

Organisering av internasjonalt arbeid

En gjennomgang av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

Rapport 2010:16

ISSN 1890-6583

Forord

Difi har, på oppdrag fra departementsråden i Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, kartlagt organiseringen av det internasjonale arbeidet i departementet. Vi har også vurdert behovet for klargjøring av mål og strategier for departementets internasjonale engasjement, og for styrking av samarbeidet på tvers av avdelingene og av den sentrale koordineringen.

Resultatene fra kartleggingen, analysen og vurderingene legges frem i denne sluttrapporten, som også peker på mulige løsninger.

Prosjektansvaret har ligget i Difis Avdeling for forvaltningskunnskap og organisering (FOR). Arbeidet er blitt utført av seniorrådgiver Sissel Vemundvik (prosjektleder) og rådgiver Ellen Rønning-Arnesen. Seniorrådgiver Dag Solumsmoen har bidratt i kvalitetssikringen av rapporten.

Arbeidet har foregått i nært samarbeid med oppdragsgiver.

Vi takker alle som har bidratt, både med å stille skriftlig materiale til disposisjon og gjennom tilrettelegging og gjennomføring av intervjuer.



Vivi Lassen
Assisterende direktør

Oslo, november 2010

Innhold

| | |
|---|-----------|
| 1 Sammenheng | 3 |
| Bakgrunn | 3 |
| Funn fra undersøkelsen | 3 |
| Difis vurderinger og anbefaling | 4 |
| Difis anbefaling | 4 |
| 2 Innledning | 5 |
| 2.1 Bakgrunn | 5 |
| 2.2 Mål for prosjektet | 5 |
| 2.3 Metode | 6 |
| 3 Kartlegging av internasjonalt arbeid i BLD | 7 |
| 3.1 Oversikt over BLDs internasjonale oppgaver | 7 |
| 3.2 Beskrivelse av avdelingenes oppgaver og organisering | 8 |
| 3.2.1 Barne- og ungdomsavdelingen (BUA) | 8 |
| 3.2.2 Forbrukeravdelingen (FOR) | 8 |
| 3.2.3 Integrerings- og mangfoldsavdelingen (IMA) | 9 |
| 3.2.4 Samlivs- og likestillingsavdelingen (SLA) | 10 |
| 3.2.5 Samarbidsfora i BLD | 11 |
| 3.3 Oppgaveomfang og ressursbruk | 12 |
| 3.4 Prioritering | 13 |
| 3.4.1 Budsjett- og planprosess | 14 |
| 3.4.2 Mål for det internasjonale arbeidet | 14 |
| 3.5 Arbeidsprosesser og kommunikasjon | 14 |
| 3.5.1 Rutiner og arbeidsprosesser | 14 |
| 3.5.2 Bruk av ulike kommunikasjonskanaler | 15 |
| 3.5.3 Rapportering | 15 |
| 3.5.4 Evaluering av det internasjonale arbeidet | 15 |
| 3.5.5 Administrative støttefunksjoner | 16 |
| 3.6 Ledernes involvering og engasjement | 16 |
| 3.7 Internasjonal kompetanse | 16 |
| 3.8 Strategi og organisering | 18 |
| 3.8.1 Hovedstruktur | 18 |
| 3.8.2 Synspunkter på organiseringen | 18 |
| 3.8.3 Synspunkter på koordinering og koordineringsbehov | 19 |
| 3.8.4 Behovet for en internasjonal strategi | 20 |
| 3.8.5 Opprettelse av sentral enhet | 20 |
| 3.9 Oppsummering | 20 |
| 4 Erfaringer fra andre departementer | 22 |
| 4.1 Arbeidsdepartementet (AD) | 22 |
| 4.1.1 Organisering av Arbeidsdepartementets internasjonale arbeid | 22 |
| 4.1.2 Intern koordinering | 23 |
| 4.1.3 Ekstern koordinering | 23 |
| 4.1.4 Hva består koordineringen i? | 23 |

| | |
|--|-----------|
| 4.1.5 Er organiseringen funksjonell?..... | 24 |
| 4.1.6 utfordringer..... | 24 |
| 4.2 Justis- og politidepartementet (JD) | 24 |
| 4.2.1 Organisering av JDs internasjonale arbeid..... | 25 |
| 4.2.2 Bakgrunnen for opprettingen av INT | 25 |
| 4.2.3 utfordringer..... | 25 |
| 4.2.4 Dagens situasjon..... | 26 |
| 4.3 Miljøverndepartementet (MD) | 26 |
| 5 Drøfting og analyse..... | 28 |
| 5.1 BLD sett i lys av generelle utviklingstrekk og utfordringer..... | 28 |
| 5.1.1 utfordringer..... | 28 |
| 5.1.2 Toppledelsens behov | 29 |
| 5.2 Situasjonen i BLD | 29 |
| 5.2.1 Sterke og svake sider ved BLDs internasjonale arbeid | 29 |
| 5.2.2 Sammenhengen i utfordringene | 30 |
| 5.3 Hvordan møte utfordringene? | 31 |
| 5.3.1 Generelt om oppretting av spesialenheter | 31 |
| 5.4 Sentral enhet i BLD? | 32 |
| 5.4.1 Fordeler og ulemper | 32 |
| 5.4.2 Alternativ løsning..... | 33 |
| 5.4.3 Vurdering av hvordan toppledelsens behov kan imøtekommes..... | 33 |
| 5.4.4 Difis anbefaling | 36 |

Vedlegg 1: Liste over informanter

Vedlegg 2: Oversikt over BUAs internasjonale arbeid

Vedlegg 3: Oversikt over FORs internasjonale arbeid

Vedlegg 4: Oversikt over IMAs internasjonale arbeid

Vedlegg 5: Oversikt over SLAs internasjonale arbeid

1 Sammendrag

Bakgrunn

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) har et bredt internasjonalt engasjement. Alle fagavdelingene har oppgaver som medfører internasjonalt samarbeid. Ansvar for gjennomføringen av de internasjonale oppgavene ligger i linja og den enkelte ekspedisjonssjef er ansvarlig for nødvendige politiske avklaringer, men mange av oppgavene krever også samhandling mellom de ulike avdelingene og med andre departementer.

Omfanget av de internasjonale oppgavene har økt i de senere årene og dette har skapt et behov for prioriteringer og mer målrettet bruk av ressursene. Toppledelsen har reist spørsmål om det kan være et behov for en egen internasjonal strategi og/eller en organisatorisk styrking av den interne koordineringen, i form av en egen enhet utenfor linja.

Funn fra undersøkelsen

Difi har avdekket følgende:

- De internasjonale oppgavene utgjør en vesentlig del av BLDs oppgaveportefølje, og de aller fleste oppgavene er direkte knyttet til de nasjonale oppgavene.
- BLDs fagavdelinger gjør mye godt og grundig arbeid med de internasjonale oppgavene. Flere koordinerende enheter i avdelingene arbeider spesielt med oppgaveløsning.
- De internasjonale oppgavene er i liten grad direkte adressert i departementets interne plandokumenter.
- Både ledere og saksbehandlere ser behov for en nærmere avklaring av målene med det internasjonale arbeidet, og en tydeligere prioritering av oppgavene ut fra dette.
- Det internasjonale arbeidet får i noen tilfeller lite oppmerksomhet fra lederhold, men dette varierer avdelingene i mellom.
- Det er behov for å styrke rutiner for forberedelser og rapportering ved deltakelse i internasjonale fora.
- Det er behov for bedre samhandling mellom avdelingene. Dette gjelder spesielt i større saker som angår flere avdelinger, slik som rapportering til FN- konvensjoner og presidentskap i Nordisk Ministerråd.
- Det er behov for å styrke departementets internasjonale kompetanse, spesielt for å styrke bredde- og helhetsforståelsen i arbeidet.
- Det er mye ugjort når det gjelder den delen av koordineringen som kan dekkes gjennom å dele informasjon, erfaringer og skriftlig materiale.
- Det er behov for å evaluere de internasjonale oppgavene mer systematisk.
- Det er uttalt skepsis til igangsetting av en omfattende strategiprosess.
- Det er svært få som ser behov for å opprette en egen sentral enhet for å koordinere og profesjonalisere de internasjonale oppgavene.

Difis vurderinger og anbefaling

På grunnlag av de funn som er gjort ser Difi to mulige veier å gå for å møte departementsledelsens behov:

- 1) Å opprette en stabsenhet for å ivareta sentral koordinering av større oppgaver, helhetstenking og politikkutforming.
- 2) Å utvikle organisasjonen som helhet med sikte på styrket koordinering, helhetstenking og politikkutforming.

Valg av alternativ 1 vil måtte bygge på en mer konkret avklaring av hvilke oppgaver og funksjoner en slik enhet skal ha. Denne avklaringen må også svare på spørsmål om disse oppgavene og funksjonene kan ivaretas av fagavdelinger, administrasjon eller gjennom prosjektorganisering. Et annet punkt som må vurderes er om den kompetansen som ledelsen trenger, kan utvikles i fagavdelingen.

Valget av alternativ 2 vil kreve en prosess som vil måtte omfatte

- å styrke integreringen av det internasjonale arbeidet i fagavdelingene
- systematisk kompetanseutvikling for både ledere og saksbehandlere
- å styrke eksisterende horisontal koordinering
- å styrke departementets internasjonale utvalg gjennom å tilføre et faglig sekretariat

Forut for valget av alternativ 1 eller 2 må det i alle tilfeller gjennomføres en strategiprosess som klargjør mål og prioriteringer for departementets internasjonale arbeid.

Valg av alternativ 1 vil kunne styrke koordineringen på sentralt nivå i departementet, men styrings- og ansvarslinjene vil bli mer kompliserte og det vil være et visst potensial for spenninger mellom fagavdelingene og stabsenheten.

Valg av alternativ 2 vil styrke utviklingen av hele departementets evne til å gjennomføre av de internasjonale oppgavene. De spesielle koordineringsbehovene som toppledelsen har vil bli ivaretatt av sekretariatet for departementets eget internasjonale utvalg. Koordineringen vil skje i den ordinære styringsstrukturen og konfliktpotensialet er mindre enn dersom man velger å opprette en enhet utenfor den ordinære strukturen.

Difis anbefaling

På bakgrunn av de nevnte vurderingene anbefaler Difi at BLD gjennomfører de foreslåtte tiltakene beskrevet i alternativ 2. Dette vil møte toppledelsens behov for styrket koordinering, mer helhetlig behandling av tverrgående saker og bedre bidrag til politikkutforming. Samtidig slipper departementet å møte utfordringene knyttet til å opprette en enhet utenfor linja.

2 Innledning

2.1 Bakgrunn

BLD har et bredt internasjonalt engasjement. Alle fagavdelingene har oppgaver som medfører samarbeid med internasjonale organer og organisasjoner.

Ansvar for å ivareta de internasjonale forpliktelsene ligger i linja.

Avdelingene har ansvar for å foreta politiske avklaringer i tilknytning til dette arbeidet når det er nødvendig. Arbeidet krever også stor grad av samhandling mellom de ulike avdelingene, og med andre departementer.

De internasjonale oppgavene har økt i de senere år og dette har skapt større behov for

- en mer bevisst prioritering av oppgavene
- en mer effektiv bruk av ressursene
- å klargjøre målene for de ulike aktivitetene
- bedre helhetsforståelse
- styrket koordinering. Dette gjelder spesielt større oppgaver som involverer flere avdelinger, slik som formannskap i Nordisk ministerråd og tilbakevendende rapporteringer vedrørende FN-konvensjoner

I tilknytning til dette stilles det spørsmål om det er nødvendig å utarbeide en egen strategi for det internasjonale arbeidet. I tillegg vurderes det å opprette en sentral koordinerende enhet som kan ivareta et helhetlig perspektiv, de store oppgavene og betjeningen av departementets politiske ledelse.

2.2 Mål for prosjektet

De overordnede målene for prosjektet har vært

- å skaffe til veie en oversikt over organiseringen og gjennomføring av det internasjonale arbeidet i BLD, inkludert ressursbruken
- å vurdere om det er behov for en samlet strategi og ny organisering for å sikre bedre koordinering av det internasjonale arbeidet
- å peke på ulike organisatoriske løsninger som kan møte behovet for en mer strategisk, effektiv og helhetlig gjennomføring av de internasjonale oppgavene

Delmålene har vært

- å vurdere om målene for det internasjonale arbeidet er tydelige nok
- å vurdere om ledernes engasjement i de internasjonale oppgavene er godt nok, og om oppgavene er godt nok integrert i den løpende virksomhet
- å vurdere om informasjonsutveksling og kompetanseutvikling er godt nok ivaretatt
- å vurdere om det er behov for å styrke den horisontale koordineringen mellom avdelingene

- å vurdere om det er behov for å utarbeide en egen strategi for det internasjonale arbeidet
- å vurdere behovet for en mer sentralisert koordinering, spesielt av større oppgaver som krever at flere avdelinger deltar

2.3 Metode

Difi har innhentet data ved hjelp av dokumentstudier og intervjuer med ledere og nøkkelpersoner i de ulike avdelingene. Alle ekspedisjonssjefene og medarbeiderne med ansvar for koordinering har blitt intervjuet. Difi har foretatt 23 intervjuer¹.

Kartleggingen har belyst organisering, ressursbruk, mål, strategier, prioriteringer, lederinvolvering, arbeidsmetoder, rutiner, og kompetanseutvikling knyttet til de internasjonale oppgavene. Avdelingenes forventninger til resultater for de ulike internasjonale oppgavene har også blitt tatt opp. Vi har lagt spesiell vekt på å undersøke hvordan de internasjonale oppgavene er prioritert innenfor avdelingenes løpende arbeid, hvordan kompetansebehov er ivaretatt og hvordan samarbeidet mellom avdelingene foregår.

BLD foretar ikke tidsregistrering av arbeidet i avdelingene, og derfor har det ikke vært mulig å foreta en nøyaktig kartlegging av hvor mye personalressurser som brukes til internasjonale oppgaver. Det har derfor kun vært mulig å innhente estimater fra lederne i de ulike avdelingene. Det viste seg å være lettest å estimere bruk av ressurser til koordinering og stabsfunksjoner. Der hvor nasjonalt og internasjonalt arbeid er tett integrert, har det vært lettere å estimere hvor mye tid som brukes på å delta i internasjonale fora, enn å estimere hvor mye tid som brukes på det faglige arbeidet som ligger til grunn for deltakelsen.

I tillegg til gjennomgangen av det internasjonale arbeidet i BLD, har Difi også hatt samtaler med Arbeidsdepartementet og Justis- og politidepartementet om deres organisering av internasjonale oppgaver. Vi har hentet inn informasjon om Miljøverndepartementet gjennom offentlig tilgjengelige dokumenter. Alle disse tre departementene har et betydelig innslag av internasjonalt arbeid, men de har valgt ulike organisasjonsmodeller.

¹ Vedlegg 1 inneholder liste over informanter i de ulike avdelingene og i øvrige departement

3 Kartlegging av internasjonalt arbeid i BLD

I dette kapitlet presenterer vi beskrivelser av det internasjonale arbeidets omfang og organisering. Utgangspunktet er skriftlig materiale vi har fått tilsendt fra BLD², samt muntlige beskrivelser, synspunkter og vurderinger som har kommet fram gjennom intervjuene.

3.1 Oversikt over BLDs internasjonale oppgaver

BLD er delt i fire fagavdelinger, som alle har et mer eller mindre omfattende internasjonalt engasjement.

- Barne- og ungdomsavdelingen (BUA)
- Forbrukeravdelingen (FOR)
- Integrerings- og mangfoldsavdelingen (IMA)
- Samlivs- og likestillingsavdelingen (SLA)

Alle fagavdelingene i BLD har oppgaver som medfører samarbeid med internasjonale organer og organisasjoner, men omfanget varierer. Samlivs- og likestillingsavdelingen (SLA) har en betydelig større internasjonal portefølje enn de andre avdelingene.

BLDs internasjonale samarbeid foregår innenfor mange ulike internasjonale fora. Hovedsakelig er departementet engasjert i følgende:

- EFTA
- Europarådet
- EU/EØS
- FN
- ILO
- Nordiske Ministerråd
- OECD

BLD har blant annet en bred menneskerettighetsportefølje. Departementet har hovedansvar for rapportering til flere FN-konvensjoner³, samt delrapportering til andre departementer. Departementet deltar også i flere styringskomiteer innenfor Europarådet.

BLD har i tillegg til de avdelingsspesifikke eller fagspesifikke oppgavene, mange representasjonsoppdrag. Norge blir betraktet som et foregangsland når det gjelder tiltak for å fremme likestilling. Dette fører med seg mange forespørsler, både om å delta i utenlandske fora og å ta imot interessenter fra andre land. Ansvar for å følge opp slike henvendelser delegeres som regel til de ulike fagavdelingene. Fagavdelingene får også gjerne direktehenvendelser som de selv følger opp. Det er ingen felles rutiner for hvordan slike

² Vedlegg 2, 3, 4, 5

³ FNs Kvinnekonvensjon, FNs konvensjon mot all form for rasediskriminering, FNs konvensjon om rettigheter for personer med nedsatt funksjonsevne og FNs Barnekonvensjon

henvendelser håndteres, og det er opp til den enkelte avdeling å prioritere hva som skal følges opp eller ikke.

3.2 Beskrivelse av avdelingenes oppgaver og organisering

3.2.1 Barne- og ungdomsavdelingen (BUA)

Avdelingen har ansvaret for utformingen og samordningen av den generelle barne- og ungdomspolitikken. Herunder hører barnevern, tilskudd til barne- og ungdomsorganisasjonene, internasjonal ungdomsutveksling, samt tilskudd til barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn. Avdelingen har også ansvaret for rapportering til FNs barnekonvensjon.

Avdelingen har videre ansvar for utvikling av barnevern- og adopsjonspolitikken, etatsstyring av det statlige barnevernet, samt forvaltningen av avdelingens lovområder. Mye av arbeid gjøres i samarbeid med Justis- og politidepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet.

BUAs internasjonale oppgaver⁴

På barne- og ungdomsområdet deltar BLD i samarbeid innenfor Nordisk Ministerråd, Barentsrådet, Østersjøsam arbeidet, Europarådet og i EUs ungdomsprogram Aktiv Ungdom. I tillegg forholder BUA seg til EUs nye rammeverk for ungdomspolitikken (2010-2018) og bidrar overfor Utenriksdepartementet til utvikling av prioriterte områder innenfor den nye EU/EØS-finansieringsordningen, blant annet med å ta initiativ til bilaterale avtaler med mottakerland.

BUAs organisering av det internasjonale arbeidet

Ansvaret for de internasjonale oppgavene i BUA har helt siden 1999 ligget i stab, med en koordinator direkte knyttet til ekspedisjonssjefen, men også delvis i linja, underlagt seksjonsledere. Avdelingen har retningslinjer⁵ for organisering og koordinering av det internasjonale arbeidet.

3.2.2 Forbrukeravdelingen (FOR)

Avdelingen har ansvar for utvikling av forbrukerpolitikken, forbrukerinformasjon, husholdningsøkonomi, bærekraftig forbruk og forskning om forbrukerspørsmål. Avdelingen forvalter regelverket på forbrukerområdet, som har vært harmonisert med EU siden EØS-avtalen ble inngått.

FORs internasjonale oppgaver⁶

FOR deltar i Embetsmannsgruppen for nordisk samarbeid på forbrukerområdet: Nordisk Konsumentgruppe (NordKons), samt i uformelt samarbeid på samme område. FOR deltar også i Komiteen for forbrukerpolitikk i OECD.

⁴ Prop. 1 S (2010-2011) og BUAs Internasjonale koordinering 2010

⁵ Se vedlegg 2: BUAs Internasjonale koordinering 2010

⁶ Prop. 1 S (2010-2011) og FOR internasjonalt arbeid, vedlegg 3

FORs viktigste oppgaver på det internasjonale området er knyttet til EØS-avtalen og avdelingen deltar i komiteer og arbeidsgrupper under Europakommisjonen og EFTA. I tillegg deltar avdelingen i Consumer Policy Network, som er et høynivå kontaktorgan mellom EØS-landene og Europakommisjonen. FOR deltar også i EUs rammeprogram for forbrukerpolitikk.

FORs organisering⁷

I FOR ligger alle de internasjonale oppgavene i linja. Representasjonen på møter i de ulike fora avhenger av hva som er på dagsorden. Ekspedisjonssjefen deltar i Consumer Policy Network.

3.2.3 Integrerings- og mangfoldsavdelingen (IMA)

Integrerings- og mangfoldsavdelingen (IMA) arbeider med integrerings- og inkluderingspolitikken rettet mot innvandrebefolkningen. IMA har et særskilt ansvar for å utvikle og samordne politikken på feltet, og for å sikre at inkluderingsperspektivet er en naturlig del av alle fagmyndigheters arbeid og politikktutvikling.

IMAs internasjonale oppgaver⁸

IMA deltar i nordisk samarbeid om statsborgerskap og flyktningsspørsmål, og i et uformelt samarbeid om integreringspolitikk. EU har ikke noe rettslig grunnlag for å utvikle en felles integreringspolitikk. Likevel er det økende grad av harmonisering, og Lisboa-traktaten har åpnet for flere tiltak på området som også påvirker Norge. IMA har observatørstatus Contact Points on Integration. Schengen-samarbeidet medfører også tett kontakt med EU.

I Europarådet deltar IMA i styringskomiteen for integrerings- og migrasjonsspørsmål på vegne av Norge, samt i andre komiteer etter behov. I OECD er Norge medlem av Working Party on Migration, som er viktig for å frembringe data og analyser om feltet. Utover dette deltar IMA i flere uformelle nettverk og organisasjoner som for eksempel Global Forum on Migration and Development, Metropolis, Transatlantic Council on Migration, og Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees.

Deler av IMAs internasjonale arbeid skjer gjennom bidrag til andre departementer og andre avdelingers internasjonale arbeid, for eksempel innenfor områdene migrasjon og utvikling. Rapportering på internasjonale konvensjoner og innspill til internasjonale rapporter, som SOPEMI⁹ inngår også i arbeidet. IMA samarbeider i tett med Justis- og politidepartementet og Arbeidsdepartementet.

⁷ FOR internasjonalt arbeid, vedlegg 3

⁸ Prop. 1 S (2010-2011) og IMA internasjonalt arbeid, vedlegg 4

⁹ OECDs felles rapporteringssystem for migrasjonsutviklingen i medlemslandene

IMAs organisering

Fagansvaret for IMAs internasjonale arbeid ligger i sin helhet linja, mens strategiseksjonen har ansvar for den administrative koordinering av de ulike oppgavene. Det er klare rutiner for hvem som har ansvar for de ulike oppgavene i avdelingen. I de ulike internasjonale foraene er det som regel faste representanter som reiser på møter.

3.2.4 Samlivs- og likestillingsavdelingen (SLA)

Avdelingen har ansvar for samordning av den statlige samlivs-, familie- og likestillingspolitikken og antidiskrimineringsarbeidet, og lovgivningen på begge områdene. Avdelingen deltar i internasjonalt arbeid på det likestillingspolitiske, diskrimineringspolitiske, familiepolitiske og familierettslige området, i fora som Nordisk Ministerråd og Europarådet, OECD, FN og Haagkonferansen for internasjonal privatrett.

SLAs internasjonale oppgaver

Internasjonale oppgaver og engasjement i SLA er først og fremst knyttet til temaene

- likestillings- og diskrimineringsområdet (kjønn, nedsatt funksjonsevne, etnisitet, seksuell orientering, religion, alder med videre)
- vold
- internasjonal privatrett
- barne- og familiepolitikk

SLA bidrar til BLDs deltakelse i Nordisk Ministerråd¹⁰ blant annet på årlige ministerrådsmøter og tilhørende embetsmannskomiteer, samt til andre oppgaver innenfor ulike nordiske samarbeid¹¹.

BLD har implementeringsansvar for EØS-relevant regelverk på sine fagområder, EØS-finansieringsordningene og saker som følger av ESAs overvåkning av EØS-avtalen. Som følge av dette deltar SLA i flere komiteer på EU og EFTA-nivå, og sitter i en rekke styrings- og ekspertkomiteer i Europarådet.

BLD har hovedansvar for rapporteringen til fire FN-konvensjoner¹². Rapporteringen foregår hvert fjerde år og SLA har hovedansvaret for tre av konvensjonene, samt ansvar for å bidra til rapportering til konvensjoner hvor hovedansvaret ligger i andre departement.

SLA deltar fast på møter under FNs 3.komite¹³, Kvinnekommisjonen, i FNs komité for økonomiske og sosiale spørsmål, og i Sosialkommisjonen. SLA

¹⁰ Ministerrådet for kjønnslikestilling, for sosial- og helse og for lovsamarbeid

¹¹ Prop. 1 S (2010-2011:276)

¹² FNs konvensjoner: mot all form for diskriminering av kvinner, all form for rasediskriminering, personer med nedsatt funksjonsevne og Barnekonvensjonen

¹³ Tredje komité under FNs generalforsamling: Sosiale, humanitære og kulturelle spørsmål

deltar i også i enkelte forskningsprosjekter i regi av OECD og i arbeid tilknyttet en rekke Haag-konvensjoner innenfor internasjonal barne- og familierett.

SLAs organisering

Utgangspunktet for alt internasjonalt arbeid i avdelingen er at ansvaret følger fagansvaret nasjonalt, og ligger i linja. SLA har både nasjonalt koordineringsansvar for en del oppgaver, og ansvar for koordinering internt i BLD. Dette krever et tett samarbeid med andre tunge ”menneskerettsdepartementer” som Utenriksdepartementet og Justis- og politidepartementet.

Oppgavenes store omfang, kompleksitet og behovet for å opptre konsistent i ulike internasjonale fora, er grunnene til at SLA har etablert flere interne koordinerende funksjoner. Det finnes koordinerende enheter for Nordiske, EU/EØS- og FN-saker. Alle koordineringsfunksjoner ligger i linje under en mellomleder. De to mellomlederne er ”co-ledere” på hverandres respektive ansvarsområder.

SLA har en egen internasjonal gruppe som møtes en gang per måned og ledes av ekspedisjonssjefen. Arbeidet følges opp ved hjelp av en matrise over oppgaver. Grappa har en egen sekretær, som også er koordinator for FN- og EU/EØS-sakene, samt møter i departementets internasjonale utvalg. Grappa har deltakere fra alle lag (seksjoner). Grappa erstatter ikke linja, og alle saker må tilbake til lagene og ordinær linjeavklaring.

BLD har opprettet og finansierer en fagrådsstilling som jobber med likestillings- og diskriminerings spørsmål ved Norges delegasjon til EU i Brussel. SLA er ansvarlig avdeling for kontakt og oppfølging i forhold til fagråden¹⁴.

3.2.5 Samarbiedsfora i BLD

For å styrke den interne koordineringen i departementet ble det på slutten av 1990-tallet etablert et internasjonalt utvalg, ledet av departementsråden. Utvalget var opprinnelig et informasjons- og drøftingsorgan for ekspedisjonssjefene. Grunnet mer direkte koordinering mellom avdelingene fungerer utvalget i dag som et rent informasjonsorgan hvor medarbeidere som står sentralt i det internasjonale arbeidet deltar. Sekretærfunksjonen rullerer mellom avdelingene.

I tillegg til det internasjonale utvalget, ble det i tilknytning til oppfølging av siste stortingsmeldingen om europapolitikken¹⁵, etablert en Europagruppe som hadde hovedfokus på EU/EØS-arbeidet. Denne gruppen var reelt sett en arbeidsgruppe som skulle utforme en europastrategi for BLD. Denne strategien er i dag under revidering, og arbeidet ledes av sekretæren for den internasjonale gruppa i SLA.

¹⁴ SLA internasjonalt arbeid 2010, vedlegg 5

¹⁵ Stortingsmelding 23 (2005-2006): Om gjennomføringen av europapolitikken, Utenriksdepartementet

I tillegg til de faste enhetene for koordinering blir det i praksis etablert mer tidsbegrensede grupper på sentralt nivå, knyttet til store, tverrgående oppgaver.

3.3 Oppgaveomfang og ressursbruk

Omfanget av de internasjonale oppgavene varierer mellom avdelingene, og omtales av de fleste medarbeidere som relativt stabilt. SLA er den avdelingen som har flest internasjonale oppgaver og det er også denne avdelingen som rapporterer om den største økningen i arbeidet. BLD har mange faste oppgaver som ikke endrer seg mye over tid, for eksempel årlige møtedeltakelser. Dette gjør at innsatsen blir jevn og forutsigbar. I tillegg til disse faste gjøremålene får departementet ad hoc-pregede forespørsler om å bidra med foredrag i internasjonale fora og å ta imot besøk utenfra. På dette området rapporteres det om en økning i de senere år. Norge oppfattes internasjonalt som et foregangsland på flere av departementets fagområder, og interessen utenfra er derfor stor.

På spørsmål om hvilke muligheter avdelingene selv har til å regulere omfanget av de internasjonale oppgavene, svarer de at innenfor de faste oppgavene er det lite som kan velges bort. Innenfor de mer ad hoc-pregede oppgavene er det større rom for prioriteringer, og det er stort sett avdelingen selv som avgjør hva de påtar seg. På noen områder er det også mulig å velge hvor omfattende engasjementet i tilknytning til de faste forpliktelsene skal være. Avhengig av ambisjonsnivå, er det blant annet mulig å ta på seg ansvar for å lede komiteer og arbeidsgrupper.

I tillegg til de faste og forpliktende oppgavene, kommer invitasjoner om å delta på internasjonale konferanser og i ulike faglige fora. Dette blir ofte nedprioritert fordi oppgavene blir vurdert som for tidkrevende, men det beklages at det ikke kan avsettes mer tid til slike ting, da det oppfattes som faglig viktig.

At BLD har fått egen fagråd ved delegasjonen i Brussel har også påvirket oppgaveomfanget. Fagråden har overtatt ansvaret for noe av møtevirksomheten som departementet tidligere måtte ta seg av selv. På den andre siden fanger fagråden opp saker som genererer nye oppgaver for avdelingene.

Ytterst få gir uttrykk for at avdelingene har oppgaver de burde vært foruten. Likevel blir det som formelt sett kunne vært valgt bort, prioritert i noen avdelinger. Dette skjer både ut fra et ønske om å være en profesjonell partner på den internasjonale arenaen og for å holde seg faglig oppdatert. Slike valg styres også i stor grad av hensynet til hva som kan anses som viktig for nasjonal politikktutforming.

Alle avdelingene sier at de gjerne skulle ha hatt mer tid til de internasjonale oppgavene, men ressursituasjonen omtales likevel forskjellig: Noen er tilnærmet helt tilfredse med ressursituasjonen, mens andre gir klar beskjed om at ressursene er for knappe. Noen peker på at det er nødvendig å kontinuerlig prioritere ressursbruken. De avdelingene som er mest fornøyd med ressursituasjonen er de som har størst mulighet til å styre den selv.

Den faktiske ressursbruken varierer naturlig nok med omfanget av internasjonale oppgaver i den enkelte avdeling. Grunnet mangel på timeregistrering har det vært vanskelig å få nøyaktig informasjon om hvor mye ressurser som brukes på det internasjonale arbeidet, men noen estimerer er gjort: En avdeling oppgir at de bruker en hel stilling til internasjonalt arbeid, i tillegg til at andre ressurser trekkes inn ved behov. En avdeling estimerer deltakelse i internasjonale fora til å kreve 30- 40 dagsverk i året. En annen anslår at avdelingen samlet sett bruker noe over ett årsverk på sitt internasjonale arbeid. Da inngår både koordinering av oppgaver og reisevirksomhet, med tilhørende forberedelser og oppfølging.

Noen avdelinger peker på at integreringen av internasjonale oppgaver i de nasjonale gjør det vanskelig å estimere ressursbruken. Likevel anslår de ressursbruken til å være omfattende, siden hovedtyngden av avdelingens oppgaver har internasjonale implikasjoner. SLA viser til en omfattende ressursbruk, men det foreligger ingen konkrete tall¹⁶.

Når det gjelder bruken av personalressurser til internasjonale oppgaver finnes det varianter både innenfor og mellom avdelingene. I enkelte tilfeller er det de som har de nasjonale oppgavene som også tar det internasjonale arbeidet som følger med. I andre tilfeller hvor oppgavene bærer preg av å være særegent internasjonale, er det en tilbøyelighet til at noen blir brukt som ”internasjonale spesialister”.

3.4 Prioritering

Departementets brede engasjement og mange internasjonale forpliktelser synes å indikere at det internasjonale arbeidet har høy prioritet. Det blir imidlertid pekt på at det internasjonale engasjementet kommer av at mange av BLDs fagområder impliserer internasjonalt samarbeid, som igjen fører med seg oppgaver som ikke kan velges bort.

Toppledelsen peker på at departementets hovedforpliktelse er knyttet til de nasjonale oppgavene, men at det også er viktig at det internasjonale samarbeidet får det rommet det skal ha, og utføres på en profesjonell måte. I statsbudsjettet for budsjettåret 2010-2011¹⁷ fikk internasjonalt arbeid i BLD for første gang et eget kapittel. Der ble de ulike avdelingenes forpliktelser omtalt og departementets overordnede mål på området klargjort. Et eget kapittel i statsbudsjettet viser at departementet anser de internasjonale oppgavene som viktige.

Både ledere og saksbehandlere viser til at avdelingene som regel prioriterer oppgaver uten forankring i overordnede mål eller i departementets helhetlige prioriteringer. Avdelingene finner det lettest å prioritere på de områdene hvor Norge har helt konkrete forpliktelser. Utenom disse forpliktelsene opplever de det mer krevende å prioritere uten sentrale føringer.

¹⁶ Jf. Vedlegg 5

¹⁷ Kap. 6, Prop.1 S (2010-2011), Barne- og likestillingsdepartementet

3.4.1 Budsjett- og planprosess

Det internasjonale arbeidet er i liten grad omtalt i BLDs ordinære plandokumenter og bare et mindretall av respondentene har en klar oppfatning om hvordan det internasjonale arbeidet er integrert i departementets og avdelingens virksomhetsplaner. Dette til tross for at virksomhetsplanene skal fastslå hva som er viktig i avdelingene, og beskrive oppgaver og avsetning av ressurser.

Budsjettet oppleves av enkelte informanter som en klar arbeidsinstruks for det internasjonale arbeidet. Det bidrar til å definere de forpliktende oppgavene BLD har, men det påpekes at det ut over dette er relativt mye som ikke er klart definert.

3.4.2 Mål for det internasjonale arbeidet

De ulike avdelingene refererte til overordnede mål for sin internasjonale virksomhet, men de knyttet i liten grad egne mål til overordnede mål på departementsnivå. Disse kjente de lite til. I all hovedsak knytter de sine mål til de forpliktelsene som ligger i konvensjoner og liknende som skal følges opp. Flere avdelinger sa at de hadde som mål å være i kunnskapsfront. Noen avdelinger hadde arbeidet mye med å klargjøre egne mål, og en avdeling hadde satt i gang et arbeid med å utforme en avdelingsstrategi for arbeidet med internasjonale saker, nettopp for å bli tydelige i sine prioriteringer og målsettinger.

3.5 Arbeidsprosesser og kommunikasjon

3.5.1 Rutiner og arbeidsprosesser

Det er vårt hovedinntrykk at samhandlingen mellom avdelingene i all vesentlighet fungerer godt, men at mye foregår uformelt og ikke etter institusjonaliserte rutiner. Dette gjelder spesielt informasjonsutvekslingen internt i avdelingen, og med toppledelsen. Samarbeid med eksterne parter skjer mer formalisert.

I noen avdelinger stilles det krav til forberedelser og formelle bidrag fra medarbeidere som skal delta på møter i internasjonale fora. Det er vanlig med samtaler med nærmeste leder før avreise. Dette gjøres både for å tydeliggjøre eventuelle forventninger til bidrag, forberede deltakelse i faglige diskusjoner, og for å skape trygghet og engasjement hos den som skal reise. Der det er nødvendig avklares også standpunkter og posisjoner med politisk ledelse.

Mange fremhever at de er opptatt av hva som skal skje i etterkant av deltakelse i internasjonale fora, men departementet har ingen felles rutiner for slik oppfølging. Noen avdelinger stiller krav om referater fra medarbeidere som har deltatt på møter, mens flertallet finner det tilstrekkelig å motta de offisielle møterefelatene som arrangøren sender ut. Noen avdelinger har rutiner for å redegjøre for erfaringer på avdelingsmøter. Et mindretall publiserer referater eller andre relevante dokumenter på intranett.

Det er i det hele tatt få bindende retningslinjer for arbeidet med de ulike internasjonale oppgavene i BLD, utover noen få veiledende beskrivelser av arbeidsrutiner. Enkelte nevner at rutinene er mye tydeligere når oppgavene er organisert i prosjekt eller andre midlertidige former for organisering. Da legges det også mer vekt på evaluering enn i det løpende arbeidet.

3.5.2 Bruk av ulike kommunikasjonskanaler

I mange av intervjuene ble det pekt på at departementets intranett i liten grad ble brukt til informasjonsutveksling. Kun en medarbeider fortalte at hun har som fast rutine å legge ut informasjon på intranett. Det ble forøvrig referert til at e-post var den fremste kommunikasjonskanalen i departementet. Det ble heller ikke vist til bruk av andre formelle kanaler for å skape tverrgående dialog.

Flere av informantene var av den oppfatning at også kommunikasjonen internt i deres egne avdeling kunne ha vært bedre. Det ble blant annet pekt på at informasjon om aktiviteter der det kunne være behov for samarbeid, hadde en tendens til å komme for sent.

Kommunikasjonsflyten ble karakterisert som mangelfull både av ledere og saksbehandlere. Arkivløsningen Doculive fikk varierende omtale. Noen opplevde den som svært positiv og som et nyttig verktøy, mens andre sa at den ble lite brukt og ikke ansett som spesielt nyttig.

3.5.3 Rapportering

I enkelte avdelinger var det et ønske om mer fokus på rapportering, mens det i andre ble lagt stor vekt på skrive gode referater, fordi dette ble ansett som viktig for å klargjøre hensikten med det arbeidet som ble utført. Flere var opptatt av hvordan rapportering ble fulgt opp. Noen opplevde at de ikke fikk tilbakemeldinger på sine rapporter og fikk dermed inntrykk av at dette ikke var særlig viktig. Noen ønsker seg mer systematikk i rapportering og referatskriving. Det ble også pekt på at det kunne være ønskelig med bedre koordinering med UD i de tilfellene hvor UD rapporterer om saker som angår BLDs fagområder.

Når det gjaldt rapporter med betydning for det internasjonale arbeidet ble det pekt på at BLD jevnlig mottar rapporter fra nasjonale eksperter i Europakommisjonen og fra fagrådene ved den norske delegasjonen til EU i Brussel. Fagråden for likestilling rapporterer også muntlig i plenum når han er hjemme.

3.5.4 Evaluering av det internasjonale arbeidet

Det forekommer i liten grad systematiske evalueringer av det internasjonale arbeidet. Flertallet av informantene hadde ingen erfaring med evaluering som en egen aktivitet. Evalueringer foretas i all hovedsak gjennom arbeid med årsplaner, strategier og ulike virksomhetsplaner. Noen omtaler budsjettprosessen som den viktigste evalueringsformen.

I de tilfellene hvor informantene har konkrete erfaringer med evaluering er det i forbindelse med internasjonale forpliktelser. Da gjøres evalueringer i regi av internasjonale grupper innenfor de ulike ansvarsområdene.

Flere informanter ønsket at det skulle utvikles bedre systemer for evaluering.

3.5.5 Administrative støttefunksjoner

De internasjonale oppgavene i BLD utføres i alt vesentlig av fagpersoner. Det er ikke vanlig med administrative støttefunksjoner i avdelingene. Unntaket er SLA, som har et team som ivaretar forværelsesfunksjoner og bistår med å planlegge utenlandsreiser og delegasjonsbesøk.

Andre avdelinger gir uttrykk for at de ikke ser behovet for slike støttefunksjoner, og mener at det ikke ville gi noen effektiviseringsgevinst å innføre det. Disse ulikhetene i opplevelsen av behov henger helt klart sammen med avdelingenes størrelse og oppgaveomfang.

3.6 Ledernes involvering og engasjement

På spørsmål om hvordan medarbeiderne opplevde ledernes involvering, engasjement, og prioritering av de internasjonale oppgavene, svarte flere at de til tider kunne ha ønsket at både ekspedisjonssjefer og mellomledere hadde vært mer involvert, men dette varierte fra avdeling til avdeling. Noen ekspedisjonssjefer var svært opptatt av de internasjonale sakene i sine respektive avdelinger, mens andre ble oppfattet å ha en mer distansert holdning.

Det ble sagt at nærmeste leder alltid var informert når noen skulle ut å reise, men oppfølgingen og tilbakemeldingene kunne være varierende. Det var også avhengig av hver enkelt seksjonsleder om det ble rapportert videre til ekspedisjonssjefen.

Lederne på sin side så seg selv som både engasjerte og involverte. De knyttet eventuelt manglende engasjement til enkelte sakers mangel på politisk betydning. Flere medarbeidere nevnte også at sakens karakter var viktig for hvilket ledernivå som skulle involveres, og for vurderingen av behovet for politisk involvering.

Flere ledere sa at de hadde gode diskusjoner om de internasjonale oppgavene i sine ledergrupper. Det var spesielt prioriteringsdiskusjoner det ble referert til. Likevel etterspør noen av dem mer engasjement på det internasjonale området i det administrative lederteamet, hvor ekspedisjonssjefene møtes.

3.7 Internasjonal kompetanse

Utover den faglige kompetansen til medarbeidere med internasjonale oppgaver, har den ”internasjonale kompetansen” avgjørende betydning. Oppbyggingen av denne typen kompetanse blir derfor en vesentlig faktor for å lykkes med internasjonalt arbeid. På spørsmål om hvilke kunnskaper og ferdigheter som i BLD anses som viktige for å mestre internasjonalt arbeid, ble språkkompetanse og faglig kompetanse spesielt fremhevet. Evnen til å forstå og opptre i en kulturelt fremmed kontekst, og evnen til å bygge nettverk og allianser, ble også nevnt som viktig.

I tilknytning til utvikling av internasjonal kompetanse i en organisasjon vil det måtte tas stilling til om alle medarbeiderne skal bli kompetente til å påta seg internasjonale oppgaver, eller om man skal satse på å bygge opp noen få eksperter. Gjennom intervjuene fikk vi ikke inntrykk av at det var noen helhetlig eller strategisk tilnærming til nettopp dette i BLD, men i praksis syntes det å være slik at noen medarbeidere fikk anledning til å opparbeide mer internasjonal kompetanse enn andre. Dette forgikk imidlertid ikke gjennom bevisst utvelgelse og skoling, men gjennom ”learning by doing”.

Den mest brukte formen for opplæring var at en nyansatt fikk følge en mer erfaren medarbeider på møter og konferanser. De fleste refererte da også til at utviklingen av den internasjonale kompetansen følger av de oppgavene de får. Av mer formalisert opplæring var det språkkurs som ble oftest nevnt. I en avdeling var det satt i gang en mentorordning, men da dette er relativt nytt er det foreløpig få konkrete erfaringer å vise til. En annen avdeling hadde både en fadderordning og en stipendordning for kompetanseutvikling.

Flere ledere sier at de er opptatt av å finne ut hva som kan gjøre den enkelte medarbeider komfortabel i internasjonale situasjoner og møter. De gjennomfører derfor samtaler før og etter tjenestereiser og representasjonsoppdrag, slik at de aktuelle medarbeiderne blir i stand til å bidra på en ønsket måte.

Det ble videre referert til at medarbeidere som etterspør opplæring og kompetansehevende tiltak vanligvis får positiv respons, og at ledere er opptatt av at de aktuelle tiltakene gjennomføres. Det er satt av midler til kompetanseutvikling i alle avdelinger, men det varierer hvordan dette utnyttes, og i hvilken grad det spres informasjon om ordningen fra sentralt hold.

I noen tilfeller er det behov for å styrke spesialkunnskap på noen felter. Dette gjelder spesielt i tilknytning til tungt koordineringsansvar. Skal en medarbeider ha særskilt ansvar for koordinering av større oppgaver opp mot f. eks. FN, EU, eller Nordisk Ministerråd, stilles det krav til ekstra kunnskap om de ulike temaene som skal behandles for at arbeidet skal kunne gjennomføres på en tilfredsstillende måte. Dette gjelder spesielt dersom koordinatoren deltar på møter uten at fage eksperter er til stede.

En måte å bygge opp internasjonal kompetanse på er å la medarbeidere få opphold i internasjonale organisasjoner over lengre tid, slik som ved hospitering i Europakommisjonen. Flere avdelinger benytter seg jevnlig av slike ordninger¹⁸.

¹⁸ Difirapport 2008:2 *Styrking av forvaltningens europakompetanse*.

3.8 Strategi og organisering

3.8.1 Hovedstruktur

Alle fagavdelingene i BLD har oppgaver som medfører samarbeid med internasjonale organer og organisasjoner, men omfanget varierer.

Hovedprinsippet for organiseringen er at ansvaret for de internasjonale oppgavene ligger i de enhetene som har det nasjonale oppgavene på de samme områdene. Kun en avdeling har egen stabsfunksjon med ansvar for store deler av avdelingens internasjonale oppgaver, men også her trekkes det på avdelingens fagressurser når det er behov for det.

Internt i avdelingene finnes det enkelte faste koordinerende enheter. I tillegg til dette settes det ned tidsavgrensede prosjektgrupper knyttet til gjennomføring av større oppgaver som involverer flere avdelinger. Samordning foregår også gjennom mer uformell informasjonsutveksling.

På departementsnivå finnes det et internasjonalt utvalg, ledet av departementsråden. Utvalget var, da det ble satt ned for ca ti år siden, et informasjons- og drøftingsorgan for ekspedisjonssjefene. Utvalget kunne også ta beslutninger om hvordan saker skulle samordnes.¹⁹ Grunnet mer direkte koordinering mellom avdelingene fungerer utvalget i dag som et rent informasjonsorgan hvor medarbeidere som står sentralt i det internasjonale arbeidet i de ulike avdelingene deltar, og utveksler informasjon om hva som foregår på deres respektive fagfelt.

3.8.2 Synspunkter på organiseringen

Både ledere og saksbehandlere ser det som naturlig at ansvaret for de internasjonale oppgavene ligger i linja, og er enige om at dette fungerer godt. De medarbeiderne som kjenner saksområdene best anses for å være best skikket til å ivareta norske interesser ute, og til å vurdere relevansen av det som tas opp i de ulike internasjonale fora. Disse medarbeiderne blir også ansett som best skikket til å bidra faglig i ulike internasjonale sammenhenger.

I de tilfeller hvor man avviker fra prinsippet om at ansvaret for de internasjonale oppgavene skal ligge i linja, blir organiseringen opplevd som mer komplisert. Flere informanter viste til at der oppgavene er lagt til stab, blir det svakere koblinger mellom arbeidet med de løpende oppgavene og de internasjonale aktivitetene. De medarbeiderne som har ansvar for de aktuelle saksområdene nasjonalt får ikke førstehåndskjennskap til det som foregår i internasjonale fora, og ser derfor kanskje ikke relevansen av det som foregår der. Den som deltar kan på sin side oppleve frustrasjon over manglende interesse for det som formidles fra arbeidet i internasjonale organisasjoner.

Informantenes omtale av stabsorganiseringen tyder også på at den kan føre til uklarheter med hensyn til hvor mye av avdelingens øvrige ressurser som skal brukes til internasjonale oppgaver, og hvem som skal styre denne ressursbruken.

¹⁹ Jf. Kap.3.2.5

3.8.3 Synspunkter på koordinering og koordineringsbehov

Det er stor enighet blant saksbehandlere og ledere om at det er viktig med god koordinering både internt i avdelingene og avdelingene imellom, men det understrekes at dette må skje med utgangspunkt i konkrete behov og oppgaver. Man er opptatt av ikke å koordinere for koordineringens egen skyld. I tillegg til de mer formaliserte koordineringsrutinene er det vanlig kutyme at det tas initiativ til koordinering når det oppstår slike behov. Dette oppfattes som fordelaktig og effektivt.

Alle avdelingene har organer og metoder for koordinering som i alt vesentlig synes å fungere tilfredsstillende, selv om enkelte peker på forbedringspunkter. Dette gjelder både internt i avdelingene, i forholdet til andre avdelinger i BLD, egne underliggende virksomheter og andre departementer. Ingen har opplevd kriser på grunn av manglende koordinering, men enkelte nevner at de savner informasjon om hva andre medarbeidere, både i egen avdeling og i departementet som helhet, arbeider med. De fleste er opptatt av at koordineringen kan styrkes og forbedres, spesielt i tilknytning til større oppgaver som krever medvirkning fra flere avdelinger. Rapportering til FN-konvensjoner nevnes spesielt i tilknytning til dette.

Noen hevder at arbeidet med FN- og EU/EØS-saker kunne være bedre koordinert med arbeidet innenfor Europarådet, i alle fall med hensyn til informasjonsutveksling. Saksområdene innenfor disse organisasjonene er i mange tilfeller overlappende og Europarådet er et viktig forum for utvikling av ny kunnskap. Representanter fra BLD som sitter i Europarådets styringskomiteer og arbeidsgrupper blir ofte brukt som foredragsholdere og eksperter innenfor sine felt. Mer deling av den kunnskapen de sitter inne med kunne gi synergieffekter for arbeidet med tilstøtende saksområder innenfor de andre organisasjonene.

Selv om det er mange som sier at koordineringen kan styrkes, er det svært få som ser behov for å opprette en koordinerende enhet sentralt i departementet. Når det pekes på behov for styrking av koordineringen tenkes det innenfor den eksisterende modellen for koordinering. Det man ønsker seg her, synes først og fremst å være mer informasjon om hva andre gjør. På de områdene hvor det er behov for konkret samarbeid om oppgaveløsning synes koordineringen å være mer veletablert, enn ikke optimal.

Departementets toppledelse ser på sin side behov for en mer profesjonell koordinering både av innspill til politikktutforming og i tilknytning til gjennomføring av store oppgaver som betinger bidrag fra flere avdelinger. Denne koordineringen skal ikke bare være rent teknisk, men sette de enkelte bidragene inn i en større faglig og politisk ramme. Den/de medarbeiderne som skal utføre en slik oppgave antas å måtte ha høy utredningskompetanse og gode analytiske evner. De praktiske gjøremålene som er knyttet til store oppgaver med koordineringsbehov, bør på sin side ivaretas av personer med gode ferdigheter innenfor planlegging og logistikk etc. Departementsledelsen tenker seg muligheten av å legge denne typen koordinerende virksomhet til en enhet på sentralt nivå i departementet.

3.8.4 Behovet for en internasjonal strategi

Et stort flertall av de som ble intervjuet mente det var behov for å gjennomgå mål og prioriteringer for det internasjonale arbeidet, men var samtidig skeptiske til å sette i gang en omfattende strategiprosess som skal munne ut i et stort dokument. Det ble lagt vekt på at et slikt arbeid må være praktisk rettet og ha synlig nytteverdi.

Et mindretall mente at fremdriften av en eventuell strategiprosess burde tas hånd om av en medarbeider med fullmakter til å kreve innspill til plan- og budsjettprosesser, eksempelvis en koordinator. Andre mente prosessen kunne forankres i en egen strategigruppe eller i det allerede eksisterende internasjonale utvalget.

3.8.5 Opprettelse av sentral enhet

En liten gruppe blant informantene så behov for å reorganisere de internasjonale oppgavene i sin egen avdeling, og i tillegg også innenfor departementet som helhet. Det var ingen som ville avvike fra prinsippet om at hovedansvaret for disse oppgavene skulle ligge i avdelingene. Tenkingen gikk snarere i retning av en mer konsekvent gjennomføring av dette prinsippet. Det var svært få som så behov for å opprette en egen enhet for koordinering på sentralt nivå. De som kunne se nytten av en slik enhet var imidlertid opptatt av at valget av en slik organisasjonsendring bare kunne skje på grunnlag av et forutgående strategiarbeid.

På spørsmål om hvilke konkrete oppgaver en slik enhet kunne bli tillag ble det nevnt koordinering, spesielt av større tverrgående oppgaver, evalueringer, strategiarbeid, representasjonsoppgaver, organisering av reiser og besøk der statsråden er involvert, kompetanseutvikling og politikkutforming. Det ble også pekt på at en eventuell enhet må ledes av en person som er representert på ledermøtet og har tilstrekkelig myndighet til å kunne be om bidrag i bestemte former fra de ulike avdelingene.

3.9 Oppsummering

- De internasjonale oppgavene utgjør en vesentlig del av BLDs oppgaveportefølje, og de aller fleste oppgavene er direkte knyttet til de nasjonale oppgavene.
- BLDs fagavdelinger gjør mye godt og grundig arbeid med de internasjonale oppgavene. Flere koordinerende enheter i avdelingene arbeider spesielt med oppgaveløsning.
- De internasjonale oppgavene er i liten grad direkte adressert i departementets interne plandokumenter.
- Både ledere og saksbehandlere ser behov for en nærmere avklaring av målene med det internasjonale arbeidet, og en tydeligere prioritering av oppgavene ut fra dette.
- Det internasjonale arbeidet får i noen tilfeller lite oppmerksomhet fra lederhold, men dette varierer avdelingene i mellom.

- Det er behov for å styrke rutiner for forberedelser og rapportering ved deltakelse i internasjonale fora.
- Det er behov for bedre samhandling mellom avdelingene. Dette gjelder spesielt i større saker som angår flere avdelinger, slik som rapportering til FN- konvensjoner og presidentskap i Nordisk Ministerråd.
- Det er behov for å styrke departementets internasjonale kompetanse, spesielt for å styrke bredde- og helhetsforståelsen i arbeidet.
- Det er mye ugjort når det gjelder den delen av koordineringen som kan dekket gjennom å dele informasjon, erfaringer og skriftlig materiale.
- Det er behov for å evaluere de internasjonale oppgavene mer systematisk.
- Det er uttalt skepsis til igangsetting av en omfattende strategiprosess.
- Det er svært få som ser behov for å opprette en egen sentral enhet for å koordinere og profesjonalisere de internasjonale oppgavene.

4 Erfaringer fra andre departementer

Difi har innhentet informasjon om organiseringen av internasjonale oppgaver i Justis- og politidepartementet, Arbeidsdepartementet og Miljøverndepartementet. Alle de tre departementene har et betydelig innslag av internasjonale oppgaver, men de har valgt ulike organisatoriske løsninger. Alle har som hovedprinsipp at ansvaret for de internasjonale oppgavene som er knyttet til nasjonale fagoppgaver, ligger i linja. Et annet likhetstrekk er at internasjonale oppgaver som ikke naturlig hører hjemme i en fagavdeling, samt spesiell service overfor politisk ledelse, er lagt til en koordinerende enhet.

De vesentligste forskjellene mellom de tre departementene er: I Arbeidsdepartementet er den koordinerende enheten en av flere tilsvarende enheter som ligger i de ulike fagavdelingene, I Justis- og politidepartementet er det opprettet et internasjonalt sekretariat som er organisert i stab under departementsråden. I Miljøverndepartementet er det en internasjonal avdeling som har oppgaver som ikke faller inn under de andre fagavdelingenes ansvarsområder, men som også i tillegg koordinerer EU/EØS-oppgaver som ligger i de andre fagavdelingene.

4.1 Arbeidsdepartementet (AD)

Arbeidsdepartementet har et bredt internasjonalt engasjement. Samarbeidet foregår i all hovedsak på følgende områder

- Nordisk Ministerråd
- EU/EØS-samarbeid (innenfor og utenfor EØS-avtalen)
- ILO
- OECD
- Europarådet
- FN

I tillegg kommer bilaterale trygdeavtaler, oppfølging av internasjonale konvensjoner og avtaler om innkreving av underholdsbidrag.

4.1.1 Organisering av Arbeidsdepartementets internasjonale arbeid

Arbeidsdepartementet har fire fagavdelinger: Arbeidsmarkedsavdelingen (ARBA), Arbeidsmiljø- og sikkerhetsavdelingen (AMS), Velferdspolitisk avdeling (VPA) og Pensjonsavdelingen. Ansvaret for behandlingen av de internasjonale oppgavene ligger i de aktuelle fagavdelingene. Denne organisasjonsformen er valgt ut fra hensynet til sakenes innhold. Der det er behov for koordinering, er hovedprinsippet at den avdelingen som er mest berørt av et saksområde også har ansvar for koordineringen.

Tre av avdelingene (ARBA, AMS og VPA) har koordineringsansvar for hver sine områder. Pensjonsavdelingen har en rekke oppgaver med internasjonale

implikasjoner, men har ikke koordineringsansvar for de andre avdelingene.²⁰ Avdelingssekretariatet i ARBA har, i tillegg til koordinering av visse saker i forhold til andre avdelinger, et spesielt ansvar for statsrådets internasjonale virksomhet. Dette gjelder også saker som er av generell karakter, eller som ikke klart hører hjemme i en bestemt fagavdeling. Dette arbeidet utføres i all hovedsak av *en* person, som også møter i Regjeringens koordineringsutvalg for EØS-saker

4.1.2 Intern koordinering

ARBA koordinerer arbeid innenfor Nordisk Ministerråd, knyttet til Ministerrådet for arbeidsliv og Ministerrådet for sosial og helse. Avdelingen koordinerer også departementets EU/EØS-arbeid og samarbeidet innenfor OECD. EU/EØS-samarbeidet blir oppfattet som det viktigste. Noen av EU/EØS-sakene faller inn under EØS-avtalen, mens andre ikke gjør det. Alle fagavdelingene har EU/EØS-relaterte oppgaver, men det er forskjeller avdelingene i mellom både når det gjelder omfang og type saker. Noen avdelinger har mye regelverksarbeid mens andre bare holder seg orientert på sitt saksområde, eller deltar i programmer.

AMS koordinerer ILO- samarbeidet, både internt i eget departement og eksternt. Dette gjelder alle andre områder enn bistand, som Utenriksdepartementet har ansvaret for. AMS koordinerer også arbeidet med Europarådets sosialpakt, som inneholder regler og rettslige standarder blant annet på områdene arbeidsmarked og arbeidsmiljø, helse, sosiale spørsmål og trygd.

VPA koordinerer deler av Europarådssamarbeidet og FN-samarbeidet, med unntak av de sakene som er lagt til AMS. FN-samarbeidet er primært knyttet til rapportering til konvensjoner.

4.1.3 Ekstern koordinering

Pensjonsavdelingen har koordineringsansvar for trygderettigheter innenfor EØS-området. Departementet deltar i en del grupper sammen med andre departementer etter fagområde. Her er informasjonsutveksling målsettingen, heller enn koordineringen i seg selv. I tillegg kommer deltakelse i Koordineringsutvalget og spesialutvalgene for EØS-saker.

4.1.4 Hva består koordineringen i?

En viktig del av koordineringsarbeidet består i å spre informasjon og sørge for at avdelinger som arbeider mot samme organisasjoner er orientert om det de andre gjør, og slik kan dra nytte av dette i sitt eget arbeid. Når koordinatoren i ARBA forbereder sakene som er av generell karakter, eller som ikke faller inn under noen av fagavdelingene saksområder, innhenter hun informasjon fra de andre fagavdelingene etter behov.

²⁰ Pensjonsavdelingens internasjonale og juridiske seksjon har ansvar for regler som angår innkreving og forskottering av underholdningsbidrag, nasjonalt og internasjonalt; internasjonal koordinering av trygdeytelser, samt rapportering på standardkonvensjoner under Europarådet, ILO og FN.

4.1.5 Er organiseringen funksjonell?

Det er åtte - ni år siden dagens system ble etablert. Den matrisen som ble laget har bidratt til å synliggjøre tidligere ”skjult” praksis, og å gjøre medarbeiderne fra ulike avdelinger synlige for hverandre.

Organisasjonsmodellen blir oppfattet som hensiktsmessig. Departementets ledelse ønsker ikke å ha et eget sekretariat for koordinering av internasjonalt arbeid. Graden av koordinering anses for å være tilstrekkelig, og det understrekes at koordineringen ikke bør ha et større omfang enn nødvendig.

4.1.6 Utdfordringer

Det internasjonale arbeidet er veldig personavhengig. Systemet kunne ha vært styrket med kontaktpersoner, da det ofte kan ta tid før koordinatoren i ARBA, som har det helhetlige ansvaret og behandler generelle saker, får respons på sine henvendelser.

4.2 Justis- og politidepartementet (JD)

Justis- og politidepartementet er et departement med et svært omfattende internasjonalt engasjement. Det internasjonale samarbeidet foregår på mer enn 20 ulike områder²¹.

Det vanlige er at det er møter i de ulike fora en til to ganger i året. Innenfor Schengensamarbeidet er møtene mye hyppigere. Det er seks møter i året i fellesorganet og tolv møter i året i tre ulike komiteer/arbeidsgrupper. Innenfor

²¹ Nordisk Ministerråd

Nordisk samarbeidsråd for kriminologi

Nordisk samarbeid i forhold til Haag- konvensjonen (om sivile sider ved internasjonal barne bortføring)

Nordisk redningstjenestesamarbeid (NORDRED)

Council of Baltic Sea States (CBSS)

Barentssamarbeidet

EU/Schengen

EU/EØS (deltakelse i syv ulike komiteer og undergrupper)

EFTA

Den permanente komiteen til Luganokonvensjonen om domsmyndighet og fullbyrding av dommer i sivile og kommersielle saker

Europarådet (deltakelse i hele nitten ulike komiteer og undergrupper)

OECD

OSSE

NATO

Proliferation Security Initiative (PSI)

UN Office on Drugs and Crime (UNODOC)

UN Commission on International Trade law (UNCITRAL)

International Maritim Organisation (IMO)

International Oil Pollution Compensation Fund

World Intellectual Property Organisation (WIPO)

Hague Conference on Private International Law

Arctic council

Antarktistraktaten

Directors of Justice Research

EU/EØS-arbeidet er det også en høyere møtefrekvens enn i mange av de øvrige organisasjonene. Flere av komiteene har tre til fem møter i året. Statsråden har også en betydelig reisevirksomhet i tilknytning til de internasjonale sakene. Det kommer også ofte besøk fra andre land til JD. Disse aktivitetene krever profesjonell tilrettelegging.

4.2.1 Organisering av JDs internasjonale arbeid

Justisdepartementet har åtte fagavdelinger. Hovedansvaret for behandling av de internasjonale oppgavene ligger i fagavdelingene, men JD har i tillegg et Internasjonalt sekretariat (INT) som er organisert som en stabsfunksjon direkte under departementsråden. Sekretariatets oppgave er å bidra til at departementet framstår med en helhetlig og konsistent profil i internasjonale saker. INT har ansvar for overordnede og institusjonelle internasjonale spørsmål, og har i tillegg det koordinerende ansvar for internasjonale saker som berører flere avdelinger. Sekretariatet er kontaktpunkt utad i generelle saker knyttet til Europarådet, FN, EU/EØS og Schengen. INT har ansvaret for å planlegge og forberede reiser for politisk ledelse, inkludert rådsmøter og andre møter med EUs institusjoner på overordnet nivå. Sekretariatet skal også yte råd og veiledning til fagavdelingene i internasjonale saker.²²

4.2.2 Bakgrunnen for opprettingen av INT

INT ble opprettet i januar 2007. Koordineringen av JDs arbeid med internasjonale saker ble tidligere ivaretatt gjennom samarbeid mellom fagavdelingene. Hovedprinsippet for dette samarbeidet var det samme som det vi finner i Arbeidsdepartementet: Den avdelingen som er mest berørt av et saksområde har også koordineringsansvaret. Tidligere fantes det også en gruppe på tvers av avdelingene som skulle bidra til koordineringen. Som følge av et økende omfang av internasjonale saker på justissektoren ble denne organiseringen etter hvert oppfattet som mangelfull. Både politisk og administrativ ledelse opplevde et behov for bedre overblikk og styring med de internasjonale oppgavene, inkludert bedre organisering av reiser og bedre koordinering mellom avdelingene.

4.2.3 utfordringer

Opprettingen av INT var omstridt. Det ble pekt på faren for at det kunne oppstå problemer i tilknytning til grensesnittet mot fagavdelingene, noe som er en generell utfordring knyttet til enheter av INTs type. En erfaringsoppsummering foretatt i 2008 viste at denne typen problemer hadde utviklet seg over tid²³. Hovedproblemet besto i at INT etter hvert også ble tillagt fagoppgaver. Noen av oppgavene var nye og andre ble overtatt fra fagavdelingene. Andre problemer var knyttet til den løpende kommunikasjonen mellom INT og medarbeidere i fagavdelingene. De opplevde at INT til tider kunne opptre styrende overfor dem, og at INT kom inn som et mellomledd mellom dem og eksterne samarbeidspartnere.

²² INT skal ifølge dette ivareta både en stabsrolle for ledelsen og en støtterolle for fagavdelingene

²³ *Internasjonalt sekretariat i justisdepartementet. En erfaringsoppsummering.* Difi – Rapport: 2008:13

4.2.4 Dagens situasjon

I tiden etter erfaringsoppsummeringen har INT blitt styrket med flere nye medarbeidere, overtatt flere oppgaver fra fagavdelingene, samt fått overført en faglig oppgave som ikke har spesiell tilknytning til noen av fagavdelingens porteføljer.²⁴ INT har ni medarbeidere og ledes av en avdelingsdirektør. Sekretariatet ser det som sin hovedoppgave å betjene politisk ledelse og sørge for at de aktuelle sakene blir behandlet på en profesjonell måte. Alle medarbeiderne har seniorrådgiverkompetanse. Overfor fagavdelingene er INT først og fremst en bestiller, og i noen tilfeller også en pådriver når det gjelder å følge med på det som skjer på deres fagområde internasjonalt.

INT forbereder saker i samarbeid med fagavdelingene når det er nødvendig, for eksempel ved å bestille innspill til taler. Sekretariatet følger også politisk ledelse på reiser. Fagavdelingene deltar bare når spesielle saker, som krever høy fagkompetanse, er på dagsorden i de aktuelle fora.

Løsningen fungerer godt sett i fra ledernes ståsted, både ved at politisk ledelse får et profesjonelt ”produkt” og at avdelingsledere ser at oppgavene er vel ivaretatt av INT. Man er samtidig bevisst på at overføring av oppgaver fra fagavdelingene til INT fører til tap av kompetansebygging og oppmerksomhet om de internasjonale sakene, både blant medarbeidere og ledere i de aktuelle avdelingene.

4.3 Miljøverndepartementet (MD)²⁵

Miljøverndepartementet er et av få departement som har en egen avdeling for internasjonalt arbeid²⁶.

Avdelingens ansvarsområder omfatter internasjonalt samarbeid både globalt og regionalt. Den har ansvar for miljøvernlovgivning og forvaltning av naturmiljøet på Svalbard og internasjonalt miljøvernssamarbeid i nordområdene, herunder Arktisk Råd, Barentsregionen, bilateralt samarbeid med Russland og miljøvirkninger av radioaktiv forurensning i Norge. Avdelingen har etatsstyreransvar for Norsk Polarinstitutt, Sysselmannen på Svalbard og Statens Strålevern på miljøvernområdet. Avdelingen har også ansvar for koordinering og politikkutvikling innenfor miljø i nordisk samarbeid, EU/EØS, OECD, UNEP og CSD. De skal også ta seg av miljøbistand generelt og overfor land med bilaterale avtaler²⁷, EØS-finansieringsordningene, EECCA og ECE/EfE.

²⁴ Dette gjelder ”Styrkebrønnen”, en beredskapsgruppe bestående av dommere, advokater, politijurister og kriminalomsorgspersonell som skal bistå i demokrati- og rettstatsutvikling i land som trenger det.

²⁵ Difi har ikke hatt anledning til å snakke med representanter for MD. Difi har studert tilgjengelige dokumenter.

²⁶ SMK, OED og KD har også internasjonale avdelinger. Vi har ikke gjennomgått deres portefølje eller organisering spesielt.

²⁷ Sør-Afrika, Indonesia, Kina og India

De skal også ivareta miljøhensyn i alle avtaler utenfor miljøområdet som WTO, EFTA 3.landsavtaler og EUs indre marked, FAO og WIPO²⁸.

Avdeling for internasjonalt samarbeid er delt inn i fire seksjoner

- Seksjon for handel, miljøfolkerett og administrasjon (HAMA)
- Seksjon for geografisk rettet arbeid (GEO)
- Seksjon for multilaterale miljøfora (MULTI)

²⁸ Informasjonen om avdelingens ansvarsområder er hentet fra MD sine hjemmesider. (http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dep/org/avdelinger/internasjonalt_samarbeid.html?id=1203)

5 Drøfting og analyse

5.1 BLD sett i lys av generelle utviklingstrekk og utfordringer

Arbeidet i norsk forvaltning har de siste 15-20 årene vært preget av økt internasjonalisering. Saker som tradisjonelt har hatt en ren innenrikspolitisk karakter krever i økende grad samhandling med andre land og internasjonale organisasjoner. Denne utviklingen skyldes økt tilslutning til internasjonale avtaler, konvensjoner og andre instrumenter for reguleringer og multilateral samhandling på internasjonalt nivå, bilaterale avtaler og framfor alt avtaler med EU, som EØS-avtalen, Schengen-avtalen, med mer.²⁹

Ansvar for oppfølging av de internasjonale oppgavene som følger av slike forpliktelser, ligger hovedsaklig i departementenes fagavdelinger og i departementenes underliggende virksomheter. De fleste departementer har imidlertid en eller flere koordinerende enheter for samordning av aktiviteter, policy og mandater innenfor ulike områder, og da spesielt i tilknytning til EU/EØS-relaterte saker. Dette mønsteret gjenfinnes også i dagens BLD.

5.1.1 Utfordringer

Den økende mengden av saker med internasjonale implikasjoner skaper utfordringer både av strategisk og operativ art. Det at ansvaret for internasjonale oppgaver ligger i fagavdelingene betyr blant annet at fagavdelingene må bygge opp internasjonal kompetanse³⁰ i tillegg til sin fagkompetanse. Ideelt sett burde det sikres at alle medarbeidere som arbeider innenfor fagområder med internasjonale oppgaver har tilstrekkelig internasjonal kompetanse, men dette kan være krevende. I praksis er det derfor en gjennomgående tendens til at enkelte medarbeidere utvikler en spisskompetanse som andre ikke har. På sikt kan dette skape sårbarhet i organisasjonen.³¹ Et annet problem kan være at sentrale medarbeidere får et mye bedre kjennskap til de internasjonale aktivitetene enn sine ledere, og derfor ikke får den samme oppfølging sammenlignet med oppfølgingen av nasjonale oppgaver. I lengden svekkes ledelsens muligheter for å ha god styring med det internasjonale arbeidet.

Dersom det ikke er strategiske føringer fra departementets toppledelse når det gjelder hva som skal prioriteres, vil det lett kunne oppstå prioriteringer ut fra ulike og mer praktiske hensyn i den enkelte avdeling eller enhet. Dersom

²⁹ Se Statskonsultrapport 2002:5: *EØS-arbeidet i norsk forvaltning*; Statskonsult/UD, 2003: *Samarbeidsregjeringens europapolitiske plattform. Tiltaksplan for styrking av EU/EØS-arbeidet i sentralforvaltningen*; Riksrevisjonens administrative rapport nr. 2 2005: *Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningens arbeid med utforming av EØS-relevant regelverk*;

³⁰ Med internasjonal kompetanse forstås her: språkkunnskaper, kulturforståelse og kjennskap til de internasjonale samarbeidspartnerne organisasjoner, beslutningsprosesser, møtekultur og kutymer for uformell samhandling etc.

³¹ Difirapport 2008:2 *Styrking av forvaltningens europakompetanse*.

avdelingsledelsen, og da først og fremst ekspedisjonssjefene, ikke er tilstrekkelig involvert i de avdelingsinterne prioriteringene, vil følgene kunne bli at det internasjonale arbeidet ”driftes” langt nede i organisasjonene uten strategisk ledelse. Vår undersøkelse har vist at disse utfordringene også gjør seg gjeldende i BLD (jf. kap 3), om enn ikke i alle avdelinger, og slett ikke i outrerte former. De opplevde behovene for mer fokus på strategi og prioriteringer indikerer imidlertid at det er behov både for bedre integrering av oppgavene i avdelingenes løpende virksomhet og bedre styring.

5.1.2 Toppledelsens behov

I departementer med et bredt internasjonalt engasjement spredt på mange arenaer, vil toppledelsen ha behov for et samlet overblikk, styring og helhetlige innspill til politikktutforming. Toppledelsen kan også ha behov for medarbeidere med tung internasjonal kompetanse som kan bistå i tilknytning til spesielt krevende oppgaver, slik som forhandlinger og møter på høyt nivå. Det første behovet er klart uttalt fra toppledelsen i BLD.

Dersom de internasjonale oppgavene (jfr. linjeprinsippet) er godt nok integrert i løpende arbeids-, plan- og strategiprosesser og får den samme oppmerksomhet som andre oppgaver, vil nødvendig informasjon og innspill til politikktutforming kunne forventes å nå ledelsen på en effektiv måte. Difis gjennomgang av det internasjonale arbeidet i BLD viser at de svakhetene som finnes knyttet til manglende overordnet strategi, ledelsesengasjement og informasjonsflyt gjør at toppledelsen opplever et behov for mer overblikk, bedre styring og mer helhetsforståelse som grunnlag for politikktutforming.

5.2 Situasjonen i BLD

Både i følge oppdragsgivers eget utsagn og informasjon som er innhentet gjennom denne undersøkelsen har toppledelsen i BLD behov for å

- utvikle en mer strategisk og målrettet tilnærming til det internasjonale arbeidet i departementet, inkludert bedre prioriteringer og mer effektiv ressursbruk
- styrke den sentrale koordineringen av de internasjonale oppgavene, spesielt med hensyn på å sette fagavdelingenes innspill til større oppdrag inn i et helhetlig perspektiv og å sikre høy kvalitet på sluttproduktene
- utvikle mer helhetstenking med sikte på bidrag til politikktutviklingen i departementet

Strategiutvikling og styrket koordinering på departementsnivå blir sett på som et virkemiddel for å nå disse målene.

5.2.1 Sterke og svake sider ved BLDs internasjonale arbeid

Vi har sett at det utføres mye solid internasjonalt arbeid i alle avdelinger i BLD. Prinsippet om at ansvaret for de internasjonale oppgavene skal følge ansvaret for de nasjonale fagområdene er gjennomført på en konsekvent måte. Koordineringen i og mellom avdelingene, og i forhold til underliggende etater og andre departementer, er godt ivaretatt innenfor de ulike saksområdene. Koordineringen er hovedsakelig rettet mot samarbeid i konkrete saker. Den foregår både gjennom bruken av faste koordinerende enheter, tidsbegrensede

team knyttet til bestemte oppgaver og gjennom prinsippet om at den som ser et koordineringsbehov i tilknytning til egne oppgaver tar de nødvendige initiativ.

Denne horisontale koordineringen fungerer i alt vesentlig godt, selv om det pekes på visse forbedringspunkter, spesielt knyttet til informasjonsflyt uavhengig av samarbeid om konkrete saker. På toppnivå oppleves koordineringen som mangelfull, både når det kommer til gjennomføring av større oppgaver som krever innspill fra flere avdelinger, og vedrørende bidrag til helhetstenking og politikkutforming.

BLDs hovedutfordringer synes først og fremst å være mangel på klare mål, strategier og prioriteringer for det internasjonale arbeidet, både i den enkelte avdeling og i departementet som helhet. Mange oppgaver har utspring i forpliktelser som må følges opp, men det er ofte et slingringsmonn når det gjelder ambisjonsnivå. I tillegg kommer oppgaver som det står den enkelte avdeling mer fritt å engasjere seg i.

Det oppleves mangel på oppmerksomhet og engasjement fra ledere i enkelte avdelinger, lite fokus på systematisk kompetanseutvikling, lite helhetlig kunnskap om arbeidet innenfor de ulike internasjonale fora hvor departementet er representert, samt mangel på helhetstenking i tilknytning til oppgaver som krever medvirkning fra flere avdelinger. I tillegg er det et relativt stort utnyttet potensial i forbedring av den uformelle koordineringen gjennom utveksling av informasjon, deling av erfaringer og kunnskapsoverføring.

Den eksisterende koordineringen er primært rettet mot det å løse bestemte saker og oppdrag, og ikke mot å bidra til politikkutvikling. Det eneste koordinerende organet på departementsnivå nivå er det internasjonale utvalget som i alt vesentlig blir brukt til informasjonsutveksling.

5.2.2 Sammenhengen i utfordringene

De utfordringene som er avdekket synes å henge nøye sammen. Mangel på klare overordnede mål og prioriteringer, lite fokus på de internasjonale oppgaver i plandokumenter, mangel på sentral koordinering og fravær av systematisk kompetanseutvikling, fører samlet sett til at avdelingene løser sine internasjonale oppgaver på en fragmentert måte.³² Mangelfull deling av informasjon og kunnskaper i avdelingene, og avdelingene i mellom, forsterker dette.

Den noe oppstykkede måten å arbeide på gir seg også utslag i gjennomføring av de større oppgavene som krever innspill fra de ulike avdelingene. Innspillene dekker ulike deler av det som oppgavene omfatter, men ingen i avdelingene har ansvar for å bidra til helhetstenking og samlet politikkutforming.

³² Dette er ikke et fenomen som bare finnes i BLD. Den fragmenterte praksisen er en utilsiktet følge av hovedprinsippet for organiseringen av departementene, som innebærer høy grad av delegering av myndighet til avdelinger, og gjerne også mindre enheter. Lite direkte styring fra toppen skaper behov for koordinering både når det gjelder oppgaveløsning og bidrag til politikkutforming. Jakt på gode modeller for å ivareta dette pågår derfor i mange departementer og andre virksomheter med en tilsvarende organisasjonsmodell.

Helhetstenkingen blir derfor noe som toppledelsen alene må ta ansvar for, og oppgavens kompleksitet fører til et opplevd behov for å knytte til seg tung faglig ekspertise.

5.3 Hvordan møte utfordringene?

Et viktig utgangspunkt for enhver endringsprosess vil være å bygge på og videreutvikle det som fungerer godt. Et annet viktig prinsipp vil være å søke å unngå valg av løsninger som kan skape nye problemer og igjen redusere effektiviteten. Dette kan for eksempel være unødige rutiner, nye organisatoriske mellomledd, tap av fleksibilitet og i verste fall konflikter mellom enheter og personer.

Overført til BLD blir det derfor viktig å legge til grunn at det internasjonale arbeidet i det store og det hele er godt ivaretatt i den enkelte avdeling. De utfordringene som finnes bør møtes på en måte som ikke ødelegger noe av dette, men isteden styrker og videreutvikler det som fungerer godt.

Difi ser to mulige veier å gå:

- Å opprette en egen stabsfunksjon som skal ivareta sentral koordinering av større oppgaver, helhetstenking og politikktutforming.
- Å utvikle organisasjonen som helhet, med sikte på styrket koordinering, helhetstenking og politikktutforming.

Begge disse tilnærmingene har både fordeler og utfordringer.

5.3.1 Generelt om oppretting av spesialenheter

Rent generelt kan det sies at fordelene ved bruk av stabsenheter først og fremst er

- styrket kapasitet hos ledelsen, i form av arbeidskraft og ekspertise
- støtte i arbeidet med å utvikle helhetsperspektiv og langsiktighet
- tilføring av spesialistkompetanse

Typiske ulemper vil være

- mer kompliserte styrings- og ansvarslinjer,
- svekket linjelederansvar på berørte områder

Dersom det vurderes å opprette en slik enhet, er det noen spørsmål som man bør stille seg for å prøve finne ut om det er dette som vil møte de behovene som foreligger, eller om det finnes andre løsninger:

- Hvilke prosesser eller produkter er det en slik enhet skal skaffe tilveie for toppledelsen?
- Har ledelsen behov for å styrke seg med kompetanse eller kapasitet på spesielle områder som ikke kan dekkes av fagavdelingene, administrasjonsavdelingen eller eventuelt gjennom prosjektorganisering?
- Er den kompetansen ledelsen har bruk for av en slik art at det ikke er grunn til å anta at den vil kunne utvikles i fagavdelingene?

Dersom departementet velger å opprette en sentral enhet utenfor linja er det i tillegg en annen viktig avklaring som bør gjøres på forhånd. Det må tas stilling til

om enheten skal være en ren *stabsfunksjon* som har toppledelsen som sin primære oppdragsgiver, om den skal ha en *støttefunksjon* for fagavdelingene, eller om den skal ivareta begge disse funksjonene. Uten slike avkaringer kan det lett oppstå motstridende forventninger, konflikter og misforståelser.

5.4 Sentral enhet i BLD?

5.4.1 Fordeler og ulemper

Den typiske fordel med en sentral enhet, som består i å styrke ledelsens kapasitet i form av arbeidskraft og ekspertise, kan bli innfridd dersom enheten blir hensiktsmessig bemannet. Det samme vil gjelde støtte til utvikling av helhetsperspektiv og langsiktighet. Dette vil samsvare godt med det som er BLDs uttalte behov.

Ulempen vil være at styrings- og ansvarslinjene vil bli mer kompliserte, men denne ulempen kan i praksis reduseres betraktelig ved å tydeliggjøre hvilken rolle og myndighet enheten skal ha i forhold til fagavdelingene. Det vil imidlertid alltid kunne ligge et konfliktpotensial her.

Med tanke på de funn vi har gjort i vår kartlegging anser vi det for sannsynlig at det kan oppstå spenninger mellom en eventuell sentral enhet for koordinering av internasjonale oppgaver, og noen av fagavdelingene. Grunnen til dette er at det finnes sprikende holdninger i organisasjonen, både til opprettelsen av en sentral enhet, og til hvilken myndighet en slik enhet skal kunne ha. Flertallet ser ikke behov for en slik enhet i det hele tatt. Det betyr at de i utgangspunktet vil kunne oppfatte dette som overflødig og dermed ikke være særlig innstilt på å la seg styre av enheten, dersom det legges opp til det. Andre mener at en slik enhet bør opprettes og at den må ha myndighet til å be om bidrag i bestemte former fra fagavdelingene, for å kunne nå målsettingene om bedre koordinering av store oppgaver, styrket helhetstenking og bidrag til politikktutforming.

Hvorvidt opprettingen av en sentral enhet vil kunne svekke linjeansvaret vil i stor grad avhenge av hvordan ansvarsdelingen mellom fagavdelingene og den aktuelle enheten blir gjennomført. Dersom oppgaver blir tatt ut av avdelingene og lagt til den nye enheten, vil det kunne svekke linjeansvaret. Det er samtidig en viss fare for at dette kan skje også uten at det røkkes ved linjeprinsippet. Når det finnes en sentral koordinerende enhet vil avdelingenes ledelse i mindre grad enn før få insitamenter til å rette oppmerksomheten mot det internasjonale arbeidet i sine respektive avdelinger, og hvordan dette skal fungere i departementet som helhet.

Tar vi utgangspunkt i spørsmålet om hvilke prosesser eller produkter en eventuell ny sentral enhet skal skaffe til veie, kan vi på grunnlag av vår undersøkelse slå fast at det forløpig ikke er gjennomført noen grundig gjennomtenking av dette i BLD. Faglig og administrativ koordinering av store tverrgående oppgaver og bidrag til politikktutforming er nevnt som mulige ansvarsområder. Noen informanter har i tillegg pekt på at en slik enhet kanskje kunne arbeide med strategiutforming, kompetanseutvikling og tilrettelegging for reiser og besøk fra utlandet.

Når departementet skal planlegg en mulig oppgaveportefølje, vil det være viktig å være mest mulig konkret. For eksempel bør det stilles spørsmål om hvor ofte departementene har ansvar for store tverrgående oppgaver som enheten vil kunne få i oppdrag å koordinere, om enheten skal tillegges utredningsoppgaver, eller om den skal være mer praktisk orientert. Spørsmålet om forholdet til fagavdelingen og deres produksjon vil også måtte avklares. Skal enheten ha en støttefunksjon for avdelingene, eller skal den bare bestille innspill fra dem?

5.4.2 Alternativ løsning

Når oppgaveporteføljen til en eventuell ny enhet er avklart må det stilles spørsmålene om hvorvidt de aktuelle produktene kan produseres av andre enheter i organisasjonen, enten umiddelbart, eller gjennom opprustning av kompetanse og andre tiltak. Dette vil være avgjørende for den endelige beslutningen.

Dersom konklusjonen blir at toppledelsens behov kan møtes gjennom andre tiltak enn oppretting av en ny enhet, vil oppmerksomheten måtte rettes mot de tiltakene som må settes i gang for å få dette til. Her vil vi peke på den analysen vi allerede har gjort av hvilke forbedringspunkter BLD har når det gjelder koordinering og bidrag til helhetstenking og politikktutforming.

5.4.3 Vurdering av hvordan toppledelsens behov kan imøtekommes

Difi vurderer at toppledelsens behov kan møtes ved å utarbeide en internasjonal strategi, styrke integrering av internasjonale oppgaver i linja, arbeide systematisk med kompetanseutvikling på alle nivå, styrke eksisterende horisontal koordinering, og gjennom å styrke internasjonalt utvalg ved å tilføre et faglig sekretariat. Vurderingene utdypes i kapitlene under.

5.4.3.1 Utarbeidelse av en internasjonal strategi

Det bør gjennomføres strategiarbeid med sikte på å avklare mål og prioriteringer for det internasjonale arbeidet, både for departementet som helhet og for den enkelte avdeling. Arbeidet bør være stramt organisert og samordnet med den eksisterende Europastrategiprosessen, slik at departementet ikke kommer ut med to separate strategier for ulike deler av det internasjonale arbeidet.

Rent konkret bør prosessen ta utgangspunkt i departementets politikk- og fagområder og de internasjonale implikasjonene som finnes i tilknytning til disse. Videre bør departementet kartlegge hvilke muligheter for internasjonalt samarbeid og deltakelse som finnes ut over de rene forpliktelsene, og vurdere om disse kan gi nyttig tilfang til nasjonal politikktutvikling innenfor de aktuelle fagområdene.

En stor del av BLDs internasjonale portefølje er knyttet opp mot deltakelse i ulike internasjonale organisasjoner og samhandlingsfora. Derfor vil kartleggingen av fagområdenes internasjonale implikasjoner fort føre til at temaet deltakelsen i slike organer blir aktualisert. Deltakelsen bør sorteres i henhold til hva man må være med på og hva man kan være med på. Valg av hva som skal prioriteres, ut over de rene forpliktelsene, bør forgå ut fra mål for hva

man ønsker å oppnå med slike engasjement, balansert mot ressursinnsatsen. Videre bør de ulike innsatsområdene ses i sammenheng, slik at engasjement i en organisasjon kan vurderes opp mot deltakelse i andre, spesielt med tanke på faglig utbytte og bruk av ressurser.

Nytteverdi for norsk politikktutforming må stå sentralt som kriterium for valg av innsats og deltakelse i internasjonale fora. Ettersom dette er et veldig overordnet kriterium vil det være behov for å sette mer konkrete mål og utvalgs-kriterier innenfor de ulike fagområdene. Muligheten til å kunne bidra til løsning av internasjonale problemer og/eller profilering av Norge vil kunne være andre overordnede mål. Det vil imidlertid være nødvendig å utvikle mer konkrete mål innenfor de ulike fagområdene, også dersom slike kriterier legges til grunn.

En organisering av en strategiprosess som involverer alle avdelingene vil i seg selv kunne bidra til at de ulike internasjonale oppgavene blir bedre integrert i andre oppgaver og satt inn i en større sammenheng. Et slikt separat strategiarbeid bør allikevel helst ikke gjennomføres som en separat øvelse mer enn en gang. For å få til en bedre integrering av det internasjonale arbeidet, både på avdelings- og på departementsnivå, må mål og prioriteringer for det internasjonale arbeidet integreres i den ordinære plan- og budsjettprosessen, og i departementets løpende strategiarbeid.

5.4.3.2 Styrket integrering av internasjonale oppgaver i linja

Integreringen av de internasjonale oppgavene i linja bør styrkes ved at lederne følger opp de internasjonale sakene mer systematisk, i tillegg til at oppgavene integreres i planprosessene. Dette bør spesielt gjøres for å unngå at medarbeidere blir sittende alene med oppgaver uten å få oppmerksomhet, eller uten å bli møtt med krav om resultater og rapportering. På denne måten vil også departementets overordnede behov for helhetlig styring og politikktutforming imøtekommes.

Kartleggingen viser at enkelte ledere begrunner sin noe distanserte holdning til de internasjonale sakene med at det er mange saker som har liten politisk interesse. Dette indikerer at det er behov for å utvikle en sterkere forståelse for at det internasjonale arbeidet ikke primært handler om håndtering av enkeltsaker, men om utvikling innenfor det enkelte fagområde over tid. Dette behøver ikke å bety at ledere høyt opp i organisasjonen skal følge med på smått og stort, men at de må holde seg tilstrekkelig orientert til å kunne foreta prioriteringer og sørge for at det leveres tjenlige bidrag til helheten.

5.4.3.3 Systematisk arbeid med kompetanseutvikling på alle nivå

Det må legges mer vekt på systematisk kompetanseutviklingen, spesielt med sikte på å utvikle helhetlig kunnskap om BLDs internasjonale portefølje og betydningen av dette for den enkeltes egne fagområder. Ulike opplærings- og informasjonstiltak bør rettes mot ledere og saksbehandlere på alle nivå. Kompetanseutviklingen bør ha som en overordnet målsetting å styrke fagavdelingenes evne til å se sin egen og andre avdelingers portefølje som en del av helheten.

Difis kartlegging har avdekket at saksbehandlere på ulike nivå ivaretar sine internasjonale oppgaver på en tilfredsstillende måte ut fra de krav som stilles til dem. De foretar også nødvendig koordinering både ad hoc og innenfor faste strukturer. Samtidig savner de ofte bidrag fra ledere, som avklaring av mål, prioriteringer, forberedelser og rapportering i tilknytning til deltakelse på internasjonale arenaer. Det bør rettes spesiell oppmerksomhet mot kompetanseutvikling for ledere, med utgangspunkt i disse funnene.

Kompetanseutviklingstiltak må rettes mot ledelse av internasjonalt arbeid som en integrert del av de faglige aktivitetene. Dette vil bedre integreringen av det internasjonale i den løpende virksomheten, tilfredsstille medarbeidernes behov for lederoppfølging og sette lederne selv i stand til å bidra til mer strategisk tenking knyttet til departementets internasjonale oppgaver.

Difis kartlegging avdekket også at svært mange, både ledere og saksbehandlere, i liten grad hadde hatt anledning til å utvikle bred internasjonal kompetanse som kan sette dem i stand til å tenke mer helhetlig om den internasjonale virksomheten. Tiltak som skaper helhetsforståelse bør derfor tilbys bredt. Slike tiltak kan være å gi oversiktkunnskap om hvilke internasjonale organisasjoner Norge deltar i, hvilke mål de har, hvordan de arbeider, hvordan deres fagområder overlapper hverandre og hvordan de eventuelt samarbeider.

Virkemidlene i kompetanseutviklingen kan være av mange slag, alt fra deltakelse på kurs, konferanser, seminarer og i ulike diskusjonsfora, til egenutvikling gjennom studier og informasjonsutveksling via intranett. Departementets utbredte praksis med å la uerfarne medarbeidere følge seniorer på møter i ulike organisasjoner bør absolutt beholdes og styrkes, og gjerne utvides til at medarbeidere som arbeider innenfor et fagfelt kan få bli kjent med det som foregår på samme eller tilgrensende områder i andre organisasjoner.

Allmøter og departementsinterne fagfora kan også være velegnede kanaler for kunnskapsoverføring og diskusjon. Aktiv deltakelse, i form av skriftlige og muntlige innlegg, møteledelse, rapportskrivning etc. i tilknytning til møter og konferanser innenfor de ulike internasjonale organisasjonene hvor BLD deltar kan gi god læring, ikke bare for den som utfører slike oppgaver, men også for hele organisasjonen dersom de aktuelle dokumentene gjøres lett tilgjengelig for alle.

5.4.3.4 Styrking av eksisterende horisontal koordinering

Den eksisterende koordineringen rettet mot oppgaveløsning, bør styrkes gjennom opprettelsen av permanente team som arbeider med tilbakevendende oppgaver som involverer flere avdelinger, slik som f.eks FN-rapporteringer. Den mer oppgaveuavhengige koordineringen kan styrkes gjennom ulike former for informasjonsutveksling. Ulike kommunikasjonskanaler, slik som intranettet, allmøte med faglige innslag og faglige forum, kan tas i bruk til dette formålet.

5.4.3.5 Styrking av internasjonalt utvalg

Selv om organisasjonen som helhet rustes opp gjennom kompetanseutvikling, bedre integrering av det internasjonale arbeidet i avdelingene og styrket oppmerksomhet fra ledernes side, kan behovet for å skape helhet allikevel i

noen grad kunne bli stående udekket. Tatt i betraktning de mulige ulempene ved å opprette en ny stabsenhet for å ivareta dette behovet, ser Difi det som et mulig alternativ å styrke det allerede eksisterende internasjonale utvalget. Styrkingen kan skje ved at utvalget blir tillagt et faglig sekretariat.

Med faglig sekretariat menes i denne sammenhengen en eller flere medarbeidere som kan fylle de behovene som departementsråden ser for selvstendig faglig arbeid, med sikte på å utvikle strategisk helhetsperspektiv på hele BLDs internasjonale portefølje, og å skape en helhetlig faglig ramme for å gjennomføre større tverrgående oppgaver.

Dersom internasjonalt utvalg på nytt gjøres til et ekspedisjonssjefsforum, vil dette kunne sikre en god formidling mellom fagavdelingene og toppledelsen. Fagavdelingene vil da kunne fungere som premissgivere og bidragsyttere til sekretariatet. Sekretariatet vil også kunne tillegges støttefunksjoner overfor avdelingene, dersom det viser seg å være behov for det. På samme måte som ved eventuell oppretting av en ny sentral enhet vil det være viktig å avklare hvordan oppgavefordelingen skal være mellom sekretariatet og fagavdelingene, men fordi sekretariatet skal være utvalgets sekretariat vil styringsstruktur bli enklere enn ved oppretting av en enhet utenfor linja. Det hele vil kunne fungere mer fleksibelt.

5.4.4 Difis anbefaling

Forut for valget mellom å opprette en ny koordinerende enhet og å sette inn andre tiltak, inklusive styrking av departementets internasjonale utvalg med et faglig sekretariat, vil det i alle tilfeller måtte gjennomføres en strategiprosess som klargjør mål og prioriteringer for departementets internasjonale arbeid.

Dersom det blir besluttet å opprette en ny enhet utenfor linja vil koordineringen på sentralt nivå i departementet kunne bli styrket, men styrings- og ansvarslinjene vil bli mer kompliserte og det vil være et visst potensial for spenninger i forholdet til fagavdelingene.

Valget av det andre alternativet vil styrke utvikling av hele departementet når det gjelder gjennomføring av de internasjonale oppgavene, mens de spesielle koordineringsbehovene som toppledelsen har, vil bli ivaretatt av det foreslåtte sekretariatet for departementets eget internasjonale utvalg. Koordineringen vil foregå i kraft av den ordinære styringsstrukturen og konfliktpotensialet vil være mindre enn ved opprettingen av en enhet utenfor den ordinære strukturen.

Det er Difis vurdering at BLD vil være best tjent med å velge den løsningen som unngår opprettingen av en ny enhet.

Referanseliste

Difi-rapport 2008:2 *Styrking av forvaltningens europakompetanse*

Difi-rapport 2008:13 *Internasjonalt sekretariat i Justisdepartementet. En erfaringsoppsummering.*

Difi. Upublisert notat, 2009. *Organiseringen av det nye Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet*

Riksrevisjonen, 2005. *Administrativ rapport nr 2*

Statsbudsjettet for 2011. *Prop. 1 S (2010 – 2011)*

St. meld nr.23 (2005 – 2006) *Om gjennomføring av europapolitikken*

Statskonsult. Rapport 2002:5 *EØS-arbeidet i norsk forvaltning*

Statskonsult/Utenriksdepartementet 2003: *Samarbeidsregjeringens europapolitiske plattform. Tiltaksplan for styrking av EU/EØS-arbeidet i sentralforvaltningen*

Vedlegg 1

Liste over informanter

| Navn | Avdeling i BLD |
|--------------------------|--------------------------------|
| Brattlie, Hanne Kristin | BUA |
| Ellefsen, Siw | BUA |
| Grette , Lise | BUA |
| Grut, Eli | BUA |
| Hansen, Bjørn J. | BUA |
| Hauge, Oddbjørn | BUA |
| Pettersen , Marit | BUA |
| Steinsvik, Åsa | BUA |
| | |
| Annexstad, Eirik | FOR |
| Fisknes, Bodhild | FOR |
| Gram-Johannessen, Eivind | FOR |
| Skaudal, Erik | FOR |
| | |
| Bakken, Barbro | IMA |
| Folkvord, Anne | IMA |
| Haagensen, Eva | IMA |
| Haveland, Juliet | IMA |
| Skedsmo, Erik | IMA |
| Skretteberg, Martha | IMA |
| | |
| Hole, Arni | SLA |
| Bredesen, Bjørn | SLA |
| Friisø, Tove | SLA |
| Ovesen, Inge | SLA |
| Wetland, Hege | SLA |
| | |
| Hult, Marit | Arbeidsdepartementet |
| Hvattum, Per | Justis- og politidepartementet |
| Bottolfs, Heidi | Justis- og politidepartementet |
| Nybøen, Harald | Departementsråd, BLD |

Vedlegg 2

BUAs internasjonale engasjementer – prioriteringer og organisering.

Fra 1999 har BUAs internasjonale engasjementer delvis ligget i stab med undertegnede som koordinator, direkte knyttet til Ekspedisjonssjefen, delvis i linje underlagt seksjonsledere. Det er besluttet at BUA fortsetter med denne ordningen inntil videre. Det foretas justeringer eller omlegging når det er avklart hvordan departementets internasjonale arbeid skal organiseres.

Dette notatet beskriver retningslinjene for koordineringen av det internasjonale arbeidet og hvordan de enkelte saksområdene er organisert.

Det er fastlagt følgende generelle retningslinjer for arbeid:

- Saker som er organisert i linje, skal følge vanlig saksgang (via seksjonsleder til ekspedisjonssjef). Koordinatoren skal holdes informert gjennom kopier av notater og informasjon om beslutninger. Det skal spesielt gis informasjon om deltakelse i internasjonale arrangementer. Seksjonene kan benytte koordinatoren til å gi råd i saker.
- Saker som er organisert i stab, skal gå via koordinatoren til ekspedisjonssjefen med kopi til relevante seksjonsledere. Koordinatoren skal holde seksjonslederne orientert om saker innenfor for seksjonenes arbeidsområder. Koordinatoren kan innhente råd fra seksjonene. Ved gjennomføringen av beslutninger og annen korrespondanse, undertegner koordinatoren brev (etter fullmakt) sammen med saksbehandleren. Når koordinatoren er saksbehandler, blir brev undertegnet av ekspedisjonssjefen.
- I saker som er organisert i stab skal koordinatorene få tildelt saksbehandlerkapasitet fra fagseksjonene i henhold til den vedlagte oversikten på de enkelte, slik at prinsippet om to personer på alle viktige områder opprettholdes. Omfanget av personalressursene som koordinatoren kan disponere, avklares mellom seksjonsleder, koordinator og ekspedisjonssjef ut fra omfanget av arbeidet og den prioritering området har. De tildelte saksbehandlerne har også et ansvar for å holde fagseksjonen informert om sitt internasjonale arbeid.
- Deltakelse i internasjonale møter, seminarer, konferanser o.l. avgjøres av ekspedisjonssjefen etter forslag fra seksjonslederne når det gjelder saker som er organisert i linje og koordinatoren når det gjelder saker som er organisert i stab. Koordinatoren og seksjonslederne skal gjensidig informere hverandre om forslag til deltakelse. Koordinatoren skal ha oversikt over all internasjonal deltakelse i avdelingen.
- Koordinatoren skal komme med forslag om disponeringen av Kap. 857, post 79. Koordinatoren skal likeledes holde ekspedisjonssjefen og seksjonslederen orientert om regnskapsutviklingen på denne posten. Koordinatoren skal informeres om forslag til annen disponering av posten.

- Koordinatoren skal samordne budsjetteksten og tekst til publikasjonen ”Satsing på barn og ungdom i Statsbudsjettet” på hele det internasjonale området, og skal komme med innspill til overordnet og avdelingens virksomhetsplan på det internasjonale området. BUA-4 skal holde koordinatoren løpende informert, på samme måte som seksjonslederne.

Overordnet koordinering

Koordinatoren representerer avdelingen i departementets internasjonale utvalg. Det holdes formøte med avdelingsledelsen for møtene. Koordinatoren innkaller saksbehandlere fra seksjonene på grunnlag av den oppsatte dagsorden.

Koordinatoren representerer avdelingen i samarbeidet om departementets Europastrategi, på formøtene til Koordineringsutvalget for EU/EØS-saker og i Koordineringsutvalget når BUA har den posisjonen.

Koordinatoren representerer departementet i UD's Nordområdeutvalg og avdelingen i UD's interdepartementale møter på de saksområdene som er organisert i stab.

Organisering av arbeidet på de ulike saksområdene

Nedenfor følger en oppstilling av de ulike saksområdene og en kortfattet spesifisering av de konkrete arbeidsområdene med angivelse av hvordan de er organisert og hvilke seksjoner/saksbehandlere som er involvert (midlertidige ordninger er i parentes):

Nordisk samarbeid

Saksområdet er i sin helhet organisert i linje. Koordinatorens rolle er å samordne seksjonene og forholdet til andre avdelinger der det er behov, spesielt når Norge har formannskapet i Nordisk Ministerråd. Koordinatoren kan benyttes som rådgiver av saksbehandlerne.

Sak: *Nordisk Ministerråd/Nordisk Råd*
Samordning av avdelingens engasjement i forbindelse med

Nordisk Råds sesjoner, bidrag til stortingsmeldinger om virksomheten i Nordisk Ministerråd og arbeid i forbindelse med norsk formannskap i Nordisk Ministerråd.

Organisering: **Linje**

Seksjon: BUA-1 og BUA-3

Saksbehandler: MPE og (SEL)

Sak: *Nordisk barne- og ungdomskomiteé(NORBUK)*
Komiteens arbeidsfelt hører inn under Nordisk Ministerråd, Samarbeidsministrene. Komiteens arbeidsfelt er den generelle barne- og ungdomspolitikken, oppfølging av den tverrsektorielle handlingsplanen for barne- og ungdomspolitisk samarbeid, nordisk ungdomsforskning,

forholdene til nærområdene og nordiske land holdninger til europeiske organer.

Organisering: **Linje**

Seksjon: BUA-1

Saksbehandler: MPE, EJS

Sak: *Nordisk samarbeid på barnevernområdet*
Sakene hører inn under Nordisk Ministerråd, Sosialområdet, deltakelse i EK-S (koordineres av SLA). Området omfatter først og fremst vanskeligstilte barn og unge, i Norden og nærområdene.

Organisering: **Linje**

Seksjon: BUA-3

Saksbehandler: (SEL)

Nordområdene

Saksområdet gjelder bidrag til gjennomføringen av Regjeringens Nordområdestrategi og deltakelse i samarbeidet innen Barentsrådet på BUAs arbeidsfelt. Dette er en av regjeringens prioriterte politikkområder. Koordinatoren har også ansvaret for å delta på interdepartementale møter som gjelder gjennomføringen av politikken innen Den nordlige dimensjon (Politisk samarbeidserklæring mellom Europakommisjonen, Den russiske føderasjonen, Norge og Island). Koordinatoren har et overordnet ansvar for å samordne avdelingen arbeid på området, delta i UD's Nordområdeutvalg og har ansvaret for deltakelsen i Barentsrådets arbeidsgruppe på det ungdomspolitiske området og samarbeidet med det norske Barentssekretariatet i Kirkenes på dette området. Det faglige samarbeidet på barnevernområdet er organisert i linje (BUA-3).

Sak: *Barentsrådets arbeidsgruppe, ungdomspolitikk*
Arbeidsgruppa skal bidra til økt kontakt og samarbeid mellom barne- og ungdomsgrupper i regionene og bedre situasjonen for urbefolkningen i området. Arbeidsgruppa skal også samarbeide med Regionrådets arbeidsgruppe på ungdomsområdet. Dessuten er arbeidsgruppa styringskomite for informasjons- og veiledningskontoret som er etablert i Murmansk og finansiert i fellesskap mellom Russland, Finland, Sverige og Norge.

Organisering: **Stab**

Seksjon: Personalressurser fra BUA-1

Saksbehandler: BJH, EJS

Sak: *Barentsrådets arbeidsgruppe, sosialpolitikk*
Arbeidsgruppa skal blant annet bidra til gjennomføringen av Barents Helseprogram. Arbeidet omfatter gjennomføringen av avdelingens bilaterale avtaler med republikken Karelen og Murmansk fylke. Arbeidet omfatter i denne sammenheng å være kontaktperson overfor prosjektlederen, knyttet til Bufetat Nord. Saksområdet omfatter også deltakelsen i gjennomføringen av Barents Helseprogram.

Organisering: **Linje**

Seksjon: BUA-3

Saksbehandler: SEL (BJH holdes løpende informert)

Samarbeid i Østersjørådet

Saksområdet gjelder arbeidet i to av Østersjørådets ekspertgruppe, på det ungdomspolitiske området og området utsatte barn. Norge skal ha formannskapet i Østersjørådet fra 1. juli 2010 og ett år framover. Utenriksdepartementet har utarbeidet et formannskapsprogram. Koordinatoren samordner BUAs innspill til og gjennomføringen av formannskapsprogrammet. Koordinatoren samordner BUAs engasjement på området. Også på dette området foreslås en bland av organisering i stab og i linje, slik at BUA-3 har det faglige ansvaret for området som ligger under Ekspertgruppa om utsatte barn.

Sak: *Østersjøsamarbeidet på det ungdomspolitiske området*
Arbeidsgruppa har som oppgave å følge opp mandat og handlingsplanen som godkjennes av de relevante fagdepartementene i landene som er med i Østersjørådet. Dessuten skal arbeidsgruppe være styringskomite for sekretariatfunksjonen som finansieres i fellesskap og er lagt til ungdomsrådet i Schleswig-Holstein i Kiel.

Organisering: **Stab**

Seksjon: Personalressurser fra BUA-1

Saksbehandler: BJH, ALG

Sak: *Østersjøsamarbeid på det barnepolitiske området*
Delta i ekspertgruppa (WGCC) som er etablert for det barnepolitiske samarbeidet. Følge opp det nasjonale nettverket i samarbeid med NOVA, som er nasjonal koordinator. Bistand fra Norge til nasjonale konferanser i de baltiske land om seksuelle overgrep.

Organisering: **Linje**

Seksjon: Personalressurser fra BUA-3

Saksbehandler: EFC (BJH holdes løpende informert)

Samarbeid i Europa

Bilateralt samarbeid

Sak: *Bilateralt samarbeid med Litauen på det barne- og ungdomspolitiske området*
Gjennomføre avtalen med Litauen om samarbeid på det barne- og ungdomspolitiske området i 2008-2010, i samarbeid med fagseksjonene.

Organisering: **Stab**

Seksjon: Personalressurser fra BUA-1 og BUA-3

Saksbehandler: BJH, EJS, SES

EU/EØS samarbeidet

Gjennomføringen av en mer aktiv Europapolitikk er en av Regjeringens hovedprioriteringer på det internasjonale området. I BUA er dette området i hovedsak organisert i stab. Det vises også til avsnittet ”overordnet koordinering” innledningsvis.

Sak: *EUs ungdomspolitik*

BUA vil i størst mulig grad delta i utviklingen og gjennomføringen av EUs ungdomspolitik for aldergruppen 13 – 30 år som er beskrevet i Europakommisjonens meddelelse og Rådets resolusjon om gjennomføringen av den nye strategien for EUs ungdomspolitik (2010-2018). Dette vil også omfatte samarbeidet om utvikling av grunnlaget for en mer kunnskapsbasert ungdomspolitik. Deltakelse på ungdomsarrangementene til EUs formannskapsland, spesielt møtene for generaldirektører for ungdomspolitiske spørsmål er også sentrale deler av dette arbeidet.

Organisering: **Stab**

Seksjon: Personalressurser fra BUA-1

Saksbehandler: BJH, +

Sak: *EU programmet Aktiv Ungdom (gjennomføring)*

Følge opp gjennomføringen og deltakelsen i programmet som løper fram til 2013. Dette innebærer bl.a.:

- Deltakelse på møtene i programkomiteen og løpende å behandle saker fra Europakommisjonen angående den sentraliserte delen av programmet.
- Løpende kontakt med Det nasjonale kontoret i Bufdir om gjennomføringen av den desentraliserte delen av programmet.
- Godkjenne årsplanen som det nasjonale kontoret sender til Europakommisjonen.
- Rekruttere nasjonale eksperter i tråd med Europakommisjonens og EFTA sekretariatets retningslinjer.
- Kontakt med de nasjonale ekspertene på ungdomsområdet i Europakommisjonen.
- Løpende kontakt med BLDs råd ved den norske delegasjonen til EU
- Forberede deltakelse i ny generasjon med program på sektoren (fra 2014).

Organisering: **Stab**

Seksjon: Personalressurser fra BUA-1

Saksbehandler: BJH, ALG

Sak: *EU programmet Aktiv Ungdom (kontroll av det nasjonale kontoret og utarbeidelse av Årlig Erklæring fra BLD til Europakommisjonen)*

Gjennomføre de nødvendige kontroller av løpende rutiner, behandlingen av søknader og finansiell revisjon av Det nasjonale kontoret i henhold til Europakommisjonens bestemmelser om ansvarsdelingen mellom nasjonale kontorer, nasjonale myndigheter og Kommisjonen

- Utarbeide departementets årlige erklæring hvor en forsikrer Europakommisjonen at Det nasjonale kontoret drives i henhold til Europakommisjonens krav og de vedtatte prinsipper og retningslinjer.
- Gjennomføre andre tiltak som er nødvendig i henhold til Europakommisjonens beslutning om ansvarsdeling mellom nasjonale myndigheter, de nasjonale kontorene og Kommisjonen med hensyn til revisjon, kontroll og oppfølging.
- Sørge for at programmet blir evaluert i henhold til Europakommisjonens krav.

Organisering: **Stab**

Seksjon: Personalsressurser fra BUA-1 og BUA-4

Saksbehandler: BJH, ALG, MEO

Sak: *EUs barnepolitikk*

BUA vil i størst mulig grad delta i utviklingen og gjennomføringen av EUs barnepolitikk basert på Europakommisjonens meddelelse fra 2006 og behandlingen av den. Saken får trolig ny aktualitet ved ratifikasjonen av Lisboa Traktaten

Organisering: **Stab**

Seksjon: Personalsressurser fra BUA-1 og BUA-3

Saksbehandler: BJH, SES +

Sak: *EU/EØS finansielle ordninger (2009-2014)*

Bidra overfor UD til utviklingen av de prioriterte områdene i den nye ordningen. Ta initiativ i forbindelse med utarbeidelse av bilaterale avtaler med mottakerlandene (Memorandum of Understanding) når det gjelder de landene BUA prioriterer. (Det er meningen at Bufdir fra 2011 skal overta ansvaret med programarbeidet på barnevernområdet).

Organisering: **Stab**

Seksjon: Personalsressurser fra BUA-1 og BUA-3

Saksbehandler: BJH, ALG, PAT

Sak: EU programmet *Daphne*

Programmet som løper fram til 2013 har som hovedmål er å motvirke vold mot barn, ungdom og kvinner. BUA har ansvaret for den økonomiske delen av deltakelsen i

programmet og avtalen med NKVTS om veiledning og informasjon, mens SLA har, i samarbeid med BUA-3, det faglige ansvaret for gjennomføringen av programmet i Norge. Den tekniske og økonomiske delen av BUAs arbeid er organisert i stab, mens den faglige deler er organisert i linje

Organisering: **Linje**, BUA-3 med JOL som saksbehandler
Stab med BJH som saksbehandler

Sak: *EU programmet "Beskytte barn ved bruk av Internett og andre kommunikasjonsteknologier"*.
Norge deltar i programmet som løper fra, til 2013.
Kulturdepartementet har ansvar for interdepartemental koordinering. Den tekniske og økonomiske delen av BUAs arbeid er organisert i stab, mens den faglige deler er organisert i linje

Organisering: **Linje** i BUA-1 med EJS som saksbehandler.
Stab med BJH som saksbehandler

Sak: *EFTA samarbeidet*
BUA deltar i EFTAs arbeidsgruppe "Utdanning, opplæring og ungdom", sammen med Kunnskapsdepartementet. Dette omfatter informasjonsutveksling med EUs organer og de formelle og praktiske spørsmål knyttet til innlemmelse av rettsakter og annet i EØS-avtalen. Området omfatter også løpende kontakt med EFTA sekretariatet i Brussel.

Organisering: **Stab**

Seksjon: Det er ikke behov for særskilt seksjonstilknytning.

Saksbehandler: BJH

Europarådet

Det kan hende at Regjeringen vil prioritere arbeidet i Europarådet sterkere etter at Torbjørn Jagland ble valgt til generalsekretær.

Sak: *Ungdomsområdet*
I likhet med EU/EØS området er deltakelsen i Europarådets arbeid på ungdomssektoeren delt opp i flere delområder:

- Deltakelse i Styringskomiteen for ungdomsspørsmål (CDEJ), felleskomiteen med frivillig sektor (JC) og eventuelle andre arbeidsgrupper, konsultative møter og lignende knyttet til Europarådets ungdomsstruktur.
- Følge opp konklusjonene fra Ungdomsministerkonferansen i Kiev i 2008 og Ministerkomiteens resolusjon om Europarådets prioriteringer på barne- og ungdomsområdet.
- Oppfølging av konvensjoner, resolusjoner og anbefalinger knyttet til Europarådets ungdomssektor.

- Den delen av Europarådets program "Et Europa for og med barn", som gjelder barns deltakelse i samfunnslivet, hører også inn under denne sektoren.
- Området omfatter også spørsmål som ligger inn under Partnerskapsavtalen mellom Europarådet og Europakommisjonen, herunder samarbeidet om ungdomsforskning i Europa.

Organisering: **Stab**

Seksjon: Personalressurser fra BUA-1

Saksbehandler: BJH, ALG,

Sak: *Europarådets politikk innen sosial samholdighet*
Ansvaret for denne styringskomiteen, som blant annet arbeider med spørsmål på området familier og barn, forvaltes for tida av SLA. (Bjørn Bredesen).

FN

Sak: *Barnekonvensjonen*
Følge opp Norges rapport til FNs barnekomite

Organisering: **Linje**

Seksjon: BUA-1 i samarbeid med BUA-2, BUA-3, og andre departementer.

Saksbehandler: WHE

Sak: *Ungdomspolitiske spørsmål*
Samarbeide med Utenriksdepartementet om ungdomspolitiske spørsmål som tas opp i FN og FNs særorganisasjoner.

Organisering: **Linje**

Seksjon: BUA-1 i samarbeid med BJH

Saksbehandler: WHE,

Annet arbeid

Haagkonvensjoner

Sak: *Konvensjon om vern av barn og samarbeid om internasjonale adopsjoner*
Oppfølging av konvensjon.

Organisering: **Linje**

Seksjon: BUA-2

Saksbehandler: HKB

Vedlegg 3

Opplysninger til Difis gjennomgang av internasjonalt arbeid i BLD – bidrag fra FOR**FORs deltakelse i OECDs forbrukerkomiteé***Formål:*

OECDs Komiteé for forbrukerpolitikk (CCP) er det sentrale organet for samarbeid om forbrukerpolitiske spørsmål av global karakter (elektronisk handel og andre saker hvor samarbeid over kontinentgrensene er nyttig og viktig) og på en måte den globale motpart/parallell til EØS-samarbeidet.

Avdelingen ønsker å bidra til å påvirke forbrukerpolitikken internasjonalt gjennom deltakelse i CCP.

Møtehyppighet:

Årlig avholdes 2 faste møter i komiteen i Paris. Komiteé-møtene går som regel over 2 dager. I tilknytning til disse møtene arrangeres gjerne work-shops over 1- 1 1/2 dag på særskilte temaer.

Med ujevne mellomrom (maks en gang per år) avholdes også større konferanser (ca. 3-5 dager) på særskilte temaer i regi av de enkelte medlemsland, hvor alle medlemmer av CCP kan delta.

Deltakelse fra avdelingen:

I komitémøtene er avdelingen representert med 1 eller 2 personer, og det har variert etter tema på dagsorden om forbrukerjuridisk eller forbrukerpolitisk seksjon deltar. Tradisjonelt har deltakelse vært på saksbehandlernivå, bortsett fra sist møte (april 2010) hvor seksjonsleder også deltok. I tillegg til fagsaker behandles blant annet komiteens budsjett og (langtids-)prioritering av saker/fagområder i komitémøtene. Fra komitéledelsen forventes at delegatene tidvis har fullmakt til å gi forpliktende stemmer under møtene. Øvrige land er i stor grad representert på ledernivå.

Avdelingen har med få unntak prioritert deltakelse (1 person) på konferansene i regi av enkelte medlemsland.

Øvrig ressursbruk:

- Dagsorden gjennomgås i avdelingen i forkant av komité-møtene, for avklaring av holdninger og eventuelt forberedelse av spørsmål/kommentarer.
- Utarbeidelse av større arbeid, for eksempel retningslinjer og felles holdninger, fra CCP genererer noe arbeid i avdelingen, typisk i form av besvarelse av spørreskjema og kommentarer til dokumentene underveis i prosessen.

Forventninger/erfaringer knyttet til deltakelsen:

I Norge, og i Norden for øvrig, er nivået på forbrukerrettighetene høyt i OECD-sammenheng, og i mange av de viktigste CCP-sakene de seinere årene har det allerede vært etablert norsk regelverk.

Fra norsk side har hovedfokuset derfor vært å påvirke CCP-arbeidet i ”norsk retning” der vi mener at vår lovgivning fungerer bra. I tillegg er det et viktig fora for å få informasjon om hvilke forbrukerpolitiske utfordringer og utviklinger som skjer i øvrige land, og for å knytte nyttige kontakter til bruk i vår utvikling av forbrukerpolitikken.

FORs deltakelse i nordisk samarbeid - Nordisk Konsumentgruppe (NordKons)

Formål:

De nordiske samarbeidsministrene (MR-SAM) vedtok i 2005 en ny samarbeidsstruktur som innebar at en rekke ministerråd, herunder Ministerrådet Konsument (MR-K), ble nedlagt.

Samarbeidet mellom de nordiske landene på forbrukerområdet hadde fungert meget bra, og forbrukerministrene fastsatte derfor ved nedleggelsen retningslinjer for et fortsatt uformelt samarbeid.

Nordisk konsumentgruppe (NordKons), bestående av medlemmene av de tidligere medlemmene av Embetsmannsgruppen-Konsument (EK-K), ble opprettet til å stå for gjennomføringen av forbrukersamarbeidet. NordKons har siden etableringen fungert som et forum for informasjons- og erfaringsutveksling. I forkant av møtene utveksles korte skriftlige orienteringer (såkalte nasjonale orienteringer) om aktuelle forbrukerspørsmål. Innholdet i orienteringene blir på møtene gjennomgått og kommentert.

Møtehyppighet:

NordKons kommer sammen til to møter årlig; ett på forsommeren og ett sent på høsten. Møtene holdes ulike steder, avhengig av hva deltakerne finner mest praktisk. Det land som til enhver tid har formannskapet i Nordisk Ministerråd, leder møtene. Dette er en praktisk ordning for å skape klarhet om hvem til enhver tid har lederansvaret for møtene.

Deltakelse fra avdelingen:

Forbrukeravdelingen er som regel representert med to personer på møtene til NordKons; ekspedisjonssjefen og en fast saksbehandler.

Øvrig ressursbruk:

Det anslås at arbeidet i NordKons, inkl. forberedelser og etterarbeid, legger beslag på 7-10 dagsverk.

Forventinger knyttet til deltakelsen:

Forventingene til deltakelsen i NordKons knytter seg mest til at gruppen skal fungere som et forum for informasjons- og erfaringsutveksling mellom de nordiske land. Gruppen har ingen budsjettmidler og treffer ingen vedtak. Opplegget for møtene gir rom for at landene kan orientere hverandre grundig om aktuelle forbrukerpolitiske spørsmål. Både saker av nasjonal karakter og

EU-spørsmål blir drøftet. Mye av informasjonen Norge har fått på møtene i NordKons har i ettertid vist seg å ha stor praktisk nytteverdi.

Annet uformelt nordisk samarbeid

I tillegg til NordKons er det også etablert andre uformelle fora, som kommer sammen og drøfter aktuelle spørsmål. Et nordisk forbrukerpolitisk nettverk for å fremme nettverksbygging og relevant nordisk prosjektsamarbeid møtes 1-2 ganger årlig. Nettverket består av representanter for nordiske myndigheter og forbrukerorganisasjoner. Videre er det etablert en koordineringsgruppe mellom representanter for Sverige, Norge, Danmark, Storbritannia og EU-kommisjonen for samarbeid om markedsovervåkning. Endelig har Forbrukerombudsmennene i Norden et eget nettverk, som møtes 2 ganger årlig. Vi har ikke kjennskap til ressursbruken knyttet til disse foraene, men antar denne er begrenset.

Forbrukeravdelingen (FOR) og EU/EØS (hentet fra Europastrategien)

Forbrukerpolitikken i EU/EØS-sammenheng

Forbrukerpolitiske spørsmål kom på EUs dagsorden i 70-årene, særlig etter at land med en aktiv forbrukerpolitikk som Storbritannia og Danmark, ble medlemmer. I 1973 ble det opprettet en rådgivende forbrukerkomite (CCC) for å ivareta forbrukerinteresser overfor Kommisjonen. EFs første forbrukerprogram ble lansert i 1975, et direktiv om villedende reklame vedtatt i 1984, og det første rene rådsmøte med forbrukerministre ble holdt i 1983.

Det var imidlertid beslutningen om å opprette det indre marked som ga forbrukerspørsmål en varig ny betydning og avgjørende premisser for utviklingen av forbrukerpolitikk i EU. Harmonisering av regelverk skal dels sikre forbrukerne beskyttelse, dels sørge for at forskjeller i nasjonale regelverk for forbrukerbeskyttelse ikke hindrer den frie bevegelse av varer og tjenester, og at det indre markedet kommer forbrukerne til gode. Denne dualismen har hele tiden preget utviklingen av forbrukerregelverk og forbrukerpolitiske tiltak for øvrig.

Med EØS-avtalen overtok EFTA/EØS-landene EUs regelverk på forbrukersektoren. Dette var allerede begynt å bli ganske omfattende, og er senere stadig blitt supplert av harmonisert regelverk på nye områder som er tatt inn i EØS-avtalen. Pr. april 2010 har det alt vesentlige av regelverket som BLD har ansvar for, og likeledes viktig forbrukerregelverk under andre departementer, motsvar i EØS-regelverk som i betydelig grad setter premisser for det norske. Dette forsterkes av at et tidligere hevdvunnet prinsipp for forbrukerregelverk om minimumsharmonisering i stadig sterkere grad avløses av totalharmonisering.

Regelutvikling og regelforenkling

Nedenfor er gitt en oversikt over gjeldende EØS-forbrukerregelverk. *(Hva som skal kalles forbrukerregelverk er ikke entydig. Her er lagt til grunn avgrensningen som brukes i EØS-sammenheng, dvs. regelverk som sorterer*

under EØS-avtalens vedlegg XIX forbrukerpolitikk, og som i EFTA ligger til arbeidsgruppen for forbrukerpolitikk. Regelverk om sikkerhet for forbrukere ved varer og tjenester ligger i Norge under Justisdepartementet, og i EØS-sammenheng under tekniske handelshindre, og tas ikke med her. Regelverk nedenfor som ikke eller bare delvis er BLDs ansvar er merket med stjerne og ansvarlig departement).

- 1 Direktiv 85/577 om avtaler inngått utenfor fast forretningssted (dørsalgsdirektivet)
- 2 Direktiv 90/314 om pakkereiser
- 3 Direktiv 93/113 om urimelige avtalevilkår (*berører både avtaleloven under JD og markedsføringsloven under BLD)
- 4 Direktiv 97/7 om fjernsalg
- 5 Direktiv 98/66 om prismerking
- 6 Direktiv 99/44 om salg av forbrukervarer og tilknyttede garantier (*JD)
- 7 Direktiv 2002/65 om fjernsalg av finansielle tjenester
- 8 Direktiv 2005/29 om urimelig handelspraksis
- 9 Direktiv 2006/114 om villedende og sammenlignende reklame (sløyfes?)
- 10 Forordning 2006/2004 om samarbeid mellom håndhevingsmyndigheter for forbrukerregelverk
- 11 Direktiv 2008/48 om forbrukerkreditter
- 12 Direktiv 2008/122 om tidsparter (timeshare)
- 13 Direktiv 2009/22 om forbudsnedleggelse for beskyttelse av forbrukernes interesser.

Utover dette har BLD ansvar for en del regelverk som i EØS-sammenheng sorterer under ”tekniske handelshinder”. Dette gjelder særlig merking og andre informasjonskrav til forbrukervarer, som direktivene om hhv. merking av skotøy og om tekstilnavn.

Forbrukeravdelingen har også ansvar for ett regelverk på miljøområdet: forordningen om EUs system for miljømerking (”EU-blomsten”). Forordningen er tatt inn i EØS-avtalen, og innebærer at Norge skal ha et ”ansvarlig organ” som kan tildele EU-merket til søkere som oppfyller EU-kriteriene for den aktuelle produktgruppen, og som deltar i utviklingen av kriteriedokumenter og annet samarbeid for utvikling og fremme av EU-blomsten. Stiftelsen Miljømerking er norsk ansvarlig organ for EU-systemet på kontrakt med departementet.

Det viktigste aktuelle regelverksinitiativet, og trolig det viktigste på forbrukerfeltet i det hele tatt, er et forslag til direktiv om forbrukerrettigheter, som ble lagt fram av Kommisjonen 8.oktober 2008. Det nye direktivet vil, hvis det blir vedtatt med det virkeområde som ligger i forslaget, erstatte fire eksisterende direktiver, nemlig dørsalgsdirektivet, direktivet om avtalevilkår, fjernsalgsdirektivet og direktivet om forbrukervarer og tilknyttede garantier. En særlig betydning får dette ved at Kommisjonen legger opp til såkalt totalharmonisering på direktivets virkeområde, det vil si at landene ikke kan gå lenger i forbrukerbeskyttelse enn direktivets regler. Tidligere ble forbrukerregelverk gjennomgående gitt som såkalte minimumsdirektiver, dvs.

at man kunne gå lenger i forbrukervern i nasjonal lovgivning.

Fra vår side er det gjort et omfattende og systematisk arbeid for å påvirke direktivet og ivareta norske interesser, nærmere om dette under pkt. 2.3.4. nedenfor.

Kommisjonens forslag har vært omstridt, og det har vært motstand mot ulike sider av direktivet også blant medlemsstatene og i Europaparlamentet, særlig mot totalharmonisering av de kjøps- og avtalerettslige reglene i direktivet. Den nye kommisæren (Redding, se også under 2.3.2 nedenfor) med ansvar for direktivet har i mars 2010 erklært at Kommisjonen på denne bakgrunn har oppgitt ambisjonene om å totalharmonisere hele direktivet, og i stedet se på ulike løsninger for forskjellig harmoniseringsgrad av de enkelte delene av direktivet.

Det nye direktivet vil ikke regulere tidsparter (time-share) eller pakkereiser, som fortsatt vil bli regulert i egne regelverk. Et revidert direktiv om tidsparter ble vedtatt i 2009, og Kommisjonen er i ferd med å utarbeide et forslag til revidert direktiv om pakkereiser.

En revidert forordning om miljømerking (sist revidert i 2000) ble vedtatt i november 2009. En viktig endring i forhold til forrige forordning er en markant reduksjon av avgiftene som nå begrenser seg til en moderat søknadsavgift, mens den årlige avgiften for merket er sløyfet. Dette innebærer at kostnadene for bruk av merket er vesentlig lavere enn for andre offisielle merker, noe som kan medføre utfordringer for det nordiske miljømerket Svanen.

Organisering av arbeidet i EU

Forbrukerspørsmål er plassert i DG Sanco, generaldirektoratet for helse- og forbrukerspørsmål. Helse spørsmål er det største feltet, men det er en egen avdeling for forbrukerspørsmål fordelt på fem seksjoner. Fram til 2007 har det vært en felles kommissær for helse- og forbrukerspørsmål. Denne funksjonen ble delt fra 1.januar 2007 i forbindelse med at Bulgaria og Romania ble nye medlemmer, og Meglena Kuneva fra Bulgaria ny kommissær for forbrukersaker. Med den nye Kommisjonen fra 2010 er det igjen en felles kommissær for helse- og forbrukerspørsmål, John Dalli fra Malta.

En annen endring av betydning for forbrukerpolitikken er at enheten med ansvaret for regelverk for forbrukeravtaler og markedsføring, herunder direktivforslaget om forbrukerrettigheter, i forbindelse med nye kommissærer er flyttet fra DG Sanco til DG Justis. Den nye justiskommisæren, Viviann Redding fra Luxembourg, vil derfor være ansvarlig kommissær for dette og andre sentrale regelverk på forbrukersektoren.

Som for de fleste andre politikkområder er det vedtatt rammeprogrammer for forbrukerpolitikk som den formelle basis for å bruke unionens midler til forbrukerpolitiske aktiviteter. Det tredje rammeprogrammet vil løpe fra 2007-2013 og er tidsmessig koordinert med langtidsbudsjettet. Norge og de andre EFTA/EØS-statene har deltatt i rammeprogrammet siden år 2000. Det årlige budsjettet for rammeprogrammet ligger i overkant av 20 mill. €. Til

programmet er det opprettet en rådgivende/finansiell komité som bistår Kommisjonen, der Norge ved BLD/FOR også er representert, og blant annet diskuterer og uttaler seg om de årlige handlingsprogrammer under rammeprogrammet. Ett av de største løpende tiltakene under rammeprogrammet er det europeiske nettverket for forbrukerkontorer (EEC-net), som driver informasjons- og utredningsprosjekter individuelt og i fellesskap, og har etablert et fellessystem for å bistå forbrukere med løsning på tvister over landegrensene.

Et instrument for samarbeid og diskusjon mellom Kommisjonen og medlemsstatene, her deltar også EFTA/EØS-statene, er Consumer Policy Network (CPN), som møtes ca. 2 ganger pr. år. Her møter de øverste embetsrepresentanter for forbrukerpolitikk fra hvert land, og generaldirektøren i DG Sanco for Kommisjonen. CPN møtes videre, vanligvis også to ganger pr. år, på "deputynivå". Nettverket fungerer som et forum for uformell diskusjon av alle spørsmål det er hensiktsmessig å ta opp på denne måten, og i stor grad bruker Kommisjonen forumet til å prøve ut og få innspill (både på møtene og på skriftlig remiss mellom møtene) på ideer og initiativ til nye tiltak. Videre brukes nettverket i omfattende grad av Kommisjonen til å innhente opplysninger av interesse om forhold av interesse for forbrukerpolitikken i landene, herunder materiale til "Consumer Market Scoreboard", se nedenfor. .

Utviklingen av nytt forbrukerregelverk i EU var tidligere en ganske lukket prosess i Kommisjonen. Dette er vesentlig endret over tid, og DG Sanco har de siste årene hatt en svært åpen prosess med konsultasjoner med myndighetsrepresentanter, eksperter fra EU- og EØS-landene, og med næringsliv og andre berørte parter. Konsultasjonene tar form av høringsdokumenter, grønnbøker, ekspertgrupper, arbeidsgrupper og enkeltmøter. Det er vanlig at konsultasjoner skjer på flere stadier og i ulike former under utviklingen av et regelverk. Det er vanskelig å vurdere om og i hvilken grad flytting av ansvaret for regelverket til DG Justis vil få konsekvenser for prosessene med nytt regelverk og innholdet i forslagene fra Kommisjonen.

Kommisjonen legger stor vekt på å fremskaffe kunnskap om forbrukerforhold som grunnlag for politiske beslutninger og initiativ. Fra og med 2008 utarbeider Kommisjonen årlig et såkalt "Consumer Market Scoreboard" (CMS) som har som siktemål å kartlegge forbrukerforhold og mangler på ulike viktige forbrukermarkeder. Fra EFTA og fra norsk side er det arbeidet for å få mest mulig materiale fra vår side inn i scoreboardet, og bli inkludert i de undersøkelser og utredninger Kommisjonen utfører for å fremskaffe grunnlagsmateriale til dette. Norge og Island er inkludert i en svært omfattende undersøkelse ("Consumer Household Survey") som nå pågår om ulike forhold ved og i husholdningene i EØS-landene. CMS har mange likhetstrekk med den norske forbrukertilfredshetsundersøkelsen, og det er også etablert et samarbeid og samarbeidsforum med Kommisjonen, Danmark og Storbritannia på dette området.

Norske merkesaker, prioriteringer og målsettinger

Regelverktutviklingen er for Forbrukeravdelingen (FOR) den klart viktigste

dimensjonen ved EØS-avtalen og EØS-arbeidet på forbrukerområdet. Å holde seg oppdatert om, analysere og påvirke utviklingen av regelverk under utvikling er derfor en særlig viktig side av EØS-arbeidet i avdelingen, sammen med, i neste fase, tolkning og gjennomføring av vedtatt regelverk

Andre prioriterte aktiviteter/saksområder:

- 1 Å gi synspunkter på og innspill til forbrukerpolitiske strategier, programmer og prioriteringer i EU
- 2 Å bidra med norske synspunkter og modeller på felter der vi har noe å bidra med (som forbrukerundervisning, tvisteløsninger)
- 3 Deltakelse i rammeprogrammet for forbrukerpolitikk og aktiviteter dette åpner for
- 4 Kontakt med Kommisjonen
- 5 Informasjon/oppdatering på tidligst mulig stadium

Arenaer for norsk aktivitet og innflytelse

Regelverkforberedende fase:

- 1 Deltakelse i arbeidsgrupper i Kommisjonen, p.t. særlig arbeidsgruppen knyttet til revisjonen av forbrukerregelverket. (revisjonen av forordningen om EUs miljømerkesystem)
- 2 Kontakt med Kommisjonen og evt. Parlamentet, og utarbeidelse av felles EFTA-uttalelser gjennom EFTAs arbeidsgruppe for forbrukerpolitikk, evt. norske uttalelser. (Norge v/BLD har formannskap for EFTA-gruppen som ellers har oppgaver knyttet til utvikling/oppdatering av EØS-avtalen, arbeid for EFTA-deltakelse i Kommissjonsfora og aktiviteter etc.)
- 3 Nordisk samarbeid og samråd om holdninger til nytt regelverk, særlig med sikte på å etablere felles nordiske holdninger som kan fremmes i Rådet og Rådets arbeidsgrupper

Gjennomførings/oppfølgingsfase (regelverk):

- 1 Oppfølging av vedtatt regelverk i ad-hoc arbeidsgrupper i Kommisjonen (om forståelse, gjennomføring).
- 2 Deltakelse i faste Kommissjonskomiteer (kommittologikomiteer) der slike komiteer er etablert gjennom selve regelverket (Det viktigste på FORs område er forordningen om administrativt samarbeid mellom håndhevingsmyndigheter. BLD deltok i oppstartfasen og FO som sentral nasjonal håndhevingsmyndighet har nå overtatt norsk deltakelse.)
- 3 Nordisk samarbeid om gjennomføring av EØS-regelverk

Rammeprogrammet for forbrukerpolitikk

- 1 Aktiv deltakelse i Kommisjonens rådgivende komité for programmet.
- 2 Deltakelse i ECC-nettverket (for europeiske forbrukerkontorer for assistanse og informasjon til forbrukere i forbrukerspørsmål og – tvister over landegrensene). Norsk kontor ForbrukerEuropa er knyttet til Forbrukerrådet. BLD deltar på de fire årlige nettverksmøtene under Kommisjonens ledelse.
- 3 Å fortsatt ha en nasjonal ekspert sentralt plassert i Kommisjonen med arbeidsfelt utvikling og gjennomføring av forbrukerregelverk (særlig verdifullt/nyttig)

Faste Kommisjonsgrupper/fora (utover regelverksgrupper):

- 1 Aktiv deltakelse i Consumer Policy Network (omtalt ovenfor)..

Politisk nivå

- 2 Få gjennomslag for og forberede norsk deltakelse på uformelle ministermøter og andre sammenhenger hvor det er aktuelt med norsk politisk representasjon.
- 3 Bilaterale kontaktmøter med Kommisjonen for politisk ledelse.

Arbeidet med å påvirke, og gi norske innspill til, prosesser har fått en ny dimensjon i aktivitetene knyttet til direktivet om forbrukerrettigheter. Dette skjer i tett samarbeid mellom BLD og JD som begge har ansvar for viktig regelverk som vil bli berørt av direktivet. Direktivforslaget ble sendt på nasjonal høring, og under denne prosessen var en representant for Kommisjonen invitert til Oslo for å presentere og diskutere forslaget. En felles EFTA-uttalelse fra mars 2009 er gitt vid spredning i EU-land og EU-organer. Statssekretæren i BLD hadde våren 2009 samtaler med representanter for Europaparlamentet og i september 2009 med sin svenske kollega under det svenske EU-formannskapet. Statsråd Lysbakken har hatt møte med sin spanske kollega om direktivet under det spanske formannskapet (februar 2010). Det holdes nordiske kontaktmøter mellom de berørte departementene. Forbrukeransvarlig ved den norske delegasjonen i Brussel har etablert kontakter med kolleger ved de andre delegasjonene for å sikre informasjon og spille inn synspunkter og ha møter med disse og representanter for Kommisjonen, ofte sammen med representanter for BLD og JD. Nasjonalt er det etablert en koordineringsgruppe for arbeidet med direktivet mellom BLD, JD, UD og våre to ytre etater Forbrukerrådet og Forbrukerombudet som begge fra sin side også er svært aktive i påvirkningsarbeidet.

Samordning og samspill på nasjonalt plan

Spesialutvalget for forbrukerpolitikk er kontaktforum og koordineringsforum med andre departementer som har ”aksjer” i /interesse for forbrukerregelverket. Regelverk som i EU/EØS-sammenheng er definert som forbrukerregelverk hører i denne sammenhengen under spesialutvalget for forbrukerpolitikk også når BLD ikke har regelverksansvar i Norge. Dette gjelder særlig regelverk under Justisdepartementet som direktivene om forbrukerkjøp, forbrukerkreditter og avtalevilkår..

Forbrukerombudet og Forbrukerrådet er ikke med i spesialutvalget. Kontakt og samarbeid med disse skjer i utstrakt grad og ad-hoc fra sak til sak. For viktige spørsmål kan det bli etablert kontaktgrupper, slik det er gjort i forbindelse med forslaget til direktiv om forbrukerrettigheter. Høsten 2009 ble også ”Forbrukerpolitisk EØS-forum” mellom FOR og de ytre etatene reetablert, som et orienterings-, kontakt og diskusjonsforum for EØS-rettede aktiviteter.

Bilateralt samarbeid finner sted med en rekke andre departementer og etater. For regelverk under BLD har vi særlig samarbeid med Justisdepartementet, ikke minst i forbindelse med direktivforslaget om forbrukerrettigheter som berører norsk regelverk under begge departementer.

Gjennom de aktuelle spesialutvalgene og bilateralt gis det innspill til andre departementer som har ansvar for EØS-regelverk som berører forbrukerne, p.t. særlig JD (forbrukerkreditter, forbrukerkjøp) og NHD (tjenestedirektivet).

Kontakt med næringsliv og andre berørte for orientering om utvikling av nytt EØS-regelverk og i forbindelse med gjennomføring av vedtatt regelverk (særlig i forbindelse med direktivet om urimelig handelspraksis og det foreslåtte direktivet om forbrukerrettigheter).

Kontakt tas bilateralt og ad-hoc med andre departementer, forbrukerinstusjonene og andre i forbindelse med forberedelse av norske synspunkter.

Samarbeid med konkurranseråden ved EU delegasjonen

Etter gjeldende saksfordeling ved delegasjonen i Brussel har det de siste ca. 5 år vært konkurranseråden som dekker forbrukersaker. Tidligere hadde arbeidsråden denne funksjonen.

Selv om konkurranseråden har en relativt tung portefølje, hvor konkurransesaker er dominerende, har dette vist seg som en svært tilfredsstillende løsning for forbrukeravdelingens vedkommende. Samspill og berøringsflater mellom konkurranse- og forbrukerpolitikken gjør dette til en formålstjenlig kombinasjon. For Forbrukeravdelingens vedkommende vil dette også i fortsettelsen kunne være en bedre løsning enn at ansvaret for forbrukersaker koples til ansvaret for BLDs øvrige saksportefølje.

Konkurranseråden er viktig for kontakt med kolleger i andre delegasjoner. Dette gjelder på den ene siden særlig de nordiske, og bl.a. derigjennom for oversikt over hva som skjer i Ministerrådet og dets arbeidsgrupper, og på den

andre kontakten med delegasjonen som til enhver tid har formannskapet. Videre dekker han i stor grad Parlamentets behandling av aktuelle saker, og forbrukerrelaterte saker i andre generaldirektorater. Råden brukes også til å representere BLD på forbrukerområdet i ulike sammenhenger hvor departementet ikke har mulighet til å delta. Det bør særlig understrekes Konkurranserådens betydning og nytteverdi i forbindelse med å holde seg oppdatert om og påvirke arbeidet med direktivet om forbrukerrettigheter.

Vedlegg 4

Oversikt over det internasjonale arbeidet i IMA – versjon 9. desember 2009

Dette notatet gir en oversikt over det internasjonale arbeidet i IMA på bakgrunn av innspill fra seksjonene. Notatet beskriver oppgavene knyttet til det internasjonale samarbeidet, organisering av arbeidet, berøringspunkter til andre samt koordinering av arbeidet. Notatet er en oppdatert versjon av notat utarbeidet 7. januar 2009.

Europarådet**Europarådets migrasjonskomité (European Committee on Migration (CDMG))**

Anne Folkvord deltar i styringskomiteen for integrerings- og migrasjonsspørsmål i Europarådet. Fra 2009 møtes CDMG en gang i året.

Komiteen håndterer også rom/sigøyer-spørsmål. Norge deltar i ekspertgruppen (MG-S-ROM) v/ Tove Skotvedt i Same- og minoritetspolitisk avdeling.

Ad hoc - ekspertgrupper til CDMG

CDMG oppretter ekspertgrupper ad hoc for å utrede særskilte spørsmål. Tidligere har Norge hatt deltakelse i flere undergrupper til CDMG, men dette arbeidet er avsluttet.

CDMG har opprettet en ekspertgruppe (MG-S-VC) som skal utarbeide "*guidelines on improving national systems of identifying and validating migrants' skills and experience*". Arbeidet i denne ekspertgruppen skal avsluttes i juni 2010.

I tillegg er det under opprettelse en ekspertgruppe om *Vulnerable elderly migrants*. IMA har tidligere deltatt på seminar om eldre innvandrere i Europarådet. Eldreombudet i Oslo holdt innledning på dette seminaret. Det kan være aktuelt at eldreombudet deltar i ekspertgruppen.

Transatlantic Council on Migration

Avdelingen deltar i Transatlantic Council on Migration. Rådet har som formål å virke som et resurssenter for politikere, departementer og det sivile samfunn om spørsmål knyttet til migrasjon. Rådet ble opprettet i 2008 av *Migration Policy Institute*, som er en uavhengig tenketank i USA.

Rådet finansieres av Carnegie Corporation of New York, Ford Foundation, Rockefeller Foundation, Hellenic Migration Policy Institute og regjeringene i Norge og Nederland. Arbeids- og inkluderingsdepartementet inngikk i 2008 en avtale om å bidra med finansiering i tre år, med 100 000 euro pr. år. IMA har sekretariatsansvar.

De faglige temaene som rådet tar opp berører IMA, ARBA og INN. Det har vært to møter i rådet i 2008, hvor INN og IMA deltok på det første, mens ARBA og dep.rådens stab (Lars Wilhelmsen) deltok på det andre.

I 2009 har departementet deltatt på to møter; politisk rådgiver Hadia Tajik og kommunikasjonssjef Kristin Hetle deltok i Italia, mens ekspedisjonssjef Barbro A. Bakken deltok på seminar i Berlin.

IGC - Intergovernmental Consultations on migration, asylum and refugees
IGC er et uformelt forum for gjensidig informasjonsutveksling om migrasjon og integrering mellom myndighetene i, for tiden, 16 land. UNHCR, IOM og EU kommisjonen deltar også. Det er INN som har hatt sekretariatsansvaret i AID, mens IMA har deltatt i forumets arbeidsgruppe for integrering. I 2009 deltok IMA på ett møte i IGC.

EU

Fra og med april 2008 har Norge også fått observatørstatus i EU-landenes nettverk for integrering, National Contact Points on Integration (NCP), som eneste ikke-medlemsland. Pia Buhl Girolami er Norges kontaktpunkt i dette nettverket.

Kommisjonen legger til rette for arbeidet i nettverket. Det er jevnlige møter ca. fire-fem ganger i året, i tillegg til ad hoc møter om spesifikke temaer. Nettverket er en arena for informasjonsutveksling mellom landene. Norges deltakelse i nettverket gir god anledning til å både lære av andre lands erfaringer og til å bidra i utviklingen av politikken i andre land og EU som en helhet. Nettverket benyttes av kommisjonen i forbindelse med forberedelser av ministerkonferanser og -møter. Deltakelse i nettverket gir informasjon om relevante møter, konferanser og seminarer.

Norge har ved flere anledninger blitt invitert til og deltatt i uformelle ministermøter om integrering, arrangert av formannskapet. I november 2008 deltok statsråden på et slikt ministermøte i Frankrike. Det skal være en ministerkonferanse om temaet under det spanske formannskapet i april 2010. Forberedelse til disse møtene skjer i stor grad gjennom National Contact Points on Integration (NCP).

Nordisk samarbeid

Nordisk embetsmannsgruppe om statsborgerskap

Nordisk embetsmannsgruppe om statsborgerskap består av spesialister på statsborgerskap som møtes ca. en gang pr. år i ett av de nordiske land. Gruppen møttes sist i København 5. oktober 2009. Neste møte holdes i Oslo høsten 2010. Det deltar vanligvis 2-3 personer fra hvert land. IMAs kontaktperson er Mari Aam.

Tema på møtene er informasjon om regel- eller praksisendringer på statsborgerfeltet. Et annet sentralt tema er den nordiske avtale om gjennomføring av visse bestemmelser om statsborgerskap. Avtalen regulerer vilkårene for statsborgerskap for nordiske borgere i annet nordisk land, og betydningen av opphold i ett nordisk land for erverv eller tap av annet nordisk lands statsborgerskap. En revidert versjon av avtalen er framforhandlet og vil undertegnes i København etter at alle landene har godkjent avtalen.

NSHF - Nordisk samrådsgruppe på høyt nivå for flyktningsspørsmål

Samarbeidet går i hovedsak på spørsmål knyttet til utlendingsregelverket. INN har sekretariatsansvar, og Norge har formannskapet frem til medio 2009. IMA deltar når relevante temaer står på dagsordenen. I 2009 deltok IMA på ett møte.

OECD

Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) er en mellomstatlig organisasjon med 30 medlemsland, hovedsakelig i Europa, Nord-Amerika og Oseania. Organisasjonen har et omfattende virkeområde som gjelder økonomisk, sosial og miljømessig utvikling i demokratiske stater.

Arbeidsgruppen for migrasjon (Working Party on Migration) er en gruppe under Komiteen for sysselsetting, arbeid og sosiale spørsmål (ELSAC). Arbeidsdepartementet, Arbeidsavdelingen, er representert her (Ola Ribe).

Saksområdene til Arbeidsgruppen for migrasjon berører Integrerings- og mangfoldsavdelingen (IMA), Innvandringsavdelingen (INN) og Arbeidsmarkedsavdelingen (ARBA).

Eva Haagensen, IMA, er norsk representant i migrasjonskomiteen. Arbeidsmarkedsavdelingen deltar også på møtene (Finn Ola Jølstad).

Arbeidsgruppen for migrasjon møter en gang årlig (vanligvis juni). I tillegg arbeides det gjennom seminarer og konferanser.

Komiteens hovedoppgaver er:

- analysere migrasjonsstrømmenes utvikling
- analysere OECD landenes politikkutvikling på hele feltet internasjonal migrasjon og integrering av innvandrere
- bidra til å utvikle sammenlignbar internasjonal statistikk

Årlig (midt i året) publiseres rapporten International Migration Outlook (IMO), som inneholder oversikt over globale migrasjonsstrømmer, analyser og artikler om sentrale tema. Nasjonale rapporter fra et nettverk av korrespondenter utgjør en sentral del av faktagrunnlaget for IMO.

INN, ARBA og IMA samarbeider om å utarbeide den norske rapporten. Espen Thorud, INN, koordinerer arbeidet og møter som norsk korrespondent i det årlige korrespondentmøtet i desember.

OECD har de siste årene satt migrasjon høyt på sin dagsorden og forsøker i økende grad å koble arbeidet på migrasjonsfeltet nært sammen med aktiviteter på andre relevante fagområder, særlig utdanning, arbeidsmarked, økonomi og utvikling.

Global Forum on Migration and Development (GFMD)

GFMD er en internasjonal frivillig og åpen konsultasjonsprosess om politikk og praksis i forhold til migrasjon og utvikling. Forumet ble lansert i Brussel i juli i 2007, og er en oppfølging av FNs Generalforsamlings høynivådialog om migrasjon og utvikling i New York i september 2006. Forumet er uformelt, ikke- bindende og statsledet. Forumet har på sine tre møter samlet mer enn 150

regjeringer samt internasjonale og frivillige organisasjoner. Forumets struktur er gruppeledede debatter rundt sentrale tema og praksis. Tilknytningen til FN ivaretas ved FNs spesialrepresentant for internasjonal migrasjon og utvikling, og ved at konklusjonene fra rundebordsdiskusjonene formidles til FNs generalsekretær. Det skal være en høynivådialog om migrasjon og utvikling under FNs generalforsamling i 2013. Fram til da vil det bli holdt årlige møter i Mexico, Marokko og Spania.

Utenriksdepartementet er knutepunkt i Norge for arbeidet i forhold til Global Forum. Eva Haagensen er IMAs deltager mot Global Forum.

Metropolis

Metropolis er et internasjonalt nettverk og forum mellom forskere og brukere omkring migrasjon, integrasjon av innvandrere og etniske relasjoner. Forumets mål er å være en møteplass for forskere og brukere og oppmuntre til politikkrelevant forskning og forskningsformidling om migrasjon, integrasjon av innvandrere og etniske relasjoner.

Vel 20 land deltar i forumet som har et styre, hvor Norge er representert ved Eva Haagensen, IMA, og Yngve Lithman, UiB. Forumet arbeider gjennom en årlig konferanse hvor det deltar mellom 700 til 1000 personer. Konferansene går på omgang mellom deltakerne og Norge var vert for den 7. internasjonale Metropoliskonferansen i 2002. Den 15. internasjonale Metropoliskonferansen finner sted i Nederland, Haag, 4.-8. oktober 2010 med hovedtema: *Justice and Migration: Paradoxes of Belonging*. Den 16. internasjonale Metropoliskonferansen arrangeres på Azorene i 2011.

Vedlegg 5

Internasjonalt arbeid i SLA – organisering og ressursbruk

Det vises til oppdrag til DIFI om en gjennomgang av organisering og ressursbruk av det internasjonale arbeidet i BLD. Avdelingene er bedt om å sende inn relevante dokumenter til bruk i gjennomgangen. SLA oversender i denne forbindelse:

- *Matrise for internasjonal gruppe i SLA*
- *Dette notatet som gir en kort oversikt over hovedoppgaver og organisering*

Det legges til grunn at dokumentene kan utdypes gjennom intervjuer med nøkkelpersoner på avdelingen senere, slik beskrevet i prosjektplanen for DIFI. Det er nødvendig da oversikten er overordnet, og vi går ikke gjennom alle enkeltoppgaver som er knyttet til møtevirksomheten i de enkelte fora.

Innledning

SLAs internasjonale arbeid er omfattende og henger tett sammen med fagansvaret nasjonalt. Internasjonale oppgaver og engasjement er først og fremst knyttet til temaene:

- Likestillings- og diskrimineringsområdet (kjønn, nedsatt funksjonsevne, etnisitet, seksuell orientering, religion, alder mv)
- Vold
- Internasjonal privatrett
- Barne- og familiepolitikk

Oppgavene spenner over et vidt felt fra formelle oppgaver som rapporteringer, eksamineringer, implementering av rettslige og ikke-rettslige forpliktelser - til forespørsler om foredrag, orienteringer mv om norsk politikk på området. BLDs fagområder omfatter en stor del av Norges menneskerettighets forpliktelser (MR), og har stor oppmerksomhet både i FN, EU og Europarådet. Flere av oppgavene har SLA koordineringsansvaret for nasjonalt, andre oppgaver koordinerer SLA på vegne av BLD. Dette gjør at det er påkrevd med et tett samarbeid med andre ”tunge” MR-departement som UD og JD.

Arenaer

Hovedarenaene for de internasjonale oppgavene i avdelingen kan deles inn i:

- EU/EØS
- Europarådet
- Norden
- FN
- OECD
- Oppgaver i forbindelse med Haag – konvensjoner (internasjonal privatrett)
- Bilaterale henvendelser

Internasjonale oppgaver i avdelingen

EU/EØS

Oppgavene knyttet til EU/EØS-arbeidet kan deles inn i forskjellige kategorier. Likestillings- og diskrimineringsområdet, herunder foreldrepermisjonsordninger og vold mv, er delvis dekket av EØS-avtalen. Dette innebærer at avdelingen må følge opp regelverksutvikling i EU på området, samt implementere EØS-relevant regelverk. EØS-avtalen overvåkes av ESA, og SLA har derfor også oppgaver knyttet til dette.

Arbeidet med EU/EØS saker krever et tett samarbeid med AD og andre berørte departement, samt med LDO.

- Politikk og regelverksutvikling i EU
Deltagelse i EU-komiteer og høynivågrupper under EØS-strukturen samt EFTA – pilaren.

EUs rådgivende komité for likestilling,
EUs høynivå gruppe for ikke-diskriminering,
EUs høynivå gruppe for personer med nedsatt funksjonsevne,
EFTAs arbeidsgruppe for likestilling mellom kjønnene

- Implementering av EØS-relevant regelverk
Dette krever deltagelse i de strukturene som er opprettet nasjonalt for godkjenning og implementering av EU-regelverk: deltagelse i relevante spesialutvalg, oppdatering av notater i EØS notatbasen, halvårlige rapporteringer til Stortinget mv, UD's interdepartementale koordineringsutvalg for EØS

- ESA
Oppgaver i forhold til scoreboard, pakkemøter eventuelt saker for ESA og EFTA-domstolen

- EU - formannskapet
Oppfølging av relevante konferanser, uformelle ministermøter innenfor avdelingens fagområde. Norge er etterspurt både som deltager og foredragsholder da vi regnes som et foregangsland innenfor avdelingens fagfelt.

- Program- og nettverkssamarbeid
PROGRESS og DAPHNE

- EØS-finansieringsordningene

EUROPARÅDET

Europarådets arbeid står sentralt i forhold til avdelingens portefølje, og innebærer til dels formelle forpliktelser i forhold til Europarådets konvensjoner og landrapporteringer for Norge samt deltagelse i

Europarådets arbeid generelt og resolusjons- og konvensjonsarbeid spesielt. I tillegg kommer deltagelse/innspill til Europarådets Ministerkonferanser.

Avdelingen deltar bl.a. i forbindelse med møter i:

- CDCS (social cohesion)
- CAHVIO (vold)
- CDEG (kjønnslikestilling)
- CHAPAH (nedsatt funksjonsevne)
- CJ-FA (ekspertkomité for familierett)

NORDEN

Nordisk Ministerråd består av flere fagministerråd med tilhørende embetsmannskomiteer, institutter, råd og utvalg. Det er ministerrådsmøter en gang i året med 3-4 møter i tilhørende embetsmannskomiteer.

SLA sine oppgaver er i hovedsak knyttet til følgende Ministerråd:

- Ministerrådet for kjønnslikestilling (MR-JÄM)
Møter i Embetsmannskomiteen
NB8 – Nordisk/Baltisk ministersamarbeid på kjønnslikestilling
NIKK – Nordisk kunnskapssenter for kjønnsforskning og likestilling
- Ministerrådet for sosial- og helse (MR-S)
Behandler bl.a. saker på funksjonsnedsettelsesfeltet.
Møter i Embetsmannskomiteer
NVC – Nordisk velferdssenter
- Ministerrådet for samarbeidsministerne (MR-SAM)
Nordiske handikappolitiske rådet (NHR)
- Ministerrådet for lovsamarbeid (MR-LOV)
SLA møter i ekspertgruppe innen familierett

FN

Avdelingen har en omfattende FN-portefølje som følge av fagansvaret.

Oppgavene spenner fra rettslige forpliktelser i forbindelse med oppfølging av FN-konvensjoner som Norge har ratifisert og oppfølging av politiske forpliktelser til kontakt med operative FN-organ. Nasjonale forpliktelser i forhold til implementering av FN-konvensjoner og oppfølging av Norges FN arbeid berører andre departement og andre avdelinger internt i BLD. SLA har i de fleste sammenhenger hovedansvaret for både den *nasjonale* og den *interne* koordineringen i BLD av disse prosessene. For de konvensjonene hvor BLD ikke er hovedansvarlig departement, er oppgavene omfattende da BLDs portefølje totalt utgjør en stor og sentral andel også i disse konvensjonsrapporteringene.

Oppfølging av konvensjonsansvaret innebærer bl.a. utarbeidelse av nasjonale rapporter til FN, oppfølging av skyggerapporter fra sivilt samfunn, eksaminering av FN og oppfølging av FNs kommentarer til den

nasjonale rapporten samt oppfølging av eksamineringen. Selv om rapporteringsforpliktelsen er 4-årig, innebærer omfanget av forberedelser og oppfølging og implementeringsarbeidet at dette er kontinuerlige oppgaver. BLD samarbeider tett med UD, JD og Norges FN-delegasjoner både i New York og Genève.

1. FN-konvensjoner

- CEDAW - *FNs konvensjon mot alle former for diskriminering av kvinner*

BLD v/SLA har koordineringsansvar **nasjonalt** for denne konvensjonen. Neste rapportering er i september 2010. Skyggerapport fra sivilt samfunn kommer høsten 2010, og eksaminering tentativt ett år etter avlevert nasjonal rapport.

- CERD – *FNs konvensjon mot alle former for rasediskriminering*

BLD v/ SLA har koordineringsansvaret **nasjonalt** for denne konvensjonen. Nasjonal rapport ble avlevert desember 2009 og skyggerapport fra sivilt samfunn forelå i juni 2010. Eksaminering av Norge tentativt våren 2011.

- CRPD – *FNs konvensjon om rettigheter for personer med nedsatt funksjonsevne*

Denne konvensjonen er ikke ratifisert av Norge ennå. BLD v/SLA har ansvaret **nasjonalt** for ratifiseringsprosessen, og vil også ha oppfølgingsansvaret nasjonalt pga ansvaret for politikken for personer med nedsatt funksjonsevne.

- ICCPR – *FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter*

JD har koordineringsansvaret nasjonalt for denne konvensjonen. SLA har koordineringsansvaret internt i BLD for departementets bidrag. Siste nasjonale rapport ble avlevert i desember 2009.

- ICESCR – *FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter*

UD har koordineringsansvaret nasjonalt for denne konvensjonen. BLD v/SLA har koordineringsansvaret internt i BLD for oppfølging av konvensjonen. Siste rapport ble avlevert august 2010.

- CRC – *FNs barnekonvensjon*

BLD v/BUA har koordineringsansvaret **nasjonalt** for oppfølgingen av denne konvensjonen. SLA bidrar tungt i forhold til ansvaret for bl.a. lov om barn og foreldre.

- UPR – *FNs menneskerettsråd i Geneve (Universal Periodic Review)*

FN har etablert et Menneskerettighetsråd i Geneve som overvåker menneskerettssituasjonen i alle land gjennom bl.a. landrapporter og

eksamineringer. Norge er medlem av Rådet. Norge ble eksaminert første gang i desember 2010. UD har koordineringsansvaret nasjonalt. SLA har koordineringsansvaret i BLD for oppfølging av UPR.

2. FNs besluttede organer

FN har et omfattende hierarkisk oppbygget beslutningssystem. Organer på forskjellige nivåer beslutter gjerne resolusjoner som blir forpliktende for Norge, og som det også i enkelte tilfeller må rapporteres på. Aktiviteten i enkelte fora innenfor FN-systemet er prioritert av SLA i den grad det har særlig betydning for våre ansvarsområder.

- FNs Generalforsamling

Generalforsamlingen består av alle FNs medlemsland, og trer sammen hver høst. Arbeidet er delt inn i 6 tematiske komiteer, hvor GF 3. komité er særlig relevant for BLD. Komiteen dekker MR-spørsmål knyttet til likestilling og diskriminering på grunnlag bl.a. av kjønn, etnisitet, nedsatt funksjonsevne, seksuell orientering, barn m.v. Arbeidet i komiteen strekker seg over 6 uker hver høst. UD har ansvaret for Norges deltakelse i 3. komité men BLD bidrar på egne fagområder.

- FNs sikkerhetsråd

Sikkerhetsrådet har vedtatt en rekke sentrale resolusjoner vedrørende kvinners representativitet og stilling i konfliktsituasjoner. Resolusjonene involverer oppfølging og oppgaver for BLD.

- ECOSOC - FNs komité for økonomiske og sosiale spørsmål

ECOSOC er nivået under GF og har årlige høynivå møter. Deltagelse og engasjement vurderes ut i fra dagsorden og agenda.

- CSW – FNs kvinnekommisjon

Kommisjonen er på nivået under ECOSOC, men er i praksis den politiske møteplassen for fagstatsråder, sivilt samfunn og FN-systemet. Kommisjonen trer sammen en gang i året og arbeidet inkluderer forberedelse av den politiske høynivåuka, samt resolusjonsforhandlinger. BLD deltar på de årlige møtene i CSW.

- FNs sosialkommisjon

Dette er også en kommisjon på nivå under ECOSOC som spesielt arbeider i forhold til politikken for personer med nedsatt funksjonsevne.

3. FNs operative organer

FN har en rekke operative organer. BLD holder kontakt både administrativt og politisk bl.a. med:

UNIFEM, UNFPA, UNDP, UNICEF mv.

Den 1. juli 2010 vedtok FN å etablere en ny likestillingsenhet i FN (UN Women) som innebærer en omorganisering og et "løft" for kjønnslikestillingsspørsmål. Dette organet vil være sentralt for BLD v/SLA.

OECD

SLA følger bl.a. sentrale forskningsprosjekt innenfor OECD.

Haag – konvensjoner (internasjonal privatrett)

Norge deltar i arbeidet med utviklingen, oppfølgingen og implementeringen av en rekke Haag-konvensjoner innenfor internasjonal barne- og familierett.

Bilaterale henvendelser

Både avdelingen og politisk ledelse mottar en rekke henvendelser om møter, orienteringer, foredrag mv fra andre land. Denne type henvendelser ser ut til å øke, og avdelingene prioriterer i utgangspunktet kun henvendelser fra sentralt myndighetsnivå.

Henvendelsene er primært rettet mot informasjon knyttet til Norges politikk på kjønnslikestillingsområdet i bred forstand.

Protokoller med andre land

Norge har inngått en protokoll med Pakistan som dekker områder i hovedsak på familierettens område, samt tvangsekteskap mv.

Hvordan er arbeidet organisert

Utgangspunktet for alt internasjonalt arbeid i avdelingen, er at ansvaret følger fagansvaret nasjonalt og "ligger i linje". På grunn av omfanget, kompleksiteten og ikke minst sammenheng mellom enkelttemaer/politikkområder og behov for å være konsistent i ulike internasjonale fora, så har avdelingen etablert enkelte koordinerende funksjoner. Det er etablert koordineringsansvar for:

- Nordiske saker
- FN
- EU/EØS

Det vurderes å opprette en koordinerende funksjon for Europarådsarbeidet. Alle koordineringsfunksjoner og oppgaver ligger i linje "under" en mellomleder. Koordineringsansvaret for FN og EU/EØS innehas av Juliet Namuli B. Haveland (lag 6) med Hege Nygård Wetland som ansvarlig mellomleder. Koordineringsansvaret for Norden ligger til Knut Christophersen (lag 5) med Inge Ovesen som ansvarlig mellomleder. De to mellomlederne er i tillegg co-ledere for hverandres ansvarsområder.

Saksbehandling, kvalitetssikring og klarering skjer dermed i linje inn mot ekspedisjonssjef og etter behov i ledermøter.

Pga omfanget av avdelingens oppgaver på det internasjonale området, er det stort behov både for oversikt, informasjonsutveksling og ikke minst prioritering. På denne bakgrunn har avdelingen etablert en egen internasjonal gruppe som ledes av ekspedisjonssjefen. Gruppen møtes månedlig og har som hensikt å prioritere, informere, sjekke ut posisjoner mv. Juliet Namuli B. Haveland er sekretær for gruppen som ellers består av representanter fra alle lag, inkludert de som har koordineringsansvar på det internasjonale området. Gruppen erstatter imidlertid *ikke* linja, og alle saker må tas tilbake til lagene og ordinær linjeavklaring (se vedlagte matrise vedrørende arbeidet i internasjonal gruppe).

BLD har opprettet en egen rådsstilling ved Norges EU-delegasjon i Brussel for likestillings- og diskriminerings spørsmål. Råden følger også EUs arbeid på barne- og ungdomsområdet. Råden dekker en del av møtevirksomheten i EU som faller inn under avdelingens ansvarsområde. SLA er ansvarlig avdeling for kontakt og oppfølging i forhold til fagråden.

BLD finansierer en nasjonal ekspert stilling i EU-kommisjonen på likestillings- og diskrimineringsområdet.

Koordineringen av EU/EØS-arbeidet i BLD går på omgang mellom avdelingene. SLA har imidlertid en relativt stor portefølje på EU/EØS-området, og følger av den grunn med på det generelle arbeidet og utviklingen i EU selv om vi ikke har koordineringsansvaret internt i BLD. Juliet Namuli B. Haveland er saksansvarlig for dette på avdelingen. Hun er også avdelingens representant i departementets internasjonale utvalg som ledes av departementsråden.

Referanseark for Difi

| | |
|--|---|
| Tittel på rapport: | Organisering av internasjonalt arbeid. En gjennomgang av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet |
| DIFIs rapportnummer: | 2010:16 |
| Forfatter(e): | Sissel Vemundvik og Ellen Rønning-Arnesen |
| Prosjektnummer: | 800035 |
| Prosjektnavn: | Organisering av det internasjonale arbeidet i Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet |
| Prosjektleder: | Sissel Vemundvik |
| Prosjektansvarlig avdeling: | Avdeling for forvaltningskunnskap og organisering (FOR) |
| Oppdragsgiver(e): | Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet v/ departementsråd Harald Nybøen |
| Resymé/omtale: | <p>Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) har et bredt, og økende internasjonalt engasjement. Ansvar for de internasjonale oppgavene ligger i linja og den enkelte ekspedisjonssjef har ansvar for gjennomføringen, men klare målsettinger og prioriteringer mangler. Lederengasjementet også til dels svakt. Mange av oppavene krever koordinering avdelingene i mellom. Toppledelsen ser behov for klarere prioriteringer, bedre koordinering og mer helhetstenking med politikkkutforming som mål. Spørsmål er blitt reist om behov for en egen internasjonal strategi og en organisatorisk styrking av koordineringen på departementsnivå. Undersøkelsen viser at den koordineringen mellom BLDs avdelinger primært er oppgaveorientert og ikke innrettet for å skape helhetsforståelse. Få informasjonskanaler blir brukt og det er lite systematisk kompetanseutvikling med sikte på en bredere tilnærming til internasjonalt arbeid. Difi ser to mulige veier å gå for å imøtekomme toppledelsens behov: 1)Oppretting av en stabsenhet utenfor linja. 2) Arbeid med forbedringer når det gjelder lederengasjement, koordinering, informasjonsutveksling og kompetanseutvikling, samt styrking av departementets internasjonale utvalg gjennom tilføring av et faglig sekretariat, som kan ivareta koordinering, helhetstenking og bidrag til politikkkutforming. Difi anbefaler den siste løsningen, primært grunnet at den vil profesjonalisere hele organisasjonens arbeid de internasjonale oppgavene, men også fordi den ikke vil skape de samme styringsutfordringene som oppretting av en ny enhet utenfor linja.</p> |
| Emneord: | internasjonalt arbeid, BLD, enhet, internasjonal avdeling, Europa, FN, EU, konvensjoner, linje, stab, prosjektorganisering, strategiarbeid, rapportering, koordinering, internasjonal kompetanse, samordning |
| Totalt antall sider til trykking: | 68 |
| Dato for utgivelse: | 19.11.2010 |
| Utgiver: | DIFI Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no |