

# Norske interesser

## – sett fra utestasjonene

Ulf Sverdrup, Joakim Hertzberg Ulstein, Mikkel Frøsig Pedersen,  
Halvard Leira og Ståle Ulriksen



Utgiver: NUPI  
Copyright: © Norsk Utenrikspolitisk Institutt 2012  
ISBN: 978-82-7002-332-5

Alle synspunkter står for forfatterens regning. De må ikke tolkes som uttrykk for oppfatninger som kan tillegges Norsk Utenrikspolitisk Institutt. Artiklene kan ikke reproduseres – helt eller delvis – ved trykking, fotokopiering eller på annen måte uten tillatelse fra forfatterne.

Besøksadresse: C.J. Hambros plass 2d  
Postadresse: Postboks 8159 Dep., NO-0033 Oslo

Internett: [www.nupi.no](http://www.nupi.no)  
E-post: [info@nupi.no](mailto:info@nupi.no)  
Fax: 22 99 40 50  
Tel: 22 99 40 00

# **Norske interesser – sett fra utestasjonene**

*Ulf Sverdrup, Joakim Hertzberg Ulstein, Mikkel Frøsig Pedersen,  
Halvard Leira og Ståle Ulriksen*



# Innhold

<b>1. Introduksjon</b> .....	1
Om interesseanalysene .....	1
Om vår fremgangsmåte .....	3
Regioner .....	3
Om de norske utestasjonene .....	4
<b>2. Norske interesser i verden</b> .....	7
Norske interesser sett fra utestasjonene .....	7
Variasjon i interessepolitikken .....	10
Dilemmaer i utenrikspolitikken .....	11
Norges forhold til omverdenen .....	12
<b>3. Vertslandenes interesser knyttet til Norge</b> .....	14
Viktigste interesser – rangering .....	14
Regional variasjon .....	16
Hovedtendenser i omverdens interesse for Norge .....	17
<b>4. Utenriksstasjonenes arbeid</b> .....	19
Variasjon i aktiviteter .....	21
Aktiv eller avventende? .....	22
Utestasjonen – for UD eller for Norge? .....	23
Internasjonale samarbeidspartnere .....	24
<b>5. Prioriteringer fremover</b> .....	25
Sentrale samarbeidsområder i tiden fremover .....	25
Arbeidsområder fremover .....	26
<b>6. Konklusjon</b> .....	28
<b>Appendiks A. Kodeskjema for interesseanalyser</b> .....	32

# Tabeller og figurer

## Tabeller

Tabell 1. Antall utestasjoner etter region .....	5
Tabell 2. Topp tre interesser som særlig vektlegges i innberetningene, etter region .....	10
Tabell 3. Topp tre vektlagte vertslandsinteresser etter region .....	16

## Figurer

Figur 1. Geografisk inndeling i regioner .....	4
Figur 2. Prosent av ambassader, utenrikshandel og bistand fordelt etter region .	5
Figur 3. Omtale av interesser i innrapporteringene.....	8
Figur 4. Geografisk fordeling av direkte og indirekte interesser.....	9
Figur 5. Interesser etter antall stasjoner som vektlegger, omtaler og ikke omtaler interessen .....	14
Figur 6. Hovedtendensen i innrapporteringen i beskrivelsen av vertslandets interesser i forholdet til Norge.....	17
Figur 7. Arbeidsområde etter antall ambassader som vektlegger og omtaler dem.....	20
Figur 8. Hovedtendens i innrapporteringene .....	22
Figur 9. Prosent stasjoner som rapporterer samarbeid med internasjonale aktører i vertslandet.....	24
Figur 10. Prosent stasjoner som melder vekst eller nedgang i samarbeidsområder med vertslandet.....	25
Figur 11. Prioriteringer fremover etter prosent utestasjoner som forutser vekst og nedgang.....	26

# 1. Introduksjon

Hva er Norges utenrikspolitiske interesser? De siste årene har det vært en diskusjon om norske interesser og utfordringer for norsk utenrikspolitikk. Disse refleksjonene har i liten grad vært relatert til empiriske undersøkelser av hva norske utestasjoner vektlegger og bruker sin tid på.

I denne rapporten gjør vi nettopp en slik undersøkelse. Vi analyserer hva norske utestasjoner identifiserer og forfølger som norske interesser, og hvilke interesser andre land signaliserer overfor norske utestasjoner. Vi er ikke bedt om å si noe om eventuelle konsekvenser for ressursallokering, og rapporten behandler derfor ikke dette temaet.

Bakgrunnen for denne rapporten er at Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI) har fått i oppdrag av Utenriksdepartementet å gjennomføre en analyse av hva den norske utenrikstjenesten selv definerer som sine interesser, hvordan de fortolker disse, og hvordan dette påvirker aktivitetene ved utestasjonene.

Rapporten er basert på de data som Utenriksdepartementet selv har samlet inn fra utestasjonene. I alt omfatter dette materialet 87 interesseanalyser.

## Om interesseanalysene

Vinteren 2011/12 ba Utenriksdepartementet utestasjonene om å innberette sin aktivitet og beskrive hvordan de arbeidet med å fremme norske interesser i sine vertsland. I bestillingene blir de blant annet bedt om å redegjøre for følgende forhold:

1. Hvilke norske hovedinteresser er knyttet til det aktuelle tjenestelandet?
2. Hvilke er vertslandets hovedinteresser med særlig relevans for Norge?
3. Hvordan tror stasjonen interessebildene under punktene 1 og 2 vil utvikle seg i årene fremover?
4. Spesifikke strategiske prioriteringer i lys av interesseanalysen.

Det er første gang utenrikstjenesten gjennomfører en så omfattende helhetlig analyse, og vi er heller ikke kjent med at det i forskningslitteraturen foreligger tilsvarende analyser fra andre land. Materialet har potensielt stor styrings- og forskningsmessig verdi.

Materialet har imidlertid noen svakheter som det er viktig å nevne, fordi de har betydning for hvordan data og resultater skal vurderes og vektlegges.

For det første var ikke bestillingene helt likelydende. For enkelte av utestasjonene ble det gitt en mer omfattende bakgrunnsbeskrivelse enn for andre. I noen tilfeller ble også daværende utenriksminister Støres artikkel «Utenrikspolitikk i forandringens tid» vedlagt,

slik at mottakeren kunne få et innblikk i hans tanker og prioriteringer.<sup>1</sup> Det kan ha bidratt til at noen stasjoner muligens oppfattet vedlegget som en retningsgivende bestilling, noe som kan gi en skjevhet i materialet.

For det andre har det vært en viss usikkerhet omkring formålet med å samle inn materialet. Mens enkelte har vurdert dette som en åpen og naturlig innberetning av aktivitetene, har andre sett det i lys av en mulig fremtidig ressursallokering. I et utvalg av bestillingene het det: «... som ledd i en samlet vurdering av Norges fremtidige diplomatiske tilstedeværelse, ønsker departementet at samtlige norske utenriksstasjoner gjennomfører en interesseanalyse i tråd med vedlagte analyseopplegg.» Ulike syn på formålet kan altså ha påvirket materialet.

For det tredje er det grunn til å tro at utestasjonene har brukt ulik mengde tid og ressurser på arbeidet. Mens noen innberetninger fremstår som svært gjennomarbeidet og utførlige, er andre knappere i form og innhold.

Samlet sett mener vi likevel at materialet er godt og informativt, og at det egner seg for sammenligning. For å kunne gjennomføre meningsfulle sammenligninger har vi valgt å behandle alle interesseanalysene likt, på tross av at de varierer i form, innhold og struktur. Samtidig er det åpenbart at en mer systematisk innsamling med et strukturert skjema ville gitt bedre og mer sammenlignbar informasjon og dermed et bedre grunnlag for systematisk analyse. I denne omgang er det heller ikke gjort noen som helst vektning av stasjonenes viktighet for Norge.

Vi har forutsatt at de forholdene som fremheves i innrapporteringene, er uttrykk for de mest sentrale interesser, aktiviteter og prioriteringer for utestasjonene. Områder eller interesser som gis mye omtale, er forstått som viktige for utestasjonene, mens de områdene som ikke omtales, er forstått som mindre viktige.

Vi er samtidig klar over at det kan være flere årsaker til at ulike utestasjoner ønsker å fremheve eller unnlate å trekke frem spesielle forhold.

For det første kan enkelte utestasjoner ha unnlatt å omtale spesielle strategiske forhold av hensyn til sikkerhet og behov for hemmelighet. Innrapporteringene ble sendt på åpent nett.

For det andre kan debatten om fremtidig ressursallokering mellom utestasjonene ha bidratt til å påvirke innholdet i noen interesseanalyser. Alle har som sin oppgave å fremme et godt og sterkt forhold til sitt vertsland. Det ligger derfor i sakens natur at enhver utestasjon vil være opptatt av å fremheve viktigheten av sitt eget vertsland, og de vil ofte rapportere fremgang og utvikling i forholdet. Dette kan bidra til en viss skjevhet i materialet. Det er neppe overraskende at ingen utestasjoner har konkludert med at de er overflødige. I forlengelsen av dette er det nødvendig å ta med i betraktningen at stasjonene kan ha skreddersydd sine tilbakemeldinger etter det de forventet at UD hjemme ønsket å høre, mer eller mindre uavhengig av hva de faktisk gjør.

---

1. Støre, Jonas Gahr (2010) Utenrikspolitikk i forandringens tid. Samtiden 04/2010



Endelig er fremstillingen av aktivitetene trolig preget av det tidspunktet innberetningene ble skrevet. I denne type undersøkelser er det alltid en viss fare for at analysen blir noe nærsynt. Data inneholder ikke systematisk informasjon om tidsbruk eller ressursallokering. For eksempel er det ingen informasjon om forholdet mellom hvor mye tid og ressurser som er brukt på konsulære saker i forhold til representasjon.

Når vi skal vurdere verdien og resultatene av undersøkelsen, er det viktig å ta med alle disse momentene. Vi mener likevel at materialet samlet sett er rikt og gir et bilde av sentrale sider ved norsk utenrikspolitikk, og vi har heller ikke noe grunnlag for å hevde at svakhetene har gitt systematiske skjevheter. Kanskje er de overnevnte usikkerhetsmomentene viktigere for forståelsen av variasjon mellom enkeltstasjoner enn for det samlede bildet.

## Om vår fremgangsmåte

Materialet har gjennomgått en omfattende analyse, og vi har benyttet forskjellige metoder.

Først ble et tilfeldig utvalg av innberetningene analysert. På dette grunnlag ble det i fellesskap utarbeidet et standardisert kodeskjema. Siden ble samtlige interesseanalyser kodet i henhold til dette skjemaet. To medarbeidere leste samtlige innberetninger og kodet innholdet uavhengig av hverandre. Kodingen for den enkelte ble sammenholdt og gjennomgått. I de tilfeller der det ikke var samsvar, var det enkelt å komme frem til enighet. Gitt at det var mulig å utarbeide et konsistent kodeskjema og foreta en systematisk koding, har det også vært mulig å aggregere innholdet i innberetningene og å gi et helhetlig bilde av utestasjonenes virke. I den videre analysen har det vært viktig for oss at funnene skal være lett tilgjengelige. Vi har derfor først og fremst lagt vekt på hovedtendenser og frekvensmål.

I tillegg til denne kvantitative analysen har vi foretatt en kvalitativ tekstanalyse. Alle innberetningene ble lagt i en database som muliggjorde strukturerte søk på frekvenser og forekomster.<sup>2</sup> Denne metoden er i stor grad benyttet for å supplere og etterprøve den kvantitative metoden. Resultatene av disse søkene var gjensidig bekreftende. De samme temaene som slo ut i høy frekvens av tematiske nøkkelord, var fremtredende i den kvantitative analysen.

Underveis og ved ulike steg i prosessen har vi også hentet inn vurderinger og innspill fra medarbeidere i Utenriksdepartementet og NUPI.

## Regioner

Det har vært et mål å identifisere sentrale tendenser, men det er også viktig å fange opp regional variasjon. Vi har derfor delt verden inn i regioner. Vår inndeling er stort sett sammenfallende med den som Utenriksdepartementet opererer med. Inndelingen er som følger:

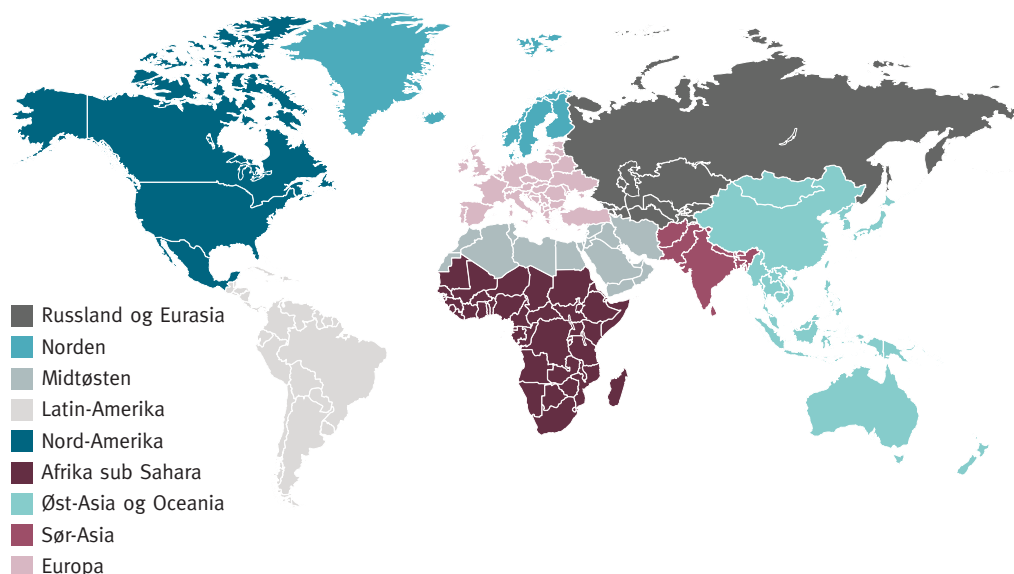
- **Europa** inkluderer også Tyrkia, Hviterussland, Ukraina og Balkan.
- **Norden**
- **Midtøsten og Nord-Afrika** dekker det geografiske området fra Marokko til Iran. Det norske representasjonskontoret i Al-Ram er i denne analysen behandlet likt med de andre utestasjonene.

2. R.J.C. Watt (2009) Concordance v. 3.3

- **Afrika Sub-Sahara** strekker seg fra Mauritania i vest og Sudan i øst helt ned til Sør-Afrika.
- **Russland og Eurasia** omfatter Russland sammen med Aserbajdsjan, Armenia, Georgia, Tadsjikistan, Kasakhstan, Usbekistan, Kirgisistan og Turkmenistan.
- **Sør-Asia** strekker seg fra Afghanistan i nord til Sri Lanka i sør. Østover strekker regionen seg til India, Bangladesh, Nepal og Bhutan.
- **Øst-Asia og Oceania** strekker seg fra Kina i vest til New Zealand i sørøst og opp til Mongolia i nord.
- **Nord-Amerika** inkluderer Canada, USA og Mexico som medlemmer av frihandels-sonen NAFTA.
- **Latin-Amerika** er hele Sør- og Mellom-Amerika inkludert Karibia.

Delegasjoner til multilaterale fora følger en noe annen logikk enn de bilaterale utenriks-stasjonene, og ble derfor behandlet annerledes.

**Figur 1. Geografisk inndeling i regioner**



## Om de norske utestasjonene

Norge har 85 ambassader og ni faste delegasjoner til ni multilaterale organisasjoner. Antall generalkonsulater varierer noe etter hvordan man teller, men et vanlig estimat er ni.

Samlet dekker ambassadene 44 prosent av medlemslandene i FN, men gjennom sideakkrediteringer er de aller fleste suverene territorier dekket. Landene med norske ambassader utgjør 90 prosent av verdens befolkning og 94 prosent av verdens samlede BNP. Landene med norsk ambassade står for 98 prosent av Norges samlede utenrikshandel (eksport og import).

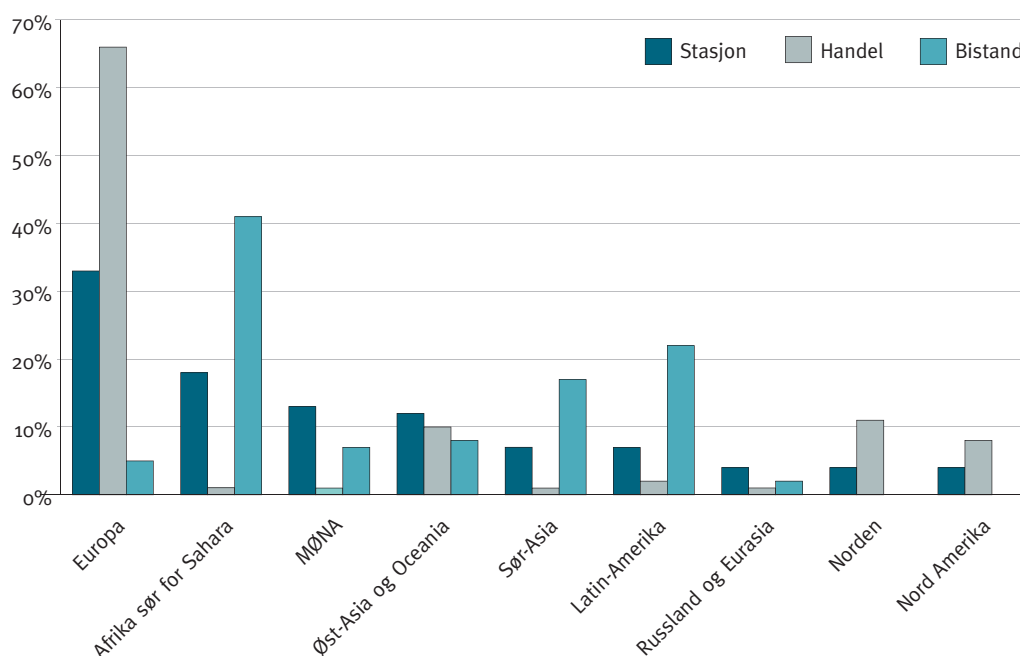
Det er samtidig stor regional variasjon med hensyn til antall ambassader. I tabellen under vises fordelingen av ambassader ut fra den regionale inndelingen. Mer enn en tredjedel av Norges utestasjoner ligger i Europa medregnet Norden. En annen tredjedel er fordelt over Afrika og Midtøsten. Asia og Amerika deler den siste tredjedelen.

**Tabell 1. Antall utestasjoner etter region**

	Ambassader	Innberetninger i vår analyse
Europa	27	25
Sør-Asia	6	6
Øst-Asia og Oceania	10	9
Afrika Sub-Sahara	15	14
Nord-Amerika	3	6
Latin-Amerika	6	6
Midtøsten og Nord-Afrika	11	12
Russland og Eurasia	3	5
Norden	4	4
<b>Sum</b>	<b>85</b>	<b>87</b>

Vi mangler innberetninger fra tre ambassader. Det er likevel flere innberetninger enn ambassader, ettersom vi også har inkludert de fem generalkonsulatene som fulgte i oversendelsen.

De norske utestasjonenes plassering speiler også sentrale sider ved Norges internasjonale engasjement. Figur 2 viser den prosentvise fordelingen av utestasjonene etter region sammen med disse regionenes andel av norsk handel<sup>3</sup> og norsk bistand<sup>4</sup>.

**Figur 2. Prosent av ambassader, utenrikshandel og bistand fordelt etter region**

3. Handel er definert som summen av eksport og import, hentet fra IMF Direction of Trade Statistics (DOTS)

4. ODA godkjente bistandsoverføringer i 2008 målt i USD, tilgjengelig fra OECD

Som vi ser, er det ikke noen enkel sammenheng mellom utestasjonenes plassering og deres engasjement. Litt mer enn en tredjedel av utestasjonene er i Europa (uten Norden), mens to tredjedeler av norsk handel foregår med denne regionen. Vi ser også at litt under én av fem utestasjoner finnes i Afrika sør for Sahara, mens fire av ti bistandskroner går til dette området.

## 2. Norske interesser i verden

Interessebegrepet er så mangetydig at det knapt kan brukes isolert sett på en meningsfylt måte. Selv om det vil være nærmest fullstendig enighet om at alle land har utenrikspolitiske interesser, så vil det også være stor variasjon mellom land, internt i et land og over tid med hensyn til hva som regnes som slike interesser, og hvor viktige forskjellige typer interesser er. Interesser samvarierer slik sett med selvbilder.

Denne variasjonen gjenfinner vi også i innberetningene fra utestasjonene. For å kunne gi en meningsfylt analyse av hva som regnes som norske interesser, og hvordan de varierer, har det dermed vært nødvendig å dele interessebegrepet opp i en del underkategorier eller tematiske grupper.

De spesifikke interessekategoriene i denne analysen er induktivt generert – altså basert på observasjoner fra et utvalg innberetninger. Det er imidlertid stor grad av overlapping mellom interessene slik de presenteres i innberetningene, og de hovedkategoriene av interesser som fremkommer i offentlige kilder, for eksempel sikkerhet, engasjement, økonomi, og energi, som omtales i Stortingsmelding 15.<sup>5</sup>

### Norske interesser sett fra utestasjonene

Vi har i denne undersøkelsen ønsket å kartlegge hvilke interesser utestasjonene omtaler, hvilke de omtaler som særlig viktige, og hvilke interesser de ikke omtaler.

Figur 3 viser fordelingen av hvordan utestasjonene behandler et sett av norske interesser.

Figuren viser for det første at utestasjonene omtaler et bredt spekter av interesser. Samtidig er det tydelig at det er noen tema som åpenbart omtales og vektlegges mer enn andre.

Det er særlig økonomi, energi, omdømme og godt styresett (MR) som utgjør en stor andel av det utestasjonene omtaler. Det er også disse områdene som særlig trekkes frem av mange.

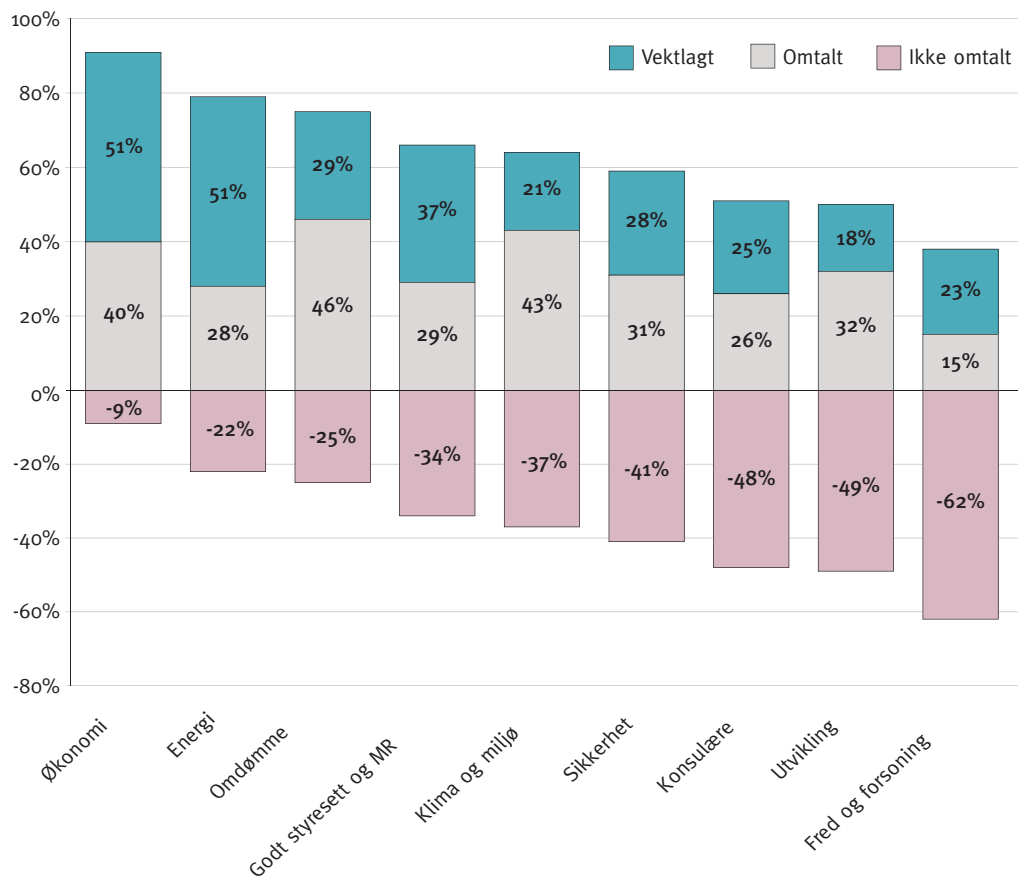
Økonomiske interesser omtales hyppigst. I omtrent halvparten av stasjonene er økonomiske interesser særlig vektlagt. Bare 9 prosent (8) av utestasjonene omtaler ikke økonomiske interesser.

I et lengre historisk perspektiv kan denne vektlegging av økonomiske interesser ses på som en naturlig kontinuitet. Norsk uavhengighet i 1905 var knyttet til ønsket om et eget norsk konsulatvesen som skulle sikre og videreutvikle utenrikshandelen, og en utenrikspolitikk

---

5. St.meld. nr. 15 (2008-2009) Interesser, ansvar og muligheter: Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk.

Figur 3. Omtale av interesser i innrapporteringene (N=87)



som skulle fremme handel og styre unna politiske forviklinger. Samtidig speiler trolig innberetningene også de sterkt økende norske internasjonale økonomiske engasjementene og investeringene.

Det samme mønsteret finner vi for energi. Nær 80 prosent av utestasjonene omtaler energiinteresser, og energi vektlegges i omtrent halvparten av alle innberetningene. Oppmerksomheten mot energi illustreres også gjennom enkle målinger av forekomsten av spesielle ord. I innberetningene omtales for eksempel Statoil 86 ganger, mens Norad til sammenligning omtales 17 ganger.

Vektleggingen av energi er heller ikke overraskende, all den tid norske aktører innenfor olje, gass, og fornybar energi er stadig mer internasjonalt engasjerte, og norsk energivirksomhet tiltrekker seg betydelig interesse fra andre land. Interesseanalysene gir et bilde av at energi synes å ha blitt en av de mest sentrale interessene for norsk utenrikspolitikk.

Ut over disse klare tendensene er det ganske stor variasjon i dataene. Norske utestasjoner er opptatt av et bredt spekter av interesser, og det er ikke lett å identifisere klare mønster. Det noen vier stor oppmerksomhet, spiller liten eller ingen rolle hos andre utestasjoner.

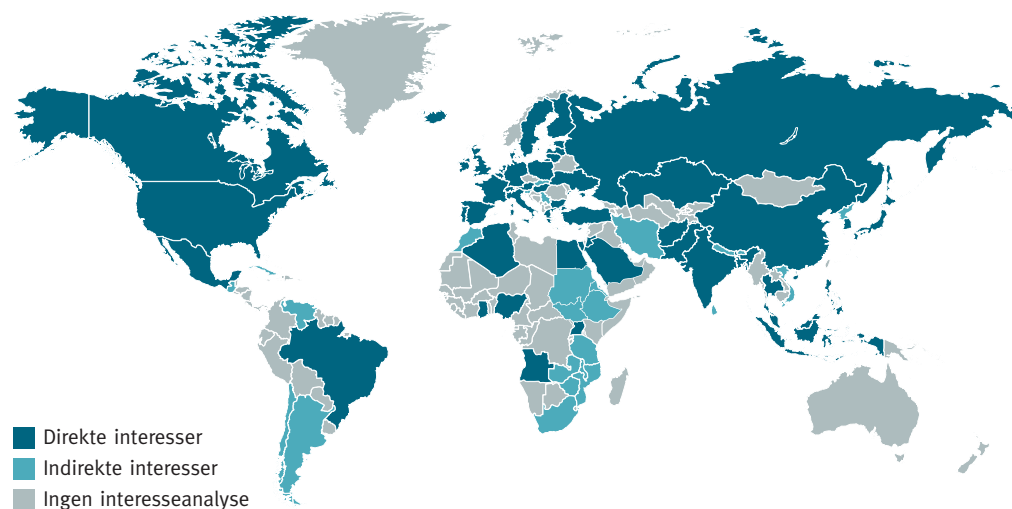
Fred og forsoning er et av de områdene som færrest utestasjoner omtaler, omkring fire av ti. Det er i seg selv ikke overraskende. Antallet konflikter i verden er begrenset, og det er kun et fåtall av utestasjonene som oppgir at de aktivt jobber med denne tematikken. Fred og forsoning er således et typisk eksempel på en interesse som kan være intens, men ikke nødvendigvis bred. Den fremheves som svært viktig noen steder, mens den gis liten eller ingen omtale andre steder.

Sikkerhet er omtalt av seks av ti utestasjoner, mens en tredjedel av dem fremhever sikkerhet som en særlig viktig norsk interesse overfor vertslandet. Fire av ti omtaler ikke sikkerhetspolitiske interesser i det hele tatt. Dette må ikke leses som om at norske sikkerhetsinteresser ikke er sentrale eller veier tungt. Snarere er det en indikasjon på at sikkerhetspolitiske spørsmål ikke er spesielt relevante i alle land der Norge har en tilstedeværelse.

På et overordnet plan viser analysen at innberetningene i stor grad legger vekt på det som vi kan kalle direkte interesser. Det vil si økonomi, energi, omdømme og sikkerhet. 56 av 87 utestasjoner legger samlet sett mest vekt på disse interessene, mens 31 stasjoner har hovedvekt på de mer indirekte interessene, knyttet til godt styresett, klima og miljø, utvikling og fred og forsoning. Samtidig er det slik at de aller fleste stasjoner behandler både de direkte og de indirekte interessene i sin analyse.

Tradisjonelle forestillinger om at Norge primært har direkte interesser i nærområdene og først og fremst indirekte interesser i verden for øvrig, må også revurderes i lys av disse dataene. Kartet under illustrerer hva som er hovedtendensen i innberetningene med hensyn til fremheving av indirekte eller direkte interesser.

**Figur 4. Geografisk fordeling av direkte og indirekte interesser**



Kartet viser tydelig hvordan direkte interesser ikke kun begrenser seg til USA og Europa, der spørsmål om sikkerhet og velstand tradisjonelt var forankret, men også gjør seg gjeldende i Afrika, i Sør-Amerika og i Asia.

Dette bildet er i hovedsak en effekt av globaliseringen av Norges og norske foretaks økonomiske aktiviteter. Energiressurser er ikke begrenset til våre nærområder, og utestasjonene i land med energiaktiviteter fremhever dette. Angola er det landet der Statoil har sin tredje største utenlandsinvestering, og de er også viktige i Aserbajdsjan, i Vest-Afrika og i en rekke andre land. Statkraft er blant annet engasjert i energiprojekter i Tanzania, Tyrkia og Albania.

Vi ser også at de utestasjonene som legger mest vekt på de indirekte interessene, særlig finnes i Afrika og Sør-Amerika. Her er årsaken ikke nødvendigvis et fravær av norske direkte interesser, men heller at de indirekte interessene prioriteres høyere. En mer detaljert oppstilling av prioriteringene, sortert etter region, synliggjør tendensen enda klarere (se tabell 2).

## Variasjon i interessepolitikken

Når vi ser på regional variasjon i innberetningene, bekreftes og utdypes hovedinntrykket fra den overordnede analysen. Hovedinntrykket er nemlig at økonomi og energi går igjen i de fleste områder. Økonomi og energi er klart de mest sentrale interessene i de regionene som har høyest utviklingsnivå, mens de ulike indirekte interesser er noe mer hyppig forekommende i det globale «sør».

Spesifiserer vi variasjonen ytterligere, finner vi at energi er suverent på topp i Europa, etterfulgt av økonomi og sikkerhet. Også i Russland og Eurasia er økonomi, energi og sikkerhet klart mest vektlagt. I Nord-Amerika og Øst-Asia suppleres økonomi og energi med klima og miljø. Norges engasjement for godt styresett og MR er gitt høyest prioritert i Sør-Asia, Afrika og Latin-Amerika, mens utvikling primært er viktig i Afrika og Sør-Asia. Midtøsten er den eneste regionen der fred og forsoning er klart viktigst, etterfulgt av konsulære interesser og godt styresett. Også her er energi viktig, men ikke på «topp tre». Norges interesser overfor de nordiske naboland er også tett knyttet til økonomi og sikkerhet. Omdømme vektlegges her mer enn energi.

Nedenfor har vi satt opp en tabell som viser «topp tre» interesser i de enkelte regionene.

**Tabell 2. Topp tre interesser som særlig vektlegges i innberetningene, etter region**

<b>Europa</b>	<b>Øst-Asia og Oceania</b>	<b>Nord-Amerika</b>
Energi	Økonomi	Økonomi
Økonomi	Energi	Energi
Sikkerhet	Klima og miljø	Klima og miljø
<b>Sør-Asia</b>	<b>Afrika sør for Sahara</b>	<b>Latin-Amerika</b>
Godt styresett MR	Godt styresett MR	Godt styresett MR
Utvikling	Utvikling	Energi
Fred og forsoning	Klima og miljø	Økonomi
<b>Midtøsten og Nord-Afrika</b>	<b>Norden</b>	<b>Russland og Eurasia</b>
Fred og forsoning	Økonomi	Økonomi
Konsulære	Sikkerhet	Energi
Godt styresett MR	Omdømme	Sikkerhet



Vi har også sett nærmere på om det er systematisk variasjon mellom hvilke interesser som omtales fra utestasjoner i G20-landene og i de øvrige landene. Hovedtendensen er klar: Vi finner at norske utestasjoner i G20-landene i enda større grad enn gjennomsnittet vektlegger økonomi, sikkerhet, omdømme og klima og miljø, mens i mindre grad vektlegger godt styresett, konsulære saker, utvikling og fred og forsoning. Vi finner liten eller ingen forskjell i de to gruppene vektlegging av energi.

Norske delegasjoner til internasjonale organisasjoner er ikke inkludert i denne gjennomgangen. Årsaken er at disse innberetningene har en annen karakter og ikke refererer til et vertsland, men til en vertsorganisasjon.

Ved delegasjonene er det derfor et noe annet bilde som tegnes. Her er det gjerne tema og prosesser relatert til organisasjonenes formål som vektlegges, og det er mindre omtale av det brede spekteret av norske interesser. Norges aktiviteter i de internasjonale organisasjonene fremstår derfor ofte som saklig og tematisk avgrensede og spesifikke, med unntak for EU-delegasjonen og FN-delegasjonen i New York. Ved begge disse er det den fulle bredden ved norsk utenrikspolitikk som behandles. Dette følger av at både FN og EU har bred dagsorden og kompetanse.

Når det gjelder delegasjonene, er hovedinntrykket for øvrig at de norske utestasjonene har en sterk grad av identifisering med de internasjonale organisasjonenes formål og interesser. Norske interesser forstås også i stor grad som sammenfallende med organisasjonens interesser. Unntaket her er EU og WTO, der forsøk på å fremme norske direkte interesser vektlegges.

## Dilemmaer i utenrikspolitikken

Når to interesser står i motsetning til hverandre, kaller man det gjerne et dilemma. I innrapporteringen av interesser ble ikke utestasjonene bedt eksplisitt om å identifisere slike dilemmaer, men det er allikevel en del som har trukket frem emner som står i et spenningsforhold til hverandre. Det er derfor også relevant å vurdere hvilke særskilte dilemmaer som omtales, og hvordan disse behandles.

Det er flere mulige dilemmaer i utenrikspolitikken.<sup>6</sup> Ofte har disse karakter av en spenning mellom direkte og indirekte interesser, mellom særinteresser og allmenne interesser.

En spenning kan være at støtten til en internasjonal rettsorden kan komme i konflikt med Norges alliansepolitikk. Der for eksempel NATO handler utenfor folkeretten, må Norge vurdere hva som veier tyngst: interessen for en internasjonal rettsorden eller norske sikkerhetspolitiske allianser. Et annet dilemma kan være forholdet mellom Norge som klimanasjon og Norge som energinasjon med fokus på olje og gass. Et lignende dilemma kan være knyttet til menneskerettigheter og aktivitet i petroleumsrike land.

Det kan også være interessekonflikter mellom Norges ønske om importvern for landbrukssektoren og ønsket om at utviklingsland skal ha muligheten til å eksportere varer der

6. Thune, Henrik, Leiv Lunde, Eiler Fleischer mfl. (2008) *Norske interesser: Utenrikspolitikk for en globalisert verden*. Oslo, Cappelen Damm.

de har komparativt fortrinn. Videre kan det være et potensielt dilemma mellom å fremme økonomisk utvikling og menneskerettigheter.

Felles for disse dilemmaene er at de i visse tilfeller vil kreve en klar avveining av hvilke interesser som skal fremmes aktivt, og hvilke som skal nedprioriteres. Forsøker man å fremme begge sider samtidig, vil det kunne forsterke spenninger. I tillegg vil det ofte være behov for en politisk eller verdimessig vurdering av vektning av ulike interesser.

Denne undersøkelsen viser at det er veldig få utestasjoner som i det hele tatt omtaler dilemmaer eller vanskelige avveininger. Det er kun elleve interesseanalyser som omtaler potensielle motsetninger i utenrikspolitikken.

Av disse er det kun én omtale av dilemmaet mellom internasjonal rettsorden og alliansepolitikk, og én som omtaler dilemmaet mellom offensive handelsinteresser og de mer defensive og beskyttende interessene knyttet til norsk landbruk.

Det er for øvrig to andre særlig vanskelige avveininger som omtales. Den vanligste er situasjoner der Norge må velge mellom å støtte ett av to land som har en dårlig relasjon seg imellom. Norge ønsker som regel å bli godt likt av begge, men dette kan være vanskelig når to land søker støtte til hver sin side av saken i en internasjonal disputt.

Den andre er mellom norsk engasjementspolitikk og norske næringsinteresser. Fordi ethvert fredsengasjement, nærmest av natur, vil måtte bli kontroversielt, er det en viss fare for at Norge kan mistenkes for å ha doble motiver. Om Norge aktivt fremmer næringslivet i land der man også har en aktiv engasjementspolitikk, vil dette kunne svekke legitimiteten til fredsinitiativet. De utenriksstasjonene som omtaler dette dilemmaet, rapporterer at de i slike situasjoner prioriterer betydningen av legitimiteten til fredsengasjementet foran de norske næringsinteressene. Dette illustrerer et fenomen vi har nevnt tidligere: Fred og forsoning fremheves ikke som en viktig norsk interesse ved et flertall av utestasjonene, men der den er viktig, er den svært viktig.

Det kan være flere grunner til at få utestasjoner omtaler dilemmaer og avveininger. En grunn kan være at de ikke opplever at det er mange dilemmaer i utenrikspolitikken. En annen grunn kan være at de opplever slike dilemmaer, men at politiske eller administrative styringssignaler ikke legger opp til en refleksjon og debatt omkring dette. En tredje grunn er at utestasjonene ikke finner det formålstjenlig å omtale dilemmaer i sammenheng med denne undersøkelsen.

## **Norges forhold til omverdenen**

Norge har et godt forhold til de aller fleste land. De fleste utenriksstasjonene (95 prosent) rapporterer om et godt forhold til sitt vertslend. Halvparten oppgir at de har et svært godt forhold, mens den andre halvparten beskriver det som stort sett godt.

Utestasjonene i Europa og Nord-Amerika legger særlig vekt på det gode forholdet Norge har til disse landene. Omfattende bilateral handel og tett sikkerhets- og forsvarspolitisk samarbeid i NATO-alliansen synes å være utslagsgivende. Det rapporteres også om svært gode

forhold til en del land i Afrika og Asia. I Afrika er det særlig bredt engasjement og langsiktig bistand som er utslagsgivende for disse gode relasjonene, mens det i Asia er en kombinasjon av engasjement, verdifelleskap og komplementære økonomiske interesser som spiller inn.

Ifølge innrapporteringene er Norge ansett som en attraktiv samarbeidspartner, og mange av utestasjonene legger vekt på at Norge fremstår som «troverdig», «forutsigbar» og «kompetent» i vertslandet. På den ene side er dette en indikasjon på hvor viktig status er for norsk utenrikspolitikk. Selv der omdømme og image ikke nevnes direkte, er slike indirekte statusmarkører viktige. På den annen side kan slike beskrivelser også vise tilbake til det norske selvbildet. Norge ønsker å fremstå som troverdig, forutsigbar og kompetent, og det er dermed ikke overraskende at utestasjonene legger vekt på nettopp disse forholdene i sine innberetninger.

I bare fire land fremstilles forholdet som dårlig. Det er interessant å merke seg at det dårlige forholdet i disse landene i liten grad skyldes at Norge på egen hånd har gjort noe spesielt negativt. Snarere er det negative forholdet knyttet til Norges rolle i verdenssamfunnets gode selskap. I disse tilfellene har landet gjerne et styresett der lederen er i opposisjon til verdenssamfunnet. Fordi Norge er en del av en vestlig verdensorden, blir Norge fordømt på lik linje med tidligere koloniherrer og nåværende supermakter.

Samlet sett bærer interesseanalysene preg av at Norge har et godt forhold til omverdenen. Muligens kan innberetningene gi et noe skjevt bilde av Norges faktiske relasjoner til omverdenen. Det er flere offentlig kjente vanskelige saker som i liten grad behandles i interesseanalysene. Trolig har ikke utestasjonene funnet at disse innberetningene er et egnet sted for å diskutere potensielle spenninger eller problematiske aspekter ved forholdet til vertslandet.

### 3. Vertslandenes interesser knyttet til Norge

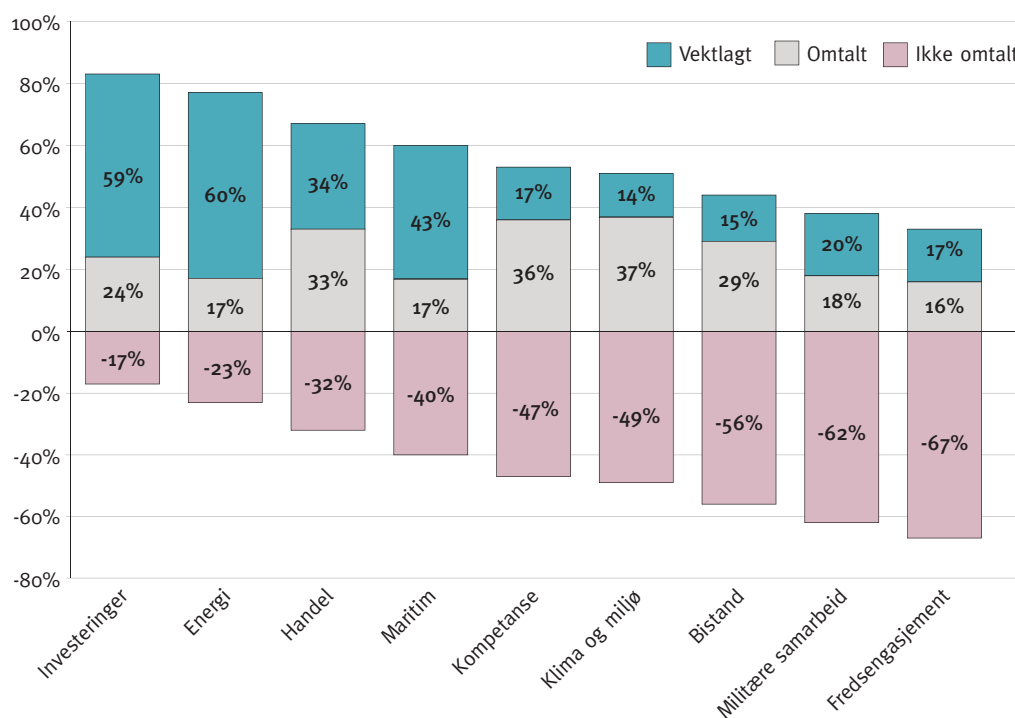
Innberetningene gir også anledning til å se nærmere på hvilke interesser vertslandet legger vekt på i sitt forhold til Norge. Vi har derfor forsøkt å kartlegge dette noe mer systematisk. Hovedmønsteret er at vertslandene har et bredt spekter av interesser knyttet til Norge. Igjen er kategoriseringen i hovedsak induktivt generert, basert på det som hyppigst forekommer i innrapporteringene.

#### Viktigste interesser – rangering

Resultatet fra denne delen av analysen er tydelig. Blant de interessene som utestasjonene hyppigst beretter at deres vertsland er mest opptatt av i sitt forhold til Norge, finner vi økonomi, energi, handel og maritime spørsmål.

Vi har tidligere sett at norske utestasjoner i stor grad er opptatt av å fremme norske økonomiske interesser. Den samme vektningen finner vi også i vertslandsanalysen. Her melder utestasjonene at vertslandet, om mulig, i enda større grad vektlegger norsk økonomi og næringsliv, og hvordan dette kan virke med eller i deres hjemland.

Figur 5. Interesser etter antall stasjoner som vektlegger, omtaler og ikke omtaler interessen



Utestasjonene fremhever særlig vertslandenes interesser innenfor energi og investeringer. Disse to områdene omtales i over syv av ti innberetninger, og vektlegges særlig i seks av ti.

Når det gjelder investeringer, er dette til en viss grad knyttet til Statens pensjonsfond utland. Fondet er omtalt 32 ganger i interesseanalysene. I alt finner vi mer enn 200 omtaler av forskjellige former for investeringer. Det er bare i én av fem innberetninger at investeringer ikke omtales.

Utestasjonene beretter også om stor interesse for energi. Dette gjelder ikke bare i land som allerede kjøper norsk olje og gass, eller som har en stor energisektor selv. Energi omtales også i flere land som håper på fremtidige olje- og gassfunn. Og vertslandet er interessert i Norge, som en viktig aktør innenfor leting, produksjon og forvaltning av petroleumsressurser. Seks av ti utestasjoner sier også at maritime forhold er viktig i vertslandets relasjoner til Norge.

Handel er et annet gjennomgangstema. Syv av ti utestasjoner omtaler at vertslandet har interesser i samarbeid knyttet til norsk handel. Det er ikke overraskende at utestasjonene fremhever handel, men det er samtidig slående hvor lite spesifisert denne samhandlingen er. Med åpenbare unntak for energi og det maritime (som altså er egne kategorier), er interessen for handel bred, men lite spesifikk.

Når det gjelder spørsmålet om kompetanse og norske erfaringer, er bildet noe mer nyansert. Dette omtales av halvparten av utestasjonene, mens den andre halvparten ikke nevner noe om at deres vertsland ser dette som en viktig del av sin relasjon til Norge. I den grad dette omtales, melder utestasjonene at det er en viss etterspørsel etter norsk kompetanse innenfor områder som velferd og den nordiske velferdsmodellen, og innenfor maritime spørsmål. Flere vertsland har interesse av å samarbeid med Norge i tilknytning til forvaltningspolitikk i maritime spørsmål, som rettigheter til bruk av havressurser. Ved flere utestasjoner meldes det også om at vertslandet har stor interesse for kompetanse i tilknytning til shipping.

Gjennomgangen viser at utestasjonene i liten grad fremhever at vertslandet er interessert i det militære området. Seks av ti utestasjoner omtaler ikke denne type samarbeid. Og bare to av ti legger vekt på at denne delen av samarbeidet med Norge er viktig for vertslandet. Militært og sikkerhetspolitisk samarbeid omtales knapt i land som ikke er med i NATO. Det er også en del NATO-land hvor utestasjonene ikke rapporterer om at vertslandet har sterke interesser knyttet til militærsamarbeid med Norge. I de landene utenfor NATO som har interesser av en form for militært samarbeid med Norge, er det knyttet til enten konkrete regionale sikkerhetsspørsmål eller til norsk våpenindustri og eksport av norsk materiell.

Vi ser også at få utestasjoner melder om at deres vertsland er interessert i Norge i tilknytning til norsk fredsengasjement, men i noen, omkring to av ti, er denne delen vektlagt. I landene der Norge er direkte engasjert, er interessen helt sentral. Dette materialet gir imidlertid ikke grunnlag for å si noe systematisk om hvorvidt norsk engasjementspolitikk også åpner dører overfor tredjeland. I noen innberetninger fra tredjeland fremheves det tilfeller der det norske engasjementet i for eksempel Midtøsten har fungert som døråpner, men slike merknader forekommer kun i innberetningene fra et lite knippe land. Vi finner heller ikke noen eksempler på at utestasjonene rapporterer om at engasjementspolitikken har lukket noen dører.

Oversikten viser også at under halvparten av utestasjonene melder om at vertslandet har interesser i samarbeid med Norge i tilknytning til bistand. I 2008 hadde Norge ODA-godkjente bistandsoverføringer til 111 land. Det er allikevel bare i 13 land at utestasjonene melder om at vertslandet legger særlig vekt på bistand i sitt forhold til Norge. Det er vanskelig å tolke dette entydig. En forklaring kan være at norsk bistand er fragmentert, og at mye går gjennom multilaterale organisasjoner. En annen tolkning kan være at investeringer og handel etter hvert har gått forbi og avløst bistand som primærinteresse blant tradisjonelle bistandsmottakere.

Samlet sett peker innberetningene på at vertslandene først og fremst legger vekt på de økonomiske interessene i sitt forhold til Norge. Slik sett står denne analysen også godt til det vi observerte vedrørende hvilke norske interesser utestasjonene var opptatt av å fremme og fremme. Til sammen gir dette det bildet at de utenriksøkonomiske sidene spiller en fremtredende rolle i norsk utenrikspolitikk, og det er også innenfor disse feltene at vertslandene har særlig interesse av å søke samarbeid med Norge.

## Regional variasjon

Dette mønsteret forsterkes når vi undersøker regional variasjon. Vi finner påfallende liten regional variasjon i hva vertsland i ulike deler av verden ønsker med og fra Norge.

På «topp tre»-listen finner vi investeringer og energi innenfor de fleste regioner. Det er også verdt å merke seg at investeringer er mer vektlagt enn norsk bistand og fredsengasjement, også i de regionene hvor Norge har sterke interesser knyttet til bistand og fred. Selv i Afrika sør for Sahara legger innberetningene mer vekt på at vertslandet er opptatt av samarbeid med Norge innenfor investeringer enn omkring bistand. I Midtøsten er norsk fredsengasjement åpenbart en viktig del av vertslandets interesser overfor Norge, men også her ser vi at dette ikke fremkommer som mer vektlagt enn Norges rolle som energinasjon.

**Tabell 3. Topp tre vektlagte vertslandsinteresser etter region**

Europa	Sør-Asia	Øst-Asia og Oceania
Energi	Investeringer	Investeringer
Investeringer	Energi	Handel
Handel	Fredsengasjement	Maritim
Afrika sør for Sahara	Nord-Amerika	Latin-Amerika
Investeringer	Investeringer	Investeringer
Bistand	Energi	Energi
Energi	Maritim	Handel
Midtøsten	Norden	Russland og Eurasia
Energi	Investeringer	Investeringer
Fredsengasjement	Maritim	Energi
Maritim	Handel	Maritim

Fravær av regional variasjon kan skyldes ulike forhold. Noe kan kanskje tilskrives finanskrisen. Investeringskapital er mangelvare, uavhengig av region. Det er også slik at de store verdiene for vertsland ofte er knyttet til investeringer, energi og handel – ikke små bistandsoverføringer. Det er heller ikke noen grunn til å tro at det er noen motsetning mellom disse områdene. Bistand, investeringer og handel kan alle være sentrale elementer i å skape utvikling.

### Hovedtendenser i omverdens interesse for Norge

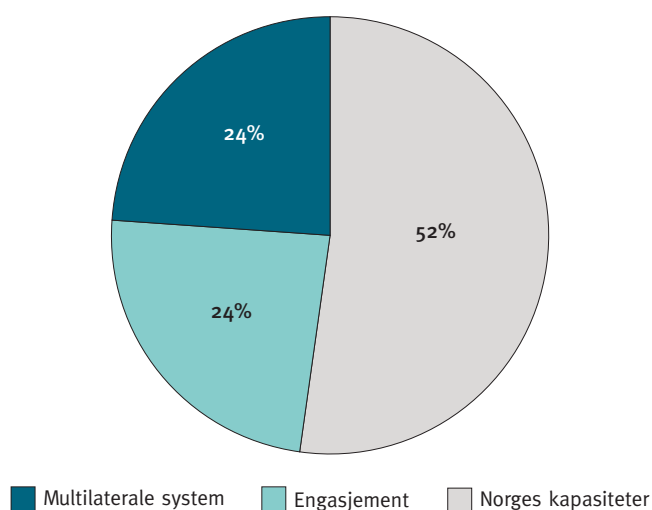
I tillegg til å identifisere noen spesifikke interesser som utestasjonene melder at deres vertsland har i sitt forhold til Norge, har vi også forsøkt å identifisere noen hovedtendenser. I utgangspunktet kan vi tenke oss å si at andre land kan være opptatt av Norge av tre grunner:

For det første fordi Norge kan oppfattes som en interessant aktør innenfor områder av felles interesse. På tross av liten befolkning er Norge en betydelig global aktør innenfor visse områder, som investeringer, energi, shipping, nordområder og fiske. Vi har i denne sammenheng kalt dette Norges *kapasiteter*.

For det andre kan det tenkes at vertslandet er interessert i Norge på grunn av Norges direkte engasjement i vertslandet eller i dets region. Direkte engasjement omfatter både fredsengasjement og store bistands- og kompetanseoverføringsprosjekter av vesentlig betydning for vertslandet. Her gjør Norge seg til en relevant innenrikspolitisk aktør i vertslandet. Dette er kalt direkte *engasjement*.

For det tredje er det land som kanskje ikke har særlige direkte interesser knyttet til Norge. De vil likevel ha generelle interesser knyttet til Norges rolle i multilaterale organisasjoner. Vi har kalt dette Norge som aktør i det *multilaterale system*.

**Figur 6. Hovedtendensen i innrapporteringen i beskrivelsen av vertslandets interesse i forholdet til Norge (N=87)**



Over halvparten av innberetningene legger vekt på at vertslandet er særlig opptatt av Norge som en kapasitet innenfor kjerneområder. Energi er her helt klart det området som fremstår som viktigst. Som verdens syvende største oljeeksportør og nest største gasseksportør er Norge relevant for alle som er involvert i energimarkedet. Særlig fremheves betydningen av Norge som en forutsigbar energileverandør, som kan være avgjørende for vertslandenes energisikkerhet. Norge er også en vesentlig aktør innenfor maritime spørsmål. Norges innflytelse i nordområdespørsmål tillegges stor betydning, også blant store stater, og shipping er viktig i flere land i Sørøst-Asia. Innenfor de maritime næringer er også shipping en faktor som arbeidsgiver for befolkningen i vertslandet.

Blant den fjerdedelen av innberetninger som legger vekt på at vertslandsinteresser overfor Norge er knyttet til direkte engasjement, er det to hovedtyper. Den første er knyttet til norsk involvering i freds- og forsoningsprosesser, mens den andre er land der Norge er involvert i store enkeltstående bistands- og kompetanseoverføringsprosjekter.

Den siste fjerdedelen av utestasjonene rapporterer om at vertslandet ikke har sterke direkte interesser knyttet til norske kapasiteter eller engasjementer, men at man er opptatt av Norge først og fremst på grunn av Norges rolle i det multilaterale system. I de aller fleste av disse innberetningene gis det inntrykk av at Norge ikke har særlig innflytelse i vertslandet.



## 4. Utenriksstasjonenes arbeid

Et tredje tema i denne analysen gjelder utestasjonenes aktiviteter og arbeidsform. Vi kan ikke se på hvilke interesser utestasjonene forfølger, og hvilke interesser vertslandene har i relasjonen med Norge, uten at vi også knytter noen kommentarer til utestasjonenes arbeidsform.

Utestasjonene er mangefasetterte og fyller en rekke oppgaver og funksjoner. I tillegg til kjernefunksjonene som er knyttet til representasjon og kommunikasjon (som rapportering og påvirkning), foregår det også en rekke andre aktiviteter ved utestasjonene.

Vi har sett nærmere på noen av disse og forsøkt å identifisere deres relative betydning og ressursbruk. Vektlagte aktiviteter er her forstått som de aktiviteter som utestasjonene omtaler som ressurskrevende. I analysen har vi forsøkt å snevre inn oppgavene til et lite knippe. Listen av oppgaver er likevel begrenset og favner ikke det fulle omfanget av aktiviteter ved utestasjonene. Spennet i aktiviteter, slik de fremstilles i innberetningene, er rett og slett så bredt at skulle vi være heldekkende ville vi enten sitte igjen med håpløst mange kategorier eller med nærmest meningsstomme sekke-kategorier. Vi har valgt å dele inn i fem oppgaver.

For det første skal utestasjonene drive med konsulær bistand, det vil si yte nordmenn hjelp, råd og beskyttelse overfor utenlandske myndigheter, samt gi bistand til norske borgere i utlandet ved straffeforfølgning, ulykker, sykdom og dødsfall. Dette arbeidet har fått økt oppmerksomhet etter tsunamien i 2004. Med stadig flere nordmenn på reise eller mer eller mindre permanent bosatt i utlandet, er dette også et område som øker i omfang og det var nylig gjenstand for en egen stortingsmelding.<sup>7</sup>

For det andre driver utestasjonene også med konsulært arbeid som faller inn under utlendingsfeltet. Utestasjonene er førstelinjetjenesten for utenlandske statsborgere som ønsker å besøke Norge eller bosette seg her. Utenriksstasjonene fatter førsteinstansvedtak i visumsaker, og er saksforberedende instans for alle utlendingssaker fremmet utenfor Norge.

For det tredje skal utestasjonene også organisere og administrere sin egen drift og ivareta sin sikkerhet. Dette arbeidet faller inn under kategorien administrasjon.

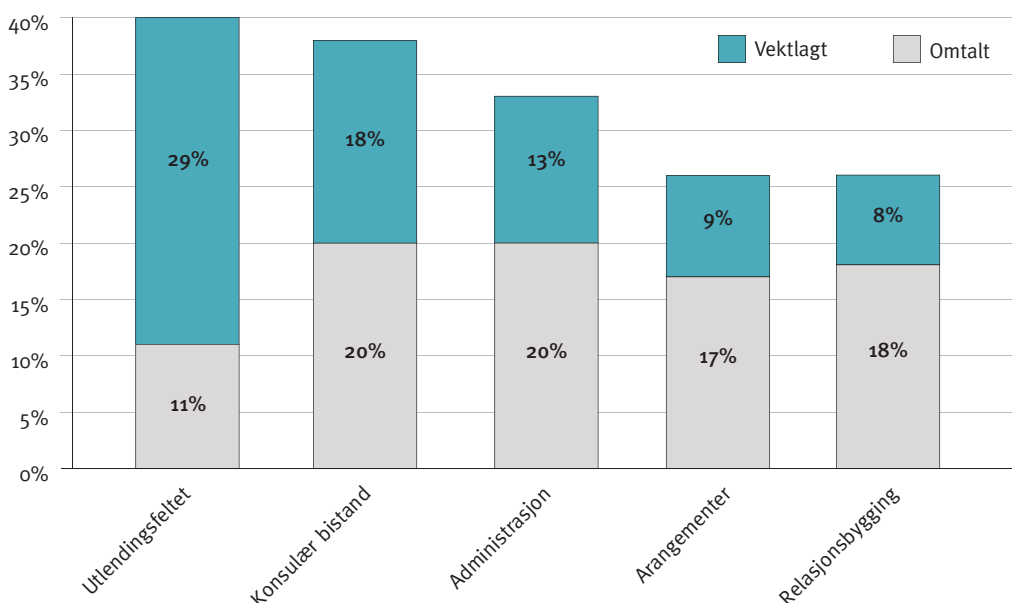
For det fjerde driver utestasjonene med relasjonsbygging av ulik karakter. Det er gjerne en fordel å ha nære relasjoner til tredjelandsambassader og internasjonale organisasjoner i vertslandet. Nær kontakt med de andre medlemmene av *Corps Diplomatique* kan øke gjennomslagskraften for norsk utenrikspolitikk, og også være viktig for diplomatisk interessehevdelse i vertslandet.

---

7. Meld. St. 12 (2010-11) Bistand til nordmenn i utlandet.

Til sist kan utestasjonene stå som arrangør og vertskap for forskjellige former for arrangementer, møter og seminarer organisert av ambassaden, og enkelte ganger kan denne type representasjon og arrangementer være ressurskrevende.

**Figur 7. Arbeidsområde etter antall ambassader som vektlegger og omtaler dem (N=87)**



Gjennomgangen viser at utlendingsfeltet og konsulær bistand er de områdene som flest utestasjoner omtaler. Fire av ti utestasjoner omtaler arbeidsoppgaver innenfor utledningsfeltet, og omtrent like mange omtaler konsulær bistand til nordmenn.

Arbeidsoppgaver knyttet til utlendingsfeltet er særlig vektlagt i nesten en tredjedel av innberetningene. Det er også det området der utestasjonene tydeligst varsler et ønske om effektivisering. Noen utestasjoner omtaler også økt internasjonalt samarbeid innenfor dette feltet innenfor rammene av det nordiske visumsamarbeidet.

Mange stasjoner omtaler også arbeidsoppgaver knyttet til nordmenn i utlandet. I flere innberetninger varsles det at de vektlegger denne aktiviteten, og flere melder at de bruker mye av sine ressurser på denne typen arbeid. Det er særlig i land med en stor andel norske fastboende at dette er en sentral del av utestasjonenes arbeidsoppgaver, som Thailand, Spania, og USA. Det er likevel ingen helt direkte sammenheng mellom antall nordmenn i landet og den arbeidsmengden som utestasjonene beretter at dette medfører. Trolig er det slik at den norske kolonien er mer arbeidskrevende i noen land enn i andre. Det er også verdt å minne om at en rekke stasjoner i Midtøsten og Nord-Afrika har ganske ferske erfaringer med konsulær støtte av akutt art, i forbindelse med opprør og krig.

Egen administrasjon er også vektlagt i flere av innberetningene. Det er primært ved to typer ambassader at dette arbeidet veier tungt.

Den første er ved små ambassader, som har få ressurser og få utsendte diplomater. Fordi det kreves en viss mengde arbeid for å holde en ambassade i drift, er det gitt, alt annet likt, at en liten stasjonen bruker en relativt sett høyere andel av sitt arbeid til egen administrasjon.

Den andre typen er de store stasjonene i land med en krevende sikkerhetssituasjon. Innberetningene fra disse utestasjonene er tydelige på at arbeid for å sikre stasjon og personell er ressurskrevende.

## Variasjon i aktiviteter

Materialet som er samlet inn, gir ikke noe godt grunnlag for å si noe systematisk om ressursbruk, arbeidsoppgaver og faktisk prioritering. Utestasjonene omtalte i varierende grad arbeidsmåter og omtalene varierte også stort i grad av detaljering.

Et tydelig mønster er likevel en påfallende stor variasjon i arbeidsmåten mellom stasjonene. Ulike stasjoner har ulike arbeidsoppgaver og fordeler ressursene og oppmerksomheten sin ulikt. Den store variasjonen i arbeidsoppgaver og arbeidsmåter står i ganske skarp kontrast til den mye mer ensartede og likelydende fremstillingen av hvilke interesser som er viktige for utestasjonene. På ett nivå er variasjonen simpelthen en avspeiling av lokal variasjon. En del av forklaringen kan være at forhold varierer mellom land. Virkemidler som er effektive i ett vertsland, kan være uaktuelle i et annet.

Et annet poeng er at mange utestasjoner ikke gjør direkte koblinger mellom på den ene side de interesser som de ønsker å fremme, og på den annen side hvilke arbeidsmåter og prosesser de er opptatt av å prioritere eller nedprioritere. Koblingen mellom interesser og ressurser behandles altså i liten grad. For eksempel har vi sett at økonomiske forbindelser omtales som en sentral norsk interesse ved et stort antall utestasjoner. Likevel er det bare et fåtall ambassader som omtaler hvordan egne aktiviteter er direkte eller indirekte knyttet til å fremme disse økonomiske interessene.

Innberetningene gir også lite konkret informasjon om spesifikke tiltak og hva som er forventede resultater av dem. For eksempel rapporterer noen utestasjoner om hyppig myndighetskontakt for å fremme norsk næringsliv, samt aktiv rådgivning og dialog med norske selkaper, men det er litt mer uklart hva dette konkret innebærer.

Det kan være ulike forklaringer på en slik tilsynelatende løs kobling mellom interesser og aktiviteter. Én er at håndteringen av interesser er å regne som kjerneaktivitet og at utestasjonene ikke finner det verdifullt å rapportere særskilt om det. En annen mulig forklaring er at det er betydelig autonomi og frihet for utestasjonene i valg av arbeidsform. Stor variasjon i arbeidsform antyder at utestasjonene har store muligheter til å forme sine egne strategier og prioriteringer. Slike strategier kan også være preget av personlige erfaringer og preferanser. Det kan godt tenkes at de mer individualiserte strategiene øker sjansen for å oppnå gode resultater, men det kan også være gevinster knyttet til noe mer standardisering av arbeidsprosesser.

I en kompetanseorganisasjon som utenriktjenesten vil det uansett alltid foregå betydelig læring og erfaringsinnhenting ved utestasjonene om hva som er særlig effektive, gode, eller

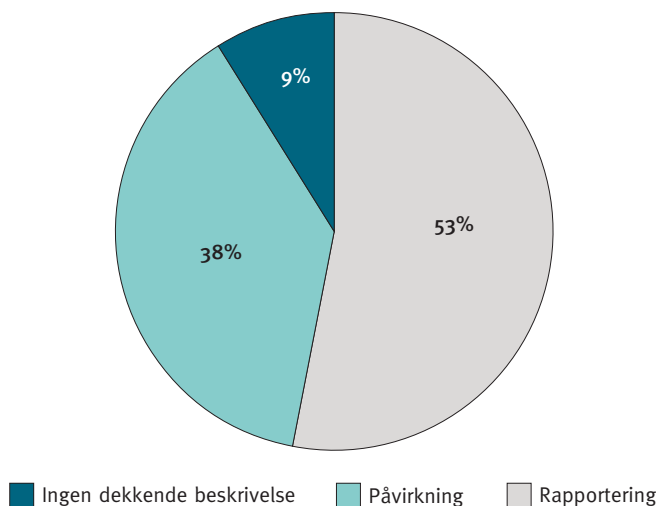
nyttige strategier eller prioriteringer for å fremme norske interesser. Utestasjonene står selv overfor en stor utfordring om å opprettholde, utvikle og videreføre denne erfaringsbaserte kunnskapen til nye ansatte ved rotasjon. For utenriktjenesten som sådan er det også en særlig stor utfordring å lage et system som kan sikre at nyttige erfaringer og informasjon om «best practice» utviklet ved en eller flere stasjoner også kan fanges opp, lagres, spres eller overføres til andre utestasjoner. I et diplomatisk miljø med rotasjon og store utskiftninger, i både egen og andres organisasjon, vil det være en særlig stor utfordring, men trolig også en særlig stor gevinst, av å ha systemer som kan sikre god erfaringsbasert læring.

### Aktiv eller avventende?

Stasjonene skal som nevnt løse to hovedoppgaver parallelt: kommunikasjon og representasjon. For det første skal de være lytteposter som holder norske myndigheter informert om utviklingen i vertslandet og regionen. For det andre skal de være talerør for norske interesser opp mot myndighetene og offentligheten i vertslandet.

Vi har sett nærmere på hvilke av disse primærfunksjonene ambassadene legger mest vekt på i innberetningen. Vi har prøvd å skille mellom ambassader som i hovedsak vektlegger rapporteringsoppgaver, fra dem som primært vektlegger viktigheten av, og mulighetene for, påvirkning.

Figur 8. Hovedtendens i innrapporteringene (N=87)



Fire av ti utestasjoner vektlegger eget påvirkningsarbeid mest, mens omtrent halvparten av innrapporteringene legger mest vekt på rapporteringsaktiviteten.

Det er ikke bare utestasjonenes strategi eller valg som bestemmer vektlegging av aktiviteter, det henger naturligvis også sammen med vertslandet. Flere innberetninger viser også at det over tid er blitt vanskeligere å fremme norske interesser overfor vertslandene. For eksempel bidrar finanskrisen i Europa til at oppmerksomhet er skiftet, og at europeiske land er min-

dre mottakelige for norske innspill. Utenfor Europa er det flere stasjoner som melder at for eksempel bistanden ikke lenger garanterer innpass hos mottakerlandets myndigheter. I flere av de landene hvor bistanden tradisjonelt har vært viktig, meldes det om at investeringer, spesielt fra Kina, har blitt viktigere for å få innpass enn bistand. Handel, investeringer og energi har generelt blitt viktigere for tradisjonelle bistandsmottakere. Noen ambassader har tilpasset sin strategi for å imøtekomme vertslandenes nye interesser, for eksempel ved å øke oppmerksomheten om energi. Endelig er det også stasjoner som beskriver at Norge blir møtt med økende interesse. Også dette kan knyttes til finanskrisen og utviklingen i norsk økonomi.

### Utestasjonen – for UD eller for Norge?

I en tid med mindre globalisering var utestasjonene i hovedsak *utenriksdepartementenes* forlengede arm. Slik er det ikke lenger. Ettersom utenrikspolitikken har blitt mer omfattende, har det også vært et økende behov for informasjon og interaksjon i utlandet for andre norske aktører. Og etter hvert som norske borgere er blitt mer mobile, trengs det flere offentlige instanser ute for å følge opp norske borgere i utlandet. Vi har derfor forsøkt å analysere bredden i utestasjonenes kontakter mot andre norske aktører utenfor Utenriksdepartementet.

Noen tendenser er lette å identifisere. For det første: Mange utestasjoner omtaler kontakter med andre norske aktører. For det andre: Kontakten er først og fremst rettet mot det offentlige Norge eller norske bedrifter. Norske bedrifter og Innovasjon Norge (IN) er omtalt i henholdsvis 86 og 52 prosent av alle innberetningene. Knappt noen av innberetningene omtaler kontakt med norske sivilsamfunnsorganisasjoner, selv ikke innberetningene fra stasjonene i de landene der det er en stor tilstedeværelse av norske organisasjoner. Det er heller ingen stasjoner som omtaler kontakt med norske medier.

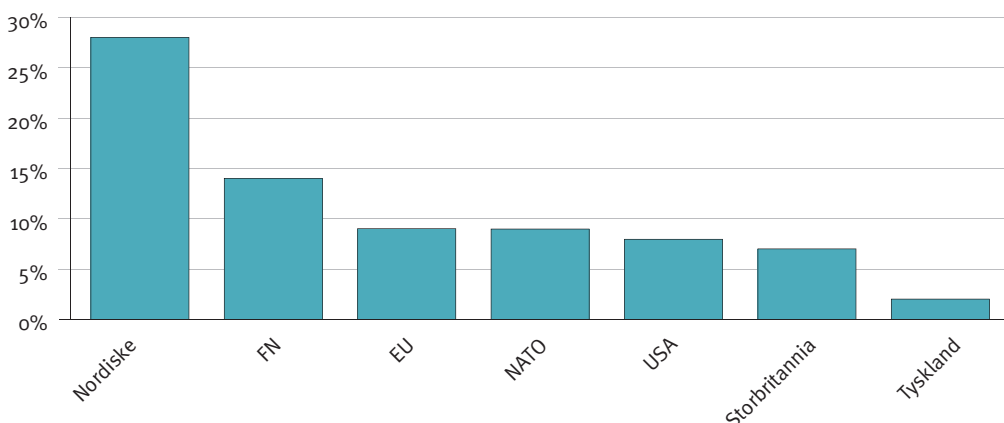
Gjennomgangen viser tydelig at utestasjonene ikke kan forstås eksklusivt som UD's organer, men at de fremstår i aller høyeste grad som representanter for det statlige Norge. Utenriksdepartementet er den primære oppdragsgiveren, men en del stasjoner rapporterer at store deler av deres arbeid kan knyttes til sakfelt som tilhører andre departementer. Graden av kontakt med andre departementer og fagmyndigheter varierer mellom stasjonene, men hovedinntrykket er likevel at stasjonene har bred kontaktflate mot statlige aktører i Norge. For eksempel rapporterer 16 prosent av stasjonene om kontakt med Miljøverndepartementet, 24 prosent med Nærings- og handelsdepartementet og 18 prosent med Olje- og energidepartementet. Henholdsvis 18 og 25 prosent av utestasjonene har rapportert kontakt med Politiet og Forsvaret. Samlet sett rapporterer 94 prosent av utestasjonene om kontakt med andre norske offentlige instanser enn Utenriksdepartementet.

Spissformulert kan vi kanskje si at en del av utestasjonenes funksjon er å fungere som et sentralbord for det offisielle Norge. Slik denne funksjonen er beskrevet i innberetningene, er dette sentralbordet omtrent utelukkende for statlige aktører, med unntak for bedrifter. Men når vi ser nærmere på hvilke som hyppigst omtales, finner vi gjerne bedrifter som Statoil, Yara, Telenor og Statkraft, som alle har en stor statlig eierandel.

## Internasjonale samarbeidspartnere

I tillegg til kontakt med aktører i Norge, har vi også sett nærmere på utestasjonenes omtaler av kontakt og samarbeid med andre internasjonale aktører i vertslandet. Dette kan være tredjestaters utestasjoner eller landkontorene til internasjonale organisasjoner.

**Figur 9. Prosent stasjoner som rapporterer samarbeid med internasjonale aktører i vertslandet (N=87)**



Litt under halvparten av utestasjonene informerte om spesifiserte internasjonale samarbeidspartnere i sin innberetning. Det er først og fremst de nordiske landene som fremheves som sentrale samarbeidspartnere og kontaktpunkter. Noen stasjoner rapporterer om et særdeles tett samarbeid med andre nordiske land, også rundt kjernefunksjoner som rapportering hjem. Utover dette trekkes også det nordiske visumsamarbeidet frem. Det nordiske samarbeidet dekker ellers et bredt spekter av interesser og arbeidsområder.

Dette funnet er ikke overraskende. Historisk sett vet vi at språklig og kulturell nærhet gjør kontakt lettere, og det er også vanlig at diplomater fra små eller mellomstore stasjoner (slik de norske gjerne er) samhandler med andre diplomater fra mellomstore stasjoner. Diplomater fra store stasjoner får oftest dekket sine sosiale behov internt, mens diplomater fra små stasjoner er nødt til å spre sin sosiale omgang svært tynt utover.

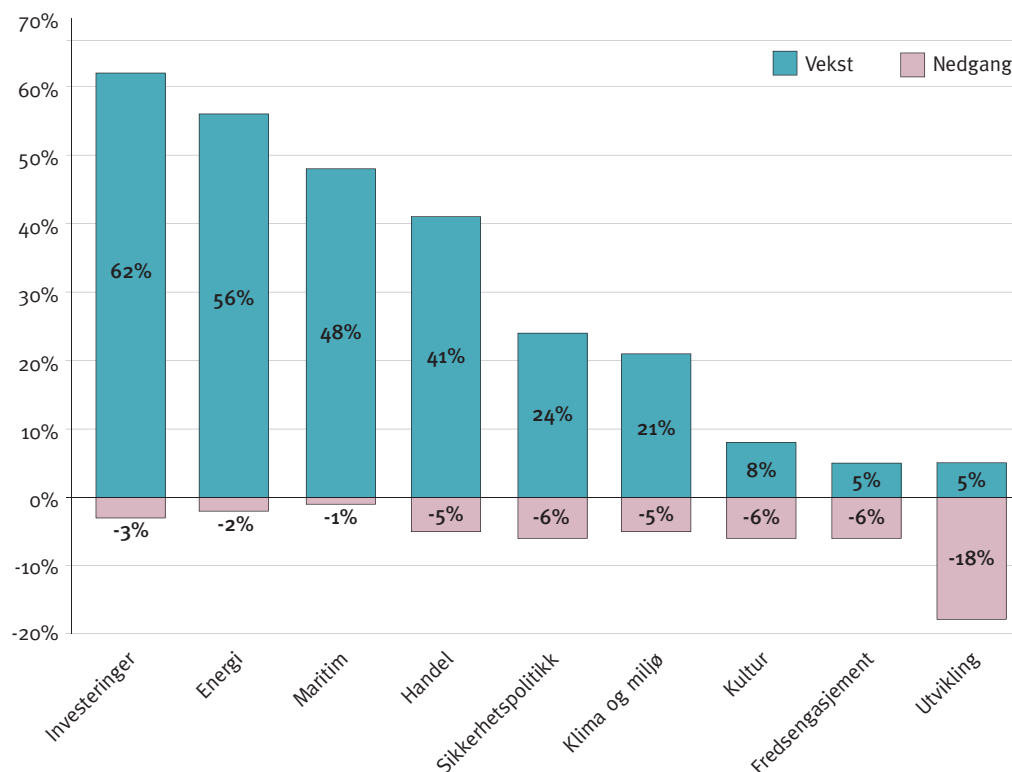
Til tross for mange overlappende interesser er det kanskje noe overraskende å se at relativt få utestasjoner fremhever samarbeid med Tyskland eller Storbritannia. Det er omtrent 14 prosent av utestasjonene som rapporterer om samarbeid med FN-organisasjoner, som oftest i sammenheng med utvikling og godt styresett.

## 5. Prioriteringer fremover

I bestillingen fra UD ble utestasjonene også bedt om å si noe om fremtidige prioriteringer i lys av interesseanalysen. Vi har derfor sett nærmere på hvordan utestasjonene vurderer vektningen av interesser i fremtiden, og hvilke arbeidsoppgaver de tenker å prioritere opp eller ned.

### Sentrale samarbeidsområder i tiden fremover

Figur 10. Prosent stasjoner som melder vekst eller nedgang i samarbeidsområder med vertslandet (N=87)



En hovedobservasjon er at mange utestasjoner nevner områder de ønsker å gi høyere prioritet i tiden som kommer, men det er samtidig få som angir hvilke interesser eller aktiviteter de ønsker å nedprioritere.

En annen hovedobservasjon er at det er særlig de økonomiske interessene som de antar vil bli viktigere. Tema er investeringer gjennom Statens pensjonsfond utland og andre norske aktører, energi og maritime interesser. Halvparten eller mer av utestasjonene forventer at

dette blir viktigere i tiden fremover. Økt vektlegging av økonomiske interesser i fremtiden sammenfaller godt og understøtter de observasjonene som gjaldt den norske interesseanalysen og analysen av vertslandenes interesser.

Én av fire utestasjoner antar også at sikkerhetspolitikk vil komme til å bli viktigere i tiden fremover. Dette gjelder hovedsakelig i NATO-land, der man ser for seg at samarbeidet kan forsterkes. Det rapporteres også om økt sikkerhetspolitisk interesse for Afrikas horn – spesielt i forbindelse med piratvirksomhet. Utestasjoner i Asia melder også om økende interesse i noen asiatiske land for å inngå i en bredere dialog om sikkerhetspolitiske spørsmål i regionen.

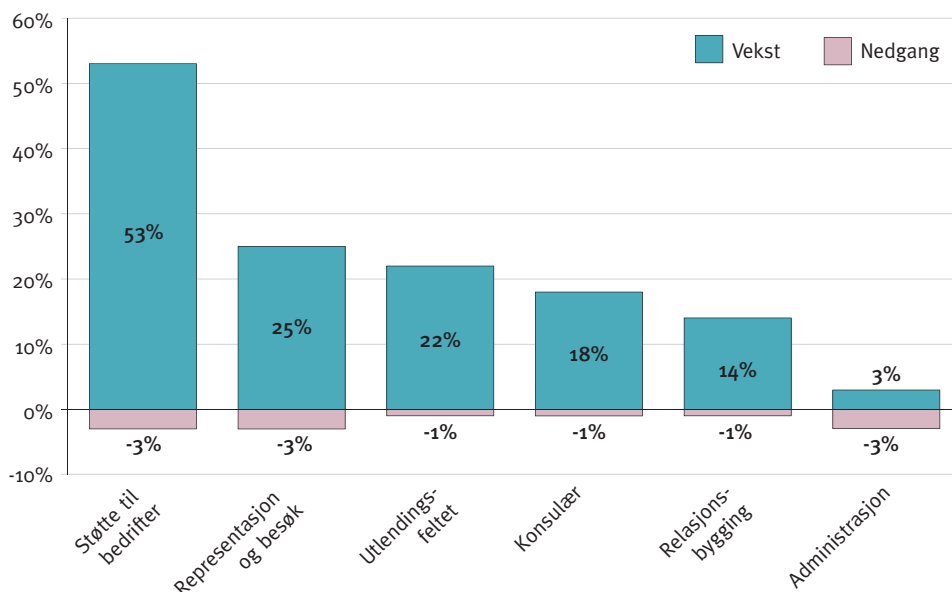
Én av fem utestasjoner regner med at klima og miljø vil komme til å bli viktigere, mens fem prosent forventer at dette blir mindre viktig. Fredsengasjementet er konstant sett som helhet. Noen tror det vil øke, mens andre tror det blir mindre viktig.

Det området som flest utestasjoner opplyser at de vil forvente å prioritere ned, er knyttet til utvikling. Samtidig skjer dette i en tid med stor økning i bistandsmidler, og der vi vet at Riksrevisjonen og Stortinget legger vekt på bedre prosjektstyring og oppfølging av midler i utviklingspolitikken. Årsaken til nedprioriteringen skyldes primært omlegging av deler av bistandsadministrasjonen. Det er særlig tilskudd til små og middels store prosjekter stasjonene ser for seg vil bli nedprioritert. Småprosjekter blir omtalt som tidkrevende å forvalte. Flere stasjoner ser derfor for seg porteføljer sammensatt av færre og større prosjekter. Dette vil gjøre at forvaltningsarbeidet kan lettes, og dermed vil bistand kunne nedprioriteres.

## Arbeidsområder fremover

Stasjonene ble også spurt mer eksplisitt om hva som kan prioriteres ned, og hvilke arbeidsområder som eventuelt vil kreve ytterligere ressurser i fremtiden.

Figur 11. Prioriteringer fremover etter prosent utestasjoner som forutser vekst og nedgang (N=87)





Igjen ser vi at de fleste utestasjonene heller ønsker å gjøre mer enn mindre, og at det er flere områder de ønsker å prioritere opp enn ned. Dette er neppe overraskende. De aller fleste organisasjoner finner det vanskeligere å kutte enn å legge til nye oppgaver. Opplevelsen av at eget arbeid er viktig og at kapasiteten ikke strekker til, er så godt som universell.

Det er likevel noen tydelige mønster i prioriteringene. Mer enn halvparten av utestasjonene oppgir at de ønsker å styrke sitt arbeid med støtte til næringslivet. Få har likevel konkrete tiltak. Én av fire mener at arbeid med representasjon og besøk bør prioriteres opp. Da er det særlig ønske om myndighetskontakt på høyere nivå som driver prioriteringen. En del stasjoner rapporterer at slike besøk er vesentlige for å fremme norske interesser. Samtidig finner vi et lite antall stasjoner i Europa der besøk omtales som en administrativ byrde. Disse ønsker å prioritere ned støtte til besøk fra andre enn politisk ledelse.

Utestasjonene rapporterer ellers gjennomgående om økt etterspørsel etter konsulær støtte, og at slik støtte bør prioriteres opp. Likeledes er det også flere stasjoner som ser en økt arbeidsmengde i utlendingsfeltet, og behov for mer satsing. Omtrent én av fem utestasjoner melder om at de vil trenge mer ressurser til disse formene for arbeid.

Relasjonsbygging er det 14 prosent av utestasjonene som mener bør prioriteres opp. Dette er særlig knyttet til utvikling og godt styresett. Administrasjon går omtrent i null, og det er få stasjoner som ser for seg viktige endringer her.

## 6. Konklusjon

Det har i de siste år vært en debatt om norske interesser i utenrikspolitikken. I denne rapporten har vi sett på hvilke interesser utestasjonene rapporterer at de *faktisk* vier oppmerksomhet til og vektlegger, og hvilke aktiviteter de oppgir at de rent faktisk utfører. Fremgangsmåte har vært induktiv. De kategoriseringene som fremkommer er basert på de interessene og utestasjonene selv fremhever. Dette er altså ikke en undersøkelse der vi først har klargjort hva norske interesser egentlig er, for deretter å gå ut og undersøke hvordan og i hvilken grad utestasjonene faktisk følger opp disse i sine prioriteringer og i sitt arbeid.

Det er viktig å minne om dette skillet, fordi det har betydning for hvilke lærdommer vi kan trekke. Materialet gir strengt tatt ikke noe grunnlag for å si noe generelt om hva som *er* norske interesser, eller hvordan begrepet «norske interesser» *bør* forstås. Snarere belyser undersøkelsen hvordan utestasjonene tolker og operasjonaliser interessebegrepet; hvordan og i hvilken grad utestasjonene opplever at de forfølger interesser, og den sier også noe om hva utestasjonene opplever at de bør melde hjem om interessehevdelse.

Her er det samtidig åpenbare sammenhenger. På den ene siden besitter utestasjonene betydelig kompetanse og erfaring, de vet hva som er mulig å få til, hvordan det skal arbeides og hvilke hinder som det er viktig å styre klar av. Økt kunnskap om utestasjonenes vurderinger kan derfor være en viktig kilde for realitetsorientering og det kan bedre forståelse av hva som er og bør være norske interesser og prioriteringer. På den annen side, det er ikke utestasjonene som formelt sett definerer hva norske interesser er eller bør være, men de er en av de viktigste brikkene for å sikre en daglig tolkning og gjennomføring av disse. Det er derfor av stor verdi å se nærmere på sammenhengen mellom norsk utenrikspolitikk slik den utformes og forstås i Norge og hvordan den faktisk utøves i det daglige ved utestasjonene. Vårt bestemte inntrykk er at det i mange innberetninger er en tett og direkte koblingen mellom utestasjonenes vurderinger og den hjemlige diskusjonen om interesser, men det er også innberetninger der koblingene er enten indirekte eller svake.

I denne avslutningen har vi valgt å knytte noen korte generelle kommentarer til materialet. Vi har valgt å samle disse omkring noen hovedpunkter.

Økonomiske interesser spiller en særlig fremtredende rolle. Økonomiske interesser dominerer både på tilbudssiden av norsk utenrikspolitikk og på etterspørselssiden. Ni av ti norske utestasjoner omtaler økonomiske interesser i sine innberetninger. Det er også de økonomiske sidene ved Norge vertslendet er særlig opptatt av i sin relasjon til Norge.

Energi er et fremvoksende tema i norsk utenrikspolitikk. Mange utestasjoner bruker allerede mye tid på energispørsmål, og flere forventer at dette vil være et enda viktigere område

i fremtiden. Økt vektlegging av energi henger naturlig sammen med den sentrale rollen Norge spiller innenfor olje- og gassindustri, men også innenfor fornybar energi. Økende internasjonalisering av olje- og leverandørindustrien, kombinert med åpning av nye energi-provinser, gjør at energi, og i og for seg også maritim politikk, spiller en fremtredende rolle ved mange utestasjoner. Mer enn halvparten av dem forventer at dette vil være enda mer fremtredende i tiden fremover.

Utestasjonene fremhever kontakt med norske bedrifter som viktig, og de ønsker å prioritere dette videre. I takt med at Statens pensjonsfond utland vokser og endrer sin investeringsstrategi slik at den dekker stadig flere land, forventer også utestasjonene at forhold knyttet til norske investeringer vil spille en mer fremtredende rolle i fremtiden.

Denne sterke vektleggingen av økonomiske interesser er ikke overraskende. I løpet av det siste tiåret har norsk økonomi vært i en formidabel utvikling. Norsk økonomi er i dag verdens 24. største økonomi målt i BNP. Norge er verdens største enkelteier av aksjer, blant de tre største gasseksportører i verden og blant de fem-seks største oljeeksportører. En gjennomsnittlig nordmann er i dag nesten dobbelt så rik som en gjennomsnittlig EU-borger. Dette materialet gir ikke godt nok grunnlag for å si noe om endringer over tid, men det er grunn til å tro at økonomiske interesser er sterkere vektlagt nå enn før.

Vektleggingen av økonomiske sider ved utenrikspolitikken står i en viss kontrast til det norske utenrikspolitiske ordskiftet. I debatten om norsk utenrikspolitikk er ofte temaet knyttet til fred og forsoning, klima og miljø, bistand, MR og godt styresett fremtredende. Alle disse interessene fremheves som viktige ved en rekke utestasjoner, men samlet sett får de mindre oppmerksomhet.

Fred og forsoning, klima og miljø, bistand, MR og godt styresett har det til felles at de er særlig fremtredende i noen land og i noen regioner – særlig i Afrika sør for Sahara, Sør-Asia og Midtøsten og Nord-Afrika. To av ti utestasjoner vektlegger for eksempel klima og miljø, og fire av ti omtaler ikke dette saksfeltet.

Mens økonomiske interesser omtales i stor grad, er det lite omtale av politiske og strategiske sider ved samarbeidet. Fire av ti utestasjoner omtaler ikke sikkerhetspolitikk. Og når sikkerhetspolitikk omtales, er det gjerne med korte og generelle referanser til NATO, forsvarssamarbeid eller våpeneksport. Næringsfremme og handel kobles sjelden sammen med en mer systematisk analyse av hvilke politiske, strategiske og sikkerhetspolitiske rammer, muligheter og føringer økt næringsvirksomhet innebærer. Samtidig er det åpenbart tette forbindelser mellom de direkte og de indirekte norske interessene. For eksempel burde vektlegging av godt styresett, menneskerettigheter, klima og miljø, fred og forsoning også kunne være både forutsetninger for, og resultater av tette økonomiske forbindelser. Men det er samtidig få utestasjoner som gjør disse koblingene i sine innberetninger.

Utestasjonene vektlegger det bilaterale samarbeidet. De sier lite om regionalt samarbeid og regionale utfordringer. De legger også liten vekt på at deres vertsland inngår i en større region, og at den enkelte utestasjon også bare er én av flere norske stasjoner i en bestemt region. Få utestasjoner omtaler regionalt samarbeid og koordinering mellom ulike norske utestasjoner. Blikket er først og fremst rettet mot eget vertsland. Det følger av dette at ute-

stasjonene i disse innberetningene også synes å være lite opptatt av interregionale forhold eller større globale endringer og skifter, og hva dette betyr for deres arbeid og for norske interesser.

En helt sentral norsk interesse har helt siden 1905 vært opprettholdelse og styrking av internasjonal orden, herunder kodifisering av internasjonal lov – «En bedre organisert verden», som Knut Frydenlund formulerte det. Denne interessen har vært grunnet dels i en liberal fremskrittstro og en norsk opplevelse av en plikt til å bidra til å gjøre verden til et bedre sted, dels i en realpolitisk vurdering av at relativt små stater er tjent med at mest mulig av statlig samhandling er multilateral, kodifisert og regelstyrt. I det foreliggende materialet finner vi få direkte spor av denne interessen. Det betyr *ikke* at denne interessen plutselig ikke lenger oppfattes som viktig, eller at den nedprioriteres.

Det er særlig to årsaker til at den ikke fremkommer så tydelig. For det første er det store flertall av stasjoner som har rapportert landstasjoner, som logisk nok i hovedsak rapporterer om bilaterale forhold. Her ligger det en organisatorisk arbeidsdeling, interessen for global orden og globale spilleregler er typisk en interesse som artikuleres og fremmes fra UD, ikke fra utestasjonene. Utestasjonene har også i liten grad koblet sitt arbeid med MR, godt styresett, klima og økonomiske interesser direkte til diskusjonen om internasjonal orden, selv om det på mange områder ville vært nærliggende. For det andre har spørsmålsformuleringen ikke fanget opp denne interessen på noen god måte. I den grad vi har sett på de norske delegasjonene til internasjonale organisasjoner fremkommer det tydelig at Norge er en aktiv støttespiller for internasjonal orden og at dette er tett knyttet til norske interesser.

Undersøkelsen viser tydelig at norske interesser er sammensatte. De aller fleste norske utestasjoner oppgir at de arbeider med et bredt sett av interesser. En norsk utestasjon kan ikke sammenlignes med en Formel 1 «racing maskin», som er veltrimmet og spesialtilpasset ett spesielt formål eller én type interesse. En utestasjon må snarere forstås som en syvseater, som må håndtere ulike oppgaver, og som balanserer et bredt sett med interesser.

Det er samtidig få utestasjoner som peker på klare motsetninger eller vanskelige avveininger mellom ulike interesser. Med økende internasjonale engasjementer for norsk næringsliv, forvaltning og samfunnsaktører er det all grunn til å tro at det vil kunne oppstå motsetninger og spenninger mellom ulike interesser. Et avgjørende forhold for utestasjonene vil da være hvordan de håndterer og avveier ulike interesser som enten oppleves som, eller reelt sett er, i en viss spenning til hverandre.

Få utestasjoner gir uttrykk for områder som ønskes nedprioritert, mens mange oppgir at de vil prioritere nye oppgaver. En av de oppgavene som noen utestasjoner fremhever som særlig ressurskrevende, er konsulære saker. I land med store norske kolonier er utestasjonen nesten et lite Mini-Norge, med krav til informasjon og organisering av tjenesteytelser. I land med stor utvandring til Norge, eller i land med en stor diaspora i Norge, utgjør også utlendingsfeltet en stor del av utestasjonens arbeid.

Norske utestasjoner er ikke bare UDs stasjoner, men de har en bred kontaktflate mot andre norske aktører. Men utestasjonens kontakt går først og fremst til andre offentlige organer

og etater, og til de store norske foretakene, mens få utestasjoner oppgir at de har kontakt med norske frivillige organisasjoner eller media.

Den store variasjonsbredden i materialet illustrerer også interessebegrepet i seg selv ofte er generelt og er mangetydig. Slik vil det kanskje alltid måtte være, men muligens er interessebegrepet fortsatt noe underspesifisert i norsk utenriksstjeneste. Det er i alle fall ikke konsistens i alle innberetningene om hva «norske interesser» innebærer konkret i deres sammenheng. For fremtidig virke er det derfor ikke tilstrekkelig å si at interesser skal vektlegges. Hvis man er opptatt av interessehevdelse og «å gjøre en forskjell», kan det være hensiktsmessig også å tenke enda klarere og mer konsistent igjennom hvordan «interesser» kan operasjonaliseres og hvordan de kan og bør avveis mot hverandre.

Utestasjonene leggers ellers liten vekt på å identifisere klare målsettinger for hva de ønsker å oppnå, og de gir lite informasjon om hvilke resultatmål de opererer etter. Det er heller ikke lett å få øye på noen åpenbar sammenheng mellom de interesser de fremhever som viktige, og hvilke aktiviteter de prioriterer. For eksempel fremhever de fleste utestasjonene betydningen av næringsinteresser, men bare de færreste har tydelige beskrivelser av konkrete aktiviteter, analyser av hvordan disse fremmes i dag, eller hvordan de kan fremmes enda mer effektivt i fremtiden. Derfor er det også vanskelig å si noe sikkert om sammenhengen mellom ulike aktiviteter og deres resultater, og om det er noen former for interessefremming som er særlig effektive. Helt generelt kan vi si at det er mer konsistens og systematikk i formuleringene av norske interesser, mens det er mye mer variasjon og mindre systematikk omkring hvordan utestasjonene arbeider med å fremme disse interessene. Valg av arbeidsmåte synes i stor grad å være avhengig av lokale forhold, individuelle erfaringer og kapasiteter.

En siste refleksjon er knyttet til selve undersøkelsen. Vi anser at det å foreta en gjennomgang av norske interesser sett fra utestasjonene er en nyttig, spennende og viktig øvelse. I en stor organisasjon som Utenriksdepartementet, som opererer med et så bredt mandat, med mange ulike interesser og verdier, vil det alltid være stort potensial for utvikling og innovasjon. Det er derfor en utfordring å utvikle gode systemer som kan sikre best mulig erfaringsbasert læring og en hensiktsmessig og effektiv utveksling og utvikling av «best practice». Innsamlingen av interesseanalysene er et viktig bidrag i arbeidet for å samle erfaringer og danne grunnlag for læring. Ved neste korsvei vil det trolig ligge store gevinster i å se nærmere på hvordan selve arbeidet med datainnsamlingen gjennomføres.

# Appendiks A. Kodeskjema for interesseanalyser

## Bakgrunnsinformasjon

Stasjonsnavn:	
Stasjonsstatus:	<input type="checkbox"/> Ambassade <input type="checkbox"/> Generalkonsulat <input type="checkbox"/> Delegasjon
G20 land:	<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nei
Region:	<input type="checkbox"/> Europa <input type="checkbox"/> Sør Asia <input type="checkbox"/> Øst Asia og Oceania <input type="checkbox"/> Afrika sub-Sahara <input type="checkbox"/> Nord Amerika <input type="checkbox"/> Latin Amerika <input type="checkbox"/> Midtøsten og Nord-Afrika <input type="checkbox"/> Norden <input type="checkbox"/> Russland og Eurasia <input type="checkbox"/> Delegasjon

## Del 1: Norges interesser i vertslandet

Sentral norske interesser i vertslandet			
	Interesseområde	Koding	Kommentarer
1	Sikkerhetspolitikk	<input type="checkbox"/> Ikke omtalt <input type="checkbox"/> Omtalt <input type="checkbox"/> Vektlagt	
2	Økonomi	<input type="checkbox"/> Ikke omtalt <input type="checkbox"/> Omtalt <input type="checkbox"/> Vektlagt	
3	Utvikling	<input type="checkbox"/> Ikke omtalt <input type="checkbox"/> Omtalt <input type="checkbox"/> Vektlagt	
4	Godt styresett MR	<input type="checkbox"/> Ikke omtalt <input type="checkbox"/> Omtalt <input type="checkbox"/> Vektlagt	
5	Fred og forsoning	<input type="checkbox"/> Ikke omtalt <input type="checkbox"/> Omtalt <input type="checkbox"/> Vektlagt	
6	Miljø/Klima	<input type="checkbox"/> Ikke omtalt <input type="checkbox"/> Omtalt <input type="checkbox"/> Vektlagt	

Sentral norske interesser i vertslandet			
	Interesseområde	Koding	Kommentarer
7	Energi	<input type="checkbox"/> Ikke omtalt <input type="checkbox"/> Omtalt <input type="checkbox"/> Vektlagt	
8	Utlendingssaker / konsulær bistand	<input type="checkbox"/> Ikke omtalt <input type="checkbox"/> Omtalt <input type="checkbox"/> Vektlagt	

Hva er det interesseanalysen hovedsakelig omtaler?		
1	Analysens hovedfokus	<input type="checkbox"/> Direkte interesser <input type="checkbox"/> Indirekte interesser

Utenrikspolitiske dilemma			
	Omtales interessemotsetninger i det hele tatt?		
	Motsetningsforhold	Koding	Kommentarer
		<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nei	
1	Int. rettsorden vs alliansepolitikk <i>F.eks. FN og Nato. Bidragsyter og Folkerettsforkjemper</i>	<input type="checkbox"/> Ikke omtalt <input type="checkbox"/> Omtalt	
2	Energi vs klima <i>F.eks. Oljenasjonen Norge og klimapolitikken</i>	<input type="checkbox"/> Ikke omtalt <input type="checkbox"/> Omtalt	
3	Utviklings- vs handelspolitikk <i>F.eks. Beskyttelse av landbruk og utviklingsland med komparativt fortrinn i landbruksvarer</i>	<input type="checkbox"/> Ikke omtalt <input type="checkbox"/> Omtalt	
4	MR- vs fredsnasjon <i>F.eks. Menneskerettighetsutkallelser opp mot nøytralitet og fredsdiplomati</i>	<input type="checkbox"/> Ikke omtalt <input type="checkbox"/> Omtalt	
5	Andre interessemotsetninger (Forklar i kommentar)	<input type="checkbox"/> Ikke omtalt <input type="checkbox"/> Omtalt	

## Del 2: Vertslandets interesser i forhold til Norge

Hvordan beskrives forholdet til vertslandet generelt?		
1	Generelt forhold til vertslandet	<input type="checkbox"/> Dårlig forhold <input type="checkbox"/> Stort sett godt <input type="checkbox"/> Svært godt

Vertslandets sentrale interesser i forhold til Norge			
	Interesseområde	Koding	Kommentarer
1	Militært samarbeid	<input type="checkbox"/> Ikke omtalt <input type="checkbox"/> Omtalt <input type="checkbox"/> Vektlagt	
2	Handel	<input type="checkbox"/> Ikke omtalt <input type="checkbox"/> Omtalt <input type="checkbox"/> Vektlagt	

Vertslandets sentrale interesser i forhold til Norge			
	Interesseområde	Koding	Kommentarer
3	Investeringer	<input type="checkbox"/> Ikke omtalt <input type="checkbox"/> Omtalt <input type="checkbox"/> Vektlagt	
4	<b>Kompetanse</b> Herunder, velferdsmodeller, ressursforvaltning, forhandlinger ol.	<input type="checkbox"/> Ikke omtalt <input type="checkbox"/> Omtalt <input type="checkbox"/> Vektlagt	
5	Bistandsmottaker	<input type="checkbox"/> Ikke omtalt <input type="checkbox"/> Omtalt <input type="checkbox"/> Vektlagt	
6	Klima/miljø	<input type="checkbox"/> Ikke omtalt <input type="checkbox"/> Omtalt <input type="checkbox"/> Vektlagt	
7	Energi	<input type="checkbox"/> Ikke omtalt <input type="checkbox"/> Omtalt <input type="checkbox"/> Vektlagt	
8	Maritime forhold Herunder, sjøfart, offshore aktivitet, fiske og maritime territorialspørsmål .	<input type="checkbox"/> Ikke omtalt <input type="checkbox"/> Omtalt <input type="checkbox"/> Vektlagt	
9	Fredsengasjement	<input type="checkbox"/> Ikke omtalt <input type="checkbox"/> Omtalt <input type="checkbox"/> Vektlagt	

#### Hva er hovedtendensen i vertslandets interesse for Norge?

1	<b>Analysens hovedfokus</b> <input type="checkbox"/> Norske kapasiteter (f.eks. innfor områder av felles interesse: sjøfart, olje, havrett ol.) <input type="checkbox"/> Norge som aktør i det multilaterale system (f.eks. FN, WTO, ingen direkte interesse knyttet til Norge) <input type="checkbox"/> Norsk direkte engasjement (engasjementspolitikk i landet, f.eks. Norge som bidragsyter for fred og forsoning)
---	---

#### Viktige samarbeidsområder fremover

	Interesseområde	Koding	Kommentarer
1	Sikkerhetspolitikk	<input type="checkbox"/> Tilbakegang <input type="checkbox"/> Stillstand <input type="checkbox"/> Vekst	
2	Handel	<input type="checkbox"/> Tilbakegang <input type="checkbox"/> Stillstand <input type="checkbox"/> Vekst	
3	Investeringer	<input type="checkbox"/> Tilbakegang <input type="checkbox"/> Stillstand <input type="checkbox"/> Vekst	
4	Utvikling	<input type="checkbox"/> Tilbakegang <input type="checkbox"/> Stillstand <input type="checkbox"/> Vekst	



Viktige samarbeidsområder fremover			
	Interesseområde	Koding	Kommentarer
5	Klima/miljø	<input type="checkbox"/> Tilbakegang <input type="checkbox"/> Stillstand <input type="checkbox"/> Vekst	
6	Kultur	<input type="checkbox"/> Tilbakegang <input type="checkbox"/> Stillstand <input type="checkbox"/> Vekst	
7	Energi	<input type="checkbox"/> Tilbakegang <input type="checkbox"/> Stillstand <input type="checkbox"/> Vekst	
8	Maritime forhold	<input type="checkbox"/> Tilbakegang <input type="checkbox"/> Stillstand <input type="checkbox"/> Vekst	
9	Omdømme	<input type="checkbox"/> Tilbakegang <input type="checkbox"/> Stillstand <input type="checkbox"/> Vekst	
10	Fredsengasjement	<input type="checkbox"/> Tilbakegang <input type="checkbox"/> Stillstand <input type="checkbox"/> Vekst	

### Del 3: Stasjonenes arbeidsområder

Utenriksstasjonenes arbeid			
	Aktivitet	Koding	Kommentarer
1	Myndighetspåvirkning	<input type="checkbox"/> Ikke omtalt <input type="checkbox"/> Omtalt <input type="checkbox"/> Vektlagt	
2	Informasjonsinnhenting	<input type="checkbox"/> Ikke omtalt <input type="checkbox"/> Omtalt <input type="checkbox"/> Vektlagt	
3	Seminarer og arrangementer	<input type="checkbox"/> Ikke omtalt <input type="checkbox"/> Omtalt <input type="checkbox"/> Vektlagt	
4	Egen administrasjon og sikkerhet	<input type="checkbox"/> Ikke omtalt <input type="checkbox"/> Omtalt <input type="checkbox"/> Vektlagt	
5	Relasjon til andre ambassader	<input type="checkbox"/> Ikke omtalt <input type="checkbox"/> Omtalt <input type="checkbox"/> Vektlagt	
6	Konsulær bistand	<input type="checkbox"/> Ikke omtalt <input type="checkbox"/> Omtalt <input type="checkbox"/> Vektlagt	
7	Utlendingsfeltet	<input type="checkbox"/> Ikke omtalt <input type="checkbox"/> Omtalt <input type="checkbox"/> Vektlagt	

Hvilke norske kontaktpunkter omtales?		
1	Kontaktpunkter i Norge	<input type="checkbox"/> Utenriksdepartementet <input type="checkbox"/> Miljøverndepartementet <input type="checkbox"/> Forsvarsdepartementet <input type="checkbox"/> Olje og energidepartementet <input type="checkbox"/> Nærings- og handelsdepartementet <input type="checkbox"/> Finansdepartementet <input type="checkbox"/> Andre departementer og direktorater <input type="checkbox"/> Forsvaret <input type="checkbox"/> Politiet <input type="checkbox"/> Innovasjon Norge <input type="checkbox"/> Stortinget <input type="checkbox"/> Norske bedrifter <input type="checkbox"/> Norske medier <input type="checkbox"/> Norske frivillige organisasjoner

Hvilke internasjonale kontaktpunkter omtales?		
1	Internasjonale kontaktpunkter	<input type="checkbox"/> Nordiske land <input type="checkbox"/> Tyskland <input type="checkbox"/> UK <input type="checkbox"/> USA <input type="checkbox"/> Russland <input type="checkbox"/> Kina <input type="checkbox"/> EU/EØS/Schengen <input type="checkbox"/> NATO <input type="checkbox"/> BRIC <input type="checkbox"/> FN

Støtte til norske interesser i multilaterale organisasjoner		
1	Arbeid for å fremme norske synspunkter i multinasjonale organisasjoner?	<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nei
2	I så fall hvilke?	<input type="checkbox"/> NATO <input type="checkbox"/> WTO <input type="checkbox"/> FN <input type="checkbox"/> OSSE <input type="checkbox"/> OECD <input type="checkbox"/> EU/EFTA/EØS <input type="checkbox"/> Andre (spesifiser)

Viktige arbeidsformer fremover			
	Interesseområde	Koding	Kommentarer
1	Besøktjeneste	<input type="checkbox"/> Tilbakegang <input type="checkbox"/> Stillstand <input type="checkbox"/> Vekst	
2	Representasjon	<input type="checkbox"/> Tilbakegang <input type="checkbox"/> Stillstand <input type="checkbox"/> Vekst	
3	Egen administrasjon	<input type="checkbox"/> Tilbakegang <input type="checkbox"/> Stillstand <input type="checkbox"/> Vekst	

Viktige arbeidsformer fremover			
	Interesseområde	Koding	Kommentarer
4	Arrangementer, seminarer, konferanser o.l.	<input type="checkbox"/> Tilbakegang <input type="checkbox"/> Stillstand <input type="checkbox"/> Vekst	
5	Relasjonsbygging til andre internasjonale aktører i vertslandet	<input type="checkbox"/> Tilbakegang <input type="checkbox"/> Stillstand <input type="checkbox"/> Vekst	
6	Bistandsforvaltning	<input type="checkbox"/> Tilbakegang <input type="checkbox"/> Stillstand <input type="checkbox"/> Vekst	
7	Informasjonsinnhenting	<input type="checkbox"/> Tilbakegang <input type="checkbox"/> Stillstand <input type="checkbox"/> Vekst	
8	Støtte til norske bedrifter	<input type="checkbox"/> Tilbakegang <input type="checkbox"/> Stillstand <input type="checkbox"/> Vekst	
9	Konsulær bistand	<input type="checkbox"/> Tilbakegang <input type="checkbox"/> Stillstand <input type="checkbox"/> Vekst	
10	Utlendingsfeltet	<input type="checkbox"/> Tilbakegang <input type="checkbox"/> Stillstand <input type="checkbox"/> Vekst	