



Områdegjennomgang av utenriktjenesten

Delleveranse 3: Konkretisering av anbefalinger

30. desember 2021

Foto: Statsbygg/Team Urbis



**MAKING AN
IMPACT THAT
MATTERS**
since 1845

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	4
Bakgrunn for områdegjennomgangen.....	4
Overordnede observasjoner og hovedutfordringer	5
Vurderinger og anbefalinger	7
Nødvendige forutsetninger for å hente ut gevinstene	12
Om delrapport 3	12
1 Innledning	13
1.1 Mandat for oppdraget.....	13
1.2 Metode og datagrunnlag	14
1.3 Forutsetninger	15
2 Oppfølging av områdegjennomgangen.....	17
2.1 Forutsetninger for å lykkes	17
2.2 Avhengigheter til pågående reformløp	17
2.3 Anbefalt organisering for oppfølging av områdegjennomgangen.....	18
3 Tverrgående styring og effektiv samhandling.....	21
3.1 Styring, økt kostnadseffektivitet og formåls effektivitet	21
3.2 Behovet for mer helhetlig styring.....	22
3.3 Overordnede føringer for Norges prioriteringer internasjonalt	23
3.4 Ansvars- og oppgavefordeling på tvers av departementene	27
3.5 Oppsummering og anbefaling.....	29
4 Styring i utenrikstjenesten.....	30
4.1 Utenrikstjenestens oppgavetyper	30
4.2 Målstyring og oppfølging av resultater	31
4.3 Ressursstyring og oppfølging av ressursbruk.....	35
4.4 Forenkling av virksomhetsplan og tildelingsskriv.....	37
4.5 Videre utvikling av styringsinformasjon og styringssystemer	42
5 Prioritering av funksjoner, oppgaver og tilstedeværelse.....	43
5.1 Sammenhengen mellom kriterier og styring	43
5.2 Hvordan vurdere nytteverdien i ulike land eller organisasjoner.....	44
5.3 Vurdering av prioritering	46
5.4 Alternative former for tilstedeværelse.....	47
5.5 Anbefalinger.....	49
6 Personalforvaltning.....	50
6.1 Personalforvaltning i utenrikstjenesten	50

6.2	Bedre utnyttelse av kompetansen i hele sentralforvaltningen	56
6.3	Spesialutsendinger	61
7	Innovative arbeidsmåter	64
7.1	Innledning - ulike typer innovasjon	64
7.2	Innovasjon gjennom systematisk redesign av prosesser	64
7.3	Innovasjon gjennom endret bruk av teknologi	67
7.4	Innovasjon gjennom mer fleksible organisasjonsformer	69
7.5	Innovasjon gjennom kontinuerlig forbedring, ledelse og kultur	70
7.6	Smidig innføring og endringsledelse	70
8	Bistandsforvaltning	72
8.1	Innledning	72
8.2	Styrke den strategiske styringen av norsk bistand	72
9	Eiendom	78
9.1	Forvaltning av utenrikstjenestens eiendommer	78
9.2	Utenlandseiendommene og Statsbygg	78
9.3	Konkretisering av ytterligere tiltak og videre oppfølging	80
10	Oppsummering av gevinstpotensial	83
10.1	Overordnet oversikt over forbedringstiltak	83
10.2	Vurdering av samlet gevinstpotensial opp mot kompleksitet i gjennomføring	86
10.3	Forslag til overordnet fremdriftsplan	94
	Referanseliste	95
A1	Utdypende informasjon om Deloittes anbefalinger på utlendingsfeltet	96
	En gradvis flytting av oppgaver	96
	Digitalisering og automatisering i utlendingssaker	97
	Nærmere om kontrollperspektivet	97
	Nærmere om gevinstberegningene	98
A2	Kriterier for tilstedeværelse	99
	Gjennomgang av tidligere arbeid	99

Sammendrag

Bakgrunn for områdegjennomgangen

Mandatet 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 i utenrikstjenesten og internasjonalt arbeid i øvrige departementer og enkelte underliggende organer.

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 oppløsningen om internasjonalt avtaleverk ser ut til å ha avtatt på viktige områder. Samtidig har grunnleggende demokratiske rettigheter, liberale verdier og menneskerettigheter kommet under press, både i etablerte demokratier og i land med kortere demokratiske tradisjoner. Store migrasjonsstrømmer, ettervirkninger av koronapandemien og populistiske strømninger i mange land kan også gjøre verden mer ustabil.

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. Det anslås 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. 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. Offentlige virksomheter må ta i bruk ny teknologi og arbeide smartere. Det forutsetter god organisering, god styring og ledelse, økt samarbeid på tvers av sektorer og at det arbeides aktivt med å høste gevinstene av innovasjon og ny teknologi.

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. Dette bakteppet stiller utenrikstjenesten overfor noen grunnleggende valg om hvordan fremtidens utenrikstjeneste skal utformes. Særlig to spørsmål tvinger seg frem: 1) hva skal Norges ambisjoner i utenrikspolitikken være, og 2) hva skal utenrikstjenestens rolle være i sentralforvaltningen?

Norges ambisjoner internasjonalt – «punching above our weight»

Det første grunnleggende spørsmålet gjelder Norges høye ambisjoner internasjonalt og i utenrikspolitikken. Dette handler om hvorvidt Norge, som et lite land, fortsatt kan ha en så stor og bred utenrikspolitisk ambisjon som landet har i dag tatt i betraktning det budsjettmessige handlingsrommet som må forventes å krympe i tiårene fremover. Utenrikstjenesten er underlagt et stort antall politiske føringer, lovpålagte oppgaver og oppgaver/bestillinger fra andre deler av sentralforvaltningen. Dette er operasjonalisert gjennom stortingsmeldinger, strategier, handlingsplaner og politiske initiativer som alle fordrer et apparat som kan følge opp ambisjonene. Hvert av initiativene kan i seg selv være godt begrunnet, men samlet sett fører det til stadig flere oppgaver for utenrikstjenesten, 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 utenrikstjenesten stadig blir tillagt flere oppgaver på flere områder, slik at mangfoldet av oppgaver ikke lenger står i forhold til tildelte ressurser.

Det høye ambisjonsnivået har betydelige kostnadsmessige konsekvenser. Ambisjonsnivået internasjonalt er i høyeste grad et politisk spørsmål, men er likevel en så sentral premissgiver for innretningen av utenrikstjenesten at det må belyses. Utenrikstjenesten er en politisk styrt organisasjon, og de til enhver tid gjeldende politiske prioriteringene vil påvirke utenrikstjenestens handlingsrom. Påvirkningen fra politisk ledelse vil også kunne ha stor betydning i det daglige arbeidet i tjenesten, for hvilke initiativer som tas og for arbeidsmengden for de ansatte. Alle omstillingsprosesser i utenrikstjenesten må ta inn over seg dette aspektet, samtidig som

embetsverkets mulighet for å iverksette tiltak som bidrar til mer effektiv ressursbruk og høyere prioriteringseffektivitet trolig er større enn mange oppfatter.

Norges internasjonale ambisjoner gir seg utslag i en omfattende tilstedeværelse internasjonalt og et bredt engasjement innen et stort antall tematiske saksområder. Til grunn for vår tilnærming ligger en tanke om å spisse innsatsen mot de høyest prioriterte saksområdene og geografiske områdene. 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. Denne tilnærmingen har vært førende for vårt arbeid og ligger til grunn for foreslåtte anbefalinger og tiltak i områdegjennomgangen.

Utenrikstjenestens rolle i sentralforvaltningen

Det andre grunnleggende spørsmålet omhandler hvilken rolle utenrikstjenesten skal spille i norsk sentralforvaltning. Mens utenrikstjenesten tradisjonelt var UD's uteapparat, har det blitt stadig tydeligere at uteapparatet har en funksjon som 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 strategiske valg. Derfor er heller ikke strukturene for ansvarsdeling, styring, organisering og ressursallokering i sentralforvaltningen 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.

I delrapport 2 beskrev vi tre hovedalternativer for fremtidens utenrikstjeneste. Vi anbefalte der at utenrikstjenesten enda tydeligere tar rollen som hele sentralforvaltningens utenrikstjeneste og i tilbakemeldingene til rapporten ble det tydelig at det var stor enighet om at dette er en riktig vei å gå. 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 helhetlig målsettings- og styringsprosess og bedre systemer for organisering av arbeidsoppgaver og utveksling av personell på tvers av hele sentralforvaltningen. Denne tankegangen om at utenrikstjenesten skal være hele sentralforvaltningens utenrikstjeneste har også vært førende for vår tilnærming og ligger til grunn for anbefalinger og foreslåtte tiltak i områdegjennomgangen.

Overordnede observasjoner og hovedutfordringer

Norge har en god og profesjonell utenrikstjeneste som gjør en viktig jobb med å ivareta og fremme norske interesser internasjonalt. Utenrikstjenesten spiller også en avgjørende rolle ved å gi bistand til norske statsborgere og norsk næringsliv i utlandet. Utenrikstjenesten består av svært dedikerte, faglig dyktige og hardtarbeidende medarbeidere som gjør en stor innsats for Norge internasjonalt. Særlig ved akutte hendelser, høyt prioriterte politiske satsinger og i krevende diplomatisk arbeid viser utenrikstjenesten seg fra sin beste side. Eksempler på dette er i den første fasen av koronapandemien, i arbeidet med sikkerhetsråds kampanjen og ved ulike krisehendelser som rammer norske borgere og næringsliv i utlandet.

Likevel ser vi at det er betydelige utfordringer i utenrikstjenesten og i utenrikstjenestens samhandling med øvrig sentralforvaltning som gjør at utenrikstjenesten ikke er så kostands- og formåls effektiv som den kunne vært. Det handler dels om styring, organisering og ressursallokering, men også om bruk av personellressurser, utnyttelse av digitale verktøy og manglende oppmerksomhet om utvikling av egen organisasjon.

Hovedutfordringene kan oppsummeres i følgende fem punkter:

- 1) **Utydelig styring vanskeliggjør effektiv prioritering av ressurser:** Innen styring er hovedutfordringen at det mangler en mekanisme for helhetlig styring av utenrikstjenestens og øvrig sentralforvaltnings internasjonale virksomhet. Det gjør at det er krevende å prioritere ressursene til de viktigste oppgavene og innrette den internasjonale innsatsen på en måte som gir størst mulig kostnads- og formåls effektivitet for Norge totalt sett. Utenrikstjenesten har i dag som en av sine viktigste oppgaver å koordinere den internasjonale innsatsen slik at mål samordnes og motstridende interesser avklares. På grunn av manglende felles prioriteringer for norske interesser internasjonalt blir utenrikstjenestens koordinerende rolle krevende og omfattende.

Videre finnes det ingen mekanisme for å vurdere og prioritere hvor og i hvilket omfang Norge skal være representert i utlandet. Etter vår oppfatning kan ikke ressursbehov vurderes isolert for hvert land, region eller oppgave, men bør inngå i en helhetlig vurdering basert på hvilken verdi ressursene kan skape. Ideelt sett bør ressurser flyttes fra det sted hvor de kaster minst av seg

(lavest grensenytte), og overføres til det sted hvor de gir størst uttelling (høyest grensenytte). For å kunne gjøre dette på en effektiv og gjennomiktig måte er det behov for fastsatte kriterier og en omforent vurderingsprosess. Uten fastsatte kriterier er det stor risiko for at blir beslutninger om tilstedeværelse blir tatt på et skjevt beslutningsgrunnlag.

En løpende helhetlig styring og oppfølging av mål og ressursinnsats i ulike geografier krever god informasjon om både ressursinnsats og måloppnåelse i utenrikstjenesten og hos de andre delene av sentralforvaltningen som arbeider internasjonalt. Internt i utenrikstjenesten finnes det begrenset styringsinformasjon om måloppnåelse og ressursbruk, noe som gir liten mulighet til følge opp om tjenesten når sine mål på en effektiv måte. Virksomhetsplanprosessen er en omfattende prosess og det finnes etter vår oppfatning et stort potensial for å tydeliggjøre virksomhetsstyringen av utenrikstjenesten for å sikre tettere oppfølging av måloppnåelse og ressursbruk.

- 2) **Uklar organisering med fragmentert ansvar skaper utfordrende rammer for effektiv drift:** Ansvarsdelingen mellom utenrikstjenesten og den øvrige sentralforvaltningen er på enkelte områder fragmentert, og fører i en del tilfeller til overlapp og uklare grenseflater. Videre fremstår ansvars- og rollefordelingen internt i UD fragmentert ved at fagavdelingene både har et geografisk og et tematisk fagansvar, der de geografiske og faglige ansvarsområdene virker noe utydelig plassert. Dagens inndeling gir etter vår mening et stort koordineringsbehov og øker sjansen for fragmenterte ansvars- og rolleforhold. Det kan stilles spørsmål ved om denne organiseringen vil stå seg over tid etter hvert som flere og flere politiske områder får et utvidet eller endret geografisk spenn. På oppgavenivå ser vi at også ansvar og roller i liten grad virker å være samlet. For eksempel er det et svært stort antall seksjoner i UD som driver tilskuddsforvaltning og ingen helhetlig, strategisk styring av dette.

Når om lag 60 prosent av driftskostnadene i utenrikstjenesten er direkte knyttet til personalkostnader som drives av tidsbruk, er det sentralt å legge til rette for at tid brukes på de riktige tingene og at arbeidsoppgaver gjøres effektivt. Vårt inntrykk er at utenrikstjenesten har begrenset fokus på driftseffektivitet, og at det i liten grad er arbeidet systematisk med gjennomgang og effektivisering av prosesser. Som beskrevet i delrapport 2 er det vår oppfatning at det er lite oppmerksomhet om hva som er kostnaden ved medarbeidernes tidsbruk og at stor grad av medvirkning medfører at «alle er med på alt».

- 3) **Bred oppgaveportefølje og manglende systemer for samhandling begrenser mulighetene for effektiv oppgaveløsning:** Utenrikstjenesten utfører en lang rekke oppgaver, enten innen UDs 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. Det finnes i liten grad systemer som muliggjør samhandling på tvers av departementsfelleskapet. Dette vanskeliggjør effektivt samarbeid på tvers og gjør at rapportering, kunnskapsinnhenting og innsikt fra utenriksstasjonene ikke utnyttes fullt ut. Mange arbeidsprosesser er manuelle, med mangelfulle IT-systemer for å samle og systematisere informasjon for å produsere innsikt.

Videre er omfanget av administrative støtteoppgaver i tjenesten svært høyt, både hjemme og ute. Om lag en tredjedel av de 830 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.

- 4) **Utfordrende rammer for personalforvaltning:** En grunnleggende utfordring er at den samlede kompetansen i departementsfelleskapet 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, er det nødvendig å finne et bedre system for ressursprioritering og utnyttelse av kompetanse på tvers av organisasjonsgrensene.

Internt i utenrikstjenesten fører hyppige stillingsskifter til redusert kontinuitet i saksfeltene medarbeiderne arbeider med, noe som er en utfordring for å beholde og videreutvikle fagkunnskap, kontekstforståelse, land- og regionkompetanse og språkkompetanse. Dette gir igjen både et stort effektivitetstap, reduserer gjennomføringsevnen og bidrar til lav institusjonell hukommelse. Videre fører det felles interne stillingsmarkedet i utenrikstjenesten til at en del generalister/diplomater går inn i administrative støttefunksjoner som HR, kompetanseutvikling, organisasjonsutvikling, økonomiforvaltning og eiendomsforvaltning. Diplomater med politisk/diplomatisk fagprofil er neppe best egnet til å utføre administrative støttetjenester, og denne praksisen svekker etter vårt syn utenrikstjenestens effektivitet og profesjonalitet i viktige støttefunksjoner.

- 5) **Kostnadskrevende eiendomsforvaltning:** Eiendom og eiendomsrelaterte driftskostnader utgjør om lag 1 milliard kroner årlig, eller ca. 25 prosent av utenrikstjenestens driftsbudsjett. Det er et betydelig potensial for reduserte eiendomskostnader ved en mer profesjonell eiendomsforvaltning og overgang til mer arealeffektive og driftseffektive eiendomsformer.

Vurderinger og anbefalinger

Områdegjennomgangen viser at det er et stort potensial for effektivisering av utenriktjenesten og internasjonalt arbeid i øvrig sentralforvaltning. Nedenfor oppsummeres våre anbefalte tiltak for å øke formåls- og kostnadseffektiviteten i utenriktjenesten. Det er betydelige kvalitetsmessige gevinster knyttet til de fleste tiltakene. Til sammen mener vi at gjennomføring av tiltakene kan gi en langsiktig besparelse i størrelsesorden 470-810 millioner kroner totalt. For flere av tiltakene, særlig innen styring, har vi ikke hatt grunnlag for å anslå økonomisk gevinst. Bedre styring, både i form av en mer helhetlig styring av Norges innsats internasjonalt og internt i utenriktjenesten, vil likevel legge grunnlaget for en betydelig effektivisering og muliggjøre ytterligere gevinster.

Anbefalingene er gruppert i fem tiltaksområder. Disse fem tiltaksområdene gjenfinnes i den overordnede oppsummeringen av gevinstpotensial i kapittel 10 og i vedlagt gevinstoversikt.

Tiltaksområde 1 – Styring

God styring er en forutsetning for både økt formåls- og kostnadseffektivitet. Arbeidet i siste fase av områdegjennomgangen har forsterket inntrykket av det er behov for mer helhetlig styring av Norges innsats internasjonalt. Vi oppfatter at det er bred oppslutning blant departementene om problembeskrivelsen og et felles ønske om å finne en bedre løsning enn dagens styringsmekanismer og samordningsprosesser. Vi mener det bør etableres et tverrgående, overordnet styringsdokument for internasjonalt arbeid i sentralforvaltningen for å øke evnen til å få en mer helhetlig styring. Et slikt dokument bør gi en samlet retning for Norges internasjonale mål og ambisjoner, slik at ressursinnsatsen i større grad kan konsolideres for å nå disse målene. Den enkelte statsråds handlefrihet knyttet til internasjonale satsinger kan til en viss grad svekkes, men det vil til gjengjeld kunne legges en betydelig større slagkraft bak den samlede regjeringens internasjonale mål og ambisjoner.

Internt i utenriktjenesten anbefaler vi at virksomhetsplanprosessen justeres på en måte som legger bedre til rette for jevnlig oppfølging, blant annet gjennom tertialvis oppfølging av måloppnåelse og ressursbruk. Videre er det et stort potensial for å utvikle bedre styringsinformasjon og bruke dette mer direkte inn i oppfølgingen. Vi peker også på at målene som formuleres til utenriksstasjonene bør gjøres tydeligere og mer konkrete for å gjøre det enklere å prioritere innsatsen og følge opp måloppnåelse.

Vi har sammenstilt tiltakene innen tiltaksområde styring i tre overordnede tiltak:

- **Etablere mekanismer for tverrgående styring og effektiv samhandling i sentralforvaltningen.** Det må skapes nye mekanismer for å i større grad involvere de andre departementene i den strategiske styringen av utenriktjenesten, samtidig som at det internasjonale arbeidet på tvers av departementene bør sees i en større sammenheng.
- **Forbedre styring i utenriktjenesten gjennom bedre styringssystemer og bedre styringsinformasjon.** Utenriktjenestens mål må tydeliggjøres og oppfølging av måloppnåelse styrkes for å sikre at ressurser prioriteres optimalt ut fra hvor de kan gjøre størst nytte for Norge.
- **Øke åpenhet om virksomheten og synliggjøre merverdi av utenriktjenesten.** Fordi utenriktjenesten 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.

#	Overordnet tiltak	Økonomisk gevinstpotensial [MNOK]	Kvalitetsmessig gevinstpotensial	Vurdert samlet gevinstpotensial	Kompleksitet i gjennomføring
1	Tiltaksområde 1 – styring				
1A	Etablere mekanismer for tverrgående styring og effektiv samhandling i sentralforvaltningen	Ikke anslått	Høyt	Høyt	Høy
1B	Forbedre styring i utenriktjenesten gjennom bedre styringssystemer og bedre styringsinformasjon	Ikke anslått	Høyt	Høyt	Middels
1C	Øke åpenhet om virksomheten og synliggjøre merverdi av utenriktjenesten	Ikke anslått	Middels	Middels	Lav

I tilknytning til anbefalingene innen styring har vi i kapittel 5 skissert en modell for å prioritere funksjoner, oppgaver og tilstedeværelse. En slik «kriteriemodell» kan være et nyttig verktøy for å vurdere hvilke land og områder som bør gis prioritet med hensyn til ressursbruk. Tidligere gjennomganger og forsøk på å etablere kriterier for tilstedeværelse har i stor grad blitt teoretiske øvelser som ikke har blitt brukt til å foreta reelle prioriteringer. Vi mener derfor det er viktig at UD og øvrige departementer videreutvikler de foreslåtte kriteriene og legger opp en prosess der de kriteriene som velges inngår som en sentral del av beslutningsunderlaget ved omprioriteringer og større strukturendringer i uteapparatet.

Tiltaksområde 2 – Organisering

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 de to støtteavdelingene i én avdeling. Vi tror at utenriktjenesten er tjent med å både organisere seg og jobbe mer fleksibelt for å møte en verden i stadig endring. Derfor bør bruken av fleksible arbeidsformer (prosjekter og *task forces*) økes for bedre og raskere å kunne møte oppdukkende behov som krever en annen innretning enn dagens linjeorganisering.

Vi har sammenstilt tiltakene innen tiltaksområde organisering i fem overordnede tiltak:

- **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 og eksportkontroll.
- **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.
- **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.
- **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
- **Øke fokus på effektivitet og starte arbeid med systematisk, kontinuerlig forbedring.** Utenriktjenestens prosesser fremstår som umodne med hensyn til å ta i bruk nye måter å jobbe på og dermed ineffektive. Systematisk arbeid med prosessforbedring vil kunne bidra til å realisere et stort forbedringspotensial.

I sum anslår vi det økonomiske gevinstpotensialet for dette tiltaksområdet til å være i størrelsesorden 53 – 77 MNOK i årlige besparelser ved full effekt.

#	Overordnet tiltak	Økonomisk gevinstpotensial [MNOK]	Kvalitetsmessig gevinstpotensial	Vurdert samlet gevinstpotensial	Kompleksitet i gjennomføring
Tiltaksområde 2 - organisering					
2A	Tydeliggjøre roller og ansvar mellom UD, utenriktjenesten og øvrig sentralforvaltning	8 – 12*	Middels	Middels	Middels
2B	Tydeliggjøre utenriktjenestens kjernevirksomhet og rendyrke tjenestens rolle som hele Norges utenriktjeneste	20 – 30	Høyt	Høyt	Høy
2C	Samle utenriktjenestens støttefunksjoner	10 - 15	Middels	Middels	Lav
2D	Øke gjennomføringskraft og fleksibilitet gjennom midlertidige arbeidsgrupper og øke delegert myndighet	Ikke anslått	Middels	Lavt	Lav
2E	Øke fokus på effektivitet og starte arbeid med systematisk, kontinuerlig forbedring	15-20	Høyt	Høyt	Middels

*De kvantitative gevinstene ved tiltak 2A er de samme som tiltak 4C, men i tiltak 2A hentes gevinstene ut gjennom å flytte ansvarsområdet til ett departement, heller enn å lage felles seksjoner slik det foreslås i tiltak 4C. Gevinstene under tiltak 2A og 4C må derfor ikke telles dobbelt.

Med noen få unntak har utenriktjenesten jobbet lite systematisk med prosessforbedring eller tiltak for å effektivisere driften og samhandlingen med andre departementer. Tid anses i liten grad som en økonomisk innsatsfaktor og det er ikke arbeidet systematisk med å effektivisere rutineoppgaver. Videre utnyttes ikke de teknologiske mulighetene som ligger i mer effektive digitale arbeidsverktøy, digital samhandling og informasjonsdeling godt nok. Dette er, med unntak av reduksjon i overtidsbruken i UD, ikke regnet inn i gevinstanslagene. Da det er gjort lite intern effektivisering av prosesser mener vi det ligger et meget stort

effektiviseringspotensial ved systematisk å øke oppmerksomheten om effektiv ressursbruk, drive systematisk forbedringsarbeid og utnytte mulighetene som ligger i digitale verktøy. Vi anslår dette til å være i størrelsesorden 20-40 prosent av all tidsbruk. Potensialet er trolig størst hjemme i departementet.

Tiltaksområde 3 – Utenrikstjenestens oppgaver

Utenrikstjenesten har en svært bred oppgaveportefølje, som utføres på egne vegne eller på vegne av resten av sentralforvaltningen. For det første skal utenrikstjenesten ivareta oppgavene som følger av departementsrollen UD har i den norske sentralforvaltningen. Dette gjelder både å utføre de forvaltningsmessige oppgavene som UD har, organisere og styre sektoren, samt å bistå den til enhver tid sittende regjeringen i å utvikle og gjennomføre sin politikk. For det andre skal utenrikstjenesten ivareta en rekke oppgaver som følger av rollen som hele Norges utenrikstjeneste, og representere hele det statlige Norge i utlandet. Utenrikstjenesten er et fellesapparat, og er dermed også pålagt, bemyndiget eller anmodet om å utføre oppgaver på vegne av andre i sentralforvaltningen. I tillegg har utenrikstjenesten en rekke administrative støtteoppgavene som skal understøtte kjernevirksomheten både i departementet og ved utenriksstasjonene.

Vi foreslår en rekke tiltak vi mener vil bidra til økt formåls- og kostnadseffektivitet i løsningen av utenrikstjenestens oppgaver. Innen bistandsforvaltning dreier det som om å styrke den strategiske styringen, samt konsentrere innsatsen om færre tema, geografiske områder og land. Det vil legge grunnlag for kvalitetsmessige gevinster i form av større gjennomslagskraft der innsatsen prioriteres, mindre kompleksitet, klarere ansvarlinjer, samling i større fagmiljøer og økt kapasitet til å følge opp multilaterale og globale aktører på landnivå. Økonomisk er gevinstene knyttet til færre utsendte og lokalt ansatte på utenriksstasjonene. Dette som følge av at antallet stasjoner som forvalter bistand bør reduseres vesentlig fra dagens 46 utenriksstasjoner. På konsulær- og utlendingsfeltet er gevinstene koblet 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.

Vi har sammenstilt tiltakene innen tiltaksområde oppgaver i fem overordnede tiltak:

- **Forenkle og konsentrere bistandsforvaltningen.** For å oppnå bedre resultater av bistandsmidlene og mer effektiv forvaltning er det behov for en tydeligere strategisk styring mot det Norge ønsker å oppnå i utviklingspolitikken. Som en del av dette arbeidet bør det gjøres en strategisk vurdering av hvilke kanaler, aktører og organisasjoner som er mest effektive for å oppnå målene som er satt for norsk utviklingspolitikk, og konsentrere innsatsen mot de mest formåls effektive måtene å gi bistand på. I tillegg mener vi at det ligger et stort potensial i å redusere antall stasjoner som forvalter bistand, konsentrere bistanden geografisk og prioritere innsatsen om de høyest prioriterte tematiske områdene.
- **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. Øke bruk av spesialister og prosjektteam fra UD for mer kompliserte saker.
- **Redusere antall utenriksstasjoner 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.
- **Effektivisere utlendingsfeltet gjennom å flytte saksbehandlingen til Norge, digitalisere og overføre ansvaret for hele sakskjeden til UDI.** Flytte saksbehandling av visum- og oppholdssaker hjem til Norge og gradvis bygge ned aktiviteten ved utenriksstasjonene. Gjennom en stegvis overføring av oppgaver fra utenriksstasjonene til UDI kan det bygges læring og erfaring, løsninger kan justeres og kontrollperspektivet ivaretas på en god måte hele veien. Tiltakene vil gi vesentlig innsparingspotensial.
- **Øke bruk av fellestjenester og profesjonalisere administrative støttefunksjoner.** Forenkle og forbedre administrative prosesser. Oppnå stordriftsfordeler gjennom å gå over til å bruke etablerte fellestjenester innen blant annet arkiv, anskaffelser og IKT.

#	Overordnet tiltak	Økonomisk gevinstpotensial [MNOK]	Kvalitetsmessig gevinstpotensial	Vurdert samlet gevinstpotensial	Kompleksitet i gjennomføring
Tiltaksområde 3 - Oppgaver					
3A	Forenkle og konsentrere bistandsforvaltningen	10 – 30	Høyt	Høyt	Middels
3B	Videreutvikle konsulærfeltet og øke brukerrettingen av konsulære tjenester	5 – 10	Middels	Middels	Lav

3C	Redusere antall utenriksstasjoner som utsteder pass og flytte vedtaksmyndighet til politiets vedtakslinje	0 – 5	Høyt	Middels	Høy
3D	Effektivisere utlendingsfeltet gjennom å flytte saksbehandlingen til Norge, digitalisere og overføre ansvaret for hele sakskjeden til UDI	40 – 68	Middels	Høyt	Høy
3E	Øke bruk av fellestjenester og profesjonalisere administrative støttefunksjoner	87 – 128	Høyt	Høyt	Høy

I sum anslår vi det økonomiske gevinstpotensialet for dette tiltaksområdet til å være i størrelsesorden 142 – 241 MNOK i årlige besparelser ved full effekt.

Tiltaksområde 4 – Personalforvaltning

Når det gjelder personalforvaltning i UD mener vi det finnes et stort potensial for å forenkle forflytningsprosessen ved å i større grad benytte innplassering som prinsipp, basert på oversikter over medarbeiderens kompetanser og uttrykte preferanser. Dette vil redusere arbeidsomfanget i rekrutteringsarbeidet, både for Personalseksjonen og for involverte ledere og medarbeidere. Fordelen med en slik forenkling av forflytningsprosessen er at hensyn som byrdefordeling, ønsket kompetanseutvikling og andre virksomhets-spesifikke forhold i utenrikstjenesten kan tillegges større vekt i rekrutteringsprosessene. I tillegg mener vi det er svært viktig å profesjonalisere de administrative støttetjenestene i UD ved å i størst mulig grad bemanne disse med medarbeidere og ledere med kompetanse innen de respektive fagfeltene. Vi anbefaler også tiltak for å videreutvikle personalpolitikken i utenrikstjenesten og etablere bedre støtte rundt den utsendte og dennes familie.

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. Utenrikstjenesten skal være hele sentralforvaltningens utenrikstjeneste og bør da også bemannes med den mest relevante kompetansen som finnes, uavhengig av organisasjonsgrensene. Vi anbefaler derfor at flere «ordinære» stillinger ved utenriksstasjonene bredt i hele departementsfellesskapet. I kapittel 6.2 skisserer vi flere alternative måter dette kan gjøres på. Vi mener også at det som en forsøksordning bør etableres felles seksjoner/enheter på ett eller to saksfelt som berører både UD og ett eller flere sektordepartementer. Slike enheter kan bestå av medarbeidere fra to eller flere departementer som arbeider sammen om å nå felles målsetninger innen det aktuelle saksområdet.

Vi har identifisert fire 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 relatert til en reduksjon av antall spesialutsendinger, kombinert med en utvidelse av rekrutteringsgrunnlaget for enkelte posisjoner på stasjonene til å omfatte hele sentralforvaltningen, blant annet med hjemrotering av UD-diplomater til andre departementer, og økt rekruttering fra andre departementer til enkelte diplomatstillinger.

Vi har sammenstilt tiltakene innen tiltaksområde personalforvaltning i fire overordnede tiltak:

- **Forenkle rotasjonssystemet og profesjonalisere administrative støttefunksjoner i UD.** Legge til rette for bedre bruk av kompetanse og større kontinuitet i saksområdene medarbeiderne i utenrikstjenesten arbeider med. Vi anbefaler å utrede hvordan forflytningsprosessene i forbindelse med flytteplan hjem kan forenkles ved i større grad å benytte innplassering som prinsipp. Videre bør antallet diplomater/generalister i de administrative støttefunksjonene reduseres til et minimum for å bidra til mer profesjonelle støttetjenester, økt gjennomføringskraft i organisasjonen og større evne til omstilling.
- **Videreutvikle personalpolitikken i utenrikstjenesten.** Medarbeiderne i utenrikstjenesten er svært dedikerte, faglig dyktige og hardtarbeidende. Lengre perioder i utlandet kan være krevende, både for den enkelte og for den utsendtes familie. En del statlige velferdsordninger er i dag ikke lagt til rette for familier med lengre opphold i utlandet. Etter vår oppfatning er det av stor betydning at ulike statlige virksomheter viser større forståelse for dette og bidrar til å forenkle opplevde utfordringer for de utsendte.
- **Bedre utnyttelse av kompetansen i hele sentralforvaltningen.** Åpne opp for at medarbeidere i andre sektordepartementer kan fylle ordinære stillinger ved utenriksstasjonene der dette er relevant. Vurdere hvordan felles enheter/seksjoner med medarbeidere fra to eller flere departementer på saksfelt som berører både UD og sektordepartementet kan organiseres.
- **Redusere antall spesialutsendinger og innføre mer fleksible utsendingsordninger.** Mer fleksible ordninger for spesialutsendinger, f.eks. økt bruk av ambulerende utsendinger, større grad av hub-organisering for spesialutsendinger (en spesialutsending dekker stasjoner i flere land) og kortere engasjementer der behovet er mindre stabilt, vil gi et redusert

behov for faste spesialutsendinger. I tillegg bør en ny styrings- og ressursallokeringsmekanisme (jf. tiltak 1.1) bidra til mer helhetlig prioritering og styring av hvor og hvordan spesialutsendinger skal utnyttes til det beste for hele statsapparatet.

#	Overordnet tiltak	Økonomisk gevinstpotensial [MNOK]	Kvalitetsmessig gevinstpotensial	Vurdert samlet gevinstpotensial	Kompleksitet i gjennomføring
Tiltaksområde 4 – personalforvaltning					
4A	Forenkle rotasjonssystemet og profesjonalisere administrative støttefunksjoner i UD	Ikke anslått	Høyt	Høyt	Middels
4B	Videreutvikle personalpolitikken i utenriktjenesten	Ikke anslått	Middels	Middels	Lav
4C	Bedre utnyttelse av kompetansen i hele sentralforvaltningen	8 – 12*	Høyt	Høyt	Høy
4D	Redusere antall spesialutsendinger og innføre mer fleksible utsendingsordninger	30 – 60	Middels	Middels	Middels

*De kvantitative gevinstene ved tiltak 4C er de samme som tiltak 2A, men i tiltak 4C hentes gevinstene ut gjennom felles seksjoner heller enn gjennom å flytte ansvarsområdet til ett departement. Gevinstene under tiltak 2A og 4C må derfor ikke telles dobbelt.

I sum anslår vi det økonomiske gevinstpotensialet knyttet til dette tiltaksområdet til å være i størrelsesorden 38 – 72 MNOK i årlige besparelser ved full effekt.

Tiltaksområde 5 – Eiendomsforvaltning og andre driftskostnader

Eiendom er det enkeltområdet som har størst og mest konkret økonomisk effektiviseringspotensial i utenriktjenesten. Kostnader relatert til eiendom er på om lag 1 milliard kroner årlig, eller ca. 25 prosent av utenriktjenestens driftsbudsjett. Vi anbefaler følgende fire tiltak innen tiltaksområde eiendom:

- **Øke evnen til å drive profesjonell og effektiv eiendomsforvaltning.** Endre hvilke krav som stilles til beliggenhet kombinert med å profesjonalisere eiendomsforvaltningen vil medføre lavere eiendomsrelaterte kostnader.
- **Gå over til mer arealeffektive eiendommer.** Redusere areal på kansellier og embetsboliger.
- **Redusere flyttegods i forbindelse med rotasjon.** I dag har de utsendte til Europa og Nord-Amerika rett til vesentlig mer flyttegods enn utsendte til andre deler av verden. Både pga. kostnader og klimaperspektivet anbefaler vi at de utsendtes flyttegodskvoter til Europa og Nord-Amerika settes likt som de øvrige delene av verden.
- **Redusere reisekostnader gjennom økt bruk av digitale møter og tydeligere krav til reisedeltakere.** Nye arbeidsformer og strammere krav til fysisk møtevirksomhet vil kunne redusere antall reiser vesentlig, både for utenriktjenesten og for de andre departementene, og vil ha et vesentlig økonomisk innsparingspotensial

#	Overordnet tiltak	Økonomisk gevinstpotensial [MNOK]	Kvalitetsmessig gevinstpotensial	Vurdert samlet gevinstpotensial	Kompleksitet i gjennomføring
Tiltaksområde 5 - eiendom					
5A	Øke evnen til å drive profesjonell og effektiv eiendomsforvaltning	20 – 40	Lavt	Middels	Lav
5B	Gå over til mer arealeffektive eiendommer	155 – 275	Lavt	Høyt	Middels
5C	Redusere flyttegods i forbindelse med rotasjon	7 - 10*	Lav	Lav	Lav
5D	Redusere reisekostnader gjennom økt bruk av digitale møter og tydeligere krav til reisedeltakere	55 – 95	Lavt	Middels	Lav

*Bruttogevinst

I sum anslår vi det økonomiske gevinstpotensialet knyttet til dette tiltaksområdet til å være i størrelsesorden 237 – 420 MNOK i årlige besparelser ved full effekt.

Nødvendige forutsetninger for å hente ut gevinstene

En realisering av gevinster i den størrelsesorden som er beskrevet i denne områdegjennomgangen avhenger fullt og helt av utenrikstjenesten og de andre departementenes evne til å gjennomføre tiltakene. Utenrikstjenesten har en historikk der 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 å lykkes med omstillingsarbeidet være at utenrikstjenesten evner å ta det beste fra kulturen som gjør at den lykkes så godt med det prioriterte politiske og diplomatiske arbeidet, og overføre det samme engasjementet, den samme ledelsen, den samme forpliktelsen og den samme gjennomføringsevnen for å nå de interne utviklingsmålene som settes. Det vil kreve en strukturert tilnærming, en dedikert organisasjon og tydelig ledelse.

For å øke sjansene for å lykkes med de foreslåtte effektiviserings- og forbedringstiltakene bør det etableres en hensiktsmessig organisering for oppfølging av områdegjennomgangen. Oppfølgingen av de ulike tiltakene må tilpasses ut ifra det enkelte tiltaks kompleksitet. Ansvar for de enkleste tiltakene kan delegeres til seksjonsleder som er ansvarlig for området som tiltaket berører. Andre tiltak krever forankring på tvers av seksjoner, på tvers av avdelinger eller på tvers av departementer. For disse tiltakene bør det vurderes om ansvar for oppfølging bør legges til en egen prosjektorganisasjon.

Områdegjennomgangen har pågått i godt over ett år og det har vært bred involvering av ulike deler av organisasjonen gjennom hele prosessen i form av en rekke intervjuer, møter, arbeidsmøter/workshops, digitale besøk og fysiske besøk ved stasjonene. Vi opplever at det er både endringsvilje og motivasjon til å sette i gang med endringer i flere deler av organisasjonen. Momentet som er skapt gjennom områdegjennomgangen og motivasjonen og forventningen om å starte på endringsarbeidet bør derfor utnyttes til å starte med endringsarbeidet. Vi er klar over at det foregår interne prosesser i utenrikstjenesten, og at det vil jobbes frem forslag til prioriteringer av tiltakene som grunnlag for beslutning i mars. Vi vil likevel på det sterkeste anbefale at arbeidet med å organisere endringsprosjektene, og å planlegge og konkretisere aktivitetsplaner starter så raskt som mulig mens dette momentet er til stede i organisasjonen. Et annet viktig aspekt som understøtter viktigheten av å komme raskt i gang med arbeidet, er innflyttingen i nytt regjeringskvartal. De største og viktigste organisatoriske endringene og tilpassingene av arbeidsprosesser bør derfor i hovedsak skje før flytting til nye lokaler i 2025.

Vi anbefaler at man setter i gang tiltak «på bred front» innen alle de fem tiltaksområdene, da mange av tiltakene treffer ulike deler av organisasjonen, og dermed kan gjennomføres i parallell. Det vil være viktig å raskt kunne vise til noen konkrete effekter av områdegjennomgangen slik at alle ser at prosessen har gitt verdi. De fleste av gevinstene vil naturlig også ha en lang tidshorison for det oppnås full effekt.

Om delrapport 3

Dette er tredje og siste delrapport i områdegjennomgangen av utenrikstjenesten. I tråd med føringer i det oppdaterte styringsdokumentet har vi i denne rapporten videreutviklet og konkretisert anbefalinger og tiltaksbeskrivelser innen noen utvalgte områder. Det gjelder i særlig grad anbefalingene innen styring og ressursprioritering, personalforvaltning, bistandsforvaltning og eiendomsforvaltning. I tillegg har vi sett nærmere på hvilke muligheter som finnes for bruk av mer innovative arbeidsmåter, både i utenrikstjenesten og på tvers av sentralforvaltningen. I rapporten pekes det også på hvilke forhold vi erfaringsmessig opplever at er viktige å lykkes med å hente ut identifiserte gevinster, både økonomiske gevinster og kvalitetsgevinster.

Samtidig som denne delrapporten gir en utdypning av noen viktige temaer er det viktig å understreke at alle vurderinger, anbefalinger og tiltaksbeskrivelser i delrapport 2 i utgangspunktet fortsatt er gjeldende. Delrapport 2 gir en helhetlig gjennomgang av virksomheten i utenrikstjenesten og beskriver hvordan øvrig sentralforvaltning forholder seg til en stadig økende internasjonalisering av saksfeltene de arbeider med. I delrapport 2 er det også nærmere redegjort for utfordringer og vurderinger som ligger bak anbefalingene innen organisering (tiltaksområde 2), oppgaver (tiltaksområde 3) og øvrige underliggende tiltak som ikke er behandlet i denne siste delrapporten. De samlede anbefalingene fra hele områdegjennomgangen er presentert i kapittel 10. Den vedlagte gevinstoversikten gir også en helhetlig presentasjon av forventede kvalitative og kvantitative gevinster ved de foreslåtte tiltakene.

1 Innledning

1.1 Mandat for oppdraget

Mandat for områdegjennomgang fastsetter at målet med 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.

Disse to hovedmålene er operasjonalisert gjennom fem delmål for områdegjennomgangen:

Få en helhetlig beskrivelse av dagens utenriksforvaltning, herunder en oppdatert og helhetlig beskrivelse av hvilke oppgaver utenriksforvaltningen utfører i dag, organisering og ressursbruk.

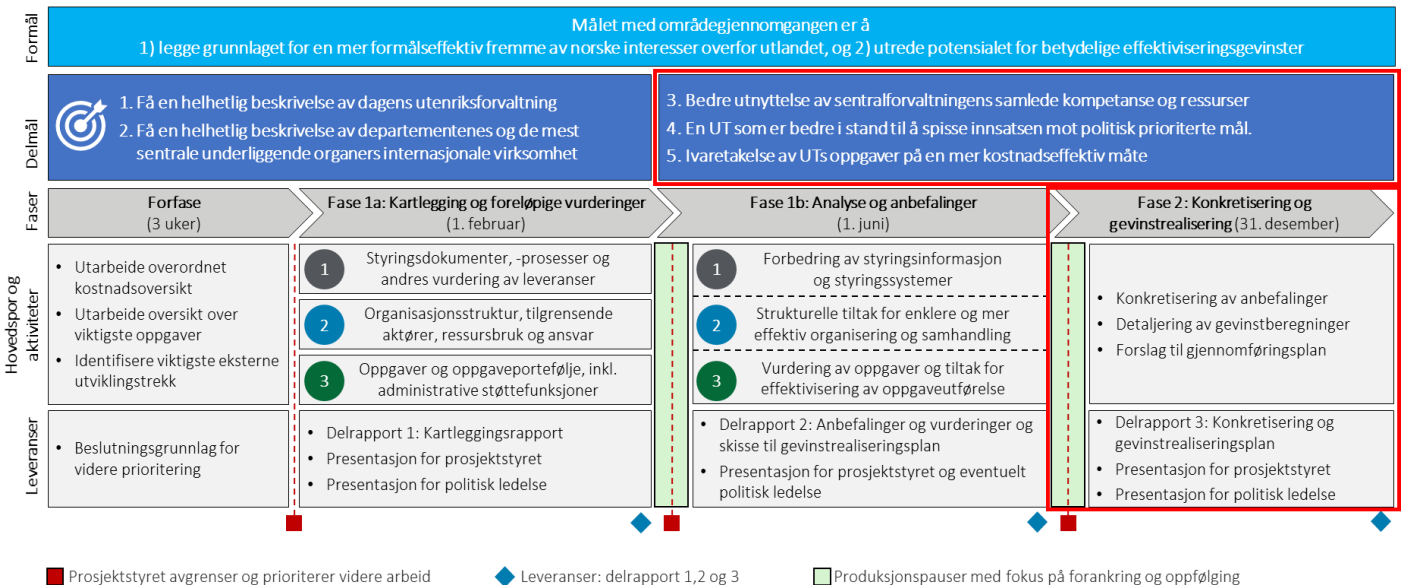
Få en helhetlig beskrivelse av departementenes og de mest sentrale underliggende organers internasjonale virksomhet, deres bruk av utenriksstasjonene og hvilke ressurser dette krever.

Bedre utnyttelse av sentralforvaltningens samlede kompetanse og ressurser for ivaretagelse av norske interesser internasjonalt.

En utenrikstjeneste som er bedre i stand til å spisse innsatsen mot de for Norge til enhver tid høyest politisk prioriterte mål.

Ivaretagelse av utenrikstjenestens oppgaver på en mer kostnadseffektiv måte.

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. Fase 1 er inndelt i to faser, fase 1a (kartleggingsfasen) og fase 1b (vurderingsfasen). I fase 2 skal tiltakene utdypes og konkretiseres, og det skal utarbeides en gevinstoversikt. Denne rapporten er tredje delleveranse i områdegjennomgangen ved avslutning av fase 2. Prosjektets hovedfaser og overordnede tilnærming er illustrert i figur 1. Delmål, aktiviteter og leveranser som svares ut i denne delrapporten er markert med røde rammer.



Figur 1: Prosjektets hovedfaser og overordnede tilnærming

Det er utarbeidet et styringsdokument og en prosjektplan som er godkjent av prosjektstyret. Disse dokumentene konkretiserer rammene for siste fase av prosjektet. Styringsdokumentet fastsetter at leveransene fra den siste fasen av områdegjennomgangen skal beskrive mulighetene for styrket norsk interessefremme overfor utlandet gjennom planmessig effektivisering av utenrikstjenesten i samspill med den øvrige sentralforvaltningen.

Styringsdokumentet fastslår at følgende tema skal utdypes i områdegjennomgangens siste rapport:

- Hvordan styringsinformasjonen i utenrikstjenesten kan forbedres som grunnlag for å gjøre tydeligere prioriteringer av ressursinnsats mot definerte mål, jf. delmål 4.

- Kriterier for å prioritere land/områder, funksjoner og tilhørende ressursbruk ved utenriksstasjonene og støtteapparatet hjemme, jf. delmål 4 og 5.
- Tiltak for effektivisering av bistandsforvaltningen, med vekt på ansvarsdelingen mellom utenriksstasjonene og hjemmesiden, jf. delmål 5.
- Tiltak for økt samordning av mål- og virksomhetsstyring for utenriktjenesten der fagdepartementene involveres i fastsettelse av mål og prioriteringer, jf. delmål 4.
- Tiltak for effektivisering av internasjonalt arbeid på tvers av fagdepartementer, herunder innovative arbeidsmåter og økt bruk av digitale verktøy, med sikte på mer effektiv og enhetlig fremme av norske interesser i samspill med utenriksstasjonene, jf. delmål 3, 4 og 5.
- Tiltak for mer effektiv utnyttelse av kompetanse og personell knyttet til internasjonale spørsmål på tvers av fagdepartementene, herunder mellom UD og øvrige fagdepartementer, og mellom sentralforvaltningen og utenriksstasjonene, jf. delmål 3.
- Tiltak som kan bidra til ytterligere effektivisering av eiendomsforvaltningen i utenriktjenesten, herunder:
 - om selvforvaltende eiendommer under UD bør innlemmes i statens husleieordning,
 - potensial og mulige gevinster ved å benytte Statsbygg som profesjonell rådgiver når det inngås leiekontrakter for tjenesteboliger, og
 - potensial for å utvikle arbeidsplasskonseptet og andre standardiseringstiltak i utenriktjenesten for å øke kostnadseffektivitet og legge til rette for formålstjenlige lokaler, jf. delmål 5.

Det er i tillegg gitt føringer om at konsulentene skal bistå med råd om effektive løsninger og hvordan en best kan realisere et vesentlig innsparingspotensial ved en eventuell overføring av oppgaver knyttet til passutstedelse og utlendingsfeltet til Justis- og beredskapsdepartementet (JD). Det er JD som i samråd med UD er ansvarlig for å vurdere om og eventuelt hvordan disse oppgavene kan effektiviseres og overføres til JD langs de hovedlinjer som ble anbefalt i delrapport 2. Det er i denne fasen avholdt to møter med JD og UD om utlendingsfeltet, samt utarbeidet et skriftlig innspill til JD og UD som utdyper anbefalingene fra delrapport 2. I vedlegg A1 er det videre utdypet noen ytterligere punkter knyttet til anbefalingen. Beskrivelser og anbefalinger på utlendingsfeltet er også noe videre konkretisert i gevinstoversikten.

1.1.1 Gevinstoversikt

Styringsdokumentet fastsetter at det som en del av leveransene fra fase 2 skal utarbeides en gevinstoversikt. Gevinstoversikten i denne delleveransen er en videreutvikling og konkretisering av gevinstoversikten fra delleveranse 2. I oversikten skal effektiviseringsgevinster presenteres samlet med gevinstestimer- og beregninger (kvantitative og kvalitative gevinster) for hvert tiltak, ev. investeringsbehov/driftskostnader (angis som et intervall), omstillingskostnader, sentrale forutsetninger, organisatorisk forankring, risiko og mitigerende tiltak, samt avhengigheter og grenseflater med andre mulige initiativ/tiltak.

Gevinstoversikten leveres i et eget dokument som vedlegg til denne delrapporten. I kapittel 10 er det redegjort nærmere for hvordan gevinstoversikten henger sammen med områdene som er beskrevet i denne rapporten og totaliteten av tiltak som er beskrevet i delrapport 2.

1.2 Metode og datagrunnlag

Mye av informasjonsgrunnlaget i denne fasen baserer seg på datainnsamlingen i de to forrige fasene av områdegjennomgangen. Det gjelder blant annet en spørreundersøkelse til samtlige medarbeidere i utenriktjenesten, digitale besøk til 19 utenriksstasjoner, en rekke intervjuer i utenriktjenesten og med øvrige fagdepartementer, en omfattende dokumentanalyse og kvantitative 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 siste fasen av områdegjennomgangen har hatt som mål å utdype og supplere datainnsamlingen fra de første fasene. Dette er blant annet gjort gjennom fysiske besøk til fem utenriksstasjoner, to workshoper og en rekke intervjuer og arbeidsmøter i utenriktjenesten og med øvrige sektordepartementer.

1.2.1 Stasjonsbesøk

I løpet av oktober 2021 ble det gjennomført stasjonsbesøk til utenriksstasjonene i Amman, Nairobi, Bogota, Haag og Brussel (EU-delegasjonen). Besøkene var nyttige for å få innspill til konkretisering av vurderinger og anbefalinger gjennom møter med utsendte, spesialutsendinger, lokalt ansatte, multilaterale organisasjoner, eksterne samarbeidspartnere og representanter fra andre lands ambassader.

Utenriksstasjonene hadde lagt opp et meget godt faglig program for reisene og sørget for å arrangere møter med relevante eksterne samarbeidspartnere. Konsulentteamet ønsker å takke stasjonene og involverte seksjoner i UD for godt tilrettelagte besøk.

1.2.2 Workshops

Det er gjennomført to workshops i denne fasen av områdegjennomgangen. Den første workshopen ble gjennomført med medlemmer fra prosjektstyret og prosjektgruppen, og omhandlet interdepartemental styring og bruk av kompetanse. Workshopen hadde to hovedformål. For det første var formålet å få innspill om hvordan den strategiske styringen av internasjonale ambisjoner og mål på tvers av sektorene kan forbedres. For det andre var formålet å diskutere hvordan den samlede kompetansen i utenriktjenesten og øvrige sektordepartementer bedre kan utnyttes for å nå Norges internasjonale mål og ambisjoner.

Den andre workshopen ble gjennomført med en utvidet ledergruppe i Utenriksdepartementet. Formålet med workshopen var å diskutere hvordan styringen i utenriktjenesten kan forbedres slik at 1) styringsinformasjonen bedre kan fungere som grunnlag for å gjøre prioriteringer av ressursinnsats og 2) styringsprosessen (planlegging og oppfølging) blir et effektivt verktøy for prioriteringer og beslutninger. I tillegg ble det diskutert hvordan endringsarbeidet etter områdegjennomgangen bør legges opp for å skape varige resultater

1.2.3 Intervjuer og arbeidsmøter

Utenriksdepartementet etablerte ved oppstart av fase 2 tre arbeidsgrupper i departementet innen områdene personalforvaltning, bistandsforvaltning og kriterier for funksjoner, land, områder og tilstedeværelse. Arbeidsgruppene har gitt faglige innspill til konsulentene og har vært brukt for å diskutere mulige retninger for vurderinger og anbefalinger. Deloitte står fullt ansvarlig for vurderinger og anbefalinger i denne rapporten, arbeidsgruppene har ikke vært involvert i utformingen av disse.

Videre er det gjennomført en rekke møter og intervjuer relevant for de enkelte områdene som behandles i denne rapporten. Disse er kort oppsummert i tabellen nedenfor:

Kapittel	Tema	Intervjuobjekt
3	Styring, effektiv samhandling og ressursprioritering	<ul style="list-style-type: none"> - Økonomiseksjonen i UD - Klima- og miljødepartementet - Justis- og beredskapsdepartementet
4	Kriterier for prioritering av funksjoner, oppgaver og tilstedeværelse	- To arbeidsmøter med intern arbeidsgruppe i UD
5	Personalforvaltning	<ul style="list-style-type: none"> - To arbeidsmøter med intern arbeidsgruppe i UD - Klima- og miljødepartementet - Justis- og beredskapsdepartementet - Arbeidsgiverpolitisk avdeling i Kommunal- og moderniseringsdepartementet - Personalenheten i det svenske Utrikesdepartementet
6	Innovative arbeidsmåter	- Seksjon for analysestøtte og kunnskapsforvaltning
7	Bistandsforvaltning	<ul style="list-style-type: none"> - To arbeidsmøter med intern arbeidsgruppe i UD - Tidligere leder av evalueringsenheten i Norad
8	Eiendomsforvaltning	<ul style="list-style-type: none"> - Seksjon for eiendomsforvaltning i UD - Statsbygg

Tabell 1: Oversikt over intervjuer foretatt i fase 2 av områdegjennomgangen. Intervjuoversikten inneholder ikke intervjuer gjort i forbindelse med stasjonsbesøkene.

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 og 1b. Fullstendig oversikt over hvem som ble intervjuet finnes i delrapport 1 vedlegg A5 og delrapport 2 vedlegg A1.

1.3 Forutsetninger

Tall for antall ansatte i utenriktjenesten og øvrige statlige virksomheter er i konstant endring. Det er derfor gjennomgående presisert i rapport hvilket tidspunkt tallene er hentet på.

Nøkkeltall for personalkostnader

Personalkostnader er basert på gjennomsnittstall:

- Ansatte hjemme er anslått å ha en personalkostnad på 1 million kroner per årsverk.
- Utsendte medarbeidere har en anslått kostnad på 2,2 millioner kroner per utsendt per år. Det er her lagt til et gjennomsnittstall for tjenesteboligkostnader til hver enkelt utsendt på 400 000 kroner per år, på toppen av den gjennomsnittlige personalkostnaden på 1,8 millioner kroner.
- Lokalt ansatte er anslått å koste 380 000 kroner per ansatt per år.

Vi mener tallene som er lagt til grunn i beregningene er 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 brukes ofte 420 000 per ansatt som et gjennomsnitt, over 10 prosent høyere enn vårt anslag.

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 har brukt mer konservative tall enn UD er at vi eksplisitt vurderer eiendomskostnader for kanselli i områdegjennomgangen, hvilket utgjør en betydelig andel av driftsbetingede faste kostnader for de utsendte. Ved å beregne disse adskilt reduseres sannsynligheten for å beregne samme gevinst to ganger, og dermed reduseres også risikoen for å overestimere gevinstpotensialet.

Eiendomskostnader

For eiendom har vi mottatt kostnader fra økonomiseksjonen og seksjon for eiendomsforvaltning. Datagrunnlaget gir ikke mulighet for å 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.

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 årsverkskostnad. 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.

2 Oppfølging av områdegjennomgangen

2.1 Forutsetninger for å lykkes

Områdegjennomgangen har vist et betydelig potensial for effektivisering, i størrelsesordenen 470-810 millioner kroner. En stor del av gevinstene er knyttet til reduserte eksterne kostnader (eiendom, reisevirksomhet), mens andre er knyttet til reduserte personalrelaterte kostnader. I tillegg kommer mulige langsiktige gevinster gjennom frigjøring av tidsbruk ved intern effektivisering – anslått til å være 20-40 prosent av totalt tidsbruk. Effektiviseringspotensialet kan tas ut gjennom både økt formålseffektivitet og økt kostnadseffektivitet. Uavhengig av på hvilken måte og når potensialet tas ut, vil realisering av gevinster selvfølgelig kreve at de foreslåtte tiltakene gjennomføres.

En realisering av gevinster i denne størrelsesordenen vil kreve en strukturert tilnærming, en dedikert organisasjon og tydelig ledelse. For å lykkes med endringsarbeidet tror vi det blir viktig å **løfte ansvaret for endringsarbeidet til en samlet ledergruppe slik at vi får et tydelig eierskap til prosessen**. De tiltakene er av ulik type, kompleksitet og omfang vil det være fornuftig å organisere de ulike forbedringsaktivitetene på ulike måter, avhengig av hva som kjennetegner endringen. Mindre endringer kan og bør gjennomføres i linjen. Mer komplekse endringer som spennener over flere organisasjonsenheter bør organiseres som tverrfaglige prosjekter. Se neste kapittel.

Det bør etableres **tydelige gevinstmålsetninger** for hvert tiltak som er akseptert og «eies» av den som eier gevinstområdet.

Pilotere, lære, justere, skalere. Vi anbefaler å bruke **smidige innføringsmetoder** der det er hensiktsmessig. Unngå for store prosjekter med lang utviklingstid og komplisert implementering. Det vil være klokt å starte med deler av organisasjonen som er mest motivert til å gjøre endringer.

Dedikere ressurser som er ansvarlige prosjektledere, og som ikke roterer videre til nye stillinger ute eller hjemme for en periode, slik at de kan stå i prosjektet lenge nok til å kunne realisere gevinster. Innflytting i nytt regjeringskvartal vil være en naturlig milepæl for store deler av det organisatoriske endringsarbeidet. Det blir viktig å bruke dette som naturlig milepæl.

I det følgende beskriver vi forslag til oppfølging av områdegjennomgangen i mer detalj.

2.2 Avhengigheter til pågående reformløp

Det pågår en rekke prosjekter og reformløp i departementsfellesskapet som påvirker Utenriksdepartementet og Utenriktjenesten som helhet frem mot 2025. For å sikre at disse prosessene styrer mot samme overordnede mål, at arbeidet gjennomføres på en samstemt måte og at kommunikasjon og involvering ivaretas underveis har UD opprettet en egen organisasjon kalt UD2025. Overordnet dreier det seg om tre andre prosesser i tillegg til områdegjennomgangen:

- **UD i nytt regjeringskvartal.** Regjeringen har bestemt at SMK og alle departementer (med unntak av FD) skal samlokaliseres i det nye regjeringskvartalet. UD, sammen med SMK og JD, skal være blant de første som flytter inn. Planlagt innflytting er i løpet av 2025. Prosjektet for nytt regjeringskvartal ledes av KMD. Det er opprettet et eget prosjekt i UD, UD i nytt regjeringskvartal (tidligere Framtidens UD), som skal forberede og gjennomføre flyttingen. Dette skal sikre at UDs ansatte får best mulige arbeidsforhold innenfor rammene regjeringen har bestemt.
- **Reform 2019** som er en gjennomgang av tilskuddsforvaltningen i utenriktjenesten. Tiltakene fra reformen er gjennomført og reformen skal gjennomgås i 2022.
- **Administrative fellestjenester** som dreier seg om å samle administrative støttefunksjoner som IKT, anskaffelser, arkiv- og dokumentforvaltning, HR og kontorstøtte til DSS og FD (eier- og driftsansvar for IKT).

Hva tror dere blir viktig for å gjennomføre endringene som ligger foran dere på en god måte?



I en workshop med ledergruppen i UD kom det frem flere temaer som det blir viktig å adressere fremover, herunder:

- Vi (ledergruppen) må skape et reelt eierskap til prosessen
- Vi må kunne vises til raske resultater, at det skjer noe
- Vi må ha konkrete mål og følge opp resultater, kombinert med en milepælsplan
- Vi må være ærlige i kommunikasjonen rundt gevinster
- Vi må fokusere på både formålseffektivitet og kostnadseffektivitet
- Vi må tørre å ta beslutninger om konkrete tiltak
- Vi må ufarliggjøre timeføring

Alle disse tre prosessene er omtalt nærmere i områdegjennomgangens delrapport 1 og 2. I tillegg er UD i ferd med å utarbeide en ny virksomhetsstrategi som skal erstatte den eksisterende fireårige virksomhetsstrategien, Strategi 21 som i utgangspunktet skulle gjelde ut 2021. Ferdigstillelsen av den nye virksomhetsstrategien har blitt utsatt i påvente av områdegjennomgangens anbefalinger, og det er bestemt at Strategi 21 skal gjelde frem til ny virksomhetsstrategi er vedtatt. Det er i denne sammenheng også hensiktsmessig å nevne den overordnede strategien for departementsfellesskapet for 2021-2025 som ble publisert i år - *Gode hver for oss. Best sammen* [1]. Denne strategien setter mål og ambisjoner for måten departementene arbeider på sammen, som i stor grad er førende for arbeidet med nytt regjeringkvartal og som også har vært et viktig bakteppe for flere av våre anbefalinger.

Med unntak av Reform 2019¹, er det til dels store avhengigheter mellom de ovennevnte prosessene. Den trolig største milepælen er innflytting i nytt regjeringkvartal i 2025 som i høy grad er påvirket av effektiviseringen av de administrative fellestjenestene og til dels områdegjennomgangen. Etter hva vi har forstått har det vært ønsket og tenkt fra UD's side at størstedelen av samlingen av de administrative fellestjenestene skal gjennomføres innen innflytting i nytt regjeringkvartal. Dette er naturlig siden arbeidet med fellestjenester påvirker både IKT-infrastruktur, arealbehov- og utforming med mer - ikke bare for UD, men også for andre departementer. I våre anbefalinger har vi også lagt til grunn at arbeidet med å sentralisere anskaffelses-, arkiv- og IKT-funksjonene vil gi stordriftsfordeler og dermed redusert personalbehov totalt sett.

Vi har også kommet med andre anbefalinger som vil bidra til at UD totalt sett blir mindre enn dagens om lag 830 ansatte. Samlet sett anbefalte vi at det bør settes en ambisjon på lengre sikt om at departementet skal bli på om lag 5-600 ansatte. Innflyttingen i nytt regjeringkvartal i 2025 er altså en viktig milepæl for de fleste prosessene, og mer detaljerte konsekvensvurderinger bør være kartlagt i god tid før 2025 for at det skal kunne hensyntas i forbindelse med arealdisponering og øvrig planlegging av det nye regjeringkvartalet.

Innflyttingen i nytt regjeringkvartal har også en stor kvalitativ påvirkning på våre anbefalinger som går på samhandlingene mellom UD og de øvrige departementene. For eksempel er våre anbefalinger om fagdepartementenes involvering i styringen, økt utveksling av personell på tvers av departementer, etablering av felleseide seksjoner og bedre samhandling generelt sett er i stor grad utformet med et mer samlet departementsfellesskap i mente, jf. departementsfellesskapets strategi.

Arbeidet med administrative fellestjenester påvirker ikke bare UD, men også utenriksstasjonene. Arkiv- og dokumentforvaltning er eksempelvis fortsatt en stor del av flere utenriksstasjoners oppgaveportefølje, og et mer effektivt og moderne arkivsystem i departementsfellesskapet vil både kunne frigjøre tid og ressurser på stasjonene.

Samlet mener vi at utenrikstjenesten går noen utfordrende år i møte frem mot 2025. Det er utvilsomt et betydelig kvalitetsmessig og økonomisk gevinstpotensial knyttet til både fellestjenester og nytt regjeringkvartal. Et faktisk gevinstuttak er imidlertid avhengig av at prosjektene for dette gjennomføres på en god måte. Det er kritisk at KMD og FD, som leder disse prosessene, hensyntar UD's særegenhet på enkelte områder: at supporttjenester er tilpasset tidsforskjeller, at IKT-løsninger håndterer internettforbindelser som ikke er like gode som i Norge og at ikke nødvendigvis alle ansatte snakker norsk, for å trekke frem noen. Samtidig er det like viktig at UD tar nødvendige grep for å faktisk tilpasse egne prosesser og arbeidsmetoder til nye systemer. God prosjektledelse fra KMD og FD og god endringsledelse og fokus på forenkling og effektivisering i UD er etter vår oppfatning to vesentlige forutsetninger for at prosessene skal lykkes.

For de enkelte tiltakene som er foreslått gjennom områdegjennomgangen vil det også være eksterne avhengigheter, det vil si til prosesser som ligger utenfor UD2025-rammene. Et eksempel på en slik ekstern avhengighet er på utlendingsfeltet som vil påvirkes av pågående prosesser i Schengen-samarbeidet. Slike avhengigheter er omtalt i anbefalingene og i gevinstoversikten.

2.3 Anbefalt organisering for oppfølging av områdegjennomgangen

For å øke sjansene for å lykkes med de foreslåtte effektiviserings- og forbedringstiltakene bør det etableres en hensiktsmessig organisering for oppfølging av områdegjennomgangen. Oppfølgingen av de ulike tiltakene må tilpasses ut ifra det enkelte tiltaks kompleksitet. Ansvar for de enkleste tiltakene kan delegeres til seksjonsleder som er ansvarlig for området som tiltaket berører. Andre tiltak krever forankring på tvers av seksjoner, på tvers av avdelinger eller på tvers av departementer. For disse tiltakene bør det vurderes om ansvar for oppfølging bør legges til en egen prosjektorganisasjon.

¹ Avhengighetene mellom Reform 2019 og de øvrige tre prosessene er mindre i tiden fremover siden prosjektet er gjennomført. Det er derfor ikke omtalt videre.

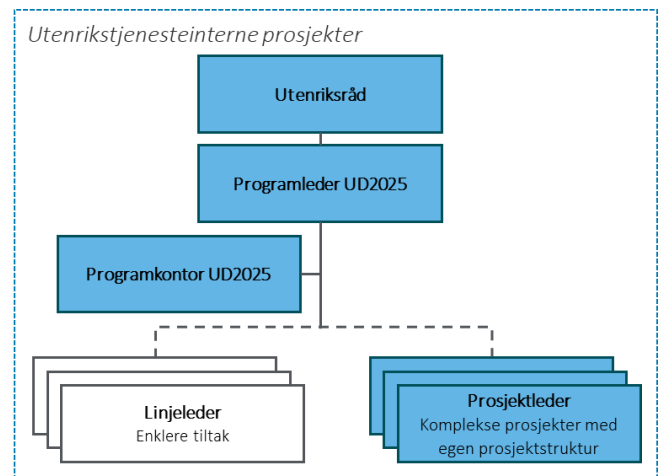
Det er viktig at fokus er på å videreutvikle, verifisere og gjennomføre tiltakene og ikke på prosjekt- eller programdrift. Derfor har vi foreslått ulike strukturer for de ulike tiltakene avhengig av kompleksiteten, som nevnt ovenfor. De tiltakene som i hovedsak berører utenriktjenesten bør ledes og gjennomføres på en annen måte enn de tiltakene som berører flere departementer.

I gevinstoversikten som er utarbeidet i forbindelse med områdegjennomgangen har vi angitt om tiltakene bør gjennomføres i linje eller som et prosjekt, og hvorvidt prosjektet bør gjennomføres av utenriktjenesten alene eller i samarbeid med andre departementer.

2.3.1 Videre oppfølging av tiltak i utenriktjenesten

For å øke utenriktjenestens gjennomføringsevne har vi i delrapport 2 anbefalt at større endringsprosesser i organisasjonen bør organiseres som egne prosjekter/«task forces» organisert direkte under utenriksråden. Vi mener en kortere vei til rådsleddet vil gi fremtidige prosjekter økt topplederforankring og dermed øke sannsynligheten for en vellykket og effektiv gjennomføring. Den anbefalte organiseringen her er et slikt eksempel.

Områdegjennomgangen er en bredt anlagt prosess og omfatter store og små tiltak, og det vil være krevende å følge opp samtlige tiltak i ett og samme prosjekt. Det er derfor foreslått at oppfølgingen gjøres i en programstruktur direkte under rådsleddet, av samme årsak som beskrevet ovenfor. UD har allerede etablert den tidligere nevnte UD2025-strukturen som har et lignende ansvar i dag. Det vil være hensiktsmessig at denne strukturen utvikles til å kunne ivareta et helhetlig oppfølgingsansvar for tiltakene fra områdegjennomgangen og ledes av det vi har kalt Programleder UD2025. Programlederen bør tilføres ressurser med rett kompetanse for å drive endringsledelse, gevinstrealisering og organisere og administrere programmet. Dette programkontoret vil også bistå programlederen i å følge opp enkelttiltakene. Oppgavene til programkontoret er ytterligere beskrevet i tabell 2.

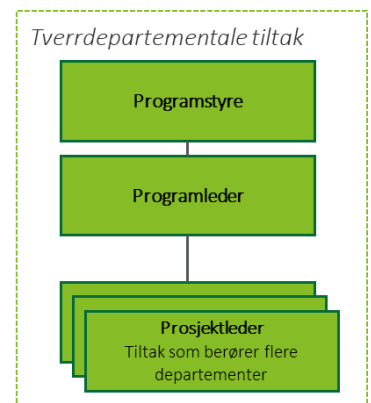


Hvordan tiltakene bør gjennomføres avhenger av tiltakets nedslagsfelt og kompleksitet. For enklere tiltak som berører få enheter kan oppfølging av tiltaket delegeres gjennom den ordinære linjeorganisasjonen til den enheten som er berørt/ansvarlig. Leder av vedkommende enhet (linjeleder) blir dermed ansvarlig for tiltaket. Eksempelvis kan en ansvar for å omorganisere én avdeling legges til avdelingslederen. Mer komplekse tiltak bør gjennomføres som egne prosjekter og ledes av en prosjektleder. Det kan være tiltak der tiltaket eller gevinstrealiseringen avhenger av innspill, forankring eller kompetanse fra flere vertikaler eller tiltak som krever større investeringer. Linjeleder eller prosjektleder har ansvar for å identifisere og verifisere gevinster til tiltakene.

2.3.2 Videre oppfølging av tverrdepartementale tiltak i departementer

Det er flere gode måter å organisere tiltakene som berører flere departementer eller virksomheter på. Vi har tatt utgangspunkt i organiseringen av selve områdegjennomgangen, hvor områdegjennomgangens prosjektstyre videreføres som et programstyre. Programstyret vil være ansvarlig for å fatte beslutninger eller fremme saker overfor politisk ledelse for tiltakene som går på tvers. Et slikt programstyre kan utvides eller endres avhengig av hvilke tiltak som gjennomføres. Dagens prosjektgruppe med prosjektleder kan videreføres som programleder/kontor og vil være ansvarlig for å forberede saker for prosjektstyret og følge opp prosjektene.

De fleste foreslåtte tiltakene som berører andre departementer eller virksomheter bør gjennomføres i samarbeid med utenriktjenesten. Så vidt vi vet er det ingen egnede strukturer som allerede foreligger for dette. Oppfølging av tiltakene bør derfor organiseres som egne prosjekter.

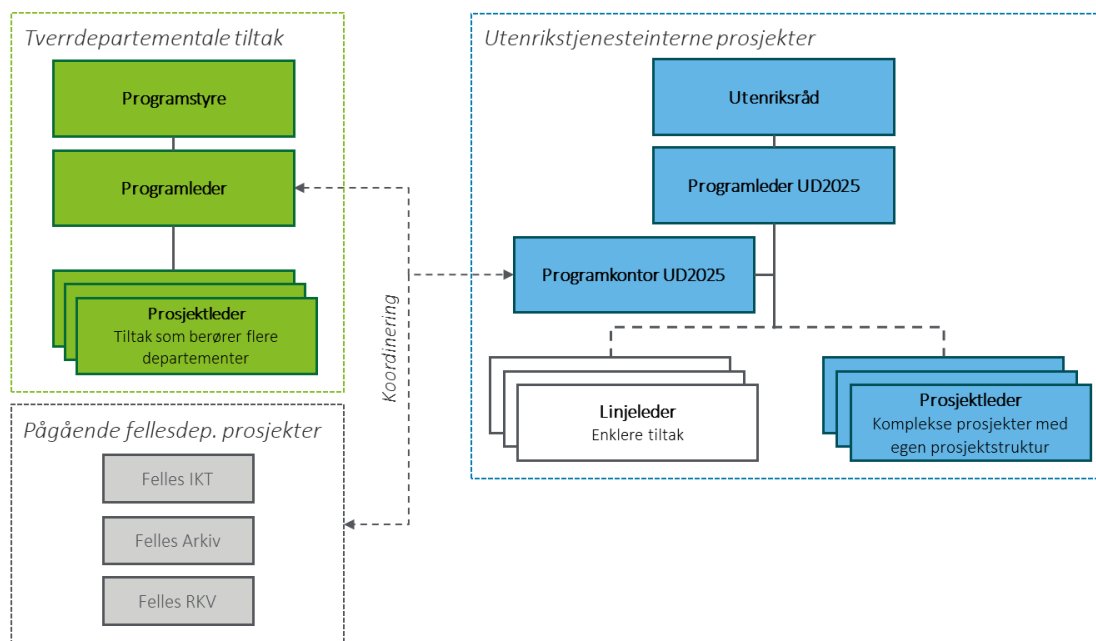


Roller	Hvem	Ansvar
Programstyre	Utenriksråd	Programmeier som gir instruksjer og fatter beslutninger som må løftes opp.
Programleder		Programleder ivaretar daglig ledelse av programmet på vegne av programstyret og forbereder underlag for beslutninger i programstyret. Programleder styrer planlegging og gjennomføring av programmet.
Programkontor	Ressurser med program-, endrings-, og gevinstrealiseringskompetanse.	Programleders ressurser. Programkontoret har tre roller: <ul style="list-style-type: none"> • Rådgiver: Programkontoret skal sikre en helhetlig tilnærming til gevinstrealisering i sektoren, og vil forvalte den felles metodikken og fastsette felles standarder. Programkontoret gir råd og støtter prosjekteiere og prosjektledere i moderniseringsarbeidet. • Administrasjon: Programkontoret istandsetter programstyret til å ta gode beslutninger ved å forberede saksgrunnlag, sammenstille og vurdere rapportering fra prosjektene på fremdrift og risiko og foreslå tiltak. • Kontroller: Programkontoret kvalitetssikrer arbeidet som gjøres i prosjektene og rapporteringen som kommer inn, og iverksetter tiltak ved behov.
Prosjektleder	Dedikert prosjektleder for komplekse tiltak som krever prosjektorganisering	Ansvar for å planlegge, gjennomføre og rapportere på tiltak.
Linjeleder	Utpekt enhetsleder	Ansvar for å planlegge, gjennomføre og rapportere på tiltak.

Tabell 2: Roller og ansvar for oppfølging av utenrikstjenesteinterne tiltak.

2.3.3 Koordinering mot øvrige reformløp

Det er viktig å sikre god samordning mellom oppfølgingen av det utenrikstjenesteinterne og det tverrdepartementale for å ivareta avhengighetene mellom noen av tiltakene. Det gjelder også mot de pågående fellestjenesteprosjektene, samt nytt Regjeringskvartal. Programkontoret i UD2025 bør ha et helhetlig ansvar for å følge opp gevinster også i de tverrdepartementale tiltakene. For de pågående tiltakene i departementsfelleskapet bør programkontoret følge opp gevinster i utenrikstjenesten.



Figur 2: Programstruktur for oppfølging av områdegjennomgangen

3 Tverrgående styring og effektiv samhandling

I delrapport 2 presentert vi tre ulike alternative hovedinnretninger for fremtidens utenrikstjeneste og dens rolle i sentralforvaltningen. Gjennom tilbakemeldinger til rapporten, fremkommer det en bred enighet blant departementene om at utenrikstjenestens rolle som hele Norges sentralforvaltning bør tydeliggjøres og styrkes. Alternativet innebærer at det må skapes nye mekanismer for å i større grad involvere de andre departementene i styringen av utenrikstjenesten, samtidig som at det internasjonale arbeidet på tvers sees i en større sammenheng. Dette kapitlet forsøker å beskrive mulige mekanismer for en slik helhetlig styring.

3.1 Styring, økt kostnadseffektivitet og formåls effektivitet

Et bakteppe for områdegjennomgangen er at det økonomiske handlingsrommet for norsk offentlig sektor i fremtiden vil reduseres, eller i det minste ikke vokse i den takten det har gjort de siste tiårene. Dette kommer tydelig til syne i prosjektets to overordnede mål om økt formåls effektivitet og økt kostnadseffektivitet. Disse to målene er ulikt forstått blant de involverte og berørte i områdegjennomgangen. Flere forstår økt formåls effektivitet som «å gjøre ting med bedre kvalitet», mens økt kostnadseffektivitet forstås som «å kutte budsjettet». På grunn av disse to forståelsene, er det også en oppfatning om at disse to målene står i motstrid til hverandre. Vi mener det er viktig å oppklare begrepene siden de er vesentlige i forbindelse med styring og kan være hemmende for fremtidige diskusjoner om både styring og effektivisering.

DFØs mål- og resultatkjede viser sammenhengen mellom det en statlig virksomhet skal oppnå (bruker- og samfunns effekter) og hvordan innsatsfaktorer brukes for å utføre aktiviteter og levere produkter eller tjenester som skal bidra til å oppnå disse effektene. Som regel er statlige virksomheters samfunnsoppdrag en god beskrivelse av hvilke overordnede bruker- og samfunns effekter den aktuelle virksomheten skal oppnå.



Figur 3: DFØs mål- og resultatkjede

Økt formåls effektivitet dreier seg om å gjøre det som til sammen gir størst bruker- og samfunns effekter. Økt kostnadseffektivitet dreier seg om hvordan de samme bruker-/samfunns effektene kan oppnås ved hjelp av færre innsatsfaktorer (lavere kostnader, på kortere tid osv.). Sagt på en annen måte: formåls effektivitet handler om å gjøre de riktige tingene, mens kostnadseffektivitet handler om å gjøre tingene riktig. Begrepene er altså ikke motstridende ettersom frigjort tid eller frigjorte midler kan benyttes på andre aktiviteter som gir økte bruker- og samfunns effekter. Om økt kostnadseffektivitet skal tas ut gjennom kutt i budsjettene er en politisk beslutning. Økt formåls- og kostnadseffektivitet er målet med god styring for offentlige aktører og bør være en ambisjon uansett.

Helhetlig styring

Logikken fra mål- og resultatkjeden kan anvendes på ulike nivåer og i det øyemed være med på å beskrive begrepet «helhetlig styring», som har vært flittig brukt i løpet av områdegjennomgangen. På et høyt nivå kan ønskede bruker- og samfunns effekter være «økt norsk fastlandeksport». Venstresiden i kjeden som kan bidra til dette kan for eksempel være utenrikstjenesten, Innovasjon Norge, Norwep, eller Norges sjømatråd.

Hvilken aktør som det er mest kostnads- og formåls effektivt å bruke for å nå dette målet avhenger av flere faktorer: hvilke næringer det dreier seg om, markedsvilkårene for private bedrifter, osv. Dersom målet er å øke eksport av norsk sjømat til et land med lite intervensjon fra myndigheter, er trolig det mest kostnadseffektive at Norges sjømatråd får oppgaven alene. Dersom det er samme mål i et land med sterkere myndigheter, vil trolig ikke de ønskede samfunns effektene kunne oppnås uten at utenrikstjenesten bidrar gjennom dialog og tilrettelegging overfor myndighetene.

Det kan også være helt andre virkemidler som er nødvendige. Bruk av utenrikstjenesten eller Sjømatrådet for å fremme norsk sjømat har trolig liten effekt dersom det ikke foreligger en frihandelsavtale mellom Norge og importlandet som sikrer norske eksportbedrifter markedsadgang og konkurransedyktige vilkår for denne type varer. For å ta stilling til hvordan et mål skal nås og

hvilken virksomhet som er best egnet til å utføre oppgaven må det vurderes hva slags bruker- eller samfunnseffekt som er ønsket, hvilke land som er relevante for at den skal nås, og hvilke barrierer som eksisterer.

Vanligvis brukes mål- og resultatkjeden i sammenheng med styring av enkeltvirksomheter, hvor en innsatsfaktor er enkeltpersoners tid. Hvilke bruker- og samfunnseffekter som skal nås er avgjørende for å hvilke aktiviteter, produkter og tjenester som det er mest kostnads- og formålseffektivt at den enkelte bruker sin tid på.

I prinsippet kan alle ansatte i virkemiddelapparatet og alle i utenriktjenesten som arbeider med næringsfremme jobbe mot det samme målet med sine spesifikke ressurser, aktiviteter og tjenester. Selv om det overordnede målet om «økt norsk fastlandseksport» er gitt ovenfra-ned, legger prinsippene for god mål- og resultatstyring opp til at underliggende virksomheter i stor grad selv velger hvordan deres tid og deres midler skal benyttes for å nå dette målet. Tilnærmingen til å løse målet blir derfor i stor grad en nedenfra-opp-tilnærming, hvor dagens ressursfordeling mellom de ulike aktørene, mellom de ulike stasjonene/kontorene og mellom de ansatte forblir uendret og ikke hensyntar hverandres innsats. Motstykket til en slik tilnærming er at målet deles opp i mindre delmål, innrettet mot f.eks. næring, geografi eller markedssvikt, og at det deretter gis mer konkrete mål til enkelte stasjoner/kontorer om å støtte en næring i ett land, mens andre stasjoner/kontorer kan ha som mål å støtte en annen næring. Ved behov kan ressurser flyttes fra et sted til et annet dersom det vurderes som mer formåls- eller kostnadseffektivt.

Helhetlig styring dreier seg om å se på både helheten i det som skal oppnås og helheten i ressurstilgjengeligheten, slik at knappe ressurser innrettes mot det som er viktigst og som gir størst antatt effekt. En slik styring er etter vår mening ikke mulig å oppnå på en effektiv måte uten i større grad å styre mer ovenfra-ned gjennom å dele opp overordnede føringer og delegerer det ut.

3.2 Behovet for mer helhetlig styring

Utgangspunktet for å få til en mer helhetlig styring utfordres i stadig større grad av økt internasjonalisering i alle departementer. Antallet føringer for internasjonalt arbeid og for utenriktjenesten er stort, og det er ingen strukturer som eksplisitt ivaretar helheten, prioriterer et mål opp mot et annet, forsøker å samordne målene og som vurderer ressursbruken på tvers av sektorene. Utenriktjenesten har i dag som oppgave å koordinere slik at mål samordnes og motstridende interesser avklares. På grunn av manglende felles prioriteringer for norske interesser internasjonalt blir utenriktjenestens koordinerende rolle krevende og omfattende, og det store antallet fragmenterte føringer og prioriteringer gjør at innsatsen i det internasjonale arbeidet ikke er så formåls- og kostnadseffektivt som det kunne vært. Denne problembeskrivelsen er ytterligere utdypet i delrapport 2.

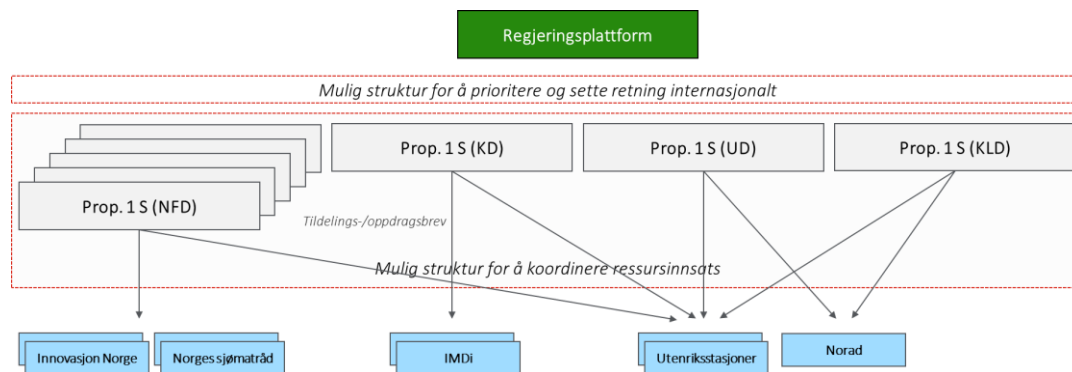
Tilbakemeldingene til rapporten tilsier at problembeskrivelsen er gjenkjennbar. Det er bred enighet blant departementene som har vært med i områdegjennomgangen om at det trengs «ett eller flere lag» til mellom de øverste styringssignalene og ned i systemet for å få til en mer helhetlig styring og mer sammenheng mellom de politiske føringene og ressursallokering. Et lag, eller en *struktur*, som mangler kan enten være en prosess, en form for styringsdokument eller begge deler. Manglende strukturer referer tilbake til at det mangler noe for å styre mer helhetlig, dvs. for å dele opp og fordele de overordnede politiske målene. Målet med en slik struktur bør være å sikre størst mulig kostnads- og formålseffektivitet.

Det er videre bred enighet om at innsatsen må konsolideres og fokuseres mot Norges viktigste interesser internasjonalt. Det vil si at det settes tydeligere og helst færre prioriteringer enn i dag. Det gjelder både på et overordnet nivå og for den enkelte virksomhet eller utenriksstasjon.

Prinsipielt er vi enige i at det er mest hensiktsmessig å benytte eksisterende strukturer og ikke unødige skape flere strukturer som øker administrasjonsbehovet. Likevel er det få argumenter for at budsjettprosessen og tilhørende prosesser alene er nok til å løse de største utfordringene i dagens styring. Den dekker ikke det overordnede behovet for en mer enhetlig forståelse og felles mål mellom de ulike departementene, samtidig som at den ikke dekker detaljgraden som er nødvendig for å avklare ressursallokering og samordning på det enkelte fagområde og i det enkelte land. Det er heller ikke åpenbart at en ny struktur vil gi mer byråkrati og mer administrasjon. Gitt det store antallet stortingsmeldinger, strategier, handlingsplaner mv. for internasjonalt arbeid som produseres i dagens regime, kan det argumenteres for at en ny struktur kan gi redusert arbeidsmengde totalt sett.

Vi har derfor sett på to overordnede alternativer for å sikre mer helhetlig styring:

- 1) Ved å etablere en mer overordnet felles retningsgivende struktur for det internasjonale arbeidet, gjennom for eksempel rapport eller en stortingsmelding, eller
- 2) ved å ha en bedre struktur for koordinering, rolle og ansvarsfordeling på virksomhetsstyringsnivået.



Figur 4: Forenklet skisse av mulige tverrgående strukturer.

Hva målet med en ny overordnet struktur (1) bør være og hvordan en slik struktur kan fungere, samt hvordan ressursinnsatsen på tvers av sektorer kan koordineres bedre (2) beskrives i de følgende to delkapitlene.

3.3 Overordnede føringer for Norges prioriteringer internasjonalt

Det har i løpet av arbeidet ikke utkrystallisert seg en åpenbar løsning for hvordan en overordnet struktur for Norges internasjonale arbeid bør se ut og fungere. I dette delkapitlet presenteres noen forslag fra andre land og fra andre sektorer som gir en del av de ønskede effektene. Siden dette er en kompleks problemstilling mener vi det er urealistisk at man finner en løsning som løser alle utfordringene og det er etter vår mening viktigere raskt å komme opp med en løsning som forsøker å løse noen av de største utfordringene, og at det legges opp til jevnlig evaluering og revidering av prosessen etter hvert for å treffe bedre og for å forsøke å ta hånd om de problemene som ikke løses ved første forsøk.

De viktigste formålene med en felles overordnet struktur for det internasjonale arbeidet er å gi:

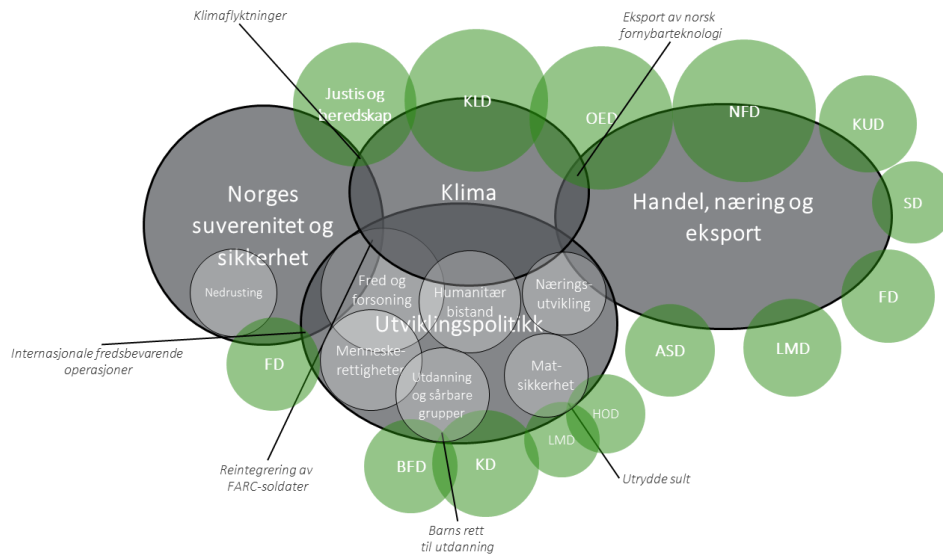
- **færre og tydeligere** prioriteringer som setter en tydeligere retning og gir større slagkraft i Norges viktigste områder internasjonalt,
- **økt langsiktighet og bedre forutsigbarhet** for å planlegge ressursbruk bedre, herunder norsk nærvær, og for å sette av nødvendig tid til å jobbe systematisk,
- **tydelighet i hvem** som har ansvar for å lede, bidra og å følge opp internasjonalt arbeid, både hjemme og ute,
- **forankring** på politisk nivå og ned i de ulike sektorene,
- **ett samlet og oppdatert utgangspunkt** for inneværende prioriteringer som gir felles retning og erstatter tidligere føringer og reduserer antall føringer totalt sett, og
- **redusert behov for løpende koordinering og avklaring** både mellom sektorer, innen en sektor og innen utenrikstjenesten og andre virksomheter.

Hvis utformet og anvendt riktig mener vi en felles overordnet struktur bør kunne gi økt politisk styrbarhet ved at den totale innsatsen blir mer samlet og slagkraftig. En forutsetning for at en slik struktur skal fungere godt er at den blir førende for hele sentralforvaltningen. Det fordrer igjen at hele sentralforvaltningen har en reell innflytelse på utarbeidelsen av en slik struktur og at alle parter forplikter seg til å sette av nødvendig tid og ressurser til å følge den opp. Med en slik økt innflytelse på den overordnede styringen, bør det også stilles større krav til det enkelte departement, også UD, i å finne kjernen i det internasjonale arbeidet fra deres side. Det vil si å definere hva som er aller viktigst blant et mangfold av mulige saksfelter. Basert på vår beskrivelse av dagens føringer i de to foregående rapportene og innspill i forbindelse med områdegjennomgangen, vil dette trolig være den aller største utfordringen for både politisk ledelse og for lederne i embetsverket.

Prioriteringene i en overordnet struktur vil sannsynligvis bygges rundt de sektorene eller saksfeltene som har størst internasjonal tilknytning, som for eksempel næring, klima, sikkerhet og utviklingspolitikk. Mellom disse er det mange grensesnitt hvor god samordning er viktig for både å avklare motstridende interesser og å finne felles budskap. Vi fikk se et eksempel på sistnevnte da vi besøkte ambassaden i Bogota. Ambassadens to viktigste mål er i dag relatert til freds- og forsoningsprosessen i Colombia og til å redusere og reversere tap av regnskog. For å understøtte oppfølgingen av fredsavtalen med FARC, brukes regnskogprosjektene i dag aktivt i forbindelse med blant annet reintegrering av tidligere FARC-soldater. På den måten understøtter klimasatsingen fredsprosessen. Samtidig vil varig fred og økt sikkerhet i Colombia på sikt kunne bidra til å redusere kokainproduksjonen, som er en stor årsak til avskogingen.

Det er ikke realistisk og trolig heller ikke hensiktsmessig at de overordnede føringene skal ta hensyn til spesifikke interesser i enkeltland, slik som i Colombia-eksempelet. Det er likevel et godt eksempel på sektorinteresser og budskap som tilsynelatende ikke er relaterte til hverandre, men med godt håndverk kan virke forsterkende og synergerende. Det illustrer også verdien av at flere aktører «drar i samme retning».

Det er viktig å fremheve at færre og tydeligere prioriteringer ikke nødvendigvis betyr at sektorer med mindre internasjonalt fokus enn de ovenfornevnte må ekskluderes. Som illustrert i figur 5 vil en god utforming av prioriteringer kunne legge til rette for at mål og interesser i de mer innenriksorienterte sektorene også kan ivaretas, og trolig kunne forsterkes dersom de settes inn i en større helhet på en måte som er synergerende og forsterkende.



Figur 5: Illustrasjon av hvordan felles interesser passer inn i de tradisjonelt sett store internasjonale prioriteringene.

3.3.1 Ulike strukturer for å skape tydeligere, mer langsiktige og tverrgående prioriteringer

Det finnes flere eksempler i både inn- og utland på lignende strukturer som forsøker å oppnå de samme formålene som er beskrevet ovenfor. En kategori løsninger baserer seg i større grad på å konsolidere beslutningsmyndigheten oppover. Det betyr i praksis å gi SMK et større ansvar for helheten, slik som det er i f.eks. Storbritannia, Tyskland eller Finland, hvor regjeringssjefen i stor grad sitter med det helhetlige, tverrgående koordinerings- og prioriteringsansvaret. Dette alternativet ble også diskutert i delrapport 2, men raskt avvist som et reelt forslag på grunn av norsk forvaltningstradisjon og SMKs rolle og kapasitet i Norge, som er mer begrenset sammenlignet med landene som har en slik struktur.

De andre løsningene bygger på å skape en felles struktur uten en overordnet beslutningsmyndighet. Her finnes det flere eksempler på løsninger som varierer ut fra land og organisering. Innenriks har vi sett til forsvarssektoren og til forskning og høyere utdanning, som begge har utarbeidet en langtidsplan (LTP). Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning er et av de viktigste verktøyene for koordinering av politikken for forskning og høyere utdanning. Sektorprinsippet i forskningspolitikken innebærer at hvert departement har ansvar for forskning og langsiktig kunnskapsutvikling på sine områder, på lik linje med at de fleste departementer har et ansvar internasjonalt for sine fagområder. Selve planen har en tidshorisont på ti år, men revideres hvert fjerde år for å ta hensyn til politiske og samfunnsmessige endringer. Målene i planen ligger fast, mens de langsiktige prioriteringene innrettes mot områder der Norge har særlige kunnskapsbehov eller konkurransefortrinn [2].

Det finnes også et par andre eksempler på langtidsplaner, eksempelvis forsvarssektorens langtidsplan og Nasjonal transportplan. Begge disse er mindre relevante i denne sammenheng, ettersom de hovedsakelig angår én sektor. De er likevel eksempler på strukturer for mer langsiktig planlegging og bred politisk forankring og viser at det er et handlingsrom til å utforme langtidsplaner ut ifra ulike behov.

En viktig observasjon til både LTP-en for forsvarssektoren og for forskning og høyere utdanning er at de utarbeides basert på et bredt kunnskapsunderlag. Grunnlaget for utarbeidelsen av den inneværende LTP-en til forsvarssektoren var blant annet et forskningsbasert innspill utarbeidet av Forsvarets forskningsinstitutt som skulle vise overordnede muligheter for utviklingen av Forsvaret og Svendsen-utvalget med representanter fra næringsliv, andre offentlige virksomheter og Forsvaret som så på om det var viktige lærdommer fra

privat næringsliv eller andre offentlige virksomheter. Det mest sentrale innspillet til LTP-en var forsvarssjefens fagmilitære råd. Som en del av grunnlaget for revideringen av langtidsplanen for forskning og høyere utdanning har OECD på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet foretatt en gjennomgang av norsk forsknings- og innovasjonspolitik. Det er også en offentlig innspillsrunde i forbindelse med revideringen. Involvering av offentligheten i politikktutforming («whole-of-society approach») er en stadig økende trend og har vært flittig brukt og diskutert i forbindelse med håndteringen av pandemien og klimautfordringene.

Også i andre land ser vi tegn til at flere har gått over til flerårige strategier eller planer for sine internasjonale satsinger. Både Irland og Nederland har laget flerårige strategiske planer. Felles for disse er at de er forankret i regjering og SMK for å knytte utenrikspolitikk og innenrikspolitikk sammen i møte med en ny internasjonal virkelighet. Sentrale politikkområder er bl.a. økonomisk utvikling, næringsfremme i utlandet, klimapolitikk, energipolitikk, justispolitikk, innvandring og integreringspolitikk, sikkerhetspolitikk og helsepolitikk [3].

Blant de nordiske landene planlegges det også i flere land ut fra en mer langsiktig horisont. I Finland utarbeides fireårige styringsdokument og budsjettplaner på bakgrunn av regjeringsprogrammet. Innad i svensk UD arbeider de ut fra virksomhetsplaner med fireårig tidshorisont, noe som har bidratt til bedre struktur, ressursfordeling og samordning [3]. I Sverige er det også en sterk kobling mellom innenriks- og utenrikspolitikken, og den såkalte «feministiske regjeringen» har utviklet en feministisk utenriks- og handelspolitikk hvor likestilling og kvinners rettigheter vektlegges.

Basert på trender i andre land, og den brede enigheten om at det må skapes noe mer helhetlig, mener vi at det bør vurderes å utforme en mer langsiktig tverrgående strategi som tydeliggjør hvilke områder Norge skal fokusere på internasjonalt.

3.3.2 En felles strategi for internasjonalt arbeid

Prioriteringene i departementsfelleskapets internasjonale strategi bør ha et så langsiktig perspektiv som mulig. For klima er det for eksempel naturlig å ta utgangspunkt i milepælene i Parisavtalen. For å være tydeligere på kortere sikt bør prioriteringene konkretiseres for en kortere periode, for eksempel for de neste fire årene, slik som det er både i andre lands planer og i de norske LTP-ene. Det vil også være hensiktsmessig at disse planene revideres og oppdateres jevnlig, både for å justere kurs og for å konkretisere videre. Kunnskapsdepartementets regime med konkretisering og revidering ved regjeringsskifte virker som en hensiktsmessig løsning.

Et gjennomgående funn fra andre land er hvor viktig en overordnet forankring av det internasjonale arbeidet er, enten i regjeringen eller hos regjeringssjefen for landene som har en mer toppstyrt struktur. Ifølge Kunnskapsdepartementet har er en av de viktigste gevinstene ved deres langtidsplan vært nettopp en slik regjeringsforankring.

Selv om de overordnede føringene blir forankret i regjeringen, mener vi at andre departementers påvirkning på utarbeidelsen av en fellesstrategi er viktig for å skape et reelt eierskap også ned i departementene og klarhet i ansvarsforhold på tvers. De fleste departementer gjør allerede et grundig arbeid for å beskrive internasjonale trender og utvikling på sine ansvarsområder, inkludert hva de betyr for Norge. Slike underlag finnes blant annet i de tidligere nevnte langtidsplanene. Andre eksempler er Klima- og miljødepartementets Klimaplan for 2021-2030 og Finansdepartementets Perspektivmelding. Det viser at mye av det faglige grunnlaget som trengs for å delta i en slik prosess i stor grad allerede er på plass. Etter vår mening vil involvering av departementene også føre til at de i større grad forpliktes til å følge opp de vedtatte føringene, herunder å sette av nødvendige ressurser for å støtte og å følge opp arbeidet ute.

Bred involvering i utarbeidelsen vil også kunne redusere behovet for egne sektororienterte strategier og planverk for internasjonale satsinger ol. Som beskrevet utførlig i de to foregående rapportene er antallet stortingsmeldinger, handlingsplaner osv. knyttet til internasjonalt arbeid stort. Både antallet slike dokumenter og omfanget av dem vil kunne reduseres dersom prioriteringene samles i én helhetlig oversikt som etter revidering erstatter tidligere føringer. Bred involvering i utarbeidelsen vil også kunne redusere det påfølgende koordineringsbehovet mellom departementer og berørte aktører.

Global Ireland

Irland etablerte i 2018 strategien Global Ireland og Team Ireland. Strategien strekker seg fram til 2025 med en målsetning om å doble irsk innflytelse i verden. Infrastruktur og plattform for satsingen ligger i UD, men er forankret i en egen samordningsenhet på Statsministerens kontor. Global Ireland – Ireland's Global Footprint to 2025 dekker alle politikkområder og er bygd opp langs tre spor:

- i) Handel/utenlandske inntekter, turisme og studentutveksling;
- ii) Partnerskap – økt antall stasjoner, EU-Brexit og FN-SRK; og
- iii) Bidrag til en bedre verden – økt bistand, kultursamarbeid, mobilisering av diaspora-nettverk og fredsbyggende initiativ.

Team Ireland er et partnerskap mellom offentlige og private aktører med sikte på å samordne utenrikspolitikken. Alle departementene som har internasjonal aktivitet, deltar. Det er utviklet et konsept om representasjon i utlandet - «Ireland House» - som skal sikre samordnet informasjon og tjenester på tvers av departementer. Konseptet er i hovedsak digitalt, men det finnes også noen fysiske «Ireland House» i større byer. [3]

En fellesstrategi bør også tydeliggjøre hvilke departementer som er ansvarlige for å følge opp de ulike prioriteringene, samt hvilke roller og ansvar UD eller de andre departementene eller aktørene har. Det vil være fornuftig at de ansvarlige departementene utpekes tidlig, slik at de også kan være ansvarlig for å utforme hovedlinjene i et slikt dokument. Utenriksdepartementet bør i form av sin koordinerende rolle ha en sekretariatsfunksjon i utarbeidelsen.

Hvordan kan en fellesstrategi se ut

Med utgangspunkt i drøftingene ovenfor, legger vi her fram et eksempel for å konkretisere hvordan mulige hovedlinjer i en felles internasjonal strategi kan se ut.

I likhet med langtidsplanen for forskning og høyere utdanning, har vi tatt utgangspunkt i at strategien bør inneholde en forankret ambisjon for hva Norge skal oppnå internasjonalt – formålet med norsk innsats internasjonalt. Stortinget ba UD i 2019 om å definere begrepet «norske interesser». Departementets svar er et godt utgangspunkt for å si hva formålet med norsk innsats internasjonalt kan være. Det dreier seg for det første om våre egeninteresser: «forhold som er avgjørende for norske borgeres sikkerhet, velferd og økonomi». Det andre dreier seg om Norges kollektive interesse i å bidra til å ivareta eller utvikle trygge og stabile forhold i omverdenen – eller løselig omformulert til å bidra til «en bedre verden».

Ambisjonene internasjonalt vil få form som en visjon; det en jobber mot på lang sikt. På sammen måte som en visjon, bidrar ambisjonene i liten grad til å tydeliggjøre norske prioriteringer for hva man skal jobbe med. Et sett med langsiktige mål eller prioriteringer bør derfor formuleres. I dette blir det en viktig avveining å søke å ha så få prioriterte områder som mulig og samtidig sikre at prioriteringene er fokuserte og spisse nok. Det er vanskelig å gi en generell beskrivelse av hvor detaljerte disse føringene bør være, og her bør departementene gradvis prøve seg fram for å finne en god form og et hensiktsmessig detaljeringsnivå gjennom evaluering underveis og revidering av den overordnede strukturens prioriteringer.

I likhet med organisering av utenrikstjenesten, er det også mulig å utforme prioriteringer basert på tema, geografi eller domene/kanal. Det er flere argumenter som trekker i retning av at prioriteringene bør formuleres ut fra tema. For det første er politiske føringer og styringslinjer ofte basert på fag/tema, noe som også gjenspeiles i ansvarsfordelingen mellom statsrådene og departementene. En tematisk prioritering vil dermed gjøre det enklere å si hvilke departementer og sektorer som er relevante. For det andre vil geografiske prioriteringer eller prioriteringer mot de multilaterale organisasjonene enklere kunne avledes fra tematiske prioriteringer enn vice-versa for å finne ut hvor man potensielt kan oppnå størst bruker- og samfunns effekter. For eksempel kan det argumenteres for at en tydelig prioritering mot Europa vil gi lavere formålseffektivitet innen næring, klima eller bistand enn om disse var egne prioriteringer. Etersom verden stadig endres raskere, og behov og muligheter endrer seg geografisk, kan det også argumenteres for at tematisk prioritering er mer robust. Et eksempel er på det humanitære feltet, hvor målet som regel er å hjelpe flest mulig på en best mulig måte. Da vil det være lite hensiktsmessig å tilegne dette til en verdensdel eller region ettersom behovene endres raskt. Trolig vil heller ikke multilateral innretning på prioriteringene være hensiktsmessig. I Hurdalsplattformen er det flere eksempler på at det nordiske samarbeidet skal styrkes og benyttes for å nå ulike mål. Det samme gjelder utvikling og styrking av FN. Slike politiske føringer vil fortsatt være mulig med en tematisk innretning dersom det er ønskelig.

Det er viktig å fremheve at prioriteringene ikke er ensbetydende for hva det skal og ikke skal arbeides med. Et eksempel er EU/EØS-arbeidet, som på noen vis kan anses som både tematisk, geografisk og multilateralt. I EU/EØS-arbeidet vil forvaltningen nødvendigvis fortsatt måtte ivareta Norges forpliktelser gjennom EØS-avtalen og sikre at EØS-relevant regelverk gjennomføres i norsk rett, uavhengig av hvor høyt EU/EØS i seg selv prioriteres. Det samme gjelder eksempelvis for Schengen-samarbeidet og utlendingsfeltet i stort, samt konsulærfeltet. Alle disse feltene er viktige og i enkelte tilfeller lovpålagte oppgaver som vil måtte utføres uavhengig av prioriteringene. I kapittel 4.2 drøftes det noe videre hvordan også slike oppgaver bør ha egne mål og følges opp på en litt annen måte.

Å prioritere enkelte tema vil gi et godt grunnlag for å styre innsatsen i det internasjonale arbeidet. Samtidig setter det i liten grad en tydelig retning – det gir ingen målsettinger i seg selv, og peker ikke på hvilke bruker- og samfunns effekter som skal nås. Det må derfor formuleres mål knyttet til disse prioriteringene for å konkretisere de noe mer. Den nye regjeringens mål om økt fastlandseksport, som er vist i faktaboksen, er et godt eksempel på hvordan slike mål bør formuleres. Det er langsiktig, tidsbegrenset og målbart. Samtidig er det overordnet, men likevel konkret nok til å være tydeliggjørende.

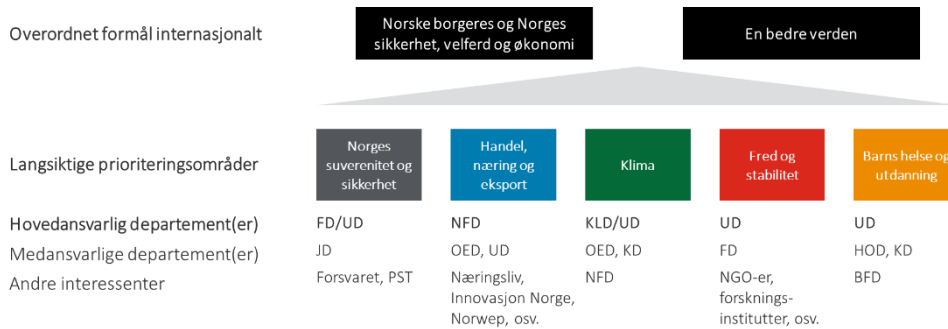
Eksportfremme – et eksempel på prioritert område

Handel, næring og eksportfremme har lenge vært en viktig interesse for Norge internasjonalt, og det er naturlig å bruke dette som et eksempel på et prioritert område. Hurdalsplattformens mål om å øke fastlandseksporten med minst 50 prosent innen 2030 er et tydelig mål som for å lykkes krever innsats fra flere deler av sentralforvaltningen.

Team Norway, som ledes av NFD i Norge og av utenrikstjenesten lokalt i de ulike landene, kan være et eksisterende samarbeid som kan få ansvaret for både å konkretisere et slikt mål og å følge det opp. Næringslivet er også en viktig bidragsyter i Team Norway-nettverket.

De ansvarlige departementene bør ha hovedansvar for å konkretisere prioriteringene gjennom mål (og senere følge opp resultatene). For tverrgående prioriteringer bør eksisterende samarbeid og nettverk benyttes. Det finnes i dag flere samarbeid og nettverk på tvers av departementer innen ulike sektorovergrepene tema, som for eksempel klima, bærekraft, sikkerhetspolitikk, hav og eksportfremme. For prioriteringer hvor et område i hovedsak tilhører et av fagdepartementene, bør disse være hovedansvarlige for å formulere målsettinger og følge opp resultater.

Vi mener en slik struktur kan gi reell innflytelse for andre departementer på det internasjonale arbeidet. Det vil både gi økt eierskap og samtidig kunne virke forpliktende for de andre departementene, ettersom de også bør sette av ressurser til både egne initiativer og oppfølging av de konkrete aktivitetene. UD bør gjennom sekretariatsfunksjonen og sin koordinerende rolle ha det overordnede ansvaret for at oppfølgingen skjer på en systematisk og god måte.



Figur 6: Skisse for internasjonale prioriteringer

I delkapittel 3.3 beskriver vi videre hvordan arbeidet med å konkretisere og følge opp strategien kan foregå.

3.4 Ansvars- og oppgavefordeling på tvers av departementene

Det er flere nivåer av prioritering. En langsiktig fellesdepartemental strategi vil gi tydeligere prioriteringer og skape felles retning for Norges internasjonale innsats; den bør etter vår mening ha til hensikt å tydeligere *hva* som skal prioriteres og *hvorfor*. Da gjenstår det fortsatt å finne ut hvordan målene i denne strategien kan nås på en effektiv måte gjennom andre måter å prioritere på. Av andre måter å prioritere på er det i utgangspunktet tre ulike måter. Det kan gjøres ved å:

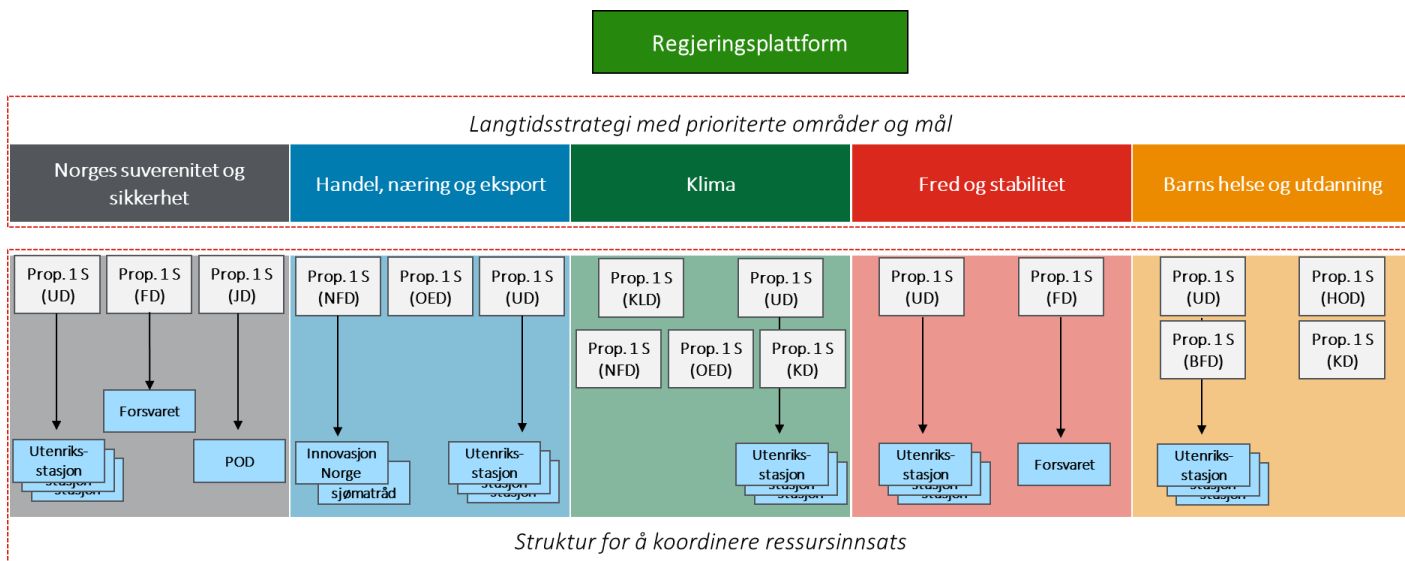
- øke det geografiske omfanget av innsatsen (*hvor*),
- øke antall virkemidler for å nå målsettingen (*hvem/hvordan*), eller
- øke innsatsen der man allerede har initiativer pågående, dvs. styrke eksisterende struktur (*hvem/hvordan*).

Disse formene for prioritering krever som regel at innsatsen trekkes ned andre steder. Jf. innledningen i kapittelet bør både opptrapping og eventuelt nedtrekk skje på en måte som samlet sett sikrer høyest mulig grad av måloppnåelse. For å gjennomføre en slik helhetlig omprioritering kreves en helhetlig planlegging. Det krever for dette feltet god samordning mellom embetsverkene i de ulike departementene og gode faglige vurderinger fra alle involverte.

Dersom en tverrsektoriell satsing prioriteres (som klima eller næring i eksemplet) er det en risiko for at alle berørte departementer ser på problemet fra sitt standpunkt og forsøker å løse det med de virkemidlene de selv råder over. Det kan igjen føre til at både det geografiske nedslagsfeltet utvides utover det som strengt tatt er nødvendig, at flere aktører kobles på med ulike virkemidler som ikke nødvendigvis er de rette, og at allerede etablerte satsinger styrkes unødvendig. Generelt mener vi at slike tverrsektorielle satsinger bør planlegges i større grad ut ifra etterspørsel og innsiktsdrevne analyser. I dette planarbeidet må det også evalueres hvor ressursene skal tas fra, og hvilke eventuelle oppgaver som skal nedprioriteres eller avvikes. Tapte effekt av en satsing/tiltak må veies opp mot potensiell økt effekt av et annet.

For å bygge videre på eksempelet med eksportfremme, er et fornuftig første steg å se på hvilke norske sektorer som i størst grad kan bidra til å øke eksporten. Dersom dette er sjømat- eller maritimnæringen, som begge er eksempler på godt utviklede næringer i Norge, bør det foretas en analyse av hvor i verden potensialet for disse er størst og hva eventuelle barrierer er. Er en stor barriere for mulige kunder i maritimnæringen manglende finansiering, bør det sees på muligheter for å utvide kreditt- og garantiordningene til Eksportfinans Norge. Dersom de største markedene ligger i land hvor Norge ikke har handelsavtaler, bør det arbeides for å få slike avtaler på plass fra NFD/UD. Dersom det største antatte potensialet ligger i næringer som ennå ikke er særlig internasjonalt, ligger kanskje den største utfordringen hjemme.

Det vil utvilsomt øke formålseffektiviteten å tydeliggjøre de tre elementene: hvor, hvordan og hvem. Igjen er det et spørsmål om budsjettprosessen er en egnet prosess for å gjøre slike vurderinger og til å koordinere ressursinnsats og oppgavefordeling på tvers av departementene. Dette er forsøkt illustrert i figuren under, som er en videreutvikling av skissen vist i Figur 6.



Figur 7: Overordnet skisse for ansvars- og oppgavefordeling innen de ulike prioriteringene.

Ettersom de prioriterte områdene og målsettinger er satt har man et bedre utgangspunkt, sammenlignet med situasjonen før en fellesstrategi, å gjøre en mer detaljert planlegging og koordinering på tvers av departementene.

3.4.1 Ulike mekanismer for planlegging og koordinering

Handlingsplaner er et velbrukt instrument for å konkretisere og planlegge satsinger. Vi har imidlertid ikke klart å finne noen eksempler på handlingsplaner som går konkret inn og tar stilling til ressursbruk på tvers av sektorer. I den forrige regjeringens handlingsplan for eksport fra 2020 er flere gode analyser gjort, men planen tar etter vår mening for lite stilling til spørsmål som: hvilke næringer, hvilke land, og hvilke barrierer finnes for disse næringene i de ulike landene. Dermed blir det vanskelig å ta stilling til hvem som skal gjøre hva hvor. Det kan være at dette er holdt utenfor handlingsplanen, men trolig bør slike analyser og konkrete implikasjoner skrives ned slik at alle aktører har tilgang til disse planene.

Analyse og utarbeidelse av planer bør ikke skje fra departementene i Oslo helt frakoblet de som er ute og har nærhet til problemstillingene. Ambassaden i Colombia har forsøkt å få til et norsk næringslivsengasjement i Colombia. De har i liten grad lyktes i å få til noe av betydning i landet på grunn av lav etterspørsel fra norske bedrifter, og anbefalte i forbindelse med virksomhetsplanleggingsprosessen høsten 2021, å avslutte næringslivssatsingen for å fokusere på ambassadens to andre hovedområder, som krever stadig mer ressurser. Departementet hjemme var skeptisk til å legge ned en næringslivssatsing rett etter at eksportfremme så tydelig ble prioritert i Hurdalsplattformen. Dette er et godt eksempel på hva som kan skje når beslutninger tas uten å ta stilling til de faktiske forholdene «på bakken». Involvering av aktørene og innspill fra næringsliv, publikum, NGO-er osv. bør derfor være en del av planleggingsgrunnlaget.

Fordi verden endrer seg stadig raskere, er det ikke sikkert at handlingsplaner er et egnet verktøy for et mer detaljert planverk. Samtidig må ikke det at «verden endrer seg raskere» brukes som et alibi for ikke å planlegge. En plan erstatter heller ikke behovet for oppfølging og koordinering underveis.

Også for slik jevnlig koordinering, oppfølging og eventuelle avklaringer finnes det mulige fora allerede. På et høyt nivå vil de jevnlig møtene mellom departementsrådene kunne brukes. På mer detaljert nivå finnes det også egnede strukturer allerede, som f.eks. Team Norway for næringslivsrettet innsats. For langtidsplanen for forskning og høyere utdanning har hvert enkelt departement utnevnt en eller flere ansvarlige personer som deltar i departementenes forskningsutvalg (DFU). På workshop med flere departementer ble det også nevnt som en mulighet at alle departementer har en internasjonal kontakt som kan representere departementet i internasjonale spørsmål.

3.5 Oppsummering og anbefaling

Funnene i fase 2 har forsterket inntrykket av det er behov for mer helhetlig styring av Norges innsats internasjonalt. Det er en bred oppslutning blant departementene som har blitt involvert i områdegjennomgangen bak problembeskrivelsen og et felles ønske om å finne en bedre løsning enn dagens styringsmekanismer og samordningsprosesser. Dette har fremkommet tydelig blant annet gjennom workshopene, intervjuer og stasjonsbesøk.

Erfaringer fra andre land og fra lignende problemstillinger i Norge tilsier at det bør etableres et tverrgående, overordnet styringsdokument for internasjonalt arbeid i sentralforvaltningen for å øke evnen til å få en mer helhetlig styring. Et slikt dokument bør gi en samlet retning for Norges internasjonale mål og ambisjoner, slik at ressursinnsatsen i større grad kan konsolideres for å nå disse målene. Den enkelte statsråds handlefrihet til å gjennomføre internasjonale satsinger kan til en viss grad svekkes, men den samlede regjeringens internasjonale mål og ambisjoner vil kunne få en betydelig større slagkraft.

Et slikt førende dokument bør operasjonaliseres gjennom en helhetlig planlegging av hvordan disse målene kan nås på en måte som totalt sett sikrer høyest grad av måloppnåelse. Planleggingen og videre oppfølging bør i større grad enn i dag baseres på faglige og datadrevne vurderinger, og bør gjøres ut fra tydeligere rammer enn i dag. En helhetlig planlegging satt i et godt system vil ikke bare bidra til økt formåls- og kostnadseffektivitet i gjennomføringen, men også redusere dagens omfattende koordineringsbehov som følge av fragmenterte styringsdokumenter og planverk. Etter vår vurdering foreligger det derfor en betydelig effektiviseringsgevinst knyttet til planlegging og gjennomføring.

På bakgrunn av beskrivelsene i dette kapittelet anbefalinger vi at:

- I. **Det bør etableres et nytt styringsdokument for Norges internasjonale mål og ambisjoner internasjonalt.** Utarbeidelsen av bør skje av et samlet departementsfellesskap og forankres i regjeringen. Dokumentet bør ha en langsiktig horisont som mulig og revideres jevnlig for justering av retning med hensyn til endringer internasjonalt og innenriks. Departementet, eller de departementene, som har det faglige ansvaret for de politisk prioriterte områdene bør være hovedansvarlig for utarbeidelsen av mål og ambisjoner. Arbeidet bør skje i samråd med andre berørte departementer, og eventuelle andre relevante deler av sentralforvaltningen og publikum. Det vil sikre reell påvirkning for andre departementer, samt sikre eierskap og forpliktelse til føringene. Utenriksdepartementet bør gjennom sin koordinerende rolle ha det overordnede ansvaret for prosessen og sikre at de ulike overordnede prioriteringene er samordnet.
- II. **I tilknytning til opprettelsen av et overordnet styringsdokument bør det etableres en tilhørende prosess der de ansvarlige og berørte departementene utarbeider felles handlingsplaner for å konkretisere de overordnede målene og planlegge gjennomføringen i et helhetlig perspektiv.** Konkretiseringen bør ha til hensikt å sikre en formåls- og kostnadseffektiv gjennomføring slik at man samlet sett oppnår høyest grad av måloppnåelse. Dette innebærer blant annet å bestemme hvilke aktører som skal gjøre hva, og hvor geografisk innsatsen bør konsentreres. Planverket bør baseres på faglige, datadrevne analyser og vurderinger, samt innspill fra underliggende aktører. Berørte aktører i samfunnet ellers bør involveres der det er relevant for å sikre at riktig virkemiddel settes inn og at innsatsen er etterspørselsdrevet.

4 Styring i utenrikstjenesten

Tid har vært et viktig tema gjennom hele områdegjennomgangen. En av årsakene til at tidsbruk har blitt vektlagt såpass sterkt fra vår side er at utenrikstjenestens viktigste ressurs er medarbeiderne og nettopp deres tid. Styring og spissing av utenrikstjenestens innsats «mot de for Norge til enhver tid høyest politisk prioriterte mål» handler derfor i stor grad om å styre tidsbruken inn på de oppgavene og områdene som bidrar til å nå disse målene.

Styring av utenrikstjenesten er en formidabel oppgave. Timeverkene til de utsendte og ansatte i departementet utgjør sannsynligvis et eller annet sted rett under 3 millioner timer i året. For lokalt ansatte er det vanskeligere å anslå, men trolig et sted rundt 2 millioner timer. For å fordele disse om lag 5 millioner timene ut på flere titalls (kanskje flere) ulike oppgaver i ulike geografier på en god måte, kreves det gode ledere, gode styringsystemer og -prosesser og god styringsinformasjon. Enda viktigere blir disse elementene når tidsbruken skal følges opp.

Mens anbefalingene i forrige kapittel forhåpentligvis kan bidra til å tydeliggjøre hva som er de høyest prioriterte målene, handler dette kapittelet om hvordan styringsinformasjon og -prosesser kan forbedres for å treffe riktigere med ressursprioriteringen. Anbefalingene er en konkretisering av enkelte anbefalinger og temaer i delrapport 2, basert på stasjonsbesøk, intervjuer og workshops i den siste fasen.

4.1 Utenrikstjenestens oppgavetyper

I delrapport 1 ble utenrikstjenestens oppgaver beskrevet i fire kategorier basert på utenrikstjenestens ulike roller. I fase 2 har vi utdypet disse oppgavekategoriene og satt de i sammenheng med terminologien fra DFØs mål- og resultatkjede. Totalt beskriver vi ni typer av oppgaver:

- 1) **Forvaltningsoppgaver og andre løpende oppgaver:** konsulære oppgaver, oppgaver på utlendingsfeltet, tilskuddsforvaltning, oppfølging av EØS-avtalen, mv. Enkelte av disse oppgavene ligger under UD's ansvarsområde, f.eks. tilskuddsforvaltning og eksportkontroll, mens andre er løpende oppgaver hvor fagansvaret hovedsakelig ligger hos andre departementer, f.eks. utlendingsfeltet og de konsulære oppgavene.
- 2) **Fremmeaktiviteter:** innsats som gjøres for å fremme norske interesser innen de ulike saksfeltene, enten på områder hvor UD har ansvaret eller hvor andre departementer har ansvaret for saksfeltet.
- 3) **Oppdukkende (krise)oppgaver:** håndtering av krig- og krisesituasjoner eller større konsulære saker eller diplomatiske kriser som i liten grad kan forutses. I utgangspunktet mener vi at det ikke skal være nødvendig å planlegge med noe ressursbruk til denne kategorien. I stort vil det naturligvis over tid være et mer eller mindre forutsigbart at en viss andel av ressursene går til å utføre slike oppgaver. Dette vil imidlertid variere mellom ulike stasjoner og ulike geografier.
- 4) **Bygge og ivareta nettverk:** I seg selv er ikke dette en oppgave som gir direkte bruker- og samfunns effekter, men det er en kritisk oppgave for å kunne ivareta oppgavene under 1-3.
- 5) **Andre oppgaver på vegne av øvrig sentralforvaltning:** f.eks. rapportering og møtedeltakelse som ikke kan knyttes til andre kategorier.
- 6) **Koordinering og samordning av norske interesser**
- 7) **Oppgaver som sekretariat for politiske ledelse:** politikktutforming, budsjettprosessen mv.
- 8) **Organisering og styring av sektoren:** hovedsakelig gjelder dette styring av Norad og Norec
- 9) **Administrasjon og ledelse:** både de tradisjonelle støttefunksjonene som enhver organisasjon trenger (HR, økonomi, osv.), egenadministrasjon, ledelse, virksomhetsutvikling, mv. og støttefunksjoner som er mer spesifikt for utenrikstjenesten

Inndelingen er brukt som et rammeverk for å diskutere flere problemstillinger, for eksempel hvilke oppgavekategorier som bør utføres hjemme og hvilke som bør utføres ute, hvilken type organisasjon som trengs for å håndtere de ulike kategoriene, hvilke oppgavekategorier som har størst digitaliserings- eller automatiseringspotensial, hvilke oppgaver som kan utføres av lokalt ansatte, eller hvilke kategorier man kan planlegge for og ikke. Inndelingen gir også grunnlag for å vurdere hvor stor andel av tiden som benyttes for å støtte andre deler av sentralforvaltningen – et element som utenrikstjenesten selv naturlig nok er opptatt av.

Både styring og oppfølging vil kunne variere mellom de ulike oppgavetyperne. Eksempelvis vil det være vanskelig å knytte mål og resultatkrav til ulike oppdukkende kriseoppgaver, og kanskje er det viktigst at man kun følger opp hvor stor tid som går med til å håndtere slike oppgaver. For fremmeaktiviteter og forvaltningsoppgaver er det både mulig og nødvendig å knytte tydeligere mål og resultatkrav til oppgavene. Dette beskrives nærmere nedenfor.

Siden «styringsdynamikken» varierer mellom de forskjellige oppgavetyperne er det fort gjort å lage svært kompliserte styrings-systemer. Siden utenriksstasjonene ofte utfører alle ni oppgavetyperne er det viktig at man lager enkle og intuitive styringssystemer.



Figur 8: Utenrikstjenestens oppgavekategorier

4.2 Målstyring og oppfølging av resultater

I delrapport 2 anbefalte vi at utenrikstjenesten i større grad bør måle resultater og at rapporteringen derfor i større grad bør dreie seg om *effektmål* heller enn *aktivitetsmål*. For å muliggjøre en slik endring, bør målene utformes tydeligere og mer konkrete. I løpet av fase 2 har vi sett behov for å nyansere og konkretisere denne anbefalingen for å kunne svare ut hvordan styringsinformasjonen i utenrikstjenesten kan forbedres.

Som nevnt ovenfor, bør resultater og mål bør følges opp ulikt avhengig av om det dreier seg om fremmeaktiviteter, løpende oppgaver eller virksomhetsinterne oppgaver.

Effektmål kontra aktivitetsmål

I delrapport 2 anbefalte vi en dreining mot større fokus på måling av effekter og resultater fremfor aktiviteter. Jf. diskusjonene i kapittel 3.1 mener vi fortsatt at dette er en helt nødvendig vei å gå. Det har kommet opp en del motforestillinger til denne anbefalingen i løpet av stasjonsbesøkene og i diskusjoner i departementet som det er nyttig å dele:

- **Alt kan ikke måles.** Som vi påpekte i forrige rapport kan ikke alt måles nøyaktig, men vi mener det kan knyttes måleindikatorer til de fleste mål. I de fleste tilfeller vil det også finnes offentlig tilgjengelig statistikk som kan benyttes, f.eks. for menneskerettigheter, pressefrihet, økonomisk utvikling, andel barn som går på skole mv. I andre tilfeller kan man benytte milepæler og/eller evaluere selv i hvor stor grad et mål er nådd. I en samtale med FNs Resident Coordinator i Colombia spurte vi om og eventuelt hvordan FN følger opp fredsprosessen i Colombia ettersom dette er et mål som typisk har blitt trukket fram som ikke målbart. Hun fortalte at Kroc-instituttet for internasjonale fredsstudier ved Notre Dame universitet hadde utviklet en metode for å måle hvor langt på vei man er kommet i fredsprosessen.²
- **Det er flere påvirkende faktorer.** En annen motforestilling mot å måle resultater er at det ikke nødvendigvis er sammenheng mellom den innsatsen en legger ned og oppnådde resultater. For eksempel er det vanskelig å vise sammenheng mellom utenrikstjenestens innsats i et land og utvikling av norsk næringsliv i landet, eller utenrikstjenestens bidrag i Somalia og utviklingen i landet. Begge påstandene er naturligvis helt riktige. Fra vårt synspunkt er det viktige å vite om innsatsen som legges ned bidrar til fremgang mot det overordnede målet eller ikke. Hvis norsk næringsliv er godt etablert i et land er det et viktig resultat å rapportere i seg selv, men også for å ta stilling til om ressursene som har gått til å fremme norske bedrifter heller kan benyttes andre steder eller til andre formål. I motsatt tilfelle, dersom det viser seg at det er en negativ utvikling i Somalia til tross for en enorm multinasjonal innsats, er det et viktig funn i seg selv, og Norge kan være med på å stille spørsmål ved om innretningen av innsatsen bør justeres.

Det er også viktig å fremheve at måling av resultater og effekter ikke betyr at aktiviteter ikke skal måles. Tvert imot vil det være nyttig styringsinformasjon å måle begge deler ettersom det gir grunnlag for å vurdere bedre hva som gir best effekt.

² Les mer om metoden her: <https://peaceaccords.nd.edu/barometer/methodology>

4.2.1 Fremmeaktiviteter

Formulering av stasjonsmål og gjeninnføring av delmål

En av våre anbefalinger i delrapport 2 var at målene som gjelder det å fremme norske interesser bør innrettes mot eksterne resultater og effekter og gjerne være tidsavgrenset (SMARTe mål). Etter å ha diskutert dette på stasjonsbesøkene og hørt på stasjonenes innvendinger mot vårt forslag, ser vi at det kan være hensiktsmessig at stasjonenes mål er mer overordnede og viser retning for arbeidet, både for å få mer langsiktighet i styringen og for at stasjonene skal ha en viss fleksibilitet til å gjøre justeringer underveis. «Sikkerhet og stabilitet i regionen» og «Endelig fredsløsning i Colombia» er to slike eksempler. Samtidig er flere enige i at mer konkrete mål er nødvendig for å i større grad bidra til å synliggjøre utenrikstjenestens verdiskaping, og for å kunne følge opp både måloppnåelse og ressursbruk på en bedre måte. Enkelte har også påpekt at det vil være mer motiverende å jobbe mot SMARTe mål og enklere å knytte konkrete aktiviteter til mer konkrete mål.

Fremme av en eller flere bestemte interesser er for de fleste stasjoner begrunnelsen for Norges nærvær i et land. Samtidig er det slik at mange stasjoner over tid endrer sine mål og interesseområder. I seg selv er dette slik det bør være, men det krever at fokusendringen/-utvidelsen er godt forankret på stasjonen og hjemover. For å kunne skape en slik forankring blir tydelighet i målformuleringene viktig.

Eksempler på utydelige målformuleringer:

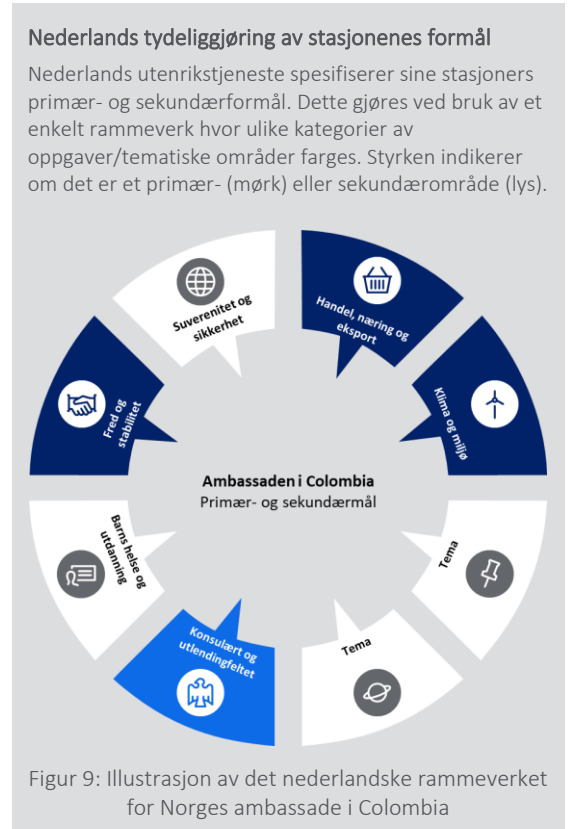
- Norske interesser er ivaretatt, spesielt innenfor næringsvirksomhet, nordområde-/arktispolitikk, høyere utdanning/forskning og miljøvern. Kultursamarbeid er aktivt fremmet.
- Fremmet norske økonomiske interesser, norsk næringsliv og menneskerettighetene, herunder situasjonen for utenlandsk arbeidskraft.
- Tjenestene til næringslivet, forskning- og utdanningsfeltet, og reiselivet er styrket gjennom publikumskontakt, spesielt innen utlendingsfeltet.

Det er vanskelig å vite hva hovedformålet er i slike målformuleringer. Med totalt ca. 400 «strategiske mål» og når en god del av disse inneholder flere mål, svekkes den overordnede styrbarheten av hvilke mål stasjonenes arbeid skal innrettes mot. Det gjør det også svært krevende å følge opp måloppnåelsen og dermed svekkes også avdelingenes, seksjonenes og stasjonenes egen evne til å følge opp ressursbruken.

Gjennom stasjonsbesøkene har vi skjønnet at en årsak til formuleringer som det ovenfor oppstår er at stasjonene ønsker å kombinere ulike interesser og budskap. Enkelte har også påpekt at formuleringene og antall mål er drevet av et ønske om å vise initiativ for de hjemme. Sistnevnte er en vanlig utfordring når man måles på planer og aktiviteter fremfor resultater, og er etter vår vurdering ikke et godt argument – heller tvert om. Førstnevnte er imidlertid et viktig innspill.

En mulighet for å ivareta muligheten for å kombinere andre budskap er å gjeninnføre delmål i stasjonenes VP. Det vil gi anledning til å tydeliggjøre hva hovedmålene stasjonene arbeider mot er (og dermed stasjonenes primære formål). Gjeninnføring av delmål vil også gjøre det mulig å beholde overordnede målformuleringer, mens SMARTe mål formuleres på delmålsnivå.

En spesifisering av stasjonenes primære og sekundære fokusområder vil etter vår mening bidra til å tydeliggjøre hva som er stasjonenes viktige oppgaver. Økt fokus gjennom færre primærområder har en egenverdi i seg selv med tanke på å fokusere ressursinnsatsen mot de viktige målene. Hvis gjort riktig kan det også brukes for å anslå ressursbruk knyttet til de ulike områdene, noe som vil gi nyttig styringsinformasjon.



Mål og scenariobasert tilnærming – en mulig løsning på overrapportering?

I løpet av områdegjennomgangen har mange pekt på dagens rapporteringsregime som en stor utfordring utenrikstjenesten må løse. Totalt ble det i 2020 sendt inn over 7000 rapporter på det ugraderte nettverket alene, i snitt ca. 20 hver dag. Mengden i seg selv generer mye arbeid, men det er også bred enighet om at en betydelig andel av rapportene gir lav verdi til andre enn den eller de som skriver den. Vi er enige i at det ligger et stort effektiviseringspotensial for utenrikstjenesten knyttet til dette.

I et internt idénotat i utenrikstjenesten tas også dette opp, og det fremmes ulike løsninger for hvordan rapporteringene kan bli mer metodiske og strukturerte. Der pekes det blant annet på at tjenestens informasjonsbehov bør tydeliggjøres, og at virksomhetsplanen og tildelingskrivet er angivende for hva som er rapporteringsverdig på det politiske feltet [23].

Ambassaden i Kenya vurderer mulighetene for å bruke en scenariobasert tankegang i forbindelse med virksomhetsplanprosessen, som er delvis relatert til tenkingen over. Mens stasjonenes mål bør være et realistisk «best case» scenario, kan det også utarbeides beskrivelser av hva som er «worst case». For hver av disse scenarioene kan stasjonene utarbeide ulike indikatorer, og beskrive tiltak som eventuelt må iverksettes. I et annet idénotat tas også scenarioutvikling opp som et mulig verktøy for å også øke verdien av innrapporteringene [24].

For eksempel hvis hovedmålet med Norges innsats i Somalia i første omgang er å skape sikkerhet og stabilitet, bør i utgangspunktet enhver rapportering som gjelder Somalia bidra til å svare ut om man er på riktig vei eller ikke.

Å bruke målene som utgangspunkt for å styre rapporteringen er noe vi anbefaler at utenrikstjenesten arbeider med, og verdien av en slik tilnærming vil være høyere jo mer spisse målene er.

Regionale mål, subregionale mål og stasjonsmål

En annen anbefaling i delrapport 2 var å lage en tydeligere kobling mellom stasjonenes mål og «Norges mål» gjennom en oppbrytning av Norges overordnede mål til regionale og eventuelt subregionale mål. Bakgrunnen for anbefalingen er at det er utfordrende å skulle ivareta en strategisk og helhetlig styring fra utenrikstjenestens ledelse og avdelingsledelsene uten en tydeligere kobling.

Et eksempel som kan illustrere styringsutfordringen vi pekte på er fra Midtøsten. Stasjonene i regionen har et samarbeid om de regionale utfordringene, men våre funn tilsier at samarbeidet er i liten grad formalisert. En noe manglende styring og koordinering av denne innsatsen gjenspeiles blant annet gjennom stasjonenes mål i 2021:

- Amman (strategisk mål 1): Styrket stabilitet og sikkerhet i regionen.
- Bagdad (strategisk mål 1): Styrket stabilitet og sikkerhet i Irak og regionen.
- Tel Aviv (strategisk mål 3): Norge er en relevant aktør i å fremme sikkerhetspolitisk stabilitet, demokrati og menneskerettigheter i en region som er av stor betydning for internasjonal fred og sikkerhet.
- Damaskus (strategisk mål 2): Økt stabilitet gjennom fred og forsoning, inkluderende politiske prosesser, godt styresett og menneskerettigheter.
- Beirut (strategisk mål 3): Humanitær bistand og bidrag til stabilisering er videreført og tilpasset Libanons akutte kriser, basert på målene i handlingsplanen for Norges innsats i Syria-krisen samt relevante strategiske rammeverk.
- Teheran (strategisk mål 1): Styrket dialogen om Irans rolle i regionen, regionale utviklingstrekk og konflikter, herunder fred, stabilitet og samarbeid.

Tilsvarende finner vi også overlappende mål i forbindelse med fredsprosessen i Israel/Palestina, som også bør løses fra begge sider:

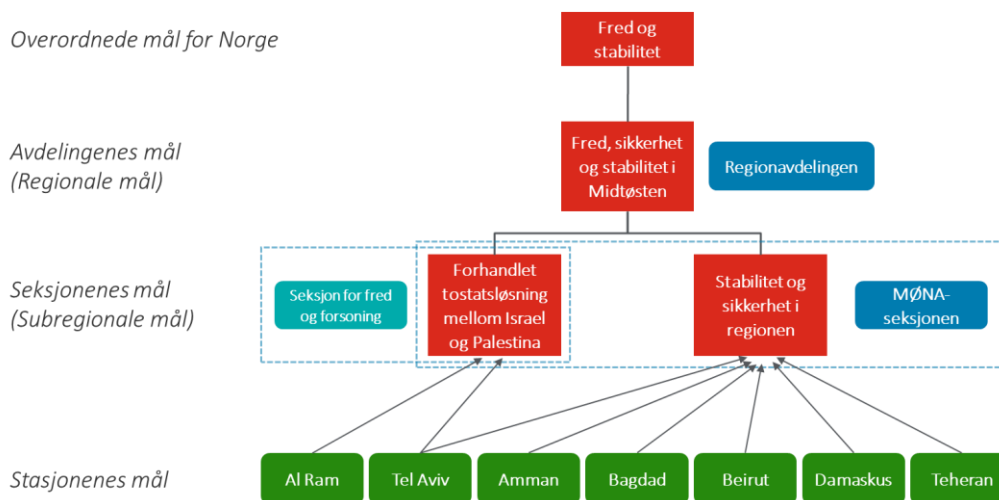
- Tel Aviv (strategisk mål 2): En fremforhandlet tostatsløsning mellom Israel og palestinerne er fortsatt mulig
- Al Ram (strategisk mål 2): Rammebetingelsene for en fremforhandlet to-statsløsning mellom Israel og Palestina er ivaretatt.

Det er positivt at partene arbeider fra hver sin front mot de samme problemstillingene. Men fra et styringsperspektiv fremstår innsatsen som noe fragmentert og trolig ikke godt styrt overordnet sett.

Begge disse eksemplene er gode kandidater for to separate regionale eller subregionale mål som kan øke hjemmeapparatets evne til å drive strategisk styring av innsatsen, i begge tilfeller hos Seksjon for Midtøsten og Nord-Afrika (MØNA) i Regionavdelingen. Seksjonen hovedoppgave bør være å koordinere innsatsen blant de ulike stasjonene, og samtidig vurdere den totale ressursbruken knyttet til målene.

For målet i Israel/Palestina, ligger etter hva vi forstår ansvaret for til Seksjon for Midtøsten og Nord-Afrika i Regionavdelingen. Målet er naturligvis også av interesse for Seksjon for fred og forsoning, og trolig bør seksjonene koordinere eller fordele ansvaret for styring og oppfølging av et slikt mål.

En tilleggsdimensjon som forsterker behovet for at arbeidet mot disse to målene bør samordnes bedre er at begge disse konfliktene sannsynligvis er viktige tema i FN generelt og spesifikt i sikkerhetsrådet.



Figur 10: Sammenheng mellom stasjonenes mål, subregionale mål, regionale mål og overordnede mål fra forrige kapittel.

Fra et styringsperspektiv mener vi seksjonenes og avdelingenes evne til å styre stasjonenes innsats vil økes dersom stasjonene arbeider mot det samme målet, slik som vi har forsøkt å illustrere i figuren. Stasjonene bør ha mer spesifikke delmål som tar hensyn til spesifikke roller eller prosesser i deres respektive embetsdistrikter som underbygger det subregionale målet og hovedsakelig rapportere på disse delmålene. Seksjonen hjemme bør ha ansvar for å rapportere på det subregionale målet basert på stasjonenes innrapporteringer på delmålene, og sånn sett overta en del av arbeidsoppgavene. Et alternativ til å legge ansvaret for å følge opp og koordinere disse målene i seksjonene hjemme er å utnevne en ansvarlig stasjon som er ansvarlig for den regionale satsingen. Siden det her i stor grad dreier seg om sammenstilling av innrapportering og koordineringsoppgaver, er det få gode grunner til at man bør legge flere oppgaver på utsendte når disse kan utføres hjemmefra og strengt tatt er hensikten med organisasjonsstrukturen hjemme. En slik ordning vil i tillegg til å øke styringsevnen også bidra til å forenkle styringen og styringsinformasjonen i utenrikstjenesten og å bidra til å redusere antall «strategiske mål».

En lignende regional freds- og stabilitetsproblemstilling ble også diskutert på vårt besøk i Kenya angående Afrikas horn/Somalia hvor samme tilnærming kan anvendes. Tematikken gjelder også på andre felt, f.eks. på sikkerhetspolitiske spørsmål knyttet til Russland og Kina, der de fleste omkringliggende land rapporterer inn.

4.2.2 Løpende oppgaver og forvaltningsoppgaver

For løpende oppgaver og forvaltningsoppgaver bør mål også i størst mulig grad innrettes mot bruker- og samfunns effekter. På både utlendings- og konsulærfeltet bør statistikk fra Norvis og Konsys brukes som utgangspunkt.

Også på disse feltene vil det være mulig å drive en mer strategisk styring. For disse to områdene er det mer naturlig at Seksjon for konsulære saker og Seksjon for utlendingsfeltet og forvaltningsmessig bistand i UD setter overordnede mål og mål for den enkelte stasjon gjennom tildelingskrivet. Eksempelvis bør konsulærfeltet som helhet ha en ambisjon om å redusere antall henvendelser på telefon og e-post gjennom forbedring av informasjon på nettsidene. Stasjonene bør gjennom styringsdialogen også kunne ha anledning til å være med på å utforme egne mål dersom de har spesifikke mål som de ønsker å arbeide mot på sin stasjon.

4.2.3 Interne oppgaver

Vi anbefalte i delrapport 2 at interne oppgaver og mål om å utvikle virksomheten i større grad skilles ut for også å kunne følge opp slike viktige målsettinger bedre. Utenrikstjenestens overordnede strategi (Strategi 25) bør brukes som utgangspunkt for å etablere interne målsettinger. Mål vil også her kunne gis ovenfra (KR/SA-avdelingen) til avdelinger, seksjoner og stasjoner. Relevante måleparametere kan være resultater fra medarbeiderundersøkelser, tidsbruk, bruk av teknologi osv.

4.2.4 Anbefalinger

- III. Måloppnåelse knyttet til fremmeaktiviteter og løpende oppgaver bør knyttes til effekter. Målene bør utformes i henhold til SMART-metoden.

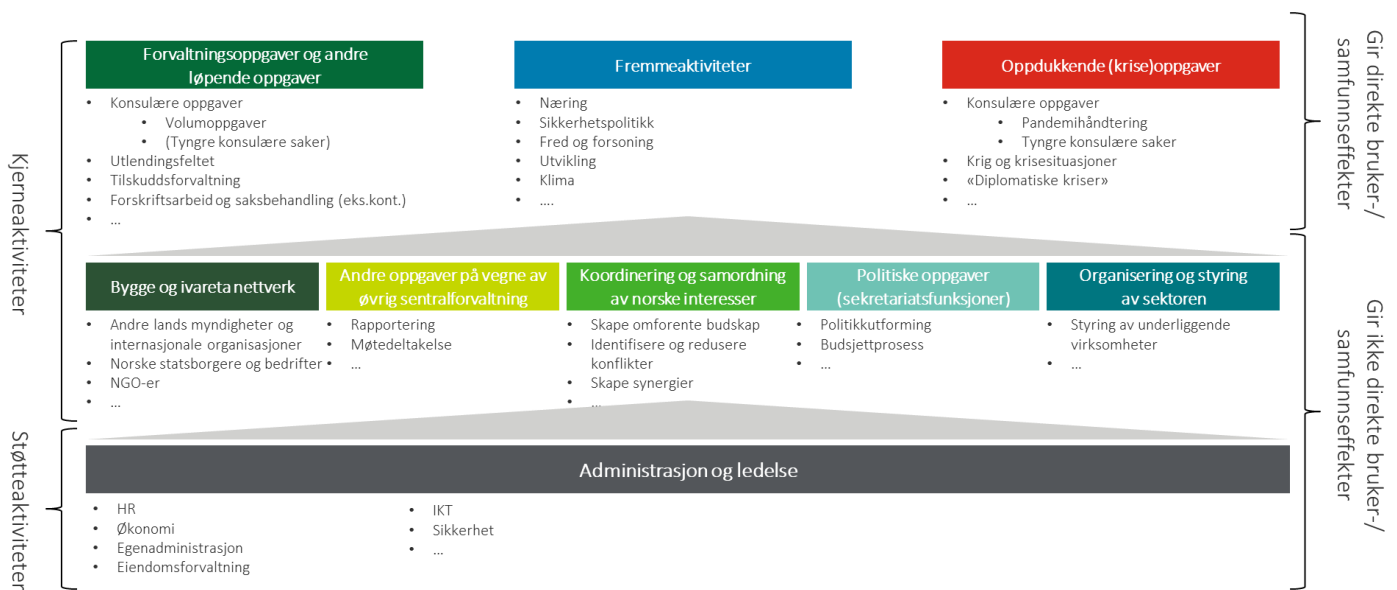
- IV. **Målformuleringene bør forenkles for å legge til rette for bedre styring og delmål bør gjeninnføres.** Målene bør være langsiktige og retningsangivende for stasjonenes virke, og dermed gjenspeile stasjonens primære formål. Forsterkende og alternative budskap bør legges til som delmål (sekundærformål). Delmålene bør være effektmål i størst mulig grad, jf. anbefalingen ovenfor.
- V. **Avdelingene og seksjonene bør i relevante tilfeller utforme regionale og subregionale mål, og styre innsatsen for disse målene.** Innrapportering fra stasjonene som arbeider mot dette målet bør inngå som underlag for seksjonens/avdelingens rapportering på det overordnede målet.

4.3 Ressursstyring og oppfølging av ressursbruk

I delrapport 2 er det en tydelig anbefaling om at rutiner og systemer for å styre og å følge opp ressursbruk bør videreutvikles. Det bør skapes et større fokus på disponering av tidsbruk i planleggingen samt bedre oversikter over medgått tidsbruk, som en del av oppfølgingen. Innføring av timeregistrering for de utsendte, slik som det gjøres hjemme, vil være det beste sett fra et styringsperspektiv. Vi er imidlertid klar over at dette ikke er ønsket av flere årsaker. I denne fasen har vi derfor sett på ulike måter for å sjablongmessig planlegge og følge opp tidsbruk.

4.3.1 Tydeliggjøring av tidsbruk basert på oppgavetyper

Innledningsvis i kapitlet beskrev vi en mulig inndeling for utenriktjenestens oppgavetyper. Etter vår mening vil en slik inndeling være et godt utgangspunkt for å forbedre styringsinformasjonen for utenriktjenesten. I figur 11 under har vi vist mulig inndeling i oppgavetyper med tilhørende underliggende deloppgaver. Erfaringsmessig er det krevende å foreta fordeling av ressursbruk på det detaljerte nivået, både fordi antall deloppgaver blir omfattende og fordi det kan være vanskelig å skille en deloppgave fra en annen i den praktiske utføringen av arbeidet. Inndelingen er imidlertid viktig for å skape forståelse for hva som faktisk inngår i de overliggende oppgavetyperne.



Figur 11: Utenriktjenestens hovedoppgaver (utvidet)

Et fornuftig første steg vil være å forsøke å få en god oversikt over tidsbruken knyttet til hver enkelt av de ni oppgavetyperne. I planleggingen kan dette gjøres enten ved at hver enkelt ansatt anslår hvor mye tid/stor andel av tiden de vil bruke på hver oppgavetype eller ved at stasjonen samlet gjør en vurdering. En praktisk tilnærming kan være å foreta egne beregninger for henholdsvis utsendte og lokalt ansatte medarbeidere. Vi anbefaler at man også underveis i året foretar en jevnlig oppfølging og rapportering (se kapittel VI). Stasjonene bør da også vurdere den foregående perioden med hensyn til hvor mye tid/stor andel av tiden de mener de har brukt på de ulike oppgavetyperne, og eventuelt justere fordelingen.

For stasjonene vil det være nyttig å evaluere sin egen ressursbruk for å se på hvilke grep de kan ta for å kunne foreta bedre prioriteringer. Det kan for eksempel være å omfordele oppgaver mellom utsendte og lokalt ansatte, mellom enkeltpersoner, eller legge inn en innsats for å forbedre egne prosesser og måter å jobbe på, som på sikt vil bidra til å frigjøre mer tid til viktigere oppgaver. Det kan også være å se på muligheter for å flytte flere oppgaver hjem.

For de som jobber fra departementet bør de samme oppgavetyper i utgangspunktet kunne brukes, og planlegging og oppfølging gjøres på samme måte.

Strategisk oppfølging av tidsbruk

For ledelsen hjemme vil tydeliggjøring av tidsbruk på oppgavetyper legge til rette for mer strategisk styring av tidsbruk, eksempelvis for å se på oppgavefordelingen mellom hjemme og ute. Som hovedregel bør utenriktjenesten gjøre tiltak for å flytte mest mulig av oppgavene som ikke gir direkte bruker-/samfunnseffekter hjem, med unntak av å bygge og ivareta nettverk.

Oversikt over ressursforbruk bør også brukes for å følge opp gevinster av ulike tiltak som iverksettes. Eksempelvis kan man følge opp effekter av ulike digitaliserings- og automatiseringsprosjekter, som f.eks. videreutvikling av Konsys og de digitale konsulære tjenestene. Et annet eksempel er hjemflytting av oppgaver.

4.3.2 Forbedring av økonomisk styringsinformasjon

Vurderingene fra delrapport 2 når det gjelder utenriktjenestens økonomiske styringsinformasjon står fortsatt. Dagens økonomimodell er etter vår vurdering ikke hensiktsmessig lagt opp for å gi god styringsinformasjon. Den type informasjon vi sikter til kan ikke hentes ut automatisk i dag, hovedsakelig på grunn av at den ikke er tilgjengelig (f.eks. tidsbruk), men også på grunn av kompleksiteten i dagens økonomimodell som gjør at slike uttrekk må manuelt kvalitetssikres av økonomiseksjonen.

Utenriktjenesten har i likhet med alle andre statlige virksomheter stor frihet til å tilpasse økonomimodellen, og vi mener følgende grep kan tas for å øke kvaliteten og detaljgraden i den økonomiske styringsinformasjonen:

- Koststedstrukturen bør gjenspeile organisasjonsstrukturen, dvs. stasjonene må legges inn under deskseksjon og avdeling.
- Prosjektdimensjonen i økonomimodellen bør brukes til å måle hva utgiftene bidrar til å produsere/levere (f.eks. oppgavetype som beskrevet over).
- Alle utgifter bør fordeles og føres der de forbrukes.

Overføring til DFØ

Regnskapsenheten i UD opplyser om at de er i prosess med å se på muligheten for å bli regnskapskunde av DFØ. I den pågående prosessen tar de sikte på en eventuell overgang fra 1. januar 2023.

Ifølge UD, har de i forbindelse med overgang til DFØ satt tre «ikke-forhandlingsbare krav»:

- Integrasjonen med tilskuddssystemet PTA må kunne ivaretas
- Regnskapssystemet må kunne håndtere de ulike valutaene som utenriktjenesten benytter
- Det må være mulighet for å ha beholdningskonti på stasjonene

Det er positivt at UD er i en dialog med DFØ for å benytte deres lønns- og regnskapstjenester. Vi er imidlertid kjent med at UD har vært i en dialog med DFØ fire ganger tidligere, men alle prosjektene har blitt avsluttet på grunn av kompleksiteten i utenriktjenestens regnskaper. Det er derfor svært viktig at en eventuell overgang planlegges godt, og at det gjøres gode vurderinger både med hensyn til de løsninger som velges og den tiden det vil ta å forberede overgangen på en god måte. Vi vil også påpeke at en overgang til DFØ i seg selv ikke vil løse utfordringene med dagens økonomimodell, og at det derfor er behov for at UD jobber med en forbedring av økonomimodellen, uavhengig av overgangen til DFØ.

Ut fra et risiko- og styringsperspektiv anbefaler vi at det gjøres en grundig vurdering av hvilke tiltak som kan og bør gjøres før overgang til DFØ for å redusere kompleksiteten i regnskapet. Det gjelder eksempelvis:

- **Flerfirmamodellen.** Regnskapsenheten opplyser om at de mest sannsynlig vil videreføre dagens flerfirmamodell i regnskapssystemet til DFØ, og at de vil se på en eventuell overgang til færre firma eller en enfirmamodell etter overføringen til DFØ.
- **Standardisering av regnskap og økonomimodell.** I fase 2 har vi sett nærmere på dagens regnskap og økonomimodell, og dokumentasjon oversendt fra UD viser at deres oppsett på flere områder avviker fra DFØs standardoppsett, f.eks. oppsett av de ulike konteringsdimensjonene og hva de brukes til.
- **Beholdningskonto.** Selv om det ikke er mulig å benytte konsernkontoordningen i alle land, mener vi at det er hensiktsmessig å flytte betaling hjem der det er mulig. UD bør som stor kunde kunne arbeide for å øke antall land dette gjelder mht. ulike valuta og konvertering til NOK. Til sammenligning har f.eks. Nederland sentralisert all regnskapsføring hjemme, mens

bilagene fortsatt godkjennes lokalt. Omkring 95 prosent av alle utbetalinger gjøres sentralt, med unntak av 10 ambassader på grunn av lokale bestemmelser [3].

Sett fra et styringsperspektiv er det etter vår vurdering få gevinster ved en overgang til DFØ uten at det gjøres et grundig forarbeid på valg av firmamodell, innretning av økonomimodellen og fordeling av oppgaver mellom ute og hjemme. Med den korte tiden som er skissert før en planlagt overgang anser vi også at sannsynligheten for å mislykkes nok en gang er høy. Vi er kjent med at flere andre til dels store statlige aktører har planlagt overgang til DFØ på samme tidspunkt, noe som naturlig vil føre til en stor belastning på DFØ. Vi stiller oss da spørsmål om maksimalt et års prosjekttid vil gi nok tid og kapasitet, både hos DFØ og UD, til å gjøre tilstrekkelig gode faglige vurderinger og tilpasninger som kreves for å implementere et såpass komplekst regnskap som UD har.

4.3.3 Anbefalinger

- VI. **Styringsinformasjon knyttet til tidsbruk bør videreutvikles.** Oppgavetyperne som er presentert i rapporten bør brukes som et utgangspunkt.
- VII. **Tidslinjen knyttet til en eventuell overgang til DFØs regnskapstjenester bør revurderes og det bør iverksettes tiltak for å forenkle regnskapet, og tilpasse regnskap og økonomimodell før overføring.** Det vil redusere kompleksiteten i regnskapet og økonomimodellen og øke sjansene for å lykkes både med overgangen til DFØ og med å få bedre økonomisk styringsinformasjon. Tiltakene bør fokuseres mot:
 - å endre økonomimodellen slik at den følger DFØs standarder, og slik at den gir styringsinformasjon i tråd med anbefalingen over,
 - å gjøre en grundig vurdering av muligheten til å endre til en firmaløsning i regnskapet, allerede før overgang til DFØ, og
 - å vurdere om større deler av regnskapsfunksjonen kan flyttes hjem.

4.4 Forenkling av virksomhetsplan og tildelingsskriv

I fase 2 har vi sett nærmere på virksomhetsstyringsprosessen. Både virksomhetsplan (VP), tildelingsskriv og årsinstruks for utenriksstasjonene har vært et viktig tema på våre besøk. Virksomhetsplanen er i dag delt i fire moduler/deler:

- 1) Rapportering av foregående år:
 - Stasjonens mål
 - Sikkerhet
 - EØS-midler
 - Utlendingsfeltet
 - Næringsfremme
 - Konsulærfeltet
 - Konsulær nordmenn (dvs. antall nordmenn tilreisende og fastboende)
 - HMS og arbeidsmiljø
- 2) Planlegging av kommende år:
 - Utarbeidelse av leveranser (departementet legger inn mål)
 - Løpende oppgaver (ikke særlig brukt) – som er koblet til EØS-midlene
 - Risikovurdering knyttet til sikkerhetsmessige rammebetingelser, økonomisk rammebetingelser, arbeidsprosesser, tilskuddsforvaltning, mm.
 - Anmodning om tilskuddsmidler
 - Anmodning om bistand fra Norad
- 3) Budsjett for kommende år:
 - Kostnader for stillingsoppsett og vikarer
 - Kostnader for lønnsjustering av lokalt ansatte
 - Kostnader for pensjoner for tidligere privat ansatte
 - Driftskostnader
- 4) Honorære utenriksstasjoner – beskrivelse av virksomheten til hver enkelt stasjon, søknad om kontorbidrag, gebyrinntekter, mv.

Stasjonene leverer i tillegg halvårsrapporter som er av et mye enklere format med fokus på måloppnåelse og den politiske situasjonen i landet.

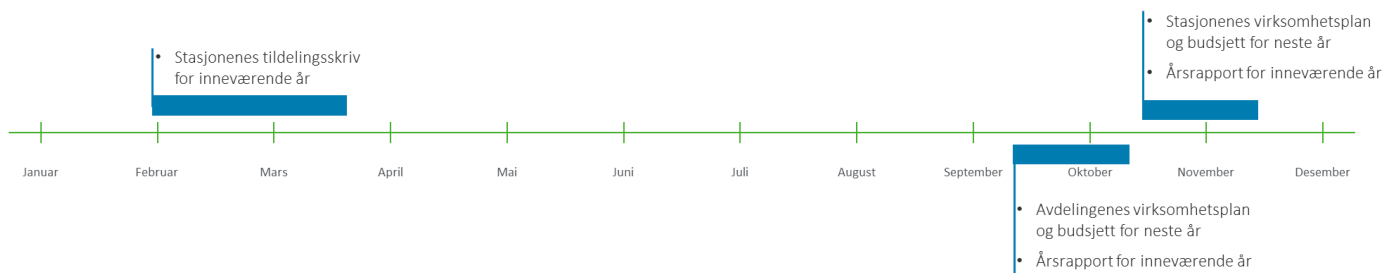
Utenriktjenestens årshjul skiller seg fra andre departementer. Årshjulet følger naturligvis de store linjene i budsjettprosessen, men når det gjelder virksomhetsstyringen av stasjonene og avdelingene følger dette et annerledes løp enn det som er vanlig i virksomhetsstyringen i andre sektorer. Etter vårt syn bør virksomhetsplanprosessen endres for å:

- **Skape større systematikk i oppfølging i løpet av året.** Selv om det er tett kontakt mellom deskene og utenriksstasjonene gjennom året, fremstår styringsdialogen mellom departementet og stasjonene som for lite formalisert. Mer jevnlig og mer standardiserte oppfølgingsrunder i løpet av året vil øke tilgjengelig styringsinformasjon og legge til rette for bedre og mer helhetlig oppfølging på tvers av stasjoner, regioner og avdelinger.
- **Raskere kunne gi stasjonene føringer og budsjettmidler gjennom tildelingsskriv.** Flere stasjoner har pekt på at tildelingsskrivene til stasjonene kommer sent. Fristen er i utgangspunktet satt til 31. januar, men vi ser i de tildelingsskrivene vi har gjennomgått for 2021 at enkelte stasjoner sine tildelingsskriv så sent som i midten av mars, og flere sent i februar. Dette oppleves som krevende for stasjonene det gjelder, spesielt de med høy andel tilskuddsforvaltning, som i verste fall «mister» to-tre måneder av året. Til sammenligning mottar de fleste virksomheter eller i staten sine tildelingsskriv i slutten av desember eller tidlig i januar, og supplerende tildelingsskriv benyttes for å eventuelt gjøre justeringer. UD opplyser om at disse forsinkelsene i stor grad skyldes at det har vært tidkrevende, både forvaltningsmessig og politisk, å avklare hvilke tilskuddsmidler (hvilke poster, formål og omfang) den enkelte stasjon skal tildeles for det enkelte år.
- **Forenkle arbeidsomfanget i forbindelse med virksomhetsplanprosessen.** Siden utenriktjenesten har valgt å samle årsrapport, planlegging av neste års mål og aktiviteter, fremleggelse av budsjettforslag for neste år (både drift og tilskuddsmidler), og oppfølging av honorære utenriksstasjoner i ett, medfører det et stort arbeidsomfang både for utenriksstasjonene og departementet i perioden oktober-desember.
- **Redusere detaljgraden og forenkle innholdet i virksomhetsplanen.** Detaljgraden i enkelte deler av virksomhetsplanprosessen fremstår også som unødvendig høy med svært høyt fokus på kontroll. Et konkret eksempel som illustrerer dette, er for VP2021 for Bogota hvor stasjonen «søker» om kr. 12.000 for å erstatte en satellitt-telefon som ikke er kompatibel med nye SIM-kort. Dette har sammenheng med neste punkt.
- **Øke stasjonenes autonomi:** I forlengelse av vår anbefaling om økt delegering av myndighet, mener vi at stasjonene bør ha større autonomi i planleggingen av sin egen aktivitet og virksomhet. Det gjelder for eksempel disponering av driftsmidlene, som er på et svært detaljert nivå eller i utforming av stasjonenes aktiviteter («leveranser»), som vi mener i hovedsak bør være opp til den enkelte stasjon og stasjonssjef å bestemme. Økt autonomi for stasjonene vil også være mer i tråd med god mål- og resultatstyring.
- **Øke fokus på drift:** Med økt autonomi og mindre detaljstyring fra departementet, bør detaljgraden i oppfølgingen og rapporteringen på drift økes noe fra i dag. I hovedsak dreier det seg om å levere et ordinært årsregnskap for stasjonenes drift, med stasjonssjefens kommentarer til regnskapet, samt rapportere på drift i forbindelse med oppfølging i løpet av året.
- **Øke samsvar mellom rapportering og budsjettår.** Slik prosessen er lagt opp i dag, skrives årsrapporten i september/oktober på stasjonene. Det betyr at stasjonene rapporterer om lag 3 måneder før året er ferdig. UD opplyser om at årsrapportene i praksis gjelder fra forrige virksomhetsplan (dvs. fra oktober/november til oktober/november), selv om vi ikke kan se noen eksplisitte tegn på at det er slik det etterleves i de virksomhetsplanene vi har gått gjennom, ei heller i de VP-konferansene vi har deltatt i. Det er uansett en manglende logikk i å ha en rapporteringssyklus som er ulik budsjettssyklusen på stasjonsnivå.

Selv om utenriksstasjonene formelt sett ikke er underliggende virksomheter, er styringen på mange måter lagt opp likt (med budsjettforslag, tildelingsskriv, årsrapport mv.). Dette fremstår som et hensiktsmessig valg ettersom stasjonene på mange måter opererer ganske frakoblet fra den ordinære driften i departementet og har helt andre oppgaver. Utgangspunktet for våre anbefalinger er å i enda større grad tilpasse styringen det som er vanlig i etatsstyring. Ettersom de fleste stasjonene er betydelig mindre enn etater, er det viktig at dette utformes så enkelt som mulig. I det følgende redegjøres det for dagens årshjul og forslag til endringer og forenklinger.

4.4.1 Dagens virksomhetsstyringsprosess

Ved starten av året mottar stasjonene tildelingsskriv. I dag baseres dette på en virksomhetsplan som fullføres i perioden oktober-november. Stasjonenes virksomhetsplan utformes etter avdelingenes virksomhetsplan. Departementets behandling av virksomhetsplanen og budsjettvedtaket i medio desember gir grunnlag for stasjonenes tildelingsskriv, som stasjonene skal motta senest 31. januar i henhold til dagens rutiner. Med unntak av et par enkle økonomirapporteringer i løpet av året, er det ingen særlig flere formelle prosesser knyttet til styringen av stasjonene i løpet av året. En forenklet illustrasjon av årshjulet til utenriktjenesten er vist i figur 12.



Figur 12: Forenklet illustrasjon av utenriktjenestens årshjul ifm. virksomhetsstyringen

Selv om det er tett kommunikasjon mellom deskansvarlige i departementet og stasjonene underveis i året, vil én formell rapportering per år ikke være dekkende for å ivareta god styring. Utenriktjenesten har tidligere operert med en «halvårsrapport» (nå en gang i året). Den skal gi en oppdatert beskrivelse av den politiske situasjonen i embetsdistriktene. Siden denne «oversiktsrapporten» har et annet fokus må den ikke forveksles med en ordinær halvårs-, tertials-, kvartals- eller årsrapport.

I DFØs beskrivelse av styringsmodellen i et departement, beskrives styringen i to hovedaktiviteter: planlegging og oppfølging [4]. Det er positivt at utenriktjenesten har forsøkt å samle så mye som mulig i forbindelse med virksomhetsstyringen inn i en prosess og i så måte forsøkt å forenkle prosessen. Ved å samle det som går på planlegging (fastsette mål, planlegging og budsjettering) og oppfølging (rapportering, analyse og revurdering) i en og samme prosess gir det etter vårt syn liten dynamikk underveis i året, spesielt når dette kun gjennomføres én gang i året. Det blir derfor vanskelig å få inn god styringsinformasjon gjennom året og dermed ivareta god styring.

Figur 13 viser et generisk styringshjul for et departement (ikke årshjulet) og viser sammenhengen med budsjettprosessen og øvrige styringsdokumenter, samt sammenhengen mellom den overordnede styringen og oppfølgingen i et departement og det som skjer internt i departementet (i denne sammenheng også utenriksstasjonene) og i andre underliggende virksomheter.

Det er trolig hensiktsmessig at brorparten av planleggingen gjøres samlet, og kun en gang i året. Rapportering, analyse og revurdering (av mål og ressursallokering) bør imidlertid skje oftere, og på en mer systematisk måte. Ved store avvik eller vesentlige endringer bør også mål endres, men bør for å ivareta enkelhet som hovedregel kun skje unntaksvis.

Det finnes flere alternativer for å tilpasse årshjulet for å nå målene beskrevet ovenfor. Hovedpoenget bør være å skille planleggingen fra oppfølgingen, og å øke fokus på oppfølging underveis i året gjennom å legge opp til mer formelle rapporteringer underveis. Siden tertialvis rapportering er mest vanlig for offentlig virksomheter har vi tatt utgangspunkt det. Tertialrapportene samt fjorårets årsrapport, bør gi et godt grunnlag for departementet til å tidligere fastsette mål og utarbeide utkast til tildelingsskriv. I sum vil det gi mulighet for å sende ut tildelingsskriv i slutten av desember eller tidlig i januar, som gjør at virksomhetsplanene kan fullføres like etterpå.

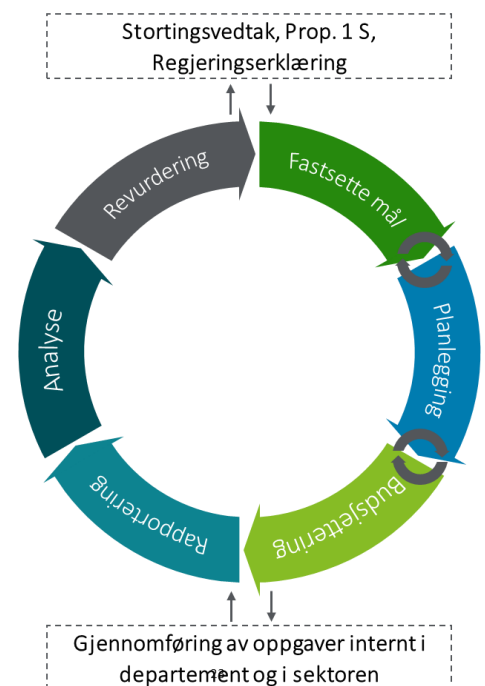
Ved å skille planleggingen fra rapporteringen, vil det også legges til rette for å utarbeide årsrapport etter at året er fullført, noe som vil være mer logisk. Analyser og sammenstillinger av alle årsrapportene vil gi et godt grunnlag for UD's innspill til marskonferansen, samt gi et godt grunnlag for å vurdere den helhetlige måloppnåelsen og ressursinnsatsen. Det vil også være et godt utgangspunkt for en årsrapport av utenriktjenestens samlede leveranser, som også er anbefalt i områdegjennomgangen.

4.4.2 Forenkling av de ulike styringsdokumentene og endring i deres formål

I det følgende foreslår vi endringer knyttet til de fire viktigste delene i styringsprosessen: årsrapport, tertialrapport, tildelingsskriv, og virksomhetsplan.

1) Årsrapport

Hovedelementene i årsrapporter for statlige virksomheter er [5]:



Figur 13: Styringshjul for et departement

- I. Leders beretning
- II. Introduksjon til virksomheten og hovedtall
- III. Årets aktiviteter og resultater
 - a. Fremmeaktiviteter
 - b. Løpende oppgaver og forvaltningsoppgaver
- IV. Styring og kontroll i virksomheten
 - a. Interne oppgaver
- V. Vurdering av framtidssikter
- VI. Årsregnskap

Slik vi ser det, dekker elementene i modul 1 i dagens VP i stor grad punktene I-V. Pkt. I og V bør være en kort oppsummering av stasjonens totale måloppnåelse, ressursbruk og vurdering av framtidige behov. Avvik fra tilskuddsbudsjettet bør vektlegges, og eventuelle innspill for neste år bør kommenteres. Eksempelvis at stasjonen har et større eller mindre behov for tilskuddsmidler. Det vil også dekke modul 4 i dagens VP.

Utenrikstjenesten bør forsøke å gjøre dette så lettbenyttet som mulig. I utgangspunktet bør de fleste av disse punktene kunne automatiseres: årsregnskap kan trekkes ut og genereres automatisk, resultater på løpende oppgaver bør kunne hentes automatisk, osv. Den kvalitative vurderingen av resultater og ressursbruk bør være kortfattet, ettersom den løpende rapporteringen skal inneholde detaljene.

2) Tertialrapport

Tertialrapportene bør kort redegjøre for status på stasjonenes mål (både fremmeaktiviteter, løpende oppgaver, interne/administrative oppgaver, både med hensyn til ressursbruk og foreløpig måloppnåelse. Fokus bør være på eventuelle avvik fra planen, iverksatte tiltak og eventuelle forslag til justeringer fremover. Årsrapportens og den første tertialrapportens kommentarer bør brukes av departementet for departementets budsjettforslag til augustkonferansen. Rapportene kan også benyttes av departementet for å vurdere om det skal gis eventuelle supplerende tildelingsskriv, både til tilskudd og drift.

3) Tildelingsskriv

Basert på årsrapporten, tertialrapportene og styringsdialogen, bør utkast til tildelingsskriv i stor grad kunne lages kort tid etter augustkonferansen, slik at tildelingsskriv kan sendes ut raskt etter budsjettet er vedtatt.

Utformingen på tildelingsskrivene kan og bør forenkles betydelig. Det er positivt at departementet gir tilbakemelding til stasjonene, men slik vi ser det tilfører departementets gjengivelse og vurdering av stasjonens årsrapport og oppgaver underveis begrenset verdi. Slik tilbakemelding bør heller gis gjennom styringsdialogen mellom departementet og stasjonen. Videre bør stasjonens totale driftsmidler inkluderes i tildelingsskrivene.

På dette området ligger det et betydelig prosesseffektiviseringspotensial gjennom å frigjøre tid for departementets ansatte, i tillegg til at tiden det tar før stasjonene får sine tildelingsskriv kan kuttes ned betydelig.

I tillegg til tildelingsbrevene utarbeides det også årlig en årsinstruks for utenriksstasjonene. Etter vår oppfatning bør føringene som gis i denne instruks innarbeides i tildelingsskrivene eller ivaretas gjennom andre styringsdokumenter. Det er en stor overlapp i denne instruks og ordinære mål eller andre føringer for stasjonene.

4) Virksomhetsplan

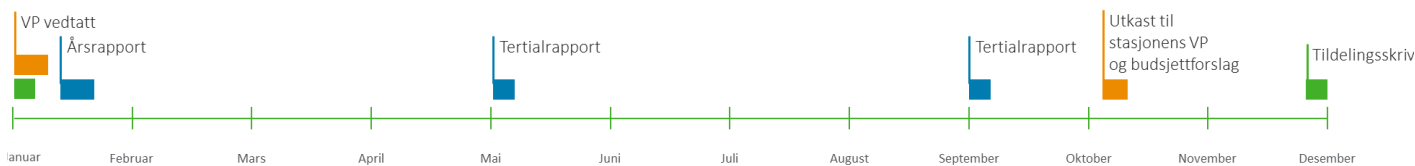
Gjennom tertial- og årsrapporten, samt styringsdialogen mellom stasjonen og desken hjemme bør utkast til virksomhetsplan kunne være klart i løpet av september/oktober. Innholdet i disse vil være betydelig mindre omfattende og i grunn bare være modul 2 i dagens VP.

Forslag til ny virksomhetsstyringsprosess

Den skisserte prosessen vil etter vår vurdering øke fokus på måloppnåelse og drift underveis gjennom bedre bruk av årsrapporten og tertialrapporter for å se på måloppnåelse og ressursbruk. Det vil også gi et mer riktig bilde av virksomhetens mål og resultater, samt ressursbruk, dersom årsrapportene utarbeides etter at året er ferdig.

Totalt sett mener vi at tiden som medgår til virksomhetsstyring bør kunne reduseres betydelig, både for stasjonene og for departementet hjemme.

Forslaget vi har lagt opp til vil også gjøre at styringen i utenrikstjenesten er mer synkronisert med styringen i sentralforvaltningen for øvrig. Det vil igjen legge til rette for at planlegging og oppfølging kan skje mer helhetlig, jf. kapittel 3.



Figur 14: Forslag til ny virksomhetsstyringsprosess

4.4.3 Tertilvis oppfølging av måloppnåelse og ressursbruk

I dag planlegges ressursbruk for året i forbindelse med VP-prosessen, men det er ingen formelle prosesser for å følge opp tidsbruk underveis eller ved slutten av året. For å øke fokus evnen til å drive god oppfølging mener vi det er nødvendig å øke kvaliteten og oppløsningen på styringsinformasjon knyttet til tid. Det finnes flere måter for å enkelt og effektivt innhente tidsinformasjon uten timeregistrering, og vi beskrev et par alternativer i kapittel 4.3.1. For måloppnåelse evalueres dette som nevnt i årsrapporten.

Vi mener både måloppnåelse og ressursbruk bør følges opp jevnligere. De fleste organisasjoner gjennomfører enten månedlig, tertialvis eller kvartalsvis rapportering underveis, og er noe vi anbefaler at utenrikstjenesten også bør vurdere. Dersom dette innføres tertialvis, vil det kunne gjøres i forbindelse med tertialrapportene og årsrapporten.

Det er viktig at slike underveisrapporteringer ikke er særlig tidkrevende for at de skal bli gjennomført. Elementene i en slik underveisrapportering kan være todelt:

- 1) Måloppnåelse
 - a) Er fremgangen på det enkelte hovedmål som forventet, bedre eller dårligere?
 - b) Er fremgangen på det enkelte delmål som forventet, bedre eller dårligere?
 - c) Oppsummerende avviksforklaring per mål og kort oppsummering av eventuelle tiltak som er gjort, f.eks. «målet er nedprioritert pga. oppdukkende oppgaver som er viktigere, og arbeidet vil tas opp igjen etter at disse sakene er løst», «vi har nedprioritert andre oppgaver for å øke ressursene knyttet til dette viktige målet», etc.
- 2) Ressursbruk
 - a) Anslag av tid /andel av tid per oppgavetype siste tre måneder for hver enkelt ansatt eller samlet for hhv. utsendte og lokalt ansatte

Gjort på en effektiv måte, mener vi at slike selvevalueringer kan gjennomføres på under en time og kan gjerne kombineres med et av statusmøtene som stasjonene ofte har. I prinsippet kan man legge opp til at stasjonene kan gjøre dette oftere dersom enkelte synes det er en nyttig måte å bruke månedsmøter, ukentlige møter eller lignende på.

4.4.4 Anbefalinger

- VIII. **For å sikre jevnligere oppfølging og økt rettidighet i virksomhetsprosessen anbefaler vi at dagens virksomhetsprosess deles opp i mindre deler og at det gjennomføres kvartalsvis oppfølging av måloppnåelse og ressursbruk.** Årsrapporten bør leveres etter året er fullført, og dermed fungere som et innspill til mer samlede analyser av den totale mål- og resultatoppnåelsen i departementet, og være et nyttig utgangspunkt for departementets innspill til marskonferansen og en eventuell samlet årsrapport for utenrikstjenesten, jf. vår anbefaling i delrapport 2. Det bør innføres tertialrapporter, det vil si to rapporter i tillegg til årsrapporten, i løpet av året. Disse vil sammen med den øvrige styringsdialogen mellom stasjonene og departementet kunne fungere som grunnlag for utformingen av tildelingsskriv, slik at disse raskt kan sendes ut til stasjonene etter at statsbudsjettet er vedtatt. Virksomhetsplan for året bør utformes gjennom styringsdialog mellom departementet (eller departementene) gjennom høsten, slik at denne kan vedtas ved årsstart. Kvartalsvis oppfølging vil bidra til å øke tilgjengelig styringsinformasjon og sikre bedre ressursstyring.
- IX. **Dagens dokumenter i virksomhetsstyringsprosessen bør fokusere på å gi bedre styringsinformasjon og forenkles betydelig.** Tildelingsskrivet kan forenkles betydelig ved å følge de vanlige formatene for slike dokumenter. Innhenting av f.eks. årsregnskap, konsulærstatistikk, statistikk på utlendingsfeltet, hvilke rapporter stasjonen har levert, tildelte tilskuddsmidler mv. bør kunne innhentes automatisk og settes inn i en årsrapport og/eller virksomhetsplan. Det bør også vurderes om større deler av rapporteringsansvaret, eksempelvis for honorære konsulater, i større grad kan følges opp fra UD.

4.5 Videre utvikling av styringsinformasjon og styringssystemer

Det er et stort potensial for å utvikle bedre styringsinformasjon med de systemene utenriktjenesten har i dag. Vi har i vårt arbeid anbefalt det vi mener er noen viktige første steg, men på sikt er det svært mange muligheter for å samle inn mer data, utvikle eller anvende nye systemer, anvende maskinlæring, automatisere osv.

Siden mulighetene er så mange, ser vi ofte at virksomheter setter i gang ulike prosjekter innen for eksempel økonomi, HR og IT, uten at det foreligger en helhetlig plan bak alle disse initiativene. Isolert sett kan hvert enkelt prosjekt gi de ønskede effekter, men utfordringen kommer når man på sikt ønsker å koble de ulike systemene og «brikkene ikke passer sammen».

Det er enkelte i utenriktjenesten som har pekt på at dette er et problem i dagens systemer, og vi har selv sett det. I løpet av områdegjennomgangen har vi fått data fra en rekke kilder, blant annet virksomhetsstyringsverktøyet, regnskapet og HR-systemet. Analyser på disse uttrekkene har vist seg å være svært tidkrevende og utfordrende på grunn av at det ikke er noen som helst standardisering på tvers av systemene. Det er også flere eksempler på at det i samme system er manglende standardisering.

I forbindelse med en omlegging av økonomimodellen, anbefaler vi at utenriktjenesten samtidig benytter muligheten til å lage en plan for hvordan data generelt skal brukes fremover. Slik *data management*- eller *data governance*-kompetanse er spesialkompetanse som vi mener utenriktjenesten bør vurdere å hente inn eksternt.

Utenriktjenesten bør likevel på kort sikt kunne iverksette en opprydding av de mest grunnleggende tingene:

- X. **Øke datakvaliteten i dagens styringssystemer ved standardisering.** Informasjonen i hvert enkelt system bør standardiseres, f.eks. stillingsnavn og -kategorier, skrivemåte på enhetsnavn. De mest grunnleggende fellesbetegnelse på tvers av systemene, slik som enhetskoder/koststed, enhetsnavn (seksjonsnavn, avdelingsnavn, stasjonsnavn) og forkortelser, bør standardiseres på tvers av systemene.

5 Prioritering av funksjoner, oppgaver og tilstedeværelse

Styringsdokumentet fastslår at det som en del av områdegjennomgangen skal beskrives mulige kriterier for hvilke funksjoner og tjenester utenriksstasjonene og støtteapparatet i Norge bør prioritere, og i lys av dette hvilke land og områder som bør gis prioritet med hensyn til ressursbruk.

5.1 Sammenhengen mellom kriterier og styring

Det er utfordrende å skille kriteriene som etterspørres fra det som er styring. Gitt beskrivelsen av sammenhengen mellom styring og formåls- og kostnadseffektivitet i kapittel 3.1, dreier styring seg nettopp om å prioritere basert på en vurdering av hva som er mest formåls- og kostnadseffektivt. Dette gjelder både å prioritere mellom oppgaver og funksjoner og mellom ulike land eller organisasjoner.

Drøftinger om kriterier blir raskt politisk når de skal anvendes til å prioritere (og dermed nedprioritere) på tvers av land. Siden en stor andel av utenriksstasjonene har 2-4 utsendte, blir et forslag om å nedprioritere raskt også en diskusjon om å nedlegge. I tidligere utredninger (se vedlegg A2) gjort av UD har det blitt utarbeidet ulike kriterier, hovedsakelig med formål om å vurdere hvorvidt Norge skal ha diplomatisk nærvær i et annet land. Selv om det å opprette eller legge ned en utenriksstasjon er en politisk beslutning betyr ikke det at det ikke skal vurderes. Tvert om mener vi det bør vurderes i større grad, og at det bør fremmes faglige vurderinger som forslag til politisk ledelse. Dette er ytterligere beskrevet i delrapport 2.

Selv uten at det går så langt som å anbefale nedleggelse eller opprettelser, vil ofte de faglige vurderingene av hva som skal prioriteres og nedprioriteres være politisk basert. Etter en gjennomgang av tidligere kriterier og diskusjoner i en arbeidsgruppe fra UD, har det raskt blitt tydelig at de relevante kriteriene er tett koblet opp mot gjeldende politikk. De eneste kriteriene som i tidligere arbeider muligens kan vurderes helt faglig er hvor det er behov for å ha ressurser med hensyn til å ivareta konsulære oppgaver og oppgavene utenriktjenesten ivaretar på utlendingsfeltet. Prioritering av ressursbruk på begge disse feltene er blitt uførlig vurdert i løpet av områdegjennomgangen.

Fra et faglig standpunkt er det vanskelig å komme opp med noen andre kriterier enn hva som er mest formåls- og kostnadseffektivt. Kriteriene som er foreslått fra UD tidligere er i seg selv et forsøk på å definere hva som er mest formålseffektivt – eller hvilke interesser som er viktigst og hvor Norge kan ha en reell påvirkning: «Behovet for diplomatisk/fagkonsulært nærvær er basert på hvor Norge har sterke interesser og/eller hvor Norge kan gjøre en forskjell.» [6]. Mens det igjen blir politisk, mener vi at det er mer fornuftig å diskutere mulige tilnærminger for å vurdere hvor viktig noe er. En tilsvarende tilnærming ble brukt som vurderingskriterium i en av utenriktjenestens stasjonsgjennomganger i 2009:

«Helhetlig vurdering: Norge bruker store ressurser på utenriktjenesten. De er likevel begrensede. Ressursbehov kan ikke vurderes isolert for hver stasjon, men bør inngå i en helhetlig vurdering basert på merverdi. Ideelt sett bør ressurser flyttes fra det sted hvor de kaster minst av seg (lavest grensenytte), og overføres til det sted hvor de gir størst uttelling (høyest grensenytte). I teorien bør slike vurderinger foretas uavhengig av region eller størrelse på stasjonene. Selv om økt konsentrasjon i en del tilfeller vil være riktig ut fra et slikt resonnement, kan også marginalkostnaden ved reduksjoner særlig på små stasjoner bli høy.» [7]

Vurdering av viktighet og hvor Norge kan gjøre en forskjell, dvs. hvor ligger mulighetene, må i lys av områdegjennomgangens øvrige anbefalinger også betraktes mer helhetlig. Både viktigheten og hvor Norge kan gjøre en forskjell ved diplomatisk tilstedeværelse eller ved andre virkemidler bør derfor inngå som en del arbeidet med en eventuell handlingsplan, som vi foreslår i kapittel 3.

Hensikten er altså å kunne prioritere knappe ressurser til de områdene de har størst nytteverdi – eller formålseffektivitet. Prioritering av ressurser vil gjøres på flere nivåer som har ulike strukturelle og operasjonelle konsekvenser:

- Prioritering om type tilstedeværelse – skal vi ha en stasjon i dette landet eller annen form for tilstedeværelse?
- Prioritering av ressurser mellom stasjoner – hvor mange utsendte/ansatte skal de ulike stasjonene ha?
- Prioritering av tidsbruk for ansatte ved en stasjon – hva skal de utsendte/ansatte bruke tiden sin til?

Vi mener at faktagrunnlaget for å gjøre alle disse tre typene vurderinger i stort er mangelfullt og at det bør etableres tydeligere prioriteringsgrunnlag for alle tre. Det vil i stor grad være de samme grunnleggende kriteriene som ligger til grunn for de ulike typer vurderingene over – nemlig hva som er ambisjoner og mål, og hva som må til for å oppnå dem. Ulikheten ligger i vurderingsprosessene. Det er en større prosess som må til for å kunne vurdere endringer i fysisk tilstedeværelse (som løftes politisk og har strukturelle konsekvenser), fra det å prioritere ressurser mellom eksisterende stasjoner (som håndteres internt i UD, i dialogen mellom KR-avdelingen og berørte fagavdelinger), fra det å allokere tidsbruk på ulike oppgaver (som håndteres av stasjonen selv i dialog med seksjonen).

Når det gjelder prioritering av ressurser og tidsbruk har vi adressert dette i detalj i kapitlet om styring og i delrapport 2. I dette kapitlet beskriver vi en mulig tilnærming til hvordan nytten (=viktighet og muligheter) kan vurderes. I tillegg ser vi på hvordan ulike former for tilstedeværelse kan anvendes for å finne mer kostnadseffektive løsninger for å opprette eller opprettholde diplomatisk tilstedeværelse.

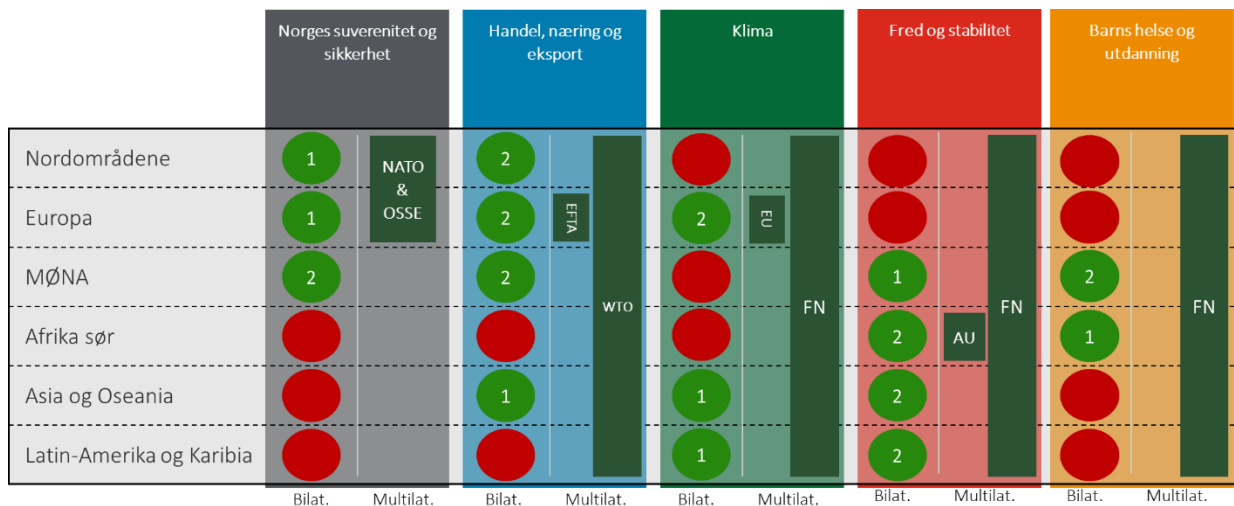
5.2 Hvordan vurdere nytteverdien i ulike land eller organisasjoner

Prioriteringene og målene i et overordnet styringsdokument, som vi har foreslått i kapittel 3 vil være et godt utgangspunkt for å vurdere hva som er viktigst. Som en del av konkretiseringene av et slikt overordnet styringsdokument (f.eks. gjennom handlingsplaner) bør det dermed vurderes **hvor** det antas at Norge kan gjøre størst forskjell.

5.2.1 En overordnet tilnærming

I teorien innebærer det en vurdering av viktigheten av ethvert prioritert område i ethvert land eller område og organisasjon. En slik vurderingsprosess vil naturligvis bli svært tid- og ressurskrevende. En mer praktisk tilnærming vil være å starte med å vurdere de ulike interessene i større geografiske områder. Enkelte deler av verden vil da raskt utpeke seg som ubetydelig med hensyn til enkelte prioriteringer, mens samme prioritering kan være svært viktig i en annen del av verden. I figuren nedenfor er eksempelvis Latin-Amerika og Karibia vurdert som uviktig med hensyn til Norges suverenitet og sikkerhet, mens denne delen er vurdert som svært viktig med hensyn til klima.

Som nevnt innledningsvis i kapitlet, kan ikke slike vurderinger bare gjøres ut fra *viktighet*, men også ut fra reelle *muligheter*: «hvor Norge kan gjøre en forskjell». Barns helse og utdanning er naturligvis like viktig uansett hvor de bor, men de fleste er nok enige i at det er i de fattigste og mest utsatte delene i verden Norge kan gjøre størst forskjell gjennom bistandsarbeidet.



Figur 15: Eksempel på overordnet tilnærming for å vurdere nytteverdien for ulike interesseområder i ulike regioner.

Det mest effektive i en slik tilnærming vil være å vurdere hvorvidt det er eller ikke er nyttig å ha bilateralt fokus på et interesseområde i en region. Basert på diskusjoner med arbeidsgruppen i UD ser vi likevel at det er et behov for å gjøre slike vurderinger noe mer nyansert ved å si at noen interesser har høyere prioritet enkelte steder enn andre.

Figuren illustrer også hvor viktig de multilaterale organisasjonene er. Den viser først og fremst hvor viktige de multilaterale kanalene er som instrument for å ivareta globale interesser, også i deler av verden som ikke når opp i en slik prioritering. Gjennom kjernestøttebidragene Norge gir til FN vil man eksempelvis bidra til initiativer for barns helse og utdanning over hele verden, selv om den bilaterale innsatsen er fokusert mot Afrika og Midtøsten. Den illustrer også at selv om globale temaer er prioritert, betyr ikke

det nødvendigvis at det er behov for utstrakt bilateral innsats. Det kan være flere grunner til at det er mer ønskelig å løse enkelte oppdrag primært gjennom multilaterale kanaler. Innen bistandsfeltet har dreiningen mot økt bruk av multilaterale kanaler i stor grad vært preget av argumenter om økt kostnadseffektivitet.

En fordel med en såpass overordnet tilnærming er at den foreløpig ikke har tatt utgangspunkt i hvor Norge har utenriksstasjoner, eller hvor andre statlige virksomheter (eksempelvis virkemiddelaktørene) har tilstedeværelse. I tidligere gjennomganger av stasjonsporteføljer og arbeider med kriterier, har alltid stasjonsporteføljen blitt vurdert ut fra hvor man har tilstedeværelse på det aktuelle tidspunktet. Det er en pragmatisk og fornuftig tilnærming hvis hensikten er å redusere antall stasjoner, men analytisk vil vi si at det er bedre å i første omgang fristille seg fra «as is» og heller forsøke å se hvordan det bør være.

5.2.2 Landvurderinger

Videre i vurderingen blir det nødvendig å gå ned på landnivå for å vurdere den enkelte oppgave i det enkelte land. I figuren nedenfor har vi inkludert utenrikstjenestens løpende oppgaver og fremme av interesser, et moment som ikke nødvendigvis fanges opp gjennom de prioriterte områdene. Disse bør også være gjenstand for en mer overordnet vurdering, slik som i figur 15. Vi har også lagt til en dimensjon som er kalt for «regional viktighet/interessefellesskap». Denne dimensjonen handler om land som er viktig i sin region eller hvor Norge har en nærhet til eller et interessefellesskap med landet, hvor det foreligger en form for gjensidig avhengighet. En slik avhengighet kan være både geografisk, politisk, økonomisk og kulturelt. De fleste slike land er land hvor det sjeldent er en diskusjon om tilstedeværelse eller ikke (London, Washington DC, Stockholm f.eks.), men hvor denne betydningen har noe å si for stasjonens virke og dermed ressursbehov.

Vurderingene på regionsnivå legger rammer for hvilke interesseområder som skal vurderes på landnivå, og forenkler på den måten de videre vurderingene. Som nevnt i kapittelet om styring kan ikke en slik vurdering gjøres fra Oslo uten særlig involvering av utenriksstasjonene (eller andre aktører). Ved å hente inn stasjonenes egne vurderinger om hvilke interesser de mener er viktigst sett fra deres ståsted, får man både anledning til å gjøre bedre vurderinger fra Oslo, men man får også muligheten til å korrigere for enkeltland som i den grovmaskede vurderingen falt utenfor. Et åpenbart eksempel i våre illustrasjoner er Brasil som har stor betydning for norsk næringsliv og eksport, men hvor regionen som helhet ikke er like viktig som Europa, Midtøsten og Asia.

Oppgaver og funksjoner		Prioriterte fremmeaktiviteter						Løpende oppg.	Andre fremmeaktiviteter					
		Suverenitet og sikkerhet	Handel, næring og eksport	Klima	Fred og stabilitet	Barns helse og utdanning	Konsulært	Utlendingsfeltet	Reg. viktighet/interessefell.	Energinteresser	Miljøinteresser	Kultur	Migrasjon	MR, demokrati og likestilling
Land	Europa													
		Belgia			-	-	-							
	Danmark			-	-	-								
	Finland			-	-	-								
	Slovakia			-	-	-								
	...			-	-	-								
	Afrika sør													
	Kenya	-	-	-					-		-			
	Uganda	-	-	-					-		-			
	...	-	-	-					-		-			

Figur 16: Konseptuell skisse for vurdering på landnivå. Mørke ruter indikerer at det fra den overordnede tilnærmingen i utgangspunktet ikke er høy nok viktighet eller mulighet i landet.

For å anvende rammeverket videre må interessen i det enkelt land vurderes. Det reiser spørsmål om hvem det er som skal vurdere hvor stor nytte det er ved å arbeide med en oppgave i et land, og hvordan kan dette vurderes?

5.2.3 Vurdering av nytte i enkeltland

For å gjøre en vurdering av nytten knyttet til den enkelte oppgave i det enkelte land, mener vi det bør legges en metodisk og transparent tilnærming til grunn. Metodisk er det viktig for å sikre at prioriteringene som gjøres er så faglig funderte som mulig,

samtidig som at disse må henge sammen med de politiske prioriteringene (omtales senere). Vi mener også selve vurderingsprosessen bør være transparent for de som er involverte og berørte. Som hele sentralforvaltningens uteapparat betyr det at den bør være tilgjengelig for alle departementene, og ikke minst de som arbeider ved stasjonene. En metodisk og transparent metode vil styrke legitimiteten til eventuelle beslutninger om omprioriteringer.

Vi har vurdert to ulike tilnærminger: en objektiv vurdering og en relativ vurdering. Den objektive vurderingen vil være mer faglig fundert og man bør på sikt tilstrebe å vurdere så mange områder som mulig basert på objektive kriterier. Fordi det er vanskelig å finne gode kriterier på flere av områdene vil ofte en relativ vurdering være mer hensiktsmessig. I begge tilnærmingene vil det være hensiktsmessig å skille mellom *viktigheten* og *mulighetene*.

Den objektive vurderingen går ut på at det bestemmes noen faglig funderte kriterier og terskelverdier for å avgjøre nytteverdien. Et forenklet, men illustrerende eksempel kan være konsulærfeltet. Her finnes det god statistikk på antall reisende til de ulike landene (se kapittel 7.5 i delrapport 1), og dette kan brukes for å fastsette en vurderingsscore. Ressursene som er tilgjengelig for å arbeide på det konsulære feltet bør dermed fordeles ut ifra denne scoren. Viktigheten av konsulær bistand er naturligvis drevet også av andre faktorer, men i sum mener vi at dette er et område hvor man i stort kan bruke data for å gjøre en objektiv vurdering. Statistikk fra SSB, kombinert med data fra Konsys om historisk saksmengde og kompleksitet vil være et godt utgangspunkt.



Et annet område hvor vi mener det bør være enklere å opprette noen objektive kriterier er innen handel, næring og eksport. *Viktigheten* vil for eksempel kunne baseres på antall norske bedrifter i landet, antall sysselsatte i norske bedrifter i landet, eksport og import til/fra landet, mv. *Mulighetene* kan vurderes gjennom å involvere næringslivet til å si hvilke markeder de ser mot, hvilke markeder som antatt blir viktige fremover, og hvor utenrikstjenesten (eller andre virkemiddelaktører) vil være avgjørende for at norske bedrifter lykkes der.

Relativ vurdering vil kunne brukes for områder der hvor det er vanskeligere å finne objektive parametere. Denne tilnærmingen går ut på at viktigheten og mulighetene i ett land vurderes opp mot andre land. Metoden fordrer at man har to, helst flere, referansepunkter som det er bred enighet om. Selve vurderingen av et annet land gjøres dermed ved en sammenligning av viktigheten eller mulighetene i det landet sammenlignet med referansepunktene.



Det går også an å kombinere en objektiv og relativ vurdering for ett og samme område.

Vurderingskriteriene bør utarbeides av de departementene som har eierskap til området, slik som diskutert i kapittel 3. I utgangspunktet bør også departementene med fagansvar ha ansvar for å utføre vurderingene, men helst i samråd med andre relevante aktører. NFD og virkemiddelaktørene gjør jevnlig undersøkelser blant norske bedrifter, og slike spørreundersøkelser bør brukes som en del av beslutningsunderlaget. Det finnes også andre eksempler. En spennende mulighet på det sikkerhetspolitiske feltet vil være å benytte data fra FFIs prediksjonsturnering³. Alle slike tilnærminger er eksempler på et «whole-of-society approach», som også ble omtalt i kapittel 3.

5.3 Vurdering av prioritering

Når vurderingene er gjort vil en utfylt versjon av matrisen gi et godt grunnlag for å prioritere. Vurderingene legger grunnlag for to ulike prioriteringsdiskusjoner:

- **Prioritering på tvers av land (stasjoner):** Med en komplett vurdering vil det være mulig å se viktigheten av et fagfelt i et land opp mot de andre. Det gir anledning til å fordele ressurser til det enkelte fagområdet/interessefelt ut ifra hvor det vil gi anslått mest nytte. I eksemplet nedenfor vil eksempelvis Danmark prioriteres over Finland og Slovakia med hensyn til suverenitet og sikkerhet (illustrert i oransje).
- **Prioritering av oppgaver/funksjoner i land (stasjoner):** Matrisen gir også grunnlag for å si noe om hvilke oppgaver og funksjoner som bør prioriteres på den enkelte stasjon. I figuren nedenfor er for eksempel suverenitet og sikkerhet og energiinteresser ansett å være av stor nytte i Finland (primærfokus), mens kultur, handel og det konsulære anses å gi mindre

³ <https://prediksjonsturnering.ffi.no/>

nytte (illustrert i gult). Innholdet i den enkelte oppgave vil også være avgjørende for hvilke ressurser som skal utføre oppgavene, eksempelvis om det er utsendte fra UD, spesialutsendinger eller lokalt ansatte.

Oppgaver og funksjoner		Prioriterte fremmeaktiviteter				Løpende oppg.	Andre fremmeaktiviteter							
		Suverenitet og sikkerhet	Handel, næring og eksport	Klima	Fred og stabilitet	Barns helse og utdanning	Konsulært	Utlendingsfeltet	Reg. viktighet/interessefell.	Energinteresser	Miljøinteresser	Kultur	Migrasjon	MR, demokrati og likestilling
Land	Belgia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Danmark	8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Europa	Finland	7	3	-	-	-	2	-	7	7	-	2	-	-
	Slovakia	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	...	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Afrika sør	Kenya	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Uganda	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	...	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Figur 17: Prioritering basert på vurderinger

Gitt knappe ressurser vil det bli nødvendig å sette terskelverdier for når man skal ivareta en oppgave eller ikke, jf. primær- og sekundærfokus og spissing av stasjonenes innsats. I den forbindelse mener vi også rammeverket bør sees i sammenheng med hvordan oppgaver og funksjoner i ulike land kan ivaretas med ulike former for diplomatisk tilstedeværelse.

5.4 Alternative former for tilstedeværelse

Det finnes flere andre måter å ivareta diplomatiske forbindelser til et fremmed land på enn «fullverdige» ambassader. Slike representasjonsformer kan være aktuelle for enkelte politiske prioriteringer, der hvor det blir vurdert at det ikke eksisterer en *grunnleggende* norsk interesse. Ulike former for nærvær er beskrevet i kartleggingsrapporten.

Et viktig spørsmål for utenriktjenesten gjennom tidligere gjennomganger og i denne, har vært om små stasjoner er effektivt eller ikke. Det er relativt mange i utenriktjenesten som er av oppfatning om at små stasjoner i mange tilfeller koster mer hva de gir av nytteverdi. Vi har ikke hatt godt nok datagrunnlag til å gjøre en vurdering av dette, men basert på hvor mange oppgaver som det forventes at selv de minste stasjonene skal ivareta, er det antakeligvis riktig at relativt lite tid brukes på det som gir bruker- og samfunns effekter. Det vil si at kostnadseffektiviteten kan være høy, men formålseffektiviteten er lav.

I utgangspunktet er vi av den oppfatning at det ligger et stort potensial i å ha små stasjoner og at disse både kan være formålseffektive og trolig minst like kostnadseffektive som store stasjoner. For å lykkes med små stasjoner er det imidlertid avgjørende å forenkle og effektivisere (se kap. 7.4). Det kanskje viktigste grepet for å forenkle er å spisse innsatsen mot noen primær oppgaver, det vil si å differensiere mellom hvilke oppgaver og funksjoner som en utenriksstasjon skal tilby eller utføre. Slik vi ser det, fordrer ikke dette endring av utenriktjenesteloven, men det kan kreve endringer i utenriksinstruksen (som nå revideres) og interne retningslinjer. I flere land har Norge tilstedeværelse primært på grunn av én eller to oppgaver, men fordi at systemet er bygget rundt et «standardoppsett» tilfaller det også disse stasjonene en rekke andre oppgaver, rapporteringskrav, mv. Slik vi anser det, er mange av disse oppgavene drevet mer av historiske årsaker eller kultur heller enn faktisk etterspørsel og behov. Det gjelder eksempelvis passutstedelse i land med svært lav etterspørsel eller politisk rapportering på områder som er av lav norsk interesse.⁴ Gjennom å legge til rette for at enkelte stasjoner har en enklere innretning enn standardoppsettet vil det åpnes betydelige muligheter for både økt formåls- og kostnadseffektivitet.

⁴ Det er utarbeidet en «huskeliste» for alle utenriksstasjonene med oppgaver alle stasjoner skal gjennomføre en eller flere ganger i året. Denne listen vil være et godt utgangspunkt for å finne eksempler på slike oppgaver som følger av «standardoppsettet» heller enn reelle behov.

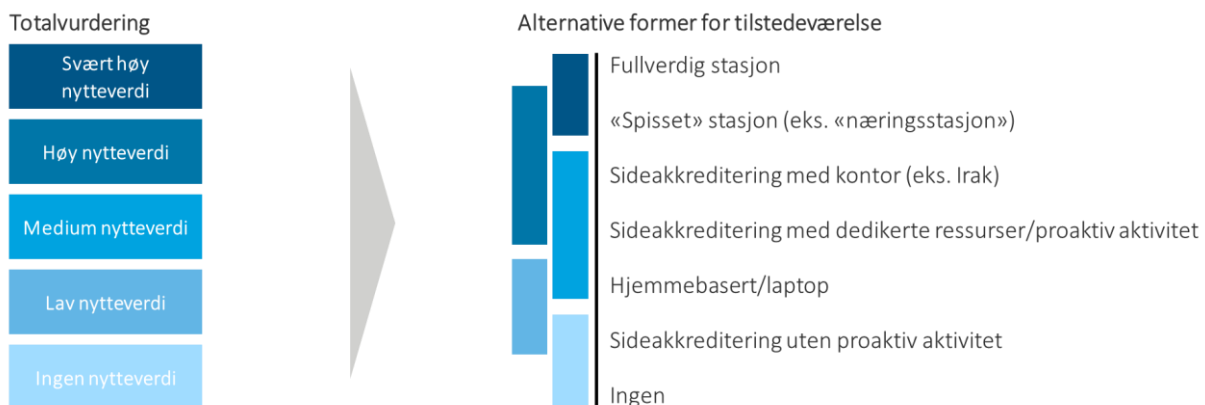
Det ligger begrensninger i hvor stort handlingsrom det er i å tilpasse «standardoppsettet», og flere i utenriktjenesten anser det som urealistisk å få til noe slikt som vi sikter til. Motargumentene er særlig begrunnet i Wien-konvensjonenes begrensninger, og at bestemmelser om akkreditering av utsendt personell og kontorlokalers ukrenkelighet i mottakerstaten må vurderes nærmere. Etter diskusjoner med arbeidsgruppen som er nedsatt i UD virker det som om det er et langt større handlingsrom enn hva de fleste antar det er. I de fleste tilfeller vil tilpasninger være mulig med godkjennelse fra vertslandet. Vi er også usikre på om det er hold i påstanden om at Wien-konvensjonen ikke tillater et mer begrenset oppsett enn en fullverdig stasjon. Norge har forsøkt, og flere andre land har i dag, flere ulike former for tilstedeværelse, slik som enkeltmannsstasjoner og hjemmebaserte ambassadører mv. Danmark har for eksempel i flere år hatt «næringsstasjoner» og «innovationscentre» blant sine representasjoner i utlandet. Disse innretningene gir i seg selv grunn til å tro at det er et stort handlingsrom, enten uten vertslandets godkjennelse eller at slik godkjennelse enkelt kan fås.

5.4.1 Vurdering av ulike former for tilstedeværelse

Gjennom tilnærmingen vi har skissert i dette kapitlet vil det etter vår oppfatning være mulig å se helheten i en enkelt stasjons virke på en bedre måte enn hva som er mulig med dagens styringsinformasjon. En helhetsvurdering bør videre kunne anvendes for å vurdere ulike former for tilstedeværelse.

På stasjonsbesøkene og i samtaler med arbeidsgruppen i UD har vi diskutert bruk av sideakkreditering. Vi mener det kan være fornuftig at utenriktjenesten tar en tydeligere stilling til hvilke interesser Norge har i et land (jf. vurderingene i dette kapitlet) for derved å avgjøre hva slags «type» sideakkreditering Norge skal ha til det aktuelle landet. Omtrent 115 land dekkes i dag gjennom sideakkreditering, og de ansvarlige stasjonene er i flere sammenhenger forventet å rapportere på forhold i disse landene, selv om de for Norge ikke er av særlig interesse. Ved å tydeliggjøre hvilke land dette gjelder, vil Norge kunne opprettholde den diplomatiske forbindelsen, men ikke bruke tid eller ressurser på aktiviteter i eller mot landet. Vi har kalt det for «sideakkreditering uten proaktiv aktivitet». Dersom landet er av interesse, bør denne interessen tydeliggjøres og det bør settes av dedikerte ressurser til å drive mer proaktivt mot dette landet. Alternativt kan store deler av oppgavene dekkes hjemmefra, eventuelt kombinert med reiseaktivitet.

Dersom det er ansett som høy nytteverdi å ha mer permanent tilstedeværelse i landet, kan landet dekkes med et kontor, slik som det i dag for eksempel gjøres til Somalia og Irak. Selv om disse to lokasjonene er kostbare av sikkerhetsmessige hensyn, oppfatter vi at slike kontorer i utgangspunktet er en svært effektiv måte å ha tilstedeværelse på. Bakgrunnen for dette ligger trolig i at mye av administrasjonen ivaretas fra ambassadene (hvilket viser effekten av å kunne flytte flere oppgaver hjem). I prinsippet bør de spissede stasjonene fungere mer som disse kontorene, ved at støtteapparatet hjemme ivaretar de administrative oppgavene. Forskjellen vil være at de formelt sett er ambassader og stasjonssjefen har tittel som ambassadør.



Figur 18: Sammenheng mellom stasjonens "totale nytteverdi" og alternative former for tilstedeværelse

5.4.2 Andre viktige faktorer for beslutning om oppgaveivaretagelse og tilstedeværelse

I forbindelse med vurdering av både hvilke oppgaver som skal utføres og hvor Norge skal ha tilstedeværelse, mener vi at de tidligere kriteriene som har vært utarbeidet i for liten grad har tatt hensyn til noen viktige interne perspektiver:

- **Kompetanse:** Vurdering av om en oppgave skal ivaretas et sted eller ikke kan ikke gjøres uten å ta hensyn til om utenriktjenesten eller andre i sentralforvaltningen har kompetanse nok til «å utgjøre en forskjell».
- **Sikkerhet:** Det er høyt fokus på sikkerhet i utenriktjenesten. Sikkerhet har selvfølgelig store kostnadmessige konsekvenser, men ansattes sikkerhet og en vurdering av hvor enkelt det vil være å rekruttere personell til sikkerhetsmessig utfordrende steder bør også inngå i vurderingen (jf. neste punkt).

- **Attraktivitet:** Gitt beskrivelsene i områdegjennomgangen knyttet til hvor vanskelig det er å rekruttere til enkelte stasjoner, mener vi at attraktiviteten ved et sted bør hensyntas i vurdering om Norge skal ha tilstedeværelse eller ikke.
- **Kostnader:** Kostnadsnivået vil variere stort mellom ulike land. Jf. betraktningene i kapittel 3.1 må naturligvis dette også tas med i betraktningen med henblikk på om ressursene kunne gitt høyere måloppnåelse andre steder.

5.5 Anbefalinger

På bakgrunn av beskrivelsene i dette kapittelet anbefaler vi at følgende tiltak vurderes:

- XI. **Det bør etableres en mer strukturert og anvendbar tilnærming for vurdering av ressursallokering på tvers.** Utenrikstjenesten, i samarbeid med øvrige departementer, bør jevnlig gjennomgå hvilke land og områder som bør gis prioritet med hensyn til ressursbruk. Det er eksempler tilbake i tid hvor det har kommet klare politiske føringer om å redusere antall stasjoner og hvor det har skjedd. Vi mener imidlertid at slike prosesser bør skje som en mer integrert del av styringen. Tidligere gjennomganger og forsøk på å etablere kriterier for tilstedeværelse uten klare mål om kutt fra politisk ledelse har i stor grad blitt teoretiske øvelser som ikke har blitt brukt til å foreta reelle prioriteringer. Det er derfor avgjørende at kriteriene som velges følges opp og brukes aktivt på dagens stasjons- og oppgaveportefølje, og legges til grunn som beslutningsunderlag ved strukturendringer i uteapparatet.

Gjennomganger bør også i større grad handle om å vurdere form for tilstedeværelse og ressursallokering på tvers i det enkelte land, enn nødvendigvis kun spørsmålet om opprettelse eller nedleggelse. Vurderingene bør ta utgangspunkt i gjeldende ambisjoner og internasjonale prioriteringer. Det vil være hensiktsmessig å gjøre dette grundig i forbindelse med utarbeidelsen og oppfølgingen av en eventuell ny strategi, slik som vi skisserer i kapittel 3, men det bør trolig også gjøres oftere. Det vil for eksempel være behov for endringer i ressursprioriteringer som følge av politiske og økonomiske endringer internasjonalt.

Vi er klar over at det er kostnader og omdømmekostnader ved å endre form for tilstedeværelse, spesielt nedleggelse. Fordi at større, systematiske omprioriteringer sannsynligvis vil være enklere å godta for både vertsland og ansatte, foreslår vi at denne type ressursprioriteringer knyttes opp til en samlet porteføljevurdering som gjennomføres med jevne mellomrom, og ikke gjøres som en rekke frittstående enkeltvurderinger som i dag. Siden en så stor andel av de samlede driftskostnadene er knyttet til uteapparatet, vil en slik aktiv porteføljestyling av tilstedeværelse og tilstedeværelsesform sikre en langsiktig og systematisk effektivisering av utenrikstjenesten, og vil med de riktige vurderingene resultere i både økt formåls effektivitet og kostnadseffektivitet.

Merk at en slik tilnærming som vi skisserer kan benyttes for vurdering av både utenriksstasjonene og øvrige underliggende virksomheter i sentralforvaltningen.

6 Personalförvaltning

Dette kapittelet omhandler hvordan utenrikstjenesten forvalter, videreutvikler og utnytter den viktigste ressursen i tjenesten, nemlig medarbeiderne. I tillegg ser kapittelet nærmere på tiltak for mer effektiv utnyttelse av kompetanse og personell knyttet til internasjonale spørsmål på tvers av departementsfellesskapet, både mellom UD og øvrige sektordepartementer og mellom sentralforvaltningen og utenriksstasjonene.

6.1 Personalförvaltning i utenrikstjenesten

Kompetansen til medarbeiderne i utenrikstjenesten, ofte omtalt som generalistkompetanse eller diplomatkompetanse, er en egen form for kompetanse som lett kan undervurderes fordi det er vanskelig å gi en tydelig definisjon på hva det i praksis innebærer. Slik vi ser det handler generalistkompetanse om å tilrettelegge for prosesser, bygge nettverk, effektivt kommunisere et budskap og forstå internasjonale prosesser. I tillegg inkluderer generalistkompetansen en grunnleggende kjennskap til norske posisjoner og saksfelt som er viktige for Norge. Diplomater med en generalistprofil kan derfor arbeide og delta i internasjonale sammenhenger innen et bredt spekter av fagområder. Denne kompetansen vil, i kombinasjon med mer spesialisert fagkompetanse, trolig bli stadig viktigere og mer ettertraktet i en globalisert verden med stor grad av internasjonalt samarbeid.

Likevel ser vi noen utfordringer med dagens personalförvaltning i utenrikstjenesten. Dette er redegjort for i kapittel 6.1.1 i delrapport 2 og kan oppsummeres i følgende punkter:

- Manglende kontinuitet i saksfeltene medarbeiderne i utenrikstjenesten arbeider med.
- Hyppige stillingsskifter, mellom 40-50 prosent av medarbeiderne i UD har sittet mindre enn to år i nåværende stilling. Dette gir både stort effektivitetstap, reduserer gjennomføringsevnen og bidrar til lav institusjonell hukommelse.
- Innretningen av rotasjonsmodellen ivaretar ikke hensynene til fagkompetanse, kontekstforståelse, land- og regionkompetanse, språkkompetanse og langsiktig innsats på en god nok måte.
- For mange generalister/diplomater i administrative støttefunksjoner som HR, kompetanseutvikling, organisasjonsutvikling, økonomiförvaltning og eiendomsförvaltning svekker utenrikstjenestens effektivitet og profesjonalitet på disse områdene. Dette er egne fagområder der det er behov for spesialkompetanse på området for å kunne løse oppgavene effektivt.
- En tradisjonell karrieremodell basert på at medarbeiderne har en livslang karriere i utenrikstjenesten. Det er langt frem til lederstillinger for yngre medarbeidere, snittalderen for ambassadører er i underkant av 60 år.
- Få incentiver for å hente erfaring fra utenfor utenrikstjenesten og ikke tilstrekkelig annerkjennelse av arbeidserfaring fra multilaterale organisasjoner, andre offentlige virksomheter eller privat næringsliv.

Dette utfordringsbildet ledet frem til at vi i delrapport 2 foreslo tiltak for å justere rotasjonsmodellen og innføre mer strategisk kompetansestyring for bedre bruk av medarbeidernes kompetanse. Følgende tiltak ble anbefalt:

- 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. 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

Disse foreslåtte tiltakene er fortsatt gjeldende, men vi vil i det følgende utdype anbefalingene på noen av områdene.

6.1.1 Forenkle rotasjonssystemet

Årlig skal mellom 350 og 400 stillinger i Utenriksdepartementet og ved utenriksstasjonene besettes. Alle ledige stillinger kunngjøres internt, enkelte også eksternt. En søker kan søke flere av de kunngjorte stillingene. Søkere til den enkelte stilling vurderes og prioriteres av linjeleder, men personalseksjonen gir også råd og spiller inn synspunkter på rangeringen fra linjeleder. Lederstillinger prioriteres av Personalseksjonen. Det gjennomføres typisk intervjuer med 1-3 søkere per stilling. Linjeledere er med på intervjuer og er ellers tett involvert i hele rekrutteringsprosessen. Dette medfører høy tidsbruk på ledernivå gjennom hele rekrutteringsprosessen.

Utenriktjenesten er en særegen statlig virksomhet ved at den både er en virksomhet og en tjeneste for hele sentralforvaltningen. På grunn av utenriktjenestens særegenhet er det fastsatt ulike unntaksbestemmelser for utenriktjenesten når det gjelder rekruttering og forflytning. Det gjelder blant annet unntaket i statsansattelovens § 4 (2) om at stillinger i utenriktjenesten kan kunngjøres internt eller i bestemte virksomheter. I Personalpolitisk dokument slås det fast at hovedregelen i utenriktjenesten er at ledige stillinger kunngjøres internt. Til tross for de tilpasningene og unntakene som er gjort i utenriktjenesteloven og hjemlet i statsansatteloven, er det etter vår oppfatning tydelig at bestemmelsene i statsansatteloven ikke er tilpasset de virksomhetsspesifikke behovene en organisasjon som utenriktjenesten har. Det medfører at de omfattende tilsettingsprosessene i utenriktjenesten blir svært ineffektive.

En sentral utfordring er at stillingsskifter i utenriktjenesten behandles som ordinære ansettelser. Medarbeiderne i utenriktjenesten ansettes formelt hver gang de tiltrer en stilling ved en utenriksstasjon og på nytt hver gang de returnerer til en stilling i departementet. Statsansattelovens bestemmelser regulerer disse rekrutteringsprosessene som om det er en ordinær ansettelse, med unntak av § 4 som åpner for at stillinger i utenriktjenesten kan kunngjøres internt. Ettersom stillingene i utenriktjenesten ikke er reelt ledige stillinger, men ledighet som følge av nødvendig rotasjon virker det lite hensiktsmessig (og neppe i tråd med tanken bak regelverket) at alle stillingsskifter skal behandles på tilnærmet samme måte som andre tilsettingsprosesser for ledige stillinger i staten.

Personalforvaltningen i utenriktjenesten reguleres også av utenriktjenesteloven. Her fastsettes det at faste ansatte i utenriktjenesten blir flyttepliktige ved å tiltre en stilling av minst ett års sammenhengende varighet ved en utenriksstasjon. Det betyr at UD i henhold til utenriktjenesteloven § 7 har en lovfestet rett til å beordre flyttepliktige medarbeidere til tjenestegjøring når og hvor departementet måtte ønske.⁵

Slik det er i dag er beordringsplikten sekundær, det er statsansatteloven som setter de primære rammene for tilsetningene i utenriktjenesten. I henhold til utenriktjenestens personalpolitiske dokument skal beordring og innplassering normalt ikke skje uten at stillingen først er kunngjort. En mulig måte å forenkle rotasjonssystemet på er å i større grad benytte prinsippene bak beordring og innplassering, uten forutgående utlysning. Arbeidsgiver (UD) fastsetter hvilke kvalifikasjonskrav som trengs for å fylle de enkelte stillingene og kan ved hjelp av fastsatte kriterier og oversikter over medarbeiderens kompetanse og erfaring innplassere medarbeiderne i de ledige stillingene.

Praktisk vil dette kunne foregå ved at Personalseksjonen i samråd med ansvarlig linjeleder utarbeider ønskede kvalifikasjonskrav for stillingene. På samme måte som i dag må kravene for å få stillingen fremgå tydelig ved presentasjon av de ledige stillingene på flytteplanen. Selv om dette ikke presenteres i en formell stillingsutlysning som i dag bør etterspurt kompetanse og personlige egenskaper være klart definert i kvalifikasjonskravene for å få stillingen. For medarbeiderne i UD kan prosessen legges opp relativt likt det som i dag gjelder for medarbeidere som ikke får noen av stillingene de har søkt på ved flytteplan hjem. Disse får anledning til å uttrykke preferanse for hvor de ønsker å innplasseres. Basert på informasjon om medarbeidernes kompetanser og uttrykte preferanser vil deretter Personalseksjonen kunne lage et forslag til innplassering. Dette gir et system der både Personalseksjonen får økt fleksibilitet til å legge «kabalene» på en måte som gir en best mulig totaldisponering av tjenestens medarbeidere, samtidig som den enkelte medarbeider får mulighet til å synliggjøre sine ønsker.

For lederstillinger bør fortsatt statsansattelovens bestemmelser om intern utlysning, kvalifikasjonsprinsippet og grundige vurderinger av søkere videreføres. Dette er viktig for legitimiteten til systemet og for å sikre at utnevnelser til lederstillinger skjer på en åpen og etterprøvbart måte. Også ved rekruttering eksternt, både aspiranter, admiranter og andre spesialiststillinger, gjelder prinsippene fra statsansatteloven om offentlig kunngjøring og konkurranse etter kvalifikasjonsprinsippet.

⁵ Det er også visse vilkår som må være oppfylt når det gjelder type stilling, jf. § 7 første ledd.

Fordelen med en slik forenkling av forflytningsprosessen er at hensyn som byrdefordeling, ønsket kompetanseutvikling og andre virksomhetsspesifikke forhold i utenriktjenesten kan tillegges større vekt i rekrutteringsprosessene. Fortsatt vil kvalifikasjonsprinsippet være grunnleggende ettersom arbeidsgiver vil ønske at den best kvalifiserte tilsettes i en stilling, men det vil bli enklere å reelt sett hensynta byrdefordeling og andre virksomhetsspesifikke forhold ved vurdering av søkere til en stilling. Dette var et moment som kom tydelig til uttrykk ved stasjonsbesøkene der flere medarbeidere ved utenriksstasjonene uttrykte tvil om hvorvidt byrdefordeling faktisk ble vektlagt i forflytningsprosessene. En annen fordel med en slik forenkling er at det vil muliggjøre en betydelig effektivisering av forflytningsprosessene og frigjøre mye tid for ledere og medarbeidere i fagavdelingene UD. Også for Personalseksjonen vil det kunne være tidsbesparende, selv om også et system med innplassering vil kreve et betydelig arbeid med kompetansekartlegging og organisering av flytteplanene.

Ulempene ved en slik forenkling er at det vil bli mindre fleksibilitet for de ansatte til å søke seg til akkurat hvilke stillinger de selv ønsker. På den annen side er det heller ikke i dag garantert at medarbeiderne får oppfylt sine ønsker ved søknad på kunnngjorte stillinger. Det er også grunn til å tro at mange vil oppleve det som positivt at hensyn som byrdefordeling og tidligere innsats vektlegges sterkere i rekrutteringsprosessene. Videre vil det bli enklere for Personalseksjonen å hensynta den enkeltes ønskede kompetanseutvikling.

En konkret utforming av et slikt forslag vil kunne være gjenstand for medbestemmelse etter Hovedavtalen i staten, men vi ser et tydelig behov for at forflytningsprosessene blir mindre tidkrevende og i større grad sikrer at den enkelte medarbeiders kompetanse anvendes til beste for organisasjonen. Forslaget bør i første rekke prøves ut ved flytteplan hjem og innplassering i UD. Flytteplan ut vil ha større konsekvenser for den enkelte medarbeider og dennes familie, og det bør der være høyere terskel for å fravike dagens system. Dersom UD opplever gode erfaringer med en forenklet forflytningsprosess for flytteplan hjem bør det likevel vurderes nærmere hvordan de samme prinsippene kan overføres til flytteplan ut.

Forslaget vil kreve videre juridiske utredninger. Etter vår vurdering er det viktig å holde fast ved grunntanken om at dagens tilsettingsprosesser er unødvendig omfattende og at det bør sees etter løsninger som gjør at utenriktjenestens virksomhetskritiske behov for en effektiv rotasjonsordning gjenspeiles i det lovverket som regulerer personalforvaltningen.

Mer langsiktig ressursstyring

En annet grep som bør vurderes for å forenkle rotasjonssystemet er gjøre forflytningsprosessene mer langsiktige, for eksempel ved å tenke to og to tjenesteperioder om gangen. Det vil gi en tettere kobling mellom nåværende stilling og neste stilling, og gi bedre forutsetninger for å tenke kontinuitet i oppgavene arbeider med. Det vil også gi medarbeiderne større forutsigbarhet. Når det gjelder selve rekrutteringsprosessen vil det potensielt kunne redusere tidsbruken til omtrent det halve for Personalseksjonen og ledere og medarbeidere i øvrige avdelinger som bruker betydelig tid på rekrutteringsprosessene. I første rekke virker det fornuftig å gjøre dette som et prøveprosjekt ved flytteplan ut. Når medarbeiderne søker på utestillinger med en varighet på tre eller fire år av gangen kan en del av vurderingen være hvordan kompetansen som er ervervet ved utenriksstasjonen kan brukes videre i departementet etter endt utplassering. Dette kan legges inn som en foreløpig innplassering på flytteplan hjem for det aktuelle år. Dette er et grep som bør vurderes grundigere og ev. konkretiserer av UD selv, men vi mener at en mer langsiktig tankegang rundt ressursallokering vil være fornuftig.

Kompetansestyring

Et system som skissert ovenfor vil fungere bedre dersom at arbeidsgiver får bedre oversikt over medarbeidernes kompetanser enn i dag, både når det gjelder regionkompetanse, fagkompetanse, språk, tidligere erfaringer og andre typer kompetanse. Det forutsetter en form for kompetansedatabase, noe det til nå har vært krevende å få på plass i utenriktjenesten. Det pågår nå et arbeid i DFØ med et felles HR-system for staten. Systemet vil i modulen for medarbeiderutvikling ha en funksjonalitet for kompetansevurdering som det er mulig å knytte til modulene for rekruttering og HR-kjerne. Systemene piloteres i utvalgte statlige virksomheter i 2022 og det er foreløpig uklart når modulen for kompetansevurdering vil være klart til å implementeres i UD. Basert på tidligere erfaringer der UD har opplevd at fellestjenester for statlige virksomheter ikke er tilpasset utenriktjenestens behov, virker det fornuftig å holde tett kontakt med DFØ om utviklingen av DFØ HR for å sikre at utenriktjenestens særskilte behov ivaretas på best mulig måte ved implementering og utrulling av systemet. Uavhengig av tidsplanen for dette arbeidet bør UD gå i gang med å vurdere hvordan en forenklet prosess for forflytning kan foregå.

Ettersom den norske utenriktjenesten er en relativt liten tjeneste i internasjonal målestokk, er det trolig ikke hensiktsmessig å innføre adskilte karrierespor for medarbeiderne. Som redegjort for i delrapport 2 mener vi likevel det ligger et stort potensial i å styrke sammenhengen i et karriereløp og sikre at medarbeiderne i større grad utnytter kompetansen fra tidligere stillinger over i nye stillinger. Denne vurderingen har blitt styrket gjennom datainnsamlingen i fase 2 av områdegjennomgangen. Utfordringen med manglende kontinuitet i saksfeltene medarbeiderne arbeider med vil også vokse med kompleksiteten et saksfelt har. Flere av de

andre departementene peker for eksempel på at dette er en stor utfordring når det gjelder oppfølging av EØS-avtalen, som er omfattende og teknisk komplisert. UD har ansvar for forvaltning av EØS-avtalen, men flere andre departementer gir tilbakemelding om at de ofte opplever at medarbeidere i UD som besitter relativt sjelden og høyst verdifull EØS-kompetanse roterer videre til andre områder. Dette kan få negative konsekvenser for Norge fordi avtalen har så stor betydning for norsk politikk og regelverksutvikling. Dette var også et poeng i den offentlige utredningen om Norges avtaler med EU fra 2012 der det pekes på at rotasjonssystemet i UD bidrar til en stadig utskiftning, mindre kontinuitet og svakere institusjonell erfaring i europaarbeidet [8]. Med et forventet økende tempo, omfang og kompleksitet i regelverksutvikling og øvrig EU/EØS-arbeid i tiden fremover, både som følge av oppfølging etter "Nav-skandalen" og som følge av utviklingen i EU, vil det bli stadig viktigere å beholde kompetanse på EU/EØS i UD.

I et system med større grad av innplassering vil det være hensiktsmessig at medarbeiderne formaliserer egen kompetanse og erfaringer mer systematisk enn i dag. Det kan for eksempel skje ved at medarbeiderne velger ett eller to faglige områder og en eller to regioner de særlig skal ha kompetanse på (i tillegg vil språkkompetanse spille inn). Et slikt valg bør kunne skje etter at de første åtte årene i tjenesten er fullført og medarbeiderne har tilstrekkelig grunnlag for å gjøre disse vurderingene. Gjennom karrieren vil medarbeideren da fortrinnsvis rotere mellom oppgaver hjemme og ute som er relevant for minst en av de valgte tematiske eller regionale kompetanseområdene. Dette skjer i stor grad også i dag i utenrikstjenesten ved at mange av medarbeiderne i hovedsak roterer innenfor de samme tematiske oppgavene eller regionale områdene. Ved å systematisere medarbeiderens kompetanse i faglige og regionale områder øker sannsynligheten for at dette blir styrende ved bytte av stilling, og for at medarbeidere som har spesialisert seg innen enkelte områder får uttelling for dette i rekrutteringsprosessene.

For medarbeidere som kommer inn gjennom aspirantkurset vil generalistkompetansen bygges gjennom den toårige aspirantopplæringen i departementet hjemme og påfølgende seks års utplassering ved to ulike utenriksstasjoner. Som i dag vil dermed de første åtte årene i utenrikstjenesten sikre en god og variert erfaringsbakgrunn, og sørge for at medarbeiderne har den nødvendige generalistprofilen til å kunne operere effektivt på mindre utenriksstasjoner.

6.1.2 Profesjonalisering av administrative støttefunksjoner

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 effektivt og med god kvalitet. Det gjelder funksjoner som økonomi, HR, kompetanseutvikling, organisasjonsutvikling, IKT og eiendomsforvaltning. De to støtteavdelingene, Serviceavdelingen og KR-avdelingen, har begge en rekke medarbeidere som er spesialister innen sine fagfelt og som arbeider innen det samme fagfeltet gjennom mange år. Særlig i Serviceavdelingen er det mange fageksperter på både leder- og medarbeidernivå.

Det er imidlertid også en betydelig andel medarbeidere i de to støtteavdelingene, og da særlig i KR-avdelingen, med politisk/diplomatisk generalistbakgrunn som roterer inn i avdelingene for en kortere periode. Slik vi ser det er det viktig at støttefunksjonene til utenrikstjenesten bemannes av medarbeidere med riktig fagkompetanse og motivasjon for å arbeide med utvikling av disse tjenestene. De administrative støttefunksjonene bør derfor i størst mulig grad bør bemannes av admiranter og personell med relevant kompetanse innen de enkelte støttefunksjonene. 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.

Som beskrevet i delrapport 2 mener vi at utenrikstjenesten er preget av en for svak gjennomføringskraft når det gjelder utvikling av egen organisasjon. Etter vår oppfatning ligger en viktig del av årsaken til dette i at sentrale støtte- og utviklingsenheter i UD er bemannet med medarbeidere og ledere som ikke har tilstrekkelig kompetanse på feltet de arbeider innen. I tillegg sitter medarbeidere og ledere i stillingene i for kort tid til å gjennomføre krevende endringer. Spesielt viktig er dette når det gjelder lederstillinger. Vi mener derfor at det er avgjørende at UD i større grad anerkjenner behovet for spesialistkompetanse i støtteavdelingene og tilpasser rotasjonssystemet etter dette.

UD fremhever selv at det er et bevisst valg at mange av medarbeiderne i støttefunksjonene skal ha uteerfaring, særlig på ledernivå i de administrative avdelingene. Argumentet er at det gir en bedre forståelse for utenrikstjenesten som virksomhet og situasjonen for utsendte medarbeidere på utenriksstasjonene. Det er et valid argument, men det forutsetter ikke at det må være diplomater med politisk/diplomatisk som bringer med seg denne erfaringen. Også admiranter får i dag erfaring fra utetjeneste gjennom administrative stillinger ved utenriksstasjonene. Forståelse for utenrikstjenestens særegenheter bør i tillegg kunne gis til nyansatte medarbeidere i de administrative funksjonene gjennom opplæring og deltagelse på relevante deler av aspirantkurset eller annen etatsopplæring. I de tilfeller der støttefunksjonene arbeider med utviklingsoppgaver eller innføring av nye systemer, kan risikoen for manglende kjennskap til uteapparatet og utenrikstjenestens særegenheter kompenseres gjennom prosjektorganisering/referansegrupper med deltagelse fra fagavdelinger og utenriksstasjoner. Det bør også nevnes at de aller fleste

andre organisasjoner praktiserer en organisering der støttefunksjonene håndteres av medarbeidere med spesialisert kompetanse innen den aktuelle funksjonen, uten at medarbeidere som utfører kjerneoppgavene til organisasjonen er direkte involvert i dette.

Etter vår vurdering vil tiltaket om å bemanne støttefunksjonene med spesialiserte medarbeidere og ledere ha følgende positive virkninger:

- Mer profesjonelle støttefunksjoner
- Større gjennomføringskraft og bedre forutsetninger for utvikling av utenrikstjenesten
- Større kontinuitet og økt institusjonell hukommelse i støttefunksjonene
- Reduserte ineffektiviteter ved rotasjon
- Redusert spesialistlekkasje
- Økte karrieremuligheter for medarbeidere med administrativ fagbakgrunn

Det finnes juridiske problemstillinger relatert til forslaget som må avklares nærmere. Forslaget om å bruke innplassering mer aktivt ved flytteplan hjem vil være et effektivt grep for å redusere antall diplomater/generalister som plasseres i støttefunksjonene etter endt utetjeneste. Når det gjelder stillinger i flytteplan ut lyses stillingene i dag bredt ut i hele UD, jf. statsansatteloven § 4 (2). Medarbeidere i de administrative støttefunksjonene vil derfor, på lik linje med øvrige ansatte i UD, ha anledning til å søke på alle stillinger i flytteplan ut. Det gir risiko for spesialistlekkasje ved at medarbeidere som er tilsatt i administrative stillinger kan søke seg ut til «ordinære politiske stillinger» ved utenriksstasjonene og slik forsvinne fra den stillingen de i utgangspunktet ble ansatt for å fylle. Dette problemet vil imidlertid trolig være begrenset i praksis ettersom få av de ansatte i de administrative funksjonene vil utkonkurrere medarbeidere med diplomatisk/politisk profil fra fagavdelingene jf. kvalifikasjonsprinsippet. På mindre populære utstasjoner kan det være en utfordring at det er få søkere, men denne utfordringen vil reduseres ved å åpne for et bredere søkergrunnlaget i hele departementsfellesskapet til enkelte stillinger i uteapparatet, jf. kapittel 6.2.1.

6.1.3 Personalpolitikk i utenrikstjenesten

I delrapport 2 foreslo vi å etablere bedre støtte rundt utsendte medarbeidere for eksempel gjennom en familiekoordinator i UD med et tydelig ansvar for å bistå utsendte og deres familier. Dette er et tiltak vi mener kan bidra til å understøtte det personalpolitiske målet om en god familiepolitikk som lar medarbeidere kombinere familieliv med en karriere i utenrikstjenesten. Gjennom stasjonsbesøkene og samtaler med medarbeidere i utenrikstjenesten i den siste fasen av prosjektet har vi også fått innspill på andre tiltak som kan bidra til bedre støtte rundt den utsendte. Dette handler i stor grad om utfordringer som ligger utenfor UD's ansvarsområde, men som er knyttet til hvordan andre statlige virksomheter legger til rette for offentlige tjenester for de utsendte og deres familier.

De største utfordringene for medfølgende er knyttet til økonomiske forhold, jobbsikkerhet og tilrettelegging for den spesielle situasjonen det er å være medfølgende. Det gjelder blant annet på følgende områder:

- **Pliktig/frivillig medlem i folketrygden:** Dagens regelverk gjør at medfølgende faller ut av folketrygden om vedkommende tjener mer enn forsørgergrensen (1,5G, men med noe mulighet for individuell vurdering i de tilfeller det er høye levekostnader i det aktuelle landet). Det har ingen betydning om medfølgende jobber for norsk arbeidsgiver og betaler skatt og arbeidsgiveravgift til Norge.⁶
 - Mulig endring: medfølgende får de samme rettighetene som utsendt når de jobber for norsk arbeidsgiver i utlandet og beholder sitt pliktige medlemskap i folketrygden.
- **Dagpenger fra NAV:** For å kvalifisere for dagpenger må den arbeidssøkende ha tjent 1,5G de siste 12 månedene eller 2,25G de siste 36 mnd. Dette innebærer at mange medfølgende ikke har rett til dagpenger når de kommer hjem til Norge etter utstasjonering.⁷
 - Mulig endring: Kravet om å tjene 2,25G de siste 36 månedene endres til at medfølgende må ha tjent minimum 2,25G de siste 36 månedene før utstasjoneringen.
- **Ulønnet permisjon fra arbeidsgiver:** I henhold til Statens personalhåndbok § 10.8.8.1 kan arbeidstakere i statsstillinger som følger sin ektefelle til nytt tjenestested i utlandet, når sistnevnte er statsansatt undergitt beordringsplikt, gis permisjon inntil 12 år. Dette gjelder imidlertid ikke for statsforetak, helseforetak/sykehus, særlovsselskaper eller fylkeskommunal og kommunal sektor. Medfølgende som arbeider i virksomheter under disse kategoriene vil ikke ha krav på permisjon og risikerer å stå uten jobb ved retur til Norge etter utstasjonering.

⁶ Innenfor EU/EØS er reglene noe annerledes.

⁷ Medfølgende som har jobbet innenfor EU/EØS vil i noen tilfeller trolig ha rett til dagpenger basert på inntekten i arbeidsforholdet.

- Mulig endring: Retten til ulønnet permisjon utvides til offentlige foretak, offentlige særlovsseksaper, fylkeskommuner og kommuner.
- **Rett til retur på nærskolene:** Barn til utsendte har i dag ikke rett til retur på nærskolene etter familiens hjemkomst fra utstasjonering. Det er også satt krav om at søknad om skoleplass kun kan sendes et visst antall uke før flytting, dette gjør at familier risikerer lang ventetid fordi søknaden ikke blir behandlet før de flytter hjem til nærområdet.
 - Mulig endring: Barn til utsendte har krav om retur til nærskolene.

Slik vi vurderer det er dette forhold som vil ha en begrenset kostnadmessig side for staten, men som vil gi stor trygghet for den utsendtes familie. Det kan igjen også bidra til å øke incentivene til utetjeneste. Det understrekes at det ikke er foretatt en helhetlig vurdering av fordeler og ulemper eller presedensvirkningene ved endringene som skisseres i punktene ovenfor. UD er allerede i dialog med Arbeids- og sosialdepartementet om en del av disse spørsmålene. Dersom utenriktjenesten vurderer dette som viktige forhold for å styrke personalpolitikken i utenriktjenesten, bør UD og relevante statlige myndigheter i felleskap fortsette dialogen rundt dette, og utrede mulige løsninger og konsekvenser av disse nærmere med sikte på å finne gode løsninger for de utsendte og deres familier.

Mangfold i kompetanse

Samtaler med medarbeidere i utenriktjenesten gir et tydelig inntrykk av at karriere utenfor utenriktjenesten er lite anerkjent og lite karrierefremmende i utenriktjenesten. Det gjelder både arbeidserfaring fra tiden før utenriktjenesten (f.eks. arbeidserfaring før opptak på aspirantkurset) og underveis i karrieren. Samtaler med medarbeiderne viser at det oppleves som lite karrierefremmende å høste erfaringer fra arbeid i internasjonale organisasjoner, andre offentlige organisasjoner eller privat næringsliv. Det som ligger under er en opplevelse av at man er «out of sight, out of mind» og ikke får noen uttelling for å hente erfaringer andre steder. Det trekkes også frem at UD ikke er gode nok til å utnytte kompetansen medarbeidere som har permisjon eller annet arbeid utenfor utenriktjenesten tar med seg tilbake til utenriktjenesten.

Det er fastsatt i personalpolitisk dokument at «relevant etter- og videreutdanning og kompetansegivende permisjoner – for eksempel hospitering og/eller relevant arbeid i andre offentlige eller private virksomheter eller internasjonale organisasjoner – bør stimuleres og gi uttelling ved stillings- og lønnsvurdering på lik linje med relevant erfaring innenfor utenriktjenesten». Dette handler imidlertid om mer enn å legge inn et punkt i personalpolitisk dokument. Når datainnsamlingen så tydelig gir inntrykk av at kompetanse fra andre organisasjoner enn utenriktjenesten gir lite uttelling, er det nødvendig å ta større grep for å sikre at erfaring fra andre arbeidsgivere enn UD faktisk gir uttelling. Arbeidsgiver kan stimulere til dette ved å sørge for at erfaring ervervet utenfor utenriktjenesten tillegges større verdi, både ved rekruttering til ordinære stillinger og lederstillinger.

Vi tror dette primært handler om en kulturell barriere ved at det eksisterer en oppfatning om at arbeidet i utenriktjenesten er så særegent at erfaring fra andre arbeidsgivere er mindre relevant. Større grad av utveksling med andre arbeidsgivere gjennom karrieren vil øke kompetansemangfoldet i utenriktjenesten. Det vil også kunne virke positivt for endringsvilje og gjennomføringskraft i organisasjonen. Vi tror også dette vil bli et stadig viktigere poeng i årene fremover. For det første ser vi at prinsippet om livslange karrierer i utenriktjenesten er under press i flere andre land. For det andre viser samtaler med aspiranter og yngre medarbeidere i tjenesten at de ikke nødvendigvis ser for seg en livslang karriere i UD, slik det frem til nå gjerne har vært tradisjon for. Riktignok gir utenriktjenesten mulighet for svært stor variasjon i arbeidsoppgaver og geografisk utplassering, men det er likevel ikke sikkert at systemet med livslange karriere vil være bærekraftig på sikt.

På bakgrunn av dette mener vi UD bør vurdere nærmere hvordan dagens karrieremodell i større grad kan tilpasses til et moderne arbeidsliv der arbeidstakere bytter jobb oftere, henter erfaringer fra ulike virksomheter, er utålmodige etter større ansvar og ønsker større muligheter til å ta spesialiserte karriereveier. 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.

6.1.4 Anbefalinger

På bakgrunn av beskrivelser i dette delkapittelet vil vi anbefale at UD vurderer følgende tiltak:

- XII. **Utrede hvordan forflytningsprosessene i forbindelse med flytteplan hjem kan forenkles ved i større grad å benytte innplassering som prinsipp, basert på oversikter over medarbeiderens kompetanser og uttrykte preferanser. Følgende tiltak bør vurderes:**
 - Gjennomføre en juridisk utredning med sikte på å finne muligheter for å forenkle forflytningsprosessene langs de linjene som er beskrevet under punkt 6.1.1.

- Formalisere medarbeiderens kompetanse mer systematisk enn i dag ved at medarbeiderne i utenriktjenesten velger ett eller to faglige områder og en eller to regioner de særlig skal ha kompetanse på. Den opparbeidede fag- og regionkompetansen bør brukes til å styrke sammenhengen mellom innplassering ute og hjemme, og slik sikre større kontinuitet i saksfeltene medarbeiderne arbeider med.
- Holde tett kontakt med DFØ om utviklingen av DFØ HR for å sikre at utenriktjenestens særskilte behov ivaretas ved implementering og utrulling av systemet.
- Vurdere større langsiktighet i forflytningsprosessene, for eksempel ved å tenke to og to tjenesteperioder om gangen. Det vil gi større forutsigbarhet for den enkelte, bedre kobling mellom påfølgende stillinger og vesentlig redusert tidsbruk til rekruttering.

XIII. Profesjonalisere administrative støttetjenester ved å bemanne disse med medarbeidere og ledere med kompetanse innen det respektive fagfeltet. Følgende tiltak bør vurderes:

- Redusere antall diplomater/generalister i de administrative støttefunksjonene til et minimum
- Sikre at særegenheter og kjennskap til forhold ved utenriksstasjonene ivaretas i utviklingen av støttetjenestene gjennom økt bruk av prosjektorganisering, referansegrupper og pilotering av nye systemer/løsninger på utenriksstasjonene.

XIV. Videreutvikle personalpolitikken i utenriktjenesten gjennom å vurdere følgende tiltak:

- UD og relevante statlige myndigheter bør i fellesskap utrede mulige løsninger på utfordringer innen medlemskap i folketrygden, retten til ulønnet permisjon, beregningsgrunnlag for dagpenger for medfølgende og ev. andre forhold som oppleves problematisk for utsendte og deres familier.
- I større grad hensynta erfaringer fra andre relevante arbeidsgivere, enten det er arbeidserfaring fra multilaterale organisasjoner, andre offentlige virksomheter eller privat næringsliv. Det handler om å belønne medarbeidere som erverver erfaring utenfor utenriktjenesten og utnytte disse erfaringene mer systematisk inn i påfølgende stillinger.

6.2 Bedre utnyttelse av kompetansen i hele sentralforvaltningen

Økende internasjonalisering har ført til at sentralforvaltningen har vesentlig større berøringsflater mot utlandet og mot utenriktjenesten enn tidligere. Omfanget av internasjonalt arbeid i sektordepartementene har vokst, og utenriks- og innenrikspolitikken flyter i større og større grad sammen. Dette har både ført til økte krav til fagkunnskap og spesialkompetanse om de enkelte fagfeltene for medarbeidere i UD, og økte krav til forståelse av internasjonale forhold og -prosesser for medarbeidere i sektordepartementene. Økt utnyttelse av kompetanse på tvers av organisasjonsgrensene vil derfor kunne gi gjensidig nytteverdi i departementsfellesskapet.

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, og det må derfor søkes etter nye måter å utnytte de samlede ressursene i sentralforvaltningen enda bedre på.

Økt utveksling på tvers av organisasjonsgrensene, og tiltak som muliggjør bedre bruk av den samlede kompetansen i departementsfellesskapet, går også godt sammen med andre utviklingsinitiativer som for tiden pågår i departementsfellesskapet. Den nye strategien for utvikling av departementsfellesskapet *Gode hver for oss. Best sammen.* legger stor vekt på samarbeid på tvers av organisasjonsgrensene, etablering av effektive samordningsmekanismer og kompetanseutvikling av medarbeiderne i departementene. Et av de definerte utviklingsområdene i strategien er å videreutvikle arbeidsmåter som fremmer samordning og samarbeid for å styrke departementsfellesskapets arbeid med sektorovergripende samfunnsutfordringer.

Strategien har satt som mål at departementene og departementsfellesskapet i 2025 skal kjennetegnes av at:

- Departementene samarbeider godt om kunnskapsgrunnlag og reformer når det er nødvendig for å lykkes.
- Departementene er et fellesskap med sterk 'vi'-følelse, som har gode og effektive fellestjenester og er innrettet for å samarbeide og bruke ressurser effektivt.
- Departementene er en attraktiv og effektiv arbeidsplass som tiltrekker, utvikler og beholder riktig fagkompetanse, og som legger til rette for mobilitet mellom sektorene.

Dette henger også sammen med planer om innflytting i nytt regjeringskvartal og tilhørende ambisjoner om mindre skillelinjer mellom departementene. I tillegg kommer Utenriksdepartementets ambisjoner om å være hele sentralforvaltningens utenriktjeneste, et poeng som kom tydelig frem i tilbakemeldingene til delrapport 2.

For å bevege seg i retning av målbildet i strategien for utvikling av departementsfellesskapet, og øvrige ønskede ambisjoner om mindre fastlåste skillelinjer mellom departementene, mener vi det er nødvendig å gjøre noen grep som løser litt opp i de faste strukturene og legger til rette for økt mobilitet på tvers. Noen av forslagene vil kreve videre juridiske utredninger for å avklare hvordan kan gjennomføres, men andre grep vil la seg gjøre med en aktiv arbeidsgiverpolitikk i departementsfellesskapet og utenriktjenesten. For å lykkes vil det uansett være en forutsetning at arbeidsgiverfunksjonen i staten tar et tydelig ansvar for å finne praktiske løsninger og ikke blir for opptatt av hvilke begrensninger som potensielt kan finnes ved de enkelte forslagene.

6.2.1 Bredder ut søkergrunlaget til enkelte stillinger i uteapparatet

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. Utenriktjenesten skal være hele sentralforvaltningens utenriktjeneste og bør da også bemannes med den mest relevante kompetansen som finnes, uavhengig av organisasjonsgrensene. For at utenriktjenesten skal kunne leve opp til ambisjonen om å være hele sentralforvaltningens apparat er det etter vår oppfatning derfor en forutsetning at det lages et mer fleksibelt system for ressursallokering på tvers.

Vi ser at det internasjonalt er en rekke utenriktjenester som har et langt bredere rekrutteringsgrunnlag til utenriksstasjonene enn det Norge har. I Sverige lyses alle stillinger ved utenriksstasjonene ut i hele departementsfellesskapet. UD-ansatte blir i realiteten prioritert i søkerlistene ettersom finansieringsordningene gjør det lite fordelaktig for UD å velge medarbeidere fra andre departementer. Det skyldes at UD må betale lønnskostnader til medarbeidere fra andre departementer som trer inn i ordinære stillinger på stasjonene, samtidig som de har faste lønnskostnader til fast ansatte. På steder med færre søkere eller der det er et klart behov for kompetanse fra andre departementer vil søkere fra andre departementer ha en bedre sjanse. Som beskrevet i kartleggingsrapporten har Irland et felles arbeidsmarked i hele statsadministrasjonen der alle kan søke på stillinger i uteapparatet, mens det i Canada de siste årene har tatt grep for å øke rekrutteringen utenfra til utenriksstasjonene og legge til rette for rotasjon med ulike for å utvikle internasjonal spesialistkompetanse.

Også i Norge har en vesentlig andel av medarbeiderne i uteapparatet en annen fast statlig arbeidsgiver enn UD. Av de om lag 600 utsendte medarbeiderne som arbeider ved norske utenriksstasjoner har rundt 170 medarbeidere sitt primære ansettelsesforhold i andre virksomheter enn UD. En stor del av disse er spesialutsendinger, men det gjelder også en betydelig andel av de utsendte på utlendingsfeltet som kan være utlånt fra politiet, UDI eller UNE og mange av de utsendte på bistandsfeltet som til vanlig er ansatt i Norad.

På disse områdene fungerer det godt å hente kompetente medarbeidere fra relevante fagmyndigheter for å fylle stillinger ved utenriksstasjonene. Vi mener utenriktjenesten bør vurdere om det også på flere områder kan åpnes opp for at medarbeidere i andre sektordepartementer kan fylle ordinære stillinger ved utenriksstasjonene. Dette kan gjøres på flere måter:

- Samtlige stillinger ved utenriksstasjonene kan lyses ut bredt i departementsfellesskapet og utvalgte andre virksomheter (Norad, Stortinget m.m.). For å sikre nødvendig generalistkompetanse kan det settes som et «må-krav» at søker må ha tidligere erfaring fra utenriktjenesten, enten som tidligere ansatt eller som spesialutsending.
- Utenriktjenesten kan sammen med relevante sektordepartementer definere hvilke stillinger de mener det er av stor viktighet at medarbeidere ansatt i Utenriksdepartementet med bred generalistkompetanse innehar. Øvrige stillinger kan lyses ut bredere.
- Stillinger knyttet til spesielle fagfelt kan lyses ut i UD og i relevante fagdepartementer. Stillinger på stasjoner som er viktige av hensyn til næringsfremme eller klima- og naturarbeid bør for eksempel kunne lyses ut i både UD og henholdsvis NFD og KLD (eller i hele departementsfellesskapet uavhengig av fagfelt dersom det er enklere). I en prøveperiode er det mulig å gjøre forsøk med bredere utlysninger på enkelte fagfelt eller i enkelte departementer.

Utlysningen av flere «ordinære» stillinger ved utenriksstasjonene bør trolig avgrenses til departementsfellesskapet og ikke andre statlige virksomheter. Underliggende virksomheter har i større grad faglige forvaltningsoppgaver og utsendte medarbeidere fra underliggende virksomheter vil typisk ha mer faglige eller operative oppgaver som ivaretas best gjennom spesialutsendingsordningen, jf. beskrivelser i kapittel 6.3 om spesialutsendinger.

Bredere utlysninger til større deler av departementsfelleskapet vil bety økt søkertilfang til stillingene og derfor kunne kreve større kapasitet i Personalseksjonen. Det er naturlig å tenke at dette vil medføre noe økt arbeid, både i den første «screeningprosessen» og i vurderinger av søkere utenfor utenriktjenesten. Samtidig viser samtaler med personalenheten i svensk UD, som lyser ut alle stillinger i hele departementsfelleskapet, at dette i liten grad har ført til økt arbeidsmengde for UD. Svensk UD fremhever at det stort sett er relativt raskt å plukke ut de søkerne fra øvrige departementer som reelt sett er aktuelle, og at en økt søkermasse reduserer behovet for at samme stilling lyses ut flere ganger på grunn av få eller ingen kvalifiserte søkere.

Det fremheves gjerne at det store flertallet av norske utenriksstasjoner har få utsendte og at medarbeiderne som sendes ut derfor må ha bred kompetanse for å kunne arbeide på en rekke ulike områder og håndtere alt fra konsulære saker til planlegging av politiske besøk. Av dagens 101 utenriksstasjoner er det 33 stasjoner som har tre eller færre utsendte medarbeidere. I dag har alle stasjoner en stor bredde i oppgaver og oppgaveporteføljen er lite differensiert på tvers av stasjoner. Dermed kreves det også en bred generalistkompetanse hos medarbeiderne som sendes ut til de mindre stasjonene. Vi mener det fremover vil bli viktigere å spisse stasjonene mot et mindre antall oppgaver og saksfelt, både av hensyn til formåls- og kostnadseffektivitet. Alle stasjoner trenger ikke det brede «standardoppsettet» for en utenriksstasjon slik det er tradisjon for i dag. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 5.4. Dersom den enkelte stasjonens oppgaveportefølje blir spisset mer mot et mindre antall primærformål vil det også bli mindre behov for at alle ansatte ved stasjonen har den brede generalistprofilen.

Et motargument mot å åpne for bredere rekruttering fra andre departementer er at det kan skape en situasjon hvor konkurransen om attraktive stillinger i uteapparatet øker, samtidig som faste ansatte i UD risikerer å måtte bemanne de mindre attraktive stasjonene som følge av flytteplikt og prinsippene for byrdefordeling. Det er ikke ønskelig å lage et slikt system som kan svekke attraktiviteten til UD som arbeidsgiver. Her må det imidlertid understrekes at det er kvalifikasjonsprispippet som gjelder ved vurderinger av søknader til utenriksstasjonene og at det derfor kun vil være aktuelt å i de tilfeller medarbeidere fra andre departementer enn UD er bedre kvalifisert for stillingen. Vi er heller ikke umiddelbart sikre på at det er hold i påstanden fra UD om at ansatte i andre departementer kun vil søke seg til de mest attraktive stasjonene, mens det blir opp til UD å bemanne mindre attraktive stasjoner med eget personell. Som for alle andre endringsforslag er det imidlertid vanskelig å ha sikker kunnskap om alle positive og negative virkninger før man har forsøkt. For å få informasjon om hvordan dette faktisk vil virke i praksis bør det derfor gjennomføres prøveprosjekter i mindre skala for å hente erfaringer og se hvordan et system med bredere rekruttering fra departementsfelleskapet fungerer. Som beskrevet ovenfor kan dette gjøres på enkelte temaer/fagfelt eller på utvalgte stasjoner.

Det å bredde ut søkergrunnlaget til enkelte stillinger i uteapparatet bør også gå sammen med en styrking av kurstilbudet til medarbeidere som skal ut gjennom utreiseforberedende kurs. Som beskrevet i kapittel 6.2 mener vi at deler av kursporteføljen for aspirantene bør være åpen for søkere fra andre departementer som har særlig store internasjonalt rettede arbeidsoppgaver, samt medarbeidere fra andre departementer som skal ut på utenriksstasjon. Dette vil styrke samhandlingen mot resten av sentralforvaltningen og gi muligheter for å bygge nettverk på tvers av departementene. Det vil også redusere risikoen for at medarbeidere fra andre departementer ikke har kompetanse nok til å bidra i den generelle driften av stasjonen og håndtere oppdukkende saker innen andre områder enn det som er deres primæransvar. Svensk utenriktjeneste fremhever i intervju at det i praksis er uproblematisk å ansette medarbeidere fra andre departementer i ordinære stillinger ved utenriksstasjonene fordi de gjennomfører utreiseforberedende kurs i forkant av utreise. Her inngår det opplæring i konsulær bistand, sikkerhetsspørsmål og andre temaer som skal gjøre de utsendte i stand til å håndtere bredden i det utenriksstasjonen arbeider med.

En juridisk problemstilling for å få til bredere utlysning i hele departementsfelleskapet er bestemmelsene i statsansattelovens § 9 tredje ledd om at midlertidig ansatte som har vært sammenhengende ansatt i en virksomhet i mer enn tre år anses som fast ansatte. Formålet med bestemmelsen er hovedsakelig å styrke midlertidig ansattes stilling. I denne sammenhengen vil det imidlertid svært sjelden være snakk om midlertidige ansatte fra de andre departementene, men medarbeidere som er fast ansatt i et annet departement og har en stilling å gå tilbake til etter endt periode ute på utenriksstasjon.

Den samme utfordringen fantes i utgangspunktet for spesialutsendinger fra andre fagmyndigheter, men her har utenriktjenesten fått et unntak i utenriktjenestelovens § 3 om at treårsregelen ikke gjelder for spesialutsendinger. Utenriksdepartementet har til vurdering om det bør innføres et tilsvarende unntak fra retten til fast ansettelse for ansatte i Norad. Etter vår vurdering vil det være hensiktsmessig å arbeide for å utvide dette unntaket slik at det i tillegg til spesialutsendinger og Norad-ansatte, også kan gjelde ansatte i departementene som tar en stilling ved en utenriksstasjon. Dette vil kreve en grundigere juridisk utredning, men så vidt vi kan se vil et slikt utvidet unntak ikke bryte med bestemmelsens formål om å styrke midlertidig ansattes stilling. En problemstilling kan være knyttet til en midlertidig ansatt i et sektordepartement som søker stilling ved en utenriksstasjon, men dette bør det kunne finnes unntak for.

Videre har UD tidligere fremhevet at kravet om sikkerhetsklarering gjør en løsning med økt rekruttering fra resten av departementsfellesskapet vanskelig. Sikkerhetsklarering er en nødvendighet for å kunne bli rekruttert til UD og UD har erfaring med at det kan ta svært lang tid å få innvilget sikkerhetsklarering for spesialutsendinger og nyrekrutteringer til tjenesten. Dersom dette oppleves som et betydelig problem bør det fra UD side tas opp med Justis- og beredskapsdepartementet på et tilstrekkelig høyt nivå, slik at JD kan følge opp Sivil Klareringsmyndighet særskilt på behandlingstid for søkere fra utenrikstjenesten gjennom styringsdialogen.

Oppsummert mener vi at det å lyse ut flere «ordinære» stillinger ved utenriksstasjonene bredt i hele departementsfellesskapet vil ha en rekke positive effekter:

- Større tilgang på kvalifisert personell for utenrikstjenesten
- Bedre forståelse for internasjonale forhold i sektordepartementene ved at flere medarbeidere vil få erfaring fra tjeneste på en utenriksstasjon
- Redusere utenrikstjenestens utfordringer med tilstrekkelig rekruttering til uteapparatet
- Øke attraktiviteten til departementene som arbeidsgiver ved at det gir dyktige medarbeidere bredere karrieremuligheter

6.2.2 Felles enheter mellom departementene

I delrapport 2 ble det foreslått som et tiltak å vurdere en forsøksordning/pilotprosjekt med felles seksjoner på saksfelt som berører både UD og ett eller flere sektordepartementer. Slike seksjoner/enheter kan bestå av medarbeidere fra to eller flere departementer som arbeider sammen om å nå felles målsetninger innen det aktuelle saksområdet.

I styringsdokumentet fremkommer det at departementene selv vil utrede videre hvordan roller og ansvar departementene imellom kan tydeliggjøres for å legge til rette for formåls- og kostnadseffektivt fremme av norske interesser i utlandet. Vi har derfor ikke mandat til å anbefale at det etableres felles enheter på konkrete fagområder, men vil peke på at dette bør være et aktuelt tiltak på saksfelt som berører både UD og ett eller flere sektordepartementer. Som redegjort for i delrapport 2 kan kulturfremme, næringsfremme, bilaterale og multilaterale handelsavtaler og eksportkontroll være aktuelle fagområder.

På workshopen med medlemmer fra prosjektstyret og prosjektgruppen om interdepartemental styring og bruk av kompetanse ble forslaget om felles enheter trukket frem av flere som et spennende forslag. Felles enheter vil trolig være mest aktuelt på områder der ett og samme fagfelt behandles i flere departementer, men fra ulike perspektiver. I stedet for at hvert departement arbeider selvstendig med et fagfelt og det må etableres tidkrevende koordineringsmekanismer på tvers av departementene, vil en felles enhet flytte samordningen til et lavere nivå i saksbehandlingen. Dette vil legge til rette for en bedre faglig sparring ved at saksområdene blir belyst fra ulike perspektiver på et tidligere tidspunkt, noe som gir større muligheter for å komme frem til gode løsninger. I tillegg vil det kunne styrke koblingen mellom innenriks- og utenrikspolitikk på de respektive saksfeltene. For utenriksstasjonene vil det bli enklere å vite hvor de skal henvende seg med et faglig spørsmål ettersom fagmiljøene i Norge sitter samlet og ikke i to eller flere ulike departementer.

Et alternativ til felles enheter vil være å samle kompetansemiljøene i ett departement. Ulempen med dette vil imidlertid være at perspektivene fra det ene departementet raskt vil forsvinne og at det vil bli vanskeligere å få til god faglig dialog mellom UD og de respektive sektordepartementene. Vi mener det også ved felles enheter vil være mulig å realisere stordriftsfordeler gjennom et redusert ressursbehov som følge av samling av komplementære kompetansemiljøer.

Slike felles enheter kan enten være eid av flere departementer i fellesskap eller formelt eies av ett departement. Dette utfordrer den tradisjonelle forståelsen av sektorprinsippet der beslutninger om en sak primært skal avgjøres av det departementet og den statsråd som har ansvaret for politikkkutformingene på det området saken gjelder. Grunnlovens § 12 andre ledd fastsetter imidlertid at det er regjeringen selv som fordeler «forretningene» mellom sine medlemmer. Sektorprinsippet vil dermed ikke stå i veien for en omfordeling av ansvarsområder eller for å legge avledet ansvar for et saksområde til to statsråder i fellesskap eller et utvalg av statsråder [9].

Videre er det visse arbeidsrettslige spørsmål som må utredes nærmere dersom det blir aktuelt å gå i retning av dette. Alle ansatte må ha én definert arbeidsgiver og det må ikke være tvil om hvor personalansvaret ligger. I en felles seksjon vil de ansatte beholde sin opprinnelige arbeidsgiver, men inngå som en del av en enhet med medarbeidere ansatt i andre departementer. Det vil trolig være nødvendig å utnevne en leder av enheten med faglig instruksjonsmyndighet over medarbeidere i enheten, mens det administrative personalansvaret må ligge til den opprinnelige arbeidsgiveren. Noe av den samme problemstillingen finnes i dagens spesialutsendingsordning. Spesialutsendinger er administrativt underlagt stasjonssjefen, men er i faglig henseende underlagt fagmyndigheten på sitt spesialområde og mottar faginstruksjoner derfra. Her har man altså funnet en praktisk løsning som gjør det

mulig med delt faglig og administrativt ansvar. Forutsetningene vil være noe annerledes i felles seksjoner ved at medarbeiderne fra ett departement ikke vil bli midlertidig ansatt i et annet departement, men det bør også her være mulig å finne egnede løsninger for dette gjennom en mer aktiv arbeidsgiverpolitikk som understøtter vedtatte strategier for utvikling av departementsfellesskapet og ambisjoner for samhandling i nytt Regjeringskvartal.

På dette området vil vi anbefale at det velges ut ett eller to saksområder der det gjennomføres et pilotprosjekt med felles enheter for å hente erfaringer. Dersom det i første omgang gjøres som en midlertidig ordning vil det ikke være nødvendig med en omfattende juridisk utredning før oppstart. Pilotprosjektet bør kobles til forberedelsene til innflytting i nytt Regjeringskvartal.

6.2.3 Utvidelse av mobilitetsordninger i staten

Det er etablert en mobilitetsordning i staten som åpner for intern mobilitet i egen virksomhet eller mellom statlige virksomheter. Ordningen skal legge til rette for bedre utnyttelse av kompetansen på tvers i staten, sikre en mer effektiv utførelse av arbeidsoppgaver i statlige virksomheter og gi de ansatte mulighet til faglig utvikling [10]. Gjennom ordningen er det til enhver tid et mindre antall medarbeidere fra andre statlige virksomheter som hospiterer for en kortere periode i UD og et lite antall UD-ansatte som hospiterer i andre statlige virksomheter. Det pågår for tiden et prosjekt i regi av Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) for å se nærmere på rammene for intern mobilitet og hospiteringsordninger i statlige virksomheter. KMD og Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS) har også et pågående prosjekt for å se på hospitering innad i departementsfellesskapet. Som et innspill til dette arbeidet vil vi i det følgende trekke frem noen momenter som er kommet frem gjennom områdegjennomgangen.

Dagens hospiteringsordninger i staten legger opp til at hospitering gjøres i en periode på mellom 3 måneder og 1 år. Der mottakende arbeidsgiver betaler lønn, vil grensen normalt være maksimum 6 måneder [10]. For å leve opp til ambisjonene i den overordnede strategien for departementsfellesskapet 2021–2025 om økt mobilitet mellom sektorene, flere karriereveier for de ansatte og styrket flerfaglighet er det etter vår oppfatning nødvendig å legge til rette for nye mekanismer for lengre hospitering eller andre mer langvarige mobilitetsordninger mellom departementene.

Et aktuelt grep vil være å etablere en mobilitetsordning slik at medarbeidere i UD i større grad kan arbeide i avdelinger i fagdepartementer som er relevante for deres planlagte faglige utvikling. Dette må også sees i sammenheng med beskrivelsene ovenfor om å legge opp til en mer systematisk kompetansestyring der medarbeiderne i UD bygger videre på kompetanse innen region, fag og språk. For UD vil et grep i denne retningen bidra til å styrke erfaringsgrunnlaget til utenriksstjenesten ved at UD-ansatte får erfaring fra andre deler av sentralforvaltningen. For sektordepartementene 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. I hvert konkrete tilfelle må muligheten for hospitering vurderes opp mot ressurs- og kompetansebehovet til andre departementer.

På samme måte som det er mulig å hospitere mellom departementene, bør det for ansatte i andre departementer enn UD være mulig å hospitere for en kortere periode ved en utenriksstasjon. Det samme gjelder i utgangspunktet også for andre statlige virksomheter, men av hensyn til forutsigbarhet for UD og utenriksstasjonene bør dette trolig koordineres på departementsnivå. Hospiteringen bør være knyttet til et spesifikt behov ved utenriksstasjonen og være av mer kortvarig karakter. Medarbeiderne som sendes fra fagmyndighetene bør være en ressurs på det aktuelle fagfeltet og/eller kjenne situasjonen i den enkelte region godt slik at vedkommende raskt kan være fullt effektiv ved ankomst til utenriksstasjonen. Som beskrevet nedenfor er det ut fra hensynet til kostnadseffektivitet viktig at dette ikke gjøres i tillegg til spesialutsendinger eller annen fast representasjon ute, men som en del av en omlegging mot færre spesialutsendinger eller mer fleksible representasjonsmåter ved utenriksstasjonene.

Hospiteringen kan også være knyttet til kompetanseheving for stasjonens medarbeidere på et område som er viktig for utenriksstasjonen. Her er det mulig å hente inspirasjon fra mandatet til integreringsrådgiverne fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) som i dag er utplassert ved fire utenriksstasjoner. En sentral del av oppdraget til integreringsrådgiverne er å drive kompetanseheving av tjenesteapparatet i Norge, basert på erfaring fra arbeid med saker som omhandler negativ sosial kontroll, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og æresrelatert vold i utlandet. Integreringsrådgiverne skal ha minst tre ukers opphold i Norge hvert år for å drive kompetanseheving i norsk forvaltning. For enkelte stillinger i statlige virksomheter i Norge vil trolig en motsatt kompetansehevingsordning mot en eller flere utenriksstasjoner kunne gi verdi for begge parter. Det gjelder for eksempel på kulturfeltet der et relativt stort antall lokalt ansatte arbeider med kulturpolitikk. For gjensidig erfaringsutvikling og opplæring om prioriteringer i norsk kulturpolitikk er det mulig å tenke seg at medarbeidere fra Kulturdepartementet kunne hospiteret på en kortere periode på de mest relevante utenriksstasjonene.

Dersom en slik hospiteringsordning skal lykkes er det avgjørende at dette koordineres godt med UD og den enkelte utenriksstasjon. Utenriksstasjonen må ha tilgjengelig kontorplass og et ønske om å ta imot hospitanter som kan bidra på saksfelt som er viktige ved stasjonen. Kortvarige hospiteringer kan også være en måte å oppbemanne en utenriksstasjon med ekstra ressurser i særlig krevende situasjoner der det er behov for ekstra personell med en spesiell kompetanse eller fagbakgrunn.

En hospiteringsordning til utenriksstasjonene vil i enkelte tilfeller trolig kunne redusere behovet for en fast spesialutsending fra en fagmyndighet, jf. beskrivelser i neste kapittel.

6.2.4 Anbefalinger

På bakgrunn av beskrivelser i dette delkapittelet vil vi anbefale at UD, i samarbeid med relevante sektordepartementer, vurderer følgende tiltak:

- XV. Utlyse flere «ordinære» stillinger ved utenriksstasjonene bredt i hele departementsfellesskapet. Det innebærer å åpne opp for at medarbeidere i andre sektordepartementer kan fylle ordinære stillinger ved utenriksstasjonene der dette er relevant. Følgende tiltak bør vurderes:**
- Gjennomføre en juridisk utredning med sikte på å vurdere hvilket handlingsrom som finnes for å utvide rekrutteringsgrunnlaget til utenriksstasjonene, samt vurdere hvilke unntaksbestemmelser/lovendringer i statsansatteloven, utenrikstjenesteloven og andre relevante lover som ev. må til for å få til dette.
 - Utreiseforbereidende kurs for utsendte fra andre virksomheter enn UD og eventuelt kortvarig hospitering i relevant fagavdeling i UD før utreise.
- XVI. Vurdere hvordan felles enheter/seksjoner med medarbeidere fra to eller flere departementer på saksfelt som berører både UD og sektordepartementet kan organiseres. Følgende tiltak bør vurderes:**
- Gjennomføre et prøveprosjekt på et eller to saksområder med felles enheter for å hente erfaringer. Dersom det i første omgang gjøres som en midlertidig ordning vil det ikke være nødvendig med en omfattende juridisk utredning før oppstart. Pilotprosjektet bør kobles til forberedelsene til innflytting i nytt Regjeringskvartal.
 - Gjennomføre en juridisk utredning for å vurdere hvordan slike felles enheter kan etableres innenfor dagens lovverk. Utredningen bør ev. peke på hvilke endringer eller unntak fra lovverket som er nødvendig for å kunne gå videre med et slikt forslag.
- XVII. Utvide mobilitetsordningene mellom departementene slik at det legges til rette for mer langvarig hospitering eller rotasjon mellom departementene. Følgende tiltak bør vurderes:**
- Formalisere mobilitetsordninger innen enkelte fagområder slik at UD-ansatte med kompetanse og erfaring innen fagområder der fagansvaret ligger i andre departementer kan hospitere eller rotere hjem til relevant fagdepartement.
 - Åpne for at medarbeidere fra andre statlige virksomheter kan hospitere for en kortere periode ved en utenriksstasjon. Hospiteringen bør være knyttet til et spesifikt behov ved utenriksstasjonen og være av mer kortvarig karakter eller i forbindelse med kompetanseheving på spesifikke fagfelt.

6.3 Spesialutsendinger

Spesialutsendinger er utsendinger fra andre fagdepartementer eller underliggende virksomheter som er utsendt for å ivareta særlige formål ved en utenriksstasjon. Per januar 2021 var det 118 spesialutsendinger ved norske utenriksstasjoner.⁸ Antallet spesialutsendinger har doblet seg de siste femten årene. Som beskrevet i delrapport 2 er det etter vår oppfatning ikke bærekraftig at en videre internasjonalisering av fagdepartementenes ansvarsområder skal dekkes gjennom stadig flere spesialutsendinger. Det bør heller søkes nye måter å dekke fagmyndighetenes behov for internasjonal tilstedeværelse på, enten ved mer fleksible måter å dekke fagmyndighetens behov for tilstedeværelse på eller ved at UD-ansatte får et større ansvar for å ivareta andre fagmyndigheters interesser på internasjonalt.

Dagens spesialutsendingsordning innebærer at spesialutsendingene sendes ut for tre eller fire år av gangen. Dette gjelder på tvers av alle fagområder og for alle fagmyndigheter. Spørsmålet er imidlertid om det ved alle utstasjoneringene eksisterer et slikt varig behov for tilstedeværelse. Det er også store forskjeller på spesialutsendingenes oppgaver. Enkelte av spesialutsendingene ivaretar

⁸ Dette inkluderer forsvarsattachéer som ikke er midlertidig ansatt i UD under utstasjonering på utenriksstasjon, men finansieres direkte fra Forsvarsdepartementet/Forsvaret. Se side 92 i delrapport 1 (kartleggingsrapporten) for en fullstendig oversikt over spesialutsendingene.

svært operative oppgaver, gjerne knyttet til enkeltsaker. Eksempler på dette er spesialutsendinger for utlendingsaker utsendt fra POD (PU) eller UDI som blant annet arbeider med å verifisere opplysninger knyttet til id-avklaring og asylsaksbehandling, samt bidrar inn i returarbeidet i norsk utlendingsforvaltning. Et annet eksempel er spesialutsendinger for integrering utsendt fra IMDi for å gi konsulær bistand til enkeltpersoner i saker som omhandler negativ sosial kontroll, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og æresrelatert vold.

Andre spesialutsendinger arbeider med politiske og diplomatiske oppgaver, ofte opp mot multilaterale organisasjoner eller andre lands myndigheter. Dette gjelder både ved en del av delegasjonene og der spesialutsendinger fungerer som råder ved utenriksstasjonene. For eksempel har KLD miljøråder ved tre norske ambassader (i tillegg til to ved EU-delegasjonen), mens KD har åtte spesialutsendinger for forskning og høyere utdanning⁹ ved utenriksstasjonene.

Spesialutsendingsordningen er det eneste verktøyet andre fagmyndigheter har for representasjon ute og det er derfor en risiko for at alle behov for tilstedeværelse dekkes på samme måte, uavhengig av fagområde eller type oppgave. Spesialutsendinger som driver operativ virksomhet konsentrert om enkeltsaker må ha spesialisert fagkompetanse som trolig kun finnes i de respektive fagmyndighetene. Spesialutsendinger som arbeider med mer politisk orienterte oppgaver opp mot multilaterale organisasjoner og andre lands myndigheter må imidlertid også besitte kompetanse om diplomati og inneha «generalistkompetanse», i tillegg til fagkompetanse, for å være effektive i jobben. For denne typen stillinger bør det derfor etter vår oppfatning være aktuelt å i større grad benytte UD-diplomater til å fylle behovet for tilstedeværelse som spesialutsendingene fyller i dag. Ideelt sett bør da vurderingene av hvor og hvor mange slike «politiske spesialutsendingsstillinger» inngå som en del av en felles ressursallokeringsmekanisme (jf. kapittel 3), slik at ressursbehovet kan vurderes som en del av helheten og ikke bare av det enkelte sektordepartement.

Videre har vi gjennom prosjektet fått kjennskap til flere eksempler på spesialutsendinger som er utsendt for å dekke det som fremstår som et akutt behov innen et politikkområde i et land. 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 migrasjons-situasjonen 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.

Vi vil derfor anbefale at det etableres mer fleksible utsendingsordninger for å dekke fagmyndighetenes behov for tilstedeværelse ved utenriksstasjonene. Dette må sees i lys av anbefalingen ovenfor om å åpne for at medarbeidere fra andre statlige virksomheter kan hospitere for en kortere periode ved en utenriksstasjon. Slik hospitering bør kunne redusere behovet for en del av dagens spesialutsendinger. Dette gjelder særlig på områder der behovet i utgangspunktet er av mer kortsiktig karakter, for eksempel der Norge for en periode leder en forsamling i en multilateral organisasjon eller på annen måte har et ekstra behov for tilstedeværelse.

Dersom dette skal lykkes er det behov for å se de ulike fagmyndighetenes behov for tilstedeværelse mer i sammenheng. Den enkelte fagmyndighet vil trolig ikke ønske å ta ned antall spesialutsendinger fra egen virksomhet, selv om dette ut fra hensynet til den samlede ressursprioriteringen i utenrikstjenesten kan være en riktig prioritering. Det bør derfor være en mer samordnet mekanisme for å prioritere hvor spesialutsendingene skal være og hvordan et behov for tilstedeværelse mest effektivt kan dekkes. I tillegg må ikke en fagmyndighet ensidig kunne trekke ut spesialutsendinger fra en stasjon uten at dette er avklart med ledelsen av stasjonen og det er lagt en plan for hvordan fagfeltene spesialutsendingen hadde ansvaret for skal følges opp videre når spesialutsendingen er borte.

I Danmark er det etablert et sekretariat i Udenrigsministeriet som koordinerer helheten og omfanget av utsendte spesialutsendinger. Dette skal både sørge for at fordelingen av spesialutsendinger utnyttes til det beste for hele statsapparatet og at ikke enkelte fagmyndigheter isolert gjør prioriteringer som står i motstrid til de overordnede prioriteringene i dansk utenrikspolitikk. Også i Norge mener vi at de samlede prioriteringene i norsk utenrikspolitikk bør spille inn på hvor og hvordan fagmyndighetene er til stede i uteapparatet. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 3 om tverrgående styring.

På bakgrunn av beskrivelser i dette delkapittelet vil vi anbefale at følgende tiltak vurderes:

⁹ Disse har noe varierende titler. Det vises til side 149 i delrapport 1 (kartleggingsrapporten) for en mer detaljert beskrivelse av stillingstittel, arbeidsoppgaver og hvor disse er utplassert.

XVIII. Innføre mer fleksible utsendingsordninger for å ivareta fagmyndighetenes behov for tilstedeværelse. Følgende tiltak bør vurderes:

- Økt bruk av ambulerende utsendinger fra andre fagmyndigheter, større grad av hub-organisering for spesialutsendinger (en spesialutsending dekker stasjoner i flere land) og kortere engasjementer der behovet er mindre stabilt. Dette bør legge grunnlaget for å redusere antall ordinære spesialutsendinger og redusere fremtidig vekst i antallet spesialutsendinger.
- Mer helhetlig prioritering og styring av hvor og hvordan spesialutsendinger skal utnyttes til det beste for hele statsapparatet.
- Mer systematiske utreiseforberedelser for spesialutsendinger fra andre virksomheter enn UD. Det inkludere både muligheten for overlapp med forgjenger på utenriksstasjon, oppsett av teknisk utstyr (pc, telefon osv.) før utreise og andre grep som kan gjøre at spesialutsendingene raskere blir fullt effektive etter utreise.

7 Innovative arbeidsmåter

I styringsdokumentet for fase 2 av områdegjennomgangen kommer det frem et ønske om at vi utdyper hvordan utenriktjenesten og øvrig sentralforvaltning kan ta i bruk mer innovative arbeidsmåter for å øke effektiviteten i oppgaveløsingen og i samhandlingen.

Det mest nærliggende er å tenke på at innovative arbeidsmåter handler om å ta i bruk ny teknologi. Når det gjelder samhandlingen mellom utenriktjenesten og øvrig sentralforvaltning anser vi at det største potensialet ligger i å tenke nytt om ansvars- og rolleforhold, både organisatorisk, men også i måten det arbeides og samarbeides på. Et eksempel på dette er gjennom bruk av felles enheter som beskrevet i forrige kapittel. Økt bruk av teknologi er likevel et sentralt tema. På sikt ligger det store gevinster i å ta i bruk ny teknologi, men vi anser det som mer nærliggende og realistisk å kunne realisere større gevinster på kort sikt gjennom å ta i bruk eksisterende teknologi.

I dette kapittelet beskriver vi ulike måter å tenke på innovasjon på og beskriver ulike innovative arbeidsmåter.

7.1 Innledning - ulike typer innovasjon

Mange forbinder først og fremst innovasjon med innovasjon gjennom bruk ny teknologi, men det er i denne sammenheng viktig å påpeke at det finnes flere typer innovasjon. I rapporten har vi valgt å beskrive innovative arbeidsmåter gjennom fire områder, som alle kan bidra til økt formåls- og kostnadseffektivitet:

1. Innovasjon gjennom systematisk redesign av **prosesser**
2. Innovasjon gjennom endret bruk av **teknologi** – brukerretnede prosesser (brukerreisen), samhandlingsprosesser (informasjonsdeling bestillinger og rapporter), styringsprosesser (VP/budsjett),
3. Innovasjon gjennom mer **fleksible organisasjonsformer**
4. Innovasjon gjennom **kontinuerlig forbedring** - tydelig ledelseskultur med fokus på drift, herunder å identifisere styringsparametere (KPI-er) som fokuserer på effektivitet (se kapittel om styring)

Gjennom områdegjennomgangen har vi sett at det jobbes med forbedringsarbeid i enkelte deler av utenriktjenesten. Hvor systematisk og utbredt dette arbeidet er, er vi imidlertid usikre på. Basert på intervjuer, stasjonsbesøk og egne erfaringer gjennom å ha jobbet tett med utenriktjenesten gjennom områdegjennomgangen, er vår overordnede vurdering av utenriktjenesten og tilhørende samhandling med andre departementer at det er et stort potensial for modernisering og effektivisering av generell arbeidsmetodikk. Forbedringsarbeidet i utenriktjenesten bærer preg av å være ad hoc, begrenset til visse deler av organisasjonen og sjeldent opp mot andre deler av sentralforvaltningen. Selv om det til en viss grad finnes fellesløsninger i dag, er vårt inntrykk at disse fungerer dårlig. Flere i Utenriksdepartementet har trukket frem samhandlingen i forbindelse med sikkerhetsrådet som et positivt eksempel, men intervjuer tyder på at dette fungerer mindre godt for eksterne. Det planlagte felles IKT-systemet blir derfor kritisk viktig for å realisere de store potensialene knyttet til samhandling mellom utenriktjenesten og øvrig sentralforvaltning.

Å endre måten å jobbe på krever systematisk utviklingsarbeid, og en tydelig strategisk retning og forankring av nye arbeidsformer. Målet med nye måter å jobbe på bør være å gjøre kontinuerlig forbedringsarbeid til en integrert del av den daglige driften. Samtidig bør innføring av ny arbeidsmetodikk kobles tett på utviklingen av nye organisasjonsformer og innføringen av nye styringsstrukturer i sentralforvaltningen. Som navet i samhandling relatert til internasjonalt arbeid, er systematisk forbedringsarbeid i utenriktjenesten sentralt. Det vil kreve en kompetanseheving og ikke minst en kulturdreining i utenriktjenesten. Nye arbeidsformer, kombinert med bedre teknologiutnyttelse i arbeidet, vil kunne gi store kvantitative og kvalitative gevinster i form av frigjøring av kapasitet, bedre flyt i arbeidsprosesser, mer effektiv samhandling, og økt kvalitet i tjenestene til brukerne.

De fire områdene er beskrevet hver for seg, men vil i ofte henge tett sammen. Til slutt beskriver vi kort hvordan man gjennom å arbeide smidig med endringsarbeidet kan øke gjennomføringsevnen for denne type forbedringsaktiviteter.

7.2 Innovasjon gjennom systematisk redesign av prosesser

Systematisk forbedringsarbeid må forankres i en tydelig beskrivelse av hva som er verdiskapningen i de ulike delene av organisasjonen, jf. definisjonen av formåls effektivitet. Effektiviseringsarbeid starter ofte med å 1) slutte å gjøre aktiviteter som ikke er viktig for verdiskapningen i organisasjonen, og 2) jobbe mer effektivt med de aktivitetene som er nødvendige for å få til denne verdiskapningen. For en visumprosess er verdiskapningen lett å forstå - innen en viss tidsperiode gjennomføre en vurdering av om

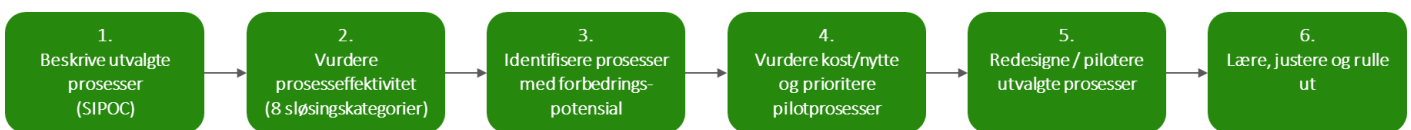
en søker kan få innvilget visum eller ikke. For andre prosesser verdiskapningen den være mer utydelig. For eksempel kan en landrapport med mangelfulle vurderinger ikke svare ut forventningene mottageren har til rapporten.

Gjennom samtaler, intervjuer og besøk ved stasjonene er vår oppfatning at det generelt i organisasjonen er lite fokus på begrepet verdiskapning, og sammenhengen mellom ressursbruk og verdiskapning. Dette er omtalt i delrapport 1 og 2, og omtales nærmere i denne rapporten i kapittel 3 og 4 om styring. En konsekvens av dette synes å være et tilsvarende lite oppmerksomhet om prosess som styringsdimensjon, med tilsvarende manglende innsikt om hvilke prosesser som finnes i organisasjonen, og hvor effektive og gode de ulike prosessene er. Dette varierer selvsagt fra enhet til enhet og prosess til prosess, men i stort er vår oppfatning at det er et for lite oppmerksomhet på prosess som styringsdimensjon. Det virker derfor å være et stort rom for forbedring av prosesser og å bli mer resultatorienterte i utenriktjenesten. Verdiskapningen i utenriktjenesten skjer i grenseflaten mellom den som mottar og den som produserer.

Prosesseffektivisering vil kreve en kartlegging av alle prosesser – både faglige og administrative - med tilhørende utviklingsarbeid i prosessdesign. Arbeidet bør kombineres med utvikling av og bedre bruk av digitale løsninger, som beskrevet i utenriktjenestens digitaliseringsstrategi, men effektiviseringsarbeidet er ikke alltid avhengig av å ta i bruk ny teknologi. Her anbefaler vi at utenriktjenesten starter å jobbe systematisk med utgangspunkt i Lean-metodikk, og velger en stegvis innføring der man tar utgangspunkt i enkelte prosesser først. I dette arbeidet tror vi det er viktig å se på verdikjeder og prosesser på tvers av sektorer. Skal man få til mer effektiv samhandling av internasjonalt arbeid bør man ta utgangspunkt i prosessene som spenner over flere departementer, og ikke avgrense til kun å se på de interne prosessene innad i utenriktjenesten.

Med utgangspunkt i den inndelingen som er gjort i delrapport 2 (punkt 2.3.1) av utenriktjenestens brukere og oppdragsgivere i tre segmenter – borgere og næringsliv, sentralforvaltningen, og politisk ledelse – kan en hensiktsmessig inngang til effektivisering av prosesser og tjenester være å ta utgangspunkt i verdien som skal skapes for disse tre segmentene. Det er mange aktører i og utenfor utenriktjenesten som levere tjenester og verdi til disse gruppene, og effektivisering på tvers bør derfor være det riktige startpunktet. I offentlig sektor er det stadig økende krav til utvikling av sammenhengende tjenester til brukere, samarbeidspartnere, borgere og næringsliv. Regjeringens digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025 retter stor oppmerksomhet mot behovet for mer og bedre samarbeid på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer [11]. Prinsippene og metodikken for utviklingen av sammenhengende tjenester som springer ut av digitaliseringsstrategien kan være til nytte i moderniseringen av utenriktjenesten. Selv om digitalisering ikke i første omgang er den viktigste driveren for endring i utenriktjenesten, krever fremtidens offentlige sektor at det jobbes systematisk med å gjøre virksomhetene i stand til å fornye seg. Dette kan innebære alt fra at ansvar og roller flyttes, regelverket skrives om, eller prosesser designes på nytt. Som det står i digitaliseringsstrategien «handler dette like mye om endringsledelse, -kompetanse- og organisasjonsutvikling, forvaltningspolitikk og forvaltningsutvikling som teknologi».

Vi foreslår en tilnærming som tar utgangspunkt i Lean forbedringsmetodikk og anvender enkle Lean verktøy for systematikk og effektivitet i gjennomføring.



Figur 19: Forslag til tilnærming for effektivisering av prosesser

Her råder vi til å starte med et lite antall prosesser som er egnede og gode kandidater for gjennomgang og redesign. Gjerne i deler av organisasjonen som er motivert for å sette i gang med et slikt arbeid. Antall prosesser man ser på samtidig bør holdes til et fornuftig minimum, og man bør velge ut prosesser som oppfattes som plundrete med et potensial for forbedring. Prosessene bør beskrives og vurderes ved bruk av verktøy fra Lean metodikk. Særlig to verktøy tror vi vil være effektive: 1) Prosessbeskrivelser ved bruk av SIPOC og 2) forbedringsvurderinger ved bruk av Leans åtte sløysingskategorier.

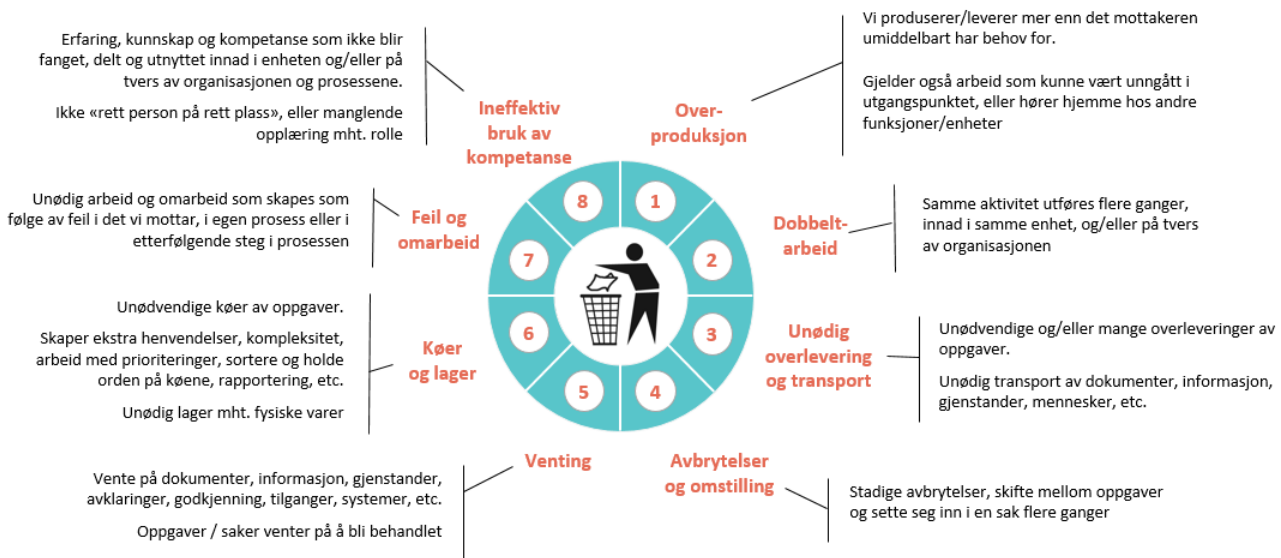
1. Beskrive utvalgte prosesser med bruk av SIPOC:

- S – Supplier – leverandør av informasjon/input som skal brukes i neste steg av prosessen (kan for eksempel være VFS som del av visumprosessen, eller brukeren selv ved utfylling av søknad om visum, eller en politisk ambassadesekretær som skriver førsteutkast til talepunkter)
- I – Input – nødvendig informasjon for å kunne gjennomføre neste steg / aktivitetene i prosessen for å produsere utkommet (for eksempel utfylt visumsøknad, Regnskap pr 2 tertial som input til å gjøre en oppdatert prognose)
- P – Process – en kjede av aktiviteter som er nødvendig for å produsere det som skal leveres til brukeren/kunden/mottageren

- O – Output – utkommet, det som produseres i prosessen (for eksempel en landrapport, et budsjett, en reiseregning – representerer/beskriver ofte verdiskapningen)
- C – Customer – brukeren/kunden/mottageren av utkommet (for eksempel en seksjon i NFD, en nordmann i utlandet, KR-avdelingen)

Ved å beskrive prosessene på en slik måte blir det tydelig hvem som er mottager, hva som er output og hvordan prosessen ser ut for å produsere. Det er vanlig å se at prosesser henger sammen, slik at noens output er en annens input i den videre prosessen.

2. Vurdere prosesseffektivitet. Lean-metodikkens åtte kategorier av sløsing er en effektiv tilnærming og et godt utgangspunkt for å identifisere hvor man opplever plunder og heft i de utvalgte prosessene, og et godt utgangspunkt for å vurdere hva som er rotårsakene til ineffektiviteten, og dermed hva som må gjøres for å forbedre prosessen.



Figur 20: Lean-metodikkens åtte kategorier av sløsing

3. Identifisere prosesser med forbedringspotensial / 4. Vurdere kost/nytte og prioritere. Etter å ha vurdert prosesseffektivitet vil man ha en formening om hvor stort forbedringspotensialet vil være for de ulike prosessene, samt hvor store og hvilke endringer som bør gjennomføres. Man vil gjennom rotårsaksanalysene ha god innsikt i hva som må til av endringer og hvor utfordrende de vil være å gjennomføre. På denne måten vil man gjennom en prioriteringsmatrise kunne velge ut prosesser der det er stort potensial og ikke for utfordrende å gjennomføre (kost/nytte).

5. Pilotere, justere og 6. Rulle ut nye prosesser. Som tidligere beskrevet er UD sin manglende gjennomføringsevne den største utfordringen med å lykkes i denne type utviklingsarbeid. Det blir derfor viktig å jobbe smidig, det vil si å starte i det små med noen utvalgte prosesser i enkelte avdelinger/seksjoner, utvikle, prøve og feile, lære, justere for deretter å skalere til andre deler av organisasjonen. For å bygge engasjement i organisasjonen til slikt arbeid, er det viktig å sørge for noen raske vellykkede grep.

En mulig kandidat for prosess redesign

En prosess som kunne egnet seg for redesign er knyttet til håndtering av konsulære saker - publikumsforespørsler. Etter etableringen av UD operative senter (UDops) rutes nå alle innkommende henvendelser til UDops etter åpningstid og i helgene. Dette er vurdert til å være en god løsning for publikum og for utenriktjenesten. Fortsatt håndteres alle lokale henvendelser i åpningstid lokalt ved den enkelte stasjon. Vi tror at utenriktjenesten på sikt vil kunne øke formåls- og kostnadseffektiviteten ved å rute alle generelle henvendelser, også de som kommer i åpningstiden, til UDops. Stasjonsbesøkene og samtaler med utsendte medarbeidere med ansvar på konsulærfeltet har gitt inntrykk av at det er stor interesse for en slik løsning der UD i Oslo kan ta et større ansvar for den konsulære bistanden som ikke absolutt må gjennomføres lokalt. På sikt bør det være et mål om å redusere antall henvendelser, og nettopp dette kan være en del av et langsiktig forbedringsarbeid. Man kunne tenke seg at det utvikles en strategi langs disse elementene:

- Redusere behovet for henvendelser gjennom mer målrettet bruk av digitale løsninger – dvs. vi svarer på brukerens behov uten kontakt
- Dersom bruker likevel ønsker kontakt, styre henvendelsene fra de minst effektive kanalene til de mest effektive – for eksempel bort fra epost og telefon, og over til online-skjemaer og chatbot.
- Dersom bruker likevel ønsker å snakke med en person, styre alle samtaler til førstelinje UDops der det tas sikte på å løse en stor andel (for eksempel 60 prosent) av henvendelsene i løpet av første samtale.
- Eventuelt rute bruker videre til 2. linje support som kan være representant på stasjon eller annen fagperson

For å kunne vurdere hva som fornuftige løsninger bør utviklingen av en slik prosess være basert på smidige (agile) utviklingsprinsipper. Det vil si starte i det små, kanskje med en eller to stasjoner, teste ut ulike enkle løsninger, erfare hva som fungerer og ikke, videreutvikle løsningene og gjøre dem mer robuste. For deretter å skalere opp og inkludere nye stasjoner etter hvert som løsningene og organisasjonen ved UDops er robuste.

7.3 Innovasjon gjennom endret bruk av teknologi

Innovasjon kobles ofte til bruk av ny teknologi. For utenriktjenesten og øvrig sentralforvaltning mener vi endret bruk av teknologi og bruk av ny teknologi vil kunne medføre store gevinster og tidsbesparelser. Som i eksempelet over vil man være avhengige av teknologiske løsninger for å komme helt i mål med for eksempel nettbaserte henvendelser.

Som beskrevet i delrapport 1 og 2 opplever vi at det på flere områder er et akutt behov for bedre verktøy for å støtte oppunder prosessene og samhandlingen. I påvente av overflytting til ny IKT-plattform synes det å være lite fremdrift i utvikling og implementering av teknologistøtte for prosesser. Vi er av den oppfatning at det er store besparelser som vil kunne realiseres og at man i påvente av ny IKT-plattform og arkivløsning bør søke å implementere midlertidige løsninger der det er mulig. Det vil gi umiddelbare gevinster, øke motivasjonen i organisasjonen og forbedre bestillerkompetansen når man skal over på nye tredjepartsløsninger.

Noen områder skiller seg ut som spesielt viktige og gode kandidater for innovasjon.

7.3.1 Verktøy for samhandling, informasjons- og dokumentdeling

Gjennom pandemien har utenriktjenesten, som så mange andre, innført Teams som digital møteplass og erstatning for en stor andel av møtevirksomheten. Dette er kommet for å bli, og det blir nå viktig at utenriktjenesten og departementsfellesskapet videreutvikler sine policyer for den «nye normalen». Dette gjelder også samhandling utover møter. I fase 1 beskrev vi at det synes å være et stort potensial i hvordan samhandling foregår internt i utenriktjenesten og mellom departementene og andre aktører i sentralforvaltningen og utenriktjenesten. Hovedplattformen for all kommunikasjon, formell og uformell, er epost. I forbindelse med kartleggingsfasen gjorde vi også en omfattende undersøkelse der det kommer frem at de fleste synes at epost i mange tilfelle er en tidkrevende og ineffektiv måte å kommunisere på, og at de mottar altfor mange eposter hver dag, noe som oppleves som en stor tidstyv.

Det bør være et mål å:

- Redusere antall henvendelser som oppstår for å finne ut hva som finnes av rapporter på et område.
- Redusere antall bestillinger pr epost ved å styre bestillingene inn i en arbeidsflyt
- Redusere antall rapporter som ikke er direkte knyttet til et legitimt behov. Endre fra «push» til mer behovsstyrt «pull»
- Redusere tid som brukes til å lete etter informasjon. Unngå å bruke tid på å søke i gamle eposter og egne arkiver for å finne «siste rapport». Mer effektiv bruk av metadata, abonnementsløsninger og arkivstrukturer gjør det enklere å finne innhold.
- Enkelt å kunne finne hva som er Norges posisjoner på ulike temaer

Selv om vår kjennskap til prosessene er begrenset, mener vi likevel at det er et stort potensial for å frigjøre tid i de fleste deler av utenriktjenesten og i samhandlingen med departementene ved å etablere nye måter å samhandle på som erstatter epost. Spesielt bør prosessene knyttet til bestillinger, rapporter og generelle henvendelser kunne forbedres gjennom bruk av andre verktøy. Ideelt bør det etableres informasjonsforvaltningssystemer som har innebygde prosesser for samhandling rundt bestillinger og rapporter. Dette bør være strategien på sikt når utenriktjenesten er over på en ny IKT-plattform og har innført ny arkivløsning.

Når det gjelder dokumentdeling internt i utenriktjenesten finnes det allerede en etablert databaseløsning. Vi har ikke gjort en spesifikk vurdering av løsningen, og hører en del ulike vurderinger av den – fra at den fungerer godt til at det er vanskelig/umulig å finne det man leter etter. Løsningen er ikke tilgjengelig utenfor UD/utenriktjenesten. Derfor anvendes epost som primærsystem for informasjonsutveksling (bestillinger og rapporter) internt i utenriktjenesten og på tvers i sentralforvaltningen. også til distribusjon av rapporter som vedlegg.

I påvente av fremtidige systemer bør det prioriteres å innføre verktøy som kan forbedre samhandling og dokumentdeling, slik at deling via epost kan avvikles. Deler av den fremtidige funksjonaliteten kan implementeres i allerede kjente verktøy, som for eksempel Teams. Slike løsninger muliggjør enklere løsninger for uformell samhandling (chat) og deling av dokumenter. Her er det gode muligheter for å styre deltagere og tilganger i ulike teams, for på den måten styre samhandlingen. Det kan for eksempel være naturlig å etablere egne Teams rom for samhandling mellom stasjon og desk.

På sikt, når ny IKT-plattform og nye digitale arkivløsninger er på plass, vil det være nødvendig å ytterligere strømlinjeforme prosessene rundt samhandling, dokument- og informasjonsdeling. Det bør legges vekt på å etablere gode metadata på tidligere og kommende rapporter, slik at man ved å etablere gode søkefunksjoner lett finner frem. Dette kan kombineres med for eksempel abonnementsløsninger og god arbeidsflyt for bestillinger.

RPA for volumoppgaver

Vi forstår at det allerede jobbes med automatisering av rutinebaserte volumoppgaver ved hjelp av RPA – Robotics Process Automation i utenriktjenesten. Vi har god erfaring med bruk av RPA for automatisering og effektivisering av prosesser, og vil foreslå at det er et fortsatt fokus på RPA i utenriktjenesten som utgangspunkt for å automatisere enklere rutinebaserte oppgaver. En viktig suksessfaktor videre blir å velge ut de riktige prosesskandidatene for automatisering basert på en kost/nytte vurdering.

Det er vanlig å bruke RPA på typisk administrative oppgaver, og det er vel på dette området utenriktjenesten så langt har fokusert. Vi tenker at det kunne vært spennende å forsøke en RPA løsning for en av kjerneprosessene innen konsulære tjenester og/eller utlendingsfeltet. For eksempel kan vurdering av enklere visumsøknader der vi vet av erfaring at kvaliteten er god og innvilgelsesraten er høy, være en spennende kandidat (for eksempel Kina).

AI for landrapporter og politiske analyser

En viktig del av verdiskapningen i utenriktjenesten er å forstå og tolke det politiske landskapet i de regionene og landene vi er etablert, slik at Norge med denne innsikten kan utvikle posisjoner og politikk. Som en del av det løpende arbeidet produserer stasjonene jevnlig rapporter som inneholder beskrivelser og vurderinger av dette landskapet. Dette arbeidet gjennomføres ved jevnlig gjennomgang av informasjonskilder (aviser, rapporter, mm) og er tidkrevende. Gode rapporter legger vekt på vurderingene og inneholder informasjon som ofte ikke er lett tilgjengelig.

I Deloitte jobber vi med flere organisasjoner internasjonalt med å digitalisere informasjonsinnhenting og tolkning gjennom bruk av AI (Artificial Intelligence). AI-drevne algoritmer anvendes i tandem med menneskelige eksperter for å tolke og konkretisere innsikt om viktige trender og sammenhenger. Vi har utviklet AI baserte verktøy (CLV Deep View) som søker gjennom tusenvis av kilder daglig, sammenstiller informasjonen i henhold til utvalgte, assosiative temaer, og vurderer temaene ut fra omfang av nøkkelord og *sentiment* i artiklene. Gjennom effektiv kartlegging av enorme datamengder kan systemet raskt identifisere sammenhenger og se mønstre som kan være utfordrende å oppdage.

Det er en enorm utvikling av systemer for å beskrive ulike tema – enten de er politiske eller kommersielle. Virksomheter vil lene seg mer og mer til denne type teknologi ettersom den tilgjengeliggjøres og blir billigere. Ved å bruke denne type verktøy kan fokus til medarbeidere dreies fra å samle inn informasjon til å tolke og vurdere hva informasjonen betyr.

Ved å kombinere denne typen verktøy med kontekstforståelsen og regionalkompetansen som finnes blant de ansatte i utenriktjenesten, tror vi at arbeidet kan gjennomføres mer formåls- og kostnadseffektivt. Verdifull tid, spesielt i uteapparatet, kan brukes til å skape innsikt mer effektivt og tiden brukes til andre, verdiskapende aktiviteter.

Utenriktjenestens digitaliseringsstrategi fra 2020 viser at det er en forståelse for teknologimuligheter 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 utenriktjenesten evne og kapasitet til å levere på samfunnsoppdraget vårt» og satsingsområder er derfor et godt utgangspunkt for å ta store steg i riktig retning. Digitalisering handler ikke bare om teknologi, men om en helhetstenkning rundt fremtidens brukereiser, organisasjonens prosesser, og kultur.

7.4 Innovasjon gjennom mer fleksible organisasjonsformer

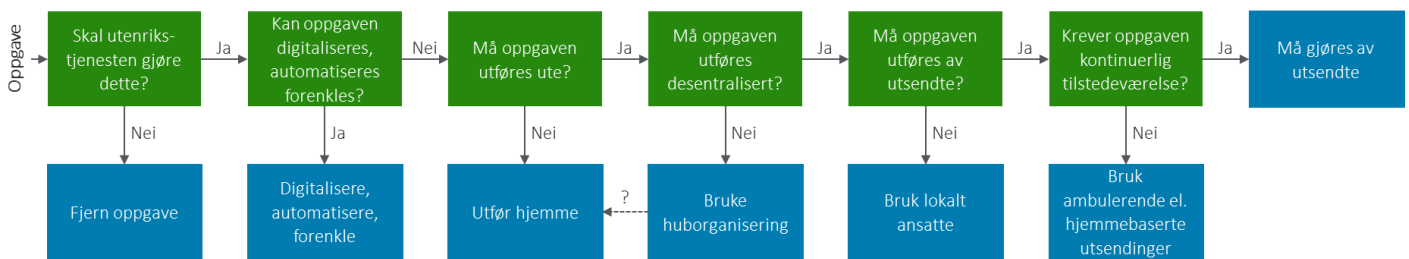
Hvordan skal Norges utenriktjeneste møte en stadig mer skiftende omverden med en statisk organisasjon? Dette er et tema som vi har diskutert mye i forbindelse med stasjonsbesøkene våre i høst. Det fremheves ofte at verden blir stadig mer omskiftelig og ustabil, og at dette stiller økte krav til utenriktjenesten. Tett knyttet til dette er selvsagt at Norges ambisjoner, mål og prioriteringer vil kunne endres raskere som svar på skiftende trender og politiske landskap, og at dette vil stille økte krav til ressurser og kompetanse på den enkelte stasjon og i den enkelte seksjon.

Et viktig prinsipp vi legger til grunn i kapittel 2.3 i delrapport 2 – «Prinsipper for en mer effektiv utenriktjeneste» – er rett kompetanse på rett sted til rett tid. Bemanning av uteapparatet er en stor kabal med store innebygde utfordringer.

Flytte flere oppgaver hjem

Uteapparatet er utenriktjenestens 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. Med et kostnadsbilde der en ansatt ute koster 3-4 ganger mer enn en ansatt hjemme, er det vanskelig å se for seg å flytte oppgaver ut til et allerede hardtarbeidende uteapparat.

Ettersom verden og avstander har blitt litt mindre gjennom pandemien, ved bruk av Teams og andre samhandlingsplattformer, tror vi det er på tide å gjøre en vurdering av oppgavedelingen mellom uteapparatet og hjemme. Vi har ved flere anledninger diskutert om oppgavedelingen kan organiseres på en annen måte, og selv om synspunktene på hva som må gjøres ute og kan gjøres hjemme varierer, tror vi det er hensiktsmessig å gå gjennom aktivitetsporteføljen og gjøre eksplisitte vurderinger av hver aktivitet, for eksempel basert på en tilnærming som nedenfor.



Figur 21: Vurdering av organisering av utførelsen av oppgaver.

Hovedpoenget er å skjerme utsendingene fra arbeid det ikke er strengt tatt nødvendig at de må utføre, slik at tid frigjøres for andre aktiviteter. En slik øvelse kan piloteres på et knippe av stasjoner, eller avgrenses til enkelte av stasjonenes ansvarsområder (politiske temaer, konsulære oppgaver, utlendingsfeltet, administrasjon m.m.).

Med god bruk av teknologiske løsninger kan det også være mulig å tenke seg en noe annen arbeidsdeling mellom seksjonene hjemme og stasjonene ute, der seksjonene hjemme (deskene og de politiske seksjonene) i større grad er i en støtterolle til stasjonene, og bidrar direkte i stasjonens aktiviteter, hjemmefra.

Etablere centers of excellence som bufferkapasitet for andre stasjoner

Særlig mindre stasjoner opplever at de bruker for lite tid på kjerneoppgavene og for mye tid på egenadministrasjon. En mulig løsning på dette området kan være å etablere et tettere faglig samarbeid på tvers av stasjoner i for eksempel en region, eller innen utvalgte politiske områder, der stasjonene dedikerer deler av sin ressursbruk til arbeid med/for andre stasjoner. Som regel vil det være de større stasjonene som bistår med kompetanse og ressursbruk til de mindre, men det kan også være at enkelte mindre «spissede stasjoner» har kompetanse og kapasitet, innenfor eksempel næringsfremme (for eksempel Santiago), som kan anvendes på større

stasjoner (for eksempel Bogota). Slike formaliserte kompetanse- og kapasitetsnettverk kan bidra til en mer dynamisk ressursallokering og i sum en bedre utnyttelse av ressursene.

Prosjekt som mer utbredt organisasjonsform

Det er i flere av utenriktjenestens egne evalueringer, strategidokumenter, interne notater mv. blitt påpekt at organisasjonen ikke evner å tilpasse seg nye, oppdakkende 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 innad for å bli mer fleksible og bruke faglige og økonomiske ressurser bedre.» I forbindelse med Norges sikkerhetsrådsmandat 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 karakteristikkene 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.

Vi tror utenriktjenesten er tjent med å bruke prosjekt/task forces i større grad, også knyttet til mindre behov enn sikkerhetsrådsmandatet. En prosjekt/task force oppgave kan for eksempel være behovet i Bogota for å håndtere den politiske og humanitære krisen i Venezuela med flere dedikerte ressurser enn stasjonen kan avse i dag. Man kunne også tenke seg midlertidig plassering av ressurser i Caracas for en periode, uten at disse blir «ansatt» ved stasjonen i Bogota.

7.5 Innovasjon gjennom kontinuerlig forbedring, ledelse og kultur

Vellykket utvikling og implementering av innovative arbeidsmåter vil, uavhengig av tiltakene som utvikles, kreve en dedikert ledelse og kultur som støtter opp om å eksperimentere, prøve og feile, pilotere og gjennomføre. Basert på vår kjennskap til utenriktjenesten gjennom arbeidet områdegjennomgangen opplever vi at det i liten grad er en organisasjonskultur som støtter opp om dette. Erfaringene utenriktjenesten har fra endringsarbeid er begrenset, organisasjonskulturen er preget av silotenkning, egenpromotering og manglende risikovilje. Den hyppige rotasjonen av medarbeidere og ledere skaper uforutsigbarhet om hvem eier endringsprosessen, og ledelseskompetanse og -adferd er på enkelte områder mangelfull.

For å lykkes med endringsarbeid og innføring av innovative arbeidsmåter bør UD og utenriktjenesten aktivt legge til rette for at endringsarbeid kan skje. Med det menes:

- Justere incentivmodellen til å verdsette prosjektarbeid og «prøving og feiling». Det skal ikke være negativt å lede/delta i denne type endringsarbeid.
- Bruke smidige metoder for utvikling av løsninger. Erfare, lære og justere.
- Legge til rette for å pilotere.
- Pilotere og innføre enkle verktøy for kontinuerlig forbedring (tavlemøter/A3).
- Sette «forbedring» på ledelsesagendaen.

Gjennom effektive, små og vellykkede piloter tror vi utenriktjenesten vil øke sin gjennomføringsevne og selvtilit knyttet til dette. Med økt gjennomføringsevne blir endringsarbeid mer givende og motiverende, noe som igjen vil øke sannsynligheten for vellykket endringsarbeid. Det er viktig å unngå den tradisjonelle *waterfall*-tilnærmingen med detaljert design av løsning som skal ruller ut i hele organisasjonen med varierende grad av forankring og kompetanse.

7.6 Smidig innføring og endringsledelse

I innføringen av nye arbeidsformer kan det være hensiktsmessig å jobbe langs to dimensjoner – både den strategiske som kobles opp mot endringsprogram forankret hos utenriksråden (se punkt 2.3.1 om programkontor og UD2025), og den mer operative dimensjonen hvor man kan teste ut og pilotere/prototype innenfor mer avgrensede organisasjonsenheter, prosesser eller tjenester/leveranser. Erfaring viser også at det ofte er enklere å gjennomføre endringer i arbeidsmetodikk samtidig med at det gjøres organisatoriske endringer. Man bør derfor i den videre planleggingen av UD2025 se på hvordan man kan starte opp pilotering av nye arbeidsformer innenfor noen definerte områder/organisasjonsenheter/prosesser for å høste erfaring og etablere læringsarenaer.

Det er da viktig at rammene for et slikt initiativ er tydelige i form av konkrete mål og ikke minst god kompetansestøtte inn i å jobbe systematisk med prosessdesign, sammenhengende tjenester, brukerreiser, forbedringsteknikker etc. Gitt et anslag om en samlet mulig tidsbesparelsesgevinst på om lag 20-40 prosent ved gjennomføring av større effektiviseringsprosesser, er dette et arbeid som bør prioriteres som en del av omorganisering. Nye arbeidsformer vil ha et stort potensial i samlokaliseringen i nytt regjeringskvartal,

men for å kunne ta lokalene i bruk på en formålstjenlig måte må man ha startet utviklingsarbeidet og kompetansetiltakene i god tid. Praktisk arbeid gjennom piloter på definerte prosesser, gjerne sektorovergripende, er i så henseende en god inngang til dette.

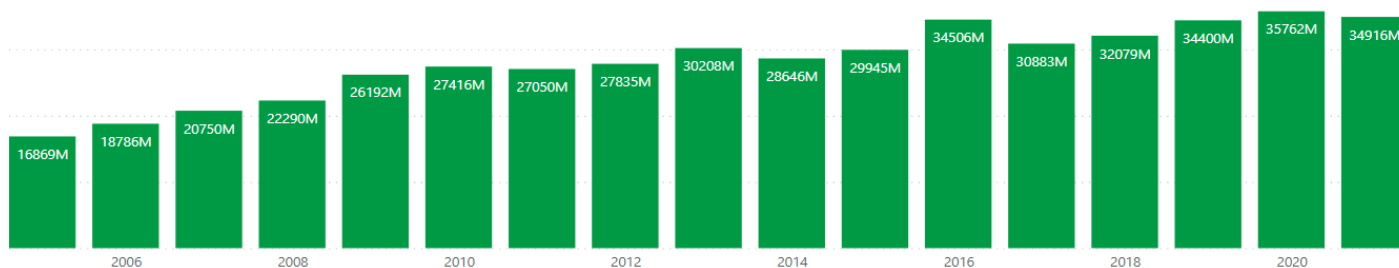
Som omtalt i delrapport 2, mener vi linjeledere bør ansvarliggjøres i større grad for at organisasjonen arbeider effektivt, slik at utenriktjenesten kan få til «mer med mindre». Slik vi kjenner organisasjonen har linjelederne i UD imidlertid sjelden tilstrekkelig kompetanse på Lean og teknologiforståelse 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 tverrgående initiativer.

8 Bistandsforvaltning

8.1 Innledning

Norske bistandsmidler skal bidra til økt demokratisering, fattigdomsreduksjon og fremme av menneskerettigheter. Bærekraftsmålene og 2030-agendaen danner plattformen for utviklingspolitikken, og bistandsmidlene skal bidra til å understøtte sosial, økonomisk og miljømessig bærekraft. Det er derfor av stor viktighet at bistanden forvaltes så effektivt som mulig slik at bistandsmidlene får størst mulig effekt og gir de ønskede resultatene på bakken i mottakerlandene.

Samtidig ser vi at det er enkelte underliggende utfordringer på bistandsfeltet som gjør at det på enkelte områder kan være hensiktsmessig å organisere bistandsforvaltningen på en annen måte fremover enn i dag. Det er politisk vedtatt at Norge skal gi 1 prosent av brutto nasjonalinntekt til bistand årlig. Den positive utviklingen i norsk økonomi de siste tiårene har gjort at det stadig gis mer bistand, mens utenriktjenestens ressurser til å forvalte og følge opp bistandsmidlene ikke har økt tilsvarende. Det betyr enkelt sagt at hver enkelt saksbehandler eller enhet må følge opp mer midler år for år. Figur 22 viser hvordan budsjettet på programområde 03 nærmest har doblet seg de siste 15 årene.



Figur 22: Saldert budsjett for programområde 03 i perioden 2005-2021.

I delrapport 2 kapittel 5.1 anbefales det tre tiltak for å forenkle og konsentrere bistandsforvaltningen. Disse er oppsummert i kulepunkter nedenfor:

- 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

Hovedretningen på anbefalingene fra delrapport 2 er videreført i denne fasen av områdegjennomgangen. Basert på videre datainnsamling, besøk ved utvalgte utenriksstasjoner og diskusjoner med ansatte i UD som arbeider med bistand har vi imidlertid gjort enkelte justeringer i anbefalingene. Andre deler av anbefalingene er konkretisert og utdypet.

Som redegjort for i delrapport 2 er det lagt som en føring at områdegjennomgangen kan vurdere effektiviseringstiltak på bistandsområdet, men at arbeidet hovedsakelig skal basere seg på de funn og vurderinger som er gitt i tidligere gjennomganger (Reform 2019 og Ølberg-gruppens rapport). Beskrivelsene og forslagene 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. Arbeidet bygger også på Ølberg-rapporten og underlagsmateriale fra det arbeidet som ble gjort med å følge opp rapporten i etterkant.

8.2 Styrke den strategiske styringen av norsk bistand

I en situasjon der forvaltningsapparatet i utenriktjenesten og Norad stadig blir mer presset fordi bistandsbudsjettet øker betydelig år for år er det etter vår oppfatning nødvendig å styrke den strategiske styringen av bistanden. For å oppnå bedre resultater av bistandsmidlene og mer effektiv forvaltning bør det prioriteres tydeligere hva som skal oppnås med norsk bistand. I dag er det i stor grad opp til de enkelte avdelingene å styre og prioritere innsatsen innenfor sine felt og budsjettammer. På samme måte som det i kapittel 3 beskrives et behov for en overordnet og tydeligere styring av utenriktjenesten, mener vi det er behov for en tydeligere strategisk retning for hva Norge ønsker å oppnå i utviklingspolitikken. Det må gis tydelige strategiske føringer til alle enheter som forvalter bistand og de strategiske føringene må følges opp fra sentralt hold.

Norge arbeider i dag med bistand langs mange kanaler. Det gis bilateral bistand, multi-bilateral bistand (øremerket til land, sektor eller tema) og multilateral bistand. Innenfor disse hovedgruppene kanaliseres det bistand til en lang rekke ulike multilaterale organisasjoner, norske ikke-statlige organisasjoner, lokale ikke-statlige organisasjoner, statlige virksomheter i mottakerland og private aktører. Sett utenfra er det krevende å se hvilke vurderinger som gjøres av hvor og når det er strategisk riktig å bruke den ene eller andre kanalen eller organisasjonen. Det gjøres noen vurderinger i stortingsmeldinger om de enkelte kanalene, for eksempel om multilateral bistand i Meld. St. 27 (2018–2019) Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid, men vi kan ikke se at det er foretatt noen grunnleggende vurdering av hvilke kanaler som er mest effektive å bruke for å oppnå målene med norsk utviklingspolitikk.

Videre er det svært stor tematisk bredde i områdene det gis bistand til. Utenrikstjenesten har gjort en stor jobb med å redusere antall avtaler og antall partnere, men har ikke lyktes med å konsentrere innsatsen tematisk. I stedet har stadig flere undertemaer blitt introdusert og utviklingen har gått i retning av økt tematisk fragmentering. Når nye tematiske satsinger introduseres nedprioriteres ikke tidligere tematiske satsingsområder [12].

Bistandsmidler forvaltes både fra UD, KLD, Norad og 46 ulike utenriksstasjoner. Innad i UD er det 35 ulike enheter som har forvaltningsansvar for bistandsmidler. Det store antallet enheter, både ute og hjemme, som er involvert i bistandsforvaltningen gir risiko for en fragmentert forvaltning og manglende helhetlig tilnærming. For å oppnå størst mulig effekt av bistandsmidlene er det viktig at de ulike initiativene styrker hverandre, fremfor kun å fungere som isolerte tiltak. Tidligere evalueringer fra Norads evalueringsavdeling har vist at UD generelt er svake på porteføljestyling i bistandsadministrasjonen og at det er et potensiale for å arbeide mer strategisk slik at en gruppe med tiltak kan bidra til å oppnå mer samlet enn de enkelte tiltakene [13]. Denne fragmenterte forvaltningsstrukturen gir også risiko for manglende strategisk styring av bistanden innen de enkelte temaene eller kanalene. For eksempel peker Riksrevisjonen i en nylig publisert rapport på at ansvaret for bistand til Verdensbankens fond er delt på ulike fagavdelinger i UD og Norad, noe som gjør det krevende å se norsk støtte i sammenheng [14].

Etter vår oppfatning bør derfor organiseringen av forvaltningsansvaret for bistanden som i dag forvaltes i UD gjennomgås med sikte på en enklere struktur, der ansvaret for forvaltning av bistand samles i langt færre enheter enn i dag. Samtidig bør det overordnede, strategiske ansvaret for norsk utviklingspolitikk samles ett sted. Ut fra dagens organisering i UD er det naturlig at Avdeling for bærekraftig utvikling tar en slik strategisk rolle. Avdelingen bør få ansvar for å sikre en helhet i norsk bistandspolitikk og gi tydelige strategiske føringer til stasjonene, Norad og andre enheter i UD som forvalter bistand. Som en del av dette arbeidet bør det også gjøres mer grunnleggende vurderinger av hvilke kanaler, aktører og organisasjoner som er mest effektive for å oppnå målene som er satt for norsk utviklingspolitikk.

8.2.1 Geografisk og tematisk konsentrasjon av norsk bistand

Utenrikspolitikken og utviklingspolitikken har det siste tiåret blitt mer integrert. Flere bistandsprosjekter innrettes mot temaer som er sentrale i norsk utenrikspolitik, blant annet freds- og forsoningsarbeid, klima, menneskerettigheter og kvinners rettigheter. Bistandsprosjekter kan også inngå som et middel i utenrikspolitikken for eksempel for å forbedre handelsrelasjoner, skaffe seg bedre internasjonalt rykte eller få regional innflytelse. I tillegg er det også flere andre hensyn enn effektiv forvaltning alene som ligger til grunn for hvordan bistanden forvaltes. Det er stor politisk oppmerksomhet om bistandsbudsjettet og det kan komme relativt detaljerte politiske føringer om valg av temaer, land, partnere og prosjekter. Dette kompliserer vurderingene på bistandsfeltet og gjør at det krevende å anbefale tiltak som isolert sett vil kunne effektivisere bistandsforvaltningen. Vi mener likevel det er ut fra hensynet til en mer formåls- og kostnadseffektiv utviklingspolitikk er riktig å konsentrere innsatsen geografisk og tematisk langt mer enn det gjøres i dag.

Som beskrevet i delrapport 2 mener vi at bistandsporteføljen fremstår kompleks og uoversiktlig. Det er krevende å få oversikt over hvilke midler som forvaltes hvor. Vi ser også at det inngås avtaler med de samme partnerne for prosjekter i samme land fra både UD, Norad og utenriksstasjonene, noe som ytterligere bidrar til å forsterke kompleksiteten og gjør det vanskelig å se helhetsbilde i norsk bistandsforvaltning. I noen tilfeller kan dette skyldes at samme partner opererer på flere tematiske områder (for eksempel både innen humanitær bistand og langsiktig utviklingshjelp), men dette er trolig også et resultat av manglende strategiske føringer.

For å få til en bedre strategisk styring av bistanden er det avgjørende å konsentrere og prioritere innsatsen. Konsentrasjon av innsatsen vil etter vårt syn også øke norsk gjennomføringskraft i de landene og innenfor de temaene som prioriteres. Det vil også legge til rette for bedre bruk av knappe ressurser.

God bistandsforvaltning krever kompetanse, og at denne blir riktig utnyttet. Vi mener derfor det er avgjørende å konsentrere innsatsen tematisk og geografisk for bedre å utnytte den kompetansen som finnes i utenrikstjenesten. Bistandsforvaltning innebærer en betydelig risiko for feil og mangler, misligheter og svak måloppnåelse. Det er stor offentlig oppmerksomhet om bruken av

bistandsmidlene og håndteringen av midlene er derfor omdømmesensitiv. Riktig forvaltning krever dessuten systemkompetanse på tilskuddsforvaltningssystemet PTA. Samtidig som god forvaltning krever stor kompetanse ser vi at det er et stort antall organisasjonsenheter, personer og nivåer i UD, Norad og ved utenriksstasjonene som har et forvaltningsansvar for bistandsmidlene. Totalt er det rundt 90 forvaltningsenheter (avdelinger, seksjoner eller stasjoner) på tre forvaltningsnivåer som har et primæransvar for forvaltning av bistandsmidler. 800 saksbehandlere har en aktiv bruker i PTA og det er rundt 170 ledere med beslutningsmyndighet [15]. Dette utgjør i seg selv en risiko for ulik og ikke tilfredsstillende forvaltning. I tillegg gir rotasjonssystemet i utenrikstjenesten ytterligere utfordringer med kontinuitet og opprettholdelse av relevant kompetanse. For å kunne forvalte bistanden på en tilfredsstillende måte, og ha tilstrekkelig troverdighet i dialogen med myndighetspersoner, internasjonale organisasjoner og andre partnere på de enkelte saksområdene, må ikke innsatsen spres for tynt utover.

Norsk bistand gis i dag til en lang rekke ulike tematiske områder. Regjeringen har gjennom regjeringsplattformen definert seks satsingsområder for hvilke områder som skal prioriteres høyest i utviklingspolitikken. Norge har også noen områder der vi har stor internasjonal troverdighet og gode forutsetninger for å bidra med kompetanse, og erfaringer i tillegg til rene bistandsmidler. Skatteområdet, helse, likestilling og fred og forsoning er eksempler på slike områder. Oljepolitikk har også vært et slikt felt gjennom Olje for utvikling. Etter vår oppfatning bør bistanden i størst mulig grad konsentreres om de prioriterte tematiske områdene, samt de områdene der Norge har er i en særskilt posisjon for å kunne gjøre en forskjell. Når det kommer til nye tematiske satsingsområder bør det samtidig være høy bevissthet om hva som kan nedprioriteres for å unngå at det tematiske omfanget av bistanden stadig øker. Dette er krevende i en politisk styrt virksomhet, men en tydeligere strategisk styring av bistandspolitikken fra en ansvarlig enhet vil legge bedre til rette for å gjøre disse prioriteringene.

En arbeidsgruppe som utredet forslag til organisering og effektivisering av bistandsforvaltningen leverte i 2017 en rapport (Ølberg-rapporten) som skisserte forslag til effektiviseringstiltak og tiltak for å unngå duplisering i norsk bistandsforvaltning. Rapporten viser at det er et mindre antall utenriksstasjoner som forvalter brorparten av midlene, mens mange av stasjonene forvalter relativt små midler. I 2017 var det for eksempel 12 stasjoner som forvaltet 73 prosent av den totale bistanden som ble forvaltet ute, mens 35 stasjoner forvaltet de resterende 27 prosentene. Et hovedpoeng i rapporten var at forvaltning spredd rundt på så mange stasjoner fører til at mange ansatte i utenrikstjenesten med begrenset forvaltningskompetanse blir satt til å forvalte bistandsmidler, noe som igjen gir økt risiko for dårlig kvalitet på forvaltningen og stor sårbarhet i arbeidet.

Tabell 3 viser omfanget av forvaltning ved utenriksstasjonene utvalgte år i perioden 2006 – 2021. Som tabellen viser forvaltes i dag i underkant av 14 prosent av norsk bistand fra utenriksstasjonene, ned fra 20 prosent i 2010. Det er fortsatt 46 stasjoner som forvalter bistand, men antallet som forvalter under 10 millioner kroner årlig er halvert de siste årene.

	2006	2010	2017	2021
Antall stasjoner som forvalter O3-midler	26	58	47	46
Beløp som forvaltes på stasjonene (MNOK)	3 433	5 527	4 623	4 459
Stasjonenes andel av det totale bistandsbudsjettet	18,8 %	20,7 %	13,6 %	13,7%
Antall stasjoner som forvalter under 10 MNOK	1	26	21	10
Antall stasjoner som forvalter over 100 MNOK	12	17	14	14
Andelen stasjoner som forvalter over 100 MNOK	46 %	29 %	30 %	30%

Tabell 3: Omfanget av bistandsforvaltning (programområde O3) på utenriksstasjonene ved utvalgte år i perioden 2006-2021

Fordelen med å forvalte bistand ute på stasjonene er nærheten til og kunnskapen om lokale partnere, muligheten til å finne prosjekter som er tilpasset behovene i det enkelte land, tettere oppfølging av partnerne og større muligheter for å oppdage misligheter. I tillegg gir lokal forvaltning større synlighet lokalt og en tettere kobling mellom stasjonens øvrige arbeid og bistandsprosjektene. Ulemper med lokal forvaltning er at det er mer ressurskrevende med utsendte medarbeidere enn ansatte i Norge, små fagmiljø gjør arbeidet sårbart og det kan være mer krevende å koordinere innsatsen på tvers av stasjoner/regioner [16].

Overordnet sett mener vi at antallet stasjoner som forvalter bistand bør reduseres betydelig. Forvaltningen ute bør konsentreres til stasjoner i de høyest prioriterte landene eller til stasjoner i land som det er viktig å være til stede i av hensyn til norske tematiske prioriteringer i utviklingspolitikken. Her kan det gjerne samles flere ressurser til bistandsforvaltning, både utsendte og lokalt ansatte for å skape et skape et robust lokalt fagmiljø. For øvrige stasjoner kan forvaltningen enten flyttes hjem til UD eller Norad eller Norge kan slutte med bilateral bistand til det aktuelle landet. For å minimere ulempene med å ikke være til stede lokalt mener vi at en reduksjon av antall stasjoner som forvalter bistand først og fremst bør gå sammen med en reduksjon i antall land Norge gir bistand til. Dette bør også sees i sammenheng med en tematisk konsentrasjon av bistanden. Det betyr ikke at Norge ikke skal gi bistand til

landene vi slutter med bilateral bistand til, gjennom ikke-øremerket kjernestøtte til multilaterale organisasjoner som FN, Verdensbanken og de regionale utviklingsbankene gir Norge bistand til de land og prosjekter organisasjonen prioriterer.

Et viktig poeng relatert til dette er at 46 prosent av bistanden i 2020 gikk til multilaterale organisasjoner som kjernestøtte. Dette fordeles ned på landnivå av de multilaterale organisasjonene. For FN-organisasjoner rapporteres det etterskuddsvis hvordan midlene faktisk har blitt brukt, i de fleste tilfeller to år etter at midlene er gitt av Norge. Det kan gjøre det krevende for Norge å bruke denne typen bistand aktivt politisk i de enkelte landene som mottar norsk støtte gjennom ikke-øremerket støtte fra multilaterale organisasjoner. Utenrikstjenesten bør likevel bli bedre til å utnytte norsk støtte gjennom multilaterale organisasjoner på en bedre måte i de enkelte landene.

Det samme gjelder bistand som forvaltes fra Norad eller UD og er øremerket enkeltland. For partnerne er det ingen forskjell på om midlene utbetales fra UD, Norad eller ambassaden lokalt, og Norge bør som giver kreve samme tilgang uavhengig av hvem som teknisk sett forvalter bistandsavtalene. Gjennom datainnsamlingen har det flere ganger blitt fremhevet at det er nødvendig å forvalte bistandsmidler lokalt på ambassadene fordi det bare er slik Norge får tilgang til styrer og andre sentrale fora som gir tilgang til de riktige kontaktene. Tilgang og muligheten til å koble sammen utviklingspolitikk og politiske initiativer bør imidlertid ikke være avhengig av at det er ambassaden som forvalter avtalene, midlene finansieres fra det samme programområdet på statsbudsjettet.

Faktaboksen nedenfor illustrerer noen problemstillinger rundt geografisk og tematisk konsentrasjon av bistandsforvaltningen på stasjonene. Eksempelet viser at det er omtrent like ressurskrevende å forvalte 15 millioner kroner i Kenya som det er å forvalte 294 millioner kroner til Somalia. Ut fra hensynet til effektiv forvaltning kan det stilles spørsmål ved om det er hensiktsmessig å bruke så store ressurser på forvaltning av de små avtalene i Kenya. Samtidig viser bistandsporteføljen i Kenya at stasjonen har foretatt en tematisk prioritering og konsentrert bistandsinnsatsen om ett tematisk område.

Samlet sett mener vi at det ligger et stort potensial i å redusere antall stasjoner som forvalter bistand, konsentrere bistanden i langt større grad og prioritere innsatsen om de høyest prioriterte tematiske områdene. En mulighet er å gå kritisk gjennom alle stasjoner som forvalter mindre midler enn et visst beløp. En annen mulighet er å sette som måltall at det ikke skal være mer enn 25 eller 30 stasjoner som forvalter bistand. Dette er krevende å få til dersom det blir opp til de enkelte avdelingene i UD å prioritere isolert, men vil være mulig dersom den overordnede strategiske styringen av bistandsporteføljen samles ett sted slik det er beskrevet i forrige delkapittel. Da vil man også kunne se norsk innsats mot et land eller et tema mer i sammenheng på tvers av midlene som gis fra UD, Norad og ev. fra en stasjon.

Det er ulike syn i UD på om det er hensiktsmessig å bruke måltall for å få redusert antall stasjoner som forvalter bistand eller antall land det gis bilateral bistand til. Argumentet mot måltall er at det kan føre til en uhensiktsmessig oppmerksomhet om antallet stasjoner/land som forvalter bistand, på bekostning av de strategiske vurderingene om hvor og hvordan bistanden bør forvaltes. Vi mener imidlertid det er avgjørende å ha et definert mål for tematisk og geografisk konsentrasjonen. UD har selv fremhevet at den viktigste årsaken til at det lyktes å redusere antall avtaler fra over 7000 til dagens nivå på drøyt 3000 avtaler var det politiske trykket for å redusere antallet bistandsavtaler, systematisk oppfølging og jevnlig oversikter. Dette blir også pekt på som et suksesskriterium i Norads evaluering av konsentrasjonen av norsk bistand [12].

Caseeksempel: Bistandsporteføljen til den norske ambassaden i Nairobi

Bistand er et viktig område for ambassaden i Nairobi. Ambassaden dekker både Kenya og Somalia, og har forvaltningsansvaret for bistandsavtaler til begge land. Innretningen av avtaleporteføljene og oppfølgingen av avtalene i de to landene illustrerer noen av dilemmaene rundt konsentrasjon av norsk bistand, både geografisk og tematisk.

Partner	Budsjettlinje	Budsjett 2021 (MNOK)
InformAction	Menneskerettigheter	2
IMLU	Menneskerettigheter	2,7
Katiba Institute	Menneskerettigheter	2,4
National Coalition for Human Rights Defenders	Menneskerettigheter	2,7
Kenya National Commission for Human Rights	Menneskerettigheter	3,4
Friends of Lake Turkana	Menneskerettigheter	0,9
Forventet utbetalt 2021		14,9

Tabell 4: Bistandsavtaler i Kenya forvaltet av ambassaden i Nairobi i 2021

Tabell 4 viser at ambassaden i Nairobi forvalter seks avtaler med en totalverdi på 14,9 mill. kr. i 2021. Ambassaden beskriver dette som en liten, men strategisk innrettet menneskerettighetsportefølje. Relativt små midler gjør en stor forskjell for de organisasjonene som får tilskudd, og norsk bistand er et bidrag til å styrke det sivile samfunn i Kenya. Ambassadens innsats er konsentrert om menneskerettigheter, det er et bevisst valg å konsentrere bistanden rundt det området der ambassaden opplever at Norge kan utrette mest med relativt begrensede midler. Ambassaden anslår at tidsbruken som går med til å forvalte de seks avtalene er to lokale saksbehandlere som arbeider fulltid og en utsendt medarbeider på halv tid. Ambassaden og ansvarlig seksjon i UD, Seksjon for Afrikas horn og Vest-Afrika, opplyser at de har diskutert ressursbruken opp mot effekten av avtalene, men har foreløpig konkludert med at støtten vurderes som så strategisk viktig at den forsvarer forvaltningsressursene.

Ambassaden dekker også Somalia. Somalia er et partnerland for norsk bistand, definert som et land som i hovedsak har behov for stabilisering og konfliktforebygging. I 2021 planlegger ambassaden å utbetale 294 mill. kr. fordelt på ni prosjekter i Somalia, jf. tabell 5. Anslått ressursbruk fra ambassadens side er det samme som for porteføljen i Kenya, to lokalt ansatte på fulltid og en utsendt medarbeider på halv tid.

Partner	Budsjettlinje	Budsjett 2021 (MNOK)
Somalia Stability Fund	Stabilisering	19
Ruden Deep Ground Water	Regionbevilgningen	2,8
Redd Barna Norge	Regionbevilgningen	10
Nordic International Support Foundation	Stabilisering	58
Somalia Humanitarian Fund	Nødhjelp	27
Somalias riksrevisjon/INTOSAI	Regionbevilgningen	(2,5)
UN Multi-Partner Trust Fund	Regionbevilgningen	60
Somaliland Development Fund	Regionbevilgningen	10
World Bank Multi-Partner Fund	Regionbevilgningen	107
Forventet utbetalt 2021		294

Tabell 5: Bistandsavtaler i Kenya forvaltet av ambassaden i Nairobi i 2021

8.2.2 Anbefaling

Tiltak og beskrivelser i delrapport 2 (kap. 5.1) bør sees i sammenheng med det som er beskrevet i dette kapittelet. Oppsummert vil vi anbefale at UD arbeider videre med følgende tiltak for å effektivisere bistandsforvaltningen:

XIX. Styrke den strategiske styringen av norsk bistand. Følgende tiltak bør vurderes:

- Gjøre en strategisk vurdering av hvilke kanaler, aktører og organisasjoner som er mest effektive for å oppnå målene som er satt for norsk utviklingspolitikk, og konsentrere innsatsen mot de mest formåls effektive måtene å gi bistand på.
- Samle det overordnede, strategiske ansvaret for norsk utviklingspolitikk i en avdeling i UD, f.eks. Avdeling for bærekraftig utvikling. Avdelingen bør ha ansvar for å sikre en helhet i norsk bistandspolitikk og gi tydelige strategiske føringer til stasjonene, Norad og andre enheter i UD som forvalter bistand.

- Samle ansvaret for forvaltning av bistandsmidler i langt færre enheter i UD enn i dag.
- Arbeide videre for å få en bedre og raskere oversikt over hvor og hvordan kjernestøtte til multilaterale organisasjoner brukes, slik at denne typen bistand kan brukes mer aktivt på landnivå.

XX. Økt tematisk og geografisk konsentrasjon av norsk bistand. Følgende tiltak bør vurderes:

- Redusere antall land som mottar bilateral bistand. Akutt nødhjelp og humanitær bistand bør være unntatt føringene om geografisk konsentrasjon.
- Gjennomgå bistandsavtalene som forvaltes av utenriksstasjoner med få avtaler eller lavt samlet beløp, med sikte på en betydelig reduksjon i antall utenriksstasjoner som forvalter bistand.
- Redusere det tematiske spennet i norsk bistand. En måte å gjøre dette på er å redusere antall tematiske områder Norge gir bistand til i et enkelte land og/eller antall områder den enkelte utenriksstasjonen kan gi bistand til. På strategisk nivå bør det tydelig defineres hvilke tematiske områder som er prioritert. Dette bør følges opp i dialogen med forvaltningsenheter i UD, Norad og på utenriksstasjonene for å hindre ytterligere tematisk fragmentering.
- Konsentrere utenriksstasjonenes bistandsforvaltning om lokale og regionale partnere

9 Eiendom

I delrapport 2 identifiserte vi et stort økonomisk effektiviseringspotensial innen eiendom. I henhold til styringsdokumentet for områdegjennomgangen skal det i siste fase identifiseres ytterligere tiltak og konkret vurdere: 1) om selvforvaltende eiendommer under UD bør innlemmes i statens husleieordning, 2) potensial og mulige gevinster ved å benytte Statsbygg som profesjonell rådgiver når det inngås leiekontrakter for tjenesteboliger, og 3) potensial for å utvikle arbeidsplasskonseptet og andre standardiseringstiltak i utenriktjenesten for å øke kostnadseffektivitet og legge til rette for formålstjenlige lokaler.

9.1 Forvaltning av utenriktjenestens eiendommer

Gjennom vårt arbeid har det blitt tydelig at det største økonomiske besparelespotensialet ligger innen eiendom. Vi foreslo i delrapport 2 følgende tre overordnede tiltak:

- Tiltak 7.1: Eiendomsforvaltningen må profesjonaliseres og drives mer effektivt, herunder a) differensiere kravstillingen med hensyn til beliggenhet for de ulike stasjonene og landene, b) styre eiendomsporteføljen over på mer effektive eiendomstyper, c) profesjonalisere inngåelse av avtaler på tjenesteboliger og øke avtalelengdene, og d) utrede muligheter for å endre husleiemodellen til Statsbygg for eiendommer i utlandet
- Tiltak 7.2: Utføre representasjon utenfor embetsbolig, herunder a) gjennomføre representasjon gjennom å leie lokaler, restauranter mv., og b) Innføre samme leilighetskrav til stasjonssjefer som øvrige utsendte
- Tiltak 7.3: Intensivere overgang til mer arealeffektive løsninger på kanselliene, herunder, a) iverksette tiltak for å dreie porteføljen over til mer arealeffektive løsninger, og b) Øke graden av samlokalisering med andre land

Alle tiltakene handler hver for seg om å redusere areal, forhandle frem bedre leiepriser og å gå over til eiendommer og løsninger som gir reduserte driftskostnader (strøm, vedlikehold mv.). Det økonomiske besparelespotensialet ble anslått til å være på mellom 215-310 millioner kroner årlig. I all hovedsak virker dette anslaget fortsatt realistisk og oppnåelig. På et av tiltakene (7.2) har vi justert potensialet noe ned for at det har vist seg å være lite realistisk å kunne gå bort fra embetsboliger i enkelte land av ulike årsaker.

I fase 2 har vi gått nærmere inn på enkelte av disse anbefalingene og identifisert et nytt tiltak innen eiendomsfeltet. Etter justeringene er det oppdaterte gevinstpotensialet er anslått til å være i størrelsesorden 170-290 millioner kroner i årlige besparelser. Dette tilsvarer om lag 15-30 prosent av totale årlige kostnader for leie og drift av eiendom. Spennet i disse to tallene er et uttrykk for usikkerhet, men enda mer et uttrykk for hvor hardt man strammer til. Etter vår oppfatning, spesielt hvis man legger til anbefalingen om å redusere transport av møbler, bør man ha som ambisjon å realisere gevinster i det øvre sjiktet av dette anslaget. Videre vurderer vi at det er få negative kvalitetsmessige konsekvenser av disse tiltakene.

9.2 Utenlandseiendommene og Statsbygg

UD har i dag ingen selvforvaltende eiendommer, dvs. eide eiendommer som ikke er en del av Statsbyggs husleieordning. Alle kansellier, embetsboliger og tjenesteboliger som tidligere var selvforvaltet, ble i år 2000 overført til Statsbygg. De eiendommene som fortsatt er i statens eie, leier utenriktjenesten i dag tilbake fra Statsbygg. Siden 2000 har også Statsbygg bygd eller kjøpt flere eiendommer i utlandet som utenriktjenesten benytter.

Utenriktjenesten benytter i dag rett over 70 eiendommer fra Statsbygg. Totalt utgjør leiekostnadene til disse om lag 240-250 millioner kroner årlig¹⁰, eller ca. 40 prosent av utenriktjenestens totale leiekostnader i utlandet. De øvrige eiendommene leies i det private leiemarkedet. Av Statsbygg-eiendommene har nær halvparten (32 stk.) kontrakter som løper ut i løpet av de neste fem årene. En av de mest sentrale oppgavene de kommende årene vil være å gå gjennom disse eiendommene systematisk og bestemme hvilke det vil være hensiktsmessig å beholde og ikke. For å sikre det mest gunstige leieforholdet for staten skal det innhentes flere tilbud før inngåelse av ny leieavtale, jf. Instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor. Dette gjelder også ved fornyelse av eksisterende leiekontrakt. I dette arbeidet blir en grundig kostnadsmessig vurdering av ulike alternativer viktig.

9.2.1 Statens husleieordning

Vi har i løpet av fase 2 sett nærmere på tiltak 7.1d fra delrapport 2, som gjelder hvordan husleieberegningen gjøres for utenlandseiendommene. Både Seksjon for eiendomsforvaltning (SEF) i UD og Eiendom Utland (EUTLA) i Statsbygg er enige i at det

¹⁰ I perioden 2016-2022 har det vært store årlige variasjoner mellom 200-240 millioner kroner årlig. Variasjonene skyldes i stor grad leiefritak i Washington DC og London i forbindelse med rehabiliteringsprosjekter. Husleien er antatt å være stabil på om lag 240-250 millioner kroner årlig.

er enkelte spesielle hensyn til utenlandseiendommene som gjør at dagens leieberegning får noen uheldige utslag. Det ble i 2019 gjort en områdegjennomgang av bygge- og eiendoms politikken i statlig sivil sektor, men disse problemstillingene ble ikke vurdert spesifikt, og vi ønsker derfor å fremheve de her slik at de kan følges opp av relevante aktører:

- **Statsbyggs mandat om forvaltning av utenlandseiendommene er uklart.** Det er generelt et ønske om at staten skal leie lokaler der hvor det er mulig. Som en del av utskillelsen av den konkurranserettede porteføljen til staten til Statens utleiebygg AS (nå Entra ASA) i år 2000 ble det trukket et skille mellom *formålsbygg*, som staten fremdeles skulle eie, og *konkurransbygg*, som ble foreslått skilt ut av staten. I definisjonen av formålsbygg nevnes «ambassader og øvrige utenlandseiendommer tilknyttet utenriktjenesten» som et av eksemplene [17]. Gitt at utenriktjenesten leier de fleste av sine eiendommer på det private markedet i dag, bør denne definisjonen tydeliggjøres. KMD planlegger å utarbeide en veileder for eie/leie-spørsmålet. Denne vil kunne få fram viktige vurderingstemaer, for lettere å kunne beslutte om en eiendom skal være i statlig eie eller ikke.
- **Statens utenlandsportefølje inneholder enkeltobjekter som av ulike årsaker har helt spesielle begrensninger.** Da utenlandseiendommene ble overført til Statsbygg samme år ble det også påpekt at utenlandseiendommene skiller seg ut, og at det må tas hensyn til i husleieordningen: «Spesielle forhold knyttet til eiendomsforvaltningen i utlandet forutsetter imidlertid at husleieordningen håndteres etter andre prinsipper enn i Norge. Dette gjelder i første rekke fastsetting og regulering av husleien og budsjettmessig kompensasjon. For at leietaker skal ha et reelt valg ved utløpet av en kontrakt, må husleiebevilgningen justeres i forhold til utviklingen på eiendomsmarkedene i de enkelte land og kursutviklingen for de enkelte valutaer.» [18] Verken UD, KMD eller Statsbygg kjenner til om det var noe mer konkret oppfølging av dette. Dette gjelder f.eks. anlegget i Stockholm som var en gave fra Sverige i oppgjøret etter andre verdenskrig og ikke kan selges, og anlegget i Moskva som Norge har gjennom «makeskifte» med Russland. Markedsverdien på disse eiendommene, som brukes for å beregne husleie, blir for disse eiendommene irrelevant, ettersom de ifølge UD ikke kan selges.
- **Anslag av restverdi for eide eiendommer.** Anslag på restverdi ved kontraktens utløp brukes for å beregne eventuell verdiforringelse i løpet av leietiden, som legges til som en del av husleien. Fordi Statsbygg i hovedsak eier eiendommer som er definert som formålsbygg som har begrensede bruksområder og dermed begrenset annenhåndsverdi, settes restverdien som regel lavt. Restverdi kan i dag også settes høyere enn leieberegningssgrunnlaget, altså over 100 prosent, dersom det er forventet at markedsverdien på objektet stiger. Det kan være tilfelle for flere eiendommer i utenlandsporteføljen som i hovedsak består av attraktive kontorlokaler eller boliger, og hvor det i mange land finnes velfungerende private markeder for disse eiendommene. Vi har registrert at det er en pågående diskusjon og nedsatt et utvalg i Statsbygg som skal vurdere hvorvidt restverdien bør maksimalt kunne være 100 prosent, selv med en antatt stor verdiøkning på eiendommen. All den tid disse verdiene settes basert på eksterne vurderinger av selskaper eller fagpersoner som kjenner til de lokale markedsforholdene, virker en slik endring lite hensiktsmessig og svakt faglig begrunnet. Det virker logisk å videreføre ordningen med at antatt verdiøkning skal komme leietaker til gode, på samme måte som at antatt verdiforringelse belastes leietaker.
- **Kalkulasjonsrentens hensikt er ulikt forstått og bakgrunnen for dagens sats er uklart.** Ved gjennomgang av de ulike utfordringene til husleieberegningen har det vist seg å være ulik forståelse av både formålet ved kalkulasjonsrenten som benyttes i husleieberegningen og bakgrunnen for dagens sats. Tilsvarende funn ble gjort i områdegjennomgangen i 2019, og det ble anbefalt at dette forankres bedre og på et mer faglig grunnlag [19]. Dette bør følges opp.

9.2.2 Krav til utredning og Statsbyggs rådgivningsfunksjon

I tillegg til å forvalte eiendommer på statens vegne har Statsbygg også et rådgivningsoppdrag for å støtte statlige virksomheter i blant annet arbeidet med å utrede ulike eie-/leiealternativer. Statsbyggs rådgivningsfunksjon innebærer ifølge deres nettsider støtte til å:

- definere behov og krav,
- gjøre markedssøk, tilbudsevaluering og kontraktsforhandling,
- følge opp kontraktens vilkår, og til
- brukerprosesser og endringsledelse.

Som oppfølging av områdegjennomgangen av bygge- og eiendoms politikken i statlig sivil sektor [19] påla KMD alle statlige virksomheter, unntatt NAV og Politiet, 1. mars 2020 å benytte Statsbygg sin rådgivningstjeneste når det skal inngås leiekontrakter med samlet verdi over 30 millioner kroner.

Det er flere forhold som gjør at en del av denne rådgivningstjenesten ikke er like relevant for utenlandseiendommene. Statsbygg har for eksempel lite eller ingen innsikt i markedene utenfor Norge og de har heller ingen tilstedeværelse i utlandet. Markedssøk, tilbudsevaluering og kontraktsforhandling, samt oppfølging av kontraktsvilkår bør derfor heller gjøres av utenriktjenesten med

støtte fra lokale rådgivere, slik som det gjøres i dag. Videre er det nesten uten unntak kun leieavtaler for eiendommer forvaltet av Statsbygg som overgår beløpsgrensen.

Utredningsinstruksen, og dens minimumskrav til utredninger legger opp til at alle relevante tiltak skal identifiseres og at alternative tiltak skal vurderes opp mot hverandre. I spørsmål om anskaffelse av lokaler, mener vi dette tilsier at både eie- og leiealternativer i utgangspunktet bør utredes. Dette fastslås også gjennom Instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor, kapittel 2: «Departementene er selv ansvarlige for å avklare om en skal dekke lokalbehovet ved leie i markedet eller ved et statlig byggeprosjekt. I denne vurderingen skal det overordnede hensynet være hva som er økonomisk mest gunstig for staten. [...] Dersom ansvarlig departement mener det vil være økonomisk mest gunstig for staten å løse lokalbehovet ved gjennomføring av statlig byggeprosjekt, må dette forelegges for Kommunal- og moderniseringsdepartementet og begrunnes særskilt. Ved uenighet mellom Kommunal- og moderniseringsdepartementet og ansvarlig departement om lokalbehov bør håndteres ved leie i markedet, eller som statlig byggeprosjekt, skal saken legges frem for regjeringen.» Samtidig fremkommer det av instruksen at: «Lokaler som det normalt er et velfungerende leiemarked for, klassifiseres som konkurransebygg og leies i utgangspunktet i markedet med lavest mulig grad av spesialtilpassning.» Hvorvidt det alltid skal foretas en kjøp/leie-vurdering forbindelse med alle utenrikstjenestens anskaffelser¹¹ av lokaler, er dermed avhengig av om utenlandseiendommene defineres som formålsbygg. I vurderingen er blant annet graden av spesialtilpassning, lokalisering og risiko for at utleier havner i en monopolsituasjon relevante momenter.

Uavhengig av definisjonene ovenfor mener vi at Statsbygg og UD begge vil være tjent med å samarbeid på en mer regelmessig og standardisert måte. For å konkretisere dette forslaget har vi sammen med Statsbygg og UD kommet frem til at det er hensiktsmessig å så raskt som mulig etablere en felles, standardisert prosess hvor utenrikstjenestens kravspesifikasjon så tidlig som mulig drøftes med Statsbygg slik at reelle og sammenlignbare alternativer kan vurderes. Statsbyggs standard gjennomføringsmetodikk for lokalan-skaffelser kan brukes som et utgangspunkt, men bør tilpasses og eies av UD og Statsbygg. Videre bør det gjennomføres jevnlig systematiske porteføljegjennomganger, både for å være tidlig ute i forbindelse med utløpende kontrakter, men også for å vurdere om det kan tas andre grep som gir bedre lokaler til samme pris eller tilsvarende lokaler til en lavere pris for utenrikstjenesten.

Utredningene må søke det gunstigste alternativet for staten, hvor kostnader vurderes i et livsløpsperspektiv. For eksempel vil investeringer i leide lokaler i de fleste tilfeller måtte betraktes som sunk cost, mens investeringer i eide bygg kan øke annenhåndsverdien. Slik vi ser det er nytten, eller den kvalitetsmessige forskjellen, mellom å kjøpe og å leie omtrent lik, men man bør vurdere hvis det er spesielle forhold som gjør at det ene alternativet krever vesentlig mer oppfølging enn det andre. I arbeidet med å etablere en enhetlig prosess, bør det utarbeides maler for vurderingene og prosessbeskrivelser som klargjør hvem som gjør hva til hvilken tid. UDs erfaringstall fra tidligere prosjekter bør anvendes. Tallgrunlaget bør videreutvikles og suppleres med ev. relevante tall fra Statsbygg.

I løpet av fase 2 har vi gjennomført flere møter med Statsbygg og UD og vi har gjennomført et fellesmøte. Vi opplever at begge parter er enige i at en tettere samhandling og mer integrert prosess for eiendomsanskaffelser fremover vil gi bedre og mer hensiktsmessige effekter. Vi mener også at en slik tilnærming vil gi de ønskede effekter som vi oppfatter var hensikten bak føringen knyttet til punktet om rådgivningsfunksjonen for fase 2.

9.2.3 Anbefaling

Når det gjelder samhandling mellom Statsbygg og utenrikstjenesten, anbefaler vi følgende tiltak:

- XXI. UD og Statsbygg bør etablere en felles, standardisert prosess både for systematiske porteføljegjennomganger og for vurdering av enkeltobjekter.** Det bør etableres rammeverk og retningslinjer for bl.a. kategorisering av stasjoner, kartlegging av gevinstpotensial, standardisert fremgangsmåte i eie/leie-vurderinger osv. Vi viser her til våre anbefalinger om at utenrikstjenesten må i større grad jobbe på en smidig måte (kapittel 7.6). Dette er et godt eksempel på oppgaver som bør kunne settes i gang raskt og tilpasses underveis.

9.3 Konkretisering av ytterligere tiltak og videre oppfølging

I fase 2 har vi også sett nærmere på noen av de andre tiltakene fra delrapport 2, samt identifisert ett nytt tiltak knyttet til eiendom.

¹¹ Inklusive avtaler om rehabilitering/oppgradering av eksisterende lokaler, avtaler med forpliktende klausuler om senere kjøp og beslutning om forlengelse av leieforhold i henhold til opsjoner.

9.3.1 Redusere flyttegodstransport gjennom økt møblering av tjenesteboliger

I henhold til utenrikstjenesteinstruksen kap. 15 §5 har «utsendt tjenestemann til utenrikstjeneste får ved forflytning dekket utgifter til flytting av sin og familiens eiendeler etter gjeldende normer som fastsettes av Utenriksdepartementet.» UD har i dag flere rammeavtaler for de ulike verdensdelene. De utsendte får ved forflytning dekket utgiftene til flytting av sine og familiens eiendeler etter gjeldende normer som fastsettes av UD. Hvis boligen på tjenestestedet er møblert for statens regning, kan UD fastsette volumbegrensning i hvert enkelt tilfelle. For utregning av flytte- og lagergoods, benyttes internt skjema som sendes UDs flyttekoordinator.

Ansvar for statsmøblering av tjenesteboliger ligger til den enkelte fagstasjon. Møblering vil avhenge av boligens utforming og størrelse, men generelt sett vil det innebære funksjonelle møbler, belysning, gardiner og hvitevarer. Der det grunnet klimatiske forhold er naturlig å tilbringe en stor del av fritiden utendørs, kan også uteareal tilhørende tjenesteboligen vurderes møblert. Den enkelte fagstasjon skal utarbeide spesifiserte retningslinjer for møblering av tjenesteboliger basert på lokale forhold og behov.

Tjenesteboliger som ikke omfattes av statsmøblering, og derfor møbleres privat, skal være utstyrt med hvitevarer. Tjenesteboliger skal være 85 prosent møblert i Asia, Afrika, Sør-/mellom Amerika, (samt Murmansk).

Utestasjonering over to år	Eget volum	Medfølgende partner	Hvert medfølgende barn
Umøblert (til Europa og Nord-Amerika)	40,0	10,0	2,5
Møblert (til Sør- og Mellom-Amerika, Afrika, Asia, Australia)	13,0	3,5	1,0

Tabell 6: Volum for flyttegoods

I 2020 var kostnadene til transport av flyttegoods for utsendte og deres familier i forbindelse med rotasjon ut og hjem rett underkant av 30 millioner kroner.¹² Kostnadene har de siste årene økt betydelig pga. høyere shippingrater, blant annet forårsaket av pandemien, og det er anslått en kostnadsøkning på 3,5-4 millioner i 2021. Ca. 50 prosent av transportkostnadene gjelder stasjonene i Europa (MNOK 11,8) og Nord-Amerika (MNOK 3,5). Kostnadene til disse to verdensdelene utgjør altså vesentlig mer enn avstanden og fordelingen av utsendte til sammen skulle tilsi. Dette kommer av at tjenesteboliger i andre deler av verden i større grad ferdig møblert og at de utsendte kan ta med seg mindre når de reiser ut, som vist i tabellen ovenfor.

Det vil være fornuftig å innføre like ordninger i Europa og Nord-Amerika som det er ellers. Et slikt tiltak forutsetter ikke at eiendommer kjøpes, men både kjøp av eiendom og/eller lengre kontraktstider vil kunne redusere kostnadene for kjøp av møbler, inventar mv. ytterligere. På lik linje med vurderingene til reise i delrapport 2, mener vi også at de klimamessige forholdene bør veie tungt. Tiltaket vil etter vår vurdering ikke ha en vesentlig negativ kvalitativ effekt for de utsendte ettersom de fortsatt vil ha mulighet til å ta med seg en del private eiendeler.

Det har vært vanskelig å gi et godt estimat på hvor stor denne besparelsen er ettersom dagens kostnader er forhandlet frem ut ifra dagens behov. Tabellen tilsier at reduksjonen i volum vil være anslagsvis 65-75 prosent avhengig av familiestørrelse. Siden volumkostnadene på små kargo er dyrere enn for større, er det rimelig å anslå at brutto besparelspotensial ligger mellom 40-60 prosent. Basert på anslaget for 2021, utgjør det i kroner ca. 7-10 millioner i årlige bruttobesparelser. Det må videre anslås økte kostnader som følge av lagerleie i Norge.

For dette tiltaket vil det være nødvendig med større investeringer for å kjøpe inn møbler. I dag tilføres stasjonene ca. 300 000 kroner ekstra til møbleringsformål i tilfeller der det opprettes nye stillinger med behov for ny tjenestebolig. En hensiktsmessig innføringsperiode vil være på 4-5 år i forbindelse med rotasjon. Tiltaket bør sees i sammenheng med økt leieperioder.

I forlengelse av dette tiltaket, bør det også vurderes om den private delen av embetsboliger også kan møbleres, hvilket vil bidra til å redusere flyttegodskostnadene ytterligere. Med unntak av representasjonsarealene, møbleres i dag ingen embetsboliger noen steder i verden.

9.3.2 Konkretisering av tidligere anbefalinger

Leieperiode og oppsigelse

Generelt vil lengre leieperioder gi bedre grunnlag for å forhandle frem lavere leiepris. UD opplyser om at de stort sett har 3-5 års leieperioder for kansellier og embetsboliger i den privatleide eiendomsporteføljen. Dette er en god del lavere enn det er for næringseiendommer i Norge (ofte 10 år). I utgangspunktet mener vi at utenrikstjenesten bør kunne vurdere leieperioder på 10-20

¹² I tillegg kommer kostnader knyttet til lagerleie, inn/utkjøring av flyttelass, flyttevask, forsikringer mv. som i 2020 var på 10,2 millioner kroner.

år, eventuelt 10+10 års opsjon for de aller fleste steder, spesielt for kanselli. Også for embetsboligene bør det sees på løsninger for å kunne inngå lengre avtaleperioder. Dette styrker vår anbefaling om at det ligger et potensial i å forhandle frem bedre leiepriser gjennom lengre avtaleperioder. Merk at dersom det ikke er mulig å leie i markedet med den leieperioden som ønskes, er det vanskelig å hevde at det er et velfungerende marked, hvilket betyr at staten i utgangspunktet skal eie.

Vi har ikke hatt datagrunnlag for å kartlegge avtaletiden på tjenesteboligene, men det er liten grunn til å tro at disse forhandles for lengre perioder enn utsendingenes tid, som altså er 3-4 år.

SEF opplyser om at det ønskelig med kortere avtaler for å ivareta deres behov for fleksibilitet og mener det har en kostnad i seg selv å binde seg til lengre leieperioder. Vanligvis vil kostnaden av å ivareta fleksibilitet være større enn kostnaden ved stabilitet. Det forutsetter imidlertid at man har en viss organisatorisk stabilitet, og i så måte vil bedre og mer langsiktig styring av utenriktjenesten i stort utvilsomt gjøre det enklere å realisere gevinster på eiendomsfeltet. Vi er også usikre på hvor stor den faktiske variasjonen i antall ansatte ved stasjonene er, noe UD bør se på gjennom analyser av data fra HR. Ved økt overgang til åpne kontorlandskaper mener vi at det vil være god anledning til å inngå lengre avtaler og samtidig ivareta en viss fleksibilitet. Man kan også ivareta slik fleksibilitet gjennom å forhandle frem gunstige exit-klausuler.

Det synes å være en misforståelse i UD at avtalene Statsbygg inngår må være minst 20 år. For de fleste nybyggprosjekter vil det ofte være 20 års leieperioder, men dette kan vurderes i det enkelte tilfelle. Dersom det kjøpes eiendom, kan leietid være kortere. Det samme gjelder reforhandlinger. UD har oppsigelsesrett til statlig eid eiendom, selv uten at norsk tilstedeværelse i landet trekkes tilbake. Det forutsetter imidlertid at UD dekker et eventuelt tap ved salg. Eventuelt tap må anslås før det kan avgjøres om salg er et alternativ eller ikke, jf. omtale om utredningene ovenfor. Det bør også legges til at leieforhold i statens husleieordning ikke er rettslig bindende avtaler, da staten sitter på begge sider av 'avtalen'. Internstatlige 'leieforhold' er mer fleksible enn reelle leieavtaler i markedet; de kan vurderes politisk når det oppstår endrede behov. På den annen side er leieavtaler i markedet juridisk bindende forpliktelser.

Faset tilnærming og videre arbeid innen eiendom

Datakvaliteten i styringsinformasjonen på eiendomsfeltet bør styrkes. Leiekontraktutløp, leieperiode, leiepris og viktigste kontraktsvilkår bør samles inn og systematiseres på en måte som gjør det mulig å foreta grundige vurderinger av hvor effektiviseringspotensialet er størst. Kansellier og embetsboliger bør prioriteres. Det vil også sette utenriktjenesten i stand til å være tidlig ute med markedssøk og eventuelt reforhandling av avtaler, hvilket igjen vil et bedre forhandlingsgrunnlag.

Datagrunnlaget bør brukes som utgangspunkt for å jevnlig gjøre systematiske gjennomganger. Til tross for at det er store forskjeller fra land til land, mener vi det kan være hensiktsmessig å beregne multipler basert på f.eks. leiepris/kvadratmeter, leiepris/antall ansatte og bruke disse som et utgangspunkt for å identifisere potensialer.

I det videre arbeidet med tiltakene på eiendom vil det være hensiktsmessig å legge opp til en fasedelt tilnærming for tiltakene. UD og Statsbygg bør gjennom sitt samarbeid se på hvilke eiendommer (både statlig eide og leide) som koster mest og identifisere hvor mulighetene er størst for besparelser. Ved å først reforhandle disse avtalene eller flytte til mer kostnadseffektive lokaler mener vi det vil være grunnlag for å ta ut store deler av besparelspotensialet vi har påpekt i løpet av en kortere tidshorisont, her anslått til å være rundt fem år. For effektivisering av øvrige eiendommer bør det regnes med lengre tid (opptil ti år).

10 Oppsummering av gevinstpotensial

Områdegjennomgangen demonstrerer et stort forbedringspotensial i utenrikstjenesten og i samhandlingen med de øvrige departementene. Delrapport 2 ble i sin helhet viet til å beskrive anbefalinger for å forbedre formåls- og kostnadseffektiviteten i utenrikstjenesten. Vi beskrev fem tiltaksområder med 21 overordnede tiltak med til sammen 72 detaljerte tiltak. I sum representerer tiltakene et vesentlig potensial for økt kvalitet og kostnadseffektivitet. Vi estimerte årlige mulige gevinster til å være i størrelsesorden 470 – 810 millioner kroner. Spennet viser at det er høy usikkerhet knyttet til estimatene.

I henhold til styringsdokumentets føringer for delrapport 3 har vi konsentrert arbeidet i denne fasen om å videreutvikle tenkningen vår innen utvalgte områder. Konkretisering av anbefalingene er beskrevet i denne rapporten. I tillegg har vi jobbet videre med å kvalitetssikre gevinstpotensialet og videreutvikle enkelte av de øvrige vurderingene, blant annet med hensyn til tidshorisont for realisering av gevinster, kompleksitet i gjennomføring, investeringskostnader, mm. Dette er gjort i en egen gevinstoversikt som er vedlagt delrapport 3. Gevinstoversikten gir et mer utfyllende grunnlag for å kunne vurdere og prioritere tiltakene i forbindelse med endelig vurdering av områdegjennomgangens tiltaksportefølje.

10.1 Overordnet oversikt over forbedringstiltak

De overordnede tiltakene er tilnærmet uendret fra delrapport 2. Endringer eller justeringer som følge av arbeidet i denne fasen er for det meste gjort på tiltaksnivå. I tabellen nedenfor oppsummeres alle de overordnede tiltakene med tilhørende detaljerte tiltak fra delrapport 2 og 3. Tabellen gir slik en helhetlig oversikt over alle identifiserte tiltak i områdegjennomgangen.

Som en del av arbeidet med konkretisering og utdyping av tiltakene i denne fasen er noen av tiltakene justert og/eller slått sammen sammenlignet med hvordan de ble presentert i delrapport 2. Av hensyn til ryddigheten i presentasjonen har vi derfor nummerert tiltakene på nytt innenfor de fem hovedområdene av tiltak: styring, organisering, oppgaver, personalforvaltning og eiendom. Nummereringen i tabellen sammenfaller med nummereringen i gevinstoversikten slik at det skal være enkelt å slå opp i denne for nærmere redegjørelse for kvalitative og kvantitative gevinster. For sporbarhet er det i kolonnen til høyre henvisning til hvor i delrapport 2 og 3 tiltakene er nærmere beskrevet.

#	Overordnet tiltak	Tiltak	Henvisning til nærmere beskrivelse av tiltak
1. Tiltaksområde 1 - Styring			
1A	Etablere mekanismer for tverrgående styring og effektiv samhandling i sentralforvaltningen	a) Det bør etableres et nytt styringsdokument for Norges internasjonale mål og ambisjoner internasjonalt	Delrapport 2: kap. 3.2 Delrapport 3: kap. 3
		b) I tilknytning til opprettelsen av et overordnet styringsdokument bør det etableres en tilhørende prosess der de ansvarlige og berørte departementene utarbeider felles handlingsplaner for å konkretisere de overordnede målene og planlegge gjennomføringen i et helhetlig perspektiv	
1B	Forbedre styring i utenrikstjenesten gjennom bedre styringssystemer og bedre styringsinformasjon.	a) Omlegging av målstrukturen i utenrikstjenesten	Delrapport 2: kap. 3.3
		b) Spisse stasjonenes innsatsområder og vurdere alternative former for tilstedeværelse	Delrapport 3: kap. 4
		c) Forenkling av dagens virksomhetsstyringsprosess og økt fokus på oppfølging	
		d) Omlegging av dagens økonomimodell for å øke tilgjengelig styringsinformasjon	
1C	Øke åpenhet om virksomheten og synliggjøre merverdi av utenrikstjenesten	a) Øke åpenhet om virksomheten og synliggjøre merverdi av utenrikstjenesten for både andre deler av sentralforvaltningen og offentligheten	Delrapport 2: kap. 3.4
2. Tiltaksområde 2 - Organisering			
2A	Tydeliggjøre roller og ansvar mellom utenrikstjenesten og øvrig sentralforvaltning	a) Ansvar for kulturfremme legges til KUD og samles med den øvrige kulturpolitikken.	Delrapport 2: kap. 4.1
		b) Ansvar for næringsfremme samles og legges til NFD	
		c) Ansvar og fagmiljøene som arbeider med bilaterale og multilaterale handelsavtaler samles.	

		d) Ansvar for lov og forvaltningsoppgaver knyttet til eksportkontroll bør vurderes overført til hhv. JD og Tolletaten.	
2B	Tydeliggjøre UD's kjernevirksomhet og rendefylte tjenestens rolle som hele Norges utenrikstjeneste	a) Vurdere annen organisasjonsmodell for å tydeliggjøre skillet mellom tema og geografi b) Redusere antall enheter og ledere i departementet	Delrapport 2: kap. 4.2
2C	Samle utenrikstjenestens støttefunksjoner	a) Skille ut Seksjon for konsulære saker og Seksjon for utlendingsfeltet fra dagens Serviceavdeling. b) Samle HR-relaterte funksjoner fra dagens Personalseksjon, UKS og OU-seksjonen i en ny HR-seksjon. c) Samle ansvaret for økonomi, virksomhetsstyring og organisasjonsutvikling i en ny seksjon. d) Samle ansvaret for eiendomsforvaltning og forebyggende sikkerhet i en ny seksjon. e) Etablere en ny seksjon for fellestjenester.	Delrapport 2: kap. 4.3
2D	Øke gjennomføringskraft og fleksibilitet gjennom midlertidige arbeidsgrupper og øke delegert myndighet	a) Delegere mer myndighet ned i organisasjonen b) Øke bruk av midlertidige organisasjonsformer c) Bruk prosjekt- og «task force»-modeller direkte koblet til departementsledelsen for gjennomføring av større organisasjonsutviklingsprosjekter d) Vurdere muligheten for å innføre et diplomatisk reservekorps for å ivareta oppdykkende behov	Delrapport 2: kap. 4.4
2E	Øke fokus på effektivitet og starte arbeid med systematisk, kontinuerlig forbedring	a) Innføre kortsiktige grep for å sette fokus på effektivitet b) Starte systematisk arbeid med prosesseffektivisering ved bruk av Lean metodikk c) Arbeide mer smidig med tanke på administrative føringer og instruksjoner	Delrapport 2: kap. 4.5
3. Tiltaksområde 3 - Oppgaver			
3A	Forenkle og konsentrere bistandsforvaltningen	a) Styrke den strategiske styringen av norsk bistand b) Økt tematisk og geografisk konsentrasjon av norsk bistand	Delrapport 2: kap. 5.1 Delrapport 3: kap. 8
3B	Videreutvikle konsulærfeltet og øke brukerrettingen av konsulære tjenester	a) Økt bruk av spesialister og prosjektteam fra UD i kompliserte og langvarige konsulære saker b) Bruke UD's operative senter til å avlaste utenriksstasjonene, også innenfor stasjonenes åpningstid c) Øke brukerrettingen gjennom arbeid med digitale løsninger og mer tilgjengelig informasjon d) Slutte med vigsel på utenriksstasjonene	Delrapport 2: kap. 5.2
3C	Redusere antall utenriksstasjoner som utsteder pass og flytte vedtaksmyndighet til politiets vedtakslinje	a) Knutepunktorganisere søknad om pass til et mindre antall utenriksstasjoner b) Flytte myndigheten til å treffe vedtak om innvilgelse eller nektelse av pass fra utenriksstasjonene til politiets vedtakslinje i Norge	Delrapport 2: kap. 5.3
3D	Effektivisere utlendingsfeltet gjennom å flytte saksbehandlingen til Norge, digitalisere og overføre ansvaret for hele sakskjeden til UDI	a) Flytte saksbehandlingen fra dagens knutepunktstasjoner hjem til Norge b) Digitalisere saksflyten c) Overføre ansvaret for hele sakskjeden til UDI	Delrapport 2: kap. 5.4 Delrapport 3: Vedlegg A1
3E	Øke bruk av fellestjenester og profesjonalisere administrative støttefunksjoner	a) Gå over til fellesdepartementalt IKT-system med tonivåløsning b) Fjerne fysiske arkiver ved utenriksstasjonene og gå over til heldigitale arkivløsninger og felles arkivsystem c) Benytte DSS som rådgivningsmiljø for anskaffelser d) Benytte DFØs tjenester på økonomifeltet og profesjonalisere økonomiforvaltningen e) Benytte DFØ HR på personalfeltet og profesjonalisere HR-funksjonene	Delrapport 2: kap. 5.5 Delrapport 3: kap. 4.3
4. Tiltaksområde 4 - Personalforvaltning			
4A	Forenkle rotasjonssystemet og profesjonalisere administrative støttefunksjoner i UD	a) Utrede hvordan forflytningsprosessene ifm. flytteplan hjem kan forenkles ved å benytte innplassering som prinsipp, basert på oversikter over medarbeiderens kompetanser og uttrykte preferanser	Delrapport 2: kap. 6.1 Delrapport 3: kap. 6.1

		b) Profesjonalisere administrative støttetjenester ved å bemanne disse med medarbeidere og ledere med kompetanse innen det respektive fagfeltet	
4B	Videreutvikle personalpolitikken i utenrikstjenesten	a) Etablere bedre støtte rundt utsendte medarbeidere og deres familier b) Oppfordre til og belønne større kompetansemangfold c) Arbeide systematisk med kompetanseoverføring ved stillingskifter og vurdere overlapsperioder ved rotasjon	Delrapport 2: kap. 6.1 Delrapport 3: kap. 6.1.3
4C	Bedre utnyttelse av kompetansen i hele sentralforvaltningen	a) Utlyse flere «ordinære» stillinger ved utenriksstasjonene bredt i hele departementsfellesskapet b) Vurdere hvordan felles enheter/seksjoner med medarbeidere fra to eller flere departementer på saksfelt som berører både UD og sektordepartementet kan organiseres c) Utvide mobilitetsordningene mellom departementene slik at det legges til rette for mer langvarig hospitering eller rotasjon mellom departementene	Delrapport 2: kap. 6.3 Delrapport 3: kap. 6.2
4D	Redusere antall spesialutsendinger og innføre mer fleksible utsendingsordninger	a) Redusere antall spesialutsendinger b) Innføre mer fleksible utsendingsordninger for å ivareta fagmyndighetenes behov for tilstedeværelse	Delrapport 2: kap. 6.3 Delrapport 3: kap. 6.3
5. Tiltaksområde 5 - Eiendom			
5A	Øke evnen til å drive profesjonell og effektiv eiendomsforvaltning	a) Differensiere kravstillingen med hensyn til beliggenhet for de ulike stasjonene og landene b) Styre eiendomsporteføljen over på mer effektive eiendomstyper c) Profesjonalisere inngåelse av avtaler og øke avtalelengdene d) Systematisere samarbeid med Statsbygg og tydeliggjør begrep i statens husleiemodell med hensyn til utenlandseiendommene e) Øke graden av samlokalisering med andre land	Delrapport 2: kap. 7.1 Delrapport 3: kap. 9
5B	Gå over til mer arealeffektive eiendommer	a) Reduksjon av areal på kansellier b) Reduksjon av areal på embetsboliger gjennom å i større grad utføre representasjon ute	Delrapport 2: kap. 7.2 Delrapport 3: kap. 9
5C	Redusere flyttegods i forbindelse med rotasjon	a) Redusere flyttegods ved å møblere tjenesteboliger i Europa og Nord-Amerika	Delrapport 3: kap. 9.3
5D	Redusere reisekostnader gjennom økt bruk av digitale møter og tydeligere krav til reisedeltakere	a) Redusere antall deltakere på reiser i forbindelse med politisk ledelse eller kongefamiliens besøk i utlandet b) Benytte utenrikstjenestens utsendte som representant i møter hvor det er mulig c) Innføre hovedregel om at interne besøk, inspeksjoner, kurs mv. skal gjennomføres digitalt og en hovedregel om digital deltakelse på eksterne møter, kurs, el.	Delrapport 2: kap. 7.4 Delrapport 3: kap. 9

10.2 Vurdering av samlet gevinstpotensial opp mot kompleksitet i gjennomføring

For å kunne prioritere de foreslåtte tiltakene og sette dem inn i en tidsplan vil det være viktig å gjøre vurderinger av gevinstpotensialet ved de ulike tiltakene og se det opp mot hvor utfordrende og kostbart det vil være å gjennomføre tiltakene.

Ved å vurdere gevinstpotensial opp mot kompleksitet i gjennomføring vil tiltakene kunne rangeres ut fra forholdet mellom nytte (gevinstpotensial) og kost (kompleksitet i gjennomføring). Forholdet mellom nytte/kost bør avgjøre hvor langt opp på prioriteringslisten et tiltaksområde vil bli plassert.

For å kunne sette ulike tiltak opp mot hverandre tilråder vi å anvende en 3x3-vurderingsmatrise for å visualisere og tydeliggjøre nytte/kost-forholdet. Som rettesnor for prioritering av tiltakene er det vanlig å gjøre følgende vurderinger:

Vurdert samlet gevinstpotensial	Høyt			
	Middels			
	Lavt			
		Lav	Middels	Høy
Vurdert kompleksitet i gjennomføring				

Lavt gevinstpotensial – Tiltaket vil ha lav prioritert, men gitt lav eller middels kompleksitet (oransje) og tilstrekkelig kapasitet i organisasjonen kan det vurderes gjennomført. Dersom tiltaket har stor kompleksitet, er det tvilsomt om tiltaket bør gjennomføres (rødt).

Høyt gevinstpotensial – tiltak med høy nytte er tiltak vi ønsker å gjennomføre (grønn) med mindre kompleksiteten er for høy, da må vi vurdere tiltakene enkeltvis (gul).

Middels gevinstpotensial – Vi gjennomfører gjerne de enklere tiltakene (grønn) og kanskje de middels vanskelige etter en særskilt vurdering (gul). De mest komplekse styrer vi nok kanskje unna (oransje).

Siden områdegjennomgangen opererer med to ulike typer effektivitet, formålseffektivitet og kostnadseffektivitet, vil gevinstene vurderes opp mot de to typene effektivitet. Kvalitetsmessige gevinster vil knyttes til formålseffektivitet, og økonomiske gevinster vil knyttes til kostnadseffektivitet. Et tiltak vil ha gevinster i en eller begge av gevinstkategoriene. For eksempel kan et tiltak som bedrer betingelsene i en leiekontrakt for en tjenestebolig ha en økonomisk gevinst, men ingen kvalitative gevinster. Et annet tiltak som for eksempel bedring av styringen av utenriktjenesten vil ha store kvalitetsmessige gevinster, men få eller ingen direkte økonomiske gevinster. Et tredje tiltak, som for eksempel «øke bruk av fellestjenester og profesjonalisere administrative støttefunksjoner» vil både kunne ha en høy økonomiske gevinst (gjennom stordriftsfordeler) og en høy kvalitetsmessig gevinst (gjennom langsiktig profesjonalisering av tjenestene).

For å kunne gjøre en slik nytte / kost vurdering der vi hensyntar begge gevinstkategoriene, har vi valgt å gjøre en samlet vurdering av gevinstpotensial.

Vurdert kvalitativt gevinstpotensial	Lavt Tiltaket har begrenset effekt på formålseffektivitet, eller effekten er vurdert som usikker	Middels Tiltaket bør kunne ha en god effekt på formålseffektivitet og/eller det kan ha andre kvalitative gevinster	Høyt Tiltaket bør kunne ha en stor effekt på formålseffektivitet og/eller det kan ha andre kvalitative gevinster som er viktig
Vurdert økonomisk gevinstpotensial	Her vil det for hvert tiltak være estimert økonomiske gevinster som normalt fremstilles som årlige innsparinger målt mot baseline når full effekt av tiltaket er oppnådd. Innsparingene er beskrevet som et intervall.		
Vurdert samlet gevinstpotensial	Lavt Tiltaket har begrenset effekt på kostnads- og/eller formålseffektivitet, eller effekten er vurdert som usikker	Middels Tiltaket bør kunne ha en god effekt på enten formålseffektivitet eller kostnadseffektivitet, eller en middels effekt i begge dimensjonene	Høyt Tiltaket bør kunne ha en meget stor effekt på enten formålseffektivitet eller kostnadseffektivitet, eller en god effekt i begge dimensjonene

Vi gjør også vurderinger av kompleksitet i gjennomføringen. Vurderingene er overordnet og basert på den noe begrensede innsikten vi har i underliggende prosesser, systemer og kostnadselementer. Vi har tatt utgangspunkt i vår erfaring fra gjennomføring av lignende type tiltak i offentlig sektor.

Hvor stor er kompleksiteten ifm. gjennomføring av tiltaket?	Lav	Middels	Høy
	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)	Tiltaket vil være til dels utfordrende å gjennomføre, og effekten vil kunne ta tid å realisere (1-2 år)	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)

10.2.1 Vurdering av tiltaksområde 1 – styring

God styring er en forutsetning for både økt formåls- og kostnadseffektivitet. Arbeidet i siste fase av områdegjennomgangen har forsterket inntrykket av det er behov for mer helhetlig styring av Norges innsats internasjonalt. Vi oppfatter at det er bred oppslutning blant departementene om problembeskrivelsen og et felles ønske om å finne en bedre løsning enn dagens styringsmekanismer og samordningsprosesser. Vi mener det bør etableres et tverrgående, overordnet styringsdokument for internasjonalt arbeid i sentralforvaltningen for å øke evnen til å få en mer helhetlig styring. Et slikt dokument bør gi en samlet retning for Norges internasjonale mål og ambisjoner, slik at ressursinnsatsen i større grad kan konsolideres for å nå disse målene. Den enkelte statsråds handlefrihet knyttet til internasjonale satsinger kan til en viss grad svekkes, men det vil til gjengjeld kunne legges en betydelig større slagkraft bak den samlede regjeringens internasjonale mål og ambisjoner.

Internt i utenrikstjenesten anbefaler vi at virksomhetsplanprosessen justeres på en måte som legger bedre til rette for jevnlig oppfølging, blant annet gjennom tertialvis oppfølging av måloppnåelse og ressursbruk. Videre er det et stort potensial for å utvikle bedre styringsinformasjon og bruke dette mer direkte inn i oppfølgingen. Vi peker også på at målene som formuleres til utenriksstasjonene bør gjøres tydeligere og mer konkrete for å gjøre det enklere å prioritere innsatsen og følge opp måloppnåelse.

Vi har sammenstilt tiltakene innen tiltaksområde styring i tre overordnede tiltak:

- **1A - Etablere mekanismer for tverrgående styring og effektiv samhandling i sentralforvaltningen.** Det må skapes nye mekanismer for å i større grad involvere de andre departementene i den strategiske styringen av utenrikstjenesten, samtidig som at det internasjonale arbeidet på tvers av departementene bør sees i en større sammenheng.
- **1B - Forbedre styring i utenrikstjenesten gjennom bedre styringssystemer og bedre styringsinformasjon.** Utenrikstjenestens mål må tydeliggjøres og oppfølging av måloppnåelse styrkes for å sikre at ressurser prioriteres optimalt ut fra hvor de kan gjøre størst nytte for Norge.
- **1C - Øke åpenhet om virksomheten og synliggjøre merverdi av utenrikstjenesten.** Fordi 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.

#	Overordnet tiltak	Økonomisk gevinstpotensial [MNOK]	Kvalitetsmessig gevinstpotensial	Vurdert samlet gevinstpotensial	Kompleksitet i gjennomføring
1	Tiltaksområde 1 – styring				
1A	Etablere mekanismer for tverrgående styring og effektiv samhandling i sentralforvaltningen	Ikke anslått	Høyt	Høyt	Høy
1B	Forbedre styring i utenrikstjenesten gjennom bedre styringssystemer og bedre styringsinformasjon	Ikke anslått	Høyt	Høyt	Middels
1C	Øke åpenhet om virksomheten og synliggjøre merverdi av utenrikstjenesten	Ikke anslått	Middels	Middels	Lav

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

Vurdert samlet gevinstpotensial	Høyt		1B	1A
	Middels	1C		
	Lavt			
		Lav	Middels	Høy
Vurdert kompleksitet i gjennomføring				

Basert på vurdering av kompleksitet og viktighet mener vi utenriktjenesten kan starte med tiltak 1B og 1C raskt. For endringer som berører mange stasjoner kan være hensiktsmessig å starte piloter på enkelte stasjoner for å skaffe erfaring før det skaleres bredt. Tiltak 1A er et komplekst tiltak da det strekker seg på tvers i hele sentralforvaltningen. Siden dette er et av de viktigste tiltakene for fremtidig formåls- og kostnadseffektiv fremme og ivaretagelse av norske interesser bør tiltaket iverksettes raskt.

10.2.2 Vurdering av tiltaksområde 2 – organisering

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 de to støtteavdelingene i én avdeling. Vi tror at utenriktjenesten er tjent med å både organisere seg og jobbe mer fleksibelt for å møte en verden i stadig endring. Derfor bør bruken av fleksible arbeidsformer (prosjekter og task forces) økes for bedre og raskere å kunne møte oppdukkende behov som krever en annen innretning enn dagens linjeorganisering.

Med noen få unntak har utenriktjenesten jobbet lite systematisk med prosessforbedring eller tiltak for å effektivisere driften og samhandlingen med andre departementer. Tid anses i liten grad som en økonomisk innsatsfaktor og det er ikke arbeidet systematisk med å effektivisere rutineoppgaver. Videre utnyttes ikke de teknologiske mulighetene som ligger i mer effektive digitale arbeidsverktøy, digital samhandling, og informasjonsdeling godt nok. Dette er, med unntak av reduksjon i overtidsbruken i UD, ikke regnet inn i gevinstanslagene. Da det er gjort lite intern effektivisering av prosesser mener vi det ligger et meget stort effektiviseringspotensial ved systematisk å øke oppmerksomheten om effektiv ressursbruk, drive systematisk forbedringsarbeid og utnytte mulighetene som ligger i digitale verktøy. Vi anslår dette til å være i størrelsesorden 20 – 40 prosent av all tidsbruk. Potensialet synes størst hjemme.

Vi har sammenstilt tiltakene innen tiltaksområde organisering i fem overordnede tiltak:

- **2a - 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 og eksportkontroll.
- **2B - 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.
- **2C - 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.
- **2D - 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

- **2E - Øke fokus på effektivitet og starte arbeid med systematisk, kontinuerlig forbedring.** Utenrikstjenestens prosesser fremstår som umodne med hensyn til å ta i bruk nye måter å jobbe på og dermed ineffektive. Systematisk arbeid med prosessforbedring vil kunne bidra til å realisere et stort forbedringspotensial.

#	Overordnet tiltak	Økonomisk gevinstpotensial [MNOK]	Kvalitetsmessig gevinstpotensial	Vurdert samlet gevinstpotensial	Kompleksitet i gjennomføring
Tiltaksområde 2 - organisering					
2A	Tydeliggjøre roller og ansvar mellom UD, utenrikstjenesten og øvrig sentralforvaltning	8 – 12*	Middels	Middels	Middels
2B	Tydeliggjøre utenrikstjenestens kjernevirksomhet og rendeforholdene til tjenestens rolle som hele Norges utenrikstjeneste	20 – 30	Høyt	Høyt	Høy
2C	Samle utenrikstjenestens støttefunksjoner	10 - 15	Middels	Middels	Lav
2D	Øke gjennomføringskraft og fleksibilitet gjennom midlertidige arbeidsgrupper og øke delegert myndighet	Ikke anslått	Middels	Lavt	Lav
2E	Øke fokus på effektivitet og starte arbeid med systematisk, kontinuerlig forbedring	15-20**	Høyt	Høyt	Middels

*De kvantitative gevinstene ved tiltak 2A er de samme som tiltak 4C, men i tiltak 2A hentes gevinstene ut gjennom å flytte ansvarsområdet til ett departement, heller enn å lage felles seksjoner slik det foreslås i tiltak 4C. Gevinstene under tiltak 2A og 4C må derfor ikke telles dobbelt.

**Det kvantitative estimatet på 15-20 MNOK innsparing på er knyttet til en reduksjon av overtiden i UD hjemme på 35-50 prosent som følge av at arbeidsoppgaver på sikt vil håndteres mer effektivt, noe som tar ned arbeidspresset. Vi er gjort oppmerksom på at en stor del av overtiden styres av kortsiktige behov fra politisk ledelse, og dermed vanskelig kan elimineres. Vi tror at et langsiktig mål bør være å halvere overtidsbruken.

Tiltaksområdet organisering er sammensatt av flere ulike tiltak som i sum vil øke både formåls effektivitet og kostnadseffektivitet vesentlig. Vi ser et stort potensial i å tydeliggjøre ansvar, delegerer myndighet og skape mer fleksible organisasjonsmodeller for å møte stadig mer dynamiske omgivelser.

Vi mener det også er viktig å samle støttefunksjonene gjennom å slå sammen KR og SA avdelingene til en felles støtteavdeling. Dette bør være et relativt enkelt grep som vi mener vil gi både økonomisk effektivisering og et viktig signal til hele organisasjonen om å tydeliggjøre organisasjonsmodellen.

Tiltak 2B mener vi er ett av de viktigste tiltakene i tiltaksporteføljen i områdegjennomgangen da det setter en langsiktig retning for hvordan organisasjonen bør utvikle seg for å bli mer fokusert og fleksibel. Tiltaket henger godt sammen med forslagene om å endre styringsmodellen til å bli mer fokusert på effektmål og oppfølging.

Når det gjelder det siste tiltaksforslaget, tiltak 2E om å starte et kontinuerlig forbedringsarbeid basert på Lean og annen prosessforbedringsmetodikk, ser vi et meget stort effektiviseringspotensial på sikt. Med lite fokus på prosesser og effektivisering i organisasjonen bør det være mulig å raskt starte et forbedringsarbeid som inspirerer organisasjonen. Se for øvrig kapittel 7 om innovative arbeidsformer for en mer detaljert beskrivelse av dette.

I lys av nytte/kost vurderingene over, vil det være formålstjenlig å starte med tiltakene 2C og 2E som er vurdert til å ha hhv. lav og medium kompleksitet og medium og høyt gevinstpotensial.

10.2.3 Vurdering av tiltaksområde 3 – oppgaver

Utenrikstjenesten har en svært bred oppgaveportefølje, som utføres på egne vegne eller på vegne av resten av sentralforvaltningen. For det første skal utenrikstjenesten ivareta oppgavene som følger av departementsrollen UD har i den norske sentralforvaltningen. Dette gjelder både å utføre de forvaltningsmessige oppgavene som UD har, organisere og styre sektoren, samt å bistå den til enhver tid sittende regjeringen i å utvikle og gjennomføre sin politikk. For det andre skal utenrikstjenesten ivareta en rekke oppgaver som følger av rollen som hele Norges utenrikstjeneste, og representere hele det statlige Norge i utlandet. Utenrikstjenesten er et

Vurdert samlet gevinstpotensial	Høyt		2E	2B
	Middels	2C	2A	
	Lavt	2D		
		Lav	Middels	Høy
Vurdert kompleksitet i gjennomføring				

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.

Vi foreslår en rekke tiltak vi mener vil bidra til økt formåls- og kostnadseffektivitet i løsningen av utenriktjenestens oppgaver. Innen bistandsforvaltning dreier det som om å styrke den strategiske styringen, samt konsentrere innsatsen om færre tema, geografiske områder og land. Det vil legge grunnlag for kvalitetsmessige gevinster i form av bedre forutsetninger for å oppnå resultater der bistanden konsentreres, mindre kompleksitet, klarere ansvarslinjer, samling i større fagmiljøer og økt kapasitet til å følge opp multilaterale og globale aktører på landnivå. Økonomisk er gevinstene knyttet til færre utsendte og lokalt ansatte på utenriksstasjonene. Dette som følge av at antallet stasjoner som forvalter bistand bør reduseres vesentlig fra dagens 46 utenriksstasjoner. 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.

Vi har sammenstilt tiltakene innen tiltaksområde oppgaver i fem overordnede tiltak:

- **3A - Forenkle og konsentrere bistandsforvaltningen.** For å oppnå bedre resultater av bistandsmidlene og mer effektiv forvaltning er det behov for en tydeligere strategisk styring mot det Norge ønsker å oppnå i utviklingspolitikken. Som en del av dette arbeidet bør det gjøres en strategisk vurdering av hvilke kanaler, aktører og organisasjoner som er mest effektive for å oppnå målene som er satt for norsk utviklingspolitikk, og konsentrere innsatsen mot de mest formålseffektive måtene å gi bistand på. I tillegg mener vi at det ligger et stort potensial i å redusere antall stasjoner som forvalter bistand, konsentrere bistanden geografisk og prioritere innsatsen om de høyest prioriterte tematiske områdene.
- **3B - 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. Øke bruk av spesialister og prosjektteam fra UD for mer kompliserte saker.
- **3C - Redusere antall utenriksstasjoner 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.
- **3D - Effektivisere utlendingsfeltet gjennom å flytte saksbehandlingen til Norge, digitalisere og overføre ansvaret for hele sakskjeden til UDI.** Flytte saksbehandling av visum- og oppholdssaker hjem til Norge og gradvis bygge ned aktiviteten ved utenriksstasjonene. Gjennom en stegvis overføring av oppgaver fra utenriksstasjonene til UDI kan det bygges læring og erfaring, løsninger kan justeres og kontrollperspektivet ivaretas på en god måte hele veien. Tiltakene vil gi vesentlig innsparingspotensial.
- **3E - Øke bruk av fellestjenester og profesjonalisere administrative støttefunksjoner.** Forenkle og forbedre administrative prosesser. Oppnå stordriftsfordeler gjennom å gå over til å bruke etablerte fellestjenester innen bla arkiv, anskaffelser og IKT

#	Overordnet tiltak	Økonomisk gevinstpotensial [MNOK]	Kvalitetsmessig gevinstpotensial	Vurdert samlet gevinstpotensial	Kompleksitet i gjennomføring
Tiltaksområde 3 - Oppgaver					
3A	Forenkle og konsentrere bistandsforvaltningen	10 – 30	Høyt	Høyt	Middels
3B	Videreutvikle konsulærfeltet og øke brukerrettingen av konsulære tjenester	5 – 10	Middels	Middels	Lav
3C	Redusere antall utenriksstasjoner som utsteder pass og flytte vedtaksmyndighet til politiets vedtakslinje	0 – 5	Høyt	Middels	Høy
3D	Effektivisere utlendingsfeltet gjennom å flytte saksbehandlingen til Norge, digitalisere og overføre ansvaret for hele sakskjeden til UDI	40 – 68	Middels	Høyt	Høy
3E	Øke bruk av fellestjenester og profesjonalisere administrative støttefunksjoner	87 – 128	Høyt	Høyt	Høy

Fordi oppgaveporteføljen til utenriktjenesten er bred, vil også de identifiserte tiltakene innen dette tiltaksområdet være ulike og relativt spissede i forhold til anbefalingene innen styring og organisering. De vil dermed også treffe ulike deler av organisasjonen.

Vurderingene av tiltakene i matrisen indikerer at ett av tiltakene (3C) har en vurdering av nytte/kost som er lavere enn de øvrige tiltakene, og derfor bør prioriteres lavere. Tiltak 3B handler om å brukerorientere de konsulære tjenestene ytterligere. Det er typisk utviklingsarbeid som bør kunne startes raskt, og hvor man kan jobbe etter smidig metodikk (se kapittelet om innovative arbeidsmåter).

Det er flere måter å arbeide videre med tiltak 3D om utlendingsfeltet på. Dette er beskrevet nærmere i delrapport 2, gevinstoversikten og vedlegg A1. Det er betydelig kompleksitet knyttet til tiltaket, men gevinsten er også stor og de videre utredningene som er nødvendige for å starte gjennomføring bør etter vår oppfatning derfor fortsettes.

Vurdert samlet gevinstpotensial	Høyt	3A	3D	3E
	Middels	3B		3C
	Lavt			
		Lav	Middels	Høy
Vurdert kompleksitet i gjennomføring				

10.2.4 Vurdering av tiltaksområde 4 – personalforvaltning

Når det gjelder personalforvaltning i UD mener vi det finnes et stort potensial for å forenkle forflytningsprosessen ved å i større grad benytte innplassering som prinsipp, basert på oversikter over medarbeiderens kompetanser og uttrykte preferanser. Dette vil redusere arbeidsomfanget i rekrutteringsarbeidet, både for Personalseksjonen og for involverte ledere og medarbeidere. Fordelen med en slik forenkling av forflytningsprosessen er at hensyn som byrdefordeling, ønsket kompetanseutvikling og andre virksomhets-spesifikke forhold i utenrikstjenesten kan tillegges større vekt i rekrutteringsprosessene. I tillegg mener vi det er svært viktig å profesjonalisere de administrative støttetjenestene i UD ved å i størst mulig grad bemanne disse med medarbeidere og ledere med kompetanse innen de respektive fagfeltene. Vi anbefaler også tiltak for å videreutvikle personalpolitikken i utenrikstjenesten og etablere bedre støtte rundt den utsendte og dennes familie.

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. Utenrikstjenesten skal være hele sentralforvaltningens utenrikstjeneste og bør da også bemannes med den mest relevante kompetansen som finnes, uavhengig av organisasjonsgrensene. Vi anbefaler derfor at flere «ordinære» stillinger ved utenriksstasjonene bredt i hele departementsfellesskapet. I kapittel 6.2 skisserer vi flere alternative måter dette kan gjøres på. Vi mener også at det som en forsøksordning bør etableres felles seksjoner/enheter på ett eller to saksfelt som berører både UD og ett eller flere sektordepartementer. Slike enheter kan bestå av medarbeidere fra to eller flere departementer som arbeider sammen om å nå felles målsetninger innen det aktuelle saksområdet.

Vi har identifisert fire 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 rekrutteringsgrunnlaget for enkelte posisjoner på stasjonene 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.

Vi har sammenstilt tiltakene innen tiltaksområde personalforvaltning i fire overordnede tiltak:

- **4A - Forenkle rotasjonssystemet og profesjonalisere administrative støttefunksjoner i UD.** Legge til rette for bedre bruk av kompetanse og større kontinuitet i saksområdene medarbeiderne i utenrikstjenesten arbeider med. Vi anbefaler å utrede hvordan forflytningsprosessene i forbindelse med flytteplan hjem kan forenkles ved i større grad å benytte innplassering som prinsipp. Videre bør antallet diplomater/generalister i de administrative støttefunksjonene reduseres til et minimum for å bidra til mer profesjonelle støttetjenester, økt gjennomføringskraft i organisasjonen og større evne til omstilling.
- **4B - Videreutvikle personalpolitikken i utenrikstjenesten.** Medarbeiderne i utenrikstjenesten er svært dedikerte, faglig dyktige og hardtarbeidende. Lengre perioder i utlandet kan være krevende, både for den enkelte og for den utsendtes familie. En del statlige velferdsordninger er i dag ikke lagt til rette for familier med lengre opphold i utlandet. Etter vår oppfatning er det av stor betydning at ulike statlige virksomheter viser større forståelse for dette og bidrar til å forenkle opplevde utfordringer for de utsendte.
- **4C - Bedre utnyttelse av kompetansen i hele sentralforvaltningen.** Åpne opp for at medarbeidere i andre sektordepartementer kan fylle ordinære stillinger ved utenriksstasjonene der dette er relevant. Vurdere hvordan felles enheter/seksjoner med medarbeidere fra to eller flere departementer på saksfelt som berører både UD og sektordepartementet kan organiseres.

- **4D - Redusere antall spesialutsendinger og innføre mer fleksible utsendingsordninger.** Mer fleksible ordninger for spesialutsendinger, f.eks. økt bruk av ambulerende utsendinger, større grad av hub-organisering for spesialutsendinger (en spesialutsending dekker stasjoner i flere land) og kortere engasjementer der behovet er mindre stabilt, vil gi et redusert behov for faste spesialutsendinger. I tillegg bør en ny styrings- og ressursallokeringsmekanisme (jf. tiltak 1A) bidra til mer helhetlig prioritering og styring av hvor og hvordan spesialutsendinger skal utnyttes til det beste for hele statsapparatet.

#	Overordnet tiltak	Økonomisk gevinstpotensial [MNOK]	Kvalitetsmessig gevinstpotensial	Vurdert samlet gevinstpotensial	Kompleksitet i gjennomføring
Tiltaksområde 4 – personalforvaltning					
4A	Forenkle rotasjonssystemet og profesjonalisere administrative støttefunksjoner i UD	Ikke anslått	Høyt	Høyt	Middels
4B	Videreutvikle personalpolitikken i utenrikstjenesten	Ikke anslått	Middels	Middels	Lav
4C	Bedre utnyttelse av kompetansen i hele sentralforvaltningen	8 – 12*	Høyt	Høyt	Høy
4D	Redusere antall spesialutsendinger og innføre mer fleksible utsendingsordninger	30 – 60	Middels	Høyt	Høy

*De kvantitative gevinstene ved tiltak 4C er de samme som tiltak 2A, men i tiltak 4C hentes gevinstene ut gjennom felles seksjoner heller enn gjennom å flytte ansvarsområdet til ett departement. Gevinstene under tiltak 2A og 4C må derfor ikke telles dobbelt.

Ved gjennomføring av nytte/kost vurderinger av tiltakene inne personalforvaltning ser vi at to av tiltakene synes å ha et grønt nytte/kost forhold, noe som gjør dem til kandidater for å starte tidlig.

Tiltak 4A mener vi er et særdeles viktig tiltak for den langsiktige utviklingen av utenrikstjenesten. Etter vår oppfatning er den en stor utfordring at det er for lav kontinuitet i saksområdene medarbeiderne arbeider med og at ervervet kompetanse ikke utnyttes godt nok i videre stillinger. I tillegg medfører dagens modell at støttefunksjonene besettes av personell uten spesialkompetanse, noe som har store følger for gjennomføringskraft og evne til omstilling i organisasjonen.

Vi har ikke kalkulert noen direkte økonomiske gevinster knyttet til tiltaket i seg selv, men dette vil etter vår oppfatning legge grunnlaget for en langt mer effektiv oppgaveløsning og frigi mye arbeidstid som i dag går vekkt til effektivitetstap ved stillingsskifter.

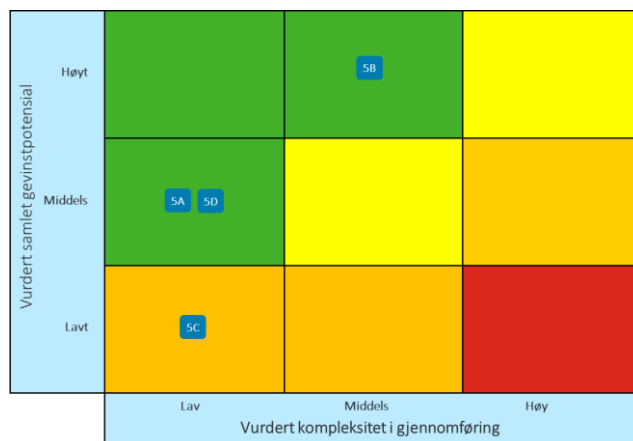
Vurdert samlet gevinstpotensial	Høyt		4A	4C
	Middels	4B	4D	
	Lavt			
		Lav	Middels	Høy
Vurdert kompleksitet i gjennomføring				

Når det gjelder tiltak 4B er dette relativt enkle tiltak som kan følges opp i linjen i UD og ikke krever store videre utredninger. Utfordringene kan imidlertid ikke løses av UD alene. Etter vår oppfatning er det viktig at UD får større drahjelp av andre statlige virksomheter til å lette hverdagen for utsendte medarbeidere, både utsendte fra UD og fra andre fagmyndigheter. Se gevinstoversikten for detaljer.

Tiltak 4C mener vi også er et svært viktig tiltak for den langsiktige utviklingen av utenrikstjenesten. Dersom utenrikstjenesten skal være hele Norges utenrikstjeneste er det etter vår oppfatning avgjørende at dette gjenspeiles i personalpolitikken og systemene for ressursallokering. Det ligger enkelte begrensninger i lovverket som regulerer dette, men gjennom en kombinasjon av forsøksprosjekter, juridiske utredninger og vilje til endring mener vi det ligger et stort potensial for å øke flyten av personell mellom UD, sektordepartementene og utenriksstasjonene.

Når det gjelder felles seksjoner vil vi anbefale at det velges ut ett eller to saksområder der det gjennomføres et pilotprosjekt med felles enheter for å hente erfaringer. Dersom det i første omgang gjøres som en midlertidig ordning vil det ikke være nødvendig med en omfattende juridisk utredning før oppstart. Pilotprosjektet bør kobles til forberedelsene til innflytting i nytt Regjeringskvartal.

Tiltak 4D handler om å myke opp spesialutsendingsordningen og etablere mekanismer for å styre denne kapasiteten på en mer formåls- og kostnadseffektiv måte. For å ta ned antall spesialutsendinger, vil det være en forutsetning at fagmyndighetenes behov for tilstedeværelse ses mer i sammenheng på tvers. Den enkelte fagmyndighet vil trolig ikke ønske å ta ned antall spesialutsendinger fra egen virksomhet, selv om dette ut fra hensynet til den samlede ressursprioriteringen i utenriktjenesten kan være en riktig prioritering. Det bør derfor være en mer samordnet mekanisme for å prioritere hvor spesialutsendingene skal være og hvordan et behov for tilstedeværelse mest effektivt kan dekkes. Dette er komplisert å få til i praksis, men de langsiktige gevinstene vil være så høye at dette arbeidet bør prioriteres. Det bør ses i sammenheng med tiltak 1A om tverrgående styring og effektiv samhandling i sentralforvaltningen.



10.2.5 Vurdering av tiltaksområde 5 – eiendomsforvaltning og andre driftskostnader

Eiendom er det enkeltområdet som har størst og mest konkret økonomisk effektiviseringspotensial i utenriktjenesten. Kostnader knyttet til eiendom er på om lag 1 milliard kroner årlig, eller ca. 25 prosent av utenriktjenestens driftsbudsjett. Tiltak knyttet til effektivisering av eiendomsporteføljen er detaljert beskrevet i delrapport 2, og kun hovedelementene er gjentatt i delrapport 3.

Vi anbefaler følgende fire tiltak innen tiltaksområde eiendom:

- **5A - Øke evnen til å drive profesjonell og effektiv eiendomsforvaltning.** Endre hvilke krav som stilles til beliggenhet kombinert med å profesjonalisere eiendomsforvaltningen vil medføre lavere eiendomsrelaterte kostnader.
- **5B - Gå over til mer arealeffektive eiendommer.** Redusere areal på kansellier og embetsboliger.
- **5C - Redusere flyttegods i forbindelse med rotasjon.** I dag har de utsendte til Europa og Nord-Amerika rett til vesentlig mer flyttegods enn utsendte til andre deler av verden. Både pga. kostnader og klimaperspektivet anbefaler vi at de utsendtes flyttegodskvoter til Europa og Nord-Amerika settes likt som de øvrige delene av verden.
- **5D - Redusere reisekostnader gjennom økt bruk av digitale møter og tydeligere krav til reisedeltakere.** Nye arbeidsformer og strammere krav til fysisk møtevirksomhet vil kunne redusere antall reiser vesentlig, både for utenriktjenesten og for de andre departementene, og vil ha et vesentlig økonomisk innsparingspotensial

#	Overordnet tiltak	Økonomisk gevinstpotensial [MNOK]	Kvalitetsmessig gevinstpotensial	Vurdert samlet gevinstpotensial	Kompleksitet i gjennomføring
Tiltaksområde 5 - eiendom					
5A	Øke evnen til å drive profesjonell og effektiv eiendomsforvaltning	20 – 40	Lavt	Middels	Lav
5B	Gå over til mer arealeffektive eiendommer	155 – 275	Lavt	Høyt	Middels
5C	Redusere flyttegods i forbindelse med rotasjon	7 – 10*	Lav	Lav	Lav
5D	Redusere reisekostnader gjennom økt bruk av digitale møter og tydeligere krav til reisedeltakere	55 – 95	Lavt	Middels	Lav

*Bruttogevinst

Som det kommer frem av oversikten, mener vi det er et meget stort effektiviseringspotensial innen eiendomsrelaterte kostnader. De største gevinstene er knyttet til å gå over til mindre og mer arealeffektive eiendommer, både innenfor eiendomskategoriene kanselli og embetsbolig. Hver enkelt eiendom må vurderes individuelt og sees i lys av individuelle behov for det enkelte land. Takten på gevinstene vil naturlig kunne følge tidspunktene for reforhandling/opsigelse av leieavtalene. Her vil det være viktig å raskt legge en god plan slik at man er ute i god tid med å finne alternative eiendommer og har mulighet til å inngå gode avtaler.

Tiltak 5D relaterer seg til reisevirksomhet og bør kunne realiseres raskt. Tiltaket dreier seg i hovedsak om å gjøre enkle vurderinger av hvilke type reiser som er formålstjenlige, og beskrive enkle policyer på dette. I delrapport 2 var dette ett av de tiltakene vi pekte på at bør få effekt allerede f.o.m. budsjettet for 2022.

Etter vår oppfatning bør alle tiltakene kunne startes opp umiddelbart, og bidra til gevinster raskt (5C og 5D) og i takt med avtaleoppsigelser (5A og 5B).

Se for øvrig kommentarer på gevinstrealisering i den vedlagte gevinstoversikten.

10.3 Forslag til overordnet fremdriftsplan

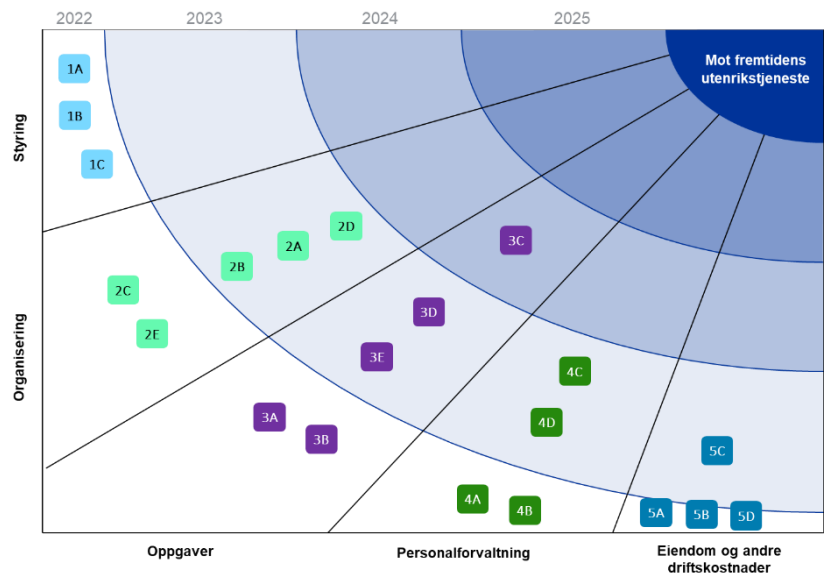
En realisering av gevinster i den størrelsesorden som er beskrevet i denne områdegjennomgangen avhenger fullt og helt av utenriktjenesten og de andre departementenes evne til å gjennomføre tiltakene. Utenriktjenesten har en historikk der det ikke har vært en kultur for å prioritere organisasjonsutvikling så høyt som det burde, eller å belønne gjennomføring av interne forbedringstiltak.

Etter vår oppfatning vil den viktigste forutsetningen for å lykkes med omstillingsarbeidet være at utenriktjenesten evner å ta det beste fra kulturen som gjør at den lykkes så godt med det prioriterte politiske og diplomatiske arbeidet, og overføre det samme engasjementet, den samme ledelsen, den samme forpliktelsen og den samme gjennomføringsevnen for å nå de interne utviklingsmålene som settes. Det vil kreve en strukturert tilnærming, en dedikert organisasjon og tydelig ledelse.

Områdegjennomgangen har pågått i godt over ett år og det har vært bred involvering av ulike deler av organisasjonen gjennom hele prosessen i form av en rekke intervjuer, møter, arbeidsmøter/workshops, digitale besøk og fysiske besøk ved stasjonene. Vi opplever at det er både endringsvilje og motivasjon til å sette i gang med endringer i flere deler av organisasjonen. Momentet som er skapt gjennom områdegjennomgangen og motivasjonen og forventningen om å starte på endringsarbeidet bør derfor utnyttes til å starte med endringsarbeidet. Vi er klar over at det foregår interne prosesser i utenriktjenesten, og at det vil jobbes frem forslag til prioriteringer av tiltakene som grunnlag for beslutning i mars. Vi vil likevel på det sterkeste anbefale at arbeidet med å organisere endringsprosjektene, og å planlegge og konkretisere aktivitetsplaner starter så raskt som mulig mens dette momentet er til stede i organisasjonen. Et annet viktig moment som understøtter viktigheten av å komme raskt i gang med arbeidet er innflyttingen i nytt regjeringkvartal. De største og viktigste organisatoriske endringene og tilpassingene av arbeidsprosesser bør derfor i hovedsak skje før flytting til ny inn i nye lokaler i 2025.

Figuren over beskriver et forslag til overordnet tidsplan der det er gjort prioriteringer av de ulike hovedtiltakene basert på tiltakenes vurderte gevinstpotensial og kompleksitet i gjennomføring. Isokurvene representerer de neste årene og plassering av tiltaket langs disse markerer således forslag til oppstart av tiltaket. Vi anbefaler at man setter i gang tiltak «på bred front» innen alle de fem tiltaksområdene, da mange av tiltakene treffer ulike deler av organisasjonen, og dermed kan gjennomføres i parallell. Det vil være viktig å raskt kunne vise til noen konkrete effekter av områdegjennomgangen slik at alle ser at prosessen har gitt verdi. De fleste av gevinstene vil naturlig også ha en lang tidshorison før det oppnås full effekt.

Denne tidsplanen bør selvsagt detaljeres, og bygges inn i en mer omfattende gevinstrealiseringsplan. En slik plan vil beskrive tydeligere hvem som eier gevinstene og hvilke konkrete aktiviteter som må til for å gi forventet effekt.



Referanseliste

1. **Kommunal- og moderniseringsdepartementet.** *Gode hver for oss. Best sammen. Overordnet strategi for departementsfellesskapet 2021-2025.* s.l. : Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon, 2021. H-2499.
2. **Kunnskapsdepartementet.** *Meld. St. 4 (2018-2019) Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2019-2028.* 2018.
3. **Utenriksdepartementet.** *Rapport. Erfaringsinnhenting fra andre lands utenriktjenesten 2019/2020.* 2020.
4. **Senter for statlig økonomistyring.** *En beskrivelse av styringsmodellen i et departement.* 2011.
5. **Direktoratet for økonomistyring.** *DFØ Veiledningsnotat - Årsrapport for statlige virksomheter.* 2020.
6. **Utenriksdepartementet.** *Statssekretærutvalget for strukturtiltak og fornying i offentlig sektor. Mandat 5: Gjennomgang av utenriktjenesten.* 2010.
7. —. *Konsentrasjon i uteapparatet - Rapport fra ressursarbeidsgruppen.* 2009.
8. **NOU 2012: 2 .** *Utenfor og innenfor — Norges avtaler med EU.* 2012.
9. "Ministerstyre" - et hinder for samordning? **Smith, Eivind.** 2015, Nytt Norsk Tidsskrift 03 / 2015 (Volum 32).
10. **Kommunal- og moderniseringsdepartementet.** *Retningslinjer for intern mobilitet for arbeidstakere innenfor det statlige tariffområdet.* 2019.
11. —. *Én digital offentlig sektor.* 2019.
12. **Norad Evaluation Department.** *Evaluation of Norway's Aid Concentration. Report 5/2020.* 2020.
13. —. *Evaluation of the Norwegian Aid Administration's Approach to Portfolio Management. Report 2/2020.* 2020.
14. **Riksrevisjonen.** *Dokument 3:4 (2021–2022) Riksrevisjonens undersøkelse av norsk bistand til Verdensbankens fond.* 2021.
15. **Utenriksdepartementet.** *Rapport fra arbeidsgruppe for utredning av forslag til organisering og effektivisering av bistandsforvaltningen.* 2017.
16. —. *Oppfølging av Ølberg-rapporten. Forvaltning på stasjonene.* 2017.
17. **Arbeids- og administrasjonsdepartementet.** *St.prp. nr. 84 (1998-99) Om ny strategi for Statsbygg og etablering av Statens utleiebygg AS.* 1999.
18. —. *St.prp. nr. 1 (1999-2000).* 1999.
19. **Capgemini Invent.** *Områdegjennomgang av bygg- og eiendomspolitikken i statlig sivil sektor.* 2019.
20. **Utenriksdepartementet.** *Meld. St. 15 (2008-2009) Interesser, ansvar og muligheter - Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk.* s.l. : Utenriksdepartementet, 2009.
21. —. *Statssekretærutvalget for strukturtiltak og fornying i offentlig sektor, Mandat 5: Gjennomgang av utenriktjenesten.* s.l. : Utenriksdepartementet, 2010.
22. **Utenriksdepartementet.** *Idénotat. Behov for eksplisitt metodikk i utenriktjenestens arbeid med politisk rapportering.* 2020.
23. **Utenriksdepartementet.** *Idénotat. Mangel på metode, fagmiljø - og strukturerte analyseteknikker.* 2021.

A1 Utdypende informasjon om Deloittes anbefalinger på utlendingsfeltet

I delrapport 2 foreslo vi tiltak for å effektivisere utlendingsfeltet gjennom å flytte saksbehandlingen til Norge, digitalisere saksflyten og overføre ansvaret for hele sakskjeden til UDI. I det oppdaterte styringsdokumentet for den siste fasen av områdegjennomgangen er det presisert at konsulentene skal bistå med råd om effektive løsninger om hvordan en best kan realisere et vesentlig innsparingspotensial ved en ev. overføring av oppgaver på utlendingsfeltet, basert på de hovedlinjene som ligger i anbefalingene i delrapport 2. I denne fasen har vi gjennom møter og skriftlige innspill til UD og JD forsøkt å utdype våre anbefalinger og svare ut uklarheter fra delrapport 2, samt konkretisert gevinstanslag og forutsetninger for en vellykket gjennomføring.

Vi har pekt på en hovedretning vi mener det er fornuftig å bevege seg mot, men den helt detaljerte veien frem mot en full hjemflytting, og hvor fort det kan gå, er et spørsmål som må utredes videre i oppfølgingsarbeidet etter områdegjennomgangen. Slik vi ser det finnes det imidlertid ingen åpenbare hindringer for gradvis å flytte utlendingsfeltet hjem til Norge og overføre oppgavene fra utenriksstasjonene til UDI. Vi oppfatter at det er ansvarlige departementer i samråd med UDI som har best forutsetninger for å finne de beste praktiske løsningene for hvordan dette helt konkret kan gjøres, på samme måte som UD fant frem til gode og praktiske løsninger ved omlegging til knutepunktorganiseringen. Når det er sagt vil vi i det følgende likevel berøre noe sentrale temaer som har vært oppe i dialogen med UD og JD, og som vi mener det er viktig å utdype i denne siste leveransen i områdegjennomgangen. Det vises også til gevinstoversiktens punkt 3D som utdyper de kvalitative og kvantitative gevinstene ved det foreslåtte tiltaket.

En gradvis flytting av oppgaver

Vår anbefaling innebærer at det settes som et langsiktig strategisk mål å effektivisere arbeidet på utlendingsfeltet gjennom å flytte saksbehandlingen hjem til Norge, digitalisere saksflyten og overføre ansvaret for hele sakskjeden til UDI. Som beskrevet i delrapport 2 er det flere måter å gjøre dette på og det kan gjøres stegvis i ulikt tempo.

Hovedalternativene slik vi presenterer de i delrapport 2 handler enten om å:

- i) redusere antallet knutepunktstasjoner og flytte saksbehandlingen fra utvalgte knutepunktstasjoner hjem, eller
- ii) full hjemflytting av hele porteføljen hjem til Norge

I tillegg til dette finnes det flere ulike varianter av det første alternativet, det handler om ulike gradvise steg mot målet om sentralisering av hele saksporteføljen til UDI.

Basert på den videre analysen i denne fasen og stasjonsbesøkene foretatt høsten 2021 vil vi anbefale å begynne med alternativ i) som et steg på veien mot alternativ ii). Poenget er at de to alternativene ikke er gjensidig utelukkende, men at målbildet bør rettes inn mot full hjemflytting, men det må gjøres stegvis for å bygge læring og erfaring og sikre at kontrollperspektivet er godt ivaretatt hele veien.

En mulighet er å begynne med de knutepunktstasjonene som i utgangspunktet bør egne seg best for sentralisering (høyt saksvolum, lav kompleksitet). En annen mulighet er å begynne med en eller to stasjoner med noe lavere saksvolum slik at man gjennom en smidig tjenesteutvikling kan tegne og teste ut nye saksprosesser for noen avgrensede porteføljer, samtidig som kontrollperspektivet ivaretas på en god måte hele veien. UDI har gjennom sin organisasjonsutviklingsprosess de siste årene bygget erfaring og kompetanse innenfor smidig arbeidsmetodikk og prosessforbedring, og jobber nå mer systematisk med brukerprosessene for å nå sine strategiske mål om mer effektive og brukervennlige tjenester, og en mer helhetlig offentlig forvaltning. En gradvis overføring av førstelinjeansvaret til UDI vil sånn sett passe godt inn i det øvrige strategiske utviklingsarbeidet som er på gang i direktoratet. Dette bør uansett gjøres gradvis slik at kapasiteten i UDI bygges opp samtidig som tilstedeværelsen gradvis bygges ned ute. Basert på erfaringene fra de første overføringene av oppgaver kan det så gjøres tilpasninger før videre hjemflytting. De mest komplekse saksporteføljene er det naturlig å ta til slutt.

Alternativ ii) innebærer full hjemflytting av hele porteføljen hjem til Norge i en operasjon. Dette kan virke attraktivt fordi det erfaringsvis ofte er bedre å gjøre større strukturendringer én gang som en samlet endringsprosess, enn å dra det ut over flere år med gradvis omstilling. Det vil også gi potensial for raskere økonomiske gevinster, selv om det fulle potensialet fortsatt vil være avhengig av elektronisk visumetikett og videre systemutvikling både i EU og nasjonalt. Innen dette feltet er det imidlertid en såpass

differensiert saksportefølje ved de ulike knutepunktstasjonene at vi tror det vil være nyttig å bygge gradvise erfaringer med ulike saksporteføljer, jf. beskrivelse ovenfor.

Oppsummert er det sentrale i vår anbefaling at det settes som et mål at saksbehandlingen bør flyttes hjem til Norge. Hvilke steg som underveis er nødvendig å gjennomføre for å nå dette målet bør vurderes videre av JD, UD og UDI, men vår anbefaling vil være at det legges opp til en prosess der man gradvis flytter seg i retning av hjemflytting basert på fortløpende erfaringer. Her vil det også være relevant å se hen til hvordan andre land har og planlegger å gjennomføre tilsvarende arbeid. Gjennom datainnsamlingen har vi fått kjennskap til at både Nederland og Storbritannia har gått langt i retning av sentralisering. Slik vi forstår det er også Finland og Tyskland i gang med en prosess med å hente mer av saksbehandlingen hjem. Nederland er med i Schengenområdet og må derfor forholde seg til det samme internasjonale regelverket som Norge. Det bør derfor være relevant å innhente læringspunkter og mulige løsninger på de utfordringene som finnes ved å flytte saksbehandlingen hjem fra andre land.

Digitalisering og automatisering i utlendingssaker

Økt digitalisering i årene som kommer vil gi økt fleksibilitet i hvor oppgaver løses og av hvem. Digitaliseringstakten på utlendingsfeltet er i stor grad avhengig av utviklingen i EU, både knyttet til regelverk og forhandlinger om digitale løsninger, særlig på visumfeltet. Dette vil igjen kreve store investeringer, både nasjonalt og på europeisk nivå, og det vil ta tid før Norge kan benytte seg av nye digitale løsninger som muliggjør en mer papirløs saksbehandlingsflyt. Dette er forutsetninger for et fullt gevinstuttak, noe som tidligst kan forventes i 2025. Det er også risiko for at dette arbeidet blir forsinket. Videre vil det pågående KVVU-arbeidet i UDI kunne påvirke prioriteringer av hvilke løsninger som utvikles når, og når moderniseringen treffer sakstyper og arbeidsoppgaver som i dag ligger til førstelinjen utland. Vi mener uansett at man ved en gradvis overføring av saksansvaret fra utenriksstasjonene til UDI vil kunne få et bedre erfaringsgrunnlag med behovene i førstelinjen, og dermed kunne knytte disse behovene tettere på systemutviklingen som på mange områder eies av UDI. Det vil gi større muligheter for tilpasning og riktig prioritering av utviklingen av saksbehandlingssystemene sett opp mot det totale behovet i utlendingsforvaltningen.

Norge er forpliktet til å følge EU/Schengen-samarbeidets visumregelverk- og policy. EU har ennå ikke fremmet noe formelt lovforslag til digitalisering av visumbehandling eller elektronisk visum, men arbeider med dette i et langsiktig perspektiv. Det vil ta flere år før en elektronisk visumetikett er på plass og behovet for å sende dokumenter kan reduseres betraktelig. Som beskrevet i delrapport 2 og gevinstoversikten er fortsatt utvikling og fremdrift med arbeidet med elektronisk visum innenfor Schengen en forutsetning for fullt gevinstuttak.

Vi mener likevel at det uavhengig av hvor raskt arbeidet med elektronisk visum utvikler seg, er det betydelige effektiviseringsmuligheter i å starte en gradvis overføring av oppgavene til UDI. Vi er innforstått med at flere problemstillinger må utredes nærmere, men vi mener at arbeidet kan starte opp i parallell med digitaliseringen av visumområdet. Muligheten for å sende fysiske underlagsdokumenter og pass til Norge for kontroll, innregistrering og innliming av visumetikett er for eksempel noe som må utredes og vurderes før en overføring av oppgaver kan starte opp. Også hvordan saker skal genereres digitalt i og med at dette i dag skjer på utenriksstasjonene må man se nærmere på, men umiddelbart ser vi for oss at saken registreres av UDI i Norvis på samme måte som utenriksstasjonene gjør det i dag.

En konkretisering av investeringsbehovet for fullt ut å kunne høste gevinster må inngå i den videre utredningsprosessen. Her vil det også være naturlig å gjøre kost/nytte-analyser ved å automatisere vedtaksprosessen for visumsøknader fra enkelte land, i kombinasjon med et system som oppdager saker som må sendes til manuell behandling.

Nærmere om kontrollperspektivet

I knutepunktprosessen der vedtaksfatting ble flyttet fra flere lokasjoner til regionale knutepunkt, var kontrollperspektivet noe av det mest utfordrende og omdiskuterte med prosessen. Det ble likevel utarbeidet gode kontrollrutiner som ivaretar kontrollperspektivet på en god måte. Mottak av søknader om visum og opphold er ved nesten alle utenriksstasjoner satt ut til en ekstern tjenesteyter, VFS Global. VFS foretar personkontroll og sender søknad og dokumenter (pass m.m.) til aktuell utenriksstasjon, som så returnerer dokumenter og vedtak til VFS når visumsaken er avgjort. Knutepunktstasjonene har ansvar for flere land og mottar søknader levert ved flere VFS-søknadssentre i flere land.

Vi er kjent med at ingen av EU/Schengen-landene ønsker det som omtales som «opsjon 5» som innebærer full digitalisering av visumprosessen fordi de mener at dette ikke ivaretar behovet for kontroll. Slik vi leser beskrivelsene fra EU-kommisjonen om arbeidet med digitalisering av visumprosedyren er det ikke noe i dette som bryter med de vurderingene som fremgår av gevinstoversikten eller delrapport 2. Opsjon 5 beskrives som *EU online application portal (mandatory for Member States), fully digital procedure and digital visa*. Ifølge beskrivelsen på EU-kommisjonens hjemmeside innebærer dette at "the applicant would identify him/herself online

and submit his/her fingerprints, facial image and copy of travel document using a smartphone application. Appearance in person would be required only in very special circumstances”.

Vårt forslag innebærer ikke at personkontrollen skal digitaliseres slik det beskrives i opsjon 5. Personkontroll vil fortsatt foregå ved et VFS-søknadssenter, på samme måte som i dag. Forslaget innebærer ingen endringer i den første delen av søknadsprosessen der søker er involvert. Her vil det etter vår oppfatning igjen være relevant å se til Nederland og andre land som har gjennomført en sentralisering for å hente læringspunkter om hvordan dette kan gjøres samtidig som man ivaretar behovet for kontroll. Vi vil for øvrig understreke at alle tiltak skal være innenfor regelverket og ivareta Norges internasjonale forpliktelser, og det må være et absolutt hensyn i den videre utredningen av tiltaket om sentralisering av utlendingssakene.

Vi mener også at det å utvikle og samle kompetansemiljøer sentralt kan ha en kvalitativ gevinst ved å bedre kvaliteten i saksbehandlingen. Her vil vi særlig peke på at UDI i sin nye organisering fra 2022 vil få en egen avdeling/hovedprosess som heter Kontrollprosessen. Dette er en del av UDIs arbeid med å styrke sitt kontrollarbeid ved å samle kompetansemiljøet innen kontroll i ett organisatorisk område under en egen avdelingsdirektør. Enheten vi har det faglige ansvaret for kontroll, behandling av saker om utvisning og tilbakekall, samt å sikre god kompetanse på kontroll i front (altså der sakene kommer inn til UDI). At førstelinjen sitter tettere på et slikt miljø vil åpenbart øke kvaliteten på kontrollarbeidet også i den innledende fasen av saksbehandlingen.

I delrapport 2 har vi, basert på innspill fra UD, beskrevet at de anbefalte tiltakene om ytterligere sentralisering vil medføre en risiko for at lavere lokal tilstedeværelse gir mindre oppdatert landkunnskap og kjennskap til lokale forhold, språk osv. Redusert tilstedeværelse kan gjøre det mer krevende å verifisere opplysninger eller intervju 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.

Utover dette er det ikke tydelig for oss hva som helt konkret ligger i fordelene ved å være lokalt basert når man allerede har valgt å knutepunktorganisere saksbehandlingen. Knutepunktstasjonene i Jordan og Kenya behandler begge saker fra 13 land. Slik vi ser det er det for eksempel ikke noen automatikk i at det er mindre risiko å behandle en visum- eller oppholdssak fra Den demokratiske republikken Kongo i Nairobi, sammenlignet med fra Norge. Dersom det vedtas at saksbehandlingen skal flyttes hjem vil det på samme måte som i dag være mulig å danne land- eller regiongrupper som i første rekke arbeider med visse land og har spesialkompetanse på dette. Det bør også være mulig å få tak i relevant språkkompetanse for å dekke dette behovet i Norge. De landene med høyest antall visum- og oppholdssaker vil i mange tilfeller også være land med en betydelig diaspora i Norge i dag, noe som gir muligheter for å rekruttere personell i Norge med både språkkompetanse, landkunnskap og kulturell forståelse fra viktige land og regioner.

Gjennom besøkene til Nairobi og Amman fikk vi også forståelse av at stasjonene har gått vekk fra å fordele arbeidsoppgaver ut fra landkunnskap blant de ansatte, det er innført roteringsystemer som gjør at alle ansatte arbeider med alle 13 land og med både visum- og oppholdssaker. Dette for å skape variasjon i arbeidsoppgaver og fordi volumet varierer betydelig mellom land.

Nærmere om gevinstberegningene

Dersom samtlige årsverk på utlendingfeltet, både utsendte og lokalt ansatte, flyttes hjem til Norge vil det med dagens kostandsbase bety at det kan ansette 114 medarbeidere i UDI for å saksbehandle visum- og oppholdssaker. Da er det ikke medregnet utgifter til eiendom og overhead for utsendte/lokalt ansatte som antas å være høyere enn for medarbeidere i Norge. Det reelle tallet som teoretisk kan ansettes i UDI for samme kostnad som i dag er derfor trolig en del høyere.

Med en sentralisering mener vi imidlertid det også vil være et vesentlig potensial for stordriftsfordeler, mer effektive arbeidsprosesser, utjevning av sesongvariasjoner og bedre systemunderstøttelse, noe som samlet gjør at denne oppgaven bør kunne gjøres på en mer kostnadseffektiv måte enn i dag. Her er det viktig å bemerke at det bør kunne forventes en betydelig effektivisering av arbeidsflyten ved at ansatte i UDI kan behandle hele saksflyten og at man unngår ineffektive ansvarsskift mellom lokalt ansatte og utsendte. Det bør også kunne bidra til færre feilrettinger, mindre dobbeltarbeid, færre saker som sendes i loop etc. Våre anbefalinger innebærer også at ansvaret for hele saksjeden samles i en etat med de fordelene det har for eierskap, prioritering av systemutvikling og muligheten til å se prosessene i sammenheng.

For mer detaljerte beskrivelser av gevinstberegningene henvises det til gevinstoversiktens punkt 3D.

A2 Kriterier for tilstedeværelse

Gjennomgang av tidligere arbeid

Det har gjennom de siste tiårene vært gjort flere arbeider for å finne såkalte kriterier for hvilke oppgaver som skal gjøres hvor og hvilke land som skal prioriteres. I ytterste konsekvens kan konsekvensen av kriteriene være å opprette eller å nedlegge utenriksstasjoner. Mer ofte vil konsekvensen være å prioritere (styrke eller starte) en bestemt oppgave i et land (eller område eller organisasjon) gjennom å nedprioritere (avslutte eller redusere innsatsen til) en annen oppgave i samme land eller på en annen stasjon.

Stortingsmeldingen fra 2009 om hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk [20] identifiserer seks brede prioriterte områder for norsk utenriks- og utviklingspolitikk:

- 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)
- Globalt ansvar gjennom norsk engasjementspolitikk (bistand og fattigdomsbekjempelse, menneskerettigheter, fred og forsoning, humanitær bistand og politikk)
- 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),
- Ivareta norske energiinteresser
- Miljø-, klima- og ressursinteresser
- 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).

I gjennomgangen av utenrikstjenesten, gjort av statssekretærutvalget for strukturtiltak og fornying i offentlig sektor i 2011 [21], spesifiserte UD følgende «kriterier som taler for nærvær»:

- Landet/regionen er av stor betydning for å oppnå norske utenriks- og sikkerhetspolitiske mål
- Landet/regionen er en betydningsfull partner i bilateralt og/eller multilateralt utviklings-samarbeid
- Norsk diplomatisk nærvær har betydning for landets utvikling, freds- og demokratiserings-prosesser, store og varige humanitære behov, respekt for menneskerettigheter og økonomisk utvikling
- Landet/regionen utgjør et viktig marked for norske næringslivsinteresser
- Volum og kompleksitet i saker på utlendingsfeltet og på det konsulære området
- Stor konsentrasjon i landet/regionen av fast bosatte eller besøkende norske borgere

I forbindelse med områdegjennomgangen har UD nedsatt en egen arbeidsgruppe som har bistått oss i arbeidet med å finne kriterier. Arbeidsgruppen har gjennom sitt arbeid kommet med et innspill for om det skal være tilstedeværelse i landet, regionen eller organisasjonen:

- er av stor betydning for norske utenriks-, utviklings- og handelspolitiske mål og interesser,
- er viktig for norske næringsinteresser,
- er viktig på grunn av volum og kompleksitet i arbeidet med bistand til norske borgere og på utlendingsfeltet,
- er viktig for å følge opp nærmere definerte norske interesser som f.eks. energi, miljø og klima, migrasjon, kultur og helse

Arbeidsgruppen legger til at i vurderingen av disse må man også ta hensyn til: landets betydning og plassering i regionen, sikkerhet og beredskap, sideakkrediteringer, kan dekkes på annen måte, størrelse på stasjonen, og om interessene er kortvarige eller langvarige.

I løpet av arbeidet har vi også funnet en tilsvarende utredning fra Sverige. I Rapport från Kriterieutredningen i 2002 ble det anbefalt følgende kriterier for svensk diplomatisk nærvær:

- landet, delen av landet eller organisationen är av stor betydelse för att uppnå svenska utrikes- och säkerhetspolitiska mål,
- landet eller delen av landet utgör en viktig marknad för svenskt näringsliv, en källa för investeringar i Sverige eller då det finns betydande återvinningsbara fordringar på landet i fråga,

- det i landet eller i delen av landet finns ett stort antal bosatta eller besökande svenskar, till exempel i form av närvaro av svenska företag, som inte på annat rimligt sätt kan tillhandahållas konsulärt bistånd,
- den politiska situationen i landet är sådan att en utlandsmyndighet har stor betydelse som kanal att tillvarata de intressen som viktiga delar av det svenska samhället har,
- landet, delen av landet eller organisationen är en betydelsefull partner i bilateralt och/eller multilateralt utvecklingsamarbete,
- det finns en stor volym eller särskilda utlänningsärenden som inte kan hanteras på annat rimligt vis, eller särskilda Schengenskäl att ha representation i landet,
- landet, delen av landet eller organisationen har särskild regional vikt och inflytande,
- svensk diplomatisk närvaro har betydelse för landets utveckling i fråga om fred, demokrati, respekt för mänskliga rättigheter och ekonomisk utveckling.