I tillegg skal personalpolitikken i utenrikstjenesten legge til grunn bestemmelser i Personalpolitisk dokument som utarbeides av arbeidsgiver og er drøftet med ATO-ene [27]. Noen av forbedringstiltakene som foreslås her vil gå på tvers av dagens praksis og de bestemmelsene personalpolitikken i utenrikstjenesten i dag utøves innenfor. Vi har ikke foreløpig ikke hatt mulighet til å utrede hvilke konkrete endringer som vil være nødvendig i lov, forskrift, instruks eller annet regelverk, men i tråd med mandatet for områdegjennomgangen har vi ikke begrenset hovedinnretning i forslagene til dagens rammer. Hvilke eventuelle endringer som er nødvendig og konsekvensene av disse må utredes nærmere og konkretiseres når hovedinnretningen i forbedringstiltakene besluttet.

Øke incentivene til utetjeneste gjennom en aktiv personalpolitikk som i større grad belønner medarbeidere som arbeider ute

Ettersom rotasjon mellom ute og hjemme er et så sentralt trekk ved utenrikstjenesten bør alle medarbeidere i relevante avdelinger være forberedt på å måtte tjenestegjøre ute. UD har en lovfestet rett til å beordre flyttepliktige utenrikstjenestemenn til tjenestegjøring når og hvor departementet måtte ønske det. Selv om dette kan være uheldig ut fra motivasjon hos den enkelte er dette et virkemiddel som kan vurderes å brukes mer aktivt gitt at ansatte i utenrikstjenesten må forvente jevnlig utetjeneste. Den utbredte holdningen om at en karriere i utenrikstjenesten skal være et helt yrkesliv kan være krevende å kombinere med den enkelte medarbeiders behov for lengre tids opphold hjemme i Norge i perioder og departementets behov for å bemanne hundrevis av stillinger ute med egne medarbeidere. Vi ser at tanken om en livslang karriere i utenrikstjenesten utfordres i andre land der det er mer vanlig å søke seg ut av utenrikstjenesten i perioder det passer dårlig med langvarige utenlandsopphold, for så å kunne søke seg tilbake til utenrikstjenesten med erfaring fra andre offentlige virksomheter eller privat sektor.³⁷

Det viktigste grepet vil likevel være å legge til rette for at det blir mer attraktivt å tjenestegjøre ved en utenriksstasjon. Dette kan gjøres både ved å øke incentivene for å være ute og legge til rette for bedre støtte rundt den utsendte. Det er som hovedregel normert tjenestetid for alle utsendte medarbeidere. Tjenestetiden for stasjonssjefer, ministerråder og ambassaderåder er på fire år, mens øvrig personell har en normert tjenestetid på tre år. Vi mener det kan vurderes følgende grep (**tiltak 6.1a**) for å bidra til økt utetid for medarbeidere i utenrikstjenesten:

- Gi incentiver for å **forlenge lengden** på oppholdet ute med ett år før videre rotering (3+1 eller 4+1 år). I dag gjøres dette gjennom søknad via stasjonssjef til KR-avdelingen. Det er viktig at de som leverer godt i stillinger ute oppfordres til å forlenge lengden på oppholdet. Det kan skje gjennom økonomiske virkemidler, for eksempel ulempetillegg eller erfaringstillegg for de som velger å bli lengre enn normert ved en stasjon. Forlengelse bør være frivillig, men gitt de store kostnadene ved stillingsskifter vil en økonomisk kompensasjon være kostnadseffektivt for utenrikstjenesten.
- Oppfordre til **to påfølgende opphold ved samme utenriksstasjon**, gjerne med opprykk i stillingsnivå på samme stasjon.³⁸ Dette vil ha en rekke positive effekter i form av kontinuitet, styrket nettverk, redusert effektivitetstap ved stillingsskifte, løpende opplæring til nytt stillingsnivå og et ekstra incentiv for å levere godt i første stillingsperiode. På samme måte som ved forlenget lengde på opphold bør et slikt valgt kunne understøttes med økonomiske virkemidler.
- Øke incentivene for **rotasjon direkte fra en utenriksstasjon til en annen**. Dette er fullt mulig i dag, men gitt de positive effektene det har ved mindre kompleksitet i flytteplanprosessen og muligheten til å videreutvikle kompetanse bør medarbeiderne i større grad oppfordres til dette gjennom en aktiv medarbeiderpolitikk og økonomisk kompensasjon. Her er det mulig å hente

³⁷ Basert med på samtaler med internasjonale ekspertressurser som inngår i prosjektteamet fra Deloitte og NFI. Det vises særlig til erfaringer fra Danmark, Nederland, Storbritannia og USA.

³⁸ Gjeldende føringer er at sammenhengende tjenestetid på samme utenriksstasjon ikke bør overstige seks år ved stillingsskifte. Det bør kunne utvides til åtte år.

inspirasjon fra Forsvaret har gir erfaringstillegg på noen tusen kroner for akkumulert tjeneste i utlandet. Tilsvarende er det mulig å gi et mindre tillegg i månedslønn ved rotasjon direkte til en annen utenriksstasjon.

- Sette **andel av total tjenestetid ved en utenriksstasjon som et vurderingskriterium** ved stillings- og lønnsvurdering. Datainnsamlingen har indikert at det eksisterer en klar oppfatning i organisasjonen om at tid i UD hjemme er mer karrierefremmende enn tjeneste ute ved en utenriksstasjon. Dette er vanskelig å etterprøve med data, men bare det at det eksisterer en slik oppfatning er uheldig for målet om å øke utetiden til medarbeiderne. En formalisering av at utetid skal telle positivt i rekrutteringsvurderinger vil i alle tilfeller kunne sikre at utetjeneste vurderes høyere.

Etablere bedre støtte rundt utsendte medarbeidere f.eks. gjennom en familiekoordinator i UD

Lengre perioder i utlandet kan være krevende, både for den enkelte og for den utsendtes familie. I Personalpolitisk dokument er det satt som et mål at utenriktjenesten skal ha en god familiepolitikk skal bidra til at medarbeidere kan kombinere familieliv med en karriere i utenriktjenesten. Det er listet en rekke prioriteringer som UD vil arbeide med fremover for å styrke familiepolitikken. I tillegg de de prioriteringene som beskrives i dokumentet mener vi det vil være viktig å tilby en mer tilgjengelig støtte til praktiske og løpende utfordringer for den utsendte og dennes familie.

I flere av stasjonsbesøkene ble det løftet frem at støtten til praktiske problemstillinger er alt for svak fra departementet, enten det er snakk om diplomatstatus for partner (særlig i homofile parforhold i enkelte land), skolegang for barn, helserettigheter, skattespørsmål osv. Det resulterer i at utsendte bruker mye tid på å løse slike praktiske problemer samtidig som de er i en krevende situasjon i en ny stilling. Manglende støtte hjemmefra er også en kilde til mye frustrasjon, særlig på stasjoner med krevende samfunnsforhold. En del av disse problemstillingene har berøringspunkter til andre offentlige virksomheter, men UD bør likevel ta et tydeligere ansvar for å løse utfordringene som oppstår for egne medarbeidere på utenriksstasjonene. Det gjelder også for mer generelle problemstillinger knyttet til situasjonen for medfølgende partner. Mulige løsninger som kan utforskes er her stillingsvern for medfølgende partnere som arbeider i staten (for eksempel for leger i statlige helsetiltak som drar ut med sin partner), medfølgers rett til ledighetstrygd når man kommer hjem og lignende tiltak.

Et konkret forslag er å opprette en familiekoordinator i UD som har det operative ansvaret for å bistå utsendte og deres familier (**tiltak 6.1b**). Familiekoordinatoren bør være et lett tilgjengelig kontaktpunkt for utsendte medarbeidere og ha myndighet til å håndtere sakene på vegne av UD.

Avgrense det felles interne stillingsmarkedet til fagavdelingene

Gjennom aspirantordningen får aspirantene i dag bred erfaring fra flere avdelinger i UD, to treårige opphold på stasjoner med ulike kjennetegn og opplæring i politiske/diplomatiske, utviklingspolitiske, konsulære og administrative funksjoner. De første åtte årene i tjenesten skal dermed gi aspirantene en generell profil og grunnleggende erfaringer fra et bredt sett av saksområder. Også for administrative medarbeidere rekruttert ved gruppeopptak vektlegges utvikling av breddeerfaring, først i departementet og deretter ved tjenestegjøring ved to etterfølgende utenriksstasjoner.

I intervjuer med medarbeidere i utenriktjenesten, skriftlige innspill og spørreundersøkelsen er det blitt tydelig at regional kompetanse og faglig kontekstforståelse er de viktigste kompetansefortrinnsene til medarbeidere på det utenriksfaglige og utviklingspolitiske området. I tillegg kommer generalistkompetansen som kjennetegner den tradisjonelle diplomatprofilen. Dagens system der alle ansatte i UD inngår i et felles internt arbeidsmarked understøtter ikke prinsippet om rett kompetanse på rett sted til rett tid, og er etter vår oppfatning en hovedårsak til at det er vanskelig å forvalte den kompetansen medarbeiderne bygger opp på en god nok måte. Oppbygd fagkompetanse, regionkompetanse og kontekstforståelse risikerer å forsvinne ved at medarbeiderne innplasseres i en stilling med liten overføringsverdi fra tidligere stillinger. Vi mener derfor at det felles interne stillingsmarkedet bør avgrenses til fagavdelingene i UD ved at medarbeidere tilsatt i en fagavdeling kan søke seg ut og hjem igjen til egen avdeling eller en annen fagavdeling (**tiltak 6.1c**). Medarbeidere som har vært tilsatt i en av støtteavdelingene bør derfor som hovedregel ikke kunne søke seg tilbake til en fagavdeling ved retur til departementet etter opphold ved en utenriksstasjon.

Spesialiserte funksjoner holdes utenfor det felles interne stillingsmarkedet

På samme måte som diplomati er et fag som krever høy kompetanse for å kunne fremme norske interesser på en effektiv måte, er administrative støttefunksjoner også egne fagområder som krever spesialistkompetanse for å utføre oppgavene på en effektiv måte. Slik vi ser det er det viktig at støttefunksjonene til utenriktjenesten bemannes av medarbeidere med riktig fagkompetanse og motivasjon for å arbeide med utvikling av disse tjenestene. Diplomater med politisk/diplomatisk fagprofil er neppe best egnet til å utføre de administrative støttefunksjonene, og bør som hovedregel ikke roteres inn i en administrativ enhet. Det gjelder både på leder- og medarbeidernivå.

Administrative funksjoner bør i stedet rendyrkes for admiranter og personell med relevant kompetanse innen de enkelte støttefunksjonene. Det vil sikre større langsiktighet og mulighet for økt kvalitet i tjenestene. Det vil også i større grad kunne åpne karrieremulighetene for medarbeidere med administrativ fagbakgrunn og et ønske om ledererfaring, ved at lederstillingene i disse enhetene besettes av medarbeiderne med fagkompetanse. Det vil igjen kunne virke motiverende for administrativt fagpersonell og øke statusen på disse funksjonene. Det vises her til beskrivelser i kapittel 4.3 der det anbefales at alt HR-ansvar samles til en seksjon og der leder av denne seksjonen får et strategisk HR-ansvar for utenrikstjenesten.

Administrative støttefunksjoner, konsulærfeltet og utlendingsfeltet bør altså holdes utenfor det felles interne stillingsmarkedet, men i stedet ha et internt arbeidsmarked innen sine fagfunksjoner (en «snever» rotasjonsordning). Medarbeidere tilsatt i disse avdelingene kan søke på stillinger ute på sitt respektive fagfelt og returnerer til egen avdeling etter opphold på en utenriksstasjon (**tiltak 6.1d**). Her kan det også vurderes om Rettsavdelingen bør holdes utenfor den generelle rotasjonsordningen for fagavdelingene, med unntak av et fåtall stasjoner hvor kompetansen er direkte relevant, slik at risikoen for spesialistlekkasje fra Rettsavdelingen reduseres.

En rendyrking av administrative støttefunksjoner vil medføre at de relevante seksjonene i dagens KR- og SA-avdeling i utgangspunktet holdes utenfor den generelle rotasjonsordningen. Når det gjelder rene administrative stillinger ved utenriksstasjonene bør disse besettes av medarbeidere fra den relevante administrative seksjonen i de tilfeller hvor det er nødvendig med utsendte medarbeidere. I tråd med beskrivelsen ovenfor bør det sikres at vedkommende roteres tilbake til samme seksjon i etterkant av uteoppholdet for å sikre videre utnyttelse av kompetanse og hindre spesialistlekkasje.

Seksjon for konsulære saker og seksjon for utlendingsfeltet ligger også i Serviceavdelingen. Både det konsulære feltet og utlendingsfeltet har i dag et betydelig antall utsendte medarbeidere. I tråd med beskrivelsen ovenfor bør her rotasjonen innrettes slik at de som arbeider med konsulære saker i seksjonen hjemme også gjør dette ute og motsatt. Tilsvarende vil gjelde for utlendingsfeltet der utsendte som er fast ansatt i UD bør arbeide i Seksjon for utlendingsfeltet hjemme. Etter vår forståelse er det i stor grad slik det foregår i dag, både på utlendingsfeltet og konsulærfeltet, og det vil derfor i liten grad være behov for tilpasninger. Det kan her legges til at møter med fagmiljøene hjemme og ansatte på disse områdene ute gir et tydelig bilde av at noe av det som bidrar til god og effektiv oppgaveutførelse på konsulærfeltet og utlendingsfeltet nettopp er at det er tett sammenheng mellom plassering ute og hjemme. På utlendingsfeltet skjer det ved at medarbeiderne ute dels rekrutteres fra Seksjon for utlendingsfeltet og dels spesialisert personell fra UDI, UNE eller politiet, og på konsulærfeltet ved at mange av de utsendte har sin bakgrunn fra Seksjon for konsulære saker, inkludert UD's operative senter. Det gir stor forståelse for henholdsvis ute- og hjemmesidens arbeidshverdag og bidrar til et godt samarbeid mellom funksjoner ute og hjemme.

På mange av utenriksstasjonene fyller en og samme utsending flere funksjoner. Det kan for eksempel være en utsendt medarbeider som både har ansvar på det administrative og det konsulære feltet. Konsulære saker og/eller saker av administrativ karakter kan også være definert som deler av ansvarsområdet til utsendte som har en stilling av utenriksfaglig/diplomatisk art. Stillingene ute vil likevel ha et hovedformål og som hovedregel en spissing mot en av hovedkategoriene. Gitt aspirantopplæringens generelle utdanningsprofil der aspirantene får kjennskap til alle deler av utenrikstjenesten (og dels admiranter ved gruppeopptak) bør det derfor i praksis være relativt uproblematisk å få dette til å fungere.

En risiko ved å rendyrke støttefunksjonene mot medarbeidere med faglig administrativ bakgrunn er at støttefunksjonenes kjennskap til kjerneoppgavene vil reduseres, noe som igjen kan føre til at støtten ikke godt nok tilpasses arbeidshverdagen i fagavdelinger og ved utenriksstasjoner. Ved å legge til rette for økt bruk av prosjektbaserte arbeidsformer der utenriksstasjoner involveres aktivt i utvikling av systemer, pilotering av retningslinjer m.m. tror vi imidlertid at denne risikoen er lav. I forlengelsen av dette bør det også nevnes at datainnsamlingen i fase 1b tyder på at mange ved utenriksstasjonene allerede opplever at støttefunksjonene ikke fullt ut forstår virkeligheten ute ved stasjonene. I intervjuer og skriftlig tilbakemeldinger fra utenriksstasjoner pekes det på at instruksjoner og retningslinjer ikke treffer hverdagen til dem ute og at det oppleves frustrerende. Et konkret innspill fra en utenriksstasjon er at rutineskriv, retningslinjer og instruksjoner som går fra UD hjemme til alle eller et større antall utenriksstasjoner bør piloteres ved å sendes til en-to stasjoner i forkant av utsendelse til alle. Slik vil man avdekke uklare formuleringer eller bestillinger som ikke er relevante før dette sendes bredt ut, og skaper merarbeid ved alle utenriksstasjoner. Slik vi ser det vil et rendyrket fagansvar for det administrative, kombinert med prosjektbasert involvering av utenriksstasjoner og fagavdelinger, både kunne profesjonalisere de administrative støttefunksjonene og sikre at de oppleves som mer relevante i resten av organisasjonen.

Konkret utforming av en slik ordning må som beskrevet ovenfor detaljeres nærmere i neste fase og i samarbeid med Personalseksjonen og ATO-er, men vi mener at prinsippene bak dette vil være riktig vei å gå for utenrikstjenesten. Det vil være et poeng å legge seg nærmere de prinsippene som brukes ellers i staten i stillinger som har et element av rotasjon mellom ulike tjenestesteder. Det kan være i Forsvaret der tjenestegjørende i internasjonale operasjoner eller i andre stillinger internasjonalt som

hovedregel returnerer til egen avdeling etter opphold ute. De samme prinsippene gjør seg også gjeldende for spesialutsendinger som returnerer til egen fagavdeling etter et opphold ute eller ansatte i Norad som besetter stillinger ute med krav til bistandsfaglig kompetanse før de returnerer til sin gamle stilling i Norad, selv om dette naturligvis ikke er av samme omfang som i utenrikstjenesten. Det må også avgjøres om dette bør innføres gjennom en regelendring som formelt avskaffer det felles interne arbeidsmarkedet eller dersom det ikke er mulig å få til juridisk, heller bør innføres mer «uformelt» gjennom endringer i interne retningslinjer (f.eks. Personalpolitisk dokument) som fastsetter hva som skal vektlegges ved flytteplan hjem. Det kunne her vært lagt inn en bestemmelse om at en medarbeider som klar hovedregel skal rotere hjem til en enhet i UD som arbeider med det arbeidsområdet som medarbeideren sist arbeidet med i UD, litt på samme måte som den veiledende regelen som i dag sier at ansatte som hovedregel bør sitte i en stilling i UD minimum to år før tiltredelse i ny intern stilling på samme nivå. Aktuelle hovedkategorier av arbeidsområder ville her kunne være utenriksfaglig/utviklingspolitisk, konsulært, administrativt, utlendingsfeltet eller juridisk.

Styrke sammenhengen mellom innplassering ute og hjemme for bedre å utnytte fag- og regionkompetansen

Den norske utenrikstjenesten er relativt liten i internasjonal sammenheng, særlig sammenlignet med større europeiske land og USA. I de større landene er det vanlig at medarbeiderne kan velge mellom tydelige definerte karrierespor som skal sikre en sammenheng i temaer og regioner den enkelte arbeider med gjennom karrieren. Dette er vanskeligere å få til i Norge, men vi mener likevel det er et potensial for å styrke sammenhengen i et karriereløp og sikre at medarbeiderne i større grad utnytter kompetansen fra tidligere stillinger over i nye stillinger. Med den store spennvidden i saksfelt utenrikstjenesten arbeider med, er det ikke lengre mulig for alle medarbeidere å arbeide med alt. Spesialisering vil presse seg frem som en nødvendighet. En mulighet ville vært å gi medarbeiderne et hjem i en fagavdeling som de automatisk ville rotert tilbake til ved gjeninntreden i departementet. Nederlands utenrikstjeneste praktiserer en slik ordning der medarbeiderne ansettes på avdelingsnivå, ikke i seksjoner eller enheter. Hensikten er større fleksibilitet i organisasjonen. Med dagens regelverk er det krevende å få til et ansettelsesforhold på avdelingsnivå i Norge og det er kanskje heller ikke hensiktsmessig gitt utfordringene dette kunne gitt med variasjon i antall medarbeidere hjemme i de enkelte avdelingene.

En annen mulighet som vil ivareta en del av de samme prinsippene er å gi medarbeiderne en fag- og/eller regionhatt, og la denne være styrende for innplassering når medarbeiderne kommer tilbake til UD etter tjeneste ved en utenriksstasjon (**tiltak 6.1e**). Selv om det fortsatt må gjøres en grundig vurdering av søkere til ledige stillinger ved flytteplan ut og hjem bør hensynet til riktig kompetanse og erfaringsbakgrunn vektles høyere. For eksempel er det mulig å se for seg at Personalseksjonen innplasserer medarbeiderne som kommer hjem i stillinger basert på hvilken faglig interesse og regionkompetanse medarbeiderne selv synliggjør i en kompetansedatabase, og hvilke faglige temaer og/eller regionale problemstillinger som var sentrale ved siste utstasjonering. Det krever en form for kompetansedatabase med løpende oversikt over medarbeidernes kompetanser og tjenestens kompetansebehov i ulike stillinger. Et slikt system er etter vår oppfatning helt nødvendig å ha på plass i en kunnskapsorganisasjon som utenrikstjenesten er. Basert på dette bør Personalseksjonene i stor grad kunne innplassere medarbeiderne i relevante stillinger og forenkle den interne rekrutteringsprosessen til tilfeller der innplasserte medarbeidere ikke er fornøyd med innplassering eller der det er andre særskilte problemstillinger.

Ulempen ved en slik innstramning er at det blir færre muligheter for de ansatte i UD til å bytte stillinger og fagområder, og at det kan oppleves som at man er mer låst til nåværende arbeidsoppgaver. Ut fra hensynet til effektiv ressursutnyttelse, kontinuitet og utviklingen av faglig samarbeid mener vi likevel dette er en vei å gå. Videre vil vakante stillinger eller nye stillingsbehov fortsatt lyses ut. I praksis vil endringen derfor medføre at utenrikstjenesten legger seg nærmere det som er praksis i arbeidslivet ellers ved at ledige stillinger som følge av oppsigelse, naturlig avgang ol. lyses ut. Detaljene rundt dette må utredes nærmere i dialog med ATO-ene, men som overordnet prinsipp mener vi dette peker i en retning som det vil være riktig å vurdere videre. På samme måte som tiltaket om å snevre inn rotasjonsordningen må det utredes videre om dette kan gjøres innenfor gjeldende juridiske rammebetingelser eller om det vil være nødvendig å endre deler av regelverket.

Mange av medarbeiderne har et livslangt karriereløp i utenrikstjenesten og det fremheves ofte at det er viktig med en «byrdefordeling» mellom ansatte for å kunne bemanne krevende utenriksstasjoner. Dette er en relevant problemstilling, men vi mener likevel at hensynet til utnyttelse av den enkelte og organisasjonens kompetanse må være det styrende. Det krever større grad av sammenheng mellom innplassering hjemme og ute. Gitt at kompetansebegrepet både innebefatter faglige temaer, regionkompetanse og språkkompetanse vil det i de fleste tilfeller være relevante kompetanser å ta med seg fra en hardshipstasjon eller en utenriksstasjon som oppleves som lite attraktiv over til en mindre belastende stasjon. I tillegg tyder samtaler med yngre medarbeidere i tjenesten, erfaringer fra andre land og den generelle samfunnsutviklingen på at det for mange av dagens yngre medarbeidere være mindre aktuelt med en livslang karriere i utenrikstjenesten, noe som gjør hensynet til byrdefordeling gjennom et langt yrkesliv mindre relevant.

Redusere antall interne forflytninger

Intern rotasjon innebærer at en medarbeider skifter stilling internt i UD, altså fra en stilling hjemme i UD til en annen stilling hjemme i UD. Det er krevende å dokumentere omfanget av den interne rotasjonen ettersom UD ikke har noen systemer som gjør det mulig å trekke ut data om dette. I intervjuer med ansatte i UD og ved utenriksstasjonene kommer det imidlertid frem at omfanget av interne stillingsbytter i UD oppleves som unødvendig høyt. Bakgrunnen for dette er trolig at hyppige stillingsskifter oppleves som den raskeste veien til opprykk og ny lønnsvurdering.

I personalpolitisk dokument er det fastsatt at alle ansatte som hovedregel bør sitte i en stilling i minimum to år før tiltredelse i ny intern stilling på samme nivå. Unntak kan ifølge dokumentet vurderes når særskilte forhold tilsier det, f.eks. tjenstlige hensyn eller dersom stillingens innhold er vesentlig endret [27]. Gitt at rotasjon mellom ute og hjemme allerede gjør det krevende å sikre kontinuitet i stillinger hjemme bør det etter vår vurdering i minst mulig grad åpnes for intern rotering mellom stillinger på samme nivå i UD. Vi stiller spørsmål ved om ansatte i UD bør kunne søke på stillinger på samme nivå i departementet, selv etter to år i nåværende stilling (**tiltak 6.1f**). Begrunnelsen for dette er at interne forflytninger kompliserer de årlige forflytningsprosessene og øker antallet medarbeidere som går inn i nye stillinger hjemme. Unntaket fra dette vil være lederstillinger der alle bør ha lik mulighet for å søke, både fra stasjonene og fra UD.

Tiltaket henger også sammen med øvrige tiltaksbeskrivelser i dette kapittelet. Problemet med interne forflytninger vil minimeres hvis medarbeiderne i større grad blir innplassert ved hjemretur slik det foreslås i tiltak 6.1e. Da vil det ikke være noen flytteplan å søke på, kun vanlige ledige stillinger slik som i andre virksomheter. Mange av risikoene og konsekvensene ved dette forslaget overlapper også med tiltaksbeskrivelsene ovenfor, blant annet det juridiske og at det reduserer medarbeidernes valgfrihet til å søke seg til akkurat hvilke arbeidsoppgaver de selv ønsker. Vi mener likevel dette vil være en fornuftig vei å gå.

Arbeide systematisk med kompetanseoverføring ved stillingsskifter

Som beskrevet i kartleggingsrapporten (kap. 5.2.4) viser datainnsamlingen at utenriksstjenesten i liten grad arbeider systematisk med kompetanseoverføring mellom avtroppende og påtroppende medarbeider ved stillingsskifter. Selv om det har vært oppfordret til å skrive et overføringsnotat til sin etterfølger oppleves det som et problem at det ofte mangler overføringsnotater og andre rutiner som skal sikre overføring av kompetanse ved stillingsskifter. I vedlegg til nytt personalpolitisk dokument er det satt som et tiltak at det skal sikres rutiner for utarbeidelse av overføringsnotater ifm. alle stillingsskifter. Ifølge dokumentet skal det også utarbeides en mal for overføringsnotater.

Etter vår vurdering fremstår dette som et godt tiltak. Det er viktig at det gjøres obligatorisk å skrive et overføringsnotat ettersom skriftlighet sikrer økt presisjonsnivå og en gjennomtenkt erfaringsoverføring sammenlignet med mer uformelle muntlige samtaler (**tiltak 6.1g**). For stillinger der nettverk og lokale kontakter er særlig viktig bør det også vurderes om overføringsnotatet kan brukes til å systematisere og overlevere kontaktnettverk.

6.1.3 Oppsummering og anbefaling

Basert på drøftingene i dette delkapittelet anbefaler vi derfor følgende tiltak innen kompetansestyring og personalforvaltning i utenriksstjenesten:

- **Tiltak 6.1:** Justering av rotasjonsmodellen og innføring av mer strategisk kompetansestyring for bedre bruk av medarbeidernes kompetanse.
- **Tiltak 6.1a:** Øke incentivene til utetjeneste gjennom en aktiv personalpolitikk som i større grad belønner medarbeidere som arbeider ute
- **Tiltak 6.1b:** Etablere bedre støtte rundt utsendte medarbeidere f.eks. gjennom en familiekoordinator i UD med et tydelig ansvar for å bistå utsendte og deres familier
- **Tiltak 6.1c:** Avgrense det felles interne stillingsmarkedet til fagavdelingene ved at medarbeidere tilsatt i en fagavdeling kan søke seg ut og hjem igjen til en av fagavdelingene
- **Tiltak 6.1d:** Holde administrative støttefunksjoner, konsulerfeltet og utlendingsfeltet utenfor det felles interne stillingsmarkedet. Medarbeidere kan søke på stillinger ute på sitt respektive fagfelt og returnerer til egen avdeling etter opphold på en utenriksstasjon.
- **Tiltak 6.1e:** Styrke sammenhengen mellom innplassering ute og hjemme ved å la opparbeidet fag- og regionkompetanse være styrende for innplassering i UD.
- **Tiltak 6.1f:** Redusere mulighet for interne stillingsskifter i UD
- **Tiltak 6.1g:** Arbeide systematisk med kompetanseoverføring ved stillingsskifter

Overordnet tiltak	6.1: Justere rotasjonsmodellen og innføre mer strategisk kompetansestyring for bedre bruk av medarbeidernes kompetanse
Økonomisk baseline	Personalkostnader i utenriktjenesten (UD og utsendte, inkl. spesialutsendinger) MNOK 1 842 Personalseksjonen: <ul style="list-style-type: none"> • Enhet for rekruttering og forflytning 14 årsverk • Enhet for personal og juridiske spørsmål 16 årsverk • Seksjonen har også Lønnsenheten på 10 årsverk
Hvilket designprinsipp(er) er styrende	<ul style="list-style-type: none"> • Rett kompetanse, på rett sted, til rett tid • Økt gjennomføringsevne
Forventede økonomiske gevinster	Ingen
Trefferikheten i beregning av gevinst	-
Forventet kvalitetsgevinst	<ul style="list-style-type: none"> • Redusert effektivitetstap ved rotasjon, raskere oppe i full drift • Kvalitativt bedre arbeid, høyere kompetanse på medarbeidere som går inn i nye stillinger • Større kontinuitet i fremme av norske interesser, vedlikehold av nettverk og økt mulighet til å fremme interesser effektivt ute • Redusert tidsbruk for ledere/medarbeidere i rekrutteringsprosess • Bedre trivsel og motivasjon blant ansatte, både hjemme og ute • Lavere spesialistlekkasje
Investerings- eller omstillingskostnader	Det er ikke strengt nødvendig å innføre en kompetansedatabase, men ettersom utenriktjenesten er en kunnskapsorganisasjon er det store fordeler forbundet med bedre løpende oversikt over medarbeidernes kompetanser og tjenestens kompetansebehov i ulike stillinger.
Tidsestimat for gevinstuttak	Kan begynne fra 2022, men vil ta lengre tid å få opp en god struktur for dette. Ingen økonomiske gevinster fra 2022.
Forutsetninger og avhengigheter	Enkelte av forslagene forutsetter dialog med tillitsvalgte og personalseksjonen for å finne gode og praktiske løsninger.
Risiko- og konsekvensbeskrivelse	Mindre valgfrihet for medarbeiderne til å bytte fagområder og regionfokus. Medarbeidere med mye utetid premieres på bekostning av medarbeidere som av ulike grunner ikke har mulighet til lengre opphold ute. De administrative funksjonene kommer lengre unna virkeligheten til utsendte medarbeiderne og gir støttepersonell redusert kunnskap om kjernevirksomheten.
Interesser/berørte aktører	UD, særlig KR-avdelingen Alle ansatte i utenriktjenesten, HTV og ATO-er

6.2 Justere innretningen på aspirantordningen og innføre en mer fleksibel opplæringsmodell

Utenriksdepartementet rekrutterer medarbeidere til diplomatfaglige stillinger på to måter, enten gjennom aspirantopptaket eller mer direkte gjennom rekruttering basert på tidligere arbeidserfaring og kompetanse. Til administrative stillinger gjennomføres det gruppeopptak av medarbeidere til administrative funksjoner («admiranter»), samt løpende rekruttering av enkeltpersoner til spesialiststillinger.

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

- Tre ukers introduksjonskurs
- Ti måneder praksisperiode ved fagavdeling
- Seks måneders kurs³⁹
- Fem måneder praksisperiode i fagavdeling
- Tolv måneder praksis ved utenriksstasjon

Etter to år i Oslo innplasseres aspirantene det tredje året ved en av utenriksstasjonene. Etter ett års tjeneste ved en utenriksstasjon blir aspirantene fast ansatte statsansatte forutsatt at UD vurderer arbeidsutførelse og personlig egnethet som tilfredsstillende. Man

³⁹ 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.

fortsetter da normalt ved samme utenriksstasjon i ytterligere to år, slik at den første utplasseringen samlet får en varighet på tre år. 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.

Per april 2021 er det 472 medarbeidere i UD som har kommet inn gjennom aspirantopptaket. 248 av disse tjenestegjør for tiden på en utenriksstasjon, mens 224 er hjemme i UD.

6.2.1 Utfordringsbilde og bakgrunn for foreslåtte tiltak

Medarbeiderne er utenrikstjenestens viktigste ressurs. UD står, enn så lenge, i en særstilling i statsforvaltningen når det gjelder rekruttering og tilgang på kompetent personell. Det er hard konkurranse og stor prestisje knyttet til å komme inn som aspirant i utenrikstjenesten. Til årets aspirantopptak var det 544 søkere som skal konkurrere om inntil 15 plasser. Samtidig har kampen om de mest attraktive arbeidstakerne økt som en følge av globalisering og teknologisk utvikling. Amerikansk utenrikstjeneste omtaler dette fenomenet som «war on talent». Stadig flere arbeidsgivere, herunder store internasjonale firmaer og offentlige virksomheter i andre land, tilbyr arbeid med internasjonalt tilsnitt og regelmessige utenlandsopphold. Dette kan være attraktive arbeidsgivere for mennesker som tidligere så utenrikstjenesten som sitt naturlige arbeidssted. En del av disse alternative arbeidsgiverne lønner medarbeiderne sine langt høyere og gir mulighet for høyere lønnsutvikling og delegering av ansvar på et tidligere tidspunkt enn det utenrikstjenesten legger opp til for sine aspiranter.

I forbindelse med gjenoppbygningen av amerikansk utenrikstjeneste etter årene med Donald Trump som president legger det amerikanske utenriksdepartementet vekt på at systemene for rekruttering og karriereutvikling som ble laget for femti år siden ikke er tilpasset den nye generasjonen medarbeidere. Departementet er derfor inne i en prosess med å utvikle mer fleksible karriereveier, oppfordre medarbeiderne til å søke erfaring fra andre bransjer for så å komme tilbake innen et gitt antall år («the revolving door approach») og utvikle systemer for kontinuerlig læring heller enn å bygge opp omfattende opplæringstiltak ved nyansettelser [15].

Gjennom samtaler med aspiranter og yngre medarbeidere i tjenesten er det også blitt tydelig at de ikke nødvendigvis ser for seg en livslang karriere i UD, slik det frem til nå gjerne har vært tradisjon for. Det pekes for det første på at det er lenge å vente opp mot 20 år på å bli ambassadør. I 2020 var det kun tre ambassadører som var under 50 år, mens snittalderen på ambassadører er over 60 år. I flere andre bransjer og organisasjoner som konkurrerer om de samme talentene er det større muligheter for raskere utvikling mot lederstillinger. For det andre pekes det dels på et ønske om å spesialisere seg mot enkelte fagområder, noe som for mange oppleves vanskelig og lite karrierefremmende innenfor dagens modell. Dels pekes det også på et ønske om å få erfaringer fra ulike arbeidsgivere i løpet av en karriere. Dette stiller store krav til UD som arbeidsgiver ettersom de fra arbeidsgiversiden må tilpasse en modell som har vært rigget for livslange karriereløp med fokus på byrdefordeling og gradvis utvikling for medarbeiderne, over til en modell der medarbeiderne i større grad kommer og går, og det ansettes medarbeidere og ledere fra andre deler av offentlig sektor og privat næringsliv, også i ledende posisjoner.

I et skriftlig innspill om «Morgendagens utenrikstjeneste» peker aspirantkullet fra 2018 på at de ser det som en utfordring for rekrutteringen til aspirantkurset at løpet aspirantene skal igjennom de første åtte årene er for rigid. Forventningen om seks års sammenhengende utetjeneste kan ifølge aspirantene ha en avskrekkende effekt på rekrutteringen og svekke UD i konkurransen om de dyktigste arbeidstakerne. Særlig utfordrende er dette for unge i slutten av 20-årene og begynnelsen av 30-årene, som typisk er i en fase med familieetablering. Aspirantkullet viser også til 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 [28].

På bakgrunn av dette mener vi tiden er inne for å se hvilke større grep som kan gjøres på dette feltet for å tilpasse UD's opplæringsmodell til et moderne arbeidsliv der yngre arbeidstakere bytter jobb oftere, henter erfaringer fra ulike virksomheter, er utålmodige etter større ansvar og ønsker større muligheter til å ta spesialiserte karriereveier. Et treårig rigid opplæringsløp, etterfulgt av ytterligere fem års tjeneste ute for nyansatte, rimer dårlig med disse trendene og er i utakt med resten av samfunnsutviklingen. Vi tror heller ikke det er realistisk at UD vil klare å tiltrekke seg like kompetente medarbeidere i fremtiden dersom det ikke tas større grep for å sikre at UD forblir en attraktiv arbeidsgiver. En større endring av dagens aspirantordning i retning av en mer fleksibel modell er en del av en slik fundamental endringsprosess.

6.2.2 Mulige forbedringstiltak

Justere innretningen på aspirantordningen og innføre en mer fleksibel opplæringsmodell

For å imøtekomme de beskrevne utfordringene og sikre at UD fortsatt anses som en attraktiv arbeidsgiver i tiårene fremover mener vi aspirantordningen bør justeres i retning av en mer fleksibel opplæringsmodell (**tiltak 6.2**). Dagens rigide modell bør erstattes med en opplæringsmodell som bedre reflekterer utviklingen i arbeidslivet for øvrig og støtter opp om eventuelle større endringer som følge av områdegjennomgangen, herunder avgrensning av det felles interne stillingsmarkedet, profesjonalisering av administrative

støttefunksjoner og økte muligheter for spesialisering innen fagområder og regioner. Det er viktig å beholde den generelle opplæringen i politiske/diplomatiske, utviklingspolitiske, konsulære og administrative oppgaver, men vi er usikre på om det er hensiktsmessig at det er satt som et standardisert løp at aspirantene må tilbringe de første to årene i departementet hjemme. Det er mulig å tenke seg at aspiranter som har litt erfaring fra andre arbeidsgivere eller andre deler av sentralforvaltningen før opptak raskere kan sendes ut til en utenriksstasjon. Ytterligere påfyll av kompetanse og språkopplæring kan skje som en del av arbeidet ute eller gjennom det ordinære kurstilbudet til Utenrikstjenestens kompetansesenter.

En gjennomgang av aspirantordningen, med dennes treårige utdanningsløp og påfølgende fem års utestasjonering som ambassadesekretær, bør utnyttes til å lage mer fleksible karriereutviklingsmuligheter for medarbeiderne. Yngre medarbeidere som presterer godt bør gis større ansvar på et tidligere tidspunkt og få muligheten til å stige i gradene raskere enn det dagens modell legger opp til. Det kan for eksempel skje gjennom spesialisering innen enkelte fagområder eller regioner, og gjennom dette posisjonere seg for lederstillinger ute eller hjemme der slik spesialkompetanse er relevant. Her er det også relevant å nevne at tiltaket om økt bruk av midlertidige organisasjonsformer (se kapittel 4.4) vil åpne opp for økt bruk av prosjektorganisering som arbeidsform, og at dette kan være en god arena for å gi yngre medarbeidere ledererfaring.

Dette tiltaket henger også sammen med tiltaket som beskrives i kapittel 6.3 om å utnytte kompetanse i hele sentralforvaltningen på en bedre måte enn i dag for å sikre et mer effektivt fremme av norske interesser. Deler av kursporteføljen for aspirantene bør være åpen for søkere fra øvrig sentralforvaltning som har særlig store internasjonalt rettede arbeidsoppgaver. Dette vil styrke samhandlingen mot resten av sentralforvaltningen og gi muligheter for å bygge nettverk på tvers av departementene.

En justering av aspirantmodellen vil gi risiko for at det blir mer krevende å rekruttere medarbeidere til utenriksstasjonene. I dag beordres aspirantkullene til sin første utenriksstasjon etter to år i departementet, og det er vanlig med en påfølgende treårsperiode på en annen stasjon direkte etter dette. Det betyr at medarbeidere som kommer inn gjennom aspirantopptaket må forvente seks års utetjeneste i løpet av de første åtte årene i tjenesten. Selv om dette standardiserte løpet skulle mykes opp tror vi at en forventningsstyring i rekrutteringsprosessen mot mye utetid de første årene etter ansettelse, kombinert med muligheten for økt bruk av beordring/flytteplikt, vil sikre fortsatt gode forutsetninger for å bemanne av utenriksstasjonene.

Vi mener også at dagens aspirantordning kan ha noen uheldige virkninger for organisasjonskulturen i utenrikstjenesten ved at det blir et svært tydelig skille mellom medarbeidere som har gått aspirantkurset og medarbeidere som ikke har denne bakgrunnen. Enkelte internasjonale utredninger har også pekt på at denne typen aspirantordninger fort fører til det samles en tett kjerne ledere med samme bakgrunn på toppen av organisasjonen, noe som kan virke negativt for endringsvilje og gjennomføringskraft i organisasjonen [29]. Denne risikoen er også til stede i Norge der 11 av 12 ledere som inngår i ledergruppen i UD har bakgrunn fra aspirantkurset. Ved å mye opp aspirantutdanningen, justere den i retning av en fleksibel opplæringsmodell og binde den tettere mot resten av sentralforvaltningen vil det kunne bli enklere å etablere en felles organisasjonskultur i organisasjonen, uavhengig av på hvilken måte den enkelte medarbeider er rekruttert inn på.

6.2.3 Oppsummering og anbefaling

Tabellen nedenfor oppsummerer de mest sentrale elementene ved overordnet tiltak 6.2.

Overordnet tiltak	6.2: Justere innretningen på aspirantordningen og innføre en mer fleksibel opplæringsmodell
Økonomisk baseline	Ikke relevant
Hvilket designprinsipp(er) er styrende	Rett kompetanse, på rett sted, til rett tid
Forventede økonomiske gevinster	Ingen
Trefferikheten i beregning av gevinst	Ikke relevant
Forventet kvalitetsgevinst	En personalpolitikk bedre tilpasset den nye generasjonen arbeidstakere. Større muligheter for karriereutvikling for unge, dyktige medarbeidere. Mer fleksible systemer for opplæring og kontinuerlig læring gjennom arbeidslivet.
Investerings- eller omstillingskostnader	Nei
Tidsestimat for gevinstuttak	Langsiktig
Forutsetninger og avhengigheter	-
Risiko- og konsekvensbeskrivelse	Kan bli mer krevende å rekruttere medarbeidere til utenriksstasjonene dersom man går bort fra prinsippet om at aspirantene skal tilbringe seks av de første åtte årene ute. Forventningsstyring i rekrutteringsprosessen om mye

	utetid den første tiden og mulighet til å søke seg ut før man har vært to år hjemme vil imidlertid redusere denne risikoen.
Interesser/berørte aktører	UD – særlig Personalseksjonen og Utenriktjenestens kompetansesenter HTV og ATOer, medarbeidere i utenriktjenesten

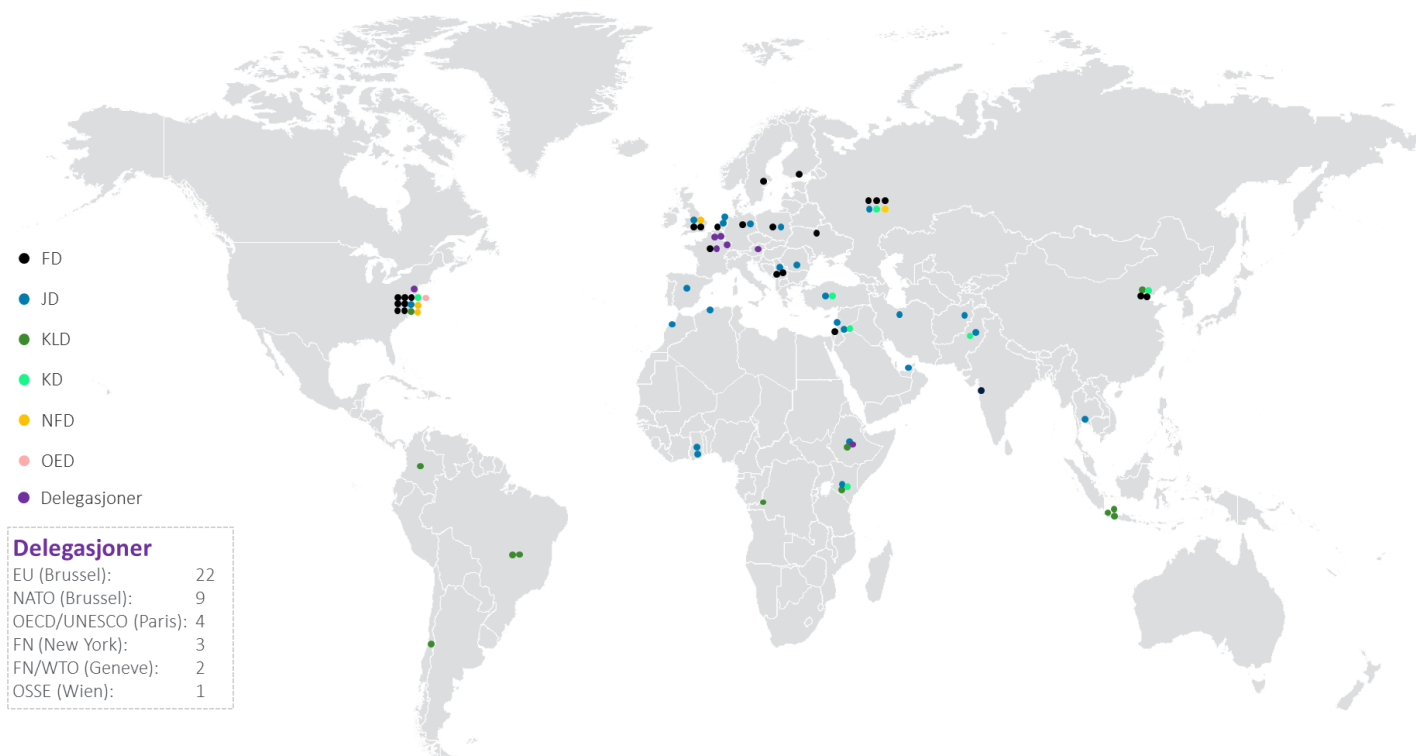
6.3 Bedre utnyttelse av kompetansen i hele sentralforvaltningen

Som beskrevet flere steder både i denne rapporten og kartleggingsrapporten har utviklingen de siste tiårene gått i retning av økende internasjonalisering på de fleste politikkområder. Det gir et behov for å finne et bedre system for ressursprioritering og utnyttelse av kompetanse på tvers av sentralforvaltningen for effektivt fremme av norske interesser.

6.3.1 Utfordringsbilde og bakgrunn for foreslåtte tiltak

Internasjonaliseringen har ført til at sentralforvaltningen har vesentlig større berøringsflater mot utlandet og mot utenriktjenesten enn tidligere. Intervjuene med utenriksstasjonene viser at mange av utenriksstasjonene har omfattende kontakt og samarbeid med andre statlige virksomheter enn UD. Denne utviklingen stiller store krav til samordning innad i sentralforvaltningen. Utviklingen medfører også et behov for at både uteapparatet og sentrale virksomheter i sentralforvaltningen bemannes med personell med kompetanse og erfaring fra internasjonalt arbeid på relevante fagfelt.

En måte denne utfordringen er forsøkt løst på er gjennom et stadig økende antall spesialutsendinger. Spesialutsendingene er utsendinger fra andre fagdepartementer eller underliggende virksomheter som er utsendt for å ivareta særlige formål ved en utenriksstasjon. Per januar 2021 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 utenriktjenesten. Figur 20 viser hvordan spesialutsendingene fordeler seg rundt på seks delegasjoner, 31 ambassader og en ambassadeseksjon. Kartet viser en viss geografisk spredning i plasseringen av spesialutsendingene, men gir også et tydelig bilde på at brorparten av spesialutsendingene er sendt ut til Nord-Amerika og Europa.



Figur 20: Oversikt over hvor spesialutsendingene er utplassert. Hver prikk representerer en spesialutsending, med unntak av de lilla prikkene som viser til delegasjoner som har en eller flere spesialutsendinger representert. Fargen på prikkene representerer hvilket departement eller underliggende virksomhet under departementet spesialutsendingen er utsendt fra.

En annen interessant observasjon i figur 20 er at det kun er seks av departementene (eller deres underliggende virksomheter) som har spesialutsendinger ved en ambassade. Alle departementene, med unntak av Kulturdepartementet, er imidlertid representert ved en eller flere delegasjoner. Her er EU-delegasjonen den største stasjonen med 22 spesialutsendinger. Gjennomgangen viser

videre at det er utsendte spesialutsendinger på om lag en tredjedel av utenriksstasjonene. Det er få av de små stasjonene som har spesialutsendinger, i all hovedsak er spesialutsendingene konsentrert på stasjoner med fire eller flere utsendte UD-ansatte. Ser vi på spesialutsendingenes andel av den totale bemanningen utsendte medarbeidere på stasjonen ligger denne i de fleste tilfeller mellom 15-35 prosent. Det er imidlertid noen unntak der spesialutsendingene enten utgjør over 50 prosent av de utsendte (hovedsakelig delegasjonene) eller under ti prosent av de utsendte.

Spesialutsendingene bidrar med fagkompetanse i uteapparatet, og kan være viktige for å nå frem med norske posisjoner innen de enkelte fagområdene og mot relevante sektormyndigheter. En mulig begrensning ved denne ordningen er imidlertid at spesialutsendingene hovedsakelig er utsendt for å dekke eget fagfelt. Selv om stasjonssjefen har instruksjonsmyndighet overfor egne medarbeidere, herunder spesialutsendinger, ligger det en spenning i denne ordningen der spesialutsendingene sendes ut og finansieres fra egen fagmyndighet.

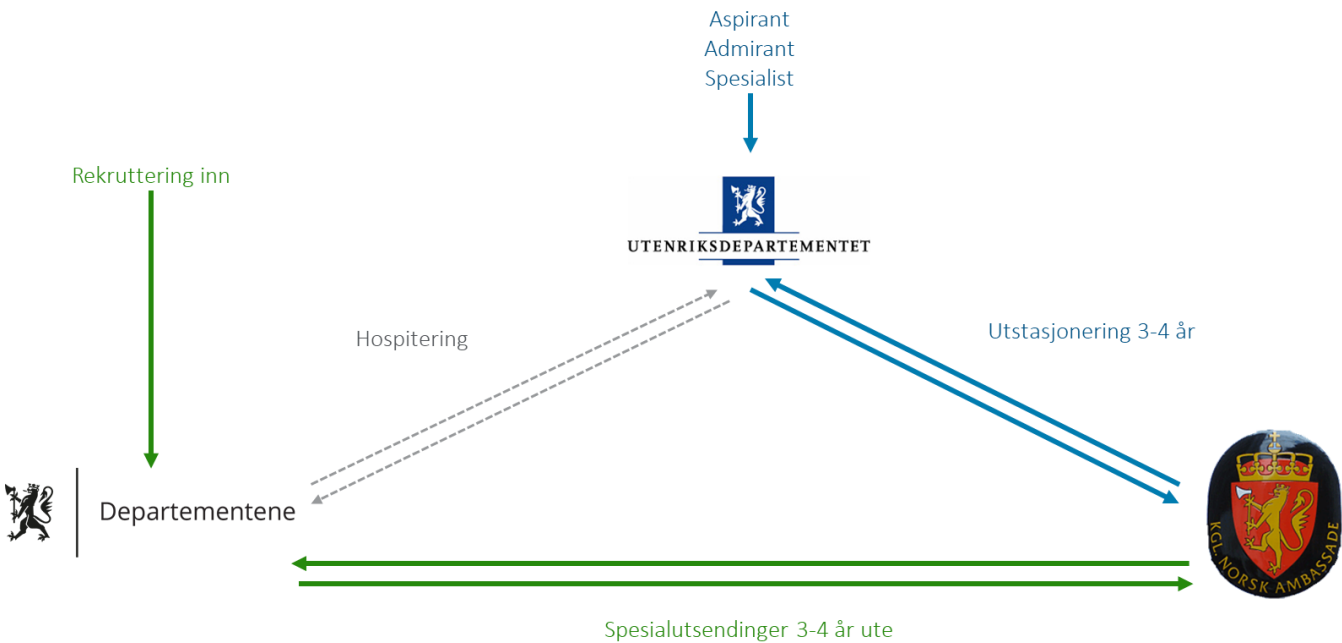
Utfordringen med økende internasjonalisering er i liten grad forsøkt løst gjennom utveksling av personell mellom utenriktjenesten og andre statlige virksomheter i Norge. Gjennom ordninger som åpner for intern mobilitet mellom statlige virksomheter er det til enhver tid et lite antall medarbeidere fra andre statlige virksomheter som hospiterer for en kortere periode i UD. Det er mindre vanlig at medarbeidere fra UD hospiterer i andre statlige virksomheter, selv om det også forekommer.

Som beskrevet i kartleggingsrapporten er det en trend internasjonalt at det etableres et tettere samvirke mellom UD og den øvrige sentralforvaltningen, også for personalressurser. I Irland er det for eksempel et felles arbeidsmarked i hele statsadministrasjonen, og åpen konkurranse med ekstern 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. Det samme gjelder i Canada der medarbeiderne i UD oppfordres til å hente erfaring utenfor utenriktjenesten. Det er en uttalt praksis at erfaring fra andre statlige virksomheter skal gi karrieremessig uttelling. Gjennom samtaler med de internasjonale ressurspersonene som inngår i prosjektteamet har vi også fått innspill om at dette er en bredere trend internasjonalt, blant annet i dansk og nederlandsk utenriktjeneste.

6.3.2 Mulige forbedringstiltak

Bredde ut rotasjonsordningen mot andre fagdepartementer

Dagens samhandlingsmodell mellom utenriktjenesten og øvrig statsforvaltning innebærer begrenset med utveksling av personalressurser, med unntak av spesialutsendinger ved utenriksstasjonene og et mindre antall hospiteringer for kortere perioder. Veldig forenklet kan dagens modell for utveksling av personell mellom utenriktjenesten og fagdepartementene fremstilles som i figur 21.



Figur 21: Forenklet modell for dagens samvirke mellom fagdepartementene og utenrikstjenesten

Gitt utviklingen med økende internasjonalisering mener vi det vil være hensiktsmessig å utvikle et system i departementsfellesskapet som i større grad vektlegger den enkelte medarbeiders faglige kompetanse og erfaringer i ressursallokerings spørsmål. I tråd med den overordnede tilnærmingen i hovedinnretning 2 mener vi at det er helt sentralt at den mest relevante kompetansen i departementsfellesskapet utnyttes til det beste for hele sentralforvaltningens utenrikstjeneste. En oppmykning av dagens lite fleksible system for ressursallokering på tvers er etter vår oppfatning en forutsetning for at ambisjonen om at utenrikstjenesten er hele sentralforvaltningens apparat skal kunne etterleves.

En mulighet å gjøre dette på ville vært å ta ambisjonen om at utenrikstjenesten er hele sentralforvaltningens utenrikstjeneste helt ut og åpne for at alle ansatte i departementsfellesskapet kan søke på alle stillinger i uteapparatet. Som nevnt er det flere andre land som har eksperimentert med slike ordninger. Gitt den særegne kompetansen medarbeidere i UD besitter knyttet til å tilrettelegge for prosesser, bygge nettverk og forstå for internasjonale prosesser, og hvor viktig denne generalistkompetansen har fremstått ved intervjuer med utenriksstasjoner, tror vi ikke dette er en hensiktsmessig vei å gå. Det vil også gjøre det mer ressurskrevende å rekruttere medarbeidere til utenriksstasjonene ettersom eksterne bemanningprosesser er mer tidkrevende enn de interne i UD.

Gitt ambisjonen om å plassere rett kompetanse på rett sted bør det likevel vurderes om det kan åpnes opp for at medarbeidere i andre sektordepartementer kan fylle ordinære stillinger ved utenriksstasjonene der dette er relevant, ikke bare spesialutsendingsstillinger slik som i dag. Dette vil også redusere utfordringene med rekruttering til uteapparatet, en problemstilling der UD selv beskriver at det over tid er blitt stadig mer krevende å bemanne utenriksstasjonene. På lengre sikt og i lys av en kommende effektivisering av utenrikstjenesten vil en større mulig rekrutteringsbase fra den øvrige sentralforvaltningen også kunne bidra til å opprettholde dagens bemanningssystem (jf. beskrivelse i kapittel 2.2.1). Denne muligheten for større utveksling av personell mellom utenriksstasjonene og øvrige departementer etterlyses også i skriftlige innspill fra flere av sektordepartementene. Et departement peker for eksempel på at ansatte i andre departement enn UD bør være relevante kandidater også til andre stillingskategorier enn spesialutsendinger ved stasjonene.

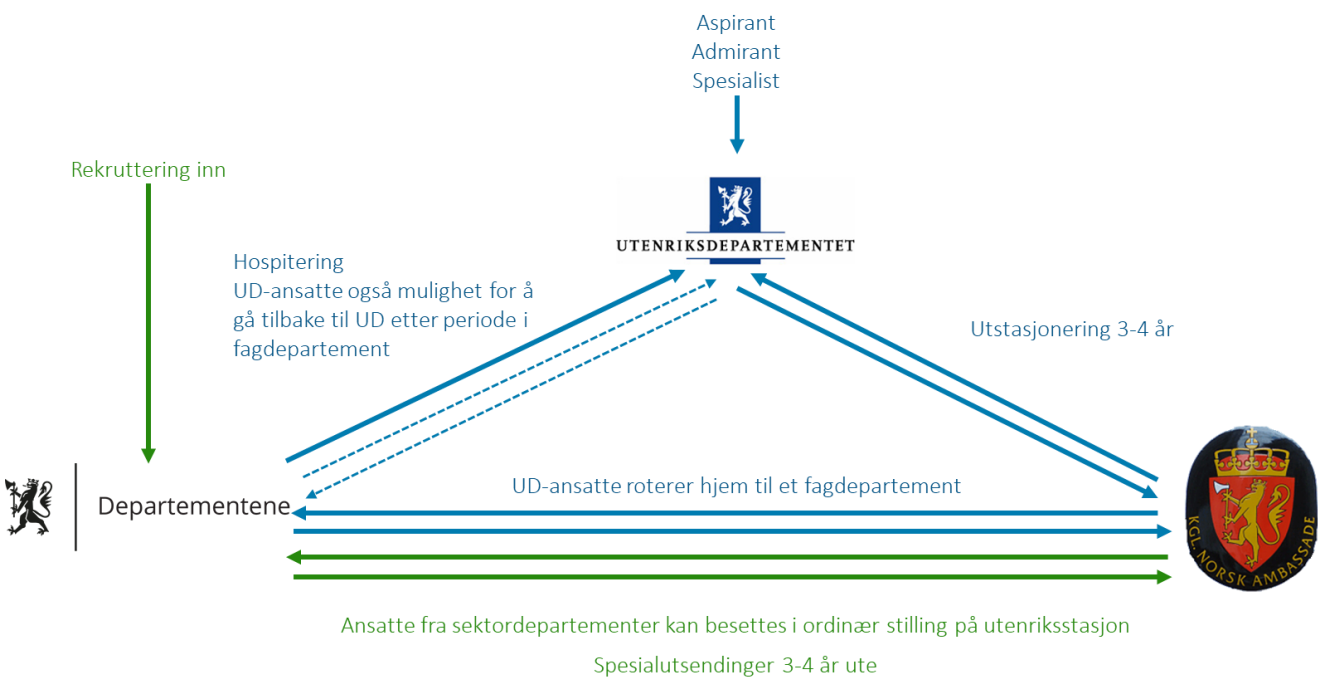
På samme måte bør det åpnes opp for at ansatte i UD i større grad kan arbeide i avdelinger i fagdepartementer som er relevante for deres planlagte faglige utvikling. Dette må sees i sammenheng med flere av de andre tiltakene som foreslås i områdegjennomgangen. Det gjelder blant annet tiltak 4.1 om å konsolidere fagmiljøene for å tydeliggjøre roller og ansvar mellom utenrikstjenesten og øvrig sentralforvaltning. Når fagmiljøene samles, enten i UD eller i relevant fagdepartement, vil det også være mer aktuelt å samle fagpersoner fra både UD og fagdepartementet i den aktuelle enheten. Det må også sees i sammenheng med tiltak 6.3e om å styrke sammenhengen mellom innplassering ute og hjemme ved å gi medarbeiderne i UD en fag- og/eller regionhatt, og la denne være styrende for innplassering når medarbeiderne kommer tilbake til UD etter tjeneste ved en utenriksstasjon. En styrket sammenheng mellom innplassering ute og hjemme kan også innebære at ansatte i UD roterer hjem til et fagdepartement i stedet for til UD. Dette vil være særlig relevant på områder som næringsfremme, handelspolitikk, kulturfremme, klima- og miljø og andre politikkområder

der fagansvaret ligger i (eller er foreslått overført) til et annet departement enn UD. Områdene vil imidlertid fortsatt være viktige å ivareta ute ved utenriksstasjonene og det vil derfor fortsatt være nødvendig at UD har utsendt personell med kompetanse innen disse områdene. Denne kompetansen kan medarbeiderne da tilegne seg og vedlikeholde gjennom arbeid i relevant fagdepartement i perioden mellom utstasjonering.

Samlet sett vil vi derfor anbefale at det utredes nærmere hvordan personellressurser kan utveksles mellom utenriksstasjonene, UD og øvrige departementer for best ivaretagelse av norske interesser internasjonalt (**tiltak 6.3a**).

Formålet med dette er helt overordnet å skape en mekanisme som bedre kan utnytte sentralforvaltningens samlede kompetanse og ressurser. For UD vil et grep i denne retningen bidra til å styrke erfaringsgrunnlaget til utenriktjenesten ved at UD-ansatte får erfaring fra andre deler av sentralforvaltningen og medarbeidere fra andre departementer kan styrke utenriksstasjonene på strategisk viktige faglige områder. For fagdepartementene kan dette være attraktivt ved at de får større tilgang til høyt kvalifisert personell med erfaring og kompetanse innen relevante fagområder. I tillegg bringer UD-ansatte med seg en ettertraktet internasjonal kompetanse i form av nettverk utenfor landets grenser og forståelse for hvordan internasjonale prosesser fungerer. Omfanget av en slik ordning må tilpasses de øvrige departementenes kompetansebehov og vurderes i det enkelte tilfelle for å sikre at den enkelte stilling fylles med medarbeidere med rett kompetanse. Med økte muligheter for utveksling av personell på tvers av departementene vil det også åpne seg muligheter for å tenke karriereutvikling på tvers av departementsfelleskapet. Det er både givende for den enkelte og kan bidra til at kompetent personell blir værende i departementsfelleskapet. Omfanget av en slik ordning må tilpasses de øvrige departementenes kompetansebehov og vurderes i det enkelte tilfelle for å sikre at den enkelte stilling fylles med medarbeidere med rett kompetanse.

Figur 21 viser en svært forenklet modell av hvordan økt utveksling av personell i sentralforvaltningen kan illustreres.



Figur 22: Mulig ny modell for samhandling mellom fagdepartementene og utenriktjenesten

Et helt konkret tiltak for å legge til rette for bedre utnyttelse av kompetansen på tvers er å vurdere å innføre felles seksjoner med medarbeidere fra to eller flere departementer på saksfelt som berører både UD og sektordepartementet (**tiltak 6.3b**). Slike felles enheter/seksjoner kan enten være fellesdepartementale eller kan formelt eies av ett departement. Det sentrale ved tiltaket er at enhetene besettes av medarbeidere fra UD og relevante sektordepartementer som arbeider sammen om å nå felles målsetninger innen det aktuelle saksområdet. Dette vil legge til rette for en bedre faglig sparring mellom UD-ansatte og resten av sentralforvaltningen enn dagens praksis der hvert departement har ansvar for sine deler av et fagområde. Et viktig formål er å bryte ned barrierer og siloer i departementsfelleskapet og jobbe mer på tvers. Et slikt grep vil representere en stor endring fra dagens tolkning av sektorprinsippet, men i lys av ambisjonene for nytt felles regjeringskvartal og synspunkter som har kommet frem i arbeidet med strategi for utvikling av departementsfelleskapet, mener vi det er nettopp slike ideer som bør utforskes videre. Det vil

trolig være nyttig å pilotere tiltaket på ett eller et fåtall saksområder. Dette bør detaljeres videre i neste fase av områdegjennomgangen og kobles til forberedelsen til innflytting i nytt regjeringskvartal. Det nye regjeringskvartalet med en samling av departementene vil understøtte en slik endring ved at den fysiske avstanden mellom Victoria Terrasse og de andre departementene forsvinner.

Tiltaket vil være mest aktuelt på områder som tydelig berører både utenriktjenesten og ett eller flere fagdepartementer. Ut fra de tidligere beskrivelsen i denne rapporten peker områder som kulturfremme, næringsfremme, bilaterale og multilaterale handelsavtaler og eksportkontroll seg ut som gode kandidater for å prøve ut denne samarbeidsformen på. Her er det også mulig å hente inspirasjon fra den britiske sentralforvaltningen. I Storbritannia har Energi- og klimadepartementet og Utenriksdepartementet etablert en felles seksjon for internasjonale energispørsmål i førstnevnte departement, med like mange ansatte fra begge sider. Ordningen er evaluert etter en prøveperiode og ser ut til å bli etablert på mer permanent basis. Som beskrevet i kapittel 4.1.2 har Storbritannia også lagt eksportkontrollfunksjonen til enheten Export Control Joint Unit, en tverrdepartemental enhet med representanter fra Forsvarsdepartementet, Utenriksdepartementet og Departementet for internasjonal handel. De ansatte i enheten sitter samlet hos Departementet for internasjonal handel, men rapporterer til hver sin minister.

Flere av grepene det pekes på her (og i det neste avsnittet) forutsetter endringer i lov- og avtaleverk som regulerer ansettelser i staten. Dersom det er ønskelig å gå videre med noen av disse tiltakene, og den overordnede tilnærming om å utnytte den samlede kompetansen i sentralforvaltningen mer helhetlig på tvers av de enkelte departementene, vil nødvendige endringer i regelverk og konsekvenser av dette måtte utredes nærmere i neste fase.

Utnytte UD-ansatte til å fylle ledige vakanser i andre departementer, for eksempel vakanser etter spesialutsendinger

Spesialutsendingene sendes som en hovedregel ut for en periode på tre eller fire år. Det er lagt til grunn at spesialutsendingene gis permisjon fra stilling hos fagmyndighet og gjeninntre i denne ved endt tjenestegjøring ved en utenriksstasjon. I perioden spesialutsendingen er utsendt vil dennes arbeidsgiver i de fleste tilfeller ha behov for å erstatte den stillingen medarbeideren fungerte i før utsendelsen. I noen tilfeller vil en spesialutsending som kommer hjem erstatte den neste som sendes ut i departementet. Ofte vil imidlertid departementet ha behov for å erstatte en spesialutsending med en midlertidig medarbeider eller en vikar. Hvorvidt det ansettes en vikar i den midlertidig vakante stillingen vurderes konkret i det enkelte tilfelle, avhengig av budsjettsituasjon, prioriteringer og eventuell omdisponering av ressurser.

Stillinger som spesialutsendinger utlyses som hovedregel som intern utlysning i det enkelte departement og relevante underliggende fagmyndigheter. Trekk ved den enkelte stilling avgjør hvordan den utlyses og hvem som kan være aktuelle søkere. På justisområdet utlyses for eksempel stillinger som justisråd ved EU-delegasjonen både i JD og underliggende virksomheter under JD. Stillinger som spesialutsendinger for utlendingssaker gjøres kjent i hele utlendingsforvaltningen, dvs. UDI, UNE, Landinfo, politiet, JD og UD. På klimaområdet utlyses spesialutsendingsstillingene i UD, KLD, Norad og Miljødirektoratet. Stillingene kan i enkelte tilfeller utlyses eksternt også dersom departementet mener det øker sjansen for å få flere gode søkere.

En gjennomgang av dagens spesialutsendinger viser at 40-45 av spesialutsendingene er rekruttert med personell som til daglig er ansatt i et fagdepartement. De øvrige rundt 70-75 spesialutsendingene er rekruttert fra underliggende virksomheter, eksternt eller fra UD (f.eks. enkelte av klima- og skogutsendingene).

Det er krevende å anslå hvor mange av de 40-45 utsendte spesialutsendingene som er tilsatt i et departement som blir erstattet med en midlertidig vikar ved utsending. Tilbakemeldinger fra en del av departementene med høyest antall spesialutsendinger viser at det alltid gjøres en vurdering av hvordan stillingen kan dekkes opp i perioden, men at den i fleste tilfeller vil lyses ut som et vikariat. Hvis det legges til grunn et forsiktig anslag om at halvparten av spesialutsendingene dekkes opp ved å ansette midlertidige vikarer vil det bety en kostnad på rundt 20 millioner kroner samlet for departementene. For at dette skal kunne tas ut som en gevinst må det legges til grunn at UD ikke vil ha behov for disse årsverkene selv for å dekke for medarbeidere som utplasseres på utenriksstasjon. Rasjonale for dette er de øvrige grepene for effektivisering av utenriktjenesten som foreslås i rapporten, se særlig kapittel 4.5.

Sett i sammenheng med tiltaksbeskrivelsen for tiltak 6.3a ovenfor vil fagdepartementene i de tilfeller det er aktuelt å ansette en midlertidig vikar i stillingen til en spesialutsending, kunne ha muligheten til å få inn en medarbeider fra UD (**tiltak 6.3c**). For fagdepartementene vil dette være attraktivt fordi de får tilgang på høyt kompetent personell med relevant erfaring, en kompetansebase som trolig vil overgå det som ellers er mulig å rekruttere i midlertidige stillinger. Gitt at det finnes gode mekanismer for utveksling av personell mellom departementene vil dette også være mindre tid- og kostnadskrevende enn å foreta en eksternt rekruttering. Det blir her viktig å etablere gode finansieringsordninger som støtter opp om utveksling av personell. Ressursmessig henger dette sammen med en rekke av de tidligere tiltakene som er beskrevet i rapporten som skal gi økt fokus på effektivitet og

kontinuerlig forbedring, og slik redusere behovet for ansatte i UD hjemme. For at UD likevel skal ha nok ansatte hjemme for å kunne bekle stillingene ute ved rotasjon vil dette slik vi ser det være et hensiktsmessig grep.

En risiko ved dette tiltaket er at en medarbeider i UD ikke nødvendigvis vil være kvalifisert eller ha den riktige kompetansen for effektivt å kunne fylle stillingen til en spesialutsending som sendes ut. På samme måte som UD har en særegen kompetanse, har også de andre departementene det. Fagdepartementene er avhengige av å få tilgang til den kompetansen departementene trenger for å utføre sine tillagte oppgaver på en effektiv måte. Omfanget av en slik ordning må derfor tilpasses de øvrige departementenes kompetansebehov og vurderes i det enkelte tilfelle for å sikre at den enkelte stilling fylles med medarbeidere med rett kompetanse.

Redusere antallet spesialutsendinger og innføre mer fleksible utsendingsordninger

Dagens spesialutsendinger sendes som en hovedregel ut for en periode på 3-4 år. Det er lagt til grunn at spesialutsendingene gis permisjon fra stilling hos fagmyndighet og gjeninntre i denne ved endt tjenestegjøring ved utenriksstasjonen.

Det har vært en kraftig økning i antall spesialutsendinger de siste tiårene. Som beskrevet i kartleggingsrapporten var det 69 spesialutsendinger i utenriktjenesten i 2009, mens tallet i 2016 var økt til rundt 90 spesialutsendinger.⁴⁰ Per januar 2021 var det 118 spesialutsendinger. Det er etter vår oppfatning ikke bærekraftig at en videre internasjonalisering av fagdepartementenes ansvarsområder skal dekkes gjennom stadig flere spesialutsendinger. Det må heller søkes nye måter å dekke fagmyndighetenes behov for internasjonal tilstedeværelse på. Det kan skje på to måter; ved at fagmyndighetene utvikler mer fleksible måter å dekke sitt behov for tilstedeværelse på eller ved at UD-ansatte får et større ansvar for å ivareta andre fagmyndigheters interesser på internasjonalt.

Når det gjelder det første alternativet tror vi at dagens modell der spesialutsendinger sendes ut for 3-4 år av gangen ikke nødvendigvis er tilpasset det reelle behovet. I løpet av datainnsamlingen har det kommet frem flere eksempler på spesialutsendinger som er utsendt for å dekke det som fremstår som et akutt behov innen et politikkområde. I løpet av utsendingsperioden kan det imidlertid skje store endringer i de internasjonale rammebetingelsene på området spesialutsendingen skal dekke. Det kan være snakk om en stor endring i migrasjonssituasjonen som gjør det mindre relevant med norsk tilstedeværelse fra justissektoren. Det kan også være skifte av politisk lederskap i et sentralt land som blir mindre åpent for miljø- og klimaspørsmål, og derfor reduserer muligheten for norsk samarbeid innen disse områdene i det aktuelle landet. Dagens spesialutsendingsordning er etter vår oppfatning for lite fleksibel for å ta hensyn til slike endringer i rammebetingelsene.

På enkelte stasjoner er det åpenbart behov for langvarig tilstedeværelse fra en eller flere 100 prosentstillinger. Her er spesialutsendinger etter dagens modell fortsatt en god løsning. Ved stasjoner der det ikke er et tydelig behov for langvarig tilstedeværelse i 100 prosent stilling fra fagmyndighet bør det søkes alternative representasjonsformer. Det kan skje gjennom ambulerende utsendinger fra fagmyndighet, utsendinger i kortere perioder der det foregår konkrete initiativer på landnivå som krever tett oppfølging eller ved at UD-ansatte ivaretar dette behovet på samme måte som de ivaretar en rekke andre politikkområder (se nedenfor).

En annen mulighet er i større grad å bruke prinsippet om knutepunkt/hub-organisering av spesialutsendinger. Dette gjøres i dag blant annet i justissektoren der dagens 14 spesialutsendinger på utlendingsfeltet er stasjonert ved en stasjon, men har et regionalt ansvarsområde. Det blir likevel viktig å vurdere fordelene med hub-organisering opp mot ulempene ved å ikke være fullt og helt tilstede på en lokasjon. Faren er at det kan resultere i en mindre effektiv tilstedeværelse mange steder i stedet for svært effektiv tilstedeværelse ett sted. Hub-organisering må også vurderes opp mot ambulerende hjemmebasert tilstedeværelse der enkeltmedarbeidere kan inngå i et «ambulerende korps» som har mulighet til å reise ut for kortere perioder der det trengs aktiv tilstedeværelse, for eksempel i forbindelse med konkrete initiativer, forhandlinger av avtaleverk eller andre kortere engasjementer.

Gjennom intervjuer med utenriksstasjonene har vi fått et inntrykk av at arbeidsoppgavene til spesialutsendingene ofte er av en karakter der deler av arbeidstiden brukes på utadrettet virksomhet i det aktuelle landet man er utplassert, mens andre deler av arbeidstiden brukes på rapportering og andre typer oppgaver som kunne vært utført like effektivt hjemme. Det har også kommet frem at spesialutsendingenes arbeidshverdag har endret seg betydelig som følge av koronapandemien. Det er tatt i bruk digitale plattformer for kommunikasjon både internt, mot andre stasjoner og mot samarbeidspartnere i andre land. En del av spesialutsendingene som har ansvaret for opplæringsaktiviteter har også gjort mye av dette digitalt. Opplevelsen er at dette fungerer godt, men at det er hensiktsmessig å supplere det digitale med fysiske besøk innimellom.

⁴⁰ Det krevende å sammenligne disse tallene direkte med dagens 118 spesialutsendinger ettersom det fremstår uklart om forsvarsattacheene var inkludert i de historiske tallene. Uavhengig av dette har det vært en klar økning i antall spesialutsendinger.

Når det gjelder det andre alternativet, å bruke UD-ansatte mer aktivt til å ivareta fagmyndigheters behov for tilstedeværelse henger dette sammen med de anbefalte grepene om til å utnytte fag- og regionkompetansen til UD-ansatte på en mer systematisk måte (tiltak 6.1e). Dersom dette tiltaket gjennomføres tror vi det kan føre til redusert behov for spesialutsendinger ved at UD-ansatte blir faglig spesialiserte nok innen enkelte fagfelt til at de kan dekke en del av behovene fra fagmyndighet som per i dag dekkes gjennom en spesialutsending. En utvikling i retning av mer utveksling av personell på tvers av departementsfelleskapet vil også kunne bidra til dette. UD-ansatte vil gjennom opphold i et fagdepartement utvikle kompetanse som gjør vedkommende i stand til å ivareta de særlige formålene som fagmyndighetene i dag søker å ivareta gjennom spesialutsendinger. Fordelen med dette er at UD-ansatte da både vil ha grunnleggende ferdigheter innen diplomati (generalistkompetansen) og fagkompetanse innen det aktuelle fagfeltet. UD-ansatte vil generelt også være mer fleksible enn spesialutsendingene, og det vil kunne oppleves enklere for stasjonssjefen å omdisponere en UD-ansatt enn en spesialutsending til andre oppgaver dersom det brenner på et annet saksområde ved stasjonen.

På denne bakgrunn vil vi anbefale at det arbeides for å redusere antallet spesialutsendinger og innføres mer fleksible utsendingsordninger for å ivareta fagmyndighetenes behov for tilstedeværelse (**tiltak 6.3d**). Vi stiller spørsmål ved om alle dagens spesialutsendinger har oppgaver som krever en 100 prosent tilstedeværelse i 3-4 år av gangen og tror det på sikt kan være et potensial for å redusere antallet spesialutsendinger med 10-20 prosent, slik at det totale antallet kommer ned mot 100 spesialutsendinger. Med en anslått kostnad for en spesialutsendinger på 3,5 millioner kroner vil det kunne være snakk om gevinster i størrelsesorden 35-50 millioner kroner (gitt tilsvarende gjennomsnittlig personalkostand på 1 millioner kroner ved fagmyndighet i Norge). Det må påregnes betydelige kostnader til reiser og kortere utenlandsopphold, slik at anslått gevinstpotensialet i realiteten trolig ligger i størrelsesordenen 20-40 millioner kroner.

Selv om antallet spesialutsendinger er klart høyest på EU-delegasjonene bør størrelsen på tilstedeværelse i utgangspunktet opprettholdes der, gitt EUs sentrale rolle for den norske samfunnsutviklingen. Hvilke stasjoner og typer spesialutsendinger det kan være aktuelt å redusere kan utredes videre i neste fase av områdegjennomgangen. Det henger sammen med behovet for en klar oversikt over hva som er det faktiske behovet på de ulike stasjonene og hvordan dette behovet oversettes til behov for personell. Dette tiltaket må også sees i sammenheng med tiltak i kapitlene om styring og organisering som skal sikre en mer helhetlig styring av ressursbruk i uteapparatet gjennom økt involvering fra relevante fagdepartementet

6.3.3 Oppsummering og anbefaling

Basert på drøftingene i dette delkapittelet anbefaler vi at det tas grep for sikre en bedre utnyttelse av kompetansen i hele sentralforvaltningen. **Overordnet tiltak 6.3** om bedre utbedre utnyttelse av kompetansen i hele sentralforvaltningen består av følgende tiltak:

- **Tiltak 6.3a: Utrede nærmere hvordan personellressurser kan utveksles mellom utenriksstasjonene, UD og øvrige departementer for best ivaretagelse av norske interesser internasjonalt.** Det innebærer både å åpne opp for at medarbeidere i andre sektordepartementer kan fylle ordinære stillinger ved utenriksstasjonene der dette er relevant og legge til rette for at UD-ansatte med kompetanse og erfaring innen fagområder der fagansvaret ligger i andre departementer kan rotere hjem til relevant fagdepartement (jf. tiltak om å konsolidere fagmiljøer).
- **Tiltak 6.3 b: Vurdere innføring av felles seksjoner med medarbeidere fra to eller flere departementer på saksfelt som berører både UD og sektordepartementet.** Enheten/seksjonen bør trolig formelt eies av ett departement, men besettes av medarbeidere fra de relevante sektordepartementene. På et eller flere utvalgte områder bør dette kunne gjennomføres som et pilotprosjekt og kobles til forberedelsen til innflytting i nytt Regjeringskvartal.
- **Tiltak 6.3c: Utnytte UD-ansatte til å fylle ledige vakanser i andre departementer, for eksempel vakanser etter spesialutsendinger.** Der det er relevant kan UD-ansatte gå inn i vakanser som følge av at fagdepartement sender ut spesialutsending fra eget departement. Dette kan også være relevant ved andre typer vakanser og må sees i sammenheng med tiltak 6.3a.
- **Tiltak 6.3d: Redusere antallet spesialutsendinger og innføres mer fleksible utsendingsordninger for å ivareta fagmyndighetenes behov for tilstedeværelse.** Få mer ut av spesialutsendinger ved å se på mer fleksible utsendingsordninger for spesialutsendinger. Det kan skje gjennom økt bruk av ambulerende utsendinger, større grad av hub-organisering for spesialutsendinger (en spesialutsending dekker stasjoner i flere land), kortere engasjementer der behovet er mindre stabilt eller ved utreise for styrking av stasjon ved konkrete initiativer. Henger sammen med en mer helhetlig prioritering og styring av hvor og hvordan spesialutsendinger skal utnyttes til det beste for hele statsapparatet.

Overordnet tiltak	6.3: Bedre utnyttelse av kompetansen i hele sentralforvaltningen
Økonomisk baseline	Personalkostnader for ansatte i relevante fagavdelinger i UD og medarbeidere med internasjonalt rettede arbeidsoppgaver i andre departementer 118 spesialutsendinger – 118 * MNOK 3,5 = MNOK 413

	Anslagsvis 40-45 av spesialutsendingene rekrutteres fra et departement. Et forsiktig overslag indikerer at halvparten av disse erstattes med vikarer ved utsendelse. Det er en kostnad på rundt 20 MNOK
Hvilket designprinsipp(er) er styrende	<ul style="list-style-type: none"> • Rett kompetanse, på rett sted, til rett tid
Forventede økonomiske gevinster	<p>Redusert behov for tilsetting av vikarer i ledige stillinger tilhørende spesialutsendinger og redusert behov for nyansettelser i relevante fagavdelinger i enkelte departementer – MNOK 10-20 MNOK. Gevinstberegningene legger til grunn at UD ikke vil ha behov for disse årsverkene selv for å dekke for medarbeidere som utplasseres på utenriksstasjon grunnet effekter av andre effektiviseringstiltak som beskrevet i denne rapporten.</p> <p>Færre spesialutsendinger – MNOK 20-40</p> <p>Totalt potensial: MNOK 30-60</p>
Treffsikkerheten i beregning av gevinst	-
Forventet kvalitetsgevinst	<ul style="list-style-type: none"> • Bryter ned siloer og legger til rette for koordinering mellom UD og fagdepartement. I tråd med tankegangen i nytt regjeringskvartal • Kompetansehevende for fagdepartementet som får tilført dyktige medarbeidere og internasjonal erfaring. UD-ansatte får bedre forståelse for saksfelt og økt faglig kompetanse • Redusere kostnader og ineffektivitet ved rotasjon
Investerings- eller omstillingskostnader	Nei
Tidsestimat for gevinstuttak	Lite i 2022. Det vil ta lengre tid å få opp en god struktur for dette. Hvilke spesialutsendinger fra hvilke fagmyndigheter som kan dekkes hjemmefra må utredes nærmere.
Forutsetninger og avhengigheter	<p>Henger tett sammen med tiltaket om å konsolidere fagmiljøene og overføre enkelte fagseksjoner til relevante fagdepartementer.</p> <p>Gode mekanismer for kommunikasjon og samhandling mellom UD og fagdepartementene.</p> <p>Styrke incentivene for UD-ansatte til å rotere til andre departementer ved å sette erfaring fra andre deler av sentralforvaltningen som er sentralt vurderingskriterium ved søknad om lederstillinger</p> <p>Finansieringsordninger som støtter opp om utveksling av personell.</p> <p>Flere av tiltakene forutsetter endringer i lov- og avtaleverk som regulerer ansettelse i staten.</p>
Risiko- og konsekvensbeskrivelse	<p>Økt kompleksitet i rekruttering- og flytteplanprosessen.</p> <p>Sikre at medarbeiderne som roterer til fagdepartementene har ønsket fagprofil og motivasjon for arbeidet</p> <p>Sikre sterke nok incentivstrukturer til at det blir attraktivt for UD-ansatte (unngå «ute av synet, ute av sinn»).</p> <p>Krav til sikkerhetsklarering og lang saksbehandlingstid for å bli sikkerhetsklarert.</p> <p>Krevende lov- og regelverksutvikling vanskeliggjør utveksling av personell innad i departementsfellesskapet.</p>
Interesser/berørte aktører	UD, øvrige departementer, fagmyndigheter med spesialutsendinger HTV og ATOer, medarbeidere i utenrikstjenesten (inkl. spesialutsendinger)

7 Eiendom og andre driftskostnader

Kostnader knyttet til eiendom og øvrige driftskostnader utgjør om lag 40 prosent av utenriktjenestens driftskostnader. For andre departementer er reisekostnader den største enkeltposten knyttet til internasjonalt arbeid etter personal (inkl. spesialutsendinger). Potensialet innen begge disse kostnadstypene er anslått til å være betydelig.

7.1 Øke evnen til å drive profesjonell og effektiv eiendomsforvaltning

7.1.1 Bakgrunn og utfordringsbilde

I utlandet er Norge representert med over 100 utenriksstasjoner og er bruker av i overkant av 215.000 m² kontor- og boligarealer fordelt på over 700 eiendommer. Forvaltningen av disse eiendommene er i dag delt mellom Seksjon for eiendomsforvaltning i Serviceavdelingen i UD (kanselli og embetsboliger) og stasjonene selv (tjenesteboliger).

I kartleggingsrapporten ble det anslått at husleie og driftskostnader knyttet til eiendom utgjorde om lag 860 millioner kroner i 2019. Siden det stadig er ombygginger, investeringer og omfattende vedlikehold mv. varierer dette anslaget, fra år til år. Anslaget avhenger også av hvilke kostnadsposter man ser på. I enkelte interne kostnadsoversikter, anslås det at kostnadene knyttet til eiendom er på om lag 1 milliard kroner årlig.

I forbindelse med eiendomsforvaltningen er det noen overordnede problemstillinger som har stor betydning for kostnadene. Disse beskrives i det følgende.

Beliggenhet

Beliggenhet er i de aller fleste land og eiendomsmarkeder sterkt førende for prisnivå. I enkelte land og byer legger sikkerhetsmessige forhold og trusselvurderinger sterke føringer for hvor en stasjon kan etableres, men i mange tilfeller har utenriktjenesten en stor handlefrihet med tanke på hvor et kanselli skal etableres, eller hvor stasjonssjef og utsendte skal bo. Vi har ikke gjort en detaljert kartlegging av norske utenriksstasjoners beliggenhet i de ulike byene, men stikkprøver viser at svært mange av utenriktjenestens eiendommer ligger veldig sentrumsnært og i det som anses som dyre områder.

Det ligger naturligvis enkelte avhengigheter, som f.eks. avstand til multilaterale organisasjoner, andre lands ambassader, myndighetslokaler mv. som gjør at det er begrenset hvor langt ut av sentrum det er hensiktsmessig å etablere kanselliene, men trolig vil det være betydelige besparelser å hente gjennom å ha et noe mer utvidet perspektiv med tanke på lokalisering av stasjoner, embetsboliger og tjenesteboliger.

Eiendomstype

Det er ifølge seksjon for eiendomsforvaltning i UD en del av dagens eiendommer som ligger i relativt gamle bygg. Dette medfører høyere driftskostnader (strøm, vedlikehold mv.) sammenlignet med hva man får i nyere bygg. Bygningenes alder påvirker også arbeidsforholdene for de ansatte. Generelt er også arealutnyttelsen i de eldre byggene noe dårligere, noe som gjør at arealbehovet og dermed leiekostnadene øker.

I hovedsak vil det være betydelige kvalitets- og økonomiske gevinster ved å gå mer over til nyere kontorbygg og leilighetskomplekser. Enkelte steder vil det være mulig å leie slike lokaler, med tilgang til felles møterom/fellesarealer som også kan benytte til representasjon.

Eie eller leie

I enkelte byer og land hvor det er vurdert at Norge alltid vil ha utenriksrepresentasjon, kan det være viktig å vurdere hvorvidt lokaler skal leies av private aktører, eller om staten skal kjøpe eiendommer (Statsbygg). I enkelte land med høyt trykk på både kontor- og boligareal vil det for staten, trolig være mer økonomisk gunstig å kjøpe eiendommer. Dagens husleiemodell i Statsbygg gjør det imidlertid mindre relevant å vurdere dette. Årsaken er at Statsbygg har et avkastningskrav som er basert på det norske markedet. Dette avkastningskravet er for enkelte andre land urimelig høyt i forhold til det avkastningskravet private investorer og utleiery har, noe som fører til at leie gjennom Statsbygg ofte kan bli dyrere enn gjennom det private markedet. Denne problemstillingen er mer utpreget i land hvor Norge vil ha tilstedeværelse i lang tid fremover. Det er derfor en motsetning i husleiemodellen som kan medføre at staten totalt sett ender med å betale mer enn hva de ville gjort med et mer tilpasset avkastningskrav for de ulike markedene i utlandet.

Avtalelengde

De om lag 630 utsendte disponerer egen tjenestebolig. Disse boligene anskaffes og forhandles av stasjonene. Det er i hovedsak to utfordringer knyttet til disse boligene. For det første leies disse ofte gjennom relativt korte avtaleperioder, noe som i seg selv er mer kostbart enn ved å inngå lengre avtaler. For det andre gjøres det en del investeringer i disse eiendommene for å utbedre en del forhold slik at tjenesteboligene tilfredsstiller de kravene som er gitt. Siden leilighetene er eid av andre, tilfaller gevinsten av disse investeringene utleier når den utsendte flytter ut og avtalen sies opp. Det har ikke vært mulig å anslå omfanget av slike investeringer.

Avtaler på kanselli og embetsbolig inngås av seksjon for eiendomsforvaltning, og der brukes lengre avtaler i mye større grad.

7.1.2 Mulige forbedringstiltak

Tydliggjøre og differensiere krav til beliggenhet

Beliggenhet er svært avgjørende for leiepriser. Kravene til beliggenhet bør differensieres i større grad, avhengig av stasjonens viktighet og karakter (**tiltak 7.1a**). Konsekvenser som følge av endring i kravstillingen bør kartlegges i forbindelse med dette arbeidet og sees i sammenheng med de øvrige tiltakene knyttet til eiendom i rapporten.

Modernisere og effektivisere eiendomsporteføljen

I forbindelse med flytting eller nyetableringer bør levetidskostnader (drift, vedlikehold mv.) tas hensyn til. I utgangspunktet bør utenriktjenesten vri eiendomsporteføljen over på mer effektive eiendomstyper (**tiltak 7.1b**). Dette er i tråd med eiendomsseksjonens allerede gjeldende føringer.

Inngå bedre avtaler og planlegge tjenesteboligporteføljen bedre

Forhandling av leiekontrakter for tjenesteboligene utføres i dag ofte av utsendte og lokalt ansatte ved stasjonene. Det bør undersøkes om det finnes profesjonelle parter som kan overta en større del av dette arbeidet (**tiltak 7.1c**). I utgangspunktet vil dette være tidsbesparende for stasjonene, men det er også god grunn til å tro at en profesjonell part kan oppnå bedre betingelser. Vanligvis benytter man nøkkeltall på 10 til 20 prosent besparelse gjennom reforhandling av slike avtaler.

I tillegg ser vi at mange avtaler inngås med korte avtalelengder, hvilket som regel er fordyrende. Hver enkelt stasjon bør derfor forsøke å kartlegge stasjonens behov for ulike tjenesteboliger (størrelse, type etc.) slik at større deler av porteføljen kan ha lengre avtaletid. Et annet poeng som har kommet opp, er at det foretas en rekke investeringer knyttet til disse leieobjektene for å tilfredsstille kravene som er satt. Slike kostnader vil også kunne reduseres betydelig dersom det inngås lengre avtaler.

Til dette tiltaket hører det også til at datakvaliteten i eiendomsregisteret må økes, for å understøtte effektiv forvaltning av eiendommer. Registeret i dag har en rekke mangler i dataen. Tiltaket må gjennomføres på en måte som gjør det enklest mulig for de utsendte, slik at det pålegges utsendte og lokalt ansatte så lite arbeid som mulig. Siden eiendomskostnadene er såpass store og fortsatt vil være en betydelig andel av utenriktjenestens totale driftskostnader, bør det også vurderes å forenkle og effektivisere slik innmelding.

Vi ønsker å legge til her at vi har identifisert at det er stor variasjon i kvaliteten på tjenesteboliger avhengig av land og region. I all hovedsak virker det som om kvaliteten er høyest på de stedene hvor det er vanskeligere å bemanne stasjonene. Vi mener dette er et fornuftig gode. Hvis nivået senkes kan det redusere interessen for å tjenestegjøre på disse stedene. Vi anbefaler derfor ikke å stramme inn på dette generelt, men porteføljen som helhet må gjennomgås slik at dette er en bevisst og konsekvent tilnærming.

Vurdere muligheter for å endre husleiemodellen

Det kan se ut til at Statsbyggs husleiemodell ikke nødvendigvis er tilpasset utleie av bygg i utlandet. Vi anbefaler derfor at problemstillingen knyttet til avkastningskrav utredes nærmere, for å se om det kan gjøres unntak for eiendommer i utlandet eller enkelte land (**tiltak 7.1d**).

7.1.3 Oppsummering og anbefaling

Basert på drøftingene ovenfor, anbefaler vi å øke evnen til å drive profesjonell og effektiv eiendomsforvaltning (overordnet tiltak 7.1), herunder:

- Tiltak 7.1a: Differensiere kravstillingen med hensyn til beliggenhet for de ulike stasjonene og landene
- Tiltak 7.1b: Styre eiendomsporteføljen over på mer effektive eiendomstyper
- Tiltak 7.1c: Profesjonalisere inngåelse av avtaler på tjenesteboliger og øke avtalelengdene
- Tiltak 7.1d: Utrede muligheter for å endre husleiemodellen til Statsbygg for eiendommer i utlandet

Merk at det kun er anslått gevinster knyttet til ett av tiltakene. Det totale potensialet for det overordnede tiltaket er derfor å anse som konservativt.

Overordnet tiltak	Tiltak 7.1: Øke evnen til å drive profesjonell og effektiv eiendomsforvaltning
Økonomisk baseline	Kun anslått gevinster for 8.1c. Husleie for tjenesteboliger er i dag om lag MNOK 200 .
Hvilket designprinsipp(er) er styrende	-
Forventede økonomiske gevinster	Det anslås et potensial på 10-20 prosent gjennom tiltak 8.1c, dvs. MNOK 20-40 . De øvrige tiltakene vil også ha et besparelespotensial, men dette er tenkt inngått i de øvrige tiltakene knyttet til eiendom.
Trefferikheten i beregning av gevinst	Usikkert
Forventet kvalitetsgevinst	<ul style="list-style-type: none"> Mindre tid til anskaffelse av eiendommer for stasjonene Bedre oversikt over eiendomsportføljen
Investerings- eller omstillingskostnader	Muligens noe knyttet til videreutvikling av eiendomssystem. Dette vil være relativt lave kostnader, og bør kunne tas over ordinært driftsbudsjett som et ledd i digitaliseringsarbeidet.
Tidsestimat for gevinstuttak	Kan trolig få noe gevinst i 2022, men dette høyst usikkert. Det vil trolig ta 4-5 år før tiltaket får full effekt pga. rotasjon.
Forutsetninger og avhengigheter	Tiltakene har avhengigheter til de øvrige tiltakene knyttet til eiendom, og til en viss grad til personalforvaltning i forbindelse med å øke incentivene til utetjeneste.
Risiko- og konsekvensbeskrivelse	Ingen vesentlige risikoer identifisert.
Interesser/berørte aktører	Utsendte medarbeidere Seksjon for eiendomsforvaltning Statsbygg

7.2 Utføre representasjon utenfor embetsbolig

7.2.1 Bakgrunn og utfordringsbilde

Representasjonsvirksomhet foregår i dag på ulike måter. I enkelte tilfeller gjøres dette i møterom, hage eller lignende i forbindelse med kanselliet. I en del tilfeller leies også møterom, konferansesenter eller andre lokaler. Mye av stasjonssjefens eller stasjonenes representasjon foregår imidlertid i egne representasjonsarealer i embetsboligene, det vil si i stasjonssjefenes bolig. Det er i dag ingen samlet oversikt over hvor ofte det foregår representasjon ved alle stasjonene, men basert på våre intervjuer, har vi inntrykk av at dagens innretning med representasjonsarealer i embetsboligene medfører at det tidvis står mye ubrukt areal, selv om det foregår til dels mye representasjon ved enkelte stasjoner.

I utenriktjenestens egne retningslinjer beskrives kravene til både representasjonsarealer og den private delen av embetsboligene. For representasjonsarealene gjelder følgende retningslinjer:

- Representasjonsarealene skal ha universell utforming.
- Størrelse skal tilpasses stasjonens behov og ligge på 150-250 m².
- Spisestuen skal normalt ha plass til 12-16 gjester.
- Stue skal ha plass til minimum to sittegrupper.
- Møblene skal være lette å flytte for å øke fleksibiliteten i bruk av lokalene
- Det skal være garderobe og toalettsoner i nærhet til inngangspartiet.
- Det skal være kjøkken med anretning. Kjøkkenet skal være adskilt fra representasjonsarealet med dør for å unngå forstyrrelser. Kjøkkenfasiliteter inklusive kjølerom o.l. skal tilpasses ut fra om det er vanlig med catering eller tilberedning av måltider på stedet.
- Det skal være tilstrekkelig skap/lagerplass for servise og utstyr.
- Det skal tilrettelegges for gode arbeidsforhold for kokk/servitører med toalett, hvilerom, dusj og overnattingsmuligheter i de tilfeller det er sikkerhetsmessige eller logistiske utfordringer å reise til egen bolig etter sen representasjon.
- Stasjonens behov skal kartlegges for å finne mest mulig hensiktsmessig møblering.
- Det skal tas hensyn til lokale forhold som klima og vedlikeholdstilbud ved valg av møbler og utstyr.
- Av miljøhensyn skal mulighet for lokal eller regional møbellevering vurderes.
- Det kan om mulig, og ved behov, tilrettelegges for multifunksjonsrom for tilstelninger, utstillinger og lignende.

For den private boligen gjelder følgende retningslinjer:

- Normal størrelse for privat bolig ligger på omtrent 100-150 m².
- Boligen skal ha en separat inngang adskilt fra representasjonsarealet.

Videre skal boligen inneholde:

- Stue/oppholdsrom
- Lite kjøkken og spiseplass
- Fire soverom/kontor
- Bad- og toalettfasiliteter
- Lagerplass
- Privat uteområde der mulig

Videre er det generelle retningslinjer knyttet til beliggenhet, eiendomstype, parkering, sikkerhet og møblering/innredning.

Det er få eiendommer som tilfredsstillende kravene som listes ovenfor, og det vil i de aller fleste tilfeller være behov for omfattende investeringer for å tilrettelegge og tilpasse en eiendom til disse kravene. Totaliteten av retningslinjene fører til at kostnader knyttet til embetsboliger er betydelige. Anslagsvis koster kun leiekostnader av disse eiendommene om lag 160 millioner årlig. Inkludert driftskostnader i form av strøm, vann, vaktmestertjenester mv. og i de aller fleste tilfeller lokalt ansatte (1-3 per embetsbolig, ca. 120 ansatte totalt) som er ansvarlige for vedlikehold anslår vi at kostnadene knyttet til embetsbolig og representasjonsarealer er sted mellom 200-250 millioner kroner.

En bieffekt ved disse representasjonsarealene, er at de kan gi en forholdsvis liten privat del, noe som kan gjøre den dårlig egnet for private besøk til stasjonssjef eller familie.

7.2.2 Mulige forbedringstiltak

Nedskalere representasjonsarealer og innføre vanlige tjenesteboliger for stasjonssjefer

Ifølge våre funn, har enkelte andre land gått over fra å ha representasjonsarealer i embetsboligene til å i større grad gjennomføre representasjon på restauranter, kanselliarealene eller ved å leie lokaler i møtesenter/konferansesenter (**tiltak 7.2a**). Dette gjør det mulig å innføre de samme kravene til embetsboligene, som for de øvrige utsendte ved en stasjon (**tiltak 7.2b**). Ifølge enkelte intervjuobjekter vil dette være mulig, og det er ikke forbundet noen særlig nedside ved gjennomføring av et slikt tiltak på mange steder. Mindre middager vil fortsatt kunne gjennomføres i stasjonssjefens bolig. Representasjon i egne lokaler kan imidlertid i enkelte deler av verden være nødvendig for å framstå som en viktig og seriøs aktør og potensialet for å endre på dagens oppsett ligger dermed trolig noe lengre fram i tid.

De økonomiske konsekvensene ved å gå bort ifra å ha representasjonsarealer i embetsboligene vil være av betydelig karakter. Benytter man dagens leiekostnader for vanlige tjenesteboliger i hvert enkelt land som utgangspunkt, finner man at om lag 100 nye tjenesteboliger vil koste om lag 50 millioner kroner i året. Det betyr at det vil være om lag 100 millioner kroner i årlige besparelser kun i husleie, ved å gi stasjonssjefene de samme vilkårene som gjelder for vanlige tjenesteboliger. Videre vil dette frigjøre om lag 120 lokalt ansatte som det i dag er oppgitt jobber residensene, samt en vesentlig reduksjon i driftskostnader knyttet til embetsboligene. Tiltaket vil naturligvis føre til økte kostnader i form av leie av lokaler, catering mv. (deler av dette kjøpes allerede i dag).

Vi har ikke hatt grunnlag for å beregne økning i kostnader til leie av større lokaler. Kostnader til mat og mindre lokaler (restauranter ol.) antas å være ganske likt som i dag, spesielt dersom det skaffes gode avtaler med lokale leverandører, restauranter og møtesentre. Regnskapet gjør det heller ikke mulig å beregne driftskostnader knyttet til embetsboligene, som vil bortfalle.

Redusert husleie (100 millioner kroner) og oppsigelse av lokalansatte knyttet til embetsboligene (45 millioner kroner) er anslått til å gi 145 millioner kroner i årlige besparelser. Trolig vil reduserte driftskostnader knyttet til eiendommene og økte kostnader for representasjon i leide lokaler jevne ut hverandre, men dette må beregnes nærmere i det videre arbeidet. Gevinstpotensialet forutsetter at lokalt ansatte knyttet til embetsboligene sies opp og at stasjonssjefene får boliger tilsvarende øvrige ansatte.

Realisering av disse gevinstene vil være avhengig av leiekontraktens utløpstid. Trolig kan 10-20 prosent realiseres årlig ved oppsigelser etter hvert som leiekontraktene utløper. Datagrunnlaget fra eiendomsregisteret er mangelfullt. Men oversikten vi har fått indikerer at ca. 3-15 avtaler for embetsboliger hvert år de neste 5 årene, hvilket understøtter om lag 5-15 prosent årlig. Dette kan detaljeres nærmere i neste fase. Det kan forhandles om tidligere oppsigelse av avtalene, men det vil da påløpe omstillingskostnader. Dette kan eventuelt også undersøkes nærmere i videre arbeid.

7.2.3 Oppsummering og anbefaling

Basert på drøftingene i dette delkapittelet anbefaler vi derfor å **Utføre representasjon utenfor embetsbolig**, herunder:

- Tiltak 7.2a: Gjennomføre representasjon gjennom å leie lokaler, restauranter mv.
- Tiltak 7.2b: Innføre samme leilighetskrav til stasjonssjefer som øvrige utsendte

Overordnet tiltak	7.2: Utføre representasjon utenfor embetsbolig
Økonomisk baseline	Leiekostnader embetsbolig: 150 MNOK . Lokalt ansatte knyttet til drift av embetsbolig: ca. 120 stk., dvs. om lag MNOK 45 . Øvrige driftskostnader knyttet til embetsboligene: Usikkert, anslått til ca. 10-20 % av leiekostnader: MNOK 15-30 Totale kostnader: MNOK 210-225
Hvilket designprinsipp(er) er styrende	-
Forventede økonomiske gevinster	Reduksjon i husleie: MNOK 100 (basert på gjennomsnittskostnader i de ulike landene for ordinære tjenesteboliger) Reduksjon av lokalt ansatte knyttet til drift av embetsbolig: MNOK 45 Beregnet bruttopotensial: om lag MNOK 145 (vi har ikke klart å anslå driftskostnader knyttet til embetsboligene).
Trefferikheten i beregning av gevinst	Økte kostnader for representasjon ved andre lokaler må beregnes nærmere i neste fase, samt at reduserte driftskostnader må identifiseres.
Forventet kvalitetsgevinst	<ul style="list-style-type: none"> • Mer normale boliger for stasjonssjefer og deres familier, bedre egnet for familieliv og private besøk • Mindre driftsbehov og administrasjon knyttet til eiendom
Investerings- eller omstillingskostnader	Ja, vil i enkelte tilfeller kreve salg av eide boliger (Statsbygg) og eventuelt kjøp av nye boliger der hvor det ikke kan leies. Det er rimelig å anta at salgsinntekter vil overgå eventuelle investeringskostnader. ⁴¹
Tidsestimat for gevinstuttak	Flere avtaler utløper i 2021, så det kan være mulig å finne gevinster som kan realiseres i 2022, men dette må undersøkes nærmere. Ifølge dataen vi har mottatt, utgår 8 avtaler fom. august 2021 til utløpet av 2022. Datakvaliteten er imidlertid usikker og utløpsdato mangler for størstedelen av embetsboligene.
Forutsetninger og avhengigheter	Krever endring av gjeldende retningslinjer for eiendom. Tiltaket vil også kreve en videre detaljering av hvilke kontrakter som kan sies opp når, og identifisering av nye eiendommer.
Risiko- og konsekvensbeskrivelse	Høy endringsmotvilje blant enkelte stasjonssjefer og ledere i departementet.
Interesser/berørte aktører	Ledelsen i departementet Seksjon for eiendomsforvaltning Stasjonssjefer

7.3 Intensivere overgang til mer arealeffektive og driftseffektive løsninger på kanselliene

7.3.1 Bakgrunn og utfordringsbilde

Den største delen av eiendomskostnadene hører til kanselliene. Til disse eiendommene er det en rekke krav knyttet til både størrelse, utforming og sikkerhet som legger sterke føringer for handlingsrommet for denne porteføljen.

UD har utarbeidet et arbeidsplasskonsept som skal gjøres gjeldende for etablering og ombygginger ved utenriksstasjonene. Konseptet bygger på at prinsippene for åpent kontorlandskap, men med tilrettelegging for hver enkelt stasjons behov og arbeidsoppgaver. Det skal bygges nødvendige faste strukturer basert på sikkerhet, og arealene skal tilrettelegges for den nødvendige fleksibilitet som kreves for hurtige endringer og skifte i organisasjonen. Konseptet er godkjent av utenriksråden og skal tilpasses behovene ved den enkelte stasjon, men følgende grunnleggende prinsipper skal gjøres gjeldende:

- KMDs arealnorm på 23 kvadratmeter per ansatt
- Tilrettelegging:
 - Arealet skal tilrettelegges på en måte som skaper rom for god arbeidsflyt, kontroll og konsentrasjonsarbeid. Det skal være tilrettelagte areal for formelle og uformelle møter og rom som er spesielt tilrettelagt for konsentrasjonsarbeid.
 - Rommene skal kunne tilpasses variert bruk; møtevirsomhet, konsentrasjonsarbeid, telefonsamtaler mm.
 - Antall skjermede rom (stillerom) skal være basert på antall ansatte og skal kunne benyttes av alle ansatte ved ambassaden. Minimumskravet er ett skjermet rom pr 10 ansatte
- Soner:

⁴¹ Salgsinntekter fra Statsbygg-eide eiendommer overføres ikke automatisk til utenlandsporteføljen. Det opprettes egne godkjenningssaker for hvert enkelt kjøp Statsbygg gjør i utlandet. Beregningen er tatt fra et nettoperspektiv for staten.

- Knutepunkt for utlendingsfelt skal sitte i separat og adskilt sone.
- Sikkerhetskrav fordrer at det opprettes egne soner for ansatte som er klarert og autorisert for tilgang til lavgradert informasjonssystemer (B).
- Sikker sone for høygradert nett (HNH) opprettes for tilgang kun til klarert og autorisert personell, ingen faste arbeidsplasser i denne sonen.
- Det skal tilrettelegges for mest mulig effektiv kommunikasjon og arbeidsflyt mellom de ulike sonene
- Areal for mottak av gjester separeres fra arbeidsplassarealet så godt som mulig, enten utenfor slusen eller så nært innenfor som mulig. Gjester trekkes i minst mulig grad inn i stasjonens arbeidsplassareal, og de skal ikke inn i begrenset område.

I dag er sju stasjoner etablert etter prinsippene over: Accra, Washington, Paris, Colombo, Tbilisi, Yangon og New York.

Flytting til nytt regjeringskvartal

Det er vedtatt at UD skal være blant de første som flytter inn i nytt regjeringskvartal. Siden kostnadene knyttet til nytt regjeringskvartal er usikre foreløpig, har vi ikke anslått noen gevinster knyttet til denne flytteprosessen. Tiltakene i denne rapporten legger opp til en reduksjon av departementets størrelse, og det er derfor trolig en del gevinster knyttet til denne flytteprosessen.

7.3.2 Mulige forbedringstiltak

Øke bruk av åpent landskap ved stasjonene

Etterlevelse av utenriktjenestens nye arbeidsplasskonsept ved alle stasjoner vi ha et betydelig besparelespotensial (**tiltak 7.3a**). Vi har fått tilsendt størrelse på relevante arealer i et utvalg av dagens kansellier (16 stk.) av ulik størrelse. Basert på vår oversikt over antall ansatte i disse kanselliene anslås det et arealoverskudd på om lag 45 prosent. Vi har basert på dette anslått at leiekostnadene kan reduseres med 20-50 prosent i dette utvalget. Høyt potensial krever at man også benytter anledningen til å se på eiendomstype og beliggenhet, jf. kapittel 7.1.

Dersom man antar at dette utvalget er representativt for den øvrige porteføljen på om lag 90 stasjoner (om lag 250 millioner), gir dette et besparelespotensial i størrelsesordenen 50-125 millioner. Slik arealreduksjon kan som regel kun skje ved flytting, noe som ofte gir store innredningskostnader. Dette er ikke anslått. Nettobesparelsene på lang sikt vil likevel være betydelige.

Øke grad av samlokalisering med andre land

Et annet grep som kan redusere kostnader knyttet til både eiendom og øvrig drift er å øke graden av samlokalisering med andre land (**tiltak 7.3b**). Dette gjøres allerede i dag i flere land, og er ytterligere beskrevet i kartleggingsrapporten og kapittel 2.2. Det er vanskelig å anslå et gevinstpotensial knyttet til dette, men tiltaket kan gi betydelige mergevinster gitt at partene blir enige om fornuftig sikkerhetsnivå, leiekostnader, lønn til lokalt ansatte mv.⁴² Det brukes derfor for å styrke sikkerheten i tiltaket ovenfor.

For å illustrere gevinstpotensialet som ligger i å effektivisere arealene i kanselliene og å samlokalisere med andre land kan vi vise til et pågående prosjekt. Det planlegges for å samlokalisere med Danmark i London fra tidligst slutten av 2022. Utenriktjenesten har meldt fra til Statsbygg om å starte salgsprosessen, og vil etter planen flytte ut av uhenksomme lokaler og inn i et nytt lokale hos Danmark der prosjekteringen tar høyde for nytt arbeidsplasskonsept og KMDs arealnorm. Den årlige husleien er anslått til å kunne reduseres fra dagens nivå på 15,6 millioner til ca. 4 millioner. Prosjektet har en tentativ investeringskostnad på mellom 22-25 millioner.

7.3.3 Oppsummering og anbefaling

Basert på drøftingene ovenfor, anbefaler vi å Intensivere overgang til mer arealeffektive og driftseffektive løsninger på kanselliene (**overordnet tiltak 7.3**), herunder:

- Tiltak 7.3a: Iverksette tiltak for å dreie porteføljen over til mer arealeffektive løsninger
- Tiltak 7.3a: Øke graden av samlokalisering med andre land

Overordnet tiltak	7.3: Utføre representasjon utenfor embetsbolig
Økonomisk baseline	Leiekostnader kanselli: ca. MNOK 300, hvor påvirkbar kostnadsbase anslås til om lag MNOK 250 (siden det nye arbeidsplasskonseptet allerede er innført noen steder).
Hvilket designprinsipp(er) er styrende	-

⁴² Det har forekommet eksempler hvor det andre landet har et betydelig høyere krav til standard, sikkerhet eller lignende, som gjør at samlokalisering har blitt anslått til å være dyrere.

Forventede økonomiske gevinster	Reduksjon i husleie: Anslått en reduksjon på 20-50 prosent, dvs. MNOK 50-125.
Treffsikkerheten i beregning av gevinst	Intervalltet indikerer høy usikkerhet. Potensialet er svært avhengig av om det samtidig sees på beliggenhet, eiendomstype mv.
Forventet kvalitetsgevinst	<ul style="list-style-type: none"> • Økt samhandling med andre land • Mer moderne arbeids
Investerings- eller omstillingskostnader	Ja, reduksjon av areal kan stort sett kun skje ved flytting. Dette medfører høy innredningskostnad. Kostnadene kan eventuelt detaljeres i videre arbeid. Nettogevinstene på lang sikt er likevel betydelige.
Tidsestimat for gevinstuttak	Må detaljeres i videre arbeid. Foreløpig ingen identifiserte besparelser i 2022.
Forutsetninger og avhengigheter	Kan gjøres i forbindelse med utløp av avtaler eller gjennom salg av eiendom der hvor Statsbygg eier og velges som ny eier.
Risiko- og konsekvensbeskrivelse	Høy endringsmotvilje blant enkelte stasjonssjefer og ledere i departementet.
Interesser/berørte aktører	Ledelsen i departementet Seksjon for eiendomsforvaltning Stasjonssjefer

7.4 Øke bruk av digitale møter og videokonferanser samt bedre utnytte utenriktjenestens globale tilstedeværelse

7.4.1 Bakgrunn og utfordringsbilde

I lys av økt bruk av digitale møteplattformer etter koronapandemien, vil reisevirksomheten for de fleste offentlige og private virksomheter endre seg når vi etter hvert kommer tilbake til «en ny normal».

Kartleggingsrapporten beskriver i kapittel 5.3 reisekostnader i utenriktjenesten. Disse kostnadene har de siste fem årene (2015-2019) 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. Om lag to tredjedeler av reisekostnadene (ca. 100 millioner kroner) er ført som kostnader i UD. Ifølge UD føres forflytningsreiser på koststed som tilhører departementet. Omfanget av dette er anslått til å være relativt lite i forhold til helheten.

Reisekostnader er også en betydelig kostnadspost i enkelte andre departementer. I tabellen nedenfor vises reisekostnader knyttet til et utvalg av departementene som vi anser som de som har mest internasjonal reisevirksomhet. Vi har ikke hatt datagrunnlag for å finne ut hvor mye av reisevirksomheten i de øvrige departementene som kan knyttes til internasjonalt arbeid.

Departement	Kostnader 2019 [MNOK]	Kostnader 2020 [MNOK]	Endring fra 2019 til 2020
Forsvarsdepartementet	21,0	6,3	-70,2 %
Justis- og beredskapsdepartementet	12,7	5,4	-57,5 %
Nærings- og fiskeridepartementet	22,9	7,1	-68,8 %
Klima- og miljødepartementet	17,9	4,4	-75,2 %
Olje- og energidepartementet	10,2	2,3	-77,4 %
Finansdepartementet	9,1	2,0	-64,6 %
Totalt	93,8	27,5	-70,7 %
Utenriksdepartementet*	182,2	81,7	-55,1 %

Figur 23: Reisekostnader. Tall hentet fra statsregnskapet. * Som regnskapet indikerer er det noe avvik mellom tall fra regnskapsanalysene og statsregnskapet. Dette knytter seg trolig til kostnader hentet fra andre kapitler enn de to driftskapitlene/-postene 100.01 og 140.01. Tilsvarende feilkilder kan eksistere også for de andre departementene.

Som man ser av tabellen har koronapandemien medført et betydelig lavere kostnadsnivå knyttet til reisevirksomhet. Mye av denne møtevirksomheten har blitt erstattet gjennom bruk av digitale møteplattformer, noe som de fleste virksomheter i både privat og offentlig sektor med høy sannsynlighet kommer til å benytte mer i tiden fremover. At pandemien har ført til en rask overgang til og normalisering av bruk av digitale møteplattformer, er en ting som understøtter en slik utvikling. Imidlertid er også det økte fokuset på klima en vesentlig faktor som vil gjøre at alle virksomheter på sikt ønsker å redusere sitt klimaavtrykk.

Enkelte fysiske møter og reiser er nødvendige, og kan mest sannsynlig ikke gjennomføres med det samme utbyttet som man får gjennom digitale møteplattformer. Det er derfor usannsynlig at en reduksjon til 2020-nivåer vil være realistisk. For

sentralforvaltningen vil handlingsrommet knyttet til å redusere reiseaktivitet være avhengig av hvilke reiser man snakker om. Vi har i dette arbeidet definert fem ulike reisetypen med potensial:

- **Reiser i forbindelse med politisk ledelses besøk til utenlandske myndigheter.** Denne typen reisevirksomhet vil trolig øke betydelig etter gjenåpningen av samfunnet. Det er imidlertid flere funn som tyder på at det ofte reiser en del personer fra departementene med statsrådene i forbindelse med slike reiser, selv om disse personene ikke nødvendigvis sitter på spesiell fag- eller sakskompetanse relevant for besøket. Vi mener at dette bør reduseres, og at utenrikstjenestens ansatte rundt om i verden i større grad bør fylle denne rollen. Potensialet anses som lavt/middels.
- **Kongefamiliens representasjonsreiser.** Samme som ovenfor. Lavt/middels potensial.
- **Forflytningsreiser (i forbindelse med hjem- og utrotering av ansatte).** Dette er nødvendige reiser, og vil ikke kunne reduseres betydelig. Økt lengde på rotasjon kan ha noe innvirkning, men potensialet her er ansett som lavt/ingenting.
- **Reiser i forbindelse med interne besøk til utenriksstasjonene.** Intern møtevirksomhet, for eksempel i forbindelse med inspeksjoner eller møter mellom stasjonene og andre departementer, bør for det meste kunne utføres digitalt. Potensialet i denne kategorien reiser anses som høyt.
- **Reise i forbindelse med ekstern møtevirksomhet.** Både UD og de øvrige departementene bør i større grad benytte utsendte til å stille i møter. Dette gjøres på enkelte områder i stor utstrekning i dag, men har trolig et enda høyere potensial. Det er derfor ansett som et høyt besparelspotensial her.
- **Reise i forbindelse med ekstern kurs- og seminarvirksomhet.** Verken utenrikstjenesten eller de andre departementene styrer hvilke kurs som arrangeres digitalt eller fysisk, men det er rimelig å anta at flere av disse i tiden fremover vil ha anledning til å kunne delta digitalt. Potensialet anses derfor som middels.
- **Reise i forbindelse med intern kurs- og seminarvirksomhet.** Interne kurs og seminarer bør i likhet med annen intern virksomhet reduseres til et minimum. Potensialet her anses for høyt.
- **Reise i forbindelse med utadrettet virksomhet.** Reise som følger med kjernevirksomheten uten utgjorde i 2019 om lag 50 millioner kroner. Også her vil det være et besparelspotensial, men vi anser dette som lavt. Hovedårsaken er at dette trolig vil ha større konsekvens for formålseffektiviteten. Retningslinjene bør likevel gjennomgås med hensyn til denne reisetypen.

Det har dessverre ikke vært mulig å kartlegge hvor mange reiser som inngår i de ulike kategoriene, men vil kunne gjøres i en eventuell detaljering av gevinstpotensialet på dette området.

7.4.2 Mulige forbedringstiltak

Innføre tydeligere retningslinjer på hvem som deltar i ulike besøk og på ulike møter

I forbindelse med besøk til utlandet, enten i følge med politisk ledelse eller kongefamilien bør antallet medreisende fra Norge reduseres til et minimum (**tiltak 7.4a**). Utenriksstasjonene dekker i sin helhet omtrent alle land i verden gjennom tilstedeværelse eller sideakkreditering, og bør derfor være hovedansvarlig for å følge med på slike besøk.

Samme tilnærming gjelder for ekstern møtevirksomhet (**tiltak 7.4b**). Flere departementer benytter allerede utsendte ved utenriksstasjonene som stedlige representanter i møter hvor det diskuteres relativt spesifikke problemstillinger (f.eks. i forbindelse med forhandlinger om frihandelsavtaler).

For disse typene reiser bør også hovedregelen være at saksbehandlere som har best innsikt i saksfeltene reiser.

Øke bruk av digitale plattformer for interne og eksterne formål

Besøk eller inspeksjoner til stasjoner, samt kurs, undervisning, seminarer, mv. i egen regi bør som hovedregel gjennomføres digitalt (**tiltak 7.4c**). I de tilfeller hvor slike aktiviteter arrangeres i regi av eksterne, skal digitale muligheter for å delta benyttes der hvor det er mulig (**tiltak 7.4d**).

Forsvaret har uttalt at de har satt som mål å redusere reiseaktiviteten med 20 prosent i de kommende årene som følge av økt bruk av digitale plattformer [30]. Forsvaret har en stor andel pendlere og høy øvingsaktivitet som krever reisevirksomhet, og representerer derfor en type virksomhet med mindre potensial. En kontorbrukerundersøkelse blant noen av de største kontorbrukerne i Oslo, gjennomført av DnB Næringsmegling, viser at bedriftene i gjennomsnitt ser for seg en reduksjon på nær 40 prosent i antall yrkesreiser sammenlignet med situasjonen før korona. Flere tror også at en halvering av reisevirksomheten blir den nye normalen [31].

7.4.3 Oppsummering og anbefaling

Basert på drøftingene i dette delkapittelet anbefaler vi derfor å **Øke bruk av digitale møter og videokonferanser samt bedre utnytte utenrikstjenestens globale tilstedeværelse**, herunder:

- Tiltak 7.4a: Redusere antall deltakere på reiser i forbindelse med politisk ledelse eller kongefamiliens besøk i utlandet
- Tiltak 7.4b: Benytte utenrikstjenestens utsendte som representant i møter hvor det er mulig
- Tiltak 7.4c: Innføre hovedregel om at interne besøk, inspeksjoner, kurs mv. skal gjennomføres digitalt
- Tiltak 7.4d: Innføre hovedregel om digital deltakelse på eksterne møter, kurs, el.

Overordnet tiltak	7.4: Utføre representasjon utenfor embetsbolig
Økonomisk baseline	Årlige reisekostnader i utenrikstjenesten er anslått til MNOK 150 i året, hvor MNOK 50 er knyttet til utadrettet virksomhet eller reiser for de ansatte ute. Trolig er noe av denne reisevirksomheten knyttet til kurs eller andre interne formål. Baseline settes til MNOK 100 i året. Årlige reisekostnader i de øvrige departementene er anslått til om lag MNOK 90 i året. Det er her uvisst hvor mye som medgår til internasjonal reisevirksomhet.
Hvilket designprinsipp(er) er styrende	-
Forventede økonomiske gevinster	Vi mener tiltakene vil kunne realisere besparelser i størrelsesordenen 30-50 prosent, dvs. MNOK 30-50 for utenrikstjenesten og MNOK 25-45 for de øvrige departementene. Totalt potensial: MNOK 55-95 .
Treffsikkerheten i beregning av gevinst	Spennet uttrykker usikkerhet i estimatet.
Forventet kvalitetsgevinst	<ul style="list-style-type: none"> • Mindre reiser for de ansatte • Frigjort tid
Investerings- eller omstillingskostnader	Det er ikke identifisert ekstraordinære investeringsbehov knyttet til tiltakene. Koronapandemien har medført at mange allerede har kjøpt løsninger og utstyr, og eventuelle nye behov kan dekkes innenfor ordinært driftsbudsjett.
Tidsestimat for gevinstuttak	Tiltaket bør kunne realiseres allerede i 2022
Forutsetninger og avhengigheter	Gevinstanslaget er for øvrige departementer beregnet ut fra totale reisekostnader, og det har ikke vært grunnlag for å skille ut det som angår internasjonal virksomhet. Selv om dette er utenfor mandatet for områdegjennomgangen, mener vi at det likevel gjelder for innenlandsreiser. Dette kan detaljeres i neste fase hvis nødvendig.
Risiko- og konsekvensbeskrivelse	Foreløpig ikke vurdert.
Interesser/berørte aktører	Stasjonssjefer og øvrige utsendte

8 Oppsummering av tiltak og veien videre

Gjennom rapportens kapitler 3 til 7 har vi beskrevet en rekke tiltak vi mener vil være ha en positiv effekt både på formåls- og kostnadseffektivitet. Nedenfor har vi oppsummert alle de overordnede tiltakene med tilhørende detaljerte tiltak i en tabell sammen med et estimat på forventet økonomisk gevinst. Det er viktig å bemerke at de ulike tiltakene står ulikt med hensyn til detaljgrad, og at estimatene vil måtte detaljeres ytterligere i neste fase. Innen de 5 tiltaksområdene har vi identifisert 21 overordnede tiltak med til sammen 72 detaljerte tiltak. I sum representerer tiltakene et vesentlig potensial for økt kvalitet og kostnadseffektivitet. Vi har estimert årlige gevinster til å være i størrelsesorden 495 – 782 millioner kroner. Spennet viser at det er høy usikkerhet knyttet til estimatene. Årlige gevinster tar ikke høyde for omstillingskostnader eller investeringer. Slike kostnader er hovedsakelig forventet å komme på eiendomsområdet, som påpekt i kapittel 1.3. Disse kostnadene må også detaljeres videre i neste fase. Vi anslår potensialet for gevinster for 2022 til å være mellom 75 og 150 millioner kroner. Usikkerheten er knyttet til hvor raskt tiltakene vil startes opp og evnen til å gjennomføre dem på en effektiv måte.

#	Overordnet tiltak	Tiltak	Estimert årlig potensial [MNOK]
3.1	Stille høyere krav til prioriteringer og gi bedre beslutningsgrunnlag til politisk ledelse	Tiltak 3.1a: Etablere en systematisk oversikt som viser utenriktjenestens gjeldende føringer. Tiltak 3.1b: Utarbeide bedre rutiner og føringer for å sikre tilstrekkelig faglighet i beslutningsgrunnlag for politisk ledelse	Ingen økonomisk gevinst estimert, men tiltakene vil legge grunnlag for bedre ressursprioritering
3.2	Etablere porteføljestyrimodell med felles mål for utenriktjenesten og målhierarki	Tiltak 3.2a: Formulere hovedmål for utenriktjenesten Tiltak 3.2b: Innføre en porteføljestruktur for regionale delmålsansvar som understøtter hovedmålene Tiltak 3.2c: Tydeliggjøre interne virksomhetsutviklingsmål og -strategier som understøtter utenriktjenestens eksterne mål Tiltak 3.2d: Innføre mer langsiktige mål for stasjonene i forbindelse med stasjonssjefsbyste	Ingen økonomisk gevinst estimert, men tiltakene vil legge grunnlag for bedre ressursprioritering
3.3	Etablere bedre styringssystemer og øke tilgjengelig styringsinformasjon	Tiltak 3.3a: Sentralisere regnskapsfunksjonene i utenriktjenesten Tiltak 3.3b: Etablere ny økonomimodell for økt oversikt over finansiell styringsinformasjon Tiltak 3.3c: Vurdere å føre regnskap i henhold til de statlige regnskapsstandardene (SRS) Tiltak 3.3d: Videreutvikle mål- og resultatstyringssystemer Tiltak 3.3e: Utarbeide mer konkrete og tydeligere mål med økt andel målbare mål	Ikke anslått ennå. Enkelte av tiltakene vil ha en direkte økonomisk effekt, andre vil legge grunnlag for bedre ressursprioritering
3.4	Øke åpenhet om virksomheten og synliggjøre merverdi av utenriktjenesten	Tiltak 3.4a: Utarbeide årsrapporter som synliggjør både interne og eksterne sider av virksomheten Tiltak 3.4b: Utarbeide forpliktelse til Norges femte OGP-handlingsplan om økt åpenhet og synliggjøring av hvordan departementet fremmer norske interesser	Ikke relevant
4.1	Tydeliggjøre roller og ansvar mellom UD, utenriktjenesten og øvrig sentralforvaltning	Tiltak 4.1a: Ansvar for kulturfremme legges til KUD og samles med den øvrige kulturpolitikken. Tiltak 4.1b: Alt ansvar og alle oppgaver hjemme knyttet til næringsfremme og bistand til næringsliv som foregår i dag samles til Seksjon for internasjonalt næringsfremme i NFD, eventuelt delegeres videre fra NFD til egnede virkemiddelaktører. Tiltak 4.1c: Ansvar og fagmiljøene som arbeider med bilaterale og multilaterale handelsavtaler samles. Tiltak 4.1d: Ansvar for lov og forvaltningsoppgaver knyttet til eksportkontroll bør vurderes overført til hhv. JD og Tolletaten.	8 – 12
4.2	Tydeliggjøre utenriktjenestens kjernevirksomhet og rendyrke tjenestens rolle som hele Norges utenriktjeneste	Tiltak 4.2a: Omorganisere utenriksdepartementet etter den nederlandske modellen Tiltak 4.2b: Redusere antall enheter og ledere i departementet	20 – 30
4.3	Samle utenriktjenestens støttefunksjoner	Tiltak 4.3a: Skille ut Seksjon for konsulære saker og Seksjon for utlendingsfeltet fra dagens Serviceavdeling. Tiltak 4.3b: Samle HR-relaterte funksjoner fra dagens Personalseksjon, UKS og OU-seksjonen i en ny HR-seksjon.	10 - 15

#	Overordnet tiltak	Tiltak	Estimert årlig potensial [MNOK]
		Tiltak 4.3c: Samle ansvaret for økonomi, virksomhetsstyring og organisasjonsutvikling i en ny seksjon. Tiltak 4.3d: Samle ansvaret for eiendomsforvaltning og forebyggende sikkerhet i en ny seksjon. Tiltak 4.3e: Etablere en ny seksjon for fellestjenester.	
4.4	Øke gjennomføringskraft og fleksibilitet gjennom midlertidige arbeidsgrupper og øke delegert myndighet	Tiltak 4.4a: Delegere mer myndighet ned i organisasjonen Tiltak 4.4b: Øke bruk av midlertidige organisasjonsformer Tiltak 4.4d: Bruk prosjekt- og «task force»-modeller direkte koblet til departementsledelsen for gjennomføring av større organisasjonsutviklingsprosjekter Tiltak 4.4d: Vurdere muligheten for å innføre et diplomatisk reservekorps for å ivareta oppdukkende behov	Ikke anslått
4.5	Øke fokus på effektivitet og starte arbeid med systematisk, kontinuerlig forbedring	Tiltak: 4.5a: Innføre kortsiktige grep for å sette fokus på effektivitet Tiltak: 4.5b: Starte systematisk arbeid med prosesseffektivisering ved bruk av Lean metodikk*	15 – 20
5.1	Forenkle og konsentrere bistandsforvaltningen	Tiltak 5.1a: Forenkle forvaltningsstrukturen i UD og vurdere å delegere en større andel av tilskuddsforvaltningen til Norad. Tiltak 5.1b: Konsentrere utenriksstasjonenes bistandsforvaltning om lokale og regionale partnere Tiltak 5.1c: Redusere antall utenriksstasjoner som forvalter bistand	20 – 40
5.2	Videreutvikle konsulærfeltet og øke brukerrettingen av konsulære tjenester	Tiltak 5.2a: Økt bruk av spesialister og prosjektteam fra UD i kompliserte og langvarige konsulære saker Tiltak 5.2b: Bruke UD's operative senter til å avlaste utenriksstasjonene, også innenfor stasjonenes åpningstid Tiltak 5.2c: Øke brukerrettingen gjennom arbeid med digitale løsninger og mer tilgjengelig informasjon Tiltak 5.2d: Slutte med vigsel på utenriksstasjonene	5 – 10
5.3	Redusere antall utenriksstasjoner som utsteder pass og flytte vedtaksmyndighet til politiets vedtakslinje	Tiltak 5.3a: Knutepunktorganisere søknad om pass til et mindre antall utenriksstasjoner Tiltak 5.3b: Flytte myndigheten til å treffe vedtak om innvilgelse eller nektelse av pass fra utenriksstasjonene til politiets vedtakslinje i Norge	2 – 5
5.4	Effektivisere utlendingsfeltet gjennom å sentralisere, digitalisere og overføre ansvaret for hele sakskjeden til UDI	Tiltak 5.4a: Sentralisering av saksbehandlingen. Flytte saksbehandlingen for visum- og oppholdssaker fra dagens knutepunktstasjoner hjem til Oslo Tiltak 5.4b: Digitalisere saksflyten. UDI (JD) og UD bør i fellesskap se på hvilke muligheter som finnes for å digitalisere saksbehandlingen av visum- og oppholdssaker Tiltak 5.4c: Overføre ansvaret for hele sakskjeden til UDI. Samle ansvaret for visum- og oppholdssaker i UDI slik at UDI får ansvaret for hele sakskjeden	40 – 70
5.5	Effektivisere administrative støttefunksjoner og øke bruk av administrative fellestjenester	Tiltak 5.5a: Forenkle og modernisere utenriksstjenestens instruksverk og rutiner knyttet til utarbeidelse av instruksjer Tiltak 5.5b: Profesjonalisere og forenkle HR-funksjonen Tiltak 5.5c: Gå over til fellesdepartementalt IKT-system med tonivåløsning Tiltak 5.5d: Fjerne fysiske arkiver ved utenriksstasjonene og gå over til heldigitale arkivløsninger Tiltak 5.5e: Innføre fellesdepartementalt arkivsystem Tiltak 5.5f: Benytte DSS som rådgivningsmiljø for anskaffelser	75 – 115
6.1	Justere rotasjonsmodellen og innføre mer strategisk kompetansestyling	Tiltak 6.1a: Øke incentivene til utetjeneste gjennom en aktiv personalpolitikk som i større grad belønner medarbeidere som arbeider ute Tiltak 6.1b: Etablere bedre støtte rundt utsendte medarbeidere f.eks. gjennom en familiekoordinator i UD med et tydelig ansvar for å bistå utsendte og deres familier Tiltak 6.1c: Avgrense det felles interne stillingsmarkedet til fagavdelingene ved at medarbeidere tilsatt i en fagavdeling kan søke seg ut og hjem igjen til en av fagavdelingene Tiltak 6.1d: Holde administrative støttefunksjoner, konsulærfeltet og utlendingsfeltet utenfor det felles interne stillingsmarkedet.	Ingen økonomisk gevinst estimert, men tiltakene vil legge grunnlag for større kontinuitet og mer effektiv oppgaveløsning

#	Overordnet tiltak	Tiltak	Estimert årlig potensial [MNOK]
		Tiltak 6.1e: Styrke sammenhengen mellom innplassering ute og hjemme ved å la opparbeidet fag- og regionkompetanse være styrende for innplassering i UD. Tiltak 6.1f: Redusere mulighet for interne stillingskifter i UD Tiltak 6.1g: Arbeide systematisk med kompetanseoverføring ved stillingskifter	
6.2	Justere innretningen på aspirantordningen og innføre en mer fleksibel opplæringsmodell	Tiltak 6.2a: Justere innretningen på aspirantordningen og innføre en mer fleksibel opplæringsmodell	Ingen
6.3	Utnytte bedre kompetansen i hele sentralforvaltningen	Tiltak 6.3a: Utrede nærmere hvordan personellressurser kan utveksles mellom utenriksstasjonene, UD og øvrige departementer for best ivaretagelse av norske interesser internasjonalt. Tiltak 6.3b: Vurdere innføring av felles seksjoner med medarbeidere fra to eller flere departementer på saksfelt som berører både UD og sektordepartementet. Tiltak 6.3c: Utnytte UD-ansatte til å fylle ledige vakanser i andre departementer, for eksempel vakanser etter spesialutsendinger. Tiltak 6.3d: Redusere antallet spesialutsendinger og innføres mer fleksible utsendingsordninger for å ivareta fagmyndighetenes behov for tilstedeværelse	30 – 60
7.1	Øke evnen til å drive profesjonell og effektiv eiendomsforvaltning	Tiltak 7.1a: Differensiere kravstillingen med hensyn til beliggenhet for de ulike stasjonene og landene Tiltak 7.1b: Styre eiendomsporteføljen over på mer effektive eiendomstyper Tiltak 7.1c: Profesjonalisere inngåelse av avtaler på tjenesteboliger og øke avtalelengdene Tiltak 7.1d: Utrede muligheter for å endre husleiemodellen til Statsbygg for eiendommer i utlandet	20 – 40
7.2	Utføre representasjon utenfor embetsbolig (endre policy knyttet til embetsbolig)	Tiltak 7.2a: Gjennomføre representasjon gjennom å leie lokaler, restauranter mv. Tiltak 7.2b: Innføre samme leilighetskrav til stasjonssjefer som øvrige utsendte	145
7.3	Intensivere overgang til mer arealeffektive løsninger på kanselliene	Tiltak 7.3a: Iverksette tiltak for å dreie porteføljen over til mer arealeffektive løsninger Tiltak 7.3a: Øke graden av samlokalisering med andre land	50 – 125
7.4	Øke bruk av digitale møter og videokonferanser samt bedre utnytte utenrikstjenestens globale tilstedeværelse (reducere reisekostnader)	Tiltak 7.4a: Redusere antall deltakere på reiser i forbindelse med politisk ledelse eller kongefamiliens besøk i utlandet Tiltak 7.4b: Benytte utenrikstjenestens utsendte som representant i møter hvor det er mulig Tiltak 7.4c: Innføre hovedregel om at interne besøk, inspeksjoner, kurs mv. skal gjennomføres digitalt Tiltak 7.4d: Innføre at deltakelse på eksterne møter, kurs, el. skal være digitalt som hovedregel	55 – 95

*vi har vurdert potensialet for effektivisering av tidsbruk til å være i størrelsesorden 20 – 40%

8.1 Foreløpig vurdering av tiltaksporteføljen

Tiltakene ovenfor er av svært ulik karakter og størrelse. De skiller seg blant annet med hensyn til:

1. Om effekten er knyttet til formåls- og/eller kostnadseffektivitet
2. Hvor enkle eller utfordrende de vil være å gjennomføre
3. Om de vil kreve investeringer og/eller omstillingskostnader
4. Når og hvor raskt de vil kunne forvente å gi full effekt
5. Hvor i utenrikstjenesten eller sentralforvaltningen de vil ha effekt
6. Om de er **strukturelle** (krever endringer i ansvarsdeling) og en del av vårt helhetlige forslag til revidert organisasjonsmodell for utenrikstjenesten, eller om de er mer **operasjonelle** (dvs. kan i stor grad gjennomføres uavhengig av endring i ansvarsdeling)

I henhold til områdegjennomgangens mandat vil vi i neste fase vurdere tiltakene ut fra disse dimensjonene og beskrive en mer detaljert gevinstrealiseringsplan med en konsekvensanalyse til tiltakene. I fase 1b har vi likevel gjort en overordnet vurdering av om tiltakene understøtter vårt forslag om å utvikle fremtidens utenrikstjeneste i retning av hovedalternativ 2, kompleksitet i gjennomføringen og om det kan forventes å gi besparelser i 2022. Det er verdt å presisere at de fleste tiltak som understøtter

hovedalternativ 2 også kan gjennomføres som selvstendige tiltak. Det betyr at de er uavhengige fra hverandre og hovedalternativet, men samlet sett vil de bidra til en mer helhetlig løsning som ligger nært det vi har beskrevet som hovedalternativ 2.

I denne foreløpige vurderingen valgt å bruke «Nei», «I liten grad» og «I stor grad» som utfallsrom.

Kapittel-referanse	Overordnet tiltak	Understøtter alternativ 2 som hovedinnretning	Kompleksitet i gjennomføring	Mulig økonomisk effekt fra 2022
3.1	Stille høyere krav til prioriteringer og gi bedre beslutningsgrunnlag til politisk ledelse	I liten grad	Middels	Nei
3.2	Etablere porteføljestyrimodell med felles mål for utenrikstjenesten og målhierarki	I stor grad	Middels	Nei
3.3	Etablere bedre styringssystemer og øke tilgjengelig styringsinformasjon	I stor grad	Middels	Nei
3.4	Øke åpenhet om virksomheten og synliggjøre merverdi av utenrikstjenesten	I liten grad	Lav	Nei
4.1	Tydeliggjøre roller og ansvar mellom UD, utenrikstjenesten og øvrig sentralforvaltning	I stor grad	Middels	Nei
4.2	Tydeliggjøre utenrikstjenestens kjernevirksomhet og reddyke tjenestens rolle som hele Norges utenrikstjeneste	I stor grad	Høy	Nei
4.3	Samle utenrikstjenestens støttefunksjoner	I liten grad	Lav	Delvis
4.4	Øke gjennomføringskraft og fleksibilitet gjennom midlertidige arbeidsgrupper og øke delegert myndighet	I liten grad	Lav	Nei
4.5	Øke fokus på effektivitet og starte arbeid med systematisk, kontinuerlig forbedring	I liten grad	Middels	Delvis
5.1	Forenkle og konsentrere bistandsforvaltningen	I liten grad	Middels	Delvis
5.2	Videreutvikle konsulærfeltet og øke brukerrettingen av konsulære tjenester	I liten grad	Middels	Nei
5.3	Redusere antall utenriksstasjoner som utsteder pass og flytte vedtaksmyndighet til politiets vedtakslinje	I stor grad	Middels	Nei
5.4	Effektivisere utlendingsfeltet gjennom å sentralisere, digitalisere og overføre ansvaret for hele saksjeden til UDI	I stor grad	Høy*	Nei
5.5	Effektivisere administrative støttefunksjoner og øke bruk av administrative fellestjenester	I stor grad	Høy	Delvis
6.1	Justere rotasjonsmodellen og innføre mer strategisk kompetansestyring	I stor grad	Høy	Nei
6.2	Justere innretningen på aspirantordningen og innføre en mer fleksibel opplæringsmodell	I liten grad	Lav	Nei
6.3	Utnytte bedre kompetansen i hele sentralforvaltningen	I stor grad	Høy	Nei
7.1	Øke evnen til å drive profesjonell og effektiv eiendomsforvaltning	Nei	Lav	Delvis
7.2	Utføre representasjon utenfor embetsbolig (endre policy knyttet til embetsbolig)	Nei	Middels	Delvis
7.3	Intensivere overgang til mer arealeffektive løsninger på kanselliene	Nei	Høy	Nei
7.4	Øke bruk av digitale møter og videokonferanser samt bedre utnytte utenrikstjenestens globale tilstedeværelse (reducere reisekostnader)	Nei	Lav	Ja

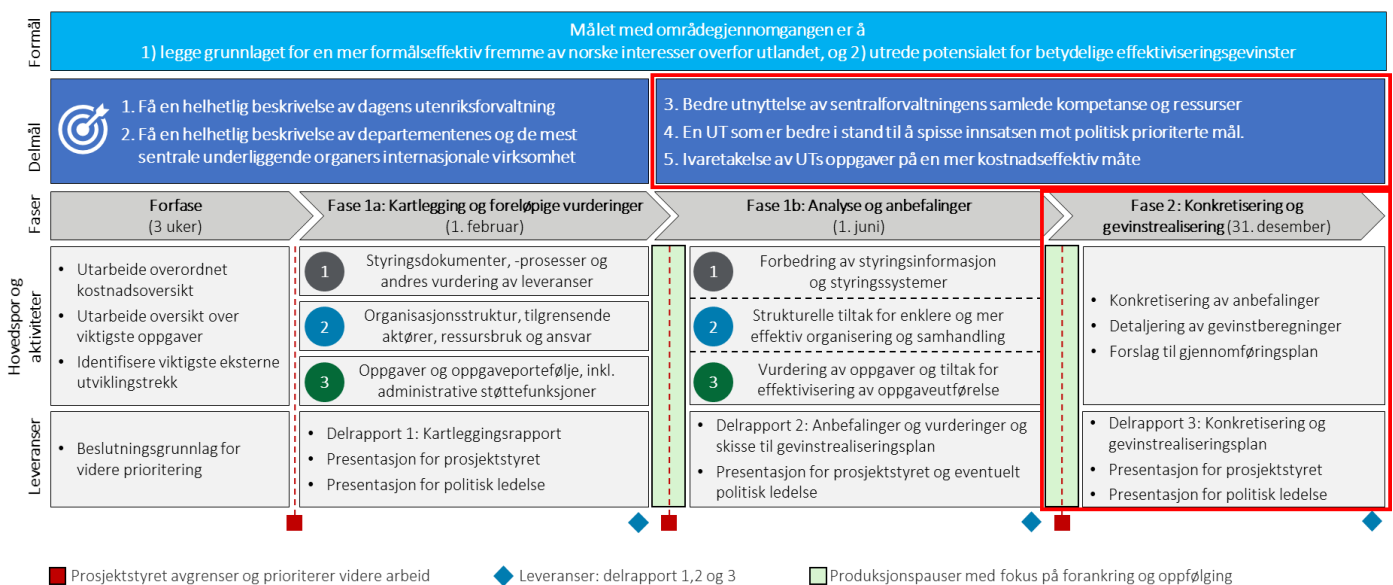
*Høy pga. digitalisering

Kort forklaring til vurderingene:

Understøtter tiltaket alternativ 2 som hovedinnretning?	I stor grad Tiltaket er en viktig del av å utvikle utenriktjenesten i den hovedretningen vi foreslår, men kan også stå på egne ben og gjennomføres som et frittstående tiltak	I liten grad Tiltaket vil bidra til at utenriktjenesten beveger seg mot ny hovedinnretning, men kan også stå på egne ben og gjennomføres som et frittstående tiltak	Nei Tiltaket bidrar ikke direkte til hovedinnretning og kan gjennomføres som et frittstående tiltak
Hvor stor er kompleksiteten ifm. gjennomføring av tiltaket?	Lav Tiltaket bør være relativt enkelt å gjennomføre uten behov for omfattende programmer, store omstillingskostnader eller investeringer. Effekten av tiltaket bør kunne realiseres relativt raskt (innen 1 år)	Middels Tiltaket vil være til dels utfordrende å gjennomføre, og effekten vil kunne ta tid å realisere (1-2 år)	Høy Tiltaket er i sin natur krevende om vil medføre større endringer som vil kunne kreve stor grad av omstilling i organisasjonen (høye omstillingskostnader). Effekten av tiltaket tar relativt lang tid å realisere (>2 år)
Mulig økonomisk effekt fom. 2022	Nei Selv om tiltaket startes opp i 2021, er det liten grunn til å tro at tiltaket vil ha noen økonomisk effekt i 2022, fordi de økonomiske effektene tar lengre tid å realisere (eksempler på dette kan være tilpassing av organisasjonen til et lavere bemanningsnivå gjennom naturlig avgang)	Delvis Tiltaket vil kunne ha økonomisk effekt allerede fra 2022, da gjennomføring av deler av tiltaket kan starte raskt, og effekten av deler av tiltaket tas ut raskt (f.eks. reduserte eiendomskostnader som følge av bedre kontraktsforhandling – effekt vil oppnås kun på de kontraktene som er under reforhandling i 2022, osv.)	Ja Tiltaket bør kunne ha økonomisk effekt fom. 2022, da gjennomføring av tiltak anses å være relativt enkel, og effekten av tiltaket skje raskt (f.eks. redusere flyreiser)

8.2 Veien videre

Neste og siste fase i områdegjennomgangen handler i hovedsak om å ytterligere konkretisere anbefalingene, validere og detaljere gevinstberegningene, og beskrive forslag til gjennomføringsplan, se figur nedenfor. Arbeidet skal munne ut i en sluttrapport som skal foreligge før nyttår.



Figur 24: Overordnet prosjektplan - aktiviteter og leveranser i fase 2

Konkretisere anbefalingene

Det vil være behov for å vurdere konsekvensene av tiltakene og videreutvikle dem ytterligere. Vi vil, sammen med UD og andre departementer, søke å forstå bedre konsekvensene de foreslåtte tiltakene medfører og hvilke implementeringsrisikoer som er

knyttet til hvert av dem. Alle enkelttiltakene i delrapport 2 vil kunne detaljeres ytterligere, og vi vil som utgangspunkt anvende de evalueringsdimensjonene som er beskrevet i avsnitt 8.1 over for å vurdere dem.

For å konkretisere og bedre forstå enkelte tiltak vil det være fornuftig og formålstjenlig å bruke en tilnærming basert på smidig metodikk («*agile*»), der vi legger opp til å pilotere ulike løsninger for deler av tiltakene, der dette er hensiktsmessig. På denne måten kan vi erfare både effekter og konsekvenser av tiltakene og se fordeler og ulemper med løsningen, og dermed gjøre tiltaksbeskrivelsene så gode som mulig. Eksempler på tiltak som egner seg for en smidig tilnærming vil blant annet være innen området generell effektivisering/øke operasjonell effektivitet (kap 4.5). Her kan vi for eksempel bruke Lean-metodikk for å gjennomgå prosessene og deretter teste ut ulike måter å gjennomføre enkelte faglige og administrative prosesser på. Det vil også være spennende å se nærmere på anbefalingene knyttet til målhierarki og overordnet styringsstruktur. Her kan også smidig metodikk brukes. Arbeidet bør skje i tett samråd med utenriksstjenesten og andre departementer. Det kan for eksempel testes for en avgrenset geografisk avdeling med tilhørende stasjoner.

Andre sentrale anbefalinger som vil kreve ytterligere analyse, vurdering og detaljering i fase 2 er:

- Ny overordnet styringsstruktur for utenriksstjenesten for mer helhetlig styring
- Omorganisere utenriksdepartementet etter den nederlandske modellen
- Konkretisering av tiltakene innen utlendingsfeltet – fokus på optimal saksbehandlingsskjede og forutsetninger for digital løsning
- Gjennomgang av avtaleportefølje og ressursbruk til tilskuddsforvaltning på den enkelte utenriksstasjon
- Utarbeidelse av kriteriemodell med tilhørende vurdering av eventuelle skjevheter i regional tilstedeværelse
- Vurdering av behov for og konsekvenser av endringer i lov- og avtaleverk for å legge til rette for økt utveksling av personell mellom utenriksstasjonene, UD og øvrige departementer
- Gjennomgang av potensial for effektivisering innen porteføljen av arbeidsoppgaver utført av lokalt ansatte

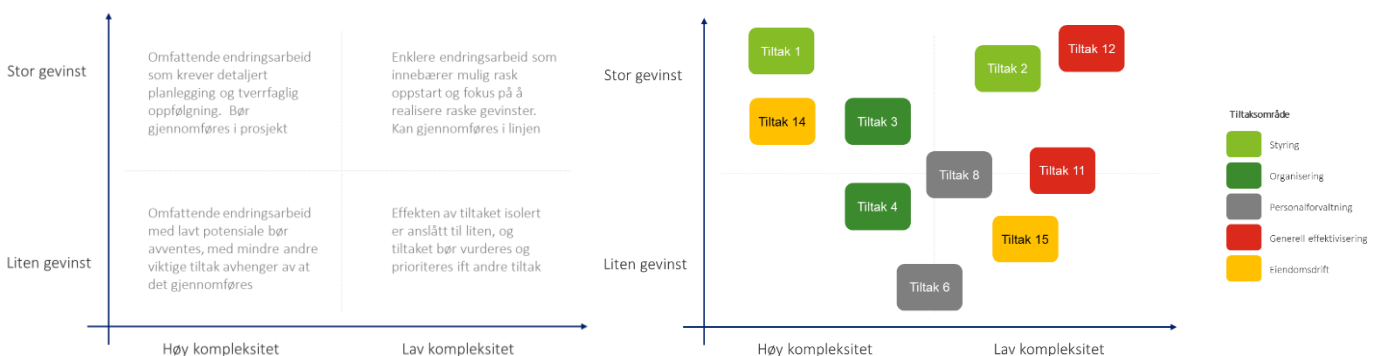
Detaljere gevinstberegninger

Med en konkretisering og justering av tiltakene vil det i neste fase være behov for å gjøre supplerende og i noen grad mer dyptpløyende analyser i forbindelse med detaljering av gevinstberegningene. Til dette vil vi for hvert tiltak beskrive:

- Hvor stor effekt tiltaket vil ha ved oppnådd full effekt, både størrelse på økonomisk gevinst og/eller forventet kvalitetsgevinst, og hvor i sentralforvaltningen effektene vil være.
- Hva som er forventet rimelig tid for å oppnå full effekt, og forventet effekt i år 1, 2, 3 osv. etter tiltaket iverksettes.
- Direkte og indirekte omstillingskostnader, herunder nødvendige investeringer og pukkelkostnader (direkte), samt effektivitetstap som følge av endringsarbeid som pågår i parallell med daglig drift (indirekte). Ofte grupperer vi omstillingskostnader/pukkelkostnader og investeringer og bruker benevnelsen «kompleksitet i gjennomføring» for enklere å kunne vurdere tiltakene opp mot hverandre (se neste avsnitt).

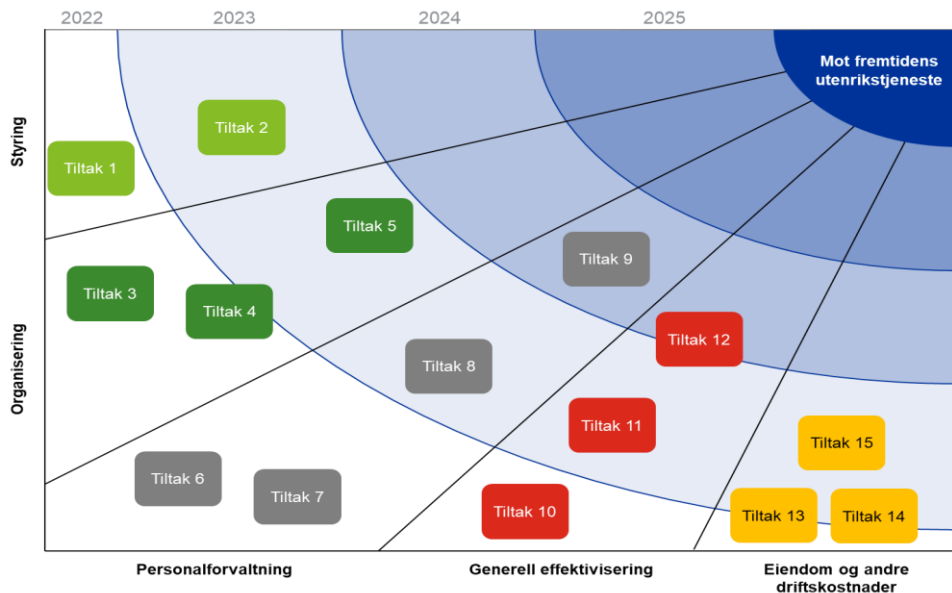
Utarbeide forslag til gjennomføringsplan

I forslag til gjennomføringsplan vil vi ta utgangspunkt i den foreslåtte porteføljen av tiltak, og beskrive hva vi mener kan være en fornuftig rekkefølge og tidslinje for gjennomføring av tiltakene. Vi vil legge vekt på å finne en rekkefølge som gir mulighet for å kunne realisere de store gevinstene så raskt som mulig, og avvente mindre tiltak som krever lang utredningstid. Kompleksitet bør også være styrende for rekkefølge.



Figur 25: Rammeverk for prioritering av tiltak

Figurene over viser rammeverk vi anvender for å vurdere tiltak i forbindelse med utarbeidelse av gjennomføringsplaner. Den venstre figuren forklarer kategoriseringen i rammeverket og figuren til høyre viser et eksempel der tiltak er vurdert.



Figur 26: Visualisering av overordnet gjennomføringsplan. Figuren er kun et eksempel.

Etter vurdering av de enkelte tiltakene er gjort, må dette settes inn i en helhetlig sammenheng. Gjennomføringsplanen kan visualiseres slik som figuren over viser. Alle tiltak settes inn i en kombinasjon av tiltaksområde og tidspunkt for gjennomføring.

Referanseliste

1. **Singapore Ministry of Foreign Affairs.** [Online] 2021.
<https://www.mof.gov.sg/docs/librariesprovider3/budget2021/download/pdf/33-mfa-2021.pdf>.
2. **Meld. St. 14 (2020–2021).** *Perspektivmeldingen 2021.* 2021.
3. **Udenrigsministeriet.** *Dansk diplomati og forsvar i en brydningstid. Vejen frem for Danmarks interesser og værdier mod 2030.* s.l. : Udredning om dansk udenrigs- og sikkerhetspolitikk, 2016.
4. —. Udenrigsministeriet - Representation. [Online] 2020. [Cited: Mai 18, 2021.] <https://um.dk/da/om-os/organisation/repr/>.
5. **SSØ.** *Veilder Resultatmåling: Mål- og resultatstyring i staten.* s.l. : SSØ, 2010.
6. **Kommunal- og moderniseringsdepartementet.** *Etiske retningslinjer for statstjenesten.* 2017.
7. —. *Om forholdet mellom politisk ledelse og embetsverk - syv plikter for embetsverket.* s.l. : Kommunal og moderniseringsdepartementet, 2019.
8. **Meld. St. 15 (2008-2009).** *Interesser, ansvar og muligheter - Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk.* s.l. : Utenriksdepartementet, 2008.
9. **Direktoratet for forvaltning og økonomistyring.** Hvorfor velge å føre regnskapet etter SRS? [Online] 2019. [Cited: Mai 12, 2021.] <https://dfo.no/fagomrader/statlige-regnskapsstandarder/om-de-statlige-regnskapsstandardene>.
10. **Prop. 1 S (2020–2021).** *Utenriksdepartementet.* 2020.
11. —. s.l. : Nærings- og fiskeridepartementet, 2020.
12. **Utenriksdepartementet.** *En effektiv og målrettet utenrikstjeneste - Delutredning II: UDs samarbeid og koordinering med fagdepartementer på områder hvor disse innehar kjernekompetanse.* s.l. : Utenriksdepartementet, 2016.
13. **Ny strategi for departementsfellesskapet.** *Gode hver for oss - Best sammen.* 2020.
14. **Departementene.** *For og med norsk næringsliv - regjeringens handlingsplan for eksport.* 2020.
15. **Zeya, Uzar S. et Finer, Jon.** *Revitalizing the State Department and American Diplomacy.* s.l. : Council on Foreign Relations, 2020. 89.
16. *The Future of Foreign Service.* **Foster, Phil.** s.l. : The Foreign Service Journal, 2021, Vols. January-February 2021.
17. **Prop. 1 S (2014–2015).** *Utenriksdepartementet.* 2014.
18. **Norad.** *Evaluation of Norway's Aid Concentration.* s.l. : Rapport 4:2020. Utført av Analysis for Economic Decisions (ADE) i samarbeid med Scanteam, 2020.
19. **Direktoratet for forvaltning og økonomistyring.** *Hvordan er regelverk for statlige tilskuddsordninger utformet?* s.l. : DFØ-rapport 2017:5, 2017.
20. **Norad.** *Evalueringsavdelingens årsrapport 2018/2019. Uklare roller gir uklare resultater.* 2019.
21. **Utenriksdepartementet.** *Gebyrmodell for pass - utenrikstjenestens kostnader til passutstedelse.* s.l. : Brev til Justis- og beredskapsdepartementet av 26.06.2019, 2019.

22. **Justis- og beredskapsdepartementet.** Sikrere pass – ny utstedelsesstruktur. [Online] 2018. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/sikrere-pass--ny-utstedelsesstruktur/id2620315/>.
23. —. *Høring - forslag til forskrift om pass og nasjonalt ID-kort.* 2019.
24. **Agenda Kaupang.** *Evaluering av UDs knutepunktorganisering.* 2020.
25. **Kommunal- og moderniseringsdepartementet.** *Helhet, kvalitet og effektivitet - Strategi for bedre og mer effektive administrative tjenester i departementsfellesskapet (2016-2020).* 2016.
26. **Utenriksdepartementet.** *Strategisk dialog UD – DSS. Fellestjenester. Videre oppfølging.* 2020.
27. —. *Personalpolitisk dokument.* 2021.
28. —. *Morgendagens utenrikstjeneste. Innspill fra aspirantkullet 2018 til utenriksråd Tore Hattrem.* 2020.
29. **Murray, Richard.** *UD i en ny sats – organisation, ledning och styrning i en globaliserad värld. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2011:1.* 2011.
30. **Forsvarets Forum.** Preget av pandemien. *Forsvarets Forum.* [Online] April 13, 2021. [Cited: Mai 17, 2021.] <https://forsvaretsforum.no/eirik-kristoffersen-forsvarsministeren-forsvarssjef/forsvarets-arsrapport--preget-av-pandemien/193663>.
31. **DNB Næringsmegling.** DNB Næringsmegling - Bedriftene forventer en markant reduksjon i antall yrkesreiser. [Online] 2020. [Cited: Mai 5, 2021.] <https://www.dbnaringsmegling.no/no/bedriftene-forventer-en-markant-reduksjon-i-antall-yrkesreiser/>.
32. **Utenriksdepartementet.** Norge i FNs sikkerhetsråd. [Online] 2020. <https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/fn/sr2021/id2603889/>.
33. **Utenriksinstruksen.** *Instruks for utenrikstjenesten.* . 2002.
34. **Direktoratet for forvaltning og IKT.** *Noregs nasjonale ekspertar i Kommisjonen - Ein ressurs for Noreg, eller berre for EU?* 2012.
35. **Utenriksdepartementet.** Sikkerhetspolitikk. [Online] 2016. <https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/sikkerhetspolitikk/sikkerhetspolitikk/id86753/>.
36. —. *Norge i Europa. Regjeringens strategi for samarbeidet med EU 2018-2021.* 2018.
37. —. *Norge i Europa 2020. Regjeringens arbeidsprogram for samarbeidet med EU.* 2020.
38. —. Hva EØS-avtalen omfatter. [Online] 2015. <https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/eos1/hva-avtalen-omfatter/id685024/>.
39. **Direktoratet for forvaltning og økonomistyring.** *Effektiv forvaltning av EU/EØS-arbeidet. Kunnskapsgrunnlag for nytt digitalt fagssystem – EØS 2.0.* 2020.
40. **Utenriksdepartementet.** Nasjonale eksperter. [Online] 2020. <https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/eos1/nasjonale-eksperter/id528039/>.
41. —. *Strategi 21. Virksomhetsstrategi for utenrikstjenesten 2018 – 2021.* 2017.
42. **ECON.** *Evaluation of the Norwegian Development Policy Administration .* 2003. ECON-Report no. 19/03.
43. **Utenriksdepartementet.** *Instruks for økonomi- og virksomhetsstyring i utenrikstjenesten. Fastsatt av Utenriksministeren den 1. januar 2005 med endringer senest nov 2018.* 2018. Versjon 2018.1.
44. —. *Strategi for kompetanse, bemanning og ledelse i utenrikstjenesten 2018-2021.* 2018.

45. **Meld. St. 19 (2012–2013).** *Regjeringens internasjonale kulturinnsats.* 2013.
46. **Meld. St. 8 (2018–2019).** *Kulturens kraft — Kulturpolitikk for framtida.* 2018.
47. **St.meld. nr. 21 (2003-2004).** *Styringsforhold på utlendingsfeltet.* 2004.
48. **Utenriksdepartementet.** *Instruks om mottak av visum- og oppholdssøknader ved knutepunktorganisering.* 2020.
49. **Justis- og beredskapsdepartementet.** *Instruks for Justis- og beredskapsdepartementets spesialutsendinger for utlendingsaker.* 2018.
50. **Utenriksdepartementet.** *Økt bruk av lokalt ansatte i uteapparatet. Strategi 2013 – Kap. 5 Medarbeiderne i fokus.* 2012.
51. —. *Administrativ gjennomgang av utenriksdepartementet.* 2013.
52. —. *Erfaringsinnhenting fra andre lands utenriktjenester 2019/2020.* 2020.
53. **Statsministerens kontor.** *Granavolden-plattformen. Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti.* 2019.
54. **Kommunal- og moderniseringsdepartementet .** *Retningslinjer for intern mobilitet for arbeidstakere innenfor det statlige tariffområdet.* 2019.
55. **Utenriksdepartementet.** *UDs årshjul for disponering av driftsmidler og personell.* 2020.
56. **Nærings- og fiskeridepartementet.** *Verda som marknad - Regjeringa sin strategi for eksport og internasjonalisering.* 2017.
57. **Statistisk sentralbyrå.** *Konsekvenser av redusert petroleumsvirksomhet. Makroøkonomiske effekter av politiske tiltak for å redusere norsk produksjon av olje og gass.* 2020.
58. **NOU 2020:8 .** *Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2020. Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene.* 2020.
59. **Lee G. Bolman og Terrence E. Deal.** *Reframing Organizations. Artistry, Choice, and Leadership.* s.l. : John Wiley & Sons, Inc., 2013.
60. **Utenriksdepartementet.** *EU/EØS-håndboken.* 2016.
61. **Europalov.** Om Schengen-samarbeidet. [Online] 2021. <https://www.europalov.no/laer-mer/schengen>.
62. **Utenriksdepartementet.** *Reform av organiseringen av tilskuddsforvaltningen. Reform 2019 - fase 2. Rapport fra prosjektgruppen.* 2019.
63. —. *Overordnet tilnærming til felles administrative tjenester .* 2020.
64. **Direktoratet for forvaltning og IKT.** *Merverdi eller unødig omvei? Om direktoratenes rolle i gjennomføring av nasjonal politikk.* 2013. Rapport 2013:11.
65. **Utenriksdepartementet.** *Konsulærhåndboken .* 2017.
66. **Utenriktjenesten.** *«En effektiv og målrettet utenriktjeneste». Delutredning IV: Kartlegging av utenriktjenestens arbeid for andre departementer og samfunnsaktører, samt for enkeltindivider gjennom konsulære tjenester.* 2016.
67. **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>.
68. **Norwegian Literature Abroad.** *Norwegian Arts Abroad.* [Online] [Cited: Januar 9, 2021.] <https://norla.no/nb/om-norla/norwegian-arts-abroad>.

69. Prop. 11 L (2014–2015). *Lov om utenrikstjenesten (utenrikstjenesteloven)*. 2014.
70. Oslo Economics, PwC. *Områdegjennomgang av næringsfremme i utlandet*. 2018.
71. Deloitte, Menon Economics og Oxford Research. *Helhetlig anbefaling om innretning og organisering av det næringsrettede virkemiddelapparatet*. s.l. : Deloitte, 2019.
72. Meld. St. 9 (2020–2021). *Mennesker, muligheter og norske interesser i nord*. 2020.
73. Prop. 1 S (2018–2019). Utenriksdepartementet. *Prop. 1 S (2018-2019)*. 2018.
74. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. *Tildelingsbrev 2020 Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon*. 2019.
75. Utenriksdepartementet. *Utenrikstjenestens personalpolitiske dokument*. 2012.
76. —. *Strategi for norsk humanitær politikk*. s.l. : DSS, 2018.
77. —. *Statssekretærutvalget for strukturtiltak og fornying i offentlig sektor, Mandat 5: Gjennomgang av utenrikstjenesten*. s.l. : Utenriksdepartementet, 2010.
78. Hatstrup, G. P. *How to establish the proper span of control for managers*. s.l. : Industrial Management, 1993.
79. Harvard Business Review - How Many Direct Reports. *Harvard Business Review*. [Online] [Cited: Mai 14, 2015.] <https://hbr.org/2012/04/how-many-direct-reports>.
80. *Revitalizing the State Department and American Diplomacy*. Finer, Uzra S. Zeya og Jon. 2020, Council Special Report No. 89.
81. Prop. 1 S (2020–2021). *Gul bok 2021*. 2020.
82. NOU 2015:14. *Bedre beslutningsgrunnlag, bedre styring*. Oslo : DSS, 2015.
83. Direktoratet for økonomistyring. *Mål og resultatstyring i staten*. 2010.
84. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring . *Utviklingen i antall arbeidsforhold i stats- og sentralforvaltningen 2018-2019*. s.l. : DFØ, 2020.
85. Direktoratet for forvaltning og IKT. *Den norske departementsstrukturen - En gjennomgang av enkelte trekk og utfordringer ved departementenes oppgaver, arbeidsformer og organisering*. s.l. : Difi, 2002.
86. Norad. *Norges bistand som andel av BNI*. [Online] 2021. [Cited: January 3, 2021.] <https://www.norad.no/tallenes-tale/norges-bistand-som-andel-av-bruttonasjonalinntekt/>.
87. St. meld 27 (2018–2019). *Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid*. 2018.
88. Meld. St. 12 (2010–2011). *Bistand til nordmenn i utlandet*. 2010.
89. Meld. St. 24 (2016–2017). *Felles ansvar for felles fremtid — Bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk*. 2016.
90. Meld. St. 4 (2018–2019). *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2019–2028*. 2018.
91. Utenriksdepartementet. *Utestasjoner med sideakkreditering*. [Online] 2020. [Cited: 12 28, 2020.] <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/sideakkreditering/id515245/>.
92. Meld. St. 17 (2017–2018). *Partnerland i utviklingspolitikken*. s.l. : Utenriksdepartementet, 2017.
93. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. *Fallgruver ved MRS. Direktoratet for økonomistyring*. [Online] 2021. <https://dfo.no/filer/Nettverk/Virksomhetsstyring/DFO-om-fallgruver-ved-MRS.pdf>.

94. —. Kunder av DFØ. [Online] 2021. <https://dfo.no/kundesider/kunder-av-dfo>.
95. —. Statsregnskapet - Departementer. *Statsregnskapet*. [Online] 2021. [Cited: Mai 5, 2021.] <https://statsregnskapet.dfo.no/departementer>.
96. Nærings- og fiskeridepartementet. *Om Team Norway*. [Online] 2020. <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/internasjonalt-naringssamarbeid-og-eksport/team-norway/om-team-norway/id2344659/>.
97. Utenriksdepartementet. Regjeringen.no: Partnerland i norsk utviklingspolitikk. *Regjeringen.no*. [Online] 2019. <https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/utviklingssamarbeid/partnerland/id2514932/>.
98. —. *Håndbok om lokalt ansattes lønns- og arbeidsvilkår*.
99. —. Nasjonal forsoning på Sri Lanka. [Online] 2019. [Cited: Mai 17, 2021.] https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/fred-og-forsoning/land_for_land2/engasjement_srilanka/id2522246/.
100. —. Norges engasjement i fredsprosesser siden 1993. *Regjeringen.no*. [Online] 2019. [Cited: Januar 6, 2021.] https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/fred-og-forsoning/innsiktsmappe/etter_1993/id732943/.

A1 Oversikt over gjennomførte intervjuer i fase 1b

Digitale besøk til utenriksstasjoner

Generelle besøk:

- Ambassadene i Tallin og Sarajevo
- Ambassaden i Amman
- Ambassaden i Washington D.C
- EU-delegasjonen i Brussel
- Ambassaden i Berlin
- Ambassaden i Kabul
- Ambassaden i Wien (FN)

Tematiske besøk:

- Ambassadene i Dar-es-Salaam, Addis Ababa, Maputo (om bistandsforvaltning)
- Ambassadene i Bangkok og Manila (om konsulære tjenester)
- Ambassadene i Madrid og London (om konsulære tjenester)
- Ambassaden i Santiago (om næringsfremme)
- Ambassaden i Kuala Lumpur (om næringsfremme)
- Ambassadene i Shanghai og Abu Dhabi (om utlendingsfeltet)

Intervjuer og arbeidsmøter i Utenriksdepartementet

På avdelingsnivå:

- Avdeling for kompetanse og ressurser
- Serviceavdelingen
- Avdeling for kultur, næringsfremme og protokoll

På seksjons- og enhetsnivå:

- Organisasjonsutviklingsseksjonen
- Utenrikstjenestens kompetansesenter
- Økonomiseksjonen
- Personalseksjonen
- Lønnsenheten
- Enhet for tilskuddsforvaltning
- Seksjon for konsulære saker
- Seksjon for utlendingsfeltet
- Seksjon for eiendomsforvaltning
- Sentral kontrollenhet

Andre enheter eller prosjekter

- Ledergruppen i Utenriksdepartementet
- Ressursgruppen for UD 2025
- Aspirantkullet 2020
- Halvdags arbeidsmøte med utvalgte medarbeidere fra ulike utenriksstasjoner (Madrid, Pretoria, Berlin, London, Singapore, Abu Dabi, Athen, Roma, Juba)

Individuelle intervjuer:

- Leiv Lunde, Regionavdelingen – om kriterier for tilstedeværelse og forhold til andre departementer
- Olav Myklebust, Personalseksjonen – om revidert utenriksinstruks
- Hege Hertzberg, assisterende utenriksråd – om bistandsforvaltning
- Knut Eiliv Lein, ambassadør Abuja
- Øystein Holo – om digitalisering / effektivisering
- Edvard Andreas Fuglestad – om medarbeiderundersøkelsen
- Ragnhild Imerlund – om sikkerhetsråds kampanjen

Med flere av avdelingene, seksjonene og enhetene har det vært flere intervjuer og arbeidsmøter i løpet av denne fasen.

Intervjuer og arbeidsmøter med øvrige departementer og underliggende virksomheter

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet – om fellestjenester og nytt regjeringskvartal
- Forsvarsdepartementet – om fellestjenester og ny IKT-plattform
- Klima- og miljødepartementet – om samhandling og grenseflater mot utenriktjenesten
- Nærings- og fiskeridepartementet (Seksjon for internasjonalt næringsfremme) – om samhandling og grenseflater mot utenriktjenesten
- Nærings- og fiskeridepartementet (Seksjon for handelsavtaler) – om samhandling og grenseflater mot utenriktjenesten
- Nærings- og fiskeridepartementet (Seksjon for sjømathandel og WTO og Seksjon for Europa og indre marked) – om samhandling og grenseflater med utenriktjenesten
- Finansdepartementet – om budsjettstruktur i UD's budsjett
- Justis- og beredskapsdepartementet (Seksjon for økonomi, beredskap og langtidspanlegging) – om passutstedelse
- Justis- og beredskapsdepartementet (flere seksjoner) – om utlendingsfeltet
- Utlendingsdirektoratet – om utlendingsfeltet

I tillegg til intervjuene i denne fasen baserer vurderinger og tiltaksbeskrivelser seg på det store antallet intervjuer som ble gjennomført med administrativ departementsledelse i UD, avdelinger/seksjoner/enheter i UD og andre departementer i fase 1a. Fullstendig oversikt over hvem som ble intervjuet som en del av fase 1a finnes i kartleggingsrapportens vedlegg A5.