

# Gjennomgang av NORDEM

Rapport utarbeidet på oppdrag fra  
Utenriksdepartementet

Pål Wilter Skedsmo





# Gjennomgang av NORDEM

Rapport utarbeidet på oppdrag fra Utenriksdepartementet

Pål Wilter Skedsmo

[pskedsmo@fni.no](mailto:pskedsmo@fni.no)

Juli 2019



FRIDTJOF NANSENS INSTITUTT  
FRIDTJOF NANSEN INSTITUTE

**Copyright © Fridtjof Nansen Institute 2019**

**Title**

Gjennomgang av NORDEM. Rapport utarbeidet på oppdrag fra Utenriksdepartementet.

**Publication Type and Number**

FNI Report 1/2019

**Pages**

42

**Author(s)**

Pål Wilter Skedsmo

**ISBN:** 978-82-7613-716-3

**ISSN** 1893-5486

**Abstract**

This report assesses the implementation of the Norwegian Resource Bank for Democracy and Human Rights (NORDEM). NORDEM was established in 1993, and recruits, trains and deploys personnel to international organizations. NORDEM is a civilian capacity provider specialising in democracy assistance and human rights funded by the Norwegian Ministry of Foreign Affairs. From 2017 NORDEM has been operated by the Norwegian Refugee Council (NRC). This report is an assessment of NORDEM 2017 – 2018 and the effects of transferring operational responsibility from the University of Oslo to NRC.

**Key Words:** Deployment, seconding authority, NORCAP, Norwegian Refugee Council (NRC), OSCE, SMM, Ukraine

## Innhold

Sammendrag	1
Innledning	3
1 Kort om NORDEM	5
2 NORDEMs resultatoppnåelse 2017 – 2018	7
Rekruttering	8
Oppfølging av sekunderte, kurs og kompetanseheving	8
Konklusjon	9
3 Virksomhetsoverdragelse fra UiO til Flyktninghjelpen	10
Prosess	10
Integrering og omorganisering	11
Tilbakemeldinger fra sekunderte som har opplevd begge tilknytningsformer	12
Konklusjon	13
4 Administrative stillinger og indirekte kostnader	15
Gjennomgang av stillinger og årsverk	15
Plassering og innhold i årsverkene	16
Indirekte kostnader	17
Konklusjon	18
5 Utvalgte tematiske områder	20
OSSE	20
SMM	21
Valgobservasjon	23
Konklusjon	25
6 NORDEM som et utenrikspolitisk verktøy	26
Tilskudd eller anskaffelse?	27
Tilskudd	27
Anskaffelse	28
Utenrikspolitikk på anbud eller som tilskudd?	28
Statlig eller ikke-statlig aktør	29
Forhold til mottakerorganisasjoner	30
Selvstendighet, dialog, kontroll	30
Lønn- og personalpolitikk	30

Dialog og kommunikasjon	31
Merkevaren NORDEM	31
Konklusjon	32
Anbefalinger	33
Organisering av NORDEM	33
Vekst og utvikling	33
Vedlegg 1: Utdrag fra mandatet	35
Vedlegg 2: Oversikt over intervjuer og samtaler	37
Vedlegg 3: Spørreundersøkelsen	38

## Sammendrag

Norsk ressursbank for demokrati og menneskerettigheter (NORDEM) ble opprettet i 1993. Formålet med NORDEM er å bidra til kapasitetsbygging på landnivå og sekondering av personell til internasjonale organisasjoner, i tråd med norske utenrikspolitiske prioriteringer.

NORDEM ble som virksomhet overført fra Universitetet i Oslo til Flyktninghjelpen (FH) ved årsskiftet 2016/2017. I juni 2017 signerte UD og FH en rammeavtale for perioden 2017 – 2018. Rammeavtalen hadde da en budsjettert årlig ramme på NOK 60 millioner.

### *Rammeavtalen og virksomhetsoverdragelsen*

- NORDEMs tiltaksmål om å henholdsvis bidra med norske eksperter for å styrke internasjonale organisasjoner og bidra til internasjonale valgobservasjoner er godt ivaretatt.
- Virksomhetsoverdragelsen og spredningen av funksjoner innenfor FH har ført til at oppfølgingen av de sekunderte har blitt noe mer fragmentert.

### *Stillinger, årsverk og indirekte kostnader*

- Flertallet av de 10 årsverkene som faktureres NORDEM-relatert arbeid ligger utenfor NORDEM-enheten, blant annet i rekrutterings- og deployeringstjenester ytt til NORDEM av NORCAP.
- Samlet sett utgjør indirekte kostnader og summen avgitt til stillinger internt, under 15% av det totale rammebudsjettet for NORDEM.

### *Tilbakemeldinger fra sekunderte*

- Blant de OSSE- og SMM-sekunderte er det mange som opplever at det etter overdragelse til FH er skapt unødvendig usikkerhet rundt lønn og vilkår.
- NORCAPs erfaring som deployeringsmekanisme har kommet NORDEMs sekunderte til gode på flere områder, og flere sekunderte mener at nettopp den praktiske oppfølgingen, staff care med mer aldri har vært bedre.
- Valgobservatørene er i stor grad fornøyd med informasjon, kompetanseheving og praktisk tilrettelegging.

### *NORDEM som et utenrikspolitisk verktøy*

- Det er rom for mer strategisk tenkning rundt hvilke vekstområder tematisk og regionalt NORDEM kan ha. NORDEMs vellykkede

innsats relatert til kvinner fred og sikkerhet er et eksempel på dette, og kan styrke merkevaren NORDEM ytterligere.

- Land med høy skår på sårbarhet, konflikt og vold, er land som trenger å bygge og verne om demokratiske institusjoner. Dette er i tråd med norske utenrikspolitiske interesser, og her kan NORDEM spille en aktiv og praktisk rolle i felt.



## Innledning

NORDEM har siden januar 2017 vært en del av Flyktninghjelpen. På oppdrag for Utenriksdepartementet er det gjennomført en gjennomgang av NORDEM. De sentrale spørsmålene for denne gjennomgangen er å undersøke hvilken merverdi det tilfører NORDEM å samle ansvaret for faglig og administrativ oppfølging hos Flyktninghjelpen? Hvilke styrker og svakheter opplever bevilgende myndigheter, ansatte, tidligere ansatte og sekunderte at dette har? Se for øvrig mandatet (vedlegg 1).

Gjennomgangen av NORDEM har pågått fra slutten av april til medio juni. I begrepet 'gjennomgang' ligger at dette ikke er en full evaluering av NORDEMs virksomhet og effekter. I løpet av perioden har det blitt gjennomført en dokumentstudie av relevante dokumenter, en spørreundersøkelse og foretatt mer enn 45 semi-strukturerte intervjuer og samtaler.<sup>1</sup> Representanter for fire grupper har vært intervjuet:

- Ansatte eller tidligere ansatte i eller i tilknytning til NORDEM-enheten i Flyktninghjelpen eller ved NORDEM-sekretariatet under Universitetet i Oslo
- Representanter for de seks seksjonene som gir tilskudd til NORDEM, og den ene seksjonen i Utenriksdepartementet som koordinerer rammeavtalen i UD
- Et utvalg langtidssekunderte, med hovedvekt på OSSE-sekunderte og observatører i Special Monitoring Mission (SMM) i Ukraina
- Norges ambassade i Kiev, OSSE-delegasjonen, HR-enheten ved SMM

Synspunktene på NORDEM er åpenbart mange, varierende og til dels sterkt sprikende når det gjelder *oppfatninger* om hvordan NORDEM fungerer nå, hvilke konsekvenser virksomhetsoverdragelsen av NORDEM fra Norsk senter for menneskerettigheter (SMR) ved Universitetet i Oslo (UiO) til Flyktninghjelpen (FH) har hatt, og hvilke tanker, ønsker og ambisjoner man har for utvikling av NORDEM.

I løpet av denne perioden og alle disse intervjuene og samtalene har jeg blitt gitt svært mye interessant informasjon og deltatt i interessante diskusjoner om aspekter som det ikke nødvendigvis tilligger denne gjennomgangen å diskutere. Det kan for eksempel gjelde de som ønsker at NORDEM skal ha en helt annen organisatorisk tilknytning enn i dag, under en statlig ramme. I tillegg til at det ikke er en del av mandatet å utrede alternative organisasjonsformer, gjør politiske føringer på å begrense antallet statsansatte at det er unaturlig å begi seg ut på en slik diskusjon i denne gjennomgangen.

Denne rapporten kan heller ikke gjøre rede for alle synspunktene knyttet til gjennomgangens mandat, og ikke alltid slå fast hva som har skjedd i alle

---

<sup>1</sup> Oversikt i vedlegg 2

konkrete tilfeller. I stor grad er det persepsjonene av hva som har skjedd, og hvordan det oppleves, som spriker, mer enn at noen stiller spørsmål ved om for eksempel rammeavtalens forpliktelser er overholdt. Men gjennom en diskusjon av NORDEMs virksomhet og de samlede tilbakemeldingene gitt i intervjuer, informasjon fra bakgrunnsdokumenter med mer vil de ulike temaene og problemstillingene fra gjennomgangens mandat bli belyst. I slutten av april ble det holdt et oppstartsmøte med Utenriksdepartementet der flere av de bevilgende seksjonene deltok. I dette møtet ble det enighet om en nærmere spesifisering av hva det skulle legges hovedvekt på fra opprinnelig mandat.

Gjennomgangen munner ut i anbefalinger om hvordan NORDEM kan utvikles både faglig og administrativt til å bli en bedre sekunderingsmekanisme og dermed styrket som utenrikspolitisk verktøy.

## 1 Kort om NORDEM

Norsk ressursbank for demokrati og menneskerettigheter (NORDEM) ble opprettet i 1993. Formålet med NORDEM er å bidra til kapasitetsbygging på landnivå og sekondering av personell til internasjonale organisasjoner, i tråd med norske utenrikspolitiske prioriteringer. NORDEM utvikler innenfor denne rammen nye initiativ som kan komme mottakerorganisasjoner til gode. I dette ligger et faglig ansvar for oppfølging og videreutvikling, samt at NORDEM forvalter en beredskapsstyrke som har særlig kompetanse på menneskerettigheter og demokratistøtte. NORDEM imøtekommer internasjonale organisasjoners behov for kvalifisert langtidspersonell og valgobservatører. Siden begynnelsen har NORDEM vært spesielt viktig for å sende ut norske eksperter til OSSE, og fra 2014 også for OSSEs Special Monitoring Mission (SMM) i Ukraina. Men NORDEM sender også ut eksperter og valgobservatører til en lang rekke andre internasjonale organisasjoner som FN og EU. Sekonderinger innebærer at arbeidsgiveransvaret ligger hos NORDEM, mens ulike internasjonale organisasjoner får stilt personell til rådighet. Kostnadene til lønn med mer bæres således av NORDEM. Sekonderinger betyr dermed i prinsippet at ulike land med sine ulike sekonderingsmekanismer konkurrerer om å betale for stillinger i internasjonale organisasjoner.

Ansvar for faglig forvaltning av NORDEM ble fra 1993 lagt til Norsk Senter for Menneskerettigheter ved Universitetet i Oslo (SMR/UIO), mens Flyktninghjelpen (FH) stod for den administrative forvaltningen. Fra 2010 tok SMR også over den administrative forvaltningen. I juni 2013 sa SMR opp avtalen med UD, opprinnelig med virkning fra og med 1. januar 2016. Men dette ble forlenget med et år slik at siste virksomhetsdag ved UiO ble 31. desember 2016.

Etter oppsigelsen ble ulike alternativer og tilknytningsformer for NORDEM vurdert, inkludert om NORDEM skulle ligge innenfor en statlig institusjon. Norad var en av aktørene som ble foreslått. I denne fasen var Norads vurdering at det 'synes å være få eller ingen tilknytningspunkter mellom Norads og NORDEMs virksomhet'.<sup>2</sup> Norad pekte her på Flyktninghjelpen og NORCAP som en mulig og mer naturlig virksomhet til å ivareta ansvaret for NORDEM. Norad konkluderte: 'Etter en samlet vurdering av mulige fordeler og ulemper ønsker Norad derfor ikke at NORDEM skal tilknyttes vår organisasjon.'<sup>3</sup> Det ble like fullt besluttet av politisk ledelse i Utenriksdepartementet at NORDEM skulle overføres til Norad. For å bistå i virksomhetsoverdragelsen mellom UiO og Norad ble en arbeidsgruppe som rapporterte til en styringsgruppe ledet av FN-avdelingen i UD, nedsatt høsten 2015. Virksomhetsoverdragelsen ble planlagt og lagt til rette for, men parallelt med dette ble det av regjeringen gitt føringer om at antallet ansatte i alle departementer og underliggende etater (inkludert Norad) skulle reduseres. I lys av dette bestemte utenriksministeren i juli 2016 at NORDEM likevel ikke skulle legges til

---

<sup>2</sup> «Norads vurdering av organisatorisk plassering av NORDEM», Ref 1500460-2, datert 17.04.2015

<sup>3</sup> Ibid.

Norad. Flyktninghjelpen kom da raskt opp som et naturlig alternativ. Man brukte deretter resten av høsten på å planlegge for virksomhetsoverdragelsen mellom UiO og FH.

Selve avtalen om virksomhetsoverdragelse av NORDEM fra UiO til FH ble signert 11. november 2016. I avtalen var det nedfelt at alle ansatte ved SMR som hadde NORDEM som sitt ansvarsområde ('NORDEM-sekretariatet'), ville få ansettelsesforholdet overført til FH fra og med 1. januar 2017. Samme løsning ble valgt for alle som var sekondert på det tidspunktet avtalen om virksomhetsoverdragelsen ble signert og som hadde kontrakter med UiO som gikk ut 31. desember 2016. Fra og med 1. januar 2017 skulle også alle disse ha FH som arbeidsgiver, og følgelig kontrakt med FH. Kort sagt skulle NORDEM fungere operasjonelt som før, men innenfor en ny organisasjon. Dette påvirket på ulikt vis alle NORDEMs ansatte, hjemme som ute. Virksomhetsoverdragelsen mellom UiO og FH skulle blant annet sikre at overføringen av NORDEMs ansatte til FHs organisasjon ble gjennomført i et tempo som ivaretok både de ansattes rettigheter og samtidig en forsvarlig og kontinuerlig drift av NORDEM. FH var samtidig i søknadsdialog med UD om tilskudd for å innfase NORDEM i sin organisasjon. I juni 2017 signerte UD og FH en rammeavtale for NORDEM for perioden 2017 – 2018. Rammeavtalen hadde da en budsjettert årlig ramme på rundt 60 millioner kroner.

Organisatorisk er NORDEM i FH lagt inn under FHs egen deployeringsmekanisme, NORCAP. I rapporten vil jeg derfor i en del tilfeller bruke 'NORCAP' som betegnelse snarere enn FH, når det som gjennomgående diskuteres er organisatoriske aspekter ved virksomhetsoverdragelsen, hvordan NORDEM har blitt reorganisert og integrert og så videre. 'NORDEM-sekretariatet' henviser til den administrative enheten som gjennomførte NORDEM under SMR-tiden, mens 'NORDEM-enheten' er navnet som i dag brukes på den tilsvarende, men mindre og annerledes organiserte enheten innenfor NORCAP.

## 2 NORDEMs resultatoppnåelse 2017 – 2018

I henhold til mandatet for denne gjennomgangen er vurderingen av resultatoppnåelsen her vurdert ut fra tiltaksmålene – og ikke de langsiktige utviklingsmålene.

Tiltaksmålene i rammeavtalen er:

- NORDEMs sekonderte eksperter har styrket internasjonale og mellomstatlige organisasjoners evne til å gjennomføre sitt mandat, og;
- NORDEMs valgobservatører har bidratt til konkrete vurderinger og anbefalinger til landets myndigheter basert på systematisk og omfattende valgobservasjon.<sup>4</sup>

Rammeavtalen hviler med andre ord på to hovedpilarer; sekonderte eksperter til internasjonale organisasjoner og utsendelse av valgobservatører. For perioden er de viktigste indikatorene for måloppnåelse:

- 30 – 40 langtidssekonderte, og 50 – 90 valgobservatører per år
- Valgobservatører for NORDEM skal ha deltatt i 15 – 20 internasjonale valgobservasjoner per år<sup>5</sup>

For å vurdere dette er NORDEMs egne årsrapporter vurdert og sammenliknet med det grunnlagsmateriale og dokumentasjon over alle sekonderinger som NORDEM har gitt tilgang til. Ifølge dette materialet hadde NORDEM i løpet av rammeavtalens første år, 2017, 46 langtidssekonderte og 60 valgobservatører.<sup>6</sup> På samme måte stod NORDEM i 2018 for 61 langtidssekonderinger.<sup>7</sup> I og med at ikke alle de 61 langtidssekonderte var ute gjennom hele året, kan dette omregnes til at det til enhver tid gjennom året var 38 langtidssekonderinger. I 2018 sekonderte NORDEM videre 73 valgobservatører til 17 ulike valgobservasjoner. Til sammen utgjorde dette 509 sekonderte månedsverk i 2018.<sup>8</sup> Dette viser at NORDEM har oppfylt resultatmålene for antall sekonderinger.

Norske sekonderte får gjennomgående gode tilbakemeldinger fra sine vertskapsorganisasjoner. De sekonderte evalueres jevnlig av vertskapsorganisasjonen og må levere en egnevaluering<sup>9</sup> gjennomført

---

<sup>4</sup> Målhierarkiet er fra vedlegg B til FHs rammeavtale med UD om NORDEM

<sup>5</sup> Ibid

<sup>6</sup> NORDEM Progress report 2017 og internt dokument med oversikt over alle sekonderinger

<sup>7</sup> NORDEM Progress report 2018 og internt dokument med oversikt over alle sekonderinger

<sup>8</sup> Ibid

<sup>9</sup> 'Performance evaluation report' eller liknende

sammen med nærmeste overordnet, som deretter signeres av neste linjeleder. Dette er i utgangspunktet en forutsetning for forlengelse av kontrakt med NORDEM, men NORDEM er selvfølgelig avhengig av at mottakerorganisasjonene gjennomfører disse. Dette bidrar til å sikre at kun norske sekonderte som får gode skussmål får fortsette.

## Rekruttering

Når det gjelder rekruttering til nye oppdrag har det over lengre tid vært en tendens til at det blir flere enkeltutlysninger og enkeltrekrutteringer fremfor bruk av roster. I mange tilfeller er den kompetansen som etterspørres i utlysningen så spesifikk at det i mindre grad enn tidligere gir mening å operere med en liste over prekvalifiserte kandidater. Men dette øker også tidspresset i og med at for eksempel OSSE gjerne opererer med korte søknadsfrister. I tillegg kan det gå noe tid tapt fra stillingen er lyst ut til UD's prioritering formidles til NORDEM. NORDEM jobber strategisk innenfor for eksempel MONUSCO for å få til sekonderinger knyttet til stabilisering, som igjen er viktig for norske prioriteringer relatert til kvinner, fred og sikkerhet (FNs Sikkerhetsråds resolusjon 1325 fra 2000).<sup>10</sup>

NORDEM gjennomfører rekruttering på en forventet profesjonell måte. Etter at NORDEM har funnet en eller flere kandidater til en gitt stilling, må disse i gang med en søknads- og kvalifiseringsprosess i de ulike mottakerorganisasjonene. Her har ulike internasjonale organisasjoner forskjellige metoder og praksiser, og NORDEM tilbyr aktuelle kandidater opplæring og relevant testing. Dette tilbudet er frivillig. Det har like fullt blitt reist spørsmål ved hvor godt forberedt norske kandidater blir på å møte hard internasjonal konkurranse. Til 52 utlyste stillinger i 2018, nominerte NORDEM 72 til langtidssekonderinger.<sup>11</sup> Av disse ble 37 hentet ut fra rosteren og 35 ble nyrekruttert. Av disse 72, ble 25 rekruttert inn i mottakerorganisasjon i løpet av 2018. En del av disse 72 nomineringene gjaldt utlysninger som kom sent i 2018, så noen av disse kan ha blitt rekruttert i løpet av 2019, men tallene indikerer like fullt at nominering av NORDEM langt fra er en garanti for at man får jobben. I 2018 rekrutterte NORDEM 19 nye valgobservatører.

## Oppfølging av sekonderte, kurs og kompetanseheving

I følge NORDEM's rapporter og det kursmateriell som har blitt oversendt deltok det i 2017 25 sekonderte på kurs i menneskerettigheter i regi av NORDEM. Tilsvarende tall for 2018 er 21 deltakere.<sup>12</sup> Ulike online-kurs i gender mainstreaming og sikkerhet ble tilbudt og anbefalt. NORDEM stod i 2018 ikke for noen publikasjoner. Alle nye sekonderte ble briefet før utreise. Dette skal foregå etter en utførlig sjekkliste for

---

<sup>10</sup> Se også regjeringens strategi «Women, Peace and Security (2019 – 2022), tilgjengelig fra [https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/dokumenter/planer/aktionplan\\_wps2019.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/dokumenter/planer/aktionplan_wps2019.pdf)

<sup>11</sup> NORDEM Progress report 2018

<sup>12</sup> Ifølge kursmateriell og deltakerlistefor 2017 og 2018

forhåndsbriefe.<sup>13</sup> Tilbakemeldinger fra sekunderte tyder på at måten disse briefene har blitt gjennomført på, med tanke på varighet og innhold likevel varierer ganske mye. Dette gjelder især i hvor stor grad UD har vært direkte involvert i briefene.

Alle langtidssekunderte tilstås 2000 Euro per år som kan brukes på språkkurs og andre kompetansehevende tiltak. Denne muligheten er høyt verdsatt blant de sekunderte, selv om det selvfølgelig varierer hvor mange som benytter seg av den. Et annet spørsmål er hvorvidt norske sekunderte gjennom den jobben de gjør kan utvikle sin kompetanse og etter hvert påta seg arbeidsoppgaver med større ansvar og mulighet for påvirkning av organisasjonenes arbeid på et høyere nivå. I dette langsiktige arbeidet er det derfor viktig for NORDEM at de sekunderte opplever det som attraktivt og interessant å jobbe gjennom NORDEM over tid.

### **Konklusjon**

- NORDEMs tiltaksmål om å bidra med norske eksperter for å styrke internasjonale organisasjoner er godt ivaretatt.
- Det samme gjelder det andre tiltaks målet om norsk deltakelse i valgobservasjoner.
- NORDEM legger til godt til rette for at de sekunderte kan delta på kompetansehevende tiltak.
- Faglig formidling og samarbeid med fagmiljøer og politiske myndigheter om involvering i briefe kan og bør utvikles videre.

---

<sup>13</sup> NORCAPs “Pre Deployment Briefing Guide Checklist”

### 3 Virksomhetsoverdragelse fra UiO til Flyktningshjelpen

Det trolig viktigste aspektet ved virksomhetsoverdragelsen fra UiO til FH var at alt sekundært personell som var ute på oppdrag ved overdragelsestidspunktet årsskiftet 2016/2017 skulle ivaretas på en god måte med hensyn til kontrakter, lønn og andre former for oppfølging.

Samtidig skulle det være full aktivitet med rekruttering til nye stillinger og de ansatte som kom fra NORDEM-sekretariatet skulle innlemmes på en best mulig måte i Flyktningshjelpen med de ulike tilpasninger som dette kunne kreve fra begge sider.

#### Prosess

Mandatet for gjennomgangen sier at måten dette foregikk på og konsekvensene av overdragelsen skal vurderes ut fra en vurdering av eventuelle endringer i kvalitet på NORDEMs leveranse og påvirkning på kostnadseffektivitet. Under gis en beskrivelse av min beste oppfatning av hvordan virksomhetsoverdragelsen i praksis foregikk.

Som nevnt tidligere signerte UiO og FH avtalen om virksomhetsoverdragelse i november 2016. UD deltok ikke i disse forhandlingene, siden departementet ikke var en part i virksomhetsoverdragelsen. Avtalen henviser til at virksomhetsoverdragelsen skal skje i henhold til Arbeidsmiljølovens bestemmelser om virksomhetsoverdragelse. Avtalen nedfeller ikke noen bestemte vilkår for hvordan NORDEM skal organiseres eller innpasses i FHs struktur, utover at ansatte skal ivaretas og deres synspunkter bli hørt.

Flyktningshjelpen søkte om økonomisk støtte fra UD for å legge til rette for en 'god integrasjonsprosess' av NORDEM-sekretariatet, men denne søknaden ble ikke innvilget. FH valgte å hyre inn rådgivere fra AFF (Administrativt forskningsfond) for å legge til rette for prosessen. Før virksomhetsoverdragelsen inntrådte, sendte NORDEM-sekretariatet ved SMR ut en epost til alle sekunderte med nødvendig informasjon om hva overdragelsen ville bety for den enkelte. Dette omhandlet forsikringsvilkår, informasjon om medlemskap i folketrygden, praktisk informasjon om nye kommunikasjonsplattformer og andre forhold vedrørende det å bytte arbeidsgiver.<sup>14</sup> Dette var opplagt nødvendig informasjon, samtidig som det er en tilbakemelding fra flere sekunderte at denne informasjonen opplevdes massiv og lite tilpasset de ulike gruppene.

I løpet av kort tid før årsskiftet ble alle kontraktmessige forhold for sekunderte løst ved at betingelsene fra SMR ble videreført. Seinere, i løpet av høsten 2017, ble langtidssekunderte til EU og OSSE forelagt nye kontrakter der utenlandstillegget for de som mottar dette var nedjustert fra

---

<sup>14</sup> Epost med 14 vedlegg fra NORDEMS leder 7. desember 2016 til NORDEM-sekunderte og valgobservatører: 'Important information regarding change of employer and your new NORDEM contract with NRC.'



100% til 80%. For FN-sekonderte og valgobservatører ble det nedjustert fra 100% til 67%. Langtidssekonderte ble gitt et kompensasjonstillegg fram til neste kontraktsforlengelse, mens reduksjonen for valgobservatører var absolutt. I samme periode ble det innført et risikotillegg som gjorde at sekonderte og valgobservatører i en del tilfeller fikk dette tillegget.

## **Integrering og omorganisering**

NORDEM ble i løpet av 2017 omorganisert i tråd med NORCAPs organisasjonsmodell slik at rekrutterings- og deployeringsfunksjonen ble satt ut til disse seksjonene innenfor NORCAP. Dette var en krevende fase for mange, men nok især for dem som kom over fra SMR. De hadde lenge (siden 2013) visst at SMR ikke lenger ønsket å drifte NORDEM, og hadde vært med på hele reisen med ulike tilknytningsformer og ikke minst omgjøringen av beslutningen om å legge NORDEM til Norad. I løpet av 2017 ble det dels på grunn av omorganisering og dels på grunn av at enkeltansatte ønsket – og fikk – nye oppgaver innenfor NORCAP, en del endringer i hvem som fulgte opp de sekonderte. NORDEM byttet leder i mars 2018.

Virksomhetsoverdragelsen og hvordan dette i praksis fungerte vurderes temmelig forskjellig alt etter hvem man spør. Som vi har vært inne på la ikke avtalen bestemte føringer for hvordan NORDEM skulle organiseres innenfor FH, den sikret primært at NORDEMs operasjonelle kapasitet skulle videreføres og samtidig at de ansattes rettigheter skulle ivaretas. Fra FHs side var det en forutsetning at NORDEM skulle legges inn under NORCAP og bli integrert i NORCAPs struktur. Innenfor NORCAP ble dette derfor primært oppfattet som en overføring av personell, databaser, noe utstyr og så videre, snarere enn en forpliktelse om å videreføre en bestemt måte å organisere NORDEM på. De ansatte som fulgte med over til FH var ikke nødvendigvis fullt ut informert om denne forutsetningen, og var i hvert fall i større grad opptatt av å bevare måten NORDEM hadde blitt organisert på ved SMR. På grunn av forutgående prosess med Norad, ble det oppfattet som spesielt viktig at alle juridiske og andre formelle forhold rundt overføringen ble ordnet før man gikk i gang med intern organisering og andre praktiske forhold. Innenfor denne fortolkningshorisonten, ble det av enkelte som var med fra SMR oppfattet som mindre relevant og dels provoserende at virksomhetsoverdragelsen ble redusert til et spørsmål om følelser i en del tilfeller. Det er også noe blandet tilbakemelding på i hvilken grad ansatte følte seg godt ivaretatt i denne perioden.

Den største forskjellen på hvordan NORDEM er organisert ved SMR og ved FH, er at enkeltansatte i SMR-tiden i større grad fulgte sekonderte fra rekruttering, via utsending og opphold ute til hjemkomst. Gjennom disse fasene hadde man så ansvar for både faglig og praktisk-administrativ oppfølging. Denne måten å organisere oppfølgingen på bidro nok til god dialog og kontakt med de sekonderte, og gjorde at NORDEM hadde god oversikt over de ulike og til dels svært krevende kontekster de sekonderte jobbet i.

NORCAPs måte å organisere NORDEM på var tuftet på prinsippet om å ha en mindre faglig og tematisk prosjektenhet, mens de mer spesialiserte

tjenestene knyttet til rekruttering og deployering ble satt ut til tilsvarende seksjoner i NORCAP. Dette har styrker og svakheter. NORCAP består av ulike seksjoner der de viktigste i NORDEM-sammenheng er seksjon for partnerskap og utvikling som NORDEM-enheten hører inn under, og rekrutterings- og deployeringsseksjonen.

Især fem forhold trekkes frem i vurderinger av om denne måten å organisere virksomheten på er hensiktsmessig:

- Internt gir det større fleksibilitet i håndtering av arbeidstopper ved at større og mer profesjonaliserte rekrutterings- og deployeringsseksjoner kan bistå med tjenester utover de stillingene som er finansiert over NORDEM.
- Det legger til rette for faglig og karrieremessig utvikling for dem som jobber med for eksempel rekruttering.
- På den annen side er det en utbredt oppfatning blant sekunderte, ulike UD-seksjoner, og til dels internt i NORCAP at oppfølging av sekunderte har blitt mer fragmentert.
- Av samme grunn trekkes det frem at de som har ansvar for å følge opp de sekunderte ute i felt, i mindre grad enn før har incentiver og muligheter til å være oppdatert på kontekstene de sekunderte jobber innenfor.
- NORCAPs kompetanse på deployering og brede internasjonale kontaktnettverk i mottakerorganisasjonene kommer på denne måten NORDEM til gode.

### **Tilbakemeldinger fra sekunderte som har opplevd begge tilknytningsformer**

For de sekunderte er en typisk tilbakemelding at oppfølgingen har blitt mindre stabil, at man har måttet forholde seg til flere kontaktpersoner, og dermed i mindre grad har følt seg ivaretatt. Ved at ansvar for faglig oppfølging har blitt skilt internt fra det praktisk-administrative, er det en opplevelse blant sekunderte og dels NORDEM at den faglige oppfølgingen og kontekstforståelsen er blitt svekket.

Mange sekunderte oppgir at forbindelsen hjem til Norge og de praktisk-administrative forholdene rundt lønn, kontraktsfornyelse, medlemskap i folketrygden, helsesjekk og så videre utgjør et stort (og unødig) stressmoment. De sekundertes arbeidshverdager kan gjerne være preget av stort arbeidspress og sterke fysiske og psykiske belastninger med å jobbe under vanskelige forhold for eksempel i Øst- Ukraina eller i Kongo. Basert på intervjuer med sekunderte og egen deltakelse på SMM-samlingen i Kiev i mai 2019, er det påtakelig å kunne notere at misnøyen med informasjon, svar eller mangel på svar fra NORDEM er stor blant en del sekunderte. For eksempel har NORDEM kommunisert at søknad om frivillig medlemskap i folketrygden er et individuelt ansvar for den enkelte sekunderte. Men det er holdepunkter for at NORDEM her tidligere har kommunisert at

NORDEM tar et større ansvar for søknad om medlemskap i folketrygden. I e-post sendt til sekonderte om dette i desember 2016 står det for eksempel at NORDEM vil påføre søknaden arbeidsgivers signatur og etter dette selv sende søknaden til NAV Internasjonalt.<sup>15</sup> Misforståelser rundt hvem som skal sende søknaden har ført til at i hvert fall en sekondert ikke lenger er medlem i folketrygden og derfor er nødt til å flytte hjem for å opparbeide seg medlemsrettigheter på nytt. Dette tegner et paradoksalt bilde av at NORDEMs rammeavtale er godt forvaltet på et overordnet nivå med tanke på at NORDEM gir betydelig bidrag på sekondering av eksperter og valgobservatører, men at noe av den mer granulære oppfølgingen av personell og informasjon til disse av mange sekonderte oppleves som svekket. Spørsmålet er om dette er å betegne som rusk i maskineriet, eller en mer systemisk svikt ved måten å organisere NORDEM på. Spesielt varslede endringer i lønssystem og måten dette har blitt kommunisert på har ført til høy frustrasjon. Sagt på en annen måte har tillitten mange OSSE-sekonderte har til NORDEM blitt svekket.

På den annen side, har enkelte sekonderte opplevd at NORDEM ved å være en del av NORCAP er blitt del av en mer profesjonell organisasjon enn tidligere på praktiske forhold som lønnskjøring og så videre, men også på forhold knyttet til ivaretagelse av den enkelte i krevende situasjoner. Det har blitt trukket frem at NORDEM nå i større grad kan følge dem opp, og har støttet opp folk som på ulike måter har trengt ekstra oppfølging. Dette viser seg blant annet gjennom hvordan 'staff care' tas hånd om og hvordan alle som kommer til sluttbrief tilbys en konfidensiell samtale med rådgivere i 'staff care'. SMR blir i dette bildet mer sett på som en aktør man må beskytte fra informasjon om utfordringer i felt, av frykt for at SMRs respons ville være å avslutte oppdraget. Dette er ikke et synspunkt som var dominerende, men sier noe om spennet i vurderingene.

## Konklusjon

- Det var et premiss for FH at som tilskuddsmottaker skulle det stå organisasjonen fritt å innlemme NORDEM i egen organisasjonsstruktur på en mest mulig hensiktsmessig måte.
- Virksomhetsoverdragelsen og de endringer man har gjennomført har ført til at oppfølgingen av de sekonderte har blitt noe mer fragmentert ved at faglig og praktisk oppfølgingsansvar i større grad enn før er splittet. Blant sekonderte er det en opplevelse av at dette har bidratt til en svekket faglig og kontekstuell forståelse av deres arbeidssituasjon.
- NORCAPs erfaring som deployeringsmekanisme har dels kommet NORDEMs sekonderte til gode gjennom forsterket staff care, et større sikkerhetsapparat og at FH er godt rustet til å håndtere saker som angår code of conduct.

---

<sup>15</sup> E-post til sekonderte, 16. desember 2016: 'Søknad om medlemskap i folketrygden'.

- NORCAP har videre et bredere internasjonalt nettverk og stor faglig kompetanse som styrker NORDEMs utviklingspotensial.

## 4 Administrative stillinger og indirekte kostnader

### Gjennomgang av stillinger og årsverk

Gjennom rammeavtalen finansierer UD ni stillinger eller årsverk internt i FH for å administrere NORDEM. Dette tilsvarer i prinsippet de ni stillingene som ble overført fra SMR gjennom virksomhetsoverdragelsen, der det var sju ordinære stillinger og to ekstraordinære stillinger knyttet til etableringen av SMM og arbeidet med endret tilknytning for NORDEM. Gjennom en tilleggsavtale med FN-seksjonen finansieres i tillegg 1,1 årsverk, så den totale rammen for NORDEM er altså totalt 10,1 årsverk.

Under vil det gjøres rede for hvordan disse årsverkene er fordelt innenfor NORDEM-enheten og ellers fordelt rundt på NORDEM-relaterte tjenester og funksjoner i NORCAP. Tabellen under angir hvordan NORCAP har organisert de ni årsverkene som den ordinære rammeavtalen dekker for 2018. Prosenttallet angir andel av et fullt årsverk. Disse tallene er hentet fra NORCAPs oversikt over stillinger for hele virksomheten.

*Tabell 1: Oversikt over stillingsbetegnelser over rammeavtalen, andel i årsverk og hvilke UD-seksjoner som finansierer. I de tilfeller der flere seksjoner finansierer en funksjon, er største bidragsyter oppgitt først. De fire øverste stillingene (markert med blått) er de som tilhører NORDEM-enheten.<sup>16</sup>*

NORCAP-seksjon	Stillingsbetegnelse	Årsverk	Finansierende seksjoner		
			SIKPOL	Eurasia	MR/DEM
Mgr	Leder, NORDEM-enheten	100 %	SIKPOL	Eurasia	MR/DEM
Partnerskap & utvikling	Prosjektleder	100 %	MR/DEM		
Partnerskap & utvikling	Prosjektleder	100 %	MR/DEM		
Partnerskap & utvikling	Prosjektleder	100 %	Eurasia		
Rekruttering	Rekrutteringsrådgiver	100 %	Eurasia		
HR	HR og administrasjonskoordinator	100 %	Sørøsteuropeisk	Sørlige og sentrale Afrika	
Deployering	Deployeringsrådgiver	75 %	Eurasia		
Deployering	Deployeringsrådgiver	67 %	Eurasia		
Finans	Controller	50 %	Eurasia		
Finans	Controller	20 %	MR/DEM	Eurasia	
HR	Spesialrådgiver, staff care	20 %	MR/DEM		
Strat	Spesialrådgiver IKT	10 %	MR/DEM		
	<b>TOTAL</b>	<b>842 %</b>			

Som tabellen angir utgjør ikke stillingene fullt de ni årsverkene rammeavtalen åpner for, og som det ble sendt utbetalingsanmodning om. Denne diskrepansen skyldes først og fremst at gjennomsnittskostnad per

<sup>16</sup> Informasjon hentet ut fra NORCAPs filer 'EDN Staff 2018 salary recovery' og 'Salary recovery 2018\_transaction list'

fakturert årsverk ble noe høyere enn opprinnelige budsjettet. Totalbeløpet FH kunne fakturere rakk dermed til noe mindre enn ni fulle årsverk. I prinsippet kan NORCAP fakturere medarbeiderne forskjellig og på ulike prosjekter fra år til år. Denne gjennomgangen tar dermed utgangspunkt i hvordan det har blitt fordelt i 2018, og det betyr at andre år ikke vil være helt sammenliknbare. For FN-seksjonens tilleggsavtale om FN-reform er stillingene og årsverk som angitt under. Denne tilleggsavtalen har bidratt til sekonderinger av personell som jobber med FN-reform, og NORDEM har her etter FN-seksjonens vurdering lykkes godt med å identifisere stillinger og aktuelle posisjoner. For dette arbeidet har det gått med 1,1 årsverk til rekruttering og oppfølging.

**Tabell 2: Oversikt over stillingsbetegnelser gjennom tilleggsavtale om FN-reform, andel i årsverk og hvilken UD-seksjon som finansierer.<sup>17</sup>**

NORCAP-seksjon	Stillingsbetegnelse	Årsverk	Finansierende seksjon
Rekruttering	Rekrutterings- og utviklingsrådgiver	92 %	FN-sek
Start	Rådgiver	10 %	FN-sek
	<b>TOTAL</b>	<b>102 %</b>	

### Plassering og innhold i årsverkene

Hvor ligger så de ni årsverkene gjennomgangen skal identifisere? NORDEM-enheten – som ligger under Seksjon for partnerskap og utvikling – har fem fulltidsstillinger, der fire av disse er finansiert over rammeavtalen. Den femte stillingen i NORDEM-enheten er en stilling som ikke er dekket av NORDEM-avtalen, men som jobber med tilsvarende tematikk. I opplistingen under (og i tabellen over) er denne stillingen holdt utenfor. NORDEM-enheten har det helhetlige ansvaret for gjennomføringen, partnerskapet med mottakerorganisasjonene og kontakten med UD. De relevante stillingene er leder for NORDEM-enheten, og tre prosjektledere med ulike tematiske ansvarsområder og oppfølgingsansvar overfor to finansierende seksjoner i UD hver. Primært dekker de tre prosjektlederstillingene henholdsvis ansvar for OSSE-sekonderinger, FN-sekonderinger og sekonderinger til valgobservasjon og EU-organisasjoner med flere. Til disse stillingene ligger også særskilt utviklingsansvar for våpenhvilemonitorering, arbeid knyttet til kvinner, fred og sikkerhet og valgobservasjon/valgassistanse. Disse tre stillingene samt lederfunksjonen utgjør så den faste kjernen i NORDEMs virksomhet, men altså ikke majoriteten av utfakturerte årsverk.

Dernest finansierer rammeavtalen et fullt årsverk på rekruttering i rekrutteringsseksjonen og i 2018 1,43 årsverk til deployering av sekunderte. Deployeringsrådgiverne har ansvar for oppfølging av personell i felt. Ulike kontrollere har i løpet av 2018 jobbet for NORDEM tilsvarende 0,7 årsverk for å ivareta og kontrollere NORDEMs økonomi og gjennomføring. En rådgiver på ‘staff care’ har jobbet innenfor NORDEM

<sup>17</sup> Informasjon hentet ut fra NORCAPs filer ‘EDN Staff 2018 salary recovery’ og ‘Salary recovery 2018\_transaction list’

i en stilling tilsvarende 20% av et årsverk. Denne spesialrådgiveren deltar på briefere og bistår ved særskilt oppfølging av enkeltsekonderte. Et fullt årsverk i HR-seksjonen er dekket inn via NORDEM, samt et tiendedels årsverk knyttet til kommunikasjon og IT. Årsverket i HR-seksjonen har vært involvert i utarbeidelse av kontraktsmaler, vilkårspakker for eksempel for fengselsbetjenter til UNMISS i Sør-Sudan, utrede spørsmål knyttet til medlemskap i folketrygden og bistand i personalsaker av ulik karakter. I tillegg bistår for eksempel NORCAPs sikkerhetsavdeling NORDEM uten at dette direkte faktureres i lønnsutgifter ('salary recovery' i budsjett og regnskap).

NORDEM og NORCAP praktiserer ikke internfakturering eller timeføring på prosjektnivå. Det betyr slik jeg har forstått det for eksempel at mens det er en rekrutteringsrådgiver som fullt ut betales av NORDEM, er det flere i rekrutteringsseksjonen som bidrar ved behov. Det har ikke vært mulig å gjennomføre full gjennomgang og revisjon av verdien av den typen tjenester som tilflyter NORDEM innenfor NORCAP-systemet, eller på annen måte sannsynliggjøre de enkeltes bidrag til NORDEM. Samtidig inngår det i mandatet å vurdere disse stillingene ut fra et kost/nytteperspektiv.

En måte å vurdere dette på, er å se på i hvilken grad stillingene og indirekte kostnader belaster totalomsetningen. Av totalbudsjettet innenfor NORDEM går i underkant av 15% til lønn og overhead til FH. Etter hva jeg forstår er dette noe lavere andel enn i sammenliknbare rammeavtaler, som for eksempel NORCAPs rammeavtale med UD. Sagt på en annen måte brukes det 15 øre per krone til NORDEM's faglige og administrative gjennomføring og oppfølging av rammeavtalen og som bidrag til å dekke FHs driftskostnader, ledelsesutgifter med mer. Riktignok vil forholdstallet bli annerledes i de tilfeller der NORDEM ikke benytter full ramme til sekondering, i og med at posten til lønn av stab ikke endres av denne grunn. I slike tilfeller vil imidlertid kostnadene til indirekte kostnader reduseres.

I Riksrevisjonens undersøkelse av informasjon om resultater av bistand til utdanning<sup>18</sup> diskuteres ulike tilnærminger til administrative kostnader. Riksrevisjonen viser til at mange bistandsprosjekter i realiteten har opp mot 20% administrative kostnader, mens vi her ser at NORDEM ligger på i underkant av 15% om man ser på overhead og lønnskostnadene til NORDEM-enheten og støttefunksjoner under ett. Tatt i betraktning av at NORDEM sammenliknet med regulære prosjekter skal opprettholde en evne til rask mobilisering, vedlikehold av roster og ikke minst ha en personaloppfølging med en stor andel ute i krevende feltoperasjoner er det derfor lite som tyder på at NORDEM er dyr i drift, snarere tvert imot.

### **Indirekte kostnader**

Ifølge mandatet for denne gjennomgangen skal det undersøkes «Hvordan støtter de administrative kostnader (overhead fra UD) NORDEM?».

---

<sup>18</sup> Dokument 3:10 (2018–2019), se <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Dokumentserien/2018-2019/dok3-201819/dok3-201819-010/?lvl=0>

NORDEM har gjennom rammeavtalen fått godkjenning til å beregne en overhead på 7%. Totalomsetningen utgjøres av de operasjonelle kostnadene knyttet til sekonderinger og lønns- og personalutgifter FH har forbundet med NORDEM-enheten og annet direkte støttepersonell som driver med rekruttering og annet. Det innebærer for eksempel at for 2017 har NORDEM fakturert UD for 3,237 millioner kroner i overhead. I regjeringens «Veiledning vedrørende eventuelle administrasjonsbidrag i tilskuddsforvaltningen» står det:

Tilskudd fra UD og Norad kan inkludere et beløp som bidrag til dekning av tilskuddsmottakers indirekte driftskostnader (IDK). Dette vil komme i tillegg til tiltakets faktiske driftskostnader som direkte er tilknyttet gjennomføringen av tiltaket. [...] Administrasjonsbidraget er normalt opptil fem prosent av direkte prosjektkostnader, maks sju prosent for tiltak med svært høy involvering og kostnader ved hovedkontor.<sup>19</sup>

Indirekte driftskostnader skal dekke blant annet, husleie og relaterte driftskostnader for hovedkontoret (lys, oppvarming, renhold, etc.), regnskapsføring og revisjon av FHs regnskap, lønn for personell i støttefunksjoner og ledelse som *ikke* er ansatt innen prosjektet.

I lys av dette er det rimelig å hevde at de administrative kostnadene på 7% på helt ordinær måte og i tråd med regjeringens retningslinjer støtter opp under NORDEM's virksomhet ved at de administrative kostnader bidrar til FH. Retningslinjene påpeker videre at det ikke skal kreves en spesifisering av dette bidraget.

Det som eventuelt kan diskuteres her er vel hva som skal anses som støttefunksjoner utenfor NORDEM og hva som opplagt er innenfor. Slik retningslinjene er utformet vil for eksempel revisjon av FHs regnskap således være en adekvat administrativ kostnad, mens kontrollerens virksomhetsstyring av NORDEM-budsjettet er å anse som prosjektrelatert fordi dette støtter opp om NORDEM's gjennomføring. På samme måte utfører rekrutterings- og deployeringsrådgiverne som faktureres NORDEM, helt grunnleggende funksjoner for gjennomføringen av tiltaket.

En effekt av at en del av årsverkene er spredd ut på flere personer og ikke i fulle stillingshemler, er at støtteapparatet rundt NORDEM-enheten kan virke mindre tilgjengelig enn det gamle NORDEM-sekretariatet der de sekunderte og UD i større grad var kjent med de ansatte.

## Konklusjon

- De totalt 10,1 årsverkene UD finansierer til ledelse, administrasjon og gjennomføring av NORDEM er identifisert og beskrevet. Dette

---

<sup>19</sup> Se

[https://www.regjeringen.no/no/dep/ud/tilskuddsmidler/veiledning\\_administrasjon/id2516591/](https://www.regjeringen.no/no/dep/ud/tilskuddsmidler/veiledning_administrasjon/id2516591/)



viser at flertallet av årsverkene som faktureres NORDEM-relatert arbeid gjøres utenfor NORDEM-enheten.

- De indirekte kostnadene bidrar til FHs drift og understøtter dermed NORDEM på helt ordinær måte.
- Samlet sett utgjør indirekte kostnader og summen avgitt til stillinger internt under 15% av det totale rammebudsjettet for NORDEM. Kostnadene til å drifte NORDEM er dermed moderate og normale.

## 5 Utvalgte tematiske områder

Under følger en gjennomgang av NORDEMs bidrag til OSSE, SMM i Ukraina og valgobservasjon.

### OSSE

OSSE har gjennom hele tiden NORDEM har eksistert vært en av de internasjonale organisasjonene som har mottatt flest sekunderte fra NORDEM. Det anslås at så mye som halvparten av de som jobber i OSSE er sekundert av medlemslandene. Under vil det redegjøres for norske sekonderinger til OSSEs Special Monitoring Mission (SMM) i Ukraina. I 2017 og 2018 har NORDEMs sekonderinger til OSSE utenom til SMM vært:

- 8 sekunderte til OSSE-sekretariatet, inkludert policy-rådgivere, en ved generalsekretærens kontor og en stilling i formannskapet
- 5 sekunderte til ODIHR
- Sendelagsleder ved OSSE-misjonen i Kosovo
- 2 til OSSE-misjonen i Tadsjikistan
- 4 sekunderte til EUAM
- Nestleder ved OSSE-misjonen i Montenegro

De norske sekunderte til ulike deler av OSSE bidrar på en lang rekke områder for å fremme OSSEs arbeid. Gjennom norske sekunderte hos generalsekretæren, i det slovakiske formannskapet og en sendelagsleder bidrar disse og alle de andre til et markert norsk fotavtrykk i organisasjonen. Viktigheten av dette bekreftes av den norske OSSE-delegasjonen. Flere seksjoner i UD har vært spesielt opptatt av å få inn norsk personell i høyere stillinger, noe NORDEM og UD har lyktes med blant annet i Kosovo. Slike 'spesialsekonderinger' krever mer koordinering og samarbeid mellom NORDEM og UD for å lykkes, siden det internasjonalt er større rift om disse stillingene. UD bidrar derfor aktivt i disse prosessene. Det er nå tre som er ute som spesialsekonderte. Spesialsekonderte har gjerne fremforhandlet individuelle godtgjørelsesordninger basert på hva de mottar i UD der de fleste av disse normalt kommer fra. Det er ikke vanskelig å se at spesialsekonderte i spesielle posisjoner kan bidra mer enn sekunderte i mer normale deskroller og at det slik sett fyller en viktig rolle i NORDEM som utenrikspolitisk verktøy.

NORCAP har varslet at lønns- og kompensasjonsordningene for de sekunderte skal endres, men dette er ikke implementert ennå. Det er tydelig at dette opptar de sekunderte til OSSE i stor grad, og at man har liten tillitt til at dette vil medføre annet enn store kutt i samlet kompensasjon. De sekunderte er lovet at man kan stå i gamle betingelser ut 2020. Det springende punkt er om man overhodet kan klare å kompensere for bortfall

av skattefritt utenlandstillegg gjennom økt lønn. Detaljen i det nye systemet er ikke klare, så det er ikke mulig å fastslå hvilke konsekvenser det vil kunne få dersom det implementeres. Men det er allerede klart at dette har skapt stor usikkerhet og misnøye blant deler av de sekunderte. Det har nok ytterligere økt skepsisen blant en del til hvorfor NORDEM er organisert gjennom FH, siden mange dels oppfatter seg som en forlenget arm av utenriktjenesten og implisitt vurderer sine rettigheter deretter. Det er ingen tvil om at FH er den formelle arbeidsgiveren, men denne holdningen henger kanskje sammen med den tette dialogen og kontakten denne gruppen sekunderte gjerne har hatt med OSSE-delegasjonen. I tillegg kan det skyldes at i en så gjennompolitisert organisasjon som OSSE, oppfattes man uavhengig av jobb og posisjon gjerne som 'en representant for passet sitt'.

## SMM

For SMMs del har NORDEM hatt 21 sekunderte i 2017 og 18 i 2018. Alle disse har vært observatører ute i felt langs konfliktlinjen i Øst-Ukraina, mens en av disse i løpet av 2018 begynte ved SMMs kontor i Kiev som rapportør på menneskerettigheter og en annen i flere år har vært stasjonert i Chernivtsi i det vestlige Ukraina. SMM gir gode tilbakemeldinger på norske sekunderte og at de bidrar til SMMs formål, helt siden SMM ble etablert i 2014.

I mai kom det frem i et møte med SMMs HR-enhet at SMM opererer med en intern roster. Det er foreløpig uklart hva det kan ha å si for NORDEMs rekruttering til SMM. En utfordring for SMM er at man kan ha behov for en rotasjonsordning slik at observatører ikke blir for lenge i særlig vanskelige posisjoner. På den annen side er det en ganske annen kompetanse som kan etterspørres i det vestlige Ukraina eller ved SMMs hovedkvarter i Kiev. Og i vest der det er langt færre observatører vil man ikke ende opp som et 'rehabiliteringssenter' for observatører som har vært i øst.

Blant de norske sekunderte til SMM er per juni 2019 alle unntatt to plassert i Øst-Ukraina, på begge sider av konfliktlinjen. Av de to øvrige er som nevnt en observatør i Chernivtsi, mens en er human rights officer i Kiev. Det er ikke vanskelig å tenke seg at i sistnevnte stilling kan man rapportere og påvirke på et høyere nivå, sammenliknet med en viktig men mer ordinær funksjon som observatør. Det er viktig å identifisere hvilke behov SMM har knyttet til tema som miljø, menneskerettigheter og kjønn, og vurdere strategisk hvilke typer kandidater som kan egne seg her. Samlerapporter fra de norske SMM-sekunderte gir et viktig innblikk i arbeidet som gjøres og situasjonen på bakken, og viser også vilje og interesse blant observatørene til å bidra på briefere og i andre sammenhenger der deres erfaring er relevant.

Foruten å dokumentere våpenhvilebrudd, kan den dokumentasjon SMM fremskaffer tenkes å spille en viktig rolle etter en eventuell fredsløsning der det kan ventes at saker fremmes for den europeiske menneskerettighetsdomstolen. I denne sammenheng kom det frem at SMM ikke har tilfredsstillende systemer for arkivering av slik informasjon. Her

er det et potensial for å vurdere om Norge kan bidra med ekspertise med tanke på å styrke SMMs dokumentasjons- og arkiveringspraksis.

Konfliktsituasjonen i Ukraina og Russlands rolle i denne er helt spesiell i sin natur på bakken, men også i hvordan den påvirker SMMs arbeid og OSSE som organisasjon. I en del intervjuer fremmes det argumenter om at det for den konteksten SMM opererer i, er spesielt viktig at NORDEM er tett på SMMs arbeid, har kontroll på hendelsesforløpet i konflikten, og vet hvordan OSSE fungerer. Dette gjør at man kan følge opp sine sekunderte på en best mulig måte, men også ved at man kan bidra til å spisse rekrutteringen ved å ha god kjennskap til prioriteringer og utfordringer innenfor organisasjonen. Jamfør diskusjonen av NORDEMs organisering innenfor NORCAP med deployeringsrådgivere som i mindre grad følger det faglige enn før, er det grunn til å hevde at noe har gått tapt her. På den annen side viser rekrutteringene til SMM at NORDEM har lyktes med å rekruttere en bredt sammensatt gruppe målt i bakgrunn, kompetanse, kjønn og alder.

Det kan være nyttig å reflektere over hvilken kontekst SMMs observatører møter i felt:

Compared with the previous reporting period, the Mission recorded more ceasefire violations in Donetsk region and fewer in Luhansk region. The Mission observed weapons in violation of withdrawal lines in non-government-controlled areas. The SMM facilitated and monitored adherence to the ceasefire to enable repairs to critical civilian infrastructure and to allow for the transfer of a body across the contact line. The Mission observed for the first time anti-tank mines near Pyshevyk and mine hazard signs near Nelipivka. A man died from natural causes at the entry-exit checkpoint in Marinka. Restrictions of the SMM's access continued in all three disengagement areas. The Mission's freedom of movement was also restricted at non-government-controlled checkpoints near Novoazovsk, Kozatske and Oleksandrivske in Donetsk region.<sup>20</sup>

Hendelsene i dette sammendraget involverer ikke norske observatører, siden rapporten er fra dagen før den norske SMM-samlingen i Kiev begynte. Like fullt er det liten tvil om at norske observatører i konfliktområdene i Øst-Ukraina opplever dramatiske hendelser, og en arbeidshverdag der man er under sterkt press. I den forbindelse gjør det inntrykk å oppleve i samtaler med flere av de norske observatørene at det som stresser dem 'ikke er smellene på bakken, men forbindelsen hjem'. Riktignok er egne skatte- og trygdeforhold et personlig ansvar og det er oppgitt i engasjementsvilkårene som blir signert av den enkelte. Men det flere her refererte til gjaldt NORDEMs oppfølging, forhold knyttet til helsesjekk, skatt, pensjonistlønn, og andre kontraktsmessige forhold,

---

<sup>20</sup> Fra SMMs daglige rapport, 22. mai 2019, se <https://www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine/420677>)

varslede endringer i lønnsbetingelser, eller informasjon om NORCAP: ‘Jeg vasser i denne elendigheten hver dag, og når kvelden kommer skal jeg liksom gå inn på Workplace?’ (Workplace er Facebook for arbeidslivet, som NORCAP benytter).

Et aspekt som gikk igjen i samtalene her var at det er såpass krevende og til tider utmattende situasjon man jobber i, at energien og i praksis muligheten til å følge opp henvendelser fra NORDEM eller gå gjennom all tilsendt informasjon er begrenset. Samtidig er mange av de sekunderte fornøyd med utviklingsmulighetene NORDEM tilbyr, for eksempel gjennom kursmidlene som er tilgjengelig. De opplever også at det er stor grad av velvilje i NORDEM.

Med ny leverandør av helseforsikring er det lagt opp til frivillig helsesjekk etter to års tjeneste. SMM-samlingen i Kiev i år ga klare indikasjoner på at de SMM-sekunderte i liten grad hadde fått med seg dette, og at NORDEM-enheten heller ikke var helt oppdatert på hva slags tilbud de hadde til sine sekunderte på dette området. Selv om dette ble oppklart i løpet av samlingen, er det et forhold ved helsesjekk som kan være viktig å vurdere. SMM-sekunderte opererer i områder der miljøpåvirkningen er uoversiktlig. Asbest i ødelagte bygninger, forurensning fra stålfabrikker, kjemisk produksjon med mer utgjør en potensiell miljø- og helserisiko for sekunderte. I lys av dette og potensielle framtidige saker om erstatning for yrkesskade, bør det vurderes å innføre obligatorisk helsesjekk og om tjenestetid i konfliktområdene skal begrenses tidsmessig.

Som beskrevet i kapittel 3 har integreringen av NORDEM i NORCAP nok bidratt til at OSSE-porteføljen blir forvaltet på en mer fragmentert måte enn tidligere. En måte å vurdere dette på er at man nå i større grad ‘følger den sekunderte uten å følge jobben de gjør.’ Liknende observasjoner som denne er det mange som har gitt til kjenne i intervjuer. Poenget er at i spesielt vanskelige kontekster som i Øst-Ukraina oppleves det som betryggende for de utsendte at de som følger dem opp hjemmefra har god oversikt over konfliktsituasjonen og ikke bare er en man skal være i kontakt med om visum og bestilling av flybilletter og andre praktiske forhold.

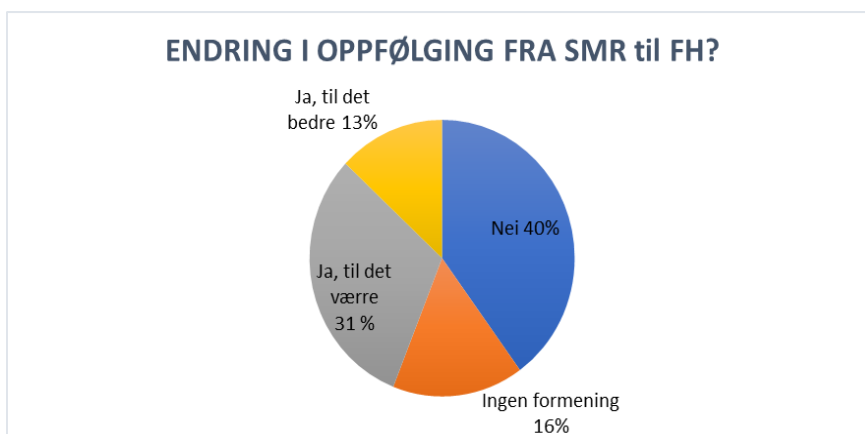
## **Valgobservasjon**

Valgobservasjon utgjør den andre hovedpilaren blant tiltaksmålene i rammeavtalen. NORDEM har i perioden 2017 – 2018 sendt ut 133 observatører på ulike valg, og flere av disse 133 har deltatt på flere valg i perioden. Det har vært gjennomført en enkel spørreundersøkelse blant NORDEMs valgobservatører. Spørreskjemaet ligger vedlagt i vedlegg 3. 60% av respondentene har vært utsendt etter at NORDEM kom til FH. 27% har vært utsendt i alle de ulike tilknytningsperiodene NORDEM har vært gjennom.

Resultatene av spørreundersøkelsen viser et bilde av at observatørene i stor grad er fornøyd med opplæring og informasjon, og at nær 80% veldig gjerne drar ut på valgobservasjon igjen. En svært stor andel av respondentene mener de i stor eller veldig stor grad fikk god faglig oppdatering om valget de skulle observere. Det samme forholder gjelder informasjon om lønn og vilkår.

**Figur 1: Informasjon om vilkår og lønn**

Men når det gjelder synspunkter på selve lønn- og vilkårsapakken er bildet langt mer sammensatt. Det oppleves blant annet som at vilkårene har blitt dårligere etter overgangen til FH, og at disse også taper seg sammenliknet med hva observatører fra en del andre land mottar. Denne holdningen kan også gjenfinnes i at omtrent 31% av de spurte som har deltatt på valgobservasjon under SMR og FH mener at oppfølgingen har blitt dårligere. Men så mye som 40% mener at NORDEMs oppfølging ikke har endret seg. De utfyllende svarene blant den tredjedelen som mener NORDEMs oppfølging har blitt svekket, nevner at det synes som tid til oppfølging har blitt redusert, og at NORDEM-sekretariatet tidligere var mer tilgjengelig og oversiktig for valgobservatører som kun er i sporadisk kontakt med NORDEM. Integreringen i NORCAP oppfattes det at dels bidrar til uhensiktsmessig standardisering samtidig som vilkårene har blitt dårligere.

**Figur 2: Endring i oppfølging?**

Resultatene viser at valgobservatørene stort sett er veldig godt fornøyd med den faglige kursingen og administrative oppfølgingen og informasjon som NORDEM gir. Det er for det første naturlig å tolke resultatene i lys av at valgobservasjon nok er den delen av NORDEMs virksomhet som har

vært mest preget av kontinuitet fra SMR og fram til i dag. For det andre tyder en del av tilbakemeldingene på at fordi de fleste er på korttidsoppdrag er man mindre opptatt av lønn og andre vilkår enn langtidssekonderte er.

### **Konklusjon**

- Blant de OSSE- og SMM-sekonderte er det mange som opplever at det etter overdragelse til FH er skapt en uforholdsmessig og til dels unødvendig usikkerhet rundt lønn og vilkår, men også rundt en del praktiske forhold.
- På den annen side er det flere sekonderte med lang erfaring som mener at nettopp den praktiske oppfølgingen aldri har vært bedre.
- Prosessen rundt varslede endringer i lønn og kompensasjon oppleves som forvirrende og det er liten tillitt til at man vil kunne komme like godt ut som med nåværende betingelser.
- Obligatorisk helsesjekk av SMM-observatører bør vurderes på grunn av potensialet for negativ påvirkning fra ytre miljø.
- Valgobservatørene er i stor grad fornøyd med informasjon, kompetanseheving og praktisk tilrettelegging, men også blant disse er det en del misnøye rundt endrede betingelser.

## 6 NORDEM som et utenrikspolitisk verktøy

Oppfatningen i UD er i praksis at NORDEM skal være et 'viktig utenrikspolitisk verktøy'. Dette er ikke en formulering som gjenfinnes i målhierarkiet til NORDEM, men den er likevel førende for hvordan man i departementet vurderer NORDEM også etter virksomhetsoverdragelsen til FH. Som tilskuddsmottaker skal FH implementere rammeavtalen og samtidig ha mulighet til å videreutvikle NORDEM. Lar dette seg kombinere? Og kanskje viktigere, hva menes med at NORDEM skal være et 'selvstendig utenrikspolitisk verktøy' (jmfør mandatet)? Hva som ligger i dette uttrykket er ikke nødvendigvis så veldig klart. 'Utenrikspolitisk verktøy' innebærer naturligvis at NORDEM skal fylle en funksjon i tråd med norske utenrikspolitiske interesser. Foruten å styrke internasjonale organisasjoner gjennom sekondering av norske eksperter, innebærer dette for eksempel også ifølge flere intervjuer at sekonderte implisitt skal fremme holdninger til anti-korrupsjon, likestilling og så videre som man mener er i tråd med norske verdier og norsk politikk. 'Selvstendig' kan enten bety at NORDEM skal være en mest mulig selvstendig aktør innenfor FH som tilskuddsmottaker, selvstendig fra UD som har bevilget tilskuddet, eller begge deler. Formelt sett er det opplagt at NORDEM-tilskuddet er bevilget til FH og at det derfor neppe kan være 'selvstendig' i den forstand. Som jeg viser under, er det også ulik oppfatning av 'selvstendighet' vis-à-vis UD, men det er naturlig nok enighet om at NORDEM ikke skal jobbe på tvers av norsk utenrikspolitikk. En naturlig tolkning er derfor at NORDEM skal spille en 'selvstendig' rolle ved å ha faglig kompetanse og praktisk-administrativ kapasitet til å organisere og utvikle sekonderingsmekanismen videre på en måte som er i tråd med norske utenrikspolitiske prioriteringer. Selv om oppfatningen om at NORDEM skal være et viktig utenrikspolitisk verktøy er gjennomgående for de involverte seksjoner i UD, må det samtidig sies at departementet har en sammensatt og til dels divergerende opplevelse av hvordan NORDEM fungerer i dag. Naturligvis vil det i intervjuer med seks ulike finansierende seksjoner, samt en seksjon som forvalter rammeavtalen fremkomme ulike synspunkter rundt disse og andre forhold. Heller ikke UD er en enhetlig aktør.

I diskusjonen over om OSSE og SMM kom det frem at det er til dels utbredt misnøye blant de sekonderte knyttet til det varslede nye lønns- og kompensasjonssystemet. Siden dette ikke er innført er det for tidlig å si hva slags utslag det kan gi på for eksempel rekruttering. Men det er tydelig at noe av den samme bekymringen knyttet til hvordan dette kan påvirke NORDEMs rekruttering også gjør seg gjeldene i de to seksjonene som har OSSE innenfor sitt virkefelt; Eurasia-seksjonen og Sørøsteuropeisk seksjon. Foruten at disse dels er bekymret for misnøyen blant de sekonderte, fremstår det som det er disse seksjonene som er minst bekvemte med at NORDEM har et selvstendig ansvar for å sekondere til stillinger i internasjonale organisasjoner. Riktignok er dette ansvaret klart forankret i rammeavtalen – og det er det ingen som bestrider – men det virker som seksjonenes behov for å gi signaler om hvilke stillinger/utlysninger de ønsker å prioritere er ulik. Dette er informasjon gitt til kjenne i intervjuer, men det kommer også fram av referatet fra NORDEMs årsmøte i 2019. Dette er blant annet begrunnet med at OSSE i



større grad enn andre organisasjoner der NORDEM sekonderer primært er en sikkerhetspolitisk organisasjon, og som gitt den politiske konteksten i Europa og Russlands rolle i den ukrainske konflikten er gjennompolitisert.

Ifølge referat fra NORDEMS årsmøte i 2019, poengterte UD at NORDEMs 'sekonderinger til OSSE fungerer som en del av et utenrikspolitisk apparat og som en forlenget arm av utenriksstjenesten og det må derfor være enighet om målsettingen for oppdragene.<sup>21</sup> Her fremholdes det at det har vært vanskelig for de sekonderende å kjenne seg igjen i og vite hvem de skal kontakte innenfor den nye organiseringen. I lys av dette virker det som UD primært er bekymret på vegne av de sekonderende og ikke knyttet til hvordan NORDEM bidrar til å sekondere eksperter og valgobservatører.

NORCAP har et bredere internasjonalt og organisatorisk nettverk enn SMR hadde. Dette har bidratt til at NORDEM innenfor noen områder som FN-reform og kvinner, fred og sikkerhet har lyktes bra med å sondere mulighetene, identifisere stillinger og sekondere personell. Det er grunn til å tro at NORDEM ved SMR, som hadde et mindre internasjonalt nettverk enn NORCAP, neppe ville lyktes på samme måte. Dette viser seg i nye sekonderinger innenfor dette området og er også noe som er kommunisert i tilbakemeldinger fra de seksjonene som er involvert på dette feltet. Dette har styrket NORDEM som utenrikspolitisk verktøy på dette området.

### **Tilskudd eller anskaffelse?**

Det er konkludert med at NORDEM har levert på rammeavtalens tiltaksmål. Et moment som gjenstår å diskutere er like fullt om det hadde vært mer hensiktsmessig å gjennomføre NORDEM helt eller delvis som en anskaffelse.

Det ligger ikke til mandatet for denne evalueringen å gå gjennom juridiske forhold knyttet til anskaffelsesreglementet. Vi kan like fullt drøfte fordeler og ulemper i spennet mellom tilskudd og anskaffelse. Hovedforskjellen mellom tilskudd og anskaffelse er hvor initiativet til å gjennomføre, utvikle og styre NORDEM ligger.

#### *Tilskudd*

Under denne modellen er tilskuddsmottaker ansvarlig for å arbeide frem planer og å komme med forslag til sekonderinger. Tilskuddsmottaker har her et selvstendig ansvar for å samarbeide med internasjonale organisasjoner for å utvikle ordningen videre gjennom å kartlegge organisasjonenes behov for sekondering av eksperter. I dette tilfellet vil UD gi tilskudd til et rammebudsjett for sekonderinger. I henhold til vilkår for tilskudd kan UD da bare si ja eller nei til å finansiere det tilskuddsmottaker foreslår.

For at dette skal være en god løsning for norske myndigheter må tilskuddsmottaker ha god kunnskap om norske utenrikspolitiske

---

<sup>21</sup> Referat NORDEMS årsmøte 2019

prioriteringer og det må være en god dialog mellom partene. Det er imidlertid begrenset i hvilken grad dialogen kan legge føringer på hvordan tilskuddsmottaker forvalter rammeavtalen fra dag til dag.

Under denne modellen, ligger initiativet til å utvikle NORDEM strategisk og faglig hos tilskuddsmottaker, innenfor de rammer som er lagt gjennom en rammeavtale og eventuelt i en utlysning fra UD. Departementets mulighet til å legge føringer ligger primært på et overordnet nivå gjennom dialog på årlige møter der departementets tematiske og geografiske prioriteringer gis til kjenne. Samtidig som det er naturlig at tilskuddsmottaker er sensitiv overfor departementets prioriteringer og føringer, er det derfor innenfor en tilskuddsmodell mindre naturlig at departementet underveis legger føringer for hvorvidt regulære enkeltutlysninger skal prioriteres.

### *Anskaffelse*

En anskaffelse er i prinsippet en bestilling av konkrete tjenester. Det kunne for eksempel i NORDEMs tilfelle vært at UD hadde bestilt en leveranse av tjenester som i stor grad sammenfaller med resultatindikatorerne i dagens rammeavtale. Dette ville da inkludert en bestilling av hvilke organisasjoner det skal sekonderes til, anslag på hvor mange og så videre. En anskaffelse vil medføre at UD har større definisjonsmakt og kontroll underveis, og større mulighet til å endre tjenestebestillingen dersom politiske prioriteringer endres. På denne måten vil UD kunne legge klare premisser for samt detaljstyre hvordan tjenesten skal utføres, også i større grad angående hvordan den skal leveres rent praktisk og organisatorisk. Tilbyder vil under en anskaffelse ikke ha et selvstendig ansvar for å utvikle NORDEM strategisk.

Som en anskaffelse vil UD antakelig måtte følge opp tilbyder på en annen og mer direkte måte, som det er grunn til å tro at vil være mer ressurskrevende for departementet. Foruten at dette vil representere en skjult kostnad, er det flere internt i departementet som betviler at UD har kapasitet til å følge opp en så vidt kompleks anskaffelse på en god måte. En anskaffelse vil dessuten være fordyrende ved at det utløser merverdiavgift. En anskaffelse vil i prinsippet medføre konkurranse som kan bidra til større kostnadseffektivitet, men det er svært få aktører i Norge som kan tenkes å konkurrere om dette, så effekten vil trolig være marginal.

Noen aspekter ved NORDEMs virksomhet (som OSSE-sekonderinger) kunne kanskje bedre enn andre passet inn i et anskaffelsesregime, men det er vanskelig å se for seg at en deling av NORDEM ville vært fordelaktig fordi dette ville pulverisert det faglige og strategiske ansvaret.

### *Utenrikspolitikk på anbud eller som tilskudd?*

Som diskusjonen over viser, vil NORDEM organisert som en anskaffelse gi UD større løpende definisjonsmakt. Dette ville kunne styrket UD kontroll over et viktig utenrikspolitisk verktøy. Organisert som et tilskudd har tilskuddsmottaker større rett og plikt til å utvikle NORDEM strategisk innenfor de rammene en rammeavtale setter. Dette forutsetter at dialogen

mellom UD og tilskuddsmottaker er prinsipiell og overordnet, og ikke detaljstyrende.

Spørsmålet er om organiseringen som et tilskudd svekker NORDEM som utenrikspolitisk verktøy? Siden NORDEM alltid har vært organisert som et tilskudd i de ulike tilknytningsformene programmet har hatt, er det ikke empirisk grunnlag for å si noe bastant om dette. Etter min vurdering befinner NORDEM seg i en noe paradoksal situasjon: NORDEM forvaltes som et tilskudd der FH som søker skal og bør tenke strategisk om videreutvikling, mens det i stor grad oppfattes i UD at NORDEM skal levere en etterspørselsbasert tjeneste. UD er for det meste fornøyd med måten NORDEM håndterer sekonderinger på, men har nok spesielt i forhold til en så gjennompolitisert og sikkerhetspolitisk viktig organisasjon som OSSE behov for å kunne gi klare signaler om hvilke stillinger som skal prioriteres. Det at NORDEM avventer klarering fra UD om prioritering av enkeltutlysninger til for eksempel OSSE legger også praktiske begrensninger på NORDEMs mulighet til å levere på tiltaksmålene på en god måte. Medgått tid her medfører at NORDEM får dårligere tid til å gjennomføre rekrutteringen. Her kunne antakelig tydeligere strategiske prioriteringer på overordnet nivå i de fleste tilfeller hjelpet. Eksempelvis kunne en strategisk prioritering av en gitt type stilling gjort at NORDEM i mindre grad måtte avvente signaler om enkeltutlysninger.

Så lenge rammeavtalen har et klart målhierarki med definerte leveranser og relevante resultatindikatorer er det ingenting i veien for at NORDEM som tilskudd skal kunne være et viktig utenrikspolitisk verktøy i tråd med utenrikspolitiske prioriteringer. Samtidig er det grunn til å hevde at NORDEM bevilget som et tilskudd er en mer kostnadseffektiv måte å organisere det på for UD.

### **Statlig eller ikke-statlig aktør**

For enkelte seksjoner i departementet oppleves det som utfordrende at NORDEM har gått fra å være tilskudd bevilget til en statlig institusjon til å gis som tilskudd til en frivillig organisasjon. Selv om dette i realiteten er samme kontraktmessige virkelighet, oppleves det i noen grad som vanskeligere å benytte NORDEM som et utenrikspolitisk instrument når det er bevilget som et tilskudd til en organisasjon. Prinsipielt sett skal det ikke være noen forskjell på styringsdialogen dersom tilskudd bevilges til en statlig aktør eller en ikke-statlig aktør.

I praksis anses ikke ulike statlige alternativer som aktuelle gitt politiske føringer om reduksjon av statsansatte. Men det er like fullt noen nivåer av fordeler og ulemper ved å bruke en ikke-statlig aktør som kan være verdt å nevne. I korthet knytter dette seg til:

- Forhold som angår NORDEMs sekonderinger til mottakerorganisasjoner
- Selvstendighet, dialog og kontroll
- Lønn- og personalpolitikk

### *Forhold til mottakerorganisasjoner*

EU-kommisjonen krever at sekunderte skal være ansatt av en statlig aktør i avsenderlandet. Nomineringer av norske sekunderte sendes fra den norske EU-delegasjonen, men delegasjonen er ikke formell arbeidsgiver. I slike tilfeller skaper det derfor praktiske utfordringer at FH er arbeidsgiver for de norske sekunderte i og med at NORDEM og FH som ikke-statlig aktør ikke er godkjent som en sekonderingsmyndighet. Dette er p.t en uavklart situasjon som det godt kan hende at lar seg løse, men der en statlig tilknytning ville gjort problemstillingen overflødig.

### *Selvstendighet, dialog, kontroll*

Som nevnt er det ikke en prinsipiell forskjell mellom å bevilge tilskudd til en statlig aktør kontra en ikke-statlig. Men i intervjuer er det gitt til kjenne en klar oppfatning om at dialogen med NORDEM-sekretariatet og SMR i praksis nok var mer preget av at man utførte en tjeneste for departementet. Men siden dette også var et tilskudd bør det vurderes deretter, snarere enn hvordan styringsdialogen i praksis utviklet seg. Jamfør diskusjonen over om tilskudd og anskaffelse er det klare rammer for hva departementet kan detaljstyre innenfor et tilskudd.

Dersom en statlig aktør hadde hatt et instruksfestet ansvar som sekonderingsmekanisme ville derimot UD's mulighet til å detaljstyre sekonderingsmyndigheten vært en annen. Men de ulike alternative etater og forvaltningsorganer man kunne tenke seg innenfor en statlig ramme, er det ikke uten videre naturlig at har ansvar for en sekonderingsmekanisme. Blant annet mente Norad i 2015 at det å legge NORDEM dit ville ta oppmerksomheten bort fra fagetatens instruksfestede oppgaver, og at det var få berøringspunkter mellom Norads virksomhet og NORDEMs.<sup>22</sup> Slik vil det nok også være i mange andre tilfeller. En mulighet er at UD selv stod for sekonderingsmekanismen. Dersom UD skulle gjort jobben og sekundert eksperter selv, ville dette utvilsomt krevd store ressurser i departementet, og slik sett hatt store skjulte kostnader. Dette gjelder især med tanke på oppfølging av sekunderte og rettigheter for midlertidige ansatte.

### *Lønn- og personalpolitikk*

Organisert gjennom en statlig aktør beholder de sekunderte automatisk sitt medlemskap i folketrygden. Når en ikke-statlig aktør er arbeidsgiver, må det søkes om frivillig medlemskap. Kriteriet er at man har vært medlem i folketrygden i minst tre av de siste fem kalenderårene før søknadstidspunktet. De som blir sendt ut av NORDEM har tjenestepensjon i Statens pensjonskasse, men NORDEM står i prinsippet fritt til å fastsette lønn og øvrige vilkår. Erfaringer fra SMR tilsier at det på den ene siden var noen forhold knyttet til lønnsfastsettelse og vilkår som gikk sømløst ved at spesialsekunderte, som gjerne er UD-ansatte, kunne beholde lønn og vilkår som i departementet. På den annen side måtte SMR som del av

---

<sup>22</sup> «Norads vurdering av organisatorisk plassering av NORDEM», Ref 1500460-2, datert 17.04.2015

Universitetet i Oslo forholde seg til stillingskategorier og innplassering i disse som ikke uten videre var naturlige for sekondering av eksperter.

Oppsummert ville en statlig sekonderingsmyndighet kunne være en fordel i de tilfeller der mottakerorganisasjonene krever at en statlig aktør er arbeidsgiver for de sekonderte, og det ville forenklet forhold knyttet til de sekondertes medlemskap i folketrygden. Utover dette finner jeg ikke holdepunkter for at organisering gjennom en statlig aktør ville endret NORDEM kvalitativt på vesentlige måter.

## **Dialog og kommunikasjon**

NORDEM som utenrikspolitisk verktøy kunne nok vært bedre utnyttet dersom UD og NORDEM tidligere i perioden for rammeavtalen hadde fått en omforent forståelse av behovet for kontakt, kommunikasjon og faglig involvering. Flere intervjuobjekter i UD mener at kontakten og den løpende dialogen mellom NORDEM og departementet var tettere før virksomhetsoverdragelsen. Jamfør diskusjonene over om tilskudd versus anskaffelse, er det mitt inntrykk at NORDEM i SMR-tiden i større grad anså seg selv og ble ansett som en tjenesteleverandør med faglig ansvar, mens NORDEM i dag i FH anser seg som en selvstendig aktør som skal levere på rammeavtalens formål.

Et område der NORDEM har blitt møtt med kritikk for manglende involvering av UD, er ved utreisebriefer, midtveisbriefer og så videre. Men basert på tilgjengelig oversikt laget av NORDEM, er det for alle 19 nye langtidsekonderter til OSSE gjennomført utreisebriefer, og her har UD blitt invitert til 15 av disse. I et av tilfellene der UD ikke ble invitert, var dette fordi den sekonderte heller ville organisere med UD på egenhånd. Dette tallmaterialet gir en indikasjon på at NORDEM-enheten har invitert UD i de fleste tilfeller, men det synes likevel klart at mer aktive forsøk på å involvere UD kan være fornuftig. Det er opplagt at UD-ansatte med sin innsikt i norske utenrikspolitiske prioriteringer og spesifikke land- eller områdekunnskap har mye å bidra med når kompetansen blant nye sekonderter skal bygges. Tilbakemeldinger fra sekonderter tyder også på at dette har fungert bra i de tilfellene det har skjedd. På samme måte er sekonderter som er hjemme i Norge underveis i oppdraget eller avsluttet oppdrag, opplagt en kilde til relevant informasjon for UD om konteksten de jobber innenfor. Denne kontakten kan neppe formaliseres og må gjennomføres på en nennsom måte.

## **Merkevaren NORDEM**

NORDEM har vært og er en godt kjent sekonderingsmekanisme i Norge så vel som i internasjonale organisasjoner. Dette gjelder nok især innenfor OSSE som er så avhengig av sekonderinger. Men det har i mange av intervjuene kommet frem bekymringer om at NORDEM som merkevare skal være svekket. Er denne merkevaren til for de sekonderter? For UD? De internasjonale mottakerorganisasjonene?

Omorganiseringen fra et sekretariat til en enhet som i noen grad reduserer NORDEM til et ordinært prosjekt har nok bidratt til at NORDEM har blitt mindre markedsført og forsvunnet litt inn i NORCAP. Selv om FH her kan

være og er lydhøre for UD's bekymringer, er nok dette et eksempel på en situasjon der UD hadde forventet at organiseringen skulle vært akkurat som før. Dette er som nevnt ikke nedfelt i virksomhetsoverdragelsen. NORCAP fremholder at det er viktig at NORDEM gjenkjennes som et utenrikspolitisk verktøy for UD, fordi dette bidrar til å nå rammeavtalens mål. Inntrykket er at NORCAP gradvis har blitt mer oppmerksom på dette i dialog med departementet og at NORDEM nå profileres bedre enn rett etter virksomhetsoverdragelsen. Som et utenrikspolitisk verktøy er det samtidig opplagt viktigere at NORDEM har effekt enn at det er en merkevare.

## Konklusjon

- En god forvaltning av NORDEM som tilskudd tilsier at dialogen mellom UD og tilskuddsmottaker skal foregå på et overordnet nivå.
- En anskaffelse vil trolig være dyrere å gjennomføre, og UD vil måtte bruke større ressurser på å følge opp tilbyder enn med dagens modell.
- Det anbefales derfor at NORDEM fortsatt organiseres som et tilskudd.
- Samtidig ligger det et utviklingsaspekt i NORDEM som både UD og FH kan jobbe mer med for å styrke NORDEM som utenrikspolitisk verktøy.
- Dialogen mellom deler av UD og NORDEM har blitt noe svekket etter overføring til FH, men dette er noe NORDEM nå er bevisst og vil bidra til å endre.
- NORDEM er nok mindre profilert som merkevare overfor de sekunderte enn tidligere, men som et utenrikspolitisk verktøy er det viktigere at NORDEM har effekt enn at det er en merkevare.
- På området kvinner, fred og sikkerhet har NORDEM blitt styrket som utenrikspolitisk verktøy etter overføringen til FH gjennom aktiv rekruttering til blant annet stabiliseringskoordinator i MONUSCO.

## Anbefalinger

I det foregående er det gjort rede for at rammeavtalens målsettinger på tiltaksnivå er nådd og hvilke konsekvenser virksomhetsoverdragelsen til FH har hatt for NORDEMs operasjonelle kapasitet og funksjon. En styrking av NORDEM som et selvstendig utenrikspolitisk verktøy innebærer at man bør se på både forbedringspotensial i organiseringen av NORDEM og hvordan NORDEM klarere kan fremme norske utenrikspolitiske interesser. Anbefalingene nedenfor er derfor gruppert etter to forhold: organisering av NORDEM og vekst- og utviklingsområder for NORDEM.

### Organisering av NORDEM

- For å styrke den faglige oppfølgingen av sekonderte bør det innenfor NORCAP legges til rette for at NORDEM-enheten og de mest relevante deployerings- og rekrutteringsrådgiverne har flere faste møtepunkter.
- De sekonderte er NORDEMs viktigste ressurs og det bør derfor vurderes særskilte tiltak for å opprette en bedre dialog med grupper av sekonderte.
- Obligatorisk helsesjekk av SMM-observatører og begrensning i tjenestetid bør innføres på grunn av potensialet for negativ påvirkning fra ytre miljø.
- Tidligere sekonderte, forskere og politiske myndigheter bør i større grad involveres i briefere for nye sekonderte.
- Brownbag-seminars eller liknende lavterskel-tiltak der sekondertes erfaringer kommer departementet til nytte bør gjennomføres i større grad.
- NORDEM bør fremdeles organiseres som et tilskudd der klare prioriteringer formidles i årlige møter.

### Vekst og utvikling

Det er rom for mer strategisk tenkning rundt hvilke tematiske og regionale vekstområder NORDEM kan ha. NORDEMs vellykkede innsats relatert til kvinner fred og sikkerhet er et eksempel på hva man kan få til ved aktivt arbeid i tråd med norske utenrikspolitiske prioriteringer og strategier. Siden OSSE har et begrenset geografisk virkefelt, er det ikke gitt at OSSE i fremtiden vil være den viktigste mottakerorganisasjonen av NORDEM-sekonderte.

Det er derfor essensielt at det tenkes aktivt og strategisk rundt for eksempel hvordan NORDEM kan vokse innenfor feltene konfliktforebygging og stabilisering. Mange land som skårer høyt på sårbarhet, konflikt og vold, er land som trenger å bygge og verne om demokratiske institusjoner. Dette

er i tråd med norske utenrikspolitiske prioriteringer<sup>23</sup> og her kan NORDEM spille en aktiv og praktisk rolle i felt. For at NORDEM kan videreutvikles som et utenrikspolitisk verktøy innenfor demokratisering, menneskerettigheter, stabilisering og konfliktforebygging anbefales det:

- NORDEM-enheten må ha frihet og ressurser til å utforske mulighetene for strategisk rekruttering basert på identifiserte behov i mottakerorganisasjonene.
- Økt innsats for stabilisering og konfliktforebygging i sårbare land, for eksempel i Ukraina og Sahelområdet
- Arrangere en utviklingskonferanse i 2020 med norske fagmiljøer, organisasjoner og politiske myndigheter for å identifisere innsatsområder relatert til sårbare stater og konfliktforebygging
- Norge bør sammen med andre OSSE-land vurdere å styrke SMMs kapasitet til arkivering og dokumentasjon med tanke på mulige fremtidige saker ved menneskerettighetsdomstolen. Her kan sekonderinger til SMM være et strategisk virkemiddel.

---

<sup>23</sup>Se blant annet Meld. St. 24 (2016 –2017) ‘Felles ansvar for felles fremtid. Bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk’ tilgjengelig fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/217f38f99edf45c498befc04b7ef1f7e/no/pdfs/stm201620170024000dddpdfs.pdf> og ‘Strategisk rammeverk for norsk innsats i sårbare stater og regioner’, tilgjengelig fra: [https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/saarbare\\_stater/id2563780/](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/saarbare_stater/id2563780/)



## Vedlegg 1: Utdrag fra mandatet

Formålet med gjennomgangen

Oppdragsgiver ønsker (1) en gjennomgang av NORDEM-programmet, (2) en vurdering av hvilke konsekvenser overdragelsen fra SMR/UIO til FH har hatt for NORDEMs virksomhet og (3) anbefalinger om hvordan programmet kan utvikles og styrkes. Gjennomgangen skal i hovedsak se på tiltaksmål og forventede resultater, ikke på samfunns effekt.

Gjennomgangen søker å:

2.2.1 Vurdere hvorvidt NORDEMs resultatoppnåelse for 2017 – 2018 er i tråd med målene i rammeavtalens resultatrammeverk og godkjente arbeidsplaner for perioden. Hovedvekten av vurderingene skal legges på hvorvidt tiltaksmålene er nådd, med utgangspunkt i vedlegg B i rammeavtalen; tiltaksmål og forventede resultater. Gjennomgangen skal undersøke alle relevante aspekter ved NORDEMs praksis, inkludert:

- Rekruttering til oppdrag
- Kurs- og kompetansebygging
- Faglig formidling til og samarbeid med beslutningstakere og andre relevante fagmiljøer
- In-service oppfølging av utsendte i felt
- Slutt- og resultatrapportering av de utsendtes arbeid for å sikre at disse er i tråd med partnerorganisasjonenes behov og avtalens resultatmål.

2.2.2 Redegjøre for, og vurdere, hvilke endringer virksomhetsoverdragelsen fra UiO til NORCAP har medført. Hvilke konsekvenser har disse endringene hatt for den samlede kvaliteten og kostnadseffektivitet på det arbeidet NORDEM leverer. I tillegg til punktene nevnt under pkt. 2.2.1 skal følgende aspekter vurderes særskilt:

- Har NORCAPs vide erfaring som deployeringsmekanisme kommet NORDEM til gode og utløst økt potensiale og skapt synergier?
- Hvordan støtter de administrative kostnader (overhead fra UD) NORDEM? Identifisere de ni NORDEM-stillingene som fremgår av FHs budsjettplan for NORDEM og vurdere dem ut ifra et kost/nytteperspektiv.
- Hvilke fordeler og ulemper opplever UD ved å bruke en ikke-statlig aktør som partner-organisasjon i denne type programmer?
- Har det lyktes å bevare NORDEM som merkevare og videreutvikle fagmiljøet i NORDEM under FH?

Separate vurderinger skal gjøres for rekruttering til lederstillinger i internasjonale organisasjoner og hvorvidt disse aspektene ved programmet er endret, og om tilsvarende resultater kan oppnås på alternative måter.

□ Analysere og vurdere utvalgte tematiske områder og mottakerorganisasjoner. UD meddeler disse temaene og organisasjonene senest når aktøren som skal gjennomgå NORDEM er valgt.

2.2.3 Anbefalinger om hvordan NORDEM kan utvikles og styrkes som et selvstendig utenrikspolitisk verktøy.

## Vedlegg 2: Oversikt over intervjuer og samtaler

Under følger en oversikt over hvem jeg har hatt intervjuer og samtaler med. I noen få tilfeller har dette vært gjennomført med flere til stede, der intervjuobjektene selv har oppfattet det som hensiktsmessig.

Andreas	Abel	OSSE	Policy support officer
Therese	Abrahamsen	OSSE	Policy support officer
Mai Britt	Andersen	NORCAP	Rekruttering
Lene Sand	Andresen	UD-Eurasia	Underdirektør
Kamal	Anwar	SMM	Monitoring officer (MO)
Peder	Apall-Olsen	NORCAP	Rådgiver rekruttering og utvikling
Fredrik	Arthur	UD, ambassaden i Kiev	Ambassaderåd
Arezo	Banafsheh	SMM	Monitoring officer (MO)
Camilla	Bognø	OSSE	Counter terrorism officer
Morten	Borch-Jenssen	SMM	Monitoring officer (MO)
Annette	Bull	UD – Sørøsteuropeisk	Underdirektør
Rune	Castberg	SMM	Monitoring officer (MO)
Andreas	Danevad	UD – Sørlige og sentrale Afrika	Seniorrådgiver
Jan	Egeland	FH	Generalsekretær
Ragna Os	Eskeland	NORCAP	Leder: Deployingsseksjon
Ingebjørg	Finnbak	MONUSCO, valgobservatør	Stabiliseringskoordinator
Benedicte	Giæver	NORCAP	Avdelingsdirektør
Helen	Haakonsholm	SMM	Monitoring officer (MO)
Alf-Åge	Hansen	UD – SIKpol	Seniorrådgiver
Hilde	Haug	OSSE	Executive officer
Jan	Haukaas	OSSE	I Slovakias formannskap
Kristin	Hefre	UD – MR/Dem	Seniorrådgiver
Fredrik	Heldal	NORDEM-enheten	Prosjektleder
Tom	Hjertholm	SMM	Monitoring officer (MO)
Anne	Hoseth	NORDEM-enheten	Prosjektleder
Frank	Johansen	NORDEM-enheten	Leder
Lars Ragnar	Johansen	UD – Eurasia	Seniorrådgiver
Henning Hjortland	Johansen	OSSE-delegasjonen	Ambassaderåd
Karin Lisa	Kirkengen	Norad	Tidligere leder NORDEM
Steffen	Kongstad	OSSE-delegasjonen	Ambassadør
Arve	Lauritzen	SMM	Monitoring officer (MO)
Marit	Lillealtn	UD – Fnsek	Seniorrådgiver
Erik	Lund	Tidligere SMM	Monitoring officer (MO)
Henrik	Malvik	UD – Energi og klima	Underdirektør
Tor	Moe	SMM	Monitoring officer (MO)
Anne-Sofie	Molandsveien	NORDEM-enheten	Prosjektleder
Per Gunnar	Nikolaisen	SMM	Monitoring officer (MO)
Frida	Pareus	NORCAP	Rådgiver
Emir	Pasic	SMM	HR-unit
William	Sæter	OSSE-delegasjonen	Ambassadesekretær
Arild Moberg	Sande	UD – Sørøsteuropeisk	Seniorrådgiver
Marte	Skogsrud	SMM	Human rights officer
Andreas	Stensland	NORCAP	Seksjonsleder: Strategy, information and support
Kristine	Storholt	NORCAP	Seksjonsleder: Partnerskap og utvikling
Anne-Gunn	Sunde	NORCAP	Deployeringsrådgiver
Terje	Thodesen	UD – BØF-seksjonen	Seniorrådgiver
Silje Holund	Wilhelmsen	NORCAP	Rådgiver partnerskap og utvikling

## Vedlegg 3: Spørreundersøkelsen



### Spørreundersøkelse om NORDEM

Fridtjof Nansens Institutt (FNI) foretar på oppdrag for Utenriksdepartementet en gjennomgang av NORDEM. Formålet er å vurdere NORDEMs måloppnåelse, vurdere erfaringer med at Flyktningshjelpen fra 2017 har overtatt arbeidsgiveransvaret og å komme med anbefalinger om videre utvikling av NORDEM. Denne spørreundersøkelsen går kun ut til valgobservatører. En rapport med funnene fra gjennomgangen vil være klar i løpet av sommeren. Svarfrist: 20. juni. (Hvis noen av dere som får denne ikke har vært valgobservatører ennå, trenger dere ikke besvare spørreundersøkelsen.) Alle svar vil bli behandlet konfidensielt. For spørsmål, ta gjerne kontakt med Pål Wilter Skedsmo ved FNI på [pskedsmo@fni.no](mailto:pskedsmo@fni.no). Tusen takk for at du tar deg tid til å besvare undersøkelsen!

1. I hvilke perioder har du vært utsendt som valgobservatør gjennom NORDEM? (flere svar mulig)

Før 2010

2010-2016

Etter 2016

2. Har du vært utsendt mer enn en gang?

Ja  Ja

Nei  Nei

3. Når var du sist sendt ut som valgobservatør? (Oppgi kun årstall)

4. Vurder i hvilken grad du mener at du har fått tilstrekkelig opplæring om valgobservasjon generelt.

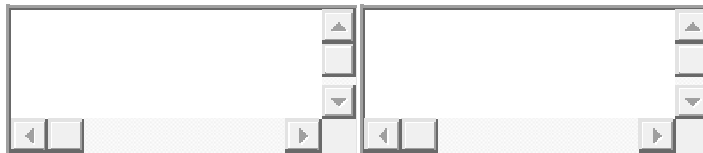
I veldig liten grad

- I liten grad
- Ingen mening
- I stor grad
- I veldig stor grad
- Har ikke deltatt på kurs eller fått opplæring

5.Hvis du har vært utsendt som valgobservatør både før og etter årsskiftet 2016/2017, har du opplevd at oppfølgingen fra NORDEM har endret seg?

- Nei  Nei
- Ingen formening
- Ja, til det verre
- Ja, til det bedre
- Har ikke vært sendt ut i begge disse periodene

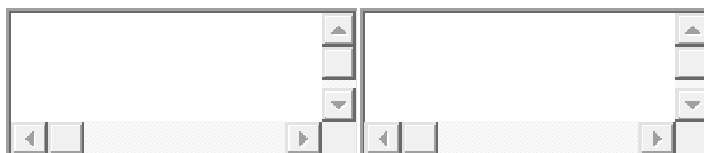
6.Hvis ja, beskriv gjerne hva du mener har endret seg



7.Basert på ditt siste oppdrag som valgobservatør, vurder i hvilken grad du mener at du på forhånd fikk tilstrekkelig faglig kunnskap om valget du skulle observere.

- I veldig liten grad
- I liten grad
- Ingen mening
- I stor grad
- I veldig stor grad

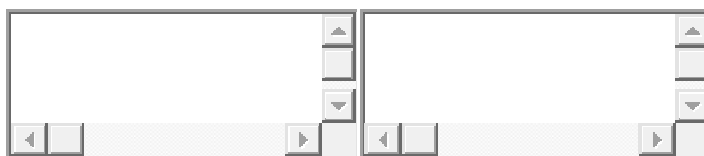
8.Hva synes du eventuelt kunne vært gjort bedre med tanke på faglig briefing i forkant?



9. Basert på ditt siste oppdrag som valgobservatør, vurder i hvilken grad du fikk god informasjon om forhold knyttet til lønn og vilkår for oppdraget.

- I veldig liten grad
- I liten grad
- Ingen mening
- I stor grad
- I veldig stor grad

10. Hva synes du evt. kunne vært forbedret med tanke på lønn og vilkår?



11. Basert på ditt siste oppdrag som valgobservatør, vurder i hvilken grad du fikk god informasjon om praktiske forhold rundt oppdraget.

- I veldig liten grad
- I liten grad
- Ingen mening
- I stor grad
- I veldig stor grad

12. Hvordan kunne den praktiske tilretteleggingen eventuelt vært bedre?



13. Opplever du at din erfaring som valgobservatør har kommet norske myndigheter til nytte?

Nei  Nei

Ingen formening

Ja  Ja

14. Skulle du ønsket at dine erfaringer og kunnskap skulle vært tatt mer aktivt i bruk av NORDEM eller Utenriksdepartementet?

Ja  Ja

Ingen formening

Nei  Nei

15. Basert på ditt siste oppdrag som valgobservatør, vurder i hvilken grad du ønsker å sendes ut på oppdrag som valgobservatør igjen.

I veldig liten grad

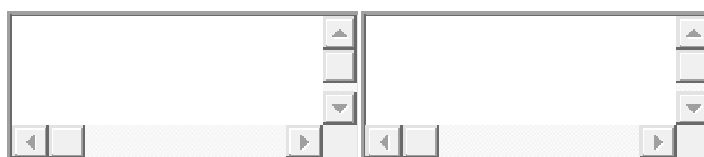
I liten grad

Ingen mening

Gjerne

Veldig gjerne

16. Er det andre forhold ved NORDEM du ønsker å kommentere?







**The Fridtjof Nansen Institute is a non-profit, independent research institute focusing on international environmental, energy, and resource management. The institute has a multi-disciplinary approach, with main emphasis on political science and international law. It collaborates extensively with other research institutions in Norway and abroad.**



**FRIDTJOF NANSENS INSTITUTT  
FRIDTJOF NANSEN INSTITUTE**

**Fridtjof Nansens vei 17, P.O. Box 326, NO-1326 Lysaker, Norway  
Phone: (47) 67 11 19 00 – Fax: (47) 67 11 19 10 – E-mail: [post@fni.no](mailto:post@fni.no)  
Website: [www.fni.no](http://www.fni.no)**