

**Reform  
av  
organiseringen  
av  
tilskuddsforvaltningen**

*Fase 1 – vurdering av modeller og konsekvenser av endring*

*Levert til utenriksråden*

*14.09.18*

## Innhold

<b>0. Sammendrag</b> .....	<b>3</b>
<b>1. Bakgrunn</b> .....	<b>4</b>
<b>2. Viktige trender i bistanden</b> .....	<b>5</b>
<b>3. Hva er tilskuddsforvaltning?</b> .....	<b>6</b>
<b>4. Utfordringer og fordeler med dagens organisering</b> .....	<b>11</b>
<b>4.1 Utfordringer</b> .....	<b>11</b>
<b>4.3 Fordeler</b> .....	<b>12</b>
<b>5. Ulike modeller</b> .....	<b>13</b>
<b>5.1 Internasjonale erfaringer</b> .....	<b>14</b>
<b>5.2 Avveininger</b> .....	<b>15</b>
<b>5.3 Modeller</b> .....	<b>16</b>
<b>5.3.1 Alternativ A: Delegert modell</b> .....	<b>17</b>
<b>5.3.2 Alternativ B: Integreert modell</b> .....	<b>17</b>
<b>6. Vurderinger</b> .....	<b>19</b>
<b>6.1 Sikre politisk styring av tilskuddsmidler</b> .....	<b>19</b>
<b>6.2 Samle politikkutviklingskompetansen i UD</b> .....	<b>21</b>
<b>6.3 Rendyrke et forvaltningsfaglig miljø</b> .....	<b>23</b>
<b>6.4 Redusere omfanget av duplisering av oppgaver og kompetanse</b> .....	<b>23</b>
<b>6.5 Potensialet for gevinstrealisering ved en mer effektiv administrasjon av bistanden</b> .....	<b>25</b>
<b>7. Konsekvenser for KLD</b> .....	<b>27</b>
<b>8. Utfordringer som vil kreve tiltak utover omorganisering</b> .....	<b>28</b>
<b>8.1 Utvikling av utviklingsfaglig kompetanse</b> .....	<b>29</b>
<b>8.2 Teknologi og digitalisering</b> .....	<b>29</b>
<b>8.3 Forenkling av forvaltningsprosesser</b> .....	<b>30</b>

## Vedlegg:

- 1) Mandat**
- 2) Bistand per kanal og sektor**
- 3) Lovfestete rettigheter ved omstilling**
- 4) Liste over tidligere utredninger om forholdet mellom UD og Norad**

## 0. Sammendrag

Et stort og økende bistandsbudsjett og større krav til dokumentasjon og kontroll krever et mer rendyrket forvaltningsmiljø. Dette er utgangspunktet for ønsket om en reform av tilskuddsforvaltningen i utenriktjenesten. Samtidig er dagens ansvarsdeling mellom UD, Norad og ambassadene uklare, og blant annet som resultat av de seneste overføringene av oppgaver til Norad er det faglige grunnlaget for politikktutvikling i UD forsvakt.

Bistandens betydning for utvikling i fattige land er endret over de siste tiårene. Nå er andre kilder langt viktigere, og bistanden endres over hele verden for å bli mer katalytisk og strategisk. Kanalene er også endret; tradisjonell stat-til-stat bistand er kraftig redusert (nå nede i knappe 4 %), mens den største veksten er gjennom ulike globale fond. Forvaltningsapparatet er imidlertid ikke godt nok organisert for å følge opp disse endringene.

Spørsmålet om organisering av utviklingspolitikken tar utgangspunkt i hvor Budsjett disponeringsmyndigheten (BDM) skal ligge. Forvaltningsloven og økonomireglementet gir føringer for hvilket ansvar som følger av å ha BDM. Med BDM følger ikke bare beslutningsmyndighet, men også ansvaret for at et tiltak tilfredsstiller både faglige og forvaltningsmessige krav. I hovedsak finnes tre modeller for organiseringen av tilskuddsforvaltningen, som alle har mange varianter; Delegering av/store deler av BDM til en underliggende etat (**delegert modell**), BDM for deler av tilskuddsforvaltningen ligger i departementet og BDM for andre deler er delegert til en underliggende etat (**delt modell**), full integrering av tilskuddsforvaltningen der BDM for alle tilskudd ligger i utenriksdepartementet (**integert modell**).

Internasjonal – og norsk – erfaring peker ikke på én modell som den mest effektive. Alle har sine fordeler og ulemper, ingen er ideelle. Til syvende og sist blir det en politisk avveining hvilke argumenter som veier tyngst. De viktigste avveiningene er:

- Tett kobling mellom utenriks og utviklingspolitikk i departementet eller politisk avstand og stabilt fagmiljø i direktoratet.
- Vektingen av ressurser for å følge opp programområde 02 (utenriksforvaltning) og programområde 03 (bistandsfinansiering) i departementet.

Gitt at regjeringen ønsker en reduksjon i størrelsen på sentralforvaltningen, må det vurderes om man skal se på departementet isolert eller departement og direktorat samlet. Flere oppgaver kan legges utenfor sentralforvaltningen, men dette vil neppe gi noen reell effektiviseringsgevinst.

Prosjektgruppen mener både den delegerte og den integrerte modellen svarer på målsetningene og intensjonene i mandatet for prosjektet og har derfor valgt å utrede disse to modellene.

Modellene vurderes nokså likt i muligheten til å nå målet om å samle politikktutviklingskompetansen i UD. Den delegerte modellen svarer best på målet om å rendyrke et forvaltningsfaglig miljø. Den integrerte modellen sikrer best politisk styring med tilskuddsmidler, tette kobling mellom utenriks- og utviklingspolitikk og kan gi størst gevinstrealisering. Prosjektgruppen har ikke vektet de ulike målene.

Den største risikoen ved den delegerte modellen er at etatsstyringen kan svekkes over tid, og at den politiske styringen dermed reduseres. I den integrerte modellen er den største risikoen at kompetansemiljøet på utvikling og forvaltning reduseres over tid på grunn av høy rotasjon i utenriktjenesten. Det er også en risiko for at balansen mellom programområde 02 og 03 i departementet forskyves enda mer i retning 03. Alle disse risikoene krever systematisk monitorering og ledelse.

## 1. Bakgrunn

Utenriksministeren og utviklingsministeren annonserte i begynnelsen av mai 2018 at en reform av tilskuddsforvaltningen var nært forestående. En prosjektgruppe ble etablert 28. mai med følgende oppdrag: «å identifisere konkrete organisatoriske grep, mulige gjennomføringsmodeller og konsekvenser av en endring i organiseringen av bistandsforvaltningen, der formålet er å unngå dobbeltarbeid og overlappende kompetanse mellom departement og direktorat, ivareta kontinuitet og spesialkompetanse – herunder kompetanse knyttet til tilskuddsforvaltning – og ivareta behovet for en tydelig grensedragnings mellom bistandsfaglige og politiske vurderinger». Mandatet for prosjektgruppen følger som vedlegg 1.

Prosjektgruppen ledes av Hege Hertzberg og består i tillegg av Dag Mejdell (ekstern), Jon Lomøy (Norad), Vibeke Rysst-Jensen (avdeling for kompetanse og ressurser, UD), Katja Nordgaard (avdeling for økonomi og utvikling, UD), Tine Mørch Smith (regionavdelingen, UD) og Rita Sandberg (avdeling for kompetanse og ressurser, sekretariat).

To referansegrupper har blitt konsultert og har kommet med innspill til prosjektgruppens arbeid. Den ene referansegruppen har hatt deltakelse av tillitsvalgte organisasjoner i Norad og UD og den andre referansegruppen har hatt deltakelse av finansdepartementet, klima og miljødepartementet, helse- og omsorgsdepartementet og kulturdepartementet. Prosjektgruppen har i tillegg mottatt en rekke innspill fra utenriksstasjoner, så vel som eksterne og interne ressursmiljøer.

Gjennom allmøter og mandat for prosjektgruppen har politisk ledelse skissert bakgrunnen for behovet for reform i tre hovedargumenter:

### **1. Et stort og økende bistandsbudsjett og større krav til dokumentasjon og kontroll krever et mer spisset kompetansemiljø på forvaltning.**

Bistandsbudsjettet er mer enn doblet fra 2004 til 2018. Så lenge målet om 1% av BNI ligger fast og norsk økonomi opplever vekst, vil økingen fortsette med betydelige beløp hvert år fremover. Dagens forvaltning er spredt: mer enn 500 personer i utenriksdepartementet utbetalte tilskudd i 2017. At et så stort antall organisasjonsheter, personer og nivåer har forvaltningsansvar utgjør en risiko for ulik og ikke tilfredsstillende forvaltning. Samtidig tar tilskuddsforvaltning mer tid enn tidligere. Regel- og instruksverket har blitt mer komplisert og kravene til kontroll og dokumentasjon av resultater av offentlig tjenesteproduksjon har økt. De samme krav stilles til tilskuddsforvaltningsoppgaver på 02-området, men det er mange ulikheter i forvaltningspraksis og håndtering mellom områdene.

*Forvaltningskompetansen bør derfor samles og forbedres og fagmiljøet må bevares og utvikles.*

### **2. Ansvarsdelingen mellom utenriksdepartementet, Norad og utenriksstasjonene er uklar.**

Styringen av Norad skjer gjennom tildelingsbrev, etatsstyringsmøter, ordningsregelverk og instruksjer. Både UD og Norad har ansvar for tilskuddsforvaltning og sektorfaglig rådgivning. Dette ble forsterket i 2017, da betydelige oppgaver og budsjettmidler innenfor de prioriterte bistandssektorene helse, utdanning, miljø, klima, energi og matsikkerhet ble overført til Norad. Oppgavene inkluderer både faglig rådgivning, prosjektansvar og politikkutforming (f.eks. styreverv). Flere bevilgninger er delt mellom UD og Norad, arbeidsdelingen mellom departement og direktorat varierer sterkt fra område til område, og er dermed ikke prinsipiell. Dette har ført til duplisering av arbeidsoppgaver og forvaltningspraksis, uklare prosesser og til dels frustrerende samhandling basert på uklar ansvarsdeling.

*Ansvarsdelingen mellom departement, direktorat og utenriksstasjoner bør bli mer prinsipiell og mer i tråd med statsforvaltningens retningslinjer for etatsstyring.*

### **3. Det faglige grunnlaget for politikkutvikling er for svakt**

Et resultat av overføringen av oppgaver innen de prioriterte bistandssektorene til Norad, er at store deler av policyarbeidet også ligger der. Dermed er noen av de politisk prioriterte områdene flyttet lengre bort fra den politiske styringen. Uklar oppgavedeling mellom UD og Norad har også gitt uklare grensedragninger mellom politiske og bistandsfaglige vurderinger.

*Den faglige politikktutviklingskompetansen samles i departementet.*

### **Avgrensninger**

Forholdet mellom utenriksdepartementet og Norad har vært gjenstand for en rekke utredninger siden 2004, da ansvaret for den bilaterale bistanden ble overført fra Norad til departementet, og mye av forvaltningen ble delegert til utenriksstasjonene. At tilskuddsforvaltningen på O2-området skal omfattes av vurderingen er imidlertid i mindre grad utredet, men lå inne i utredningen som ble gjort i 2013. Denne rapporten utgjør derfor ikke en omfattende utredning av detaljene i de ulike modeller for organisering av tilskuddsforvaltningen. Den tar utgangspunkt i tidligere utredninger og kartlegginger av forvaltningsprosessene, og forsøker å svare på intensjonene som er skissert i mandatet.

Det ligger utenfor prosjektgruppens mandat å se på effekten av norsk bistand. Det gjøres gjennom ulike former for evalueringer, gjennomganger og peer reviews. Like fullt er det et premiss for prosjektgruppen at organiseringen av forvaltningen skal bidra til en best mulig bistand for mottakerne og bidra til best mulig måloppnåelse av bærekraftsmålene.

Prosjektgruppen mener spørsmålet om utenriksstasjonenes rolle bør håndteres i fase 2 av prosjektet. Valg av modell vil påvirke hvilke oppgaver som det er hensiktsmessig å legge til eller ta bort fra stasjonene. Det er likevel viktig å understreke at utenriksstasjonene er utenriktjenestens komparative fortrinn. Stasjonene er vårt redskap for lokal kontekstforståelse og nærhet til tilskuddsprosjektene. Bistand på landnivå er et svært effektivt virkemiddel for å styrke bilaterale relasjoner. Behovet for støtte og oppfølging i forvaltningsarbeidet ved stasjonene er imidlertid stort. Mye tid og kapasitet brukes på forvaltning av relativt små tilskuddsmidler. Dersom deler av forvaltningen som i dag foretas på stasjonene flyttes hjem, vil det kunne frigjøre nødvendig tid til å følge opp norsk politikk og bistand i felt – ikke bare prosjekter som er i regi av ambassaden, men også FN, Verdensbanken og de globale fondene. Mye av støtten til forvaltningen vil uansett måtte utføres på stasjonene – ikke minst feltbesøk, felles møter og gjennomganger med andre givere, den løpende dialogen med myndigheter osv. For å bidra godt i disse prosessene må saksbehandler og ledelse på stasjonen ha tilstrekkelig innsikt i forvaltningen av prosjektet og ha tilgang til faglig rådgivning fra departementet eller Norad. Samarbeidet mellom stasjonen og departementet/Norad må derfor være tett.

Prosjektgruppens mandat omfatter både programområde 02 (utenriksforvaltning) og programområde 3 (internasjonal bistand). Rapporten bruker derfor begrepet «gjennomgang av tilskuddsforvaltningen». Med «bistandsforvaltningen» menes utelukkende programområde 03. Hva som menes med tilskuddsforvaltning gjøres nærmere rede for i kap. 3.

## **2. Viktige trender i bistanden**

Norsk og internasjonal utviklingspolitikk har endret seg betydelig de siste tiårene. Endringer i globale maktstrukturer, nye store finansieringskilder, informasjonstilgang og digitalisering har alle ført til endrete behov og mekanismer. Dette er godt beskrevet i en rekke stortingsmeldinger og i den felles internasjonale agendaen om bærekraftsmålene og gjentas derfor ikke her. Fire viktige trender har likevel betydning for de valg som gjøres i reformarbeidet:

- **En stadig mer integrert verden.** Gjensidig avhengighet betyr felles ansvar og at vi må finne felles løsninger på globale felles goder og utfordringer. Utenriks- og utviklingspolitikken blir hele tiden vevd tettere sammen, ettersom utviklingspolitikken og bistandsfinansieringen knyttes stadig tettere opp mot globale utfordringer. Kampen mot fattigdom kan ikke sees isolert, men er en del av arbeidet for å bekjempe smittsomme sykdommer, få kontroll med klimaendringene, støtte opp om fredsprosesser og stabilitet, bekjempe terror og redusere årsaken til uønsket migrasjon for å nevne noe.
- **Forskyvninger i globale maktforhold** og økonomisk tyngde påvirker oppfølging av 2030-agendaen.<sup>1</sup> Flere av landene som tidligere var lavinntektsland er i dag mellominntektsland og er selv betydelige internasjonale aktører, investorer og bistandsgivere i fattigere land. Under 2030-agendaen og bærekraftsmålene er det tradisjonelle skillet mellom utviklingsland og utviklede land ikke lenger relevant. Vi snakker ikke lenger om givere og mottakere, men om gjensidig samarbeid og reelle partnerskap. Dette har betydning for innretningen av bistanden.
- For at et prosjekt skal regnes som ODA (Official Development Assistance) må det ha som mål å fremme økonomisk utvikling eller velferd i utviklingsland. Total ODA-bistand har aldri vært høyere. Likevel er **de viktigste finansieringskildene til utvikling** innenlands ressursmobilisering, direkte utenlandsinvesteringer og tilbakeføring av midler fra utflyttede borgere. Globalt betyr investeringer og handel mye mer for utvikling i fattige land enn bistand gjør. Tradisjonelle mottakerland ønsker seg nye former for samarbeid, der arbeidsplasser, skatteinntekter, forvaltning av naturressurser og institusjonsbygging blir stadig viktigere. Vårt samarbeid med mange land har endret karakter fra bistand til politisk og økonomisk samarbeid. Vår kompetanse er etter hvert blitt vel så viktig som våre penger. Dette påvirker samarbeidet mellom bistandsadministrasjonen og resten av forvaltningen.
- Innenfor bistanden har også **kanalvalg og innretning** endret seg det siste tiåret. Nye former for fellesfinansiering har supplert de tradisjonelle multilaterale mekanismene (som FN, Verdensbanken og de regionale utviklingsbankene). Ikke minst har vi sett en framvekst av globale fond, særlig innen helse, klima, utdanning og matsikkerhet, samtidig som den bilaterale bistanden er betydelig redusert.

### 3. Hva er tilskuddsforvaltning?

Begrepet «forvaltning» brukes på mange måter og på mange nivåer. I Utenriksdepartementets praksis og styringsdokumenter dekker forvaltningsbegrepet hele programsyklusen. Med forvaltning menes dermed faglig og politisk dialog med partner, kvalitativ vurdering av søknad, beslutning om støtte, inngåelse av avtale, utbetaling og oppfølging, herunder vurdering av rapporter, resultatoppfølging, risikohåndtering, feltbesøk, og beslutninger om videre utbetaling mm, jf. tabell 7. Ofte innebærer forvaltningen mange forhandlingsrunder med mottaker og eventuelt andre givere. Kompetansen som kreves slik forvaltningen er organisert i dag omfatter både sektorfaglig, utenrikspolitisk og forhandlingsteknisk kompetanse i tillegg til juridisk, økonomisk, teknologisk (IKT) kompetanse. Ansvar for den samlede kvaliteten på forvaltningen ligger hos den enhet som har budsjettdisponeringsmyndighet, BDM.

---

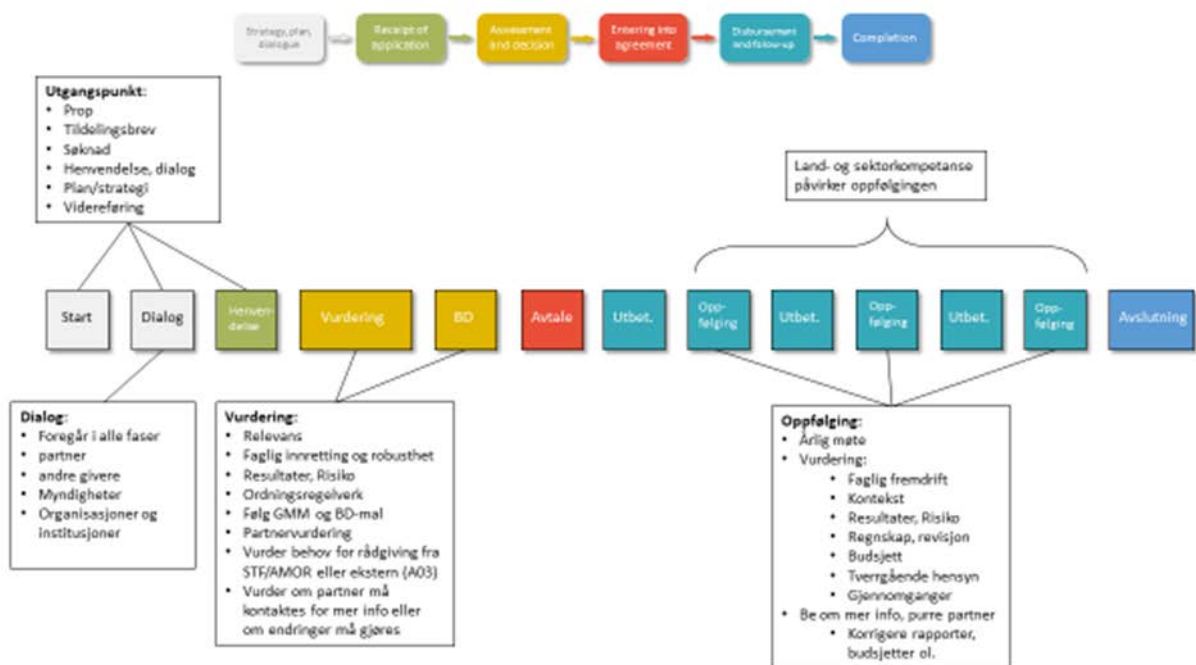
<sup>1</sup> 2030-agendaen og FNs bærekraftsmål representerer et globalt veikart for nasjonale og internasjonale tiltak som tar sikte på å utrydde ekstrem fattigdom, sikre inkluderende bærekraftig utvikling og fremme velstand, fred og rettferdighet for alle.

Tilskuddsmidler er et sentralt virkemiddel for å gjennomføre norsk utenriks- og utviklingspolitikk. Forvaltning av midlene er å sette politikk ut i praksis. Over budsjettpostene i departementet blir det årlig betalt ut om lag 35 mrd. kroner til norske og utenlandske tilskuddsmottakere. Politikktutforming og ansvaret for innrettingen av utviklingspolitikken ligger i departementet. Politisk styring ivaretas gjennom budsjettproposisjonen, meldinger til Stortinget, handlingsplaner, strategier, virksomhetsplaner, fordelingsnotater, tildelingsbrev og etatsstyringsmøter. Gjennom disse prosessene blir budsjettet fordelt til et stort antall prosjekter/programmer som skal forvaltes i henhold til økonomireglement og andre krav. Over 3300 tilskudd over programområde 02 og 03 er registrert i 2018. De fleste tiltakene forvaltes fullt ut – politikk, fag og forvaltning - i ansvarlig seksjon i UD, og oftest er det samme saksbehandler som holder i alle stegene i forvaltningen, dog med tilgang til støtte fra enheter for rådgivning og kvalitetssikring.

Økonomireglementet legger til grunn at det må utarbeides regelverk for de aller fleste tilskuddsordninger, som inneholder bestemmelser om a) mål for ordningen, b) kriterier for måloppnåelse, c) tildelingskriterier, d) oppfølging og kontroll og e) evaluering. Ordningsregelverkene skal operasjonalisere Stortingets bevilgningsvedtak og danne grunnlag for saks- og klagebehandlingen. De fleste seksjoner i UD utarbeider ordningsregelverk for sine tilskuddsordninger, og det finnes i dag 34 ordningsregelverk i UD på både 02- og 03- området, med svært ulik utforming.

Tilskuddsforvaltningsprosesser er ikke ensartede, men går typisk gjennom fasene som vist på tabell 1 nedenfor, med store variasjoner avhengig av mottaker og type støtte.

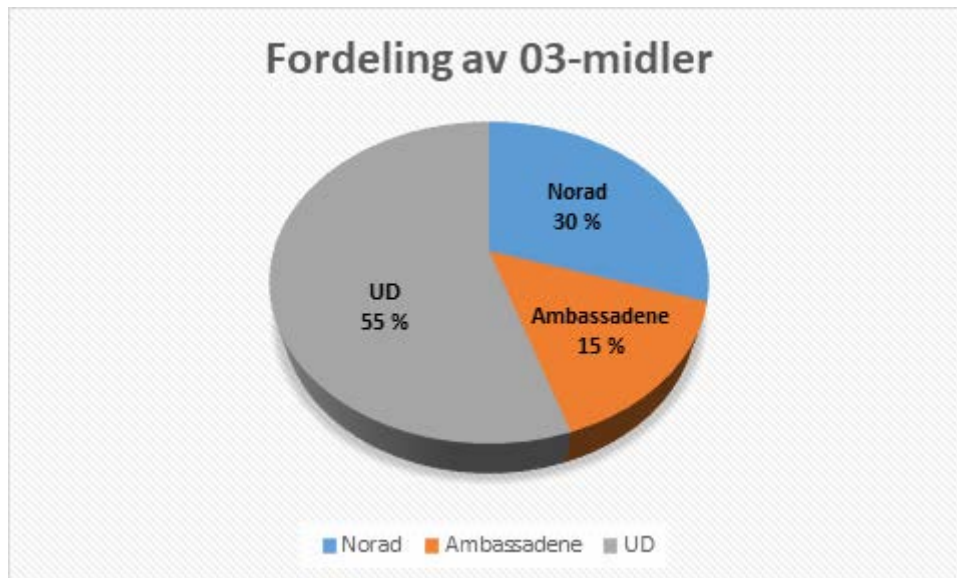
Tabell 1: Tilskuddsforvaltningsprosessen



## Dagens organisering av tilskuddsforvaltningen

Fordeling av 03-tilskuddsmidler mellom UD, ambassadene og Norad er i 2018 som følger:

Tabell 2 – fordeling av 03-tilskuddsmidler



*I beløp (budsjett før RNB); UD = 15,88 mrd./Ambassadene = 4,24 mrd./Norad = 8,68 mrd. UD inkluderer Norfund som har sin egen administrasjon*

Reformen i 2004 skulle sikre at mer av bistandsforvaltningen ble flyttet fra Norad til UD og utenriksstasjonene. Men selv om kronebeløpet har vært stabilt, har utenriksstasjonenes andel av forvaltningen gått ned siden 2010 og mer har blitt forvaltet i departementet. Dette henger sammen med at bistanden i økende grad er blitt tematisk styrt. Norad har over tid overtatt mer av forvaltningen. I etterkant av den såkalte Ølberg-gjennomgangen i 2017, ble betydelige oppgaver knyttet til helse, utdanning, miljø, klima, energi, matsikkerhet og landbruk overført fra UD til Norad, og Norads fikk en økning i tilskuddsmidler fra UD fra 3,36 mrd. til om lag 8 mrd.

Norad styres dels som en underliggende etat, gjennom etatsstyring og tildelingsbrev, men er også på mange områder tett integrert i det løpende arbeidet som foregår i departementet, eksempelvis gjennom bidrag til utarbeidelsen av bakgrunnsinformasjon og talepunkter til politisk ledelse. Mer av råd- og kvalitetssikring ble samlet i Norad i 2017 som nå tilbyr dette for hele 03-området, med unntak av humanitær bistand, fred og forsoning og menneskerettigheter. Rådgivning og kvalitetssikring på disse områdene ble beholdt i UD for i større grad kunne garantere for rask saksbehandling, relevant kompetanse og nærhet til politikktutforming. Et sentralt fagmiljø i UD for systemutvikling og rådgivning og med overordnet systemansvar ble opprettet med Seksjon for tilskuddsforvaltning i 2014, som har ansvar for råd- og kvalitetssikring på 02-området. Systematisk resultatanalyse gjøres i Norad.

5924,6 mill. kr ble tildelt programområdet 02 *Utenriksforvaltning* i 2017. Midlene forvaltes i departementet og på utenriksstasjonene. Utenriksforvaltning omfatter den klassiske utenrikspolitikken - bl.a. administrasjon av utenrikstjenesten, deltakelse i internasjonale



organisasjoner, EØS-finansieringsordningene, tiltak i nordområdene og internasjonalt samarbeid som ikke hører inn under bistand.

Mens det overordnede formålet med tilskudd på bistandsbudsjettet er utvikling og fattigdomsreduksjon, er det for midler over 02-budsjettet de overordnede utenrikspolitiske mål som er førende. Om det er støtte til fredsbevarende operasjoner, gjennomføring av MR- og demokratiforpliktelser på landnivå eller støtte til nedrustning og ikke-spredning, henger tiltakene sammen med Norges utenrikspolitiske og sikkerhetspolitiske prioriteringer. De globale utenriks- og sikkerhetspolitiske rammebetingelsene endrer seg raskt, og krever en dynamisk håndtering av valg av og oppfølging av tiltak. Bruken av midler på 02 området har vært et viktig virkemiddel i det politiske arbeidet. Midlene under næringsfremme og kultur fordeles til stasjonene etter søknad og har som hovedmålsetning å bistå i å fremme norsk økonomisk verdiskapning. Som det fremgår av tabell 3 går det aller meste av 02-midlene til EØS-finansieringsordningene og til pliktige bidrag til internasjonale organisasjoner. Om lag 500 millioner kroner gjenstår på 02-budsjettet til andre formål.

Tabell 3 - Programområde 02 – utenriksformål

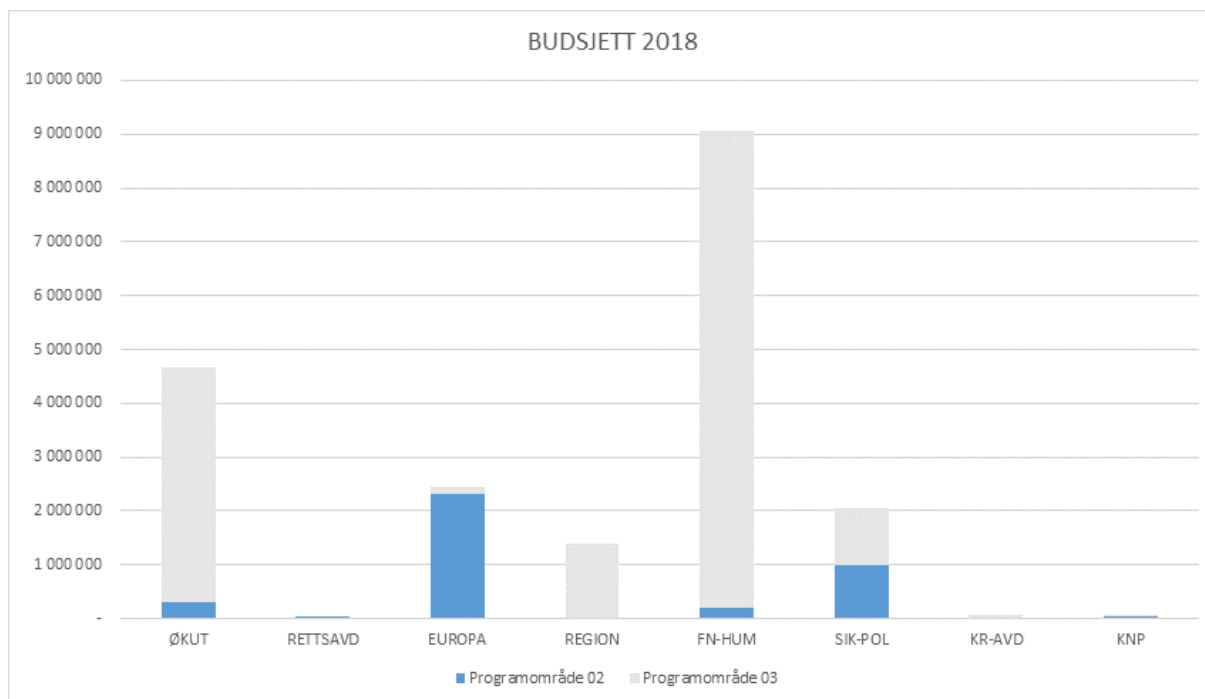
Fordeling etter saldert budsjett for 2018

Næringsfremme-, kultur- og informasjonsformål	66 758 000
Deltaking i internasjonale organisasjoner	1 689 500 000
EØS-finansieringsordningene	1 446 709 000
Nordområdetiltak mv. (Nordområdetiltak og prosjektsamarbeid med Russland, Støtte til utvikling av samfunn, demokrati og menneskerettigheter mv, Tilskudd til internasjonale klima- og miljøtiltak)	452 163 000
Globale sikkerhetstiltak	14 818 000

Tabell 4 - fordeling av budsjett og 02- og 03-tilskuddsmidler mellom avdelingene i UD<sup>2</sup>:

---

<sup>2</sup> ØKUT: Avdeling for økonomi og utvikling, FN-HUM: Avdeling for FN og humanitære spørsmål, SIK-POL: Avdeling for sikkerhetspolitikk og nordområdene, KP: avdeling for kultur og protokoll, KNP: Avdeling for kompetanse og ressurser



Den største delen av bistanden og tilskudd til utenriksforvaltningen forvaltes direkte av departementet. Et hovedargument for å beholde så mye av forvaltningen i departementet har vært behovet for å sikre politisk styring av midlene og tilstrekkelig fleksibilitet. De fleste fagavdelinger har direkte forvaltningsansvar, med FN-avdelingen, Avdeling for økonomi og utvikling, Regionavdelingen og Sikkerhetspolitisk avdeling som de viktigste. I alt 29 seksjoner driver med tilskuddsforvaltning i departementet

Utenriktjenesten har ett felles system for tilskuddsforvaltning som i utgangspunktet gjelder både for UD, Norad og ambassadene. Selv om systemet i utgangspunktet er felles for samtlige tiltak, varierer praksis knyttet til tilskuddsforvaltning mellom seksjoner og avdelinger. Noen av variasjonene skyldes kriterier som er bygget inn i de ulike ordningsregelverkene og forskjellig tilnærming til ulike typer mottakere og tiltak. Andre forskjeller har vokst frem over tid. Hvor ressurskrevende tilskuddsforvaltningen er, avhenger av flere faktorer, herunder kanalvalg, risiko og sensitivitet. Forvaltning av kjernestøtte krever eksempelvis mindre ressurser enn tilskuddsordninger med mange (små og mellomstore) prosjekter.

Norsk bistand leveres gjennom et mangfold av kanaler. Langsiktig stat-til-stat-bistand er gradvis erstattet av andre bistandsformer. I 2017 gikk 54 pst. gjennom multilaterale organisasjoner, 22 pst. gjennom sivilsamfunnsorganisasjoner, 19 pst. gjennom norsk offentlig sektor og 4 pst. i stat-til-stat-bistand. Regjeringens satsninger per kanal fremgår av vedlegg 2.

Forvaltningsmengden ved utenriksstasjonene varierer. Forvaltningsvolumene ved mange av stasjonene er små. 48 stasjoner forvalter tilskuddsmidler. 15 utenriksstasjoner forvalter om lag 80% av den bistanden som er delegert til stasjonene. Bare 13 stasjoner forvaltet i 2017 mer enn 100 millioner kroner. Tilbakemeldinger fra stasjonene har vist at forvaltning av den bilaterale bistanden er tidkrevende, også på stasjoner med små, men mange tilskuddsavtaler.

Norad forvalter midler over 17 poster fra UD's budsjett, i tillegg kommer en konsulentbevilgning og midler fra KLD. Norad har syv egne ordningsregelverk som er godkjent av UD og benytter departementets ordningsregelverk for øvrige tildelinger. Noen tilskuddsordninger forvaltes på tvers av avdelinger, mens andre følger avdeling/seksjon. Tildelingen fra UD utgjør 8,9 mrd., tilsvarende

tildeling fra KLD inneværende år er 1,56 mrd. De fleste seksjoner i Norads fagavdelinger forvalter tilskuddsmidler, selv om omfanget varierer fra seksjon til seksjon. Disse seksjonene gir dessuten ofte faglige råd knyttet til UD, KLD og Norads egen tilskuddsforvaltning, i tillegg til å drive kvalitetssikring. Avdeling for metode og resultater (AMOR) forvalter ikke tilskuddsmidler, men gir råd og yter kvalitetssikringstjenester innen hele bredden av det forvaltningsfaglige området.

Saldert budsjett til administrasjon av utviklingshjelpen utgjør i overkant 1,9 mrd. kroner i 2018, fordelt på 1,6 mrd. kroner i UD, 273 mill. kroner i Norad og 56 mill. kroner til Fredskorpset (NOREC). Norges administrative kostnader er i det øvre sjikt i OECD/DAC. Gjennomsnittet i OECD-DAC er 5,5%, mens Norges andel av administrasjonskostnader som andel av ODA-bistand er 6,7%.

## 4. Utfordringer og fordeler med dagens organisering

Prosjektgruppen har bedt om innspill fra alle deler av organisasjonen om hva det er viktig å oppnå av endringer i denne reformen, hva det er viktig å bevare og hvilke særskilte utfordringer man bør være oppmerksomme på. Av de innkomne svarene har gruppen særlig festet seg ved følgende:

### 4.1 Utfordringer

#### **Policyfunksjon**

Det er mangler en sentral overordnet ansvarlig funksjon, som kan sikre mer samlet og helhetlig retning til utviklingssamarbeidet og budsjettfordelingen. Et stort, komplekst bistandsbudsjett, og et system med utstrakt delegering av myndighet, uten en klar samlet styring, medfører en risiko for at de samlede ressursene ikke blir brukt effektivt eller strategisk nok og kan føre til at man går glipp av viktige synergieffekter.

#### **Duplisering**

Arbeidsfordelingen mellom UD og Norad preges av overlapp mellom funksjoner og roller. Innenfor flere globale og tematiske satsninger er det bygget opp delvis parallelle fagmiljøer både i departementet og Norad, som begge utfører forvaltningsoppgaver i tråd med prioriterte politiske satsninger og styringssignaler. I utgangspunktet skal Norad være faglig støtte for departementet i disse satsningene mens politikk- og strategiutviklingen skal skje i departementet. I praksis skjer mye arbeid som er viktig i de strategiske prosessene i Norad. Selv på områder der mye forvaltning er overført til Norad har det også vært nødvendig å beholde deler av den faglige og forvaltningsmessige kompetanse i UD. Dette skyldes blant annet at utviklingspolitikken er så tett integrert med utenrikspolitikken, ikke minst med en stadig større andel av bistanden til store globale fond og programmer, der norsk deltakelse i stor grad styres fra departementet. Gjennom en tydeliggjøring av ansvars- og oppgavedelingen mellom UD og Norad vil man få en mer effektiv forvaltning og unngå dobbeltarbeid.

#### **Skjev ressursbruk**

Ressursbruken på forvaltning reflekterer ikke de store endringene som har skjedd i bistandens sammensetning det siste ti-året. For stor del av de samlede ressursene brukes på tradisjonell bilateral bistand, og for lite ressurser på de store multilaterale spleiselagene som vi i dag kanalisere hoveddelen av bistanden gjennom. Den største utfordringen er å klare å styre og følge opp midlene og arbeidsmetodene til de store globale fondene på en god måte.

#### **Kompetanse**

Det er en utfordring for systemet som helhet å sikre tilstrekkelig og stabil kompetanse på viktige områder, både innen sektor- og forvaltningsfag, og å sikre tilstrekkelig fleksibilitet til å kunne rekruttere inn ny spesialistkompetanse når det er nødvendig.

### **For lite effektiv bruk av utsendtes arbeidstid**

Utsendte ved mange av stasjonene bruker i dag mye tid på forvaltning. Flere utenriksstasjoner har for liten tid til å følge opp tiltak i felt. Forvaltningsmiljøet på den enkelte ambassade er ofte lite, og det er ressurskrevende for saksbehandlere å levere godt nok på områder som resultatrapportering, avtaleoppfølging, godkjenning av regnskap og revisorrapporter og liknende. Tiden som brukes på dette tas nødvendigvis fra den tiden man burde brukt på prosjektbesøk og partnerdialog, ikke bare på de prosjektene som går gjennom ambassaden, men også det arbeidet som utføres av multilaterale organisasjoner og globale fond som Norge er med å finansiere. Utsendte stillinger er kostbare, og det må være et mål at oppgaver som kan utføres av lokalt ansatte, eller hjemme i Oslo flyttes dit, slik at de utsendte bruker tiden på det man bare kan gjøre når man er ute.

### **For spredt tilskuddsforvaltning i departementet**

Tilskuddsforvaltning er i dag for spredt også i departementet, i tillegg til at organiseringen av tilskuddsforvaltningen varierer. Saksbehandlere i mange seksjoner må lære seg tilskuddsforvaltning i tillegg til tradisjonelle fagområder. Mens noen seksjoner har opprettet egne underliggende enheter for tilskuddsforvaltning er forvaltningen i andre seksjoner integrert i øvrige saksbehandlingsoppgaver. Dette skaper ulike tilnærminger og ulik håndtering av fagområdet. I tillegg konkurrerer fagenhetene om det samme, begrensede antall menneskelige ressurser på fagområdet.

Det presiseres også at det er stor bredde i tilskuddsforvaltningen. Ulik type bistand krever ulik håndtering og forvaltning, selv om hovedreglene som må følges er de samme. Men å overføre flere hundre millioner i kjernestøtte til UNDP krever mindre detaljoppfølging enn å bygge et kraftverk i et av verdens mest korrupte land. Det er dessuten krevende å holde på og utvikle tilskuddsforvaltningskompetanse. Incentiver og muligheter for karriereutvikling oppfattes ikke å være gode nok.

### **Mer læring og bruk av evalueringer**

Mange etterlyser bedre evne til læring og bruk av evalueringer for å utvikle mer kunnskapsbasert politikk. Norads evalueringsavdeling har vist at kvaliteten på norsk bistand gjennomgående er høy, men at en viktig utfordring er manglende læring. Den kunnskap bistandsmyndighetene og aktørene bygger opp, brukes ikke i tilstrekkelig grad når nye prosjekter igangsettes og prioriteringer gjøres.

## **4.3 Fordeler**

### **Rask respons**

En viktig fordel med dagens struktur er evnen til raskt å kunne respondere på behov «i felt», også med mindre tilskudd, både på O2 og O3-området. Rask respons og fleksibilitet har vært et kjennetegn ved Norge, både i utviklings – og i utenrikspolitikken. Det er positivt og nødvendig for støtten til politisk sensitive prosjekter, blant annet innenfor fred- og forsoning, at Norge har risikovilje og evne til å være relevant og handle raskt ut fra behov. Aktørene som mottar støtte er viktige aktører og organisasjoner lokalt, men er ikke nødvendigvis de organisasjonene som utformer de beste søknadene eller som snakker «bistandsspråk».

### **God landkompetanse**

Utenriksstasjonene sikrer lokal kontekstforståelse og nærhet til prosjektene. Bistand på landnivå et effektivt virkemiddel for å styrke bilaterale relasjoner. Lokalt ansatte som er involvert i bistandsarbeid på ambassadene er sentrale, siden de mange steder representerer viktig kontekstuell forståelse og institusjonell hukommelse, og ikke minst kan de lokale språk og kjenner lokale, relevante regelverk.

### **God sammenheng mellom bistand og politikk**

De fleste innspillene påpeker at dagens organisering ofte sikrer en god sammenheng mellom bistand og politikk, spesielt på de områder der forvaltningen gjøres i den seksjonen som har det faglige

ansvaret. Dette gjør også at UD kan respondere raskt på politiske initiativ og blir sett på som en fleksibel aktør.

## 5. Ulike modeller

Gjennom diskusjon med prosjekteier underveis i prosjektet er det avklart at mandatet for prosjektet ikke er knyttet til en bestemt modell for organiseringen av tilskuddsforvaltningen. Prosjektgruppen skal se på ulike modeller som kan oppnå intensjonene med reformen. Intensjonene med reformen skisseres nærmere i kap. 6. Det betyr også at det er elementer i mandatet som bør utredes videre i fase 2, etter endelig valg av modell.

Det overordnede spørsmålet i diskusjonen om hvordan forvaltningen av tilskudd skal organiseres, er hvor budsjettdisponeringsmyndigheten (BDM) skal ligge. Forvaltningsloven og økonomiregelverket stiller klare krav til det ansvar og plikter som ligger i å ha BDM – med BDM følger ikke bare beslutningsmyndighet, men også ansvaret for at tiltaket *tilfredsstiller både faglige og forvaltningsmessige krav*. Dette innebærer at tilskuddsforvalter som har budsjettdisponeringsmyndighet skal utføre faglige forhåndsvurderinger, fatte vedtak/beslutning om støtte i tråd med gjeldende krav og inngå avtale.

Den som har BDM må påse at:

- Det er hjemmel for disposisjonen i stortingsvedtak, tildelingskriv eller andre vedtak, og at disposisjonen er i overensstemmelse med gjeldende lover og regler.
- Det skal være budsjettmessig dekning for utbetalingen.
- At utbetalingen er økonomisk forsvarlig. Det innebærer også krav til forsvarlig saksbehandling.

Dette innebærer at en forvaltningsenhet som skal utøve BDM må ha tilstrekkelig faglig og forvaltningsmessig kompetanse til å utøve denne funksjonen. Budsjettdisponeringsmyndighet omfatter myndighet til å bestemme hva budsjettmidler avsatt til nærmere avgrensede formål skal brukes til, herunder myndighet til å inngå avtaler og gi tilsagn som medfører økonomisk binding for staten. Faglige og forvaltningsmessige råd og kvalitetssikring på ulike stadier i prosjektsyklusen kan innhentes fra enheter med forskjellige typer kompetanse. I enkelte sammenhenger er det obligatorisk å innhente råd. En modell for organisering av tilskuddsforvaltningen må tilfredsstille krav til utøvelse av BDM i tråd med regelverket.

For å sikre god kvalitet i forvaltningen kreves i tillegg bistandsfaglig så vel som sektorfaglig kompetanse i alle forvaltningsledd. For å sikre kvalitet ved avtaleinngåelse (quality at entry) skal faglige og forvaltningsmessige sider ved et tiltak være godt utredet. Bistandsfaglig- og sektorfaglig kompetanse er også nødvendig i oppfølgingen av et tiltak, for å sikre at midler brukes riktig, i dialogen med ulike stakeholders og i vurderingen av om resultater oppnås. Spesialistkunnskap innenfor juss og revisjon er viktig for noen forvaltningsoppgaver som gjennomgang av revisjonsrapporter og juridisk rådgivning. For andre oppfølgingsoppgaver kreves bistandsfaglig og sektorfaglig kompetanse. De to områdene må sees i sammenheng.

Det finnes **tre hovedmodeller** for organisering av tilskuddsforvaltning, basert på plassering av BDM. Våre likesinnede givere har alle en eller annen variant av disse modellene. De tre modellene omtaler kun organisering av 03-midler.

1) Delegering av/store deler av BDM til en (eller flere) underliggende etat/direktorat.

2) En delt modell, der BDM for deler av tilskuddsforvaltningen ligger i departementet, og BDM for andre deler er delegert til en underliggende enhet/etat, slik organiseringen av tilskuddsforvaltningen er i utenriktjenesten i dag.

3) Full integrering der BDM for alle tilskudd ligger i utenriksdepartementet.

Det finnes mange ulike varianter av alle modeller.

## 5.1 Internasjonale erfaringer

Det er begrenset med forskning om hvilken organisering av tilskuddsforvaltningen som er mest effektiv. Ifølge OECD har det vært en tendens internasjonalt det siste tiåret at bistandsdirektorater integreres inn i utenriksdepartementene. En studie i regi av Overseas Development Institute (ODI) sier at det viktigste er at policy, fag og forvaltning er samlet, og det spiller liten rolle om denne samlingen er innenfor departementet eller i et eget direktorat. Studien konkluderer også med at ledelse har stor betydning for kvaliteten i utviklingssamarbeidet. Givere med egen minister for utvikling var nærmere sine ODA/BNI-mål og hadde høyere score på indikatorer for bistandskvalitet enn andre givere.

Studien gir ingen entydige konklusjoner om hvilken modell som er mest ressurseffektiv eller gir de beste resultater for bistanden. I den britiske modellen (DFID), med policy og gjennomføring i samme organisasjon, trekkes det frem at modellen evner å bevare kjernekompetanse og tydelig fokus og oppmerksomhet om det uttrykte målet om fattigdomsreduksjon. Den største utfordringen knytter seg til å sikre god nok sammenheng med andre politikkområder, spesielt de utenrikspolitiske.

Litt under halvparten av OECD-landene har **en integrert modell**, for eksempel Danmark, Finland, Nederland, Canada, Australia, Sveits og Irland. Noen har valgt en løsning med en «indre søyle» eller et indre direktorat med ansvar for både policy og iverksetting/forvaltning. Integrering av bistanden i utenriksdepartementet har i noen tilfeller, som i Nederland, vært fulgt av bredere reformer, som nedskjæringer, konsentrasjon av samarbeidsland og innsatser. Noen har en egen minister for utvikling, i enkelte tilfelle er denne posten kombinert med en annen post, for eksempel handel.

Canada og Australia gjennomførte i 2013 en reform for å integrere sine utviklingsdirektorater inn i utenriksdepartementet. Evalueringer gjennomført i begge land har konkludert med at integreringen i hovedsak har vært vellykket og hatt positiv effekt på bistandskvalitet og effektivitet. Andre studier av den integrerte modellen har konkludert med at integreringen av utviklingsbyråene i både Canada og Australia førte til effektivitetsgevinster ved at administrasjonskostnadene ble redusert.<sup>3</sup> De viktigste fortrinnene ved modellen er at den medfører mindre behov for dobbeltarbeid, reduserte administrasjonskostnader og tettere politisk styring. De viktigste ulempene er at den fører til store utenriksdepartement, der bistanden tar mye kapasitet sammenliknet med øvrig utenrikspolitikk. Modellen innebærer også liten avstand mellom politikk og forvaltning, og dermed større politisk risiko dersom det oppstår uregelmessigheter i forvaltningen. En integrert modell kan også føre til at bistand blir underlagt kortsiktige politiske prioriteringer, og dermed svekket oppmerksomhet mot strukturelle og underliggende årsaker til fattigdom og ulikhet.

**Den delegerte modellen** der deler av utviklingspolitikken er lagt til et direktorat er ulikt organisert i ulike land. Denne modellen var vanlig i bistandens begynnelse og mer enn halvparten av OECD DAC-landene har en variant av denne modellen. Sverige er det nordiske landet som har valgt å beholde

---

<sup>3</sup> Canadas administrasjonskostnader falt fra 5.2% til 4.6% fra 2013-2015, samt at det var effektiviseringsgevinster ved bortfall av 500 stillinger. En gjennomgang fra 2015 viser at administrasjonskostnadene i bistandsforvaltningen i Australia sank fra 6,1 % til 3,9% etter fusjonen. Fusjonen førte også til bortfall av 280 stillinger.

den. Også USA, Frankrike, Tyskland, Frankrike og Japan har en variant av modellen, men ansvarsfordeling og styringsgrad varierer mellom landene. Det vanligste er at ansvaret for visse budsjettområder legges til direktoratet. Storbritannia er de eneste landene som har lagt hele ansvaret for bistanden, politikk, fag og forvaltning, til et eget departement.

De viktigste fortrinnene ved den delegerte modellen er mulighet for spesialisering og utviklingspolitisk dybdekunnskap i direktoratet. Samtidig sikres faglig uavhengighet bedre ved større avstand til politiske beslutninger.

De viktigste utfordringer er at det kan oppstå uklare ansvarsforhold og overlapp mellom departement og direktorat, at den krever større administrasjonskostnader og at det kan være utfordrende å sikre tilstrekkelig politisk styring av bistanden.

Norge er det landet som har gått lengst i å ha en **delt modell**. Før 2004 hadde direktoratet ansvar for bilateral bistand og søknadsbaserte ordninger, mens multilateral bistand og MR/Dem, Hum og Fred og forsoning lå i UD. I 2004 ble den bilaterale bistanden lagt til UD/stasjonene, mens Norad ble rendyrket som fagetat, fortsatt med ansvar for de søknadsbaserte ordningene. Dette var en modell som ingen andre land hadde/har valgt. I 2017 fikk direktoratet forvaltningsansvar for utvalgte sektorer, særlig helse og utdanning. Dette førte til at Norge ble mer lik andre land med en delt/delegert modell.

Flere av landene som beskrives med en delegert modell, har i virkeligheten en delt modell. Forskjellen ligger gjerne i hvor klar ansvarsdelingen mellom direktorat og departement er og hvor BDM på de ulike ordningene er lagt. Det er derfor vanskelig å gi en vurdering av modellen under ett, vurderingene er avhengig av hva slags deling man velger.

Generelt kan det likevel sies at fordelene ved modellen er at den søker å kombinere behovene for politisk kontroll og forvaltningsfaglig kvalitetssikring. Ulempen er at det kan være krevende å finne gode nok rutiner for samhandling og styring.

## 5.2 Avveininger

Det finnes ikke ett rett svar på hvilken modell som er best. De ulike modeller har sine fordeler og ulemper. Det som isolert sett er best for henholdsvis UD's kjernevirksomhet og for bistandsforvaltningen er ikke nødvendigvis sammenfallende. I siste instans vil det være en politisk avveining hvilke argumenter som veier tyngst i de ulike dilemmaene.

### Tett kobling eller større avstand

En delegert modell gir større politisk avstand fra et mindre departement til bistanden og et mer stabilt fagmiljø i et direktorat. En integrert modell gir tettere styring av bistanden og nærmere kobling mellom utenriks- og utviklingspolitikk i et større departement.

### Forholdet mellom 02 og 03

Veksten i bistandsvolumet, sammen med økte forvaltningskrav og større behov for å sikre politisk styring av pengene, krever stadig mer av utenriksdepartementets samlede kapasitet og ressurser. Den reduksjonen i administrasjonsbudsjettet som departementet har hatt siden 2014 på om lag 200 mill. kroner, er i stor grad tatt på 02-området. Balansen oppleves skjev. Det er nødvendig å finne en modell som sikrer god ivaretagelse av begge programområder.

### Størrelse på sentralforvaltningen

Regjeringen ønsker å redusere størrelsen på sentralforvaltningen. Denne omfatter både departement og direktorater. Dersom reduksjon i omfanget av bistandsforvaltningen er et mål, må

det være en avveining mellom ønsket om å redusere UD's størrelse, eller størrelsen på Norad og UD samlet. Muligheten for reduksjon er også knyttet til innretningen av bistanden, antall avtaler og partnere.

#### Spesialistkompetanse vs breddekompetanse

Utenriktjenesten skal legge til rette for en karriere der ansatte veksler mellom ute- og hjemmetjeneste. For å bemanne stillingene hjemme og utenriksstasjonene ute med rett kompetanse til rett tid har utenriktjenesten behov for å utvikle både bredde- og spesialistkompetanse mer strategisk. I en delegert modell vil det være en avveining hvor stor grad av spesialistkompetanse innenfor tilskuddsforvaltningen det vil være behov for å beholde i departementet for å ha tilstrekkelig bestillerkompetanse og sikre politisk styring. For begge modeller vil det være viktig å kunne trekke inn ny spesialistkompetanse ved endrede prioriteringer. I dag er dette lettest i direktoratet.

#### **Outsourcing**

Uavhengig av valg av modell er det mulig å flytte flere oppgaver ut fra UD/Norad-systemet. Aktuelle kandidater kan være evalueringsarbeidet og Bistandsaktuelt som begge kan få tydeligere uavhengighet dersom de plasseres utenfor både departementet og direktoratet. Det kan også vurderes om deler av informasjonsarbeidet som ligger utenfor statsforvaltningens kjerneoppgaver kan plasseres et annet sted. Det gjelder særlig den mer generelle informasjonen om nord/sør-spørsmål, bærekraftsmålene og så videre. I den integrerte modellen bør det også vurderes om de søknadsbaserte ordningene kan legges ut. Skal ordningene saksbehandles i departementet vil det være Kongen i statsråd som er ankeinstans, noe som er lite hensiktsmessig. Samtidig ønsker sivilsamfunnet å ha mulighet for dialog med departementet og politisk ledelse.

Ordningene kan også legges ut i den delegerte modellen, men om de saksbehandles i direktoratet vil det være UD som er ankeinstans og er håndterbart. Om og hvordan utleggingen av disse oppgavene skal gjøres bør utredes i fase 2.

### **5.3 Modeller**

Mandatet skisserer en modell hvor beslutning om tildeling av tilskudd treffes i UD og oppfølgingen skjer i Norad. Dersom dette betyr at BDM skal ligge i UD må samtlige sektorfaglige og forvaltningsfaglige sider ved vedtaket være utredet før UD treffer et bindende vedtak. UD må følgelig inneha den nødvendige forvaltningsmessige kompetansen eller innhente råd fra fagmiljøene i Norad før vedtaket fattes. Detaljeringsnivå vil sannsynligvis være omtrent det samme som dagens beslutningsdokumenter.

Dette vil forutsette en klar oppgavefordeling, klare rutiner og en tett dialog mellom UD og Norad, samt en koordinert og enhetlig dialog med søkerne. Bistandsfaglig kompetanse og forvaltningskompetanse vil måtte plasseres både i UD og i Norad for å kunne løse oppgavene på en tilfredsstillende måte, ikke minst at UD's overordnede ansvar for at økonomiske og rettslige krav etterleves. Omfanget av samhandling vil bli stort og en slik løsning er derfor ikke forvaltningsmessig forsvarlig.

Dersom man imidlertid velger å plassere BDM i Norad, blir forvaltningen langt enklere. Behovet for tydelig styring og klare føringer kan ivaretas gjennom en etatsstyring som baserer seg på detaljerte fordelingsnotater som følges opp i tildelingsbrevene. For flere av forvaltningsområdene, herunder de søknadsbaserte ordningene, vil føringene være mindre detaljerte.

I beskrivelsen under av en delegert modell legges det til grunn at BDM ligger i Norad.



### 5.3.1 Alternativ A: Delegert modell

Denne modellen fordrer sterkere føringer og etatsstyring fra UD enn i dagens ordning. Etatsstyringen av Norad formaliseres ytterligere og i større detalj. Policybeslutningene blir værende i UD og departementet har samlet ansvar for innrettingen av bistanden. Norad får ansvaret for å gjennomføre bistanden, dokumentere resultatene og ivareta løpende oppfølging.

Det formelle skjæringspunktet mellom departement og direktorat vil være tildelingsbrev, på bakgrunn av politisk godkjente fordelingsnotater. Fordelingsnotatene utarbeides i departementet i samarbeid mellom de geografiske og tematiske seksjonene samt uteapparatet, med innspill fra Norad. For nye satsninger vil dette skje gjennom opptrappingsplaner utarbeidet av UD (beløp, kanal, partnervalg). Norad får ansvar for kvalitetssikringen av enkelttiltak før endelig godkjenning. Dersom kvalitetssikringen gjør at Norad ikke anbefaler å gå videre med tiltaket, gis denne tilbakemeldingen til departementet via direktøren. Departementet kommer på bakgrunn av tilbakemeldingen med en ny føring.

I en slik modell vil all tilskuddsforvaltning som i dag utføres i departementet legges til Norad. Det kan vurderes unntak for områder der det er særlig behov for fleksibilitet og politisk styring, som O2-området, MR/DEM, Fred og forsoning og deler av HUM-bistanden. Dersom Norad skal ha ansvar for å forvalte O2-midler, må også kompetanse og personellressurser på O2-området overføres til direktoratet. De delene av den humanitære bistanden som er av mer langsiktig karakter legges til Norad. Ansvaret for styredeltakelse ligger i UD. Sekretariatsfunksjonen for styrearbeid, herunder komitéarbeid, vil normalt ligge i Norad.

For å sikre en god og relevant politikktutviklingskompetanse i departementet må UD få tilført relevant fagkompetanse fra Norad. Samtidig må Norad beholde tilstrekkelig sektorfaglig kompetanse til å ivareta en forsvarlig forvaltning. I tillegg overføres forvaltningskompetanse fra UD til Norad for å samle dette fagmiljøet.

### 5.3.2 Alternativ B: Integrert modell

Det finnes mange ulike varianter av en integrert modell der all tilskuddsforvaltning er lagt til departementet. Den varianten som i størst grad oppfyller intensjonene i mandatet vil være en modell der de forvaltningsfaglige oppgavene legges til en egen tilskuddsforvaltningsavdeling. Hvorvidt det også skal plasseres sektorfaglige kompetanse i avdelingen eller om all sektorfaglig kompetanse skal ligge i de ordinære fagavdelingene må utredes nærmere i fase 2.

Uansett vil UD med denne modellen få tilført ekstra faglig kompetanse fra Norads fagmiljø til å ivareta politikktutviklings- og sekretariatsoppgaver. Samtidig vil oppgaver og ressurser knyttet til tilskuddsforvaltning tas ut av fagavdelingene, slik at disse avdelingene totalt sett reduseres i omfang. De vil da få både tid, kompetanse og kapasitet til å bli bedre redskap for politikktutvikling på sine områder, og dermed beholde sitt arena- og geografiansvar. En tilskuddsforvaltningsavdeling vil måtte samarbeide på tvers med de avdelingene som har ansvar for geografi og arena og vil i større grad enn i dag stille krav til spesialistkompetanse. Det legges til grunn at en slik tilskuddsforvaltningsavdeling har BDM for alle tilskuddsmidler. Dette er en radikal omlegging fra dagens modell der tilskuddene er fordelt på 91 koststeder, og der det er forventet at en saksbehandler skal ha hånd om alle elementene i forvaltningsprosessen.

Organiseringen av avdelingsstrukturen bør utredes nærmere i fase 2. Det er sannsynlig at dagens avdelingsstruktur ikke vil være effektiv i en slik modell.

En viktig forutsetning for at en integrert modell skal kunne fungere godt er å sikre at utviklingsfaglig, og forvaltningsmessig kompetanse beholdes og ikke svekkes. I en integrert modell vil det være viktig å hindre at rotasjonssystemet vanskeliggjør opprettholdelse og videreutvikling av kompetanse. Samtidig må det legges mer vekt på fagutvikling gjennom hospiteringsordninger i internasjonale organisasjoner og regelmessige besøk til tilskuddsmottakere.

På sikt bør det vurderes om det skal etableres en egen karrierevei for tilskudsforvaltning, særlig for fagpersoner som jurister, revisorer, økonomer og statistikere. Gjeldende Personalpolitisk dokument er til hinder for å unnta stillingsgrupper fra rotasjon. Eventuell etablering av egen karrierevei bør dermed utredes nærmere i fase to, og ses i sammenheng med mulig karrierevei unntatt rotasjon for en større gruppe ansatte også innenfor administrative kjerneområder. Når det gjelder nyrekrutteringer er det imidlertid mulig når en stilling kunngjøres ledig i UD å knytte denne til en spesifikk avdeling i stedet for til hele departementet. Når en stilling utlyses kan det i kunngjøringsteksten sies at stillingen ikke er en del av rotasjonsordningen. Dette vil imidlertid bare kunne gjøres for nye stillinger i departementet, og ikke for ansatte som allerede har en kontrakt.

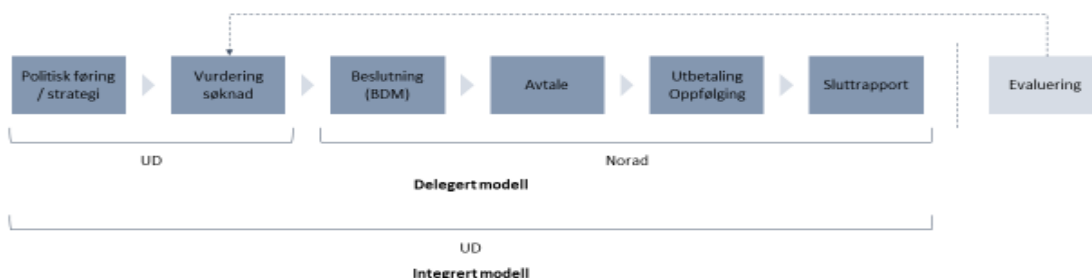
Fagavdelingene vil ha en annen kompetansesammensetning. De vi omtaler som generalister vil ha breddekompetanse på utenrikspolitiske temaområder og diplomatisk håndverk. Det vil være naturlig å rotere mellom oppgaver som eksempelvis nordområdene og likestillingspolitikk, men ikke mellom godkjenning av revisjonsrapporter og for eksempel sikkerhetspolitiske spørsmål.

Det må utredes om/i hvor stor grad det er behov for økte administrasjonsressurser i departementet med flere ansatte. En integrert modell vil kreve en stor omorganisering av departementet, for å sikre utvikling av nødvendig spesialistkompetanse og en mer strategisk arbeidsdeling og koordinering mellom avdelinger og politikkområder.

Tabell 5 synliggjør ansvarsdelingen mellom UD og Norad i de ulike modellene. Tabell 6 beskriver hvor ulike funksjoner og oppgaver tenkes plassert i de ulike modellene.

### Tabell 5 – Ansvarsdeling UD/Norad

*Modellen er forenklet. I de fleste tiltakene går forvaltningen fram og tilbake, som regel er det flere utbetalinger som skal besluttes under samme avtale og det utarbeides tillegg/justeringer til avtalene etter hvert.*



### Tabell 6 – Beskrivelse modeller

	<b>Delegert modell</b>	<b>Integrert modell</b>
<b>Budsjett disponeringsmyndighet (BDM)</b>	Norad	UD
<b>Hvilke tilskudd omfattes</b>	Må avklares nærmere i fase 2	Alle
<b>Forvaltningskompetanse</b>	Norad og noe i UD	UD
<b>Fagkompetanse utviklings spørsmål</b>	Norad og UD,	UD
<b>Policy-utvikling</b>	UD	UD
<b>Søknadsbaserte ordninger</b>	Norad	Vurderes lagt ut av sentralforvaltningen

## 6. Vurderinger

Mandatet gir prosjektgruppen i oppdrag «å identifisere konkrete organisatoriske grep, mulige gjennomføringsmodeller og konsekvenser av en endring i organiseringen av bistandsforvaltningen...». Disse grepene skal i tillegg omfatte O2-området.

Videre står det at «formålet er å unngå dobbeltarbeid og overlappende kompetanse i departement og direktorat, ivareta kontinuitet og spesialkompetanse og ivareta behovet for en tydelig grensdraging mellom bistandsfaglige og politiske vurderinger».

Prosjektgruppen forstår intensjonene i mandatet til å handle om følgende målsettinger:

- 1) Sikre politisk styring av tilskuddsmidler
- 2) Samle politikkutviklingskompetansen i UD
- 3) Rendyrke et forvaltningsfaglig miljø
- 4) Redusere omfanget av duplisering av oppgaver og kompetanse
- 5) Vurdere potensialet for gevinstrealisering ved en mer effektiv administrasjon av bistanden

Vurderingen nedenfor viser hvordan intensjonene i mandatet kan oppnås gjennom de to modellene som er skissert overfor (delegert modell og integrert modell), og hvilke forutsetninger som kreves for å nå målsettingene.

### 6.1 Sikre politisk styring av tilskuddsmidler

Den politiske styringen av bistanden ivaretas på mange ulike måter for de ulike tilskuddsordningene. Noen tildelinger skjer etter grundige diplomatiske samhandlinger. For eksempel vil Norge bruke lang tid på å delta i planleggingen av et nytt initiativ i regi av en FN-organisasjon, som for eksempel Unicef. Gjennom styre- og komitearbeid vil departementet bidra til å meisle ut konseptet for initiativet og forhandle med andre givere om hvor store beløp de ulike landene skal bidra med. Når konseptet er på plass er det i realiteten allerede fattet en beslutning.

Andre tildelinger er resultat av arbeid med opptrappingsplaner for et satsingsområde, der ulike kanaler og tiltak vurderes opp mot hverandre, både politisk og faglig, før beslutninger fattes. Andre igjen er resultat av omfattende planlegging og dialog med sektormyndighetene i et land om f.eks. et fiskeri- eller oljesamarbeid. Noen tilskuddsordninger er søknads- og konkurransebaserte. Noen beslutningsprosesser kan gå over en lengre tidsperiode, andre krever raske beslutninger. Formatet på den politiske styringen må derfor tilpasses de ulike beslutningsprosessene.

Det er viktig at det sektor- og forvaltningsfaglige miljøet er med i prosessen, men beslutningen om hvor og hvordan Norge skal delta er en politisk beslutning. Ofte følges beslutningen opp i ulike land og på ulike arenaer med spesielle roller for norske politikere eller diplomater og er dermed tett knyttet til den øvrige utenrikspolitikken. Dette kan ikke delegeres til en underliggende etat med mindre delegeringen følges av detaljerte føringer. Fordi så mye av bistandsbudsjettet brukes direkte inn i utenrikspolitikken, er behovet for tett styring stort.

En mindre del av bistandsbudsjettet er søknadsbaserte ordninger, eller tilskudd som besluttes på bakgrunn av andre faglige og forvaltningsmessige vurderinger. For disse midlene er ikke behovet for politisk styring like stort.

### **Alternativ A – delegert modell**

I den delegerte modellen ivaretas politisk styring av tilskuddsmidlene gjennom tydeligere etatsstyring og detaljerte føringer for bruk av midlene. UD beslutter en fordeling av tilskuddsposter basert på politiske/faglige vurderinger og tildeler midlene til Norad gjennom detaljerte tildelingsbrev.

BDM plasseres i Norad. Modellen forutsetter at etatsstyringen strammes inn, med ny instruks for Norad, detaljerte føringer på tiltaksnivå og skriftliggjøring av prosedyrer. I en slik modell er resultatansvaret tydelig plassert ved at hele forvaltningen og både budsjett- og resultatansvar på tiltaksnivå ligger i Norad. Det vil måtte utarbeides retningslinjer for hvordan beslutninger skal tas ved for eksempel ubrukte midler, der Norad kan foreslå hvordan disse benyttes, men hvor UD fatter beslutningen. Styrearbeid ivaretas av UD, med Norad som faglig sekretariat, komitearbeid normalt av Norad.

Modellen likner den de fleste norske fagdepartementer har valgt. Den skaper en viss avstand mellom tiltak og politisk ledelse og virker risikodempende for departementet. Samtidig skiller den seg fra normen i etatsstyring i norsk forvaltning ved at detaljstyringen er mye større enn vanlig.

Modellen krever en forsterket kapasitet til overordnet, strategisk ledelse og etatsstyring i UD. Ved delegering av store deler av tilskuddsmidler vil det være nødvendig å vurdere om etatsstyringen må suppleres med en styringsdialog på tematisk nivå utover dagens rutiner. Man kan se for seg en styrking av den politiske styringen av midlene gjennom flere former for styringsmekanismer med ulik detaljeringsgrad avhengig av politisk sensitivitet for tilskuddsordningene. Virkemidler i styringsdialogen må være formelle og dokumenterbare. Etatsstyringen bør legges til utenriksrådsleddet.

En mulig risiko ved modellen er at intensjonene om sterkere styring og tette føringer over tid ikke blir tillagt nok vekt og fulgt opp. Departementet har stor grad av rotasjon og dermed liten kontinuitet i etatsstyrerrollen. Høyt tidspress knyttet til løpende politiske saker og/eller liten oppmerksomhet rundt tilskuddsforvaltning når BDM flyttes ut av departementet kan også komplisere intensjonene om sterk politisk styring. Risikoen kan reduseres ved at det etableres et større team for etatsstyring i departementet.

### **Alternativ B – integrert modell**

Den integrerte modellen vil kunne gi mer direkte politisk styring med virkemidlene, kortere vei til politiske beslutninger og bedre synergier mellom politikk og forvaltning. BDM og resultatansvar er tydelig plassert.

God politisk styring av tilskuddsmidlene forutsetter at forvaltningen er organisert på en god måte. Det må brukes god tid og innhentes ekstern rådgivning for å finne den beste modellen.

Mange av de utenrikspolitiske initiativene som utvikles i dag innebærer strategisk bruk av finansielle ressurser og forutsetter tett samarbeid mellom strategiutvikling og løpende forvaltning av midler.

Kort avstand til tilskuddsmidlene vil kunne gjøre det lettere å levere på initiativ som fordrer rask respons.

En risiko vil være at det vil være kortere avstand til politiske ledelse om noe går galt med enkelttiltak.

## Konklusjon

Sterk politisk styring med tilskuddsmidlene ivaretas best gjennom den integrerte modellen, med kortest vei mellom beslutningsnivå og det operative arbeidet. Dette innebærer samtidig en viss politisk risiko ved at det er kort avstand mellom politikk og forvaltning.

Den delegerte modellen sikrer også en sterk politisk styring dersom etatsstyringen følges opp etter intensjonen. Risikoen er at etatsstyringen nedprioriteres over tid.

## 6.2 Samle politikktviklingskompetansen i UD

Begge modeller legger til grunn et sterkt faglig miljø for politikktvikling i departementet. Dette vil føre til at politisk faglige vurderinger og nødvendig bakgrunnsinformasjon/forberedelser er raskere og bedre tilgjengelig for politisk ledelse enn i dagens modell, som igjen kan bidra til å styrke strategisk evne, kunnskapsforvaltning og resultatfokus. Begge modeller forutsetter også at utviklingsapparatet organiseres slik at det kan reagere raskt på politiske signaler samtidig som det gis rom for å arbeide systematisk innenfor langsiktige prioriteringer.

Med politikktviklingskompetanse menes de samlede kunnskaper, ferdigheter, holdninger og personlige erfaringer som gjør det mulig for utenriktjenesten å utføre de oppgaver organisasjonen er pålagt, i tråd med definerte mål, gjeldende regelverk og rutiner.

Hvor store behovene vil være vil variere mellom områdene. I 2017, da en rekke forvaltningsoppgaver ble lagt over til Norad, undervurderte man omfanget og ressursbehovet for politikktviklingsoppgavene, samt betjeningen av politisk ledelse, som ble igjen i departementet.

Etter hvert som nye politiske satsninger oppstår, eksempelvis hav eller matsikkerhet, vil det være behov for omstilling og oppbygging av ny kompetanse i UD. Norad har muligheten til å rekruttere nye medarbeidere i vikariater når deres faste ansatte får permisjon til for eksempel å arbeide ved utenriksstasjoner eller normalt gjennomtrekk. UD har ikke kunnet hente inn ny kompetanse de senere årene på grunn av lav turn over og stillingsstopp. Et mulig virkemiddel for å kunne omstille fagmiljøet i departementet til nye prioriteringer er å kunne hente inn ny ekspertise i kortere perioder for å bygge opp nye fagmiljøer. Det er viktig at man samtidig bygger ned (omskolerer) kompetansen på tema som ikke lenger er prioritert. Det vil også være behov for å ta i bruk andre virkemidler for å skape økt fleksibilitet og tilfang av kompetanse, som tettere samarbeid med fagdepartementene, inkludert hospiteringer.

Det såkalte sektorfaglige miljøet i bistandsforvaltningen omfatter både spisskompetanse på den enkelte sektor i en bistandskontekst (for eksempel hvilke prevensjonsmetoder som vil fungere best i ulike kulturer) og politikktviklingskompetanse (for eksempel hvordan man argumenterer best internasjonalt for å sikre kvinners rettigheter til prevensjon). I mange tilfeller flyter disse over i hverandre, men forvaltningen trenger begge deler. Det må sikres at oppbygd tematisk kompetanse ikke forvitrer gjennom omleggingen uavhengig av hvor den legges.

Bruk av tilskuddsmidler på O2-området er ofte, i enda større grad enn O3, del av større utenriks- og sikkerhetspolitisk vurderinger. Det er viktig med kort vei og sømløs dialog mellom fagansvar og

forvaltning. Mange av tiltakene på O2-området er også politisk sensitive og kan ikke deles med ansatte som ikke er sikkerhetsklarert på høyt nivå.

Når modell for organiseringen av tilskuddsforvaltningen er valgt, bør det gjøres en gjennomgang av tilskuddsporteføljer, for å nærmere beskrive ressurs- og kompetansebehov.

### **Alternativ A – delegert modell**

Deler av Norads sektorfaglige kompetanse overføres til UD for å gå inn i UDs politikktutviklingsmiljø. Det er viktig å sikre at UD får tilstrekkelig kapasitet til faglig og politisk oppfølging av de ulike satsingene (et «krevende» tema vil anslagsvis ha 3-5 medarbeidere, «mindre krevende» tema 1-3 medarbeidere). Norad beholder tilstrekkelig sektorkompetanse til å understøtte forvaltningen og være faglig støtte for utenriksstasjonene.

Norads ansvar begrenses til forvaltningen av bistanden, mens UD har ansvar for land og det såkalte arena-ansvaret (ansvar for samarbeid med ulike internasjonale aktører). UD, ikke direktoratet, formidler norsk politikk til våre partnere.

Departementets oppgaver rendyrkes i større grad til politikktutforming og politisk sekretariat. Behovet for tilskuddsforvaltningskompetanse i departementet reduseres betydelig og store deler av departementets forvaltningsressurser overføres til Norad. UD har kunnskap til å forstå de internasjonale trendene, beslutningsprosessene og aktørene, mens Norad vil ha større grad av dypere fagkunnskap samt kunnskap om regelverk, avtaler, revisjon etc.

En risiko ved modellen er at avstanden til prosjekter og innsatser blir for stor slik at UD's embetsverk ikke får godt nok grunnlag til å gi gode råd til politikerne. Det kan også bli mer krevende å følge opp politiske initiativ med rask finansiering og dermed sikre rask respons.

Dersom forvaltningen av O2-området forblir i departementet vil rådgivning og kvalitetssikring på O2-området også måtte ligge i departementet.

### **Alternativ B - integrert modell**

I en integrert modell vil det være viktig å skille ut politikktutviklingskompetansen og plassere den i de avdelingene som har politikk- og arenaansvaret for de ulike områdene. Modellen ivaretar behovet for en styrking av det utviklingsfaglige miljøet gjennom tilførsel av personellressurser fra Norad.

I en integrert modell kan man velge å legge forvaltningen av O2-området til tilskuddsforvaltningsavdelingen, og dermed sikre at forvaltningen av tilskudd under O2 og O3 blir mer ensartet. Hvorvidt dette er den beste løsningen må vurderes i fase 2 av reformprosjektet.

Den største risikoen er at man ikke lykkes i å beskytte fagmiljøet godt nok, men at fagmiljøet forvitrer pga rotasjon. Dette diskuteres nærmere i pkt. 6.3.

### **Konklusjon**

Begge modeller legger til rette for at politikktutviklingskompetansen i UD kan samles i større grad enn i dag. Den viktigste utfordringen i en integrert modell vil være å sikre at utviklingsfaglig kompetanse bevares. I den delegerte modellen er den største risikoen knyttet til spørsmålet om å finne et skille mellom politikktutvikling og forvaltning som er klart nok definert, og en tydelig nok ansvarsdeling, til å unngå uklarheter og misforståelser.

### 6.3 Rendyrke et forvaltningsfaglig miljø

Et stort bistandsbudsjett stiller krav til god forvaltning. Forvaltningsbegrepet omfatter sektorfaglig og tilskuddsfaglig kompetanse, men også kunnskap om land, kanaler og tematiske satsninger som bistanden opererer innenfor, så vel som de internasjonale rammebetingelsene for utviklingspolitikken. Bistands- utviklings- og forvaltningskompetanse ivaretas og utvikles best i et stimulerende arbeidsmiljø, med varierte oppgaver, gode ledere og mulighet til faglig og karrieremessig utvikling. Innspillene i forbindelse med prosjektet har vist at departementet og utenriksstasjonene har for lite kompetanse innenfor den delen av tilskuddsforvaltningen som er knyttet til juridisk rådgivning, økonomi/revisjon og statistikk (beskrevet i mandatet som såkalt «teknisk» kompetanse).

#### **Alternativ A – delegert modell**

Modellen legger i godt til rette for å beholde og utvikle et fagområde over tid. Norad vil måtte beholde sektorfaglig kompetanse og styrke tilskuddsforvaltningskompetansen gjennom overføring av ressurser fra UD. De ansatte roterer ikke i like stor grad som departementet og de faglige miljøene er dermed mer stabile.

Det vil nødvendigvis være noe overlapp i kompetanse mellom UD og Norad, men redusert duplisering av ansvar, funksjoner og oppgaver.

#### **Alternativ B – integrert modell**

Et rendyrket fagmiljø for tilskuddsforvaltning kan skapes innenfor UD's rammer, for eksempel i en egen avdeling for tilskuddsforvaltning. For å sikre fagkompetansen over tid er det viktig med personalpolitiske grep som legger til rette for en yrkeskarriere innenfor forvaltningsfeltet, med variasjon i ansvar, oppgaver, reisevirksomhet og karriereutvikling.

Et grep for å bevare kompetansen innenfor tilskuddsforvaltning er å stille flere må-krav i kunngjøringstekster slik at det blir tydeligere hvilken faglig bakgrunn som kreves for en stilling, og i større grad styre kompetanse til de oppgaver som er prioriterte. Det er også rom for å bruke flere incentiver for å sikre kompetanse innen utvikling og tilskuddsforvaltning, sette inn flere kompetansehevende tiltak og bedre karrieremuligheter bl.a. i form av sekonderings- og hospiteringsordninger.

Dersom det tas sikte på å etablere egne karriereveier for tilskuddsforvaltning vil det være viktig å unngå en oppfatning om at det etableres et «A» og «B»-lag i departementet.

#### **Konklusjon**

Den delegerte modellen er den som best sikrer en rendyrking av det tilskuddsfaglige (både sektor- og forvaltningsfaglig) miljøet fordi direktoratet i mindre grad er preget av rotasjon.

I den integrerte modellen kan det forvaltningsfaglige miljøet rendyrkes i en egen avdeling. Den største risikoen er at man ikke klarer å beholde kompetansen fordi folk flytter på seg. Risikoen kan reduseres med tydelig ledelse og en personalpolitikk som vektlegger spisskompetanse i større grad.

### 6.4 Redusere omfanget av duplisering av oppgaver og kompetanse

Det er forskjell på duplisering av oppgaver og kompetanse. I et stort departement og i et samspill mellom departement og direktorat, vil det alltid være dobbeltkompetanse i den forstand at flere medarbeidere har mye av den samme kompetansen og jobber med samme felt. Duplisering av

oppgaver og klarhet om ansvar, derimot, er et resultat av unødvendige byråkratiske strukturer som forringer kvaliteten og effektiviteten på forvaltningen. Av og til kan det være krevende å skille de to, ikke minst fordi departement og direktorat tidvis må være satt opp til å utføre relativt like oppgaver, selv om de ikke er de samme (for eksempel må begge ha kontrollfunksjoner).

Gjennomgangen av organiseringen av tilskuddsforvaltningen som ble gjort i 2017 hadde som hovedformål å identifisere områder der det kunne være overlapp i oppgaver mellom UD og Norad, og vurdere alternative modeller for de viktigste temaområdene. Det ble gjort en grundig kartlegging av områder med overlapp og duplisering. Ved å flytte en rekke forvaltningsoppgaver fra UD til Norad forsøkte man å rendyrke funksjoner og klargjøre ansvarsdelingen.

Rapporten viste til at det innenfor flere globale og tematiske satsninger var bygget opp delvis parallelle fagmiljøer både i departementet og Norad, som begge var forventet å utføre forvaltningsoppgaver i tråd med prioriterte politiske satsninger og styringssignaler.

Omorganiseringen i 2017 er ikke evaluert, og prosjektgruppen har ikke gjennomført en ny kartlegging. Det er likevel tydelig gjennom de innspill prosjektgruppen har mottatt, og informasjon som er innsamlet, at reformen bare delvis har nådd sine målsetninger. For det første undervurderte UD ressursbehovene for politikktutvikling og sekretariatsfunksjonen som skulle bli igjen i departementet. For det andre undervurderte man behovet for samhandling og koordinering etter omleggingen. For det tredje lykkes man ikke godt nok i å rendyrke funksjoner og oppgaver. Utgangspunktet om at Norad skulle være faglig støtte for departementet i satsningene som ble overført, mens strategiutviklingen skulle skje i departementet, har vært vanskelig å gjennomføre. For det fjerde var det flere utfordringer knyttet til duplisering og overlapp som gjennomgangen ikke tok tak i, som behovet for en mer enhetlig styringsstruktur og praktisk håndtering og organisering av delte budsjettlinjer.

### **Alternativ A – delegert modell**

Dersom deler av forvaltningen (programområde 02, MR/dem, fred og forsoning, deler av HUM) blir igjen i departementet vil departementet fortsatt ha behov for noe tilskuddsforvaltningskompetanse, avhengig av hvor grensen trekkes, og i hvor stor grad departementet kan innhente forvaltningsmessige råd fra Norad på de mer politisk sensitive områdene.

Modellen krever klar ansvarsdeling, helhetlig gjennomføring og smidig samhandling mellom de to etatene. Det er spesielt viktig å finne en god håndtering av områdene hvor det gjøres raske beslutninger om tildeling av midler og dermed krever rask oppfølging. Norads organisering bør derfor der det er naturlig speile departementets organisering.

Modellen forutsetter at forvaltningsfaglig rådgivning og kvalitetssikring opprettholdes i departementet for de ordningene som blir liggende i departementet, men at øvrige rådgivningsfunksjoner samles i Norad. Kontrollfunksjonene bør videreføres i tråd med dagens organisering og arbeidsdeling mellom UDs Sentral Kontrollenhet og Norads varslingsteam, samtidig som økt forvaltningsansvar i Norad tilsier en styrking av varslingsteamet.

UD har som følge av konstitusjonelle krav eller pålegg i lov, oppgaver som ikke kan eller bør delegeres til et underliggende organ. Slike oppgaver inkluderer eksempelvis godkjenning av ordningsregelverk, godkjenning av dokumenter for delegert tilskuddsforvaltning (belastningsfullmakter, oppdragsbrev med tilhørende avtaler), ansvar for juridiske og økonomiske spørsmål av overordnet og prinsipiell karakter, klagesaksbehandling for vedtak fattet av underliggende organer og andre aktører i tilknytning til delegerte tilskuddsordninger, forberedelse av



klagesaker til Kongen i statsråd etter opprinnelig vedtak i UD og dialogen med ESA knyttet til statsstøtteregelverket.

### **Alternativ B – integrert modell**

Modellen gir rom for en bedre samordning og koordinering av tildelinger over de ulike tilskuddspostene. Norad foretar i dag utbetalinger på i alt 18 kapittelposter som deles med UD. En integrering av Norads tildelinger i UD's system vil kunne føre til store samordnings- og koordineringsgevinster, og bidra til en forenkling. Dagens områder med overlapp vil kunne fjernes.

En sammenslåing av UD og Norads rådgivnings- og kvalitetssikringsfunksjoner forventes å føre til mer enhetlig praksis på tvers av tilskuddsordningene. Gjennomgangen av tilskuddsforvaltningen i 2017 anslo at en samling av ressursene i seksjon for tilskuddsforvaltning i UD og AMOR i Norad kunne gi effektiviseringsgevinster.

Kontrollfunksjonene i en integrert modell vil dels ivaretas i linjen som i dag, i tillegg til at ressursene og oppgavene i dagens Sentral Kontrollenhet og Norads varslingsteam slås sammen i en større og dermed styrket tredjelinjefunksjon. Denne vil ha ansvar for gransking og tilsyn ute og hjemme vedrørende drift og tilskuddsforvaltning innenfor programområde 02 og 03. En samling av ressursene vil gi sannsynlige positive konsekvenser for styring, kvalitet, og kontroll. Enhetlig håndtering av saker vil trolig også være lettere oppnåelig ved en samling av ressursene, i tillegg til redusert sårbarhet.

En integrert modell innebærer også en effektivisering på temaområder der det i dag er store behov for samordning.

### **Konklusjon**

Den integrerte modellen fjerner overlapp og duplisering ved at direktoratet legges ned. Den delegerte modellen fordrer noe overlappende kompetanse, men lite duplisering av oppgaver. Den delegerte modellen fordrer opprettholdelse av kontrollenheter i både direktorat og departement.

## **6.5 Potensialet for gevinstrealisering ved en mer effektiv administrasjon av bistanden**

For begge modeller ligger det største gevinstpotensialet i å oppnå en større grad av rendyrking av funksjoner, klarere funksjonsdeling, mindre dobbeltarbeid og kompetanseheving i forvaltningen og derigjennom en bedre kvalitet på tilskuddsforvaltningen.

I 2018 er det satt av 1,9 milliarder til administrasjon på 03-området. Norges administrasjonskostnader ligger prosentmessig i øvre sjikt av OECD-landene. Noe av dette kan forklares med et høyt lønns- og kostnadsnivå. Men når man også tar høyde for at en stor andel av bistanden kanaliseres gjennom multilaterale partnere og frivillige organisasjoner som har sine egne administrasjonssystemer og –kostnader, virker de samlede utgiftene for høye.

Uavhengig av modell bør det vurderes å legge deler av Norads virksomhet (evaluering, Bistandsaktuelt, deler av informasjonsarbeidet) ut av sentralforvaltningen. Det er en løsning som sannsynligvis ikke vil medføre kostnadsbesparelser, men det vil føre til reduksjoner i antall ansatte i UD/Norad. Mulig utlegging av oppgaver er ikke tatt med i vurderingene under. Det forutsettes at funksjonene fullfinansieres der de blir lagt. I den integrerte modellen bør det vurderes å legge ut de søknadsbaserte ordningene, for å unngå at Kongen i statsråd er ankeinstans. Dette er heller ingen reell besparelse, men vil redusere ytterligere antall ansatte i bistandsforvaltningen.

I punktene under vurderes effektiviseringsgevinst i form av økt kvalitet, redusert administrasjonsbudsjett og omstillingskostnader.

Det påhviler arbeidsgiver å sikre god ivaretagelse av medarbeiderne i omstillingsprosesser. Lovfestede rettigheter ved omstillinger følger i vedlegg 3.

### **Alternativ A – delegert modell**

Delegering av alle tilskuddsmidler vil føre til at tilgjengelige ressurser i departementer mer hensiktsmessig kan benyttes til å ivareta politikktviklingsfunksjoner i stedet for til forvaltning. En styrket fagetat kan gi kvalitetsforbedringer ved at forvaltningsressurser samles i Norad, med begrenset rotasjon, og ved å bruke enhetlige verktøy for bl.a. statistikkfunksjoner og økonomikontroll. Samlet vil dette kunne gi en bedre kvalitet på tilskuddsforvaltningen.

Det må gjøres nærmere analyser av effektiviseringsmulighetene i modellen. Departementets politikktviklingsfunksjoner vil styrkes. Delegering av forvaltningsoppgaver vil medføre at personellressurser på tilskuddsforvaltning i UD frigjøres. Samtidig vil Norad få økte forvaltningsoppgaver. Tilskuddsforvaltning utgjør i de fleste avdelinger ofte bare en del av de ansattes oppgaver, og mange har bare jobbet med tilskuddsforvaltning i en begrenset periode. Dermed kan det bli utfordrende å kartlegge hvem som har rett og plikt til å følge stillinger.

Det vil måtte være en viss overlapp av kompetanse i virksomhetene, men med ulikt ansvar og oppgaver. Også departementet må ha en viss grad av faglighet på direktoratsoppgaver for å kunne ivareta styringsansvaret og for å kunne gjøre kritiske vurderinger av innspillene fra direktoratet.

Omstillingskostnadene vil være relativt store, men kostnader vil som i den andre modellen knytte seg til effektivitetstap under omorganiseringsprosessen og noe tap av kompetanse ved at medarbeidere slutter.

### **Alternativ B – integrert modell**

En samling av faglige og forvaltningsmessige ressurser kan gi effektiviseringsgevinster i form av effektiv ressursbruk og enhetlig forvaltning. Større og integrerte enheter vil gi færre involverte ledd. Samlet vil dette kunne gi bedre kvalitet på forvaltningen.

Administrasjon, HR og kommunikasjonsoppgavene i UD og Norad vil kunne samles. Besparelser knyttet til leie av kontorlokaler, reiseutgifter mv må medregnes. Noen oppgaver faller bort, som arbeidet med etatsstyring og drift av separate systemer. Andre oppgaver vil kreve færre personer enn den samlede ressursbruken i dag.

I perioden 2014–2018 er Utenriksdepartementets driftsrammer redusert med om lag 200 mill. kroner da det utover avbyråkratiserings- og effektivitetsreformen også er innarbeidet ekstraordinære reduksjoner i driftsrammene. Som følge av reduksjonene har Utenriksdepartementet effektivisert og utfaset oppgaver. Utenrikstjenesten har i perioden 2011 til 2016 redusert bemanningen (utsendte på stasjonene og hjemme) med over 120 stillinger. Nedskjæringene har i størst grad vært tatt på programområde 02. Et viktig hensyn i den integrerte modellen vil være å sikre en riktig balanse mellom programområdene. Det tilsier en organisering av 03-området med fokus på rasjonalisering og effektiv ressursbruk. En eventuell reduksjon i bemanningen forutsettes tatt på 03-området.

Modellen ventes å ha de høye omstillingskostnader Sammenslåing av to etater stiller krav til endringsledelse og arbeid med organisasjonskultur. Tap av sentrale personellressurser underveis og flyttekostnader spiller inn. Integrering er ventelig den modellen som vil skape størst debatt i offentligheten.

Modellen vil kreve en større omorganisering av departementet og berøre de fleste avdelinger.

## Konklusjon

Gevinster knyttet til bedre kvalitet i forvaltningen ventes å være store i begge modeller. Den integrerte modellen ventes å gi den største reduksjonen i administrasjonsbudsjettet. Omstillingskostnadene vil være relativt store i den delegerte modellen, men størst i den integrerte.

## Risikovurdering

I fase 2, når endelig valg av modell foreligger, vil det måtte utarbeides en grundig risikoanalyse for gjennomføringen av modellen. Risikovurderingen skal identifisere de mest sentrale risikofaktorene og hvilke konsekvenser det vil få dersom de inntreffer. Så vurderes sannsynligheten for at dette vil skje, og hvor store konsekvensene vil være. Til slutt vurderes om risikonivået er akseptabelt, eller om det er for høyt. Hvis risikonivået er vurdert som uakseptabelt høyt, skal det foreslås tiltak for å unngå eller redusere risikoen. Det er ulike risikoer knyttet til de to modellene. Nedenfor angis bare risikofaktorer med middels eller høy sannsynlighet og store konsekvenser.

En risikofaktor i den delegerte modellen er at den politisk styringen over bistanden blir mindre enn det som var forutsatt, ved at den tette etatsstyringen avtar over tid på grunn av andre prioriteringer. Relevante tiltak vil være å etablere et større team for etatsstyring som er mindre sårbar for rotasjon, samt å legge etatsstyringen til utenriksrådsleddet og dermed sikre bedre strategisk styring. En annen risiko er at avstanden mellom land- og arenaansvaret og den operative bistanden fører til at embetsverket ikke klarer å gi politisk ledelse godt nok grunnlag for beslutninger. Relevante tiltak for å motvirke en slik utvikling kan være å etablere tydelige og skriftliggjorte samhandlingsmekanismer, og påse at oppfølgingen av disse blir et lederansvar.

I den integrerte modellen er en risiko at kompetansemiljøet på utvikling og forvaltning reduseres over tid pga høy rotasjon i departementet. Viktige tiltak for å motvirke en slik utvikling er at det etableres en avdeling for tilskuddsforvaltning med tilstrekkelig kapasitet, og at det etableres gode karriereveier som sikrer varierte oppgaver over tid. Risikoen ved at balansen mellom programområde 02 og 03 forskyves blant de ansatte i departementet kan motvirkes ved at forvaltningen tas ut av fagavdelingene slik at medarbeiderne der får frigjort sin tid til å rendyrke rollen som politisk sekretariat. Modellen innebærer også en risiko for at avstanden til politisk ledelse er kortere enn når forvaltning legges til direktoratet. Risikoen kan reduseres gjennom å sikre gode og robuste systemer for tilskuddsforvaltning og varsling.

En annen risikofaktor å ta med i beregningen for begge modeller er at organisasjonsendringer vil føre til en viss belastning på arbeidsmiljøet i UD og Norad. I tillegg vil en omstillingsprosess kunne føre til tap av noe kompetanse. Tydelige retningslinjer for kompetansekartlegging og medvirkning, tilstrekkelig tid til gjennomføring og god kommunikasjon er sentrale virkemidler i arbeidet med godt arbeidsmiljø.

Prosjektgruppen vil påpeke at det også ligger en betydelig risiko i å ikke gjennomføre en reform. UD/Norad-systemet slik det er i dag har store organisatoriske svakheter og har et stort potensial for effektivisering. Tilsvarende ligger det en risiko i å velge en mellomløsning som ikke er av mer varig karakter.

## 7. Konsekvenser for KLD

Prosjektgruppen har mottatt følgende tekst fra KLD:

«Klima- og skoginitiativet finansierer i dag ca. 20 årsverk i KLD, 17 faste i Norad og 8 ved til sammen 5 ambassader (samt 7 lokalt ansatte). Til sammen om lag 45 årsverk pluss lokalt ansatte. Klima- og miljødepartementet har et etatsstyringsansvar overfor Norad på området klima og skog. Ambassadene som forvalter tilskudd og/eller har spesialutsendinger for klima og skog mottar en belastningsfullmakt fra KLD.

Klima- og skoginitiativet har i hele sin levetid vært tett politisk styrt. De overordnede rammene for initiativet har vært satt i regjering, på et mer detaljert nivå enn hva gjelder resten av bistandsforvaltningen. Også Stortinget har uttalt seg i detalj om innsatsen, bl.a. gjennom innstillinger til de årlige budsjettproposisjonene. Videre er store deler av innsatsen knyttet til måloppnåelse innenfor bilaterale partnerskap med de største regnskoglandene.

Klima- og skoginitiativet har etablert en arbeidsdeling som innebærer at forvaltning av avtaler som er av strategisk eller politisk art ligger i departementet, også tilskuddsavtaler. Der det er satt klare rammer for en innsats eller et samarbeid, delegeres forvaltningen til Norad. Forvaltning av avtaler som gjelder innsats i land der vi har spesialutsendinger ligger i utgangspunktet hos ambassaden i landet, forutsatt at ambassaden har forvaltningsmessig infrastruktur og forvaltningskompetanse.

Faglig sett er det bestemt en arbeidsdeling mellom KLD og Norad der fagansvaret for miljø og klima ligger i KLD, mens det for utvikling ligger i Norad (ansvaret gis i tildelingsbrevet). Norad som organisasjon har også kompetanse på en rekke andre fagfelt som er relevante for Klima- og skoginitiativet, og som trekkes på, f.eks. landbruk og landskunnskap.

Når Klima- og skoginitiativet mottar tilskuddssøknader gjøres det – dersom søknaden innvilges – en konkret vurdering i hvert tilfelle hvor avtalen skal forvaltes ut fra rammene som er satt for oppgavedeling. I sum innebærer dette en pragmatisk men avklart ansvars- og oppgavefordeling mellom departement, etat og ambassader.

KLD understreker at det får store konsekvenser for organiseringen av Klima- og skoginitiativet dersom Norad ikke videreføres på en måte som ivaretar den kompetansen KLD trekker på i dag, hva gjelder både forvaltning og bistandsfaglig rådgivning. Dette vil innebære at det må bygges opp nye kompetansemiljøer andre steder som dekker behovet. Norad ivaretar videre en samordningsfunksjon innen norsk bistand hva gjelder standardisering av både innhold og forvaltningskrav, som evt. vil måtte ivaretas på andre måter.»

## 8. Utfordringer som vil kreve tiltak utover omorganisering

Det er åpenbart at en reform av organisasjonsmodell ikke er tilstrekkelig for å nå målene som er skissert for reformen. Nedenfor skisseres en rekke andre faktorer, som kompetanseplanlegging, muligheter som følger av økt digitalisering, antall og størrelse på tiltak og kanaler mv. Ikke minst er det behov for en grundigere vurdering av hvordan en fremtidsrettet utviklingspolitikk vil se ut i årene som kommer, og hva det betyr for den kompetansen det er behov for i henholdsvis UD og Norad. Uansett valg av modell anbefaler gruppen at en gjennomgang av disse områdene inkluderes i fase to av mandatet, og at det settes ned ulike undergrupper for å gjøre dette arbeidet.

Andre spørsmål som er foreslått nærmere utredet i fase 2 omfatter:

- Innretningen på den valgte modellen mht organisering
- Utredning av mulig egen karrierevei innenfor administrasjon og tilskuddsforvaltning
- Outsourcing av søknadsbaserte ordninger
- Utenriksstasjonenes rolle

- Kompetansekartlegging/porteføljegjennomgang på tilskuddsområdene
- Nærmere gevinstrealiseringsplan

## 8.1 Utvikling av utviklingsfaglig kompetanse

Uavhengig av modellvalg inkluderer nødvendige forutsetninger for utvikling av utviklingsfaglig kompetanse og tilskuddsforvaltningskompetanse følgende elementer:

Prosjektgruppen foreslår følgende tiltak:

### Økt bruk av sekonderings- og hospiteringsordninger

Sekonderinger og hospiteringer i utviklingssystemet forventes å kunne bidra til økt gjennomslag for norske synspunkter og verdier, legitimitet for norsk engasjement og støtte til disse organisasjonene og styrket kunnskap om internasjonale organisasjoner i samfunnet. I tillegg skaper gjerne slike ordninger et bredere nettverk for utenriktjenesten. Norge oppfattes som underrepresentert i de fleste organisasjonene (relatert til kjernebidrag). UD finansierer til enhver tid juniorekspertene men det er få norske søkere til internasjonale stillinger på høyere nivå. Årsaker knytter seg bl.a. til godt norsk arbeidsmarked og velferdsordninger, jobbsikkerhet, to-karrierefamilier, manglende språkkvalifikasjoner samt langtrukne rekrutteringsprosesser. Det er utfordringer knyttet til sekonderinger og hospiteringer av UD-ansatte som bl.a. er knyttet til at det ikke tilstås ytelse etter særavtalen for utenriktjenesten. I mange tilfeller tillater ikke Statens Pensjonskasse opptjening av pensjonspoeng under uteoppholdet. Prosjektgruppen tilrår at det utarbeides en strategi for å bedre legge til rette for sekonderings- og hospiteringsordninger for UD-ansatte til internasjonale utviklingsorganisasjoner. Strategien må sørge for at slike ordninger blir mer attraktive og at budsjettmidler avsettes til dette.

### Karriereutvikling

Kompetanse er det viktigste verktøyet for å styrke tilskuddsforvaltningen. Kompetanse innen tilskuddsforvaltning bør ha en egen karrierevei. Lønn og stillingsnivå kan brukes som insentiv. Fremtidige rekrutteringsprosesser bør sikre at flere spesialister rekrutteres til oppgaver innen tilskuddsforvaltning. Dagens rotasjonsordning gjør det utfordrende å sikre kontinuitet. Tydelige kunngjøringstekster og en sterkere styring av kompetanse er sentrale virkemidler i så måte.

Flere stillinger bør opprettes på utenriksstasjoner i OECD-land, med utviklingsoppgaver som hovedinnhold, for å sikre nettverk, dialog og forståelse av andre utviklingsaktører. Dette vil forde en omdisponering av ressurser i uteapparatet.

## 8.2 Teknologi og digitalisering

Digitalisering er forutsetning for effektivitet i enhver ny organisering og for reform av offentlig sektor. Digitaliseringen av forvaltningen - først og fremst gjennom den framtidige tilskuddsportalen, gir bedre mulighet til kategorisering og systematisering av avtaler og alle tilhørende dokumenter for bruk i læring og kompetanseutvikling. Dette er informasjon som kan brukes strategisk til kompetanseheving. Også saksbehandleroppgaver vil kunne effektiviseres og forenkles gjennom digitalisering. Dette må det være et større fokus på enn det som er tilfelle i dag.

Digitalt system (Tilskuddsportalen) for søknads- og saksbehandling i tilskuddsforvaltningen i UD/stasjonene og Norad er i ferd med å innføres. 14 ordninger (5 % av bistanden) er lagt inn i tilskuddsportalen, øvrige ordninger vil legges inn ila 2018/2019. Tilskuddsportalen innebærer et nytt samhandlingsrom for all tilskuddsforvaltning. Den gir enkel brukertilgang, stort sett uavhengig hvor man sitter i organisasjonen. Systemet sikrer bedre effektivitet og færre årsverk. Økt kvalitet og

objektivitet sikres gjennom bl.a. obligatoriske sjekkpunkter og systemet integreres mot saksarkiv og i saksbehandlersystemet PTA. Arbeidet med digitalisering av tilskudsforvaltningen bør prioriteres høyt, med fokus på rask implementering og opplæringstiltak.

### 8.3 Forenkling av forvaltningsprosesser

Det er innført enkelte midlertidige tiltak for å dempe risiko i tilskudsforvaltningen. Det er opprettet obligatorisk vurdering av om et forslag om støtte kan innvilges som en tilskudsavtale eller må følge en anskaffelsesprosess. Støtte til kommersielle aktører skal som hovedregel følge anskaffelsesprosess. Alle tilskudsavtaler over 10 mill. kroner skal prinsippavklares politisk, og det er innført begrensninger i bruk av konsulenter. Enklere klareringsrutiner, herunder en høyere terskel for politiske prinsippavklaringer og færre klareringsledd, vil kunne føre til mer effektivitet i tilskudsforvaltningen, så fremt kvalitetskontrollen er tilstrekkelig i førstelinjen.

Regjeringen har gjennomført en fokusering av bistanden, med 5 klare hovedsatsinger, med reduksjon i antall land, avtaler og avtalepartnere, og nå med forslag om en forenklet budsjettstruktur. Samlet sett representerer dette et viktig steg mot en mer effektiv bistand, men det gjenstår fortsatt et potensial for å styre norsk bistand mer strategisk, med færre ordninger, færre tiltak, og en strammere og mer strategisk styring av de ulike porteføljene.