



DIFI

Direktoratet for forvaltning og IKT



Internasjonalt sekretariat i Justisdepartementet

En erfaringsoppsummering

Difi-rapport 2008:13
ISSN 1890-6583

Forord

DIFI har på oppdrag av Justisdepartementet foretatt en gjennomgang av erfaringene med Internasjonalt sekretariat i departementet. Erfaringene oppsummeres i denne rapporten.

Vi takker alle som har stilt opp på intervjuer i forbindelse med gjennomgangen.

Avdelingsdirektør Vivi Lassen har vært prosjektansvarlig. Gjennomgangen er foretatt av seniorrådgiver Sissel Vemundvik (prosjektleder) og seniorrådgiver Dag Solumsmoen.

Oslo, 12. desember 2008



Hans Christian Holte
Direktør

Innhold

Sammendrag	1
1 Innledning	3
1.1 Bakgrunn	3
1.2 Mål og metode.....	3
2 Etablering og utvikling av Internasjonalt sekretariat	5
2.1 Problemoppfatning og premisser	5
2.2 Senere endringer.....	6
2.3 Nåværende situasjon	7
3 Internasjonalisering av arbeidet i departementene	8
3.1 Generelle utviklingstrekk	8
3.2 Ledelsesutfordringer.....	8
3.3 Økte krav til kompetanse.....	8
3.4 Utfordringer knyttet til organisering og samordning	9
3.4.1 Økende samordningsbehov	9
3.4.2 Generelt om bruk av stabsenheter	10
4 Erfaringer med og synspunkter på Internasjonalt sekretariat.....	11
4.1 Realisering av formål	11
4.2 Oppgaver iht. mandatet	12
4.2.1 Holde oversikt over internasjonale aktiviteter	12
4.2.2 Yte rådgivning og veiledning.....	12
4.2.3 Understøtte og se til koordinering mellom avdelingene	13
4.2.4 Bidra til koordinering og forberedelser av ledelsens utenlandsreiser og utenlandsk besøk	14
4.2.5 Bidra til strategiutforming.....	14
4.2.6 Bidra til kompetanseutvikling	15
4.2.7 Særskilt om erfaringer med Europaprojektet.....	16
4.3 Saksgang og informasjonsflyt	17
4.4 Roller og rolleutøvelse	18
4.5 Organisering	19
4.6 Oppsummering	20
5 Problemområder og forbedringspunkter.....	22
5.1 Problemer knyttet til INTs rolle og rolleutøvelse.....	22
5.1.1 Stabsrolle vs. støtterolle	22
5.1.2 Mandatutforming.....	22
5.1.3 Ulike forståelser av rolleutøvelsen.....	24
5.1.4 Særskilt om Europa-projektet.....	24
5.1.5 Forbedringspunkter i tilknytning til roller og mandat.....	25
5.2 Problemer med kompetanse og sårbarhet.....	25
5.2.1 Forbedringspunkter knyttet til kompetanse og sårbarhet	26

6	Hensyn og dilemmaer ved organisering av internasjonalt arbeid.....	27
6.1	Utgangspunkt	27
6.2	Mulige modeller	28
6.2.1	Alt ansvar legges til fagavdelingene	28
6.2.2	Alt ansvar samles i en internasjonal avdeling	29
6.2.3	Stabsenhet med administrativ profil.....	30
6.2.4	Stabsenhet som koordinerer og bistår i kompliserte saker	30
6.3	Avsluttende kommentarer	31

Sammendrag

Bakgrunn

DIFI har på oppdrag fra JD foretatt en gjennomgang av erfaringene med departementets internasjonale sekretariat som ble opprettet i januar 2007.

Et hovedmotiv for å opprette Internasjonalt sekretariat (INT) var å styrke JD som sekretariat for politisk ledelse på det internasjonale området, bl.a. ved å holde bedre oversikt og koordinere de internasjonale aktivitetene. Samtidig skulle fagavdelingene beholde sitt fagansvar. Siden opprettelsen har imidlertid INT fått en utvidet rolle, særlig ved at det nye Europaprojektet ble lagt til sekretariatet.

Erfaringer

En gjennomgang av erfaringene med INT viser at vurderingene er gjennomgående positive hos administrativ og politisk ledelse. Det samme gjelder de to justisrådene i Brussel som også er svært fornøyde. Kontaktpersoner i Utenriksdepartementet har mer nyansert vurderinger, og i fagavdelingene er det delte oppfatninger. Noen avdelinger har lite med INT å gjøre. De tar seg helt og fullt av sine internasjonale oppgaver selv. En avdeling har det synspunktet at INT er overflødig.

De positive erfaringene med INT gjelder først og fremst:

- at internasjonale saker bringes tidligere og mer systematisk opp for avklaring med toppledelsen
- at INT fyller et kommunikasjons- og koordineringsbehov mellom JD og justisrådene i Brussel
- at INT har profesjonalisert reiseforberedelsene for politisk ledelse
- at INT bistår fagavdelingene ved å tilføre prosesskompetanse mv i internasjonalt arbeid.

De negative erfaringene gjelder bl.a. INTs rolleforståelse og -utøvelse, så som manglende dialog med fagavdelingene og misnøye med at INT opptrer styrende. Andre innvendinger gjelder oppgavefordeling og saksgang, der stikkordet er INT som ekstra unødig ledd. Det er også misnøye med at Europaprojektet har overtatt sentrale oppgaver fra en fagavdeling.

Problemer

JD har valgt å styrke sitt internasjonale arbeid og sin internasjonal kompetanse ved å opprette INT, som både har funksjon av å være et stabsorgan for ledelsen og et støtteorgan for fagavdelingene. Opprettingen av INT var i utgangspunktet omstridt, og det ble pekt på at det kunne oppstå problemer i tilknytning til grensesnittet mot fagavdelingene, noe som er en generell utfordring knyttet til enheter av INTs type.

Problemet med INTs rolle vis-à-vis fagavdelingene er blitt aktualisert gjennom at INT, spesielt gjennom Europaprojektet, har utviklet seg fra å være et koordinerende organ til også å bli tillagt faglige oppgaver, selv om grunnlagsdokumenter og mandat slår fast prinsippet om at fagavdelingene skal

ha det fulle og hele ansvar for sine fagområder. En reformulering av mandatet har også skapt større uklarhet om rollefordelingen.

Rolleklarheten og overføring av oppgaver fra en fagavdeling til INT har i noen tilfeller gitt grunnlag for til dels alvorlige personkonflikter.

Forbedringspunkter

- Mandatet bør bli klarere når det gjelder hvilke oppgaver INT skal kunne ha
- Det bør utvikles en omforent rolleforståelse med fagavdelingene
- Det bør legges vekt på å få til god kommunikasjon og gode rutine for samhandling med fagavdelingene
- Det bør arbeides med å få løst de konfliktene som rolleklarheter og overføring av oppgaver har skapt.
- Fagavdelingenes internasjonale kompetanse bør styrkes gjennom planmessig kompetansebygging forankret i JDs generelle arbeid med kompetanseutvikling

Mulige modeller for framtidig organisering av internasjonalt arbeid i JD

- Alt ansvar for internasjonale oppgaver legges til fagavdelingene
- Alt ansvar for internasjonale oppgaver samles i en internasjonal avdeling
- Stabsenhet med administrativ profil som støtter fagavdelingene i deres internasjonale arbeid
- Stabsenhet som koordinerer internasjonalt arbeid og bistår fagavdelingene i kompliserte saker

Spørsmål å ta stilling til ved valg av framtidig organisasjonsform

- Hvordan bevare det som INT har oppnådd uten å skape nye problemer knyttet til forholdet til fagavdelingene?
- Skal JDs internasjonale kompetanse styrkes i fagavdelingen eller skal den videreutvikles i en egen enhet?
- Skal ansvaret for løsningen av internasjonale oppgaver ligge i fagavdelingene eller i en egen enhet?
- Skal en egen internasjonal enhet ha som mål å bli permanent, eller skal den arbeide mot å gjøre seg selv overflødig?

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Justisdepartementet etablerte Internasjonalt sekretariat 1. januar 2007. Det ble bemannet med to medarbeidere som rapporterte direkte til departementsråden. I oktober 2007 ble det besluttet å opprette et Europaprojekt i tilknytning til Internasjonalt sekretariat. Målet var å styrke det EU/EØS-relaterte arbeidet. Europaprojektet skulle ha ett års varighet og skulle deretter evalueres.

Justisdepartementet (JD) besluttet høsten 2008 å få foretatt en oppsummering av erfaringene med Internasjonalt sekretariat (INT) og det tilknyttede Europa-prosjektet. JD ga Difi i oppdrag å gjennomføre prosjektet.

Difi utarbeidet en prosjektskisse som ble drøftet med Plan- og administrasjonsavdelingen, med INT og med de tillitsvalgte i departementet. Oppdragsgiver skaffet til veie bakgrunnsdokumentasjon og oppnevnte kontaktpersoner i ulike avdelinger i departementet. Difi har i samråd med kontaktpersonene valgt ut informanter og deretter foretatt intervjuer.

Prosjektet ble gjennomført i november 2008 av seniorrådgiver Sissel Vemundvik og seniorrådgiver Dag Solumsmoen, Difi.

1.2 Mål og metode

Vi har foretatt en gjennomgang av hvilke erfaringer JD har gjort med etableringen av et Internasjonalt sekretariat og et eget Europaprojekt i tilknytning til sekretariatet. Målet har vært å finne ut hva som organisasjonsmessig har fungert godt og mindre godt sett i forhold til formålet med INT.

Det er også lagt opp til å peke på mulige forbedringspunkter for å tjene som grunnlag for et videre arbeid i JD med å vurdere organisasjonsløsninger for dette området.

Hovedaktiviteten i prosjektet har vært intervjuer med ulike grupper av ledere og medarbeidere for å kartlegge erfaringer med etablering og utvikling av INT. Prosjektet har også hatt tilgang til notater som har gitt nyttig bakgrunnsmateriale for å forstå etableringen og utviklingen av INT.

Vi har gjennomført intervjuer med politisk og administrativ ledelse, med ledere og medarbeidere fra alle berørte avdelinger og med leder og medarbeidere i INT. Til sammen er det gjort 18 intervjuer internt i departementet, hvorav fem ble foretatt som gruppeintervjuer. Vi har også mottatt to skriftlige innspill. I tillegg er to justisråder og to kontaktpersoner i UD/Europapolitisk seksjon telefonintervjuet.

I vår analyse av JDs situasjon og utfordringer når det gjelder framtidig organisering av det internasjonale arbeidet har vi tatt utgangspunkt i generelle problemstillinger som er knyttet til internasjonaliseringen av forvaltningens arbeid og bruk av stabs- og støtteenheter.

Vi har foretatt en relativt grundig analyse av INTs mandat for å vise sammenhengen mellom mandatets utforming og den situasjonen som beskrives gjennom intervjuene.

Det har ikke vært en del av vårt oppdrag å foreslå framtidig organisering av det internasjonale arbeidet i JD, men vi har pekt på noen mulige modeller og sterke og svake sider ved disse modellene, samt hvilke hensyn som bør tas ved valg av framtidig organisering.

2 Etablering og utvikling av Internasjonalt sekretariat

2.1 Problemoppfatning og premisser

Tidligere ble koordinering av JDs arbeid med internasjonale saker ivaretatt gjennom samarbeid mellom fagavdelingene. Hovedregelen var at den avdelingen som var mest berørt i den enkelte sak, også tok ansvar for samordningen med de andre avdelingene. Det var dessuten utpekt en gruppe på tvers av avdelingsgrensene som skulle bidra til koordinering av de internasjonale sakene.

Det var imidlertid en utbredt oppfatning i departementet at dette ikke fungerte godt nok. Som følge av det økende omfanget av justissektorens internasjonale engasjement ble spørsmålet etter hvert også mer presserende. Det har vært en tilbakevendende diskusjon om hvordan JD bør organisere sitt arbeid med internasjonale saker, men den utløsende faktor for å etablere Internasjonalt sekretariat (INT) synes å ha vært at politisk ledelse ga konkret uttrykk for misnøye med forberedelsen av internasjonale møter, spesielt i EU-saker.

Høsten 2006 ble det utarbeidet et mandat¹ for et ”koordinerende og rådgivende internasjonalt sekretariat”. Det framgår av mandatet at et hovedmotiv for å opprette INT var å bistå ledelsen med å holde oversikt og koordinere aktiviteter på det internasjonale området. Det ble understreket at fagavdelingene skulle beholde sitt fagansvar og at sekretariatet skulle invitere til ”tillitskapende samspill” med vekt på gjensidig nytte, bl.a. med tanke på å avlaste fagavdelingene. INT skulle i hovedsak være administrativt koordinerende overfor fagavdelingene. I den grad INT skulle bidra som premissleverandør for strategiutforming ble det lagt til grunn at kontakten med fagavdelingene skulle være ”dialogpreget”.

På bakgrunn av en diskusjon i administrativt ekspedisjonssjefsmøte 25.9.06 ble det i et tilleggsnotat² forsøkt presisert hvor ”skjæringspunktet” mellom fagavdelingene og sekretariatet bør være. Der heter det bl.a. at

- sekretariatet skal gi råd til ledelsen og til avdelingene om prioriteringer, virkemidler og prosesser
- ”koordinering” innebærer ikke at sekretariatet skal overta fagoppgaver, men sekretariatet må få tilgang på informasjon fra avdelingene
- sekretariatet må få delta på enkelte reiser, men da i tillegg til representanter for fagavdelingene.

Inntrykket av alt dette er at man var på vakt mot at den nye enheten skulle tråkke i fagavdelingenes bed.

¹ Mandat for et internasjonalt sekretariat i JD. Udatert notat (trolig september 2006).

² Internasjonalt sekretariat – en nærmere spesifisering av oppgaver. Udatert tilleggsnotat til mandatnotatet.

2.2 Senere endringer

Siden opprettelsen i januar 2007 har INT gjennomgått en utvikling både med hensyn til oppgaver, prioriteringer og rolleavgrensning.

INT utarbeidet våren 2007 selv et forenklet mandat³ (se også vedlegg x). Hensikten var visstnok å presisere de opprinnelige målformuleringene om å oppnå en tydeligere profil på det internasjonale arbeidet og å sikre en god ledelsesmessig og politisk forankring. Som utdyping av disse formuleringene ble følgende punkter gjort gjeldende:

Sekretariatet skal:

- yte rådgivning og veiledning, bl.a. når det gjelder internasjonale prosesser og virkemidler
- bidra til departementets strategiutforming og prioritering på det internasjonale området
- understøtte og se til at den nødvendige koordinering mellom avdelingene blir ivarettatt
- utvikle og ajourføre oversikter over de internasjonale aktivitetene i justissektoren
- bidra til koordinering og forberedelser i forbindelse med besøk av politisk og administrativ ledelse i utlandet og utenlandske besøk i Norge
- bidra til at det utvikles og opprettholdes høy kompetanse i departementet når det gjelder internasjonale organisasjoner og virksomheter, spesielt EU/EØS-systemet.

Høsten 2007 initierte JD et Europaprojekt for å imøtekomme de nye kravene som St. meld.23 (2005-2006) *Om gjennomføring av europapolitikken* stilte til departementene. Disse kravene omfattet blant annet utarbeiding av en egen Europastrategi. Dette prosjektet ble lagt til INT, men det fikk en egen oppgavebeskrivelse. Så vidt vi kjenner til, er det ikke senere foretatt noen integrering av dette mandatet med det mer generelle mandatet for INT.

Av notatet som lå til grunn for opprettingen av Europaprojektet⁴ framgår det at prosjektet tillegges bl.a. følgende oppgaver:

- hovedutreder av EU-spørsmål
- utvikle JDs Europa-strategi
- hovedansvarlig for å forberede og delta i møter i EU-institusjonene på overordnet nivå
- forberede og delta på møter med ESA

Notatet problematiserer også selve prinsippet om at ansvaret for EU arbeidet i sin helhet ligger i fagavdelingene. Med referanse til St.meld. 23 og de nye kravene til departementene i EU-saker, sies det at "*dagens organisering hvor*

³ *Internasjonalt sekretariat*. Udatert notat. Det framgår ikke av hvem dette mandatet ble godkjent.

⁴ Jf. prosjektbeskrivelse for Europaprojektet datert 10.9.2007.

ansvaret for EU-arbeidet i sin helhet ligger i de enkelte avdelingene synes derfor ikke lenger hensiktsmessig.”

I et senere notat, som beskriver forholdet mellom PIA og INT presiseres det imidlertid at *”Prosjektet bygger på forutsetningen om at fagansvaret fortsatt skal ligge i PIA og at INT skulle ha et hovedansvar for ”overordnede og strategiske Schengen/EU-spørsmål”*,⁵ men det presiseres også at INT skal være hovedkontaktpunkt for EU/Schengen både utad og innad.

Med Europa-prosjektet fikk INT også en egen leder, idet det ble opprettet en avdelingsdirektørstilling som fikk personalansvar for de to saksbehandlerne som tidligere hadde vært direkte underlagt departementsråden. Fra nå av ble INT også representert i det administrative ekspedisjonssjefsmøtet (AE-møtet).

Omtrent samtidig – ved årsskiftet 2007/08 - ble det presisert at INT skulle ha hovedansvar for både faglige og praktiske forberedelser i forbindelse med politikernes besøk utenlands og utenlandske besøk til JD. Tidligere hadde fagavdelingene hatt hovedansvaret for de faglige forberedelsene, mens INT formelt sett bare hadde vært bistandsyter. I de praktiske forberedelsene har INT hele tiden vært bistått av forværelsestjenesten.

2.3 Nåværende situasjon

JDs internasjonale deltakelse er svært omfattende. Ifølge en intern undersøkelse i 2007 bruker departementet 27-29 årsverk på det internasjonale arbeidet, altså ca. 10% av personalressursene totalt.

Det internasjonale arbeidet dekker til dels svært ulikartede fag- og politikkområder, jf. oversikt i vedlegg 1. INTs koordinerende funksjon dekker bare en liten andel av dette, fortrinnsvis det som gjelder mer enn en avdeling og som vurderes som politisk viktig.

INT har i 2008 hatt tre stillinger. Iberegnet en saksbehandler som nå vender tilbake fra permisjon – foreløpig i halv stilling - vil INT disponere 3,2 årsverk⁶.

Avdelingsdirektøren i INT er i praksis fullt ut dedikert til Europa-prosjektet. Den ene saksbehandlerens kapasitet er nær fullt belagt med prosjektledelsen for arbeidet med å forberede en Europarådskonferanse i Tromsø i 2009. Den andre saksbehandleren arbeider med ”resten” hvorav anslagsvis 30% forutsettes brukt på Europa-prosjektet.

En av de nåværende ansatte er eksternt rekruttert, mens de to andre i INT er internt rekruttert, fra henholdsvis Lovdelingen og Rednings- og beredskapsavdelingen.

⁵ Notat 28.1.2008 fra departementsråden til PIA om forholdet mellom PIA og INT

⁶ Avdelingsdirektøren er forutsatt å utføre 0,3 årsverk for LOV.

3 Internasjonalisering av arbeidet i departementene

3.1 Generelle utviklingstrekk

Utviklingen har i de siste 15-20 år vært preget av en økt internasjonalisering av arbeidet i norsk forvaltning. 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 konvensjoner og andre instrumenter for reguleringer på internasjonalt nivå, bilaterale avtaler og framfor alt avtaler med EU (EØS-avtalen, Schengen-avtalen med mer.)

3.2 Ledelsesutfordringer

Den økende mengden av saker med internasjonale implikasjoner skaper utfordringer både av strategisk og operativ art. På fagområder hvor det er en blanding av internasjonale saker og saker som bare behandles nasjonalt, kan det være en utfordring for ledelsen å være tilstrekkelig oppmerksom på det som foregår i de internasjonale prosessene. Når ”driverne” i utviklingen i stor grad ligger utenfor nasjonal politikk og forvaltning, og når sakene ”driftes” på saksbehandlernivå, slik det for eksempel er tilfellet med mye EØS-arbeid, kan koblingen til bredere strategiske prosesser bli heller svak. Dette er et kjent fenomen i mange departementer, og det uheldige ved det viser seg i situasjoner hvor saker som blir politisk viktig ikke blir løftet opp til politisk nivå før det er for sent å påvirke utfallet.

En annen uheldig konsekvens av at ledere har for lite oppmerksomhet rettet mot det internasjonale arbeidet, er at de ikke i tilstrekkelig grad blir klar over hvilke krav til kompetanse og bruk av ressurser slikt arbeid medfører. Behovet for kompetanseutvikling og for å bruke ressurser på bl.a. uformelt kontaktskapende arbeid i tilknytning til formelle møter kan bli undervurdert⁷.

3.3 Økte krav til kompetanse

Å arbeide internasjonalt krever flere kunnskaper og ferdigheter enn det som er nødvendig for arbeid på nasjonalt nivå. I tillegg til å kjenne sitt eget fagområde, arbeidsformene i eget departement og norsk forvaltning må den som har

⁷ Se Statskonsult-rapport 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*;

oppgaver med internasjonal tilsnitt også kjenne til ulike lands og internasjonale organisasjoners oppbygging, beslutningsprosesser, møtekultur og kutymmer for uformell samhandling, kontaktskaping etc. I tillegg vil språkkunnskaper og spesifikke kunnskaper innenfor internasjonal rett, EF/EØS-rett etc. være helt nødvendige.

UD har særlig vært opptatt av styrking av europakompetansen i statsforvaltningen, og dette er også et sentralt punkt i oppfølgingen av St. meld.23 (2005–2006) *Om gjennomføring av europapolitikken*.

Det er en rådende oppfatning i departementene at ansvaret for de internasjonale sakene, og da først og fremst for EU/EØS-sakene, skal ligge i fagavdelingene og utføres av de medarbeiderne som har ansvar for de gitte fagområdet. Dette betyr at fagavdelingene må bygge opp internasjonal kompetanse i tillegg til sin fagkompetanse. I praksis er det imidlertid en gjennomgående tendens til at enkelte medarbeidere av ulike grunner får mer EU/EØS-relatert arbeid enn andre og dermed bygger opp en tyngre kompetanse på feltet. På sikt skaper dette sårbarhet ved at de aktuelle avdelingen blir avhengig av disse medarbeiderne som gjennom praksis har utviklet sin spisskompetanse.

I enkelte tilfeller rekrutterer departementene medarbeidere med høy ”internasjonal kompetanse” for å kunne ta seg av spesielt krevende oppgaver både innenfor EU/EØS-arbeidet og annet internasjonalt arbeid for å stå til tjeneste for politisk og administrativ toppledelse. Den organisatoriske plasseringen av slike medarbeidere, som er flinke til å opptre i internasjonale fora og håndtere de internasjonale prosessene, varierer ut fra hvor i organisasjonen behovene er størst. Det mest vanlige er at de plasseres i avdelinger som har et stort internasjonalt engasjement eller i avdelinger hvor det på det gitte tidspunktet er spesielt krevende oppgaver som må løses på en internasjonal arena.

3.4 Utfordringer knyttet til organisering og samordning

3.4.1 Økende samordningsbehov

Den økte internasjonaliseringen har ført til at departementenes fagspesialisering og fagansvar må brynes mot samordningsbehov både i og utenfor eget departementsområde. Samordningen er nødvendig både for å kunne ”tale med en tunge” i internasjonale fora og for å kunne oppnå ønskede resultater. For EU/EØS-saker finnes det egne samordningsmekanismer for departementene⁸, mens de interne behovene må løses innenfor hvert enkelt departementsområde.

Det vanligste prinsippet for organiseringen av internasjonalt arbeid i departementene, og da spesielt for EU/EØS-arbeidet, er at sakene behandles i de fagavdelingene som har ansvar for de aktuelle saksområdene. Dette skaper interne samordningsbehov som flere departementer har ivaretatt ved å opprette

⁸ Det siktes her til Koordineringsutvalget og spesialutvalgene for EU/EØS-saker.

koordinerende enheter. Slike enheter legges gjerne til avdelinger/seksjoner som har stort innslag av EU/EØS-relatert arbeid eller i administrasjonsavdelingen. En annen mulighet er å legge de internasjonalt relaterte oppgavene til en egen internasjonal avdeling, for dermed å redusere samordningsbehovet og å samle og styrke den internasjonale kompetansen (se kap. 6).

JD har valgt å legge ansvaret for koordinering av de internasjonale arbeidet og visse strategiske oppgaver på det internasjonale området til en enhet som er knyttet direkte til departementsråden. Bruk av slike stabsenheter på siden av den ordinære linjeorganisasjonen er vanlig i mange sammenhenger, men det kan stille organisasjonen overfor vanskelige avveininger vedrørende fordeling av roller og ansvar.

3.4.2 Generelt om bruk av stabsenheter

Stab og linje

En virksomhet er til for å utføre sine *primæroppgaver*, dvs. aktiviteter som direkte berører eksterne brukere og omverdenen for øvrig. Ansvaret for primæroppgavene fordeles ut på *linjeenheter* (fagavdelinger). Når topplederen samtidig skal beholde det samlede ansvar, oppstår et behov for styring i vid forstand, dvs. å legge føringer for oppgaveløsningen i linjen. I helt små virksomheter er dette topplederens personlige arbeidsoppgaver, men ellers trenger en toppleder økt kapasitet til målfastsetting, planlegging, utvikling, budsjettering, koordinering, oppfølging, kurskorrigering mv.

Slike *stabsfunksjoner* (som også inkluderer bistand av mer praktisk art) har altså toppledelsen som sin oppdragsgiver og yter *ledelsesassistanse*. Slik assistanse vil ofte innebære å opptre på ledelsens vegne overfor fagavdelingene. Enheter med ansvar for slike aktiviteter er en stabsenhet.

Stab og støtte

Det er ikke bare toppledelsen, men også linjeenhetene som kan trenge assistanse. Siden det normalt er urasjonelt å bygge opp all nødvendig spesialkompetanse i hver enkelt linjeenhet, samles slike ressurser i egne enheter på tvers av linjeenhetene. Det vil typisk dreie seg om internadministrative funksjoner som personalforvaltning, arkiv og sekretæroppgaver, fellestjenester som kantine og rengjøring mv, men det kan også dreie seg om faglige funksjoner som tolketjeneste, språkvask og annen bistand som krever en særskilt fagkompetanse.

Organisering av slike funksjoner i egne enheter kan sikre nødvendig spesialisering, utnytting av stordriftsfordeler etc. Dette er ikke stabsfunksjoner, men *støttefunksjoner*. Linjeenhetene er her interne brukere som etterspør og eventuelt mottar råd og tjenester som kan være nødvendige for å løse primæroppgavene på en god måte. Slik kan de avlastes for sekundæroppgaver, men beholde sitt faglige ansvar for kvaliteten ved primæroppgavene.

Betegnelsen "stab" (eller stabsenhet) blir gjerne også brukt om enheter som har støttefunksjoner. En slik unyansert begrepsbruk er forståelig fordi svært ofte vil en og samme enhet (for eksempel en administrasjonsavdeling) være tillagt både en stabsrolle for ledelsen og en støtterolle for fagavdelingene.

4 Erfaringer med og synspunkter på Internasjonalt sekretariat

I dette kapitlet gjengir vi informantenes synspunkter på og erfaringer med Internasjonalt sekretariat (INT) knyttet til en rekke ulike temaer.

Innledningsvis er det verdt å merke seg at etableringen av INT ikke var ukontroversiell. Intervjurunden viste at både fagavdelinger og ansattes organisasjoner den gang hadde motforestillinger mot en slik ordning, både ut fra mer prinsipielle vurderinger av hvor og hvordan fagansvaret bør ivaretas og ut fra mer praktiske vurderinger av hva det ville medføre av merarbeid vs. avlastning. Noen opplevde det også som kritikk av hvordan de hadde løst sine oppgaver. Slik sett kan det sies at INT startet i motbakke.

4.1 Realisering av formål

Det heter i mandatet for INT at formålet er å oppnå en tydeligere profil på det internasjonale arbeidet og å sikre en god ledelsesmessig og politisk forankring.

Profil

”Tydeligere profil” oppfattes av informantene på ulik måte. Enkelte knytter det til hvilken oppmerksomhet det internasjonale arbeidet får internt, og disse vurderer da at INT har bidratt til å øke denne oppmerksomheten, spesielt fra departementsrådene og ekspedisjonssjefene. Det vises for eksempel til at INT er representert i Administrativt ekspedisjonssjefsmøte (AE-møtet) og synliggjør spørsmål om JDs deltakelse internasjonalt. Men enkelte mener at INT også bringer opp detaljspørsmål som ikke hører hjemme i AE-møtet.

Flere oppfatter imidlertid dette som et spørsmål om *ekstern* profil, og av disse er de fleste kritiske eller spørrende til hva som er oppnådd. Enkelte etterlyste en synliggjøring av justissektorens bidrag til utenrikspolitikken.

INT selv var heller ikke tilfreds med profileringen, men de viste til at dette er under utvikling og at det nå bl.a. gis en omtale av det internasjonale arbeidet i JDs budsjettproposisjon, at enkelte av avdelingenes virksomhetsplaner har tatt opp i seg det internasjonale arbeidet, og at det arbeides med å forbedre profileringen på internett og intranett.

Vi fikk også forslag om at det her egentlig burde ha vært brukt et annet begrep enn ”profil”, for eksempel ”tydeliggjøring”.

Forankring

Også begrepet ”ledelsesmessig og politisk forankring” tillegges ulike betydninger. Enkelte knytter ”ledelsesmessig” til fagavdelingene og mente at INT bidrar til å svekke forankringen i fagavdelingenes ledelser.

Andre (og langt flere) la vekt på at internasjonale saker skal få en rask avklaring på politisk nivå bl.a. slik at departementet har ryggdekning til å fronte saken utad. De som tolket det i denne betydningen, har positive vurderinger: INT har bidratt til en bedre og raskere kobling mellom fagsakene og politisk og administrativ ledelse. De to justisrådene ved Norges delegasjon til EU i Brussel er kanskje de fremste eksponentene for dette synet.

For politisk og administrativ ledelse, som opplever det slik at fagavdelingene ikke tenker nok politisk, framstår en slik kobling mellom fagsakene og ledelsen som helt nødvendig: Det vil sikre ledelsens muligheter for politisk styring og for en klarere prioritering av hvilke reiser og møter det er verdt å delta på. De vurderer at INT har bidratt positivt til dette, bl.a. ved å skaffe ledelsen oversikt over det internasjonale arbeidet og ved å formidle informasjon mer systematisk til ledelsen. INT har etter deres syn bidratt til bedre forberedte utenlandsreiser, bedre rapportering og bedre forhåndsklarering av norske posisjoner, men samtidig er det "fortsatt en del å gå på".

Fra politisk nivå ble det i tillegg etterlyst et bedre grunnlag for å vurdere nytten ved utenlandsreiser. Det forventes at INT er bedre i stand til dette enn den enkelte fagavdeling.

4.2 Oppgaver iht. mandatet

Her gjengir vi synspunkter som kan knyttes til de mandatpunktene som angir INTs oppgaver⁹.

4.2.1 Holde oversikt over internasjonale aktiviteter

Dette regnes av fagavdelingene som en kjerneoppgave for INT og som helt ukontroversiell. Dette ble ikke ivaretatt godt nok før INT kom til, og alle synes enige om at her gjør INT et nyttig stykke arbeid.

For politisk ledelse er en slik oversikt av verdi bl.a. for å kunne forsikre seg om at det som gjøres internasjonalt er politisk forankret i nødvendig grad.

4.2.2 Yte rådgivning og veiledning

I den første fasen lagde INT retningslinjer for mottak av gjester og forberedelse av den politiske ledelsens utenlandsreiser, bl.a. hvordan besøksmapper bør se ut. Dette ble godt mottatt, spesielt i toppledelsen. Denne oppgaven bortfalt da INT overtok hovedansvaret for forberedelsen av utenlandsreiser. I dag oppfatter INT oppgaven med rådgivning og veiledning primært som å svare på henvendelser fra fagavdelingene.

⁹ Siden mandatet for Europaprojektet ikke er integrert i det generelle mandatet, har vi et eget underpunkt om dette til slutt i pkt. 4.2 selv om arbeidet med Europa-projektet også til dels dekkes av de ordinære mandatpunktene.

Flere av informantene i fagavdelingene ville gjerne oppfordre INT til å kommunisere mer om hvordan fagavdelingene kan benytte seg av INT. Samtidig oppleves det å være en lav terskel for å be om bistand fra INT. Enkelte framholdt at INT er flinke til å bruke intranettet for å formidle informasjon og veiledning, men så gjerne at denne kanalen ble utnyttet enda mer.

Det var også enkelte synspunkter som gikk på at INT har lite å fare med og at det snarere er INT som trenger råd fra fagavdelingene. Dels bygger dette på en oppfatning om at INT gir råd og veiledning til fagavdelingene om faglige sider ved deres virksomhet, dels refererer det til at PIA mener INT fortsatt trenger faglige råd om hvordan EU/Schengen-saker bør håndteres.

4.2.3 Understøtte og se til koordinering mellom avdelingene

INT opplyser at det er opprettet koordineringsgrupper/nettverk på tvers av avdelingene på temaer som berører flere avdelinger:

- EU-nettverket startet i 2007 og møtes ca. 1 gang per kvartal. Da er det større saker som tas opp, for eksempel arbeidet med nytt strategisk program i EU på justis- og innenriksfeltet. I tillegg sender INT jevnlig ut informasjon på e-post om saker/dokumenter som kan være av interesse for flere.
- Russlandsnettverket startet i år og møtes etter behov for gjensidig orientering, og i forkant av ledelsens reise til Murmansk i oktober var det hyppige møter for å diskutere program, talepunkter mm.

Et vanlig synspunkt blant informantene er at INT har bidratt til å ivareta EU-saker på en bedre måte enn tidligere, men her har Europa-prosjektet medført at INT har fått en faglig rolle som til dels overlapper med PIA. Dette gjelder først og fremst Schengensakene. Det er også blitt utviklet nye rutiner for de EØS-sakene som ligger i fagavdelingene. Halvårlig liste over EØS-saker som legges fram for Stortinget går nå gjennom INT, og lederen for INT sitter i det interdepartementale Koordineringsutvalget for EØS-saker, som ledes av UD.

Flere av informantene var inne på at INT ikke bør ha faglig koordineringsansvar fordi det forutsetter fagkompetanse på de aktuelle områdene, og dette kan ikke INT forutsettes å ha, bortsett fra på et overordnet nivå. Det ble også understreket at INTs koordinering bør begrenses til enkelte av de vesentligste sakene/temaene.

Enkelte mente at INT konsentrerer seg for mye om EU/Schengen, mens for eksempel Europarådet ikke får nok oppmerksomhet. Det innebærer at Lovavdelingen håndterer Europarådssaker alene, en ordning som ikke ble vurdert som tilstrekkelig av andre avdelinger.

Justisrådene på sin side vurderte det slik at INT har bidratt til bedre koordinering av saker som har tilknytning til flere departementer.

4.2.4 Bidra til koordinering og forberedelser av ledelsens utenlandsreiser og utenlandsk besøk

Dette regnes av INT selv som den mest tidkrevende oppgaven, og det anslås at dette tar opp mot 40% av kapasiteten deres i år. Dette er mer enn det INT ideelt sett ønsker å bruke på dette sett i forhold til andre prioriterte oppgaver, men denne oppgaven må tas når den kommer og kan i praksis ikke nedprioriteres.

Sett fra toppledelsen og justisrådene har INT bidratt vesentlig til å heve kvaliteten på den støtten politisk ledelse får ved utenlandsreiser. For øvrig er det svært varierende vurderinger av INTs arbeid med de faglige forberedelsene til utenlandsreiser og besøk. Noen har positive erfaringer og vurderinger, bl.a. ved å sammenlikne med tidligere, da samordningsansvaret gikk på omgang mellom fagavdelingene ut fra hvem som hadde størst aksje i den enkelte utenlandsreisen. Den gang kunne det lett skje at de andre avdelingene ble oversett eller iallfall ikke trukket inn tidlig nok. Det var også svak oppfølging av utenlandsreisene, bl.a. ved at det ofte ikke ble gitt tilstrekkelig rapportering og/eller møtereferater.

Andre, og da særlig i de avdelingene som har mest erfaring med å forberede slike utenlandsreiser, var kritiske til hvordan INT ivaretar dette punktet:

- Flere er inne på at INT mangler fagkompetanse/erfaring til å kunne lage presise bestillinger av talepunkter mv. Dette skaper unødig ekstraarbeid for fagavdelingene fordi INT ikke treffer politisk ledelses behov.
- Det reageres mot at INT foretar rettelser i fagavdelingenes faglige innspill, uten at det samrås med avsenderne om dette.
- Det reageres mot at INT ved oppfølgingen av utenlandsreisene/-møtene pålegger fagavdelingene oppgaver uten å ha en dialog om dette i forkant.

På spørsmål til INT om slike forhold var svaret at i den grad det er tid, forsøker man å ha en dialog om både bestillinger og rettelser, bortsett fra når INT føler seg på trygg grunn faglig sett. Kvaliteten på innspillene fra fagavdelingene ble vurdert som varierende, og det ble vist til at når fagavdelingene ikke holder fristene, må INT selv produsere noe. Uansett får fagavdelingene alltid kopi av det INT oversender til ledelsen.

Når det gjelder de praktiske reiseforberedelsene for statsråden, ser de aller fleste informantene positivt på INTs arbeid og vurderer det som en nyttig avlastning. Flere omtaler dette som en profesjonalisering. Et unntak er at det i PIA har vært misnøye med at INT har forsøkt å tilbakeføre noe av det praktiske arbeidet med bilbestilling mv.

4.2.5 Bidra til strategiutforming

Et generelt inntrykk vedrørende dette mandatpunktet er at det synes å være en del uklarhet om hva som er ment å være INTs oppgave og rolle her (se også kap. 5.1).

Enkelte så det som positivt at det er en enhet som kan se det overordnede bildet og bistå ledelsen med å utarbeide plan og strategi for JD som helhet. Flere var imidlertid inne på at det er viktig å unngå at INT opererer som mer eller mindre

uavhengig premissleverandør, og at INT heller bør jobbe for å trekke med fagavdelingene. Et synspunkt her var at det i mandatet burde hete at INT skal bidra til *koordinering* av strategiutforming, altså en tilretteleggerrolle, mens innspillene til selve strategien bør komme fra fagavdelingene: Strategiutforming må bygge på fag.

Det har ellers vært reaksjoner mot at INT dels utformet strategi på egen hånd, dels overprøvd fagavdelingenes vurderinger av hva som burde med i JDs strategi for Russlandssamarbeidet.

4.2.6 Bidra til kompetanseutvikling

Både INTs egne medarbeidere og andre informanter kom med uttalelser som viser at oppgaven med kompetanseutvikling kan oppfattes ulikt. Den vanlige oppfatningen er at INT skal sørge for at det blir gjennomført kurs og seminarer for JDs medarbeidere, men enkelte peker på at INT også skal stille egen spisskompetanse til disposisjon for toppledelsen og fagavdelingene etter behov. Noen ser også et dilemma her: Skal en styrking av departementets internasjonale kompetanse primært skje i fagavdelingene, eller skal internasjonal kompetanse bygges ytterligere ut i en egen enhet?

INT selv oppfatter det som viktig å tilføre JD økt kompetanse innenfor språk, internasjonale møteprosesser, utforming av norske posisjoner etc. gjennom tiltak de selv tar initiativ til, men medgir at de ikke har hatt tid til å prioritere dette høyt nok. Det har vært sporadiske arrangementer, og det mangler et fast samarbeid med departementets opplæringsansvarlige. Det vises imidlertid til at kompetanseutvikling vil være et av punktene i den Europastrategien som departementet arbeider med som en oppfølging av St.meld.23.¹⁰

INTs medarbeidere gir også uttrykk for at de gjennom sine ulike former for internasjonal kompetanse tilfører departementet kunnskap og ferdigheter som de andre medarbeiderne ikke har og dermed høyner kvaliteten på det arbeidet som blir utført. Dette kommer blant annet til syne i at de foretar rettinger i fagavdelingenes innspill i tilknytning til reiser og besøk, men aller mest i at Europaprojektet har fått overført oppgaver som krever høy grad av internasjonal prosesskompetanse. INT har ikke stor etterspørsel fra fagavdelingene når det gjelder bistand som knytter seg til deres spesielle kompetanse, men de anser at de har en slik rådgiverrolle, og bistår etter behov.

INT ønsker også å styrke sin kompetanse på fagavdelingenes områder. De ser det slik at for å kunne gå inn i det faglige arbeidet, må de kunne tilby fagavdelingene en reell kombinasjon av faglig kompetanse og prosesskompetanse, språk, Europakompetanse etc.

Enkelte informanter vurderer INT som så lite og sårbart at det bør styrkes med flere ansatte med høy spesialistkompetanse innenfor det internasjonale området. Justisrådene nevner behov for styrking i form av medarbeidere som både har

¹⁰ St. meld 23 (2005–2006) *Om gjennomføring av europapolitikken*.

erfaring med internasjonalt arbeid og kompetanse på Schengen/politisaker, men ser det dilemmaet som ligger i at en slik styrking av INT kan føre til at flere saker tas ut av fagavdelingene og at avdelingenes faglige ansvar svekkes.

Flere av informantene utenfor INT viste til at de har hatt positive erfaringer med INTs arbeid med kompetanseformidling, og enda flere etterlyste mer av dette, bl.a. om EU-rett, Europakompetanse/prosesskompetanse mv. Andre mente de hadde sett lite til tilbud om kompetanseutvikling fra INTs side.

Blant de informantene som var mest kritiske til INTs økende engasjement på det faglige området fant vi synspunkter som gikk på at kompetansen i INT burde ha vært helt annerledes enn i dag: Med hovedvekt på administrativ og praktisk koordinering burde INT ha vært bemannet med erfarne og dyktige kontorsekretærer (seniorkonsulenter) istedenfor ambisiøse akademikere. Enkelte andre uttrykte imidlertid tilfredshet med at en av INTs medarbeiderne hadde bakgrunn i nettopp deres fagavdeling og dermed hadde bedre forståelse for denne avdelingens fagsaker.

4.2.7 Særskilt om erfaringer med Europaprojektet

INT er selv innforstått med at Europa-projektet gir dem et utvidet faglig mandat, ved at oppgaver er overført fra PIA. INT understreker imidlertid at de ikke har ansvar for utforming av norske posisjoner i EU/Schengen-saker, men at de bidrar med den prosesskompetansen som trengs for å arbeide effektivt for å få gjennomslag og oppnå resultater.

Ifølge justisrådene har INT ført til bedre håndtering av EU/Schengen-sakene. Tidligere var arbeidet mer fragmentert, og utpeking av ansvarlig saksbehandler kunne komme lovlig seint. Faglige forberedelser til møter i Rådet er blitt bedre i og med at justisrådene blir tidligere og bedre kjent med hva politisk ledelse trenger til møtene. Politiske avklaringer kommer raskere, og koordinering med fagavdelingene er mer effektiv. Den norske delegasjonen i Brussel opplever det også som mer hensiktsmessig å ha ett kontaktpunkt i JD.

Kontaktpersoner i UD pekte på at riktig nok har det skjedd en klar bedring i forhold til den tidligere fragmenterte situasjonen i arbeidet med Schengen-sakene, da JD bl.a. overlot mye av saksbehandleroppgavene til underliggende etater, men forbedringen er primært knyttet til avdelingsdirektør Meinichs personlige rolle og kompetanse, og følger ikke av opprettingen av INT. Fortsatt vurderes JDs kapasitet som for begrenset og JDs samordning og oppfølging av EU/Schengen-sakene som mangelfull. Det ble sammenliknet med AIDs arbeid med de samme sakene: AID har en bedre strukturert saksforberedelse bl.a. med formøter, klargjøring av posisjoner og instruks i forkant. Det er en forbedring at UD nå regelmessig får referat fra JDs møter i Brussel, men UD får fortsatt ikke vite på forhånd hvilke posisjoner JD vil fremme i CATS.

Fra PIA ble det framholdt at det er vanskelig å være fagansvarlig for noe som man ikke deltar i. Dette refererer til at det ikke lenger er PIA, men INT som deltar på rådsmøter og embetsmannsmøter vedr. Schengen. PIA oppfatter seg redusert til saksbehandler for INT i denne sammenhengen. Det ble her etterlyst en presisering av fagansvaret.

Fra enkelte andre avdelinger etterlyses mer informasjon om hva Europa-prosjektet er og hva det innebærer for oppgavefordeling, kompetansebehov osv. i JD.

4.3 Saksgang og informasjonsflyt

Flere av informantene oppfatter det slik at INT primært er et ekstra ledd i saksbehandlingen mellom avdelingsledelsen og departementsråd/politisk ledelse. Dette vurderes som tidsspille og medføre at fagavdelingene mister den direkte kontakten med politisk ledelse.

Enkelte så tendenser til at INT fungerer som et filter, dvs. at de suger til seg alle internasjonale saker som skal til toppledelsen og "siler" hvilke som faktisk slipper igjennom. Vurderingen av hva som bør fremmes overfor ledelsen bør tilligge fagavdelingene. Det ble også stilt spørsmål om ledelsen er klar over at INTs rolle her kan medføre at fagavdelingenes vurderinger ikke blir faglig korrekt framstilt.

Andre reagerte mot at INT oppfører seg som om de skulle befinne seg i linjen under departementsråden. Det ble her hevdet at INT ikke har noen formell myndighet for eksempel til å korrigere faglige innspill fra fagavdelingene. Når INT likevel gjør dette, oppfattes dette å skape uklare ansvarsforhold.

Enkelte viste til at når INT med kort frist bestiller innspill fra de relevante saksbehandlerne i fagavdelingene, er det vanlig at svarene går på e-post direkte tilbake til INT uten at dette går via fagavdelingsledelsen. I den grad dette er utbredt, kan det svekke avdelingene som fagansvarlige.

Uttrykket "propp i systemet" ble brukt om at INT forbeholder seg å ha den direkte eksterne kontakten med bl.a. ambassadene. Kritikken gikk på at kvaliteten på arbeidet svekkes ved at man ikke kan ta direkte kontakt. Det framholdes at det er uklart hva som er riktig rollefordeling i slike sammenhenger: Bør for eksempel INT håndtere den eksterne kontakten bare når det er flere fagavdelinger involvert?

INT selv påpekte at informasjonsflyten kan bli bedre, bl.a. ble det etterlyst flere referater fra fagavdelingenes møter i EU/Schengen-sammenheng.

Flere så et økende problem i at INT tar plass i utenlandsdelegasjonene. Det er innskjerpet at JDs delegasjoner skal være fåtallige, og samtidig er det åpnet for at INT skal reise. Følgen er at fagavdelingene blir representert ved færre møter, og dette går utover dialogen mellom politisk ledelse og fagavdelingene. Dels kan statsråden komme i en situasjon der det er behov for en sterkere faglig betjening, dels vil fagavdelingene få mindre input og tilbakemeldinger fra slike møter.

INT selv oppga at de bare deltar når det er flere avdelinger berørt og det er behov for oppfølging i etterkant. INT mener de kan reise alene med statsråden

når det bare skal formidles et politisk budskap uten å gå i faglige detaljer. INT kan da bistå på grunnlag av det som er produsert skriftlig på forhånd fra fagavdelingene. På rent faglige møter reiser bare fagavdelingene.

4.4 Roller og rolleutøvelse

INT erkjenner at de har en komplisert rolle. Den omfatter ikke bare rent administrativ koordinering, men også en koordineringsrolle som går utover dette. I tillegg kommer Europa-prosjektets faglig orienterte mandat. INTs oppfatning er at det i dag er en rimelig omforent tolkning av rollefordelingen selv om det fortsatt kan oppstå noe tvil når det gjelder Schengen-sakene.

Justisrådene har en svært positiv vurdering av INTs rolle og rolleutøvelse, men ser samtidig at rollefordelingen mellom PIA og INT er problematisk fordi INT har fått en mer faglig rolle når det gjelder Schengen-sakene.

Sett fra UD framstår INTs rolle som uklar, og de er også usikre på om etableringen av INT utgjør noen organisatorisk forbedring. De sammenlikner blant annet sin kontakten med JD i Schengenarbeidet med tilsvarende kontakt med Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID). I samarbeidet med AID har de kontakt direkte med den ansvarlige fagavdelingen og slipper å gå om et koordinerende ledd. Dette oppfattes som mer ryddig og mer effektivt.

Den administrative ledelsen i JD sier seg klar over at det er konflikter med den nåværende rollefordelingen, og da spesielt knyttet til Europaprojektet, men det oppfattes som håndterbart, og det er tillit til at dette vil bli løst. Det vurderes slik at motstanden mot opprettingen av INT i utgangspunktet er blitt betydelig svekket og at INT har vist sin eksistensberettigelse.

Rolleforståelse og rolleutøvelse

INTs rolleforståelse og -utøvelse fikk kritiske kommentarer fra flere avdelinger (KOA, PIA og RBA): De følte seg noen ganger "overkjørt", de opplevde INT som unødig styrende, og enkelte brukte uttrykk som "ubehagelig tone". Særlig gjelder det ved bestilling, purring og rettelser av fagavdelingenes innspill til INT ved forberedelse av ledelsens utenlandsreiser. Som et eksempel til etterfølgelse i denne sammenhengen ble det av enkelte vist til fagavdelingenes forhold til Infoenheten, som ble vurdert å være langt bedre nå enn tidligere fordi Infoenheten praktiserer en tettere dialog med fagavdelingene. Enkelte mente også at INT var for lite opptatt av informasjonsdeling, bl.a. er det ikke faste møter med fagavdelingene.

Det ble erkjent at tidsnød kan gjøre det vanskelig for INT å ta tilbørlig høyde for at det trengs en dialog med fagavdelingene, men oppfatningen var at dette også er et spørsmål om INTs rolleforståelse.

Det ble også nevnt at INTs leder "bør være mer leder, mindre supersaksbehandler" bl.a. for å få til en mer omforent rolleutøvelse overfor fagavdelingene.

Selv om vi ikke spurte eksplisitt om *fagavdelingenes* rolleforståelse, ble dette berørt av flere. Disse oppfatningene gikk bl.a. på at det har vært tendenser til at saksbehandlere "privatiserer" enkelte internasjonale saksfelt (og dette er en tendens vi kjenner igjen fra andre departementer). Dette viser seg ved at det blir for lite informasjonsdeling på tvers og for lite rapportering oppover i systemet, bl.a. med tanke på oppdatering og tidlig varsling av hva som senere kan bli politisk aktuelt og ha behov for politiske avklaringer.

En slik tendens må i så fall forutsette at fagavdelingenes ledelser nærmest "abdiserer" overfor slike internasjonale saksområder. Vi fikk bekreftelser på at dette ikke var ukjent i enkelte av fagavdelingene.

Fra politisk ledelse ble det pekt på at fagavdelingene er orientert mot etatene og sektoren og i liten grad tenker politisk. Fagavdelingene bør bli flinkere til å identifisere saker som kan bli politiske, til å brette ut dilemmaer, og til løfte dette opp til politisk ledelse. Og i denne forbindelse kan fagavdelingene med fordel samarbeide bedre med INT.

4.5 Organisering

På spørsmål om hva som vil være en hensiktsmessig framtidig organisering av INT kom det fram svært ulike synspunkter. De mest kritiske av informantene nevnte muligheten for å avvikle sekretariatet helt. De så ikke behovet for et slikt ekstra ledd mellom avdelingen og toppledelsen og mente at dersom det internasjonale arbeidet skulle styrkes, burde dette skje på avdelingsnivå gjennom tilføring av ekstra ressurser, kompetanseutvikling og utvikling av bedre rutiner.

Andre informanter ønsket å gå tilbake til det de oppfattet som den opprinnelige intensjonen, nemlig at INT bare skulle være et administrativt sekretariat som skulle konsentrere seg om å ajourføre oversikter, samordne rapportering til ledelsen, håndtere de praktiske forberedelsene til statsrådets utenlandsreiser og tilrettelegge for strategivurderinger i ledelsen. Blant disse var det også en oppfatning at INTs mandat var overambisiøst.

De fleste var imidlertid enige i at sekretariatet burde videreføres. Flere endringsbehov ble nevnt, men dette gikk mer i retning av endringer i rolleforståelse og -utøvelse enn endringer av formell organisering og oppgavefordeling.

På spørsmål om hvorvidt det er behov for å videreutvikle INT til en internasjonal avdeling var det mye skepsis blant informantene, og det var knapt noen som sa ubetinget ja til en slik løsning. Enkelte så i dette en risiko for at de problemene de opplevde med INT i dag, ville bli forsterket. Blant annet ble det pekt på at medarbeiderne i en egen internasjonal avdeling ville bli generalister og lett miste det faglige fotfestet som vurderes som nødvendig.

Blant dem som likevel kunne tenke seg en slik avdeling var det noen som mente at den i tilfelle bare skulle ha koordinerende oppgaver, mens andre så behov for

en egen faglig portefølje. Enkelte gikk lengre og mente at en slik avdeling ville måtte innebære at hele JD ble mer profesjonelt innrettet på å arbeide internasjonalt og at det internasjonale arbeidet måtte ta en større andel av JDs samlede ressurser.

Med sitt ståsted i Brussel så justisrådene et økende behov for en slik enhet som INT – eventuelt organisert som egen avdeling - som kan være fullt dedikert til europasakene på et overordnet plan.

4.6 Oppsummering

Omtalen ovenfor av de negative erfaringene tar mer plass enn de positive erfaringene. Dette må sees på bakgrunn av at de som er tilfreds med INT ikke har samme behov for å utdype sine erfaringer som de som har negative erfaringer. Helhetsinntrykket fra intervjurunden gir imidlertid et relativt balansert bilde av positive og negative erfaringer.

De positive erfaringene med INT gjelder først og fremst:

- at internasjonale saker bringes mer systematisk opp for avklaring med toppledelsen
- at INT fyller et kommunikasjons- og koordineringsbehov mellom JD og justisrådene/-delegasjonen i Brussel
- at INT har profesjonalisert reiseforberedelsene for politisk ledelse
- at INT bistår fagavdelingene ved å tilføre prosesskompetanse mv i internasjonalt arbeid og at det er ønskelig med mer av dette.

Det er i første rekke politisk og administrativ ledelse, justisrådene, LOV, SIA og POA som uttrykker disse erfaringene, men enkelte av disse vurderingene deles også av de andre avdelingene.

PAA og ANA har lite kontakt med INT og har få vurderinger av ordningen.

Sett fra UD framstår INTs rolle som uklar. Riktig nok har det skjedd en klar bedring i forhold til tidligere, men forbedringen oppfattes som personavhengig, og de er også usikre på om etableringen av INT utgjør noen organisatorisk forbedring. Fortsatt vurderes JDs kapasitet som for begrenset.

De mer kritiske kommentarene kommer fra RBA, KOA og PIA og gjelder bl.a. INTs rolleforståelse og –utøvelse. Det som nevnes hyppigst gjelder

- manglende dialog om bestillinger fra INT til fagavdelingene og om rettinger foretatt av INT i fagavdelingenes faglige innspill
- misnøye med at INT opptrer styrende overfor fagavdelingene, bl.a. ved at INT uten dialog pålegger fagavdelingene oppgaver ifm. oppfølging av utenlandsreiser.

Andre innvendinger gjelder oppgavefordeling og saksgang:

- misnøye med at INT blir et ekstra ledd og skaper avstand til ledelsen
- misnøye med at fagavdelinger ikke får delta ved statsrådens utenlandsmøter.

De fleste var enige i at INT bør videreføres, men det er behov for endringer primært i rolleforståelse og –utøvelse. Noen mente at INT bør innsnevre sin rolle i retning av det som opprinnelig var intensjonen, og enkelte av de mest kritiske tok til orde for avvikling av INT.

På den annen side var få eller ingen av informantene tilhengere av å gjøre INT til en avdeling.

5 Problemområder og forbedringspunkter

I dette kapitlet drøfter vi en del problemområder som vi har notert oss på grunnlag av erfaringsgjennomgangen.

5.1 Problemer knyttet til INTs rolle og rolleutøvelse

5.1.1 Stabsrolle vs. støtterolle

Opprettingen av INT har aktualisert et klassisk spenningsforhold mellom linje og stab (jf. pkt 3.4.2). En stabsenhet kan spille både en *stabsrolle* for ledelsen og en *støtterolle* for fagavdelingene. Disse ulike rollene kan være knyttet til ulike oppgaver eller de kan være knyttet til ulike aspekter ved de samme oppgave. Det går fram både av INTs mandat og den praksis som har utviklet seg over tid at INT både har stabs- og støttefunksjoner.

De ulike rollene kommer for eksempel til syne når det gjelder å forberede statsrådets utenlandsreiser: Når enheten samordner de *praktiske* forberedelsene, kan dette sees som en støtterolle der enheten avlaster fagavdelingene for sekundæroppgaver. For å ivareta den *faglige* forberedelsen av reisene opptrer imidlertid enheten på vegne av ledelsen, og dermed i en stabsrolle overfor fagavdelingene, når den bestiller innspill og setter frister.

Med slike rollekombinasjoner oppstår det rimeligvis et konfliktpotensial og da på to nivåer: For det første kan det oppstå uenighet mellom fagavdelinger og stabsenheten om hva som er en legitime rolleforventninger iht. et gitt mandat. For det andre kan ulike enheter og grupper i en organisasjon ha ulike oppfatninger av hvilke roller som faktisk utøves. Vi har sett at det finnes spenninger i tilknytning til begge disse punktene i JD.

5.1.2 Mandatutforming

For å motvirke uklarhet om hva som er legitime rolleforventninger til en stabsenhet er det viktig å ha et presist mandat. Dette er ikke til hinder for at enheten kan spille både stabsroller og støtteroller, men dette bør gjøres eksplisitt, og det bør kjøres prosesser for å få gjort dette til omforente forutsetninger, slik at det er klart for alle hvilken rolle som skal spilles i hvilke sammenhenger.

Sett ut fra et slikt hensyn kan ikke mandatet for INT sies å være klart nok. Flere av mandatpunktene er slik utformet at det er uklart om de funksjonene som nevnes skal oppfattes som støttefunksjoner overfor fagavdelingene eller som stabsfunksjoner der INT skal opptre på vegne av ledelsen overfor fagavdelingene.

Både den første versjonen av INTs mandat og kommentarer viser at man har vært på vakt mot at INT skulle trække i fagavdelingenes bed¹¹. Etableringen var kontroversiell, og det ble nettopp derfor understreket at fagavdelingene skulle beholde sitt hele og fulle fagansvar. Vektleggingen av dette skulle tilsi at INT ble utformet som en enhet som skulle gi støtte overfor fagavdelingene f. eks. når det gjaldt internasjonale prosesser, samt en administrativt betont assistanse overfor ledelsen. Det første utkastet til mandat peker mer i en slik retning enn det som er blitt gjeldende. Det gjeldende mandatet er forøvrig gjennomgående mer upresist enn førsteutkastet, og flere av de nye formuleringene som er valgt er flertydige på en måte som kan gi INT ryggdekning for å tilta seg et mer faglig ansvar.

Som eksempel kan det nevnes at det i den første versjonen av mandatet het at INT skulle *"bidra med veiledning til avdelingene og ledelsen mht. bruk av virkemidler i internasjonal sammenheng"*. Dette er en formulering som kan sies å være i tråd med intensjonen om at fagavdelingene skulle ha det fulle og hele ansvar for sine fagområder da den verken åpner for at INT kan gå inn i faglige oppgaver som avdelingene har ansvar for, eller at faglige oppgaver kan overføres fra en fagavdeling til INT. I det gjeldende mandatet heter det at INT skal *"yte rådgiving og veiledning, bl.a. når det gjelder internasjonale prosesser og virkemidler"*. Dette er en formulering som ikke sier presist hvem veiledningen skal rette seg mot eller hva det skal veiledes i. Den kan tolkes som at INT skal kunne gi råd til både ledelse og fagavdelinger både når det gjelder prosesser, virkemidler og faglige spørsmål.

Valg av tvetydige formuleringer kan noen ganger skje utilsiktet. Andre ganger kan slike formuleringer velges for å kunne holde mulighetene for flere tolkninger åpne. Det at INTs mandat har utviklet seg i retning av vagere formuleringer som kan åpne for overføring av mer faglig ansvar til INT, kan peke i retning av at JD, og da spesielt toppledelsen, har hatt et opplevd behov for noe mer styrking av det internasjonale arbeidet enn en rent koordinerende enhet kan gi. Den valgte formuleringen av mandatet kan gi rom for overføring av fagansvar til INT, men skaper samtidig en motstrid til prinsippet om at fagavdelingene skal ha fullt ansvar for sine fagområder.

Dette forsterkes da Europaprojektet ble lagt inn i INT. Da valgte man i praksis å bryte med prinsippet om at fagansvaret skal ligge i fagavdelingene, iallfall når det gjaldt PIAs ansvarsområde.

Den generelle kompetansemessige sammensetningen av INT peker også i retning av at det allerede i utgangspunktet har vært forventet at INT ikke bare skulle tilføre JD praktisk og administrativ koordinering. Dessuten representerer Europaprojektet en meget tung kompetanse både når det gjelder faglige spørsmål og internasjonale prosesser. Rolleoppfatningen i INT må forventes å

¹¹ *Mandat for et internasjonalt sekretariat i JD.* Udatert notat (trolig september 2006). *Kommentar til utkast for mandat til Internasjonalt sekretariat i JD.* (Udatert notat fra Samfunnsviterne).

ta farge av en slik rekruttering, bl.a. i retning av å spille en høyt profilert stabsrolle.

5.1.3 Ulike forståelser av rolleutøvelsen

Fagavdelinger opplever at INT utvider stabsrollen

Vår intervjurunde viste at mange informanter oppfattet at INT har utvidet sin rolle mer i faglig retning enn det de anså for å være var den opprinnelige intensjonen (jf. kap. 4) dvs. i retning at INT hadde utviklet seg i mer i retning av en stabsrolle. Dette knytter seg kanskje først og fremst til Europaprojektet som jo tillegger INT faglige oppgaver, men det siktes også i noen grad til INTs virksomhet for øvrig, bl.a. til mandatpunktet om strategiutforming der det oppfattes at INT opptrer på vegne av ledelsen og ikke har noen støtterolle overfor avdelingene.

Fagavdelinger reagerer på INTs utøvelse av stabsrollen

Et viktig skjæringspunkt mellom INT og fagavdelingene er forberedelser til reiser og besøk der politisk ledelse er involvert. Når INT bestiller faglige innspill fra fagavdelingen og/eller tar seg av kontakten med eksterne aktører i slike prosesser, kan dette neppe i og for seg kalles faglig aktivitet. Men fagavdelingene opplever utvilsomt at dette er med på å sette deres dagsorden, og når INT retter på avdelingens innspill eller overtar direktekontakten med Utenriksdepartementet eller andre eksterne samarbeidsparter, oppfatter enkelte av fagavdelingene dette som at det gripes inn i deres faglige virksomhet. Det samme gjelder når INT deltar på reiser istedenfor fagavdelinger.

Spenninger mellom enkelte fagavdelinger og INT synes særlig å ha sitt utspring i mangel på omforent forståelse av roller og ansvarsforhold. Upresise bestillinger i tilknytning til reiser og besøk skaper stress og unødig arbeid. Korrigering av skriftlige innspill skaper irritasjon og bekymring i fagavdelingene for kvaliteten på egne leveranser. Lite kontakt i strategiprosesser oppleves som mangel på respekt for fagkunnskap og ansvar (jf. pkt 4.2). Et fellestrekk for de fagavdelinger dette gjelder, er at de opplever at INT i sin stabsrolle har for lite dialog med fagavdelingene.

5.1.4 Særskilt om Europa-prosjektet

I tillegg til dette kommer INTs rolle overfor PIA når det gjelder Europa-prosjektet. Her er INT tillagt en rolle som går ut over linje/stab-problematikken. På dette feltet har INT fått faglige oppgaver og til dels også en faglig ledelsesfunksjon overfor PIA. Som tidligere nevnt (pkt.2.2) etterlater også bakgrunnsnotatene for etableringen av Europa-prosjektet en uklarhet om forholdet til prinsippet om fagansvar i fagavdelingene.

Når faglige utredninger og internasjonale møter etc. ivaretas utenfor fagavdelingen (PIA), svekker dette avdelingens informasjonstilgang, kompetanse og nettverk, og det vil etter hvert kunne bli et problem for avdelingen å ivareta sitt fagansvar. Fagavdelingen er også blitt sittende igjen med enkelte frustrerte medarbeidere som har mistet interessante oppgaver.

En slik konstruksjon - med INT delvis inne i ledelsesfunksjonen for PIA - vil lett skape problemer med mindre det er et svært godt personlig

samarbeidsforhold mellom de som har ansvar for de aktuelle oppgavene; noe som ikke synes å være tilstede i dette tilfellet.

5.1.5 Forbedringspunkter i tilknytning til roller og mandat

- For INTs del vil det være av overordnet betydning å få en tydeligere og mer omforent forståelse av hvilken rolle INT skal ha overfor fagavdelingene.
- Mandatet bør gjennomgås og endres med sikte på å fjerne grunnlag for uklarhet og å skape en mer omforent forståelse av hva mandatet faktisk gir av legitime rolleforventninger.
- Rutiner for samhandlingen med avdelingene bør klargjøres, og det bør legges mer vekt på å få til god kommunikasjon i alle prosesser, selv om tid og ressurser kan være knappe.
- Det bør også arbeides med å løse de konfliktene som rolleklarheter og overføring av oppgaver har skapt. Dette gjelder spesielt i forholdet mellom INT og PIA og mellom INT og KOA.

5.2 Problemer med kompetanse og sårbarhet

Å ha tilstrekkelig kompetanse er en forutsetning for at det skal komme noe nyttig ut av den internasjonale samhandlingen. Å delta på møter uten å spille en aktiv rolle vil kaste lite av seg. Innenfor EØS-arbeidet, hvor muligheten for norsk innflytelse i EUs beslutningsprosesser er begrenset til deltakelse på ekspertnivå mens Europakommisjonen forbereder utkast til nytt regelverk, er evnen til å komme med innspill i rett tid og i riktig form helt avgjørende.

Både JD som helhet og fagavdelingene synes å ha en utfordring når det gjelder internasjonal kompetanse. Dette er en utfordring som JD deler med andre departementer som også har fått et økt innslag av saker med internasjonalt tilsnitt.

Generelt er det nok til dels solid kompetanse hos medarbeidere som har mye EU/EØS-relatert arbeid, men den internasjonale "allmennkompetansen" kan fortsatt være svak. Det samme mønstret synes også å gjøre seg gjeldende i JD.

I JD har behovet for styrking av den internasjonale kompetansen vist seg bl.a. i forbindelse med arbeidet med Schengen-saker og internasjonalt politisamarbeid. Dette er nå ivaretatt ved at lederen for INT har overtatt de oppgavene som krever mest internasjonal prosesskompetanse. I tillegg til at dette har skapt konflikter rundt oppgavefordeling, er løsningen helt personavhengig og dermed sårbar.

Dersom sårbarheten skal kunne motvirkes, må det bygges mer prosesskompetanse i de fagavdelingene som har behov for dette. Dette kan gjøres både gjennom rekruttering og kompetanseutvikling blant medarbeidere som allerede i dag er ansatt i disse avdelingene. Ettersom erfaringen viser at den beste

formen for kompetanseutvikling på dette området er ”learning by doing”¹², vil det å trekke flere medarbeidere fra fagavdelingene inn i de aktuelle prosessene være den beste strategien.

Å utvikle resten av staben i INT til å bli supersaksbehandlere som kan ta over saker i fagavdelingene som krever ekstra internasjonal prosesskompetanse, vil være en dårlig løsning. En slik strategi vil svekke fagavdelingens evne til å ta fullt ansvar for sine fagområder, bl.a. ved at fagavdelingen ikke satser på å styrke sin egen internasjonale kompetanse. Det vil dessuten også føre til at INTs medarbeidere må styrke sin kompetanse på fagavdelingenes områder. Skal de kunne gå inn i det faglige arbeidet, må de kunne tilby fagavdelingene en reell kombinasjon av faglig kompetanse og prosesskompetanse, språk, Europakompetanse etc. En slik utvikling vil kunne skjerpe den allerede vanskelige rolleavgrensning mot fagavdelingene.

En mellomløsning, hvor INT gir støtte og bidrar i kompliserte prosesser gjennom samarbeid med ansvarlige ledere og medarbeidere i fagavdelingene, vil kunne fungere både som styrking av selve prosessen og som kompetanseutvikling for fagavdelingene gjennom ”learning by doing”. Forutsetningen for å få en slik løsning til å fungere vil imidlertid være en tydeliggjøring av rollefordelingen mellom INT og fagavdelingene og en bevisst holdning til viktigheten av å utvikle gode samarbeidsrelasjoner og gjensidig læring gjennom samarbeid.

5.2.1 Forbedringspunkter knyttet til kompetanse og sårbarhet

- JD bør styrke den internasjonale kompetansen i fagavdelinger ved hjelp av en strategisk og planmessig kompetansebygging
- JD bør rekruttere medarbeidere som både har fagkompetanse og internasjonal kompetanse til fagavdelingene
- INT bør styrke sitt samarbeid med departementets opplæringsansvarlige for å finne fram til egnede kompetanseutviklingstiltak hvor INT selv kan bidra etter behov, men som kan driftes av de som har et generelt ansvar for kompetansebygging.
- JD bør unngå å gjøre seg avhengig av en liten gruppe ”supersaksbehandlere” utenfor linja

¹² Se Difi- rapport 2008:2 *Styrking av forvaltningens europakompetanse*

6 Hensyn og dilemmaer ved organisering av internasjonalt arbeid

6.1 Utgangspunkt

Ved vurdering av departementenes organisering av internasjonalt arbeid er det noen generelle hensyn som bør legges til grunn, samt det som er spesielt for JDs i dagens situasjon

De generelle hensynene er knyttet til behovet for utviklingen av strategier, prioriteringer, rutiner og kompetanse som kan bidra til at departementenes oppgaver blir løst på en tilfredsstillende måte i en tid da arbeidet innenfor et økende antall saksområder foregår på internasjonale arenaer og fører med seg krav til "internasjonal kompetanse" i tillegg til ordinær fagkompetanse.

JD har et stort omfang av ulikartede oppgaver som krever samhandling på internasjonale arenaer. I tilknytning til dette er det flere behov å ivareta:

- Ledelsen har behov for en samordnet betjening og assistanse. Det omfatter bl.a. å holde oversikt over internasjonale oppgaver og forpliktelser, å bistå med strategiutforming, å skape grunnlag for prioriteringer, å forberede deltakelse i internasjonale beslutningsprosesser, å forberede reiser mv.
- Noen fagavdelinger har behov for råd og veiledning i tilknytning til deltakelse i internasjonale prosesser, utforming av posisjoner mv, samt avlastning når det gjelder reiseforberedelser for ledelsen, mottakelse av utenlandske besøk og tilrettelegging av kompetanseutvikling
- Fagavdelingene har behov for å ivareta sitt fulle fagansvar også for saker som krever tung "internasjonal kompetanse"
- Hele organisasjonen har behov for en modell som i minst mulig grad gir opphav til uklarheter om roller og rolleforventninger.

Disse behovene kan dekkes gjennom ulike måter for organisering av det internasjonale arbeidet. Gitt den aktuelle situasjon hvor INT allerede er etablert som et stabsorgan vil ulike organisasjonsmodeller kunne oppfylle de behovene som ledelsen og avdelingene har i ulik grad.

På bakgrunn av at både toppledelsen og enkelte ekspedisjonssjefer har opplevd manglende oversikt, prioriteringer og koordinering som et problem er det blitt opprettet et stabsorgan (INT) for å bøte på dette. Opprettelsen av INT har avhjulpet noen av problemene, men har også skapt nye, først og fremst knyttet til rolleavgrensning og rolleutøvelse overfor noen av fagavdelingene. I denne situasjonen bør det søkes en organisering som ivaretar de gode resultatene som er oppnådd, samtidig som den legger et grunnlag for å løse noen av de problemene som er oppstått.

Framtidig organisering bør kunne møte ledelsens og fagavdelingenes kortsiktige behov, men også være egnet til å ivareta mer langsiktige behov. Her kan det ligge noen dilemmaer: Å samle internasjonal kompetanse i en egen enhet og bruke den innenfor ulike fagområder kan være hensiktsmessig sett ut fra toppledernes ståsted i dagens situasjon. På sikt vil imidlertid en slik organisering kunne medføre at fagavdelingene svekkes i sin faglige rolle og unnlater å utvikle den kompetanse som er nødvendig for å kunne ta hånd om sine internasjonaliserte fagområder. I tillegg har den et stort konfliktskapende potensial.

6.2 Mulige modeller

Nedenfor er det skissert fire ulike modeller for organisering av internasjonale saker i et departement. Sett ut fra JDs spesielle situasjon vil de være mer eller mindre egnet til å få et godt grep om det internasjonale arbeidet.

6.2.1 Alt ansvar legges til fagavdelingene

Plassering av ansvaret for de internasjonale sakene i fagavdelingene er en modell som JD i likhet med de fleste andre departementer har prøvd ut. JDs toppledelse erfarte imidlertid mangel på oversikt og koordinering og så behov for å styrke det arbeidet som medførte deltakelse i tunge internasjonale prosesser fra en fagavdelings side (PIA). INT ble opprettet for å bøte på denne situasjonen.

En tilbakeføring av alt ansvar for det internasjonale til fagavdelingene vil kunne føre til et tilbakefall til situasjonen slik den var før INT ble opprettet, men dette er ingen nødvendig utvikling. Toppledelsens behov for oversikt og koordinering kan ivaretas gjennom at ansvaret for oppdateringen av oversikten for eksempel legges til administrasjonsavdelingen og at det opprettes effektive koordineringsrutiner i fagavdelingene.

Fagavdelingenes behov for råd og veiledning i forhold til deltakelse i internasjonale prosesser, utviklinger av posisjoner etc. kan imøtekommes ved at den internasjonale kompetansen i fagavdelingene styrkes gjennom planmessig kompetanseutvikling av ulik art: alt fra "learning by doing" til opphold i internasjonale organisasjoner, kurs, seminarer, studier etc., samt nyrekruttering av medarbeidere som har så vel faglig som internasjonal kompetanse.

Gjennom en slik modell vil fagavdelingenes behov for å ivareta sitt fagansvar fullt ut vil bli ivaretatt. Departementet som helhet vil slippe å forholde seg til hvordan rollefordelingen mellom en internasjonal enhet og fagavdelingen skal håndteres og eventuelle konflikter i tilknytning til dette. Å gi fagavdelingene fullt ansvar for alle sider ved arbeidet med internasjonale saker ville også gi dem et sterkt insitament til å bygge opp sin egen internasjonale kompetanse.

Å legge ansvaret for de internasjonale sakene i fagavdelingene er den modellen som er hyppigst brukt av andre departementer, men alle som velger en slik organisasjonsmodell har måttet arbeide med å styrke fagavdelingens internasjonale kompetanse.¹³ De har også måttet løse koordineringsoppgaver

¹³ Se Difi- rapport 2008:2 *Styrking av forvaltningens europakompetanse*

etc. uten å benytte egne enheter utenfor linjen til å ta seg av det. Å få dette til å fungere er ikke uproblematisk, men det ser allikevel ut til å være en fortrukket modell.

6.2.2 Alt ansvar samles i en internasjonal avdeling

En mulig løsning, er å legge ansvaret for internasjonale saker i en egen internasjonal avdeling. En slik løsning vil kunne gi toppledelsen nødvendig oversikt over de internasjonale sakene, sørge for koordinering av de ulike saksområdene og aktivitetene, samt gi støtte i internasjonale prosesser og ved reiser og besøk.

Oppretting av en internasjonal avdeling vil imidlertid skape omfattende problemer i forhold til fagavdelingene dersom den skal favne alle saker med et internasjonalt tilsnitt. En del saker, som f. eks. de ordinære EØS-sakene hvor fagavdelingenes arbeid består i å medvirke i og følge opp regelverksutviklingen i EU innenfor egne saksområder, ville det være svært uhensiktsmessig, for ikke å si umulig å legge til en internasjonal avdeling.

For en del andre saker som gjelder bilaterale avtaler med EU og enkeltstater, eller multilaterale avtaler og konvensjoner, vil utfordringen være den samme. Å "sette ut" saker til eksperter på internasjonale prosesser vil ikke kunne fungere tilfredsstillende, med mindre fagavdelingene selv deltar i prosessene eller at slike eksperter også tilegner seg fagkompetanse. Dette ville imidlertid innebære en kraftig økning av ressursbruken.

En mulig løsning vil være å legge bare en del av departementets internasjonale oppgaver til en internasjonal avdeling, og da først og fremst slike saker som bare angår samhandling med utlandet og i liten grad berører løpende departementale prosesser, som regelverksutvikling etc. Dette ville kunne være nokså uproblematisk, så sant den internasjonale avdelingen ikke blir tillagt oppgaver som å gi toppledelsen spesiell støtte i internasjonale prosesser som berører fagavdelinger. I så fall vil behovet for avgrensning av oppgaver og ansvar mellom den internasjonale avdelingen og fagavdelingene dukke opp.

En internasjonal avdeling vil måtte gis en større egen portefølje enn en stab. Ettersom tilfanget av "rene" internasjonale oppgaver som ikke har noen tilknytning til nasjonale oppgaver vil være begrenset, vil risikoen for at den internasjonale avdelingen tillegges oppgaver som går inn på fagavdelingens områder være svært stor. Dette ville kunne svekke fagavdelingens mulighet til å ta fullt ansvar for egne saker, og det vil også kunne generere konflikter.

Å legge behandlingen av internasjonale saker til en egen avdeling er en modell som benyttes svært lite i sentralforvaltningen, trolig først og fremst på grunn av at det i dag finnes få "rene" internasjonale saker.¹⁴

¹⁴ Miljøverndepartementet har en slik avdeling, men den har ikke ansvar for alle internasjonale saker

6.2.3 Stabsenhet med administrativ profil

Denne modellen kan tilsvare det som synes å ha vært opprinnelige intensjonen med å opprette INT som en koordinerende enhet. Stabsenheten legger her vekt på å være støtteenhet for fagavdelingene. Stikkord er avlastning for praktiske oppgaver. Rollen som stabsenhet for ledelsen er relativt snevert avgrenset (oppdatere oversikter, forestå reiseforberedelser) og utøves i nær dialog med fagavdelingene.

Denne modellen forutsetter at rollen til stabsenheten er presist definert og at fagavdelingene selv har tilstrekkelig internasjonal kompetanse til å håndtere sine internasjonale saker fullt ut. Dersom stabsenheten har mer internasjonal kompetanse enn fagavdelingene, vil det være stor sannsynlighet for at denne enheten får, eller tiltar seg, nye oppgaver av mer faglig art. Dette vil medføre problemer med rolle- og ansvarsavgrensning og være konfliktskapende.

En annen forutsetning for at denne modellen skal fungere godt er at stabsenheten har en kompetanse som tilsvarer dens oppgaver, som altså i hovedsak er av administrativ art.

De utfordringene som INT har møtt synes å være ganske sammenfallende med de som her er nevnt når rollen er uklar, enkelte fagavdelinger har for svak internasjonal kompetanse og stabsenheten er bemannet med medarbeidere som har utdanning og kvalifikasjoner ut over det rent administrative.

6.2.4 Stabsenhet som koordinerer og bistår i kompliserte saker

Denne modellen har likhetspunkter med situasjonen i JD etter at INT fikk tillagt Europaprojektet: Stabsenheten er her bemannet med tung internasjonal kompetanse og er tillagt en bredere definert rolle overfor fagavdelingene. En slik enhet kan bl.a. proaktivt gi råd/veiledning og kompetanseutvikling om internasjonale prosesser, og den kan også bistå aktivt i selve oppgaveutførelsen på områder der fagavdelingene ikke har tilstrekkelig kompetanse. Forskjellen fra situasjonen med Europaprojektet i JD vil være at stabsenheten bare bistår, og ikke overtar, i løsningen av enkelte internasjonale fagoppgaver.

Likevel er dette en komplisert rollefordeling som lett kan bli opphav til uklarhet og uenighet, bl.a. om hvilken kompetanse som kreves i ulike typer saker. På samme måte som i forrige modell må det forutsettes at mandatet for stabsenheten er presist definert, og det må være en løpende dialog mellom fagavdelingene og stabsenheten for å avklare hvilke saker/sakstyper som vil kunne kreve bistand.

En slik modell vil kunne være nyttig i en situasjon hvor det finnes fagavdelinger som har for liten internasjonal kompetanse til å ta seg av de tyngste sakene på egen hånd og/eller til å støtte politisk ledelse på en tilfredsstillende måte. På lengre sikt vil modellen imidlertid kunne føre til at fagavdelingene ikke utvikler sin internasjonale kompetanse tilstrekkelig og at den internasjonale enheten overtar mer og mer av fagavdelingenes oppgaver. Modellen bør derfor følges opp med et mål om at stabsenheten skal arbeide for å overflødiggjøre seg selv ved at fagavdelingene får hjelp til å bygge opp sin egen internasjonale kompetanse.

6.3 Avsluttende kommentarer

Tatt i betraktning det som var utgangspunktet for INT og de positive erfaringene som toppledelsen og store deler av organisasjonen har hatt med enheten, er det mye som taler for at INT for øyeblikket bør videreføres. For at INT skal kunne fungere bedre bør det imidlertid arbeides med å klargjøre mandat og rolleforventninger på grunnlag av de erfaringer som både ledelse, fagavdelinger og INT selv har gjort seg.

Samtidig bør det også legges en mer langsiktig strategi for hvordan de ulike behovene knyttet til INT skal dekkes i framtida. I en slik strategi vil et sentralt spørsmål være plassering og utvikling/styrking av JDs internasjonale kompetanse: Skal denne kompetansen primært utvikles i fagavdelingene? Skal den primært samles og styrkes i INT, eventuelt i en internasjonal avdeling? Eller er det også på lengre sikt mest hensiktsmessig med en eller annen form for mellomløsning, for eksempel slik at bare enkelte av fagavdelingene tar sikte på å være selvforsynt med internasjonal kompetanse?

Slike spørsmål bør etter vårt syn stå sentralt når organiseringen av det internasjonale arbeidet i JD tas opp til vurdering.

OVERSIKT OVER INTERNASJONALE ORGANISASJONER OG DELTAKELSE FRA JUSTISDEPARTEMENTET PR. 10.12.2007

Organisasjon, komité, arbeidsgruppe	Antall møter pr år	Ansvarlig avd.	Berørt avd.
Nordisk samarbeid			
Nordisk Ministerråd			
- Nordiske justisministermøter - Nordisk- baltiske justisministermøter - Nordisk-baltisk kontaktgruppe (NBCG) - Embetsmannskomiteén for lovsamarbeid - Arbeidsgruppe i familierett - Arbeidsgruppe i selskapsrett - Nordisk sikkerhetskonferanse - Nordisk friomsorgsmøte - Nordic Prison Education Conference - Nordisk forum for programvirksomhet - Nordisk leder- og fagsamarbeid ("Round table")	1 møte pr år Annethvert år 1 – 2 møter pr år 3 møter pr år 1 – 2 møter pr år 0 – 1 møte pr år 1 møte pr år 1 møte pr år 1 møte pr år 1 møte pr år 1 møte pr år	LOV INT INT LOV LOV (EP) LOV (EP) KOA KOA KOA KOA KOA	
Nordisk samarbeidsråd for kriminologi	2 møter pr år	ANA	
Nordisk samarbeidsmøte mellom sentralmyndighetene etter Haag-konvensjonen 25. oktober 1980 om de sivile sider ved internasjonal barnebortføring	1 møte pr år	SIA	
Nordisk redningstjenestesamarbeid (NORDRED)			
Kontaktgruppen	1 møte pr år	RBA	
Council of Baltic Sea States (CBSS)			
- Task Force on Organised Crime in the Baltic Sea Region (TF-OC) - Task Force against the Trafficking in Human Beings	2 møter pr år 2 møter pr år	PIA PIA	
Barentssamarbeidet			
Interim Joint Committee	1 – 2 møter pr. år	RBA	
EU/Schengen	¹		
- Justis- og innenriksrådet/Fellesorganet - Article 36 Committee (CATS)/FO - Multidisciplinary Group on Organised Crime/FO - Working Group on Migration and Expulsion/FO	6 møter pr år 12 møter pr år 12 møter pr år 12 møter pr år	PIA PIA PIA PIA	
EJN kontaktmøter	2 møter pr år	SIA	
EU/EØS			
- Ekspertkomité for alminnelig produktsikkerhet - Ekspertkomité om selskapsrett - Ekspertgruppe for betalingssystemer - Ekspertgruppe for realkreditt - Ekspertgruppe for europeisk kontraktstrett - Ekspertgruppe om kriminalstatistikk - Arbeidsgruppe for gjennomgang av utvalgte forbrukerdirektiver	3 – 4 møter pr år 3 – 5 møter pr år 3 møter pr år 2 – 3 møter pr år 1 – 3 møter pr år 2 møter pr år 3 – 4 møter pr år	RBA LOV (EP) LOV (EP) LOV (EP) LOV (EP) ANA LOV (EP)	
European Free Trade Association (EFTA)			
- Arbeidsgruppe for forbrukerspørsmål - Arbeidsgruppe for transportrett - Arbeidsgruppe for selskapsrett - Arbeidsgruppe for immaterialrett	2 møter pr år 1 – 4 møter pr år 4 – 5 møter pr år 2 møter pr år	LOV (EP) LOV (EP) LOV (EP) LOV (EO)	

¹ Avhengig av dagsorden.

Den permanente komiteen til Luganokonvensjonen 16. september 1988 om domsmyndighet og fullbyrding av dommer i sivile og kommersielle saker	1 møte pr år	LOV (EP)	
Council of Europe (CoE)			
- European Committee on Legal Cooperation (CDCJ), herunder: - Consultative Committee of the Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data (T-PD) - Committee of Experts on Family Law (CJ-FA) - European Committee on Crime Problems (CDPC), herunder: - Committee of Experts on the Operation of European Conventions in the Penal Field (PC-OC) - Committee of Experts on the Revision of the Convention on laundering, search, seizure and confiscation of the proceeds from crime (PC-RM) - Group of Specialists on the Protection of Children against Sexual Exploitation (PC-S-ES) - Steering Committee for Human Rights (CDDH), herunder: - Committee of Experts for the Development of Human Rights (DH-DEV) - Group of Specialists on Access to Official Information (DH-S-AC) - Committee of Experts for the improvement of procedures of the protection of human rights (DH-PR) - Group of the Reinforcement of the Human Rights Protection Mechanisms (DH-GDR) - Convention Committee on the Custody Convention (T-CC) - Ad hoc komitéer: - Committee of Experts on Terrorism (CODEXTER) - European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) - Group of States against Corruption (GRECO) - Pompidou Group - Cybercrime Convention Committee	1 møte pr år 1 møte pr år 0 – 1 møte pr år 1 møte pr år 1 møte pr år For tiden ingen møter 2 møter pr år 2 møter pr år 1 møte pr år 1 møte pr år 1 møte pr år 2 møter pr år 2 møter pr år 1 møte pr 3 år 2 møter pr år 1 møte pr år 4– 5 møter pr år 2 møter pr år 1 møte pr år	LOV LOV (ES) LOV (EP) LOV (ES) SIA, KOA LOV (ES) PIA LOV (EO) LOV (EO) LOV (EO) LOV (EO) LOV (EO) SIA LOV (ES) LOV (ES) PIA PIA PIA	KOA
Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)			
- Working Group on Bribery - Steering Group on Corporate Governance	4 – 5 møter pr år 2 møter pr år	PIA LOV (EP)	
Financial Action Task Force (FATF)	4 – 7 møter pr år	PIA	
OSSE			
Kriminalitetsbekjempelse, herunder menneskehandel	2 møter pr år	PIA	
NATO			
Senior Civil Emergency Planning Committee (SCEPC)	2 møter pr år	RBA	

Proliferation Security Initiative (PSI)			
• Operational Experts Group	2 – 3 møter pr år	PIA	
UN Office on Drugs and Crime (UNODC)			
• Commission on Narcotic Drugs (CND)	1 møte pr år	PIA	
• Commission on Crime Prevention and Criminal Justice (CCPCJ)	1 møte pr år	PIA	
• Statspartskonferansen til Konvensjonen mot grenseoverskridende organisert kriminalitet og tilleggsprotokollene mot hhv menneskehandel, menneskesmugling og våpen. Nå møter 2. hvert år, neste i 2008.	1 møte annet hvert år	PIA	SIA LOV (ES)
• Statspartskonferansen til Korruptjonskonvensjonen årlige møter til 2009.	1 møte pr år	PIA	LOV (ES)
• Oppfølgingsmøter i forbindelse med pilotprosjektet vedr evaluering av implementering av korrupsjonskonvensjonen.	2 – 3 møter pr år	PIA	LOV (ES)
UN Commission on International Trade Law (UNCITRAL)			
• Working Group II – International arbitration and conciliation	2 møter pr år	LOV (EP)	
• Working Group III – Transport law	2 møter pr år	LOV (EP)	
• Working Group IV – Insolvency law	2 møter pr år	LOV (EP)	
• Working Group VI – Security interests	2 møter pr år	LOV (EP)	
International Maritime Organisation (IMO)			
• Maritime Safety Committee (MSC)	1- 2 møter pr år	RBA	
• Legal Committee	2 – 4 møter pr år	LOV (EP)	
• Sub-Committee on Radiocommunications and Search and Rescue (COMSAR)	1 møte pr år	RBA	
International Oil Pollution Compensation Fund			
• Assembly	2 – 3 møter pr år	LOV (EP)	
World Intellectual Property Organisation (WIPO)			
• Intergovernmental Committee on Intellectual Property and Genetic Resources, Traditional Knowledge and Folklore	1 møte pr år (maksimum herfra)	LOV (EO)	
Hague Conference on Private International Law			
• Special Commission on General Affairs and Policy	1 møte pr år	LOV(EP)/SIA	
• Special Commission on the Child Abduction Convention	1 møte pr 4 år	SIA	
Arctic Council	2 møter pr år	POA	
Antarktis-traktaten			
• Antarctic Treaty Consultative Meeting	1 møte pr år	POA	
Directors of Justice Research	1 møte pr år	ANA	

Referanseark for DIFI

Tittel på rapport:	Internasjonalt sekretariat i Justisdepartementet. En erfaringsoppsummering
DIFIs rapportnummer:	2008:13
Forfatter(e):	Sissel Vemundvik og Dag Solumsmoen
Evt. eksterne samarbeidspartnere:	
Prosjektnummer:	100239
Prosjektnavn:	Erfaringsoppsummering av Internasjonalt sekretariat i JD
Prosjektleder:	Sissel Vemundvik
Prosjektansvarlig avdeling:	FOR
Oppdragsgiver(e):	Justisdepartementet
Resymé/omtale:	Justisdepartementet (JD) opprettet i januar 2007 et internasjonalt sekretariat (INT). Politisk ledelse hadde behov for oversikt og bedre koordinering av det internasjonale arbeidet. Fagavdelingene skulle fortsatt ha ansvar for internasjonale saker på sine områder, men dette prinsippet er blitt utfordret, først og fremst av at Europaprojektet høsten 2007 ble integrert i INT og fikk overført oppgaver fra en fagavdeling. Problemene med grensenettet mot fagavdelingene kan tolkes som utfordringer typiske for stab/støttefunksjoner, men INT har i tillegg hatt et uklart mandat. Erfaringene viser at INT har møtt behovene for oversikt og koordinering og at Europaprojektet har styrket JD i internasjonale prosesser, men også at INT har gitt opphav til konflikter i forhold til fagavdelingen. På kort sikt bør mandatet gjøres klarere og konfliktene løses, men på lengre sikt bør JD velge en organisasjonsform som sikrer effektiv kombinasjon av faglig og internasjonal kompetanse som ikke er konfliktskapende eller svekker fagavdelingenes ansvar for egne saksområder.
Emneord:	Internasjonalt sekretariat, erfaringsoppsummering, koordinering, samordning, stabsenhet, stabsfunksjoner, støttefunksjoner, linjeenhet, internasjonal prosesskompetanse, europakompetanse
Totalt antall sider til trykking:	36
Dato for utgivelse:	12.12.2008
Utgiver:	Difi Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no