

Norske interesser og norske utestasjoner

Halvard Leira og Ulf Sverdrup



Utgiver: Norsk Utenrikspolitisk Institutt
Copyright: © Norsk Utenrikspolitisk Institutt 2015
ISSN: 1894-650X

Alle synspunkter står for forfatternes 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.
0033 Oslo
Internett: www.nupi.no
E-post: info@nupi.no
Fax: [+ 47] 22 99 40 50
Tel: [+ 47] 22 99 40 00

Norske interesser og norske utestasjoner

Halvard Leira og Ulf Sverdrup

Publisert av Norsk Utenrikspolitisk Institutt

Innholdsfortegnelse

1. Introduksjon	4
Fremgangsmåte	5
Norske utestasjoner	7
2. Norske interesser	10
Norges omdømme	13
Økonomiske interesser.....	14
Utvikling, menneskerettigheter og humanitære spørsmål.....	15
Klima, naturressurser og miljø.....	16
Sikkerhetspolitiske interesser	16
Rettsbasert verdensorden	18
Bistand til nordmenn/utlendingssaker	19
3. Fremmede lands interesser overfor Norge	21
4. Stasjonenes rolleforståelse, arbeidsmåte, tidsbruk og kontaktformer	25
5. Fremtidige muligheter og prioriteringer	29
6. Konklusjoner	30
Referanser	33

Tabeller:

Tabell 1: Interessekategoriene og vurderingene av deres viktighet.	10
Tabell 2: De tre viktigste interessekategoriene i hver region.....	12
Tabell 3: Norges omdømme	13
Tabell 4: Økonomiske interesser	14
Tabell 5: Utvikling, menneskerettigheter og humanitære spørsmål	15
Tabell 6: Klima, naturressurser og miljø.....	16
Tabell 7: Sikkerhetspolitiske interesser	17
Tabell 8: Rettsbasert verdensorden	18
Tabell 9: Bistand til nordmenn/utlendingssaker	19
Tabell 10: Vertslandsinteresser overfor Norge.....	21
Tabell 11: De tre viktigste vertslandsinteressene for Norge, per region23	
Tabell 12: Tidsbruk ved utestasjonene	27

1. Introduksjon

Stater har utenrikspolitiske interesser, og de har en utenriktjeneste med stasjoner rundt omkring i verden, hvis oppgave det er å forfølge disse interessene. Denne beskrivelsen tør være relativt ukontroversiell, men med det slutter også enigheten. For hva dekkes egentlig av «interesser», hvordan prioriteres de ved utestasjonene og hvordan arbeider utestasjonene for å sikre interessene?

Hovedlinjene i norsk utenrikspolitikk kan finnes i sentrale lover, budsjett dokumenter og utenrikspolitiske redegjørelser. Samtidig har det de siste ti årene foregått en rekke interessante diskusjoner om interessebegrepet i norsk utenrikspolitikk, og utenriktjenesten har selv tatt grep for å få en bedre samlet empirisk og konkret forståelse av de faktiske vurderinger av norske interesser og arbeid med å fremme disse ved utestasjonene. NUPI var med på den forrige runden med analyser av slikt materiale (Sverdrup et. al 2012; Leira & Sverdrup 2013). Denne rapporten utvikler videre én side ved diskusjonen om norske interesser, og presenterer for første gang resultatene fra en kvantitativ spørreskjemasbasert analyse av hvordan norske interesser oppfattes og vurderes, og hvordan det arbeides med norske interesser ved norske utestasjoner.

Bakgrunnen for denne rapporten er at Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI) har fått i oppdrag av Utenriksdepartementet å gjennomføre en analyse av hvordan de norske utestasjonene vurderer viktigheten av en rekke forskjellige norske interesser i deres vertsland/vertsorganisasjoner/embetsdistrikter, hvilke interesser som vertslandet er særlig opptatt av i sitt møte med norske diplomater, hvordan det arbeides det med å fremme de ulike interessene og hvilke områder utestasjonene vurderer som viktige å prioritere i fremtiden.

Rapporten er basert på data hentet inn gjennom et spørreskjema i tjenesten Questback. Utenriksdepartementet laget utkast til interessekategorier og spørsmål, og innenfor disse rammene utformet NUPI og Utenriksdepartementet i fellesskap de konkrete spørsmålene. Denne rapporten er delt i seks deler. Den første delen, som kommer rett etter denne innledningen, består av en gjennomgang av funnene med hensyn til norske interesser i utlandet. Deretter følger en kortere del om vertslandets interesser overfor Norge. Del fire tar for seg stasjonenes rolleforståelse, arbeidsmåte, tidsbruk og kontaktformer, mens del fem kort tar opp stasjonenes vurderinger av fremtidige prioriteringer og muligheter. Teksten avsluttes med en konklusjon. Resten av innled-

ningen er viet til en presentasjon av fremgangsmåten ved undersøkelsen, og karakteristika ved analyseenhetene, dvs. utestasjonene.

Fremgangsmåte

Høsten 2014 utlyste Utenriksdepartementet en konkurranse om et prosjekt der hensikten var å utarbeide og gjennomføre en spørreskjemaundersøkelse med tittelen «Interesseanalyser ved norske utenriksstasjoner». NUPI vant denne konkurransen.

Det første skrittet i undersøkelsen var å lage et spørreskjema som kunne benyttes i *Questback*. Her samarbeidet Utenriksdepartementet og NUPI om skjemautformingen. Til grunn for kategoriene og deres innhold lå Utenriksstjenestens praktiske erfaring, de induktive kategoriene som ble utviklet under den forrige interesseundersøkelsen i 2012 samt teoretiske betraktninger og forventninger om hva slags interesser stater forfølger og hva slags arbeidsoppgaver utestasjoner har. Skjemaet gikk igjennom to runder med betatesting internt i Utenriksdepartementet, før det ble sendt ut i forbindelse med utestasjonenes regulære innberetning i november/desember 2014. Sammenlignet med interesseanalysene fra 2012, var utsendelsen denne gang mye mer homogen – stasjonene fikk den samme bestillingen, med de samme forutsetningene.

Totalt fikk vi inn 99 svar på skjema, fra 83 ambassader, 8 delegasjoner og 8 generalkonsulater. Svarprosenten er nesten 100, så spørsmål om ekstern validitet og generalisering er irrelevante her. Det vi presenterer er totalbildet for norske utestasjoner.

Da de innsamlede dataene ble gjennomgått viste det seg raskt at det er rom for metodisk forbedring i utformingen av spørreskjema og håndteringen av respons. Ingen av svakhetene som ble avdekket har ført til feil i analysene, men med noen enkle grep kunne en del arbeid blitt spart og datainnsamlingen gitt et enda rikere resultat. Dette behandles mer utførlig i et eget metodenotat.

Hva gjelder dataenes kvalitet er det ellers naturlig å reise spørsmålet om vi måler det vi faktisk ønsker å måle, har vi funnet formuleringer som gjør at respondentene svarer på det vi har ment å spørre om? Særlig er dette relevant ettersom interessebegrepet er mangetydig og gjerne tolkes på forskjellige måter. I undersøkelsen er dette håndtert ved en konkret tilnærming – interessebegrepet er operasjonalisert gjennom en nedbryting til syv empiriske hovedkategorier, hver med en rekke underkategorier, uten noen vektning av forskjellige interesser eller noen spørsmål ved om enkelte kategorier bør vurderes som verditilknyttede heller enn interessetilknyttede. Gitt at dette var den første undersøkelsen i sitt slag, ga vi også rom for fritekstsvar der respondentene kunne antyde om det var kategorier som manglet. Noen

kategorier peker seg her ut, og vil bli viktige for fremtidige analyser etter samme mønster.

Videre ønsker vi å minne om at man aldri kan vite sikkert hvordan spørreskjemaer tolkes. Respondenter som ser svarene som ledd i vurderinger av fremtidig ressursallokering, kan tenkes å vektlegge andre ting enn respondenter som er sterkt opptatt av mottagerlandets utfordringer. Vi skal heller ikke undervurdere betydningen av forventet respons – erfaringsmessig kan noen respondenter i slike undersøkelser legge seg nært opp mot det de tror er forventet svar (i dette tilfelle for eksempel politiske signaler fra Victoria Terrasse). På den annen side er det også kjent at noen respondenter kan bruke slike undersøkelser til å uttrykke misnøye med det bestående. Selv om respondentene ble bedt om å vurdere stasjonenes virke under ett, er det også mulig å tenke seg at det har spilt en rolle hvor mye tid som er brukt på skjemaet, hvem som har fylt ut skjema, og hvor stor stasjonen er.

Vi har imidlertid ingen grunner til å tro at det er systematiske skjevheter i materialet. Vi finner betydelig spredning i svarene, og at spredningen ganske åpenbart har en sammenheng med bakgrunnsvariable som region og størrelse. Vi finner blant responsene ingen typiske «outliers» i noen retning, og stikkprøvekontroller av enkeltbesvarelser gir ingen grunn til å anta såkalte «spørreskjemaeffekter» eller noen bestemte former for strategisk besvarelse.

Vi finner også et innholdsmessig stort sammenfall mellom analysen fra 2012, som var basert på induktiv kategorisering og kvantitativ tekstanalyse av nær 400 sider tekst, og denne spørreskjemabaserte analysen. Dette styrker vår tro på at vi i begge tilfelle har målt det vi faktisk ønsker å måle, og at begge analysene gir gode bilder av hvordan norske utestasjoner oppfatter og arbeider med norske interesser. Det er liten tvil om at bruk av spørreskjema har forenklet innrapporteringen og analysearbeidet, noen nyanser er trolig godt tapt, men samtidig er svært mye vunnet i systematikk i og med at alle stasjonene svarer på de samme spørsmålene med de samme svaralternativene. Det synes som om metoden fungerer godt for å identifisere hovedmønstre.

I behandlingen av data har vi ikke gjennomført noen veiing – alle stasjoner teller likt. Det ligger heller ikke noe intensitetsmål i undersøkelsen. Dette innebærer at vi kan si noe om frekvenser og samlet grad av viktighet for norsk utenriktjeneste, men mindre om viktighet for norsk utenrikspolitikk. Det er uten videre klart at noen land og stasjoner er viktigere enn andre for norske utenrikspolitiske interesser, men vår undersøkelse er satt opp for å finne hovedtendenser og frekvensmål for hele uteapparatet. Med et geografisk bilde kan vi litt forenklet si at vi presenterer et todimensjonalt politisk kart over interessenes fordeling sett fra uteapparatet, ikke et tredimensjonalt topografisk kart over norske utenrikspolitiske interesser.

Det er i den sammenheng også viktig å minne om at utestasjonenes rapportering ikke dekker hele spekteret av norske interesser. Mye interessepolitikk håndteres direkte fra Utenriksdepartementet i Oslo, og en del viktige interesser dekkes fra Oslo og et lite utvalg av stasjoner. Dette gjelder for eksempel nordområdepolitikken, men også de multilaterale interessene, som er viktig i Oslo og ved delegasjonene, men som ikke er så tydelig hos de andre stasjonene.¹ Det er også verdt å minne om at EU-samarbeidet er helt sentralt for stasjonene i alle medlemslandene, men at dette er et allestedsnærværende fenomen, som ikke lar seg lett fange opp som en eller flere «interesser».² Også andre instanser enn utestasjonene, som Norad eller Innovasjon Norge dekker opp deler av interessene i en del av de relevante områdene. I tillegg til hovedtendenser og frekvensmål, gjennomførte vi noen relativt enkle kryss-tabellanalyser. Materialet muliggjør imidlertid en rekke analyser ut over dem vi har gjennomført her, og for fremtidige gjennomføringer av lignende undersøkelser, bør bestillingen i forkant spesifisere i større grad hva slags sammenhenger Utenriksdepartementet ønsker belyst.

Det er verdt å understreke om at dette er en pionerstudie i internasjonal sammenheng og den bidrar til å styrke kunnskapsgrunnet for innovasjon i utenriktjenesten. Selv om alle utenriktjenester samler rapporter fra sine utestasjoner, er vi ikke kjent med at andre land gjennomfører standardiserte, spørreskjemabaserte undersøkelser på denne måten. NUPI har deltatt aktivt i alle analysens ledd, og har hatt full tilgang til alle innsendte data, og også denne åpenheten er internasjonalt sjeldsynt. Materialet har dermed ikke bare stor verdi for norsk utenrikspolitikk og norsk utenriktjeneste, men også stor forskningsmessig verdi.

Norske utestasjoner

Før vi går i gang med beskrivelsen av interesser og arbeidsmåter, gir det mening å stoppe opp og presentere et snapshot av analyseobjektene – 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. Av disse totalt 103 stasjonene, fikk vi altså svar fra 99. 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 saml-

¹ Denne undersøkelsen fanger fint opp forskjellene mellom stasjonstyper med hensyn til de interessene som det spørres etter, men ikke like godt interesser som kan være spesifikke for delegasjoner eller generalkonsulater, som betydningen av multilaterale interesser.

² For senere undersøkelser bør det derfor vurderes om det skal utvikles et eget spørsmålsbatteri for stasjonene i EU-medlemsstater, som bedre fanger opp hvorvidt interessene de arbeider med er EU-relaterte, eller rettet mot vertslandet.

ede BNP. Landene med norsk ambassade står for 98 prosent av Norges samlede utenrikshandel (eksport og import).

Det er stor geografisk spredning på de norske utestasjonene, selv om det er en klar relativ overvekt i Europa, der om lag en tredjedel av stasjonene ligger. Det er også ganske stor grad av gjensidighet i representasjonen, dvs at vertlandet er representert i Norge når Norge er representert i det landet. Når det er færre ambassader i Oslo enn det Norge har ute virker det nærliggende å anta at det er økonomiske forhold knyttet til kostnader ved drift av ambassader som ligger til grunn. Det er særlig land i Afrika (og i mindre grad Asia) der Norge har stasjoner, men som ikke er representert med ambassade i Oslo.

Stasjonenes størrelse varierer også i betydelig grad. Mange utestasjoner er små. Ved en tredjedel av stasjonene er det bare 1-3 utsendte ansatte. De store stasjonene er få, men de samler samtidig en stor andel av det samlede diplomatkorpsset. Omkring 10 prosent av stasjonene har mer enn 15 utsendte. Jevnt over er det flere lokalt ansatte enn utsendte ved utestasjoner. To av tre utestasjoner har mer enn åtte lokalt ansatte. I det følgende nevner vi kort noen eksempler på hvordan størrelse samvarierer med forskjellige interesser og arbeidsformer, men her finnes det mulighet for å gå videre på basis av de innsamlede dataene.

I årets spørreskjema inkluderte vi data om når stasjonene ble etablert, hvilket gjorde det mulig å se etter eventuelle mønstre i hvor norsk tilstedeværelse har blitt etablert. Overordnet gjelder at den siste store vekstperioden i norsk utenrikstjeneste kom på 1990-tallet, da det totale antallet ambassader/delegasjoner/generalkonsulater steg fra 72 i 1989, til 99 i 2000 (Neumann & Leira 2005: 435). Deretter har det totale antallet vært ganske stabilt. Det er allikevel en betydelig dynamikk i uterepresentasjonen – 14 av stasjonene oppga etableringsår etter 2000, og det følger logisk at en del stasjoner også har blitt lagt ned i samme periode. Det klareste hovedtrekket ved nyetableringene er økt geografisk spredning, for eksempel ved nedleggelse av konsulater i Europa og Nord-Amerika og opprettelse av stasjoner i Asia.

Årsaken til opprettelse er ikke entydige. Det kan antydes en viss overordnet tilknytning til økonomiske interesser, bredt forstått, i nyetableringene etter 2000, men ellers følger ikke nyetableringene noe klart mønster. Noen er flyttinger innen en region, gjerne som følge av endrede prioriteringer (som fra Caracas til Bogota og Tunisia til Alger), noen følger politisk logikk (opprettelse av ambassader i land som blir medlemmer av EU samt nye stater) mens andre valg er knyttet til bistand eller økonomisk logikk. De innsamlede dataene gjør det imidlertid ikke mulig å undersøke direkte om de nye stasjonene har interesseprofiler som avviker fra eldre stasjoner.

Når vi nå vender oss til interessene, er det viktig å ha denne variasjonen mellom stasjonene in mente. Det er grunn til å forvente en viss spredning i funnene, ikke bare basert på hvor stasjonene er lokalisert, men også på hvor store de er og med hvilken hensikt de er etablert.

2. Norske interesser

Samtidig som det er betydelig forskjell på de norske utestasjonene, har det også alle det til felles at de skal representere hele bredden av norske interesser. Det kommer derfor ikke som noen stor overraskelse at de aller fleste stasjonene rapporterer at de aller fleste av de nevnte interessene er nokså viktige. I det følgende presenterer vi først kort hovedbildet, før vi går videre til de enkelte gruppene av interesser. Alle spørsmålene i dette kapitlet hadde en firedelt svarskala, der 1 betegnet «svært viktig», 2 betegnet «ganske viktig», 3 betegnet «middels viktig» og 4 betegnet «lite viktig».³ I tillegg kunne respondentene svare «ikke relevant», men disse responsene er ikke med i utregningen av gjennomsnittsverdier. I aggregert form betyr dette at lavere score betegner samlet sett høyere viktighet. Samme gjennomsnittscore kan imidlertid fremkomme på forskjellige måter, så tallene alene forteller oss ikke hvor intense interessene er, eller om de er bredt delt blant stasjonene.⁴ Grovt sett kan vi allikevel si at en gjennomsnittscore lavere enn 2 i dette materialet indikerer at mer enn 40 prosent av stasjonene har svart «svært viktig».⁵ Variasjon mellom gjennomsnittscore er også primært interessant der forskjellen mellom to kategorier er større enn 0,1.

Tabell 1: Interessekategoriene og vurderingene av deres viktighet.

Navn	Gjennomsnitt	Antall responser
Norges omdømme	1.82	99
Økonomiske interesser	1.95	97
Utvikling, menneskerettigheter og humanitære spørsmål	1.96	99
Klima, naturressurser og miljø	2.09	99
Sikkerhetspolitiske interesser	2.12	98
Rettsbasert verdensorden	2.15	96
Bistand til nordmenn/ utlendingssaker	2.20	91

Spørsmålstekst: «Hvordan vil dere beskrive Norges interesser i vertslandet/ organisasjonen/GKs embetsdistrikt innenfor følgende HOVEDKATEGORIER?»

³ Unntaket er for kategorien «Bistand til nordmenn/utlendingssaker», der kategoriene refererer til tidsbruk, ikke viktighet.

⁴ For eksempel kan scoren 2,5 være et resultat både av helt jevn fordeling mellom de fire kategoriene, og av 50/50-fordeling mellom score 1 og score 4.

⁵ Unntaket som bekrefter denne regelen er det aller siste spørsmålet.

Den første hovedobservasjonen er at norske interesser er mange-fasettert. Nesten alle stasjonene oppgir at mange ulike interesser er viktige. Når vi legger sammen svarene, finner vi imidlertid at «Norges omdømme» regnes som aller viktigst, fulgt av «Økonomiske interesser» og «Utvikling, menneskerettigheter og humanitære spørsmål». Disse tre regnes som noe viktigere enn de fire gjenstående interessene, der det nesten ikke er spredning. Men det er grunn til å understreke at det i det hele tatt er ganske liten spredning i materialet her, avrundet kunne man si at alle interessene fremstår som «ganske viktige».⁶ Innenfor de 7 hovedkategoriene av interesser var det bare 14 avkryssninger på «ikke relevant», og 8 av disse finner vi hos delegasjonene, som ikke driver med bistand til nordmenn/utlendingssaker. Dette samsvarer godt med funnene fra analysen som ble gjort i 2012, med det klare unntak at Norges omdømme ikke kom like klart frem i det materialet. Som nevnt over finner vi også ganske stort samsvar i hvilke interesser som regnes som viktigst. Forskjellen mellom de forskjellige interessene forsvinner nesten fullstendig hvis vi slår sammen de to mest positive kategoriene og de to minst positive kategoriene, jevnt over regner 2/3 av stasjonene hver av hovedinteressene som svært viktig eller ganske viktig, og 1/3 av stasjonene dem som middels viktig eller lite viktig.⁷ Unntaket er Norges omdømme, som hele tre av fire stasjoner regner som svært viktig eller ganske viktig, og som bare tre stasjoner regner som lite viktig.

Det som ved første øyekast fremstår som en fordeling med liten prioritering mellom interesser, viser seg imidlertid å ha betydelig variasjon når vi bryter ned med hensyn til bakgrunnsvariable og differensierer internt innen hovedkategoriene. Det er for eksempel betydelig forskjell mellom regionene.

⁶ Medianscoren for samtlige av interessene er 2, og standardavvikene varierer mellom 0,87 (Norges omdømme) og 1,09 (Sikkerhetspolitiske interesser).

⁷ Bistand til nordmenn/utlendingssaker skiller seg ut ved en noe «flatere» fordeling, men her var spørsmålet også orientert mot tidsbruk heller enn viktighet.

Tabell 2: De tre viktigste interessekategoriene i hver region

Norden	Europa utenfor Norden	Rusland og Eurasia
Norges omdømme	Norges omdømme	Økonomiske interesser/ Sikkerhetspolitiske interesser/ Klima, naturressurser og miljø
Økonomiske interesser/ Sikkerhetspolitiske interesser	Sikkerhetspolitiske interesser Rettsbasert verdensorden	
Sør-Asia	Øst-Asia og Oceania	Afrika sør for Sahara
Utvikling, menneskerettigheter og humanitære spørsmål	Økonomiske interesser	Utvikling, menneskerettigheter og humanitære spørsmål
Sikkerhetspolitiske interesser	Norges omdømme	Klima, naturressurser og miljø
Økonomiske interesser	Klima, naturressurser og miljø	Økonomiske interesser
Midtøsten og Nord- Afrika	Nord-Amerika	Latin-Amerika
Utvikling, menneskerettigheter og humanitære spørsmål	Økonomiske interesser	Norges omdømme/ Utvikling, menneskerettigheter og humanitære spørsmål
Bistand til nordmenn/ utlendingssaker	Norges omdømme/ Klima, naturressurser og miljø	Klima, naturressurser og miljø
Norges omdømme		

Rangering etter totalscore, ved like resultater er den interessen som scoret høyest på «svært viktig» satt foran, hvis mulig.

Ikke overraskende regnes forskjellige interesser som mest viktige i forskjellige regioner. Ingen av regionene har helt lik fordeling, mens to regioner (Rusland/Eurasia og Midtøsten/Nord-Afrika) er uten felles interesser på topp-tre listene. Som vi ville forvente ut fra summene presentert i tabell 1, finnes det imidlertid mønstre innenfor variasjonen, noen interesser er viktige de fleste steder og noen mindre viktige. Norges omdømme og Økonomiske interesser er på topp-tre listen for 6 av 9 regioner, mens Bistand til nordmenn/utlendingssaker og Rettsbasert verdensorden bare er på topp-tre listen til en region hver. Fordelingen innen hver region er ganske lik den fra 2012, med den viktigste forskjellen at omdømme altså ikke ble så godt fanget opp i den undersøkelsen. Går vi videre til de enkelte hovedkategoriene, så fremkommer også en klarere prioritering, og ikke nødvendigvis helt i tråd med mønstret for hovedkategoriene.

Norges omdømme

Dette var den hovedinteressen som ble regnet som aller viktigst, over 75 % av stasjonene regnet den som svært viktig eller ganske viktig. Ingen stasjoner regnet den som irrelevant, og kun 3 mente at den var lite viktig. Dette sammenfaller godt med undersøkelsen fra 2012, der omdømme var de tredje oftest nevnte interessen, nevnt av $\frac{3}{4}$ av stasjonene i fritekst.

Tabell 3: Norges omdømme

Navn	Gjennomsnitt	Antall responser
Øke forståelse for og oppslutning om norsk samfunnsmodell og politiske løsninger	1.86	99
Annen oppmerksomhet om Norge og norske forhold	1.95	96
Internasjonalisering av norsk kulturliv	2.67	91

Spørsmålstekst: «Innen hovedinteressen «Norges omdømme», hvordan vil dere beskrive viktigheten av følgende underkategorier?»

Funnene fra underkategoriene viser her to ting. For det første at kulturspørsmål oppleves som relativt sett lite viktig for Norges omdømme, for det andre at Norge som modell i en eller annen form oppleves som viktig. Samtidig tyder responsene på at undersøkelsen nok ikke hadde spesifisert gode nok underkategorier. Nesten alle stasjonene mente at andre faktorer var verdt å nevne, og over halvparten av dem mente at disse faktorene var svært viktige eller ganske viktige. En gjennomgang av fritekstsvarene antyder at mange av de nevnte faktorene kunne ha blitt subsumert under kategorien for Norge som modell, men samtidig også at det er klare spesifikke faktorer innen denne kategorien som bør fremheves. En rekke stasjoner trakk frem betydningen av norsk ressursforvaltning, da særlig naturressurser, samt Statens Pensjonsfond Utland, omtrent like mange nevnte likestillingspolitikk og norske fredsengasjementer. Noen færre trakk frem betydningen av norsk næringslivs profesjonalitet og implementering av CSR, Norge som forskningsnasjon og turisme.

Gitt hvor stor andel av stasjonene som regner omdømme som viktig, er det påfallende at denne interessen er markert mindre viktig i to distinkte regioner – Sør-Asia og Afrika sør for Sahara. Det er også en viss sammenheng mellom størrelse og denne interessen – den fremstår som desidert mest viktig ved de største stasjonene og også over gjennomsnittet viktig ved de minste stasjonene, men relativt sett mindre viktig (om enn fortsatt viktig) ved de mellomstore stasjonene. Betydningen av Norges omdømme varierer også med stasjonstype, selv om den er viktig over alt, er den aller viktigst

ved generalkonsulatene og også viktigere ved delegasjonene enn ved ambassadene.

Økonomiske interesser

Økonomi fremstår samlet sett som den nest viktigste av de overordnede interessene i materialet, nesten halvparten av stasjonene hadde rangert denne interessen som svært viktig. Ved undersøkelsen fra 2012, var økonomiske interesser de som ble aller mest nevnt og vektlagt, tett fulgt av energi. I denne undersøkelsen var energi lagt til som underkategori av økonomiske interesser. Det kommer derfor ikke som noen overraskelse at energi i dette materialet fremstår som den aller viktigste av de økonomiske interessene.

Tabell 4: Økonomiske interesser

Navn	Gjennomsnitt	Antall responser
Energi	1.68	96
Maritime næringer, shipping	2.08	83
Annet EØS-relatert arbeid	2.18	39
Internasjonale og regionale handelsavtaler (WTO-avtalen, EØS-avtalen o.a.)	2.35	86
Forskning, teknologi og utdanning	2.44	95
Fisk og marine ressurser	2.44	88
Finansielle investeringer inn/ut	2.52	89
Annen næringsfremme, inkludert kulturnæringer	2.53	92

Spørsmålstekst: «Innen hovedkategorien «økonomiske interesser», hvordan vil dere beskrive viktigheten av følgende underkategorier?»

Og energi er ikke bare den viktigste økonomiske interessen, den er viktig overalt (om enn noe mindre viktig i Midtøsten/Nord-Afrika og Afrika sør for Sahara enn i de andre regionene), og den er *klart* mest viktig av de økonomiske interessene. En nesten like klar nummer to er maritime næringer og shipping, selv om denne interessen naturlig nok har noe mer begrenset geografisk nedslag. Det er allikevel slående at den er ganske lite viktig i Afrika sør for Sahara. Ellers ser vi, ikke overraskende, at EØS-arbeid er spesielt viktig innen Europa. Ut over dette er det ganske liten spredning, de fleste av de andre økonomiske interessene faller i gjennomsnitt mellom ganske viktig og middels viktig.

Det finnes altså en viss regional spredning i materialet. Ikke overraskende rangeres økonomiske interesser som viktigst i nærområdene (Norden/Europa/Eurasia), Øst-Asia/Oseania og Nord-Amerika, mens de

relativt sett regnes som mindre viktige i Afrika sør for Sahara og i Midtøsten/Nord-Afrika. Det er heller ikke overraskende at økonomiske interesser er absolutt viktigst for generalkonsulatene, mens de er relativt sett lite viktige for delegasjonene.

Utvikling, menneskerettigheter og humanitære spørsmål

Denne hovedinteressen ble regnet som samlet sett den tredje viktigste, hårfint etter økonomiske interesser. Nesten halvparten av stasjonene regnet den som svært viktig, og det var ingen som mente at den ikke var relevant. Dette i motsetning til undersøkelsen fra 2012, der under halvparten av stasjonene nevnte denne interessen i fritekst, og under 40 prosent nevnte fred og forsoning, som her er inkludert i denne hovedkategorien.⁸

Tabell 5: Utvikling, menneskerettigheter og humanitære spørsmål

Navn	Gjennomsnitt	Antall responser
Godt styresett (rettstat, anti-korrupsjon, samfunnsansvar)	1.66	94
Menneskerettigheter, demokrati og likestilling	1.66	98
Næringsutvikling	2.18	88
Fred og forsoning	2.21	87
Utdanning og helse	2.32	91
Fattigdomsbekjempelse	2.37	87
Migrasjon og flyktningsspørsmål	2.39	90
Humanitær bistand	2.60	80
Annet	3.14	29

Spørsmålstekst: «Innen hovedkategorien «utvikling, menneskerettigheter, og humanitære spørsmål», hvordan vil dere beskrive viktigheten av følgende underkategorier?»

Innenfor denne hovedinteressen scorer de to underpunktene godt styresett og menneskerettigheter, demokrati og likestilling svært høyt, og åpenbart høyere enn alle de andre underpunktene. I motsatt ende fremstår humanitær bistand som den relativt sett minst viktige underkategorien, og også den som er relevant ved færrest stasjoner.

Denne hovedinteressen viser klar geografisk spredning. Den er relativt sett minst viktig i Norden, Øst-Asia og Oceania og Nord-Amerika, og viktig overalt ellers. Mest viktig er den i Midtøsten/Nord-Afrika, Latin-Amerika, Afrika sør for Sahara og Sør-Asia. Det er også en klar fordeling mellom stasjonstypene på denne interessen, den er klart viktigst blant delegasjonene, der den er svært viktig eller ganske viktig for alle, og ganske lite viktig for generalkonsulatene.

⁸ Selv om altså godt styresett og MR ble nevnt av om lag 2/3 av stasjonene.

Klima, naturressurser og miljø

Denne hovedinteressen kom i gruppen av interesser som var noe mindre viktige. Der en del av de andre interessene fremstår som intenst viktige noen steder og lite viktige andre steder, er denne preget av noe mindre intens viktighet, men det er samtidig også få stasjoner som regner den som lite viktig eller irrelevant. Om lag en tredel har den som svært viktig, en tredel som nokså viktig og en tredel som middels viktig/lite viktig. Dette stemmer godt med undersøkelsen fra 2012, der snaut 2/3 av stasjonene nevnte klima og miljø i fritekst.

Tabell 6: Klima, naturressurser og miljø

Navn	Gjennomsnitt	Antall responser
Ren energi	1.83	96
Naturressursforvaltning	2.04	97
Internasjonalt klimasamarbeid (bilateralt, multilateralt, regionalt)	2.08	96
Miljøsam arbeid	2.35	95
Klimatilpasning	2.38	93
Utslippsreduksjoner	2.45	91
Annet	2.94	33

Spørsmålstekst: «Innenfor hovedkategorien «klima, ressurser og miljø», hvordan vil dere beskrive viktigheten av følgende underkategorier?»

Ren energi er den viktigste av de nevnte underkategoriene her, men også naturressursforvaltning og internasjonalt klimasamarbeid regnes som viktige. De andre kategoriene er noe mindre viktige, og med liten spredning.

Innen denne hovedkategorien er det ganske liten geografisk spredning, den er jevnt viktig i de aller fleste regioner. Et delvis unntak er Sør-Asia, der den er noe mindre viktig, og et soleklart unntak er Midtøsten/Nord-Afrika, der den er betydelig mindre viktig enn i alle de andre regionene. Det er også ganske liten forskjell mellom stasjonstypene med hensyn til denne interessen, om noe er den hakket viktigere ved generalkonsulatene enn ved de andre stasjonstypene.

Sikkerhetspolitiske interesser

Snaut fire av ti stasjoner omtalte sikkerhetspolitiske interesser som svært viktig. Dette minner om funnene fra 2012 – sikkerhetspolitiske interesser er altså ikke like relevant overalt, men sikkerhetspolitikk fremstår som særlig viktig ved noen stasjoner.

Tabell 7: Sikkerhetspolitiske interesser

Navn	Gjennomsnitt	Antall responser
Regionale sikkerhetsutfordringer	1.78	98
Globale sikkerhetstrusler (terrorisme, sjørøveri, organisert økonomisk kriminalitet, miljø- og cyberkriminalitet)	2.00	99
Fredsopprettende, fredsbevarende og stabiliserende innsats, inkludert kvinner, fred og sikkerhet	2.22	91
Forsvars- og alliansesamarbeid	2.43	79
Spørsmål knyttet til norske nærområder	2.62	69
Annet	2.63	43
Nedrustning/ikke-spredning	2.78	88

Spørsmålstekst: «Innenfor hovedkategorien «sikkerhetspolitiske interesser», hvordan vil dere beskrive viktigheten av følgende underkategorier?»

Vurderingen av de forskjellige formene for sikkerhetspolitiske interesser illustrerer ellers hvordan en del av disse interessene håndteres fra Oslo og er lokale/regionale. Der norske nærområder åpenbart er svært viktige for norsk utenrikspolitikk, er de ikke like bredt viktige for utestasjonene. Det samme gjelder langt på vei forsvars- og alliansesamarbeid. Nedrustning og ikke-spredning er også en interesse som først og fremst håndteres fra Oslo og ved enkelte sentrale stasjoner, men som ikke fremstår som bredt viktig. Dette er litt mer påfallende, gitt at norsk nedrustningsarbeid ofte har foregått gjennom bred internasjonal alliansebygging og påvirkning.

De sikkerhetspolitiske interessene som samlet sett fremstår som viktigst er de som er knyttet til de litt diffuse kategoriene regionale sikkerhetsutfordringer og globale sikkerhetstrusler.⁹ Så vidt vi kan forstå, illustrerer disse tallene hvordan uteapparatet er globalt innrettet – norske utestasjoner er sterkt opptatt av hvordan regionale og globale utfordringer spiller en rolle for Norge. I den sammenheng er det også verdt å påpeke at mer enn ni av ti stasjoner også nevner det brede fredsarbeidet som i en eller annen grad viktig. Fredsarbeidet var ikke så fremtredende i undersøkelsen i 2012, der vi fant at under halvparten av stasjonene nevnte denne interessen i sine frie innberetninger.

⁹ Her finnes det et par viktige feilkilder. For det første er det ikke i det hele tatt spesifisert hva som ligger i «regionale sikkerhetstrusler». For det andre er «globale sikkerhetstrusler» en sekkekategori, hvor høy score på en enkelt av underpunktene kan gi høy samlet score.

Ikke overraskende er sikkerhetspolitiske interesser viktigst i nær-områdene. Blant stasjonene i Norden/Europa/Eurasia, regner over 60 prosent denne hovedinteressen som svært viktig, og det er knapt noen som regner den som lite viktig. Sikkerhetspolitiske interesser fremstår også som over gjennomsnittet viktig i Midtøsten/Nord-Afrika, men her med noe mindre intensitet. I Afrika sør for Sahara, og særlig i Latin-Amerika, fremstår denne hovedinteressen som relativt lite viktig. Ser vi på stasjonstype, så er mønsteret det motsatte av for økonomiske interesser – sikkerhetspolitiske interesser er relativt sett viktigst ved delegasjonene, og relativt lite viktige ved de fleste generalkonsulatene.

Rettsbasert verdensorden

Denne interessen kommer i gruppen av de som oppgis som nokså viktige. Den har ikke noe klart motstykke i undersøkelsen fra 2012, selv om kategorien «godt styresett og MR», som der ble nevnt av om lag 2 av 3 av stasjonene, i stor grad vil kunne subsumeres under denne hovedkategorien. Profilen som minner nokså mye om Klima, naturressurser og miljø, med relativt jevn fordeling på de forskjellige viktighetsgradene.

Tabell 8: Rettsbasert verdensorden

Navn	Gjennomsnitt	Antall responser
Styrket menneskerettighetsvern, rettsstatsprinsipper og rettssikkerhet	1.66	97
Styrket justispolitisk regelverksutvikling/institusjoner	2.00	95
Respekt for prinsippene som styrer bruk av væpnet makt	2.14	91
Respekt for humanitærretten	2.14	92
En internasjonal strafferettslig rettsorden	2.17	92
Respekt for havretten	2.19	81
Internasjonal økonomisk regelverksutvikling	2.36	95
Annet	3.03	35

Spørsmålstekst: «Innen hovedkategorien «rettsbasert verdensorden», hvordan vil dere beskrive viktigheten av følgende underkategorier?»

Innenfor denne hovedinteressen er det styrket menneskerettighetsvern, rettsstatsprinsipper og rettssikkerhet som fremstår som åpenbart

viktigst.¹⁰ Det synes nærliggende å sammenholde den høye scoren her med den tilsvarende høye scoren for de to underpunktene om godt styresett og menneskerettigheter, demokrati og likestilling som vi fant innen hovedinteressen utvikling. Det store sammenfallet og den høye scoren kan naturligvis skyldes at skjemaet ikke har differensiert godt nok. Alle de tre nevnte underkategoriene er svært omfattende, og det kan ha bidratt til å dra den samlede scoren opp. Det er imidlertid også nærliggende å tro at akkurat disse områdene fremstår som spesielt sterke norske interesser, på tvers av overordnet kategorisering. Alle de andre underpunktene regnes i og for seg som viktige, men her er spredningen påfallende liten. Det meste er i snitt ganske viktig, de fleste steder. At respekt for havretten er viktig noe færre steder kan forklares geografisk.

Denne hovedinteressen fremstår som relativt sett minst viktig i Norden, Sør-Asia og, kanskje overraskende, Afrika sør for Sahara og Midtøsten/Nord-Afrika. Den fremheves aller mest i Latin-Amerika, men regnes som over gjennomsnitt viktig også i de resterende regionene. Rettsbasert verdensorden er desidert viktigst blant delegasjonene, og relativt lite viktig blant generalkonsulatene.

Bistand til nordmenn/utlendingssaker

Denne interessen har en litt annen karakter enn de andre. Interessen er også eksplisitt nevnt og vektlagt i utenriksloven, der det i tredje underpunkt i § 1 (om utenriktjenestens oppgaver) heter «å gi bistand til norske statsborgere i utlandet, herunder bistand i forbindelse med strafforfølgning, ulykker, sykdom og dødsfall». I samråd med Utenriksdepartementet ble det også bestemt at det ikke ga fullgod mening å forsøke å måle denne interessen etter grad av viktighet. Derfor ble spørsmålet her heller orientert om tidsbruk.

Tabell 9: Bistand til nordmenn/utlendingssaker

Navn	Gjennomsnitt	Antall responser
Andre grupper	2.55	49
Norske bedrifter og organisasjoner	2.60	97
Besøkende fra lokalt næringsliv/myndigheter til Norge	2.97	93
Norske turister	2.99	88
Fastboende nordmenn	3.01	90
Flyktninger/asylsøkere fra vertslandet/embetsdistriktet	3.04	67

¹⁰ En mulig feilkilde her er at kategorien dekker tre distinkte underpunkter. Selv om de henger sammen, kan høy viktighet for et av punktene bidra til å gi høy samlet score.

Arbeidssøkere/studenter fra vertslandet/embetsdistriktet	3.05	87
Turister fra vertslandet/embetsdistriktet	3.28	88

Spørsmålstekst: «Innenfor hovedkategorien «bistand til nordmenn/utlendingsaker», hvordan er tidsbruken på følgende grupper?»

Denne hovedinteressen fremstår som relativt udifferensiert, men med norske bedrifter og organisasjoner som de som det brukes mest tid på, og med en bred gruppe «andre» som også krever mye tid. I motsatt ende er turister fra vertslandet de som fremstår som de som det brukes minst tid på.

Den overordnede regionale spredningen på denne interessen er ikke påfallende. Den er noe viktigere i Norden, Midtøsten/Nord-Afrika og Latin-Amerika, og noe mindre viktig i Sør-Asia og Afrika sør for Sahara. Bryter vi den ned i underkategorier, er variasjonen imidlertid åpenbar, dette er en interesse der tidsbruken på forskjellige grupper varierer svært mye mellom stasjonene. For eksempel bruker stasjonene i Europa utenfor Norden og i Nord-Amerika mest tid på norske turister, mens stasjonene i Norden, Nord-Amerika og Øst-Asia/Oceania bruker klart mest tid på fastboende nordmenn.

På samme måte er det en viss sammenheng mellom størrelse og tidsbruk. Overordnet gjelder at det er de mellomstore stasjonene som bruker relativt sett mest tid på denne aktiviteten, mens stasjoner med få utsendte ansatte bruker relativt sett mer tid på både fastboende nordmenn og turister enn det mellomstore og store stasjoner gjør. Det er også en klar forskjell mellom stasjonstypene hva gjelder denne interessen, for delegasjonene er den irrelevant mens den er svært viktig eller ganske viktig for nesten alle generalkonsulatene.

3. Fremmede lands interesser overfor Norge

Det overordnede bildet for norske interesser som rapportert fra utestasjonene, er altså at de fleste interessene samlet sett er viktige, men at noen (Norges omdømme, økonomiske interesser og utviklingsspørsmål) er et lite hakk viktigere enn andre, og at det er betydelig regional variasjon i hvor de forskjellige interessene er viktige. Oppfølgingsspørsmålet er hvilke interesser vertslandene/organisasjonene uttrykker overfor Norge.

På et overordnet plan synes det som vertslandenes interesser overfor utestasjonene er brede og dekker et stort spekter av interesser og aktiviteter. Men det er samtidig noen interesser og områder som synes å få særlig stor oppmerksomhet. I 2012 var det påfallende stor vektlegging av økonomiske interesser i innberetningene fra stasjonene – investeringer, energi og handel var de tre vertslandsinteressene som ble nevnt av flest stasjoner. Emner som bistand og sikkerhetspolitikk ble lite nevnt.

Tabell 10: Vertslandsinteresser overfor Norge

Navn	Gjennomsnitt	Antall responser
Økonomiske interesser	1.77	98
Klima, naturressurser og miljø	2.07	97
Norsk samfunnsmodell og politiske løsninger	2.16	98
Utvikling, menneskerettigheter og humanitære spørsmål	2.25	96
Rettsbasert verdensorden	2.51	95
Sikkerhetspolitiske interesser	2.63	94
Annet	2.78	37
Utlendingssaker	3.02	91

Spørsmålstekst: «Hvordan vil dere beskrive interessen for Norge innenfor følgende hovedkategorier?»

Tallene fra årets undersøkelse sier oss i store trekk det samme som undersøkelsen fra 2012 – økonomiske interesser fremstår som de viktigste for vertslandene overfor Norge, mens sikkerhetspolitikk er relativt sett mindre viktig.¹¹ Der bistand scoret lavt i 2012, får imidlertid utvikling ganske høy score i år. Ved siden av økonomiske interesser, får spørsmål relatert til norsk samfunnsmodell og politiske løsninger (som sammenfaller i ganske stor grad med Norges omdømme) høy score. Den klareste forskjellen mellom de norske interessene utad og vertslandenes interesser, er at utvikling og klima «bytter plass». Utlendingssaker fremstår ellers som det som vertslandene har klart minst interesse for.

Økonomiske interesser signaliseres som viktig fra alle regioner, variasjonen er først og fremst i intensitetsgrad. Sikkerhetspolitikk er på den annen side åpenbart viktigst for land i Norden, Europa ellers og Nord-Amerika. I de andre regionene er det stort sett liten til middels interesse for Norge på dette feltet. Rettsbasert verdensorden er for sin del mest viktig for land i Europa utenfor Norden og Latin-Amerika, og lite viktig for land i Norden og Sør-Asia. Mønsteret for utvikling er igjen et annet, denne interessen er desidert viktigst for land i Afrika sør for Sahara, Midtøsten/Nord-Afrika og Latin-Amerika, og i noen grad Europa utenfor Norden, og minst viktig for land i Nord-Amerika, Øst-Asia/Oceania og Russland/Eurasia. For klima er variasjonen mindre, denne interessen uttrykkes relativt likt fra land i de fleste regioner. Unntakene er at den er spesielt sterk i Latin-Amerika og Afrika sør for Sahara, og noe svakere i Sør-Asia. Utlendingssaker er det generelt relativt liten interesse for, men noe høyere fra land i Sør-Asia, Midtøsten/Nord-Afrika og Afrika sør for Sahara. Når det gjelder norsk samfunnsmodell og politiske løsninger, så er interessen klart størst for dette i land i Europa utenfor Norden og Latin-Amerika, og minst i land i Sør-Asia, Nord-Amerika og Russland/Eurasia.

Hvis vi summerer interessene for hver enkelt region, så ser vi også der betydelig variasjon:

¹¹ Svaralternativer og skala var som for spørsmålene om norske interesser i de foregående avsnittene.

Tabell 11: De tre viktigste vertslandsinteressene for Norge, per region

Norden	Europa utenfor Norden	Russland og Eurasia
Økonomiske interesser / Sikkerhetspolitiske interesser	Norsk samfunnsmodell og politiske løsninger	Økonomiske interesser
Klima, naturressurser og miljø	Økonomiske interesser	Rettsbasert
	Rettsbasert verdensorden	verdensorden / Klima, naturressurser og miljø
Sør-Asia	Øst-Asia og Oceania	Afrika sør for Sahara
Økonomiske interesser / Utvikling, menneskerettigheter og humanitære spørsmål	Økonomiske interesser	Utvikling, menneskerettigheter og humanitære spørsmål
	Klima, naturressurser og miljø	Økonomiske interesser
Utlendingssaker	Norsk samfunnsmodell og politiske løsninger	Klima, naturressurser og miljø
Midtøsten og Nord-Afrika	Nord-Amerika	Latin-Amerika
Økonomiske interesser	Økonomiske interesser	Klima, naturressurser og miljø
	Klima, naturressurser og miljø	Utvikling, menneskerettigheter og humanitære spørsmål /
Utvikling, menneskerettigheter og humanitære spørsmål	Norsk samfunnsmodell og politiske løsninger	Økonomiske interesser
Norsk samfunnsmodell og politiske løsninger		

Sammenligner vi tabell 2 og tabell 11, så er det ganske stort sammenfall mellom de interessene utestasjonene oppgir at Norge har i de enkelte land/regioner, og de interessene vertslandene opplever å ha overfor Norge. Samtidig er det ikke et perfekt sammenfall. Hadde sammenfallet vært fullstendig, ville det ha vært lett å anta at stasjonene ikke maktet å skille mellom de interessene de fremmer og de interessene vertslandene signaliserer. At det er en viss diskrepans kan på den annen side antyde at stasjonene håndterer sin rolle som nettverksbyggere på en god måte; Norske interesser fremmes selv om det ikke nødvendigvis er det vertslandet etterspør, samtidig som det er lydhørhet for vertslandets interesser.¹²

To generelle forskjeller er verdt å merke seg. For det første er vertslandene noe mindre opptatt av Norge som modell enn det utestasjonene er av å fremme Norges omdømme. Dette burde ikke overraske, det er åpenbart viktigere for utestasjonene å «selge» Norge enn for vertslandene å «kjøpe» det Norge tilbyr. Snarere er det verdt å merke seg at det oppleves så vidt stor interesse for Norge som modell som det faktisk gjør. For det andre oppleves økonomiske interesser enda viktigere for vertslandene enn for Norge.

¹² Det er imidlertid viktig ikke å overtolke disse dataene, det ligger i utestasjonenes natur at de to typene interesser vil påvirke hverandre. Der Norge er stor donor, er det for eksempel ikke usannsynlig at utvikling er en viktig interesse begge veier.

Både på et helt overordnet nivå og på regionalt nivå synes det som om koblingen mellom norske interesser og vertslandets interesser er relativt god, det er ingen interesser som fremstår som underprioritert eller regioner der interessearbeidet fremstår som misforstått. Om noe, så antyder svarene at det er rom for å satse noe mer på økonomiske interesser og klima, naturressurser og miljø, samt at det finnes en ganske stor etterspørsel etter norske modeller, som burde muliggjøre målrettet omdømmearbeid.

4. Stasjonenes rolleforståelse, arbeidsmåte, tidsbruk og kontaktformer

Utestasjonene skal forholde seg til et sett av norske interesser, og til vertsland og –organisasjoner som har distinkte interesser overfor Norge. Det er allikevel ikke gitt at det er disse tingene som tar mest tid ved stasjonene, ei heller kan man regne med at de samme arbeidsformene vil være effektive ved forskjellige stasjoner. For å kunne gi et bedre bilde av hvordan stasjonene faktisk jobber, inkluderte undersøkelsen spørsmål om rolleforståelse, kontaktmønster, arbeidsmåte og tidsbruk. Undersøkelsen fra 2012 inkluderte ikke disse spørsmålene like eksplisitt, så selv om det finnes sammenlignbare data var disse basert på et begrenset utvalg av responser.

En vanlig forståelse av diplomatiets kjerneoppgaver er at de er sentrert om representasjon og kommunikasjon, som begge er brede kategorier. I tillegg kommer en rekke større og mindre oppgaver, som konsulær bistand og egenadministrasjon. Vårt første spørsmål til stasjonene gikk på stasjonens overordnede rolleforståelse – hva slags rolle har stasjonen? Her ble stasjonene bedt om å rangere alternativene, og selv om det var en viss variasjon i responsene, avtegner det seg også et klart mønster. Over halvparten av stasjonene regnet «nettverksbygger» som den mest treffende rollebeskrivelsen, mens «rapportør» var en like klar nummer to. Deretter fulgte «strateg» og «forvalter», mens «entreprenør», «forhandler» og særlig «mekler» ble betegnet som de minst dekkende rollebeskrivelsene.

Det samme mønsteret ser vi når spørsmålet dreier til arbeidsmetoder. «Nettverksbygging/kontaktformidling» og «informasjonsinnhenting/rapportering» regnes som svært viktig av det store flertall av stasjonene (henholdsvis 89 % og 79 %). «Påvirkningsarbeid mot beslutningstager» og «tilrettelegging for besøk og delegasjoner» er likeledes svært viktig eller ganske viktig ved over tre av fire av stasjonene, mens «multilateral møtevirksomhet» og «forhandlinger» er ganske lite viktige arbeidsformer for stasjonene samlet sett.

Kjerneoppgaven kommunikasjon dekkes åpenbart godt opp av utestasjonene, å samle informasjon og rapportere hjem regnes som viktig, og som en sentral del av rolleforståelsen. Vekten som legges på nettverksbygging antyder også at representasjon, i bred forstand, ivaretas og prioriteres. En enkel forståelse av representasjon har vært at

diplomaten er suverenes representant overfor en annen suveren, og formelt sett forholder diplomater seg til vertslandets utenriksdepartement. I realiteten har representasjon (der det har vært mulig) alltid vært bredt innrettet mot vertslandet. Hvordan ser dette ut i 2015? Vi ønsket å undersøke dette både i forhold til vertsland og i forhold til Norge.

Tradisjonelt har utenriksdepartementer blitt vurdert som en slags portvakter, med hovedansvar for staters kontakt med omverden. Det kommer heller ikke som noen overraskelse at nesten 90 prosent av stasjonene oppgir at de har daglig kontakt med UD i Oslo. De resterende har ukentlig kontakt. Mer påfallende er at over 90 prosent av stasjonene har kontakt med andre deler av norsk forvaltning minst ukentlig, og at over 40 prosent har daglig kontakt. Om lag 2 av 3 av stasjonene rapporterer også om ukentlig kontakt med norsk sivilsamfunn og norske foretak, selv om andelen som har daglig kontakt her er noe lavere. For norske medier er forholdet motsatt – 2 av 3 av stasjonene rapporterer at de har slik kontakt månedlig eller sjeldnere. Det samlede bildet er uansett av stasjoner som bare i liten grad er eksklusive representanter for norsk UD, de må snarere forstås som representanter for totaliteten av den norske staten, så vel som for det norske samfunnet.

Vender vi oss til vertsstatene, så er mønsteret relativt parallelt, om enn med noen variasjoner. Kontakten er mest hyppig mot statsforvaltningen, men faktisk marginalt høyere mot andre deler av forvaltningen enn mot utenriksdepartementene i vertslandene. For begge grupper gjelder at over 90 prosent av stasjonene har ukentlig kontakt eller oftere, og drøyt 1 av 3 har daglig kontakt med forvaltningen utenom utenriksdepartementene. Kontakten mot sivilt samfunn i vertslandene er nesten like høy, over tre av fire av stasjonene har ukentlig eller oftere kontakt, og faktisk høyere enn mot norsk sivilsamfunn, mens kontakten mot foretak er noe mindre hyppig (50 prosent har ukentlig eller hyppigere kontakt). Stasjonene har imidlertid hyppigere kontakt med medier i vertslandet enn med norske medier, over 40 prosent rapporterer om ukentlig eller oftere kontakt.¹³

Den aller viktigste samarbeidsrelasjonen som stasjonene rapporterer om, er naturlig nok med vertslandet (eller selve organisasjonen i tilfelle av delegasjoner). Men stasjoner arbeider også på tvers, med andre lands representanter. Ved delegasjonene oppgis dette som like viktig som arbeid opp mot organisasjonen, men også ved ambassader og generalkonsulater regner over 80 prosent av stasjonene dette som svært viktige eller ganske viktige samarbeidsrelasjoner.

¹³ I fritekstsvar oppgir mange stasjoner at de i tillegg har hyppig kontakt med akademisk og kulturliv, i Norge så vel som i vertslandet. Dette er grupper som var tenkt inkludert i kategorien sivil samfunn, Det kan altså tenkes at vi her har en viss underrapportering for kontakt med sivil samfunn.

Når norske utestasjoner ivaretar sine representasjonsoppgaver og bygger nettverk, så gjør de altså dette bredt, både ute og hjemme. I veldig stor grad må stasjonene forstås som kontaktpunkter mellom hele Norge, og andre land, forstått som stater så vel som folk, og med andre lands representanter som viktige medspillere.

Stasjonene har altså en selvforståelse som nettverksbyggere, og kontaktmønsteret deres bekrefter at de bør forstås som nettverksnoder. Men hvordan bruker stasjonene tiden sin, mer konkret?

Tabell 12: Tidsbruk ved utestasjonene

Navn	Gjennomsnitt	Antall responser
Administrasjon (f.eks. arbeidsgiveransvar, drift og regnskap, oppgaver knyttet til kanselli og boliger)	1.89	99
Utvikling, menneskerettigheter og humanitær bistand	1.98	95
Økonomiske interesser	2.01	97
Fremme av Norges omdømme	2.04	98
Bistand til nordmenn/utlendingssaker	2.18	90
Klima, naturressurser og miljø	2.43	98
Sikkerhetsarbeid på stasjonen	2.48	99
Annet	2.48	42
Sikkerhetspolitiske interesser	2.52	96
Rettsbasert verdensorden	2.75	95

Spørsmålstekst: «Hvordan vil dere beskrive stasjonens tidsbruk på følgende interesser og arbeidsoppgaver?»

Det aller mest slående funnet her, er at det går aller mest tid til egenadministrasjon.¹⁴ Over 80 prosent av stasjonene rapporterer at de bruker svært mye eller mye tid på dette. Og her er det visse stordriftsfordeler – dess flere utsendte ansatte, dess mindre tid brukes relativt sett på dette punktet. Når vi legger til at nesten halvparten av stasjonene rapporterer at de bruker svært mye eller mye tid på sikkerhetsarbeid på stasjonen, så fremstår det et samlet bilde der det å holde stasjoner i drift i seg selv krever mye innsats.

Går vi over til interessene, så ser vi at det er ganske godt samsvar mellom de interessene som ble vurdert som viktigst (jf. tabell 1 over) og de interessene det oppgis å bruke mye tid på. Utvikling, økonomiske interesser og Norges omdømme ble regnet som de viktigste interessene, og er også de interessene som stasjonene bruker mest tid på. Om lag 2

¹⁴ Svaralternativene var her 1- Svært mye tid, 2 – Mye tid, 3 – Noe tid og 4 – Lite tid.

av 3 av stasjonene rapporterer å bruke svært mye eller mye tid på disse tre interessene. De mest påfallende avvikene er at det brukes relativt mye tid på bistand til nordmenn/utlendingssaker og relativt lite tid på rettsbasert verdensorden.

Gitt den relativt store administrative byrden, kommer det ikke som noen overraskelse at en av tre av stasjonene mener at manglende ressurser (økonomi/personal) er det viktigste hinderet for at stasjonen deres skal jobbe mest mulig effektivt. Enda flere (40 prosent) oppgir imidlertid at utfordringer i forhold til vertslandet er det viktigste hinderet, uten at dette er spesifisert noe videre. At bare drøye 10 prosent oppgir uklare signaler fra departementet som det viktigste hinderet antyder ellers at utestasjoner og departement er ganske godt samkjørte

5. Fremtidige muligheter og prioriteringer

Når stasjonene ble bedt om å gi sine vurderinger av fremtidige muligheter og prioriteringer, så skulle de gis i fritekst. Vi har dermed ikke de samme mulighetene til å sammenfatte og analysere data som for de andre spørsmålssettene. Noen hovedtendenser er allikevel klare. Når de blir bedt om å oppgi hvilke tre interesser som vil ha størst potensial på halvlang sikt (3-5 år), så er mønsteret ikke ulikt det vi finner for hva som regnes som de viktigste nåværende interessene. Svært mange stasjoner nevner næringsliv i en eller annen form, og det er også mange som nevner energi og økonomi. Det tydeligste hovedtrekket er sterk tro på at økonomiske interesser vil (for)bli viktige. Mange stasjoner nevner også utvikling og relaterte emner, som menneskerettigheter og godt styresett, og det er også en god del som nevner klima og/eller miljø. Det er ikke mange som nevner bistand til nordmenn eller norsk omdømme eksplisitt som mulighetsområder, men disse interessene bør nok uansett i større grad vurderes som konstanter. Mest iøynefallende er hvor mange av stasjonene som nevner sikkerhet i forskjellige former. Sikkerhetspolitiske interesser scoret ikke spesielt høyt på nåværende interesser, men gitt verdenssituasjonen er det ikke akkurat overraskende at mange stasjoner ser for seg at de kommer til å bli viktigere på mellomlang sikt.

Stasjonene ble også bedt om å nevne inntil tre interesser som kunne nedprioriteres, og her er mønsteret ikke like klart.¹⁵ En del stasjoner i store og/eller fremvoksende stater understreket at det knapt er noe som kan nedprioriteres, mens andre stasjoner mente at det var såpass godt samsvar mellom ressurser og arbeidsoppgaver at det ikke egentlig er nødvendig å kutte i porteføljen. Det var ingen av hovedinteressene fra analysen som ble nevnt av noe særlig mange stasjoner, derimot var det en betydelig minoritet som nevnte kulturarbeid som en mulig kuttpost. Utvikling i tradisjonell form ble også nevnt av en del stasjoner, likeledes utlendingssaker og sikkerhetspolitikk. At egenadministrasjon også ble nevnt av flere stasjoner burde ikke være egnet til å overraske.

¹⁵ Både for dette og forrige spørsmål er det ellers verdt å merke seg at bestillingen i spørsmålet i beste fall virket veiledende for respondentene.

6. Konklusjoner

Denne runden med interesseundersøkelser fra utestasjonene har brakt frem en rekke interessante sammenhenger, og mange muligheter for videre analyse. Heller enn å oppsummere alt, har vi i denne avslutningen valgt å trekke frem det vi ser som sentrale overordnede funn.

Aller først er det verdt å understreke det samme som var et hovedfunn i 2012, i sum har norske utestasjoner et bredt sett av interesser, som dekker mange ulike områder. På et aggregert nivå synes norske utenrikspolitiske interesser ved utestasjonene å favne svært mye, og man kunne undres på om det var for lite prioriteringer i uteparatet. Så snart vi trekker inn bakgrunnsvariable, fremstår det imidlertid en langt mer tydelig variasjon i ulike hovedinteresser. Der undersøkelsen fra 2012 bare ga helt rudimentære muligheter for å undersøke slik variasjon, har vi i denne undersøkelsen understreket hvordan geografisk plassering, stasjoners størrelse og stasjonstype har åpenbar sammenheng med hvilke interesser som vektlegger sterkest. Norge er et land med brede interesser utenfor landets grenser, og dette gjenspeiles i sum i utestasjonenes virke og prioriteringer. Samtidig er den enkelte utestasjon i mye større grad innrettet mot det som oppfattes som sentrale interesser der og da.

Videre er det slående hvordan Norges omdømme i bred forstand er det som i sum vurderes som den aller viktigste norske interessen. Dette kom ikke godt frem i undersøkelsen fra 2012, og en nærliggende tolkning er at dette er en interesse som vurderes som så godt som selvsagt – det må spørres direkte om den for å få frem hvor viktig den er. Men materialet forteller oss også at omdømme må tenkes på andre måter enn kultureksport og promotering av fjell og fjord, og også i et videre perspektiv enn de tradisjonelle utenrikspolitiske salgspunktene, som fred og FN. Det utestasjonene rapporterer om, både for egen del og som noe vertsland etterspør, er Norge som modell, eller heller, norske modeller. Omdømmearbeidet fremstår nemlig ikke som en form for misjonering for overordnede norske verdier. Det som understrekes i den toveisrelasjonen som omdømmearbeid nødvendigvis er, er det vi kunne kalle byggeklosser i det norske samfunnet. Fredsarbeid er viktig, men det samme er likestilling, forvaltning av naturressurser (inkludert Statens Pensjonsfond Utland)¹⁶ og norske bedrifters samfunnsansvar. Svarene på disse spørsmålene i undersøkelsen illustrerer veldig tydelig hvordan UD og utestasjonene forvalter mye mer enn den rene utenrikspolitikken.

¹⁶ Dette er altså noe som etterspørres fra vertsland, ikke noe som utestasjonene selv promoterer.

I forlengelsen av dette er det nærliggende å understreke hvordan utestasjonene i denne undersøkelsen i stor grad fremstår som hele Norges representanter, ikke som Utenriksdepartementets forlengede arm i utlandet. Rett nok har stasjonene hyppigst kontakt hjem til UD, men resten av statsforvaltningen følger like bak, og kontakten med det norske samfunnet er bred og hyppig. I vertslandene er trenden enda klarere, her går kontakten mot hele bredden av stat og samfunn. Utestasjonene passer glimrende inn i en nettverkslogikk, og illustrerer hvordan utenriktjenesten billedlig talt har gått fra å være statens portvokter til å bli hele landets sentralbord. For utenriktjenesten kan dette nok oppleves som et eksklusivitetstap, men vi vil understreke at det også bærer i seg en betydelig relevansgevinst. Der en overfladisk lesning av diplomatiets fremtid kunne antyde at CNN og Twitter har gjort diplomatiets rapporteringsfunksjon avleggs eller overflødig, forteller denne undersøkelsen oss at i hvert fall i diplomatenes selvforståelse, så er tilstedeværelse «på bakken» en essensiell funksjon som diplomatiets fortsatt ivaretar.

Ser vi på interessene ut over Norges omdømme, så er det, som i 2012, økonomi som nevnes hyppigst. Vi ser dette i den overordnede vurderingen på det vi kan kalle tilbudssiden, men også i det vertsland etterspør og i hvordan stasjonene bruker tiden sin og i hva de regner med vil bli viktig i de kommende årene. Innenfor det bredere økonomifeltet er det særlig energi som peker seg ut som viktig, men det er også en ganske sterk vektlegging av maritime næringer/shipping. Økende internasjonalisering av olje- og leverandørindustrien, kombinert med åpning av nye energiprovinser, gjør at energi, og i og for seg også maritim politikk, spiller en fremtredende rolle ved stadig flere utestasjoner. Vi finner igjen energi som vektlagt også under hovedpunktet klima, hvilket antyder at det her ikke bare er snakk om Norges sentrale rolle inne olje- og gassproduksjon, men også fornybar energi.

De interessene som understrekes aller sterkest i materialet finner vi ellers i krysningpunktet mellom utvikling og ønsket om en rettsbasert verdensorden. Dette er betoningen av menneskerettigheter, godt styresett, rettsikkerhet, demokrati og likestilling. Så godt som alle stasjonene vurderer disse interessene som viktige, men materialet gir oss ikke anledning til å si noe mer om hvordan – det er rimelig å anta at disse interessene tar svært forskjellige former i arbeidet til de forskjellige stasjonene. Der tradisjonell bistand scoret ganske lavt i 2012, en trend som fortsetter i denne undersøkelsen, regnes disse andre verdiene, som godt kan regnes som norske kjerneverdier, altså fortsatt som de kanskje aller viktigste.

Materialet illustrerer også klart hvordan de forskjellige stasjonstypene langt på vei utgjør egne grupper. Ambassadene utgjør et tverrsnitt, med stor regional variasjon. De to andre stasjonstypene er derimot ganske distinkte. Norges omdømme fremstår som markert viktigere for de stasjonene som ikke er ambassader, særlig for generalkonsulatene,

men også for delegasjonene. Generalkonsulatene er ellers desidert mest orientert mot økonomiske interesser, men lite opptatt av sikkerhetspolitiske interesser, rettsbasert verdensorden og utvikling, menneskerettigheter og humanitære spørsmål. De bruker alle også svært mye tid på bistand til nordmenn/utlendingssaker. Delegasjonene er lite opptatt av økonomiske interesser, men ganske sterkt orientert mot sikkerhetspolitiske interesser og særlig rettsbasert verdensorden og utvikling, menneskerettigheter og humanitære spørsmål. For dem er bistand til nordmenn/utlendingssaker irrelevant. For klima, naturressurser og miljø er det ganske liten spredning mellom stasjonstypene.

Vender vi oss så til hvilke utfordringer utestasjonene står overfor, så er det den konkrete situasjonen i vertslandet som nevnes først. Manglende ressurser nevnes også, mens uklare signaler fra departementet synes som et lite problem. Dette illustrerer atter betydningen av lokal tilstedeværelse – norsk utenrikspolitikk er ikke styrt av en overveldende geopolitisk logikk, men allikevel sterkt preget av det som til enhver tid skjer i de landene vi samhandler med. Samtidig er det også tydelig fra datamaterialet at også utenrikstjenesten har en del stor-driftsfordeler – små stasjoner oppgir at de bruker relativt sett mye tid på egenadministrasjon og sikkerhet.

Der utfordringene på den ene siden er stadig mangel på penger og folk og på den andre siden er de skiftende lokale forholdene i en rekke forskjellige vertsland, er mulighetene og fremtidsperspektivene noe mer entydige. Økonomi er ikke bare viktig i dag, mange utestasjoner regner dette som en interesse som kommer til å stige i betydning. Mer påfallende er det at der både undersøkelsen fra 2012 og denne undersøkelsen viser at sikkerhetspolitikk er relativt lite viktig, er det mange stasjoner som ser dette som et voksende felt. Det er ikke overraskende at en endret geopolitisk situasjon påvirker utestasjonenes prioriteringer, men det var allikevel mildt overraskende å se hvor mange stasjoner som nevnte sikkerhetspolitikk som en vekstinteresse på mellomlang sikt.

Helt til slutt vil vi gjerne få gjenta hvordan arbeidet med denne interesseanalysen har vært svært mye mindre arbeidskrevende enn en kvalitativ innsamling av innberetninger som deretter analyseres. Noen nyanser og detaljer forsvinner naturligvis, men vår vurdering er at analyseopplegget allikevel treffer svært godt. Det finnes fortsatt uutnyttede data i dette materialet, og den foreliggende undersøkelsen, sett sammen med undersøkelsen fra 2012, gir et glimrende utgangspunkt for fremtidige analyser over samme lest.

Referanser

Leira, Halvard & Ulf Sverdrup (2013) “Norske utenrikspolitiske interesser – endringer i praksis, stillstand i debatt”, *Nytt norsk tidsskrift* 30(4): 337-348.

Neumann, Iver B. & Halvard Leira (2005) *Aktiv og avventende. Utenrikstjenestens liv 1905–2005*. Oslo: Pax.

Sverdrup, Ulf, Joakim H. Ulstein, Mikkel F. Pedersen, Halvard Leira & Ståle Ulriksen (2013). *Norske interesser – sett fra utestasjonene*. Oslo: NUPI.



Norsk Utenrikspolitisk Institutt

Norsk Utenrikspolitisk Institutt [NUPI] ble etablert i 1959, og er et ledende, uavhengig forskningsinstitutt på internasjonal politikk og områder av relevans for norsk utenrikspolitikk. Formelt er NUPI underlagt Kunnskapsdepartementet, men opererer likevel som en uavhengig, ikke-politisk virksomhet i alle sine faglige aktiviteter. Forskning utført ved NUPI spenner fra kortsiktig anvendt forskning til mer langsiktig, grunnforskning.

Om forfatterne

Halvard Leira er seniorforsker ved NUPI, og leder instituttets forskergruppe for utenrikspolitikk og diplomati.

Ulf Sverdrup er direktør ved NUPI.

NUPI

Norsk Utenrikspolitisk Institutt
C.J. Hambros plass 2D
Postboks 8159 Dep. 0033 Oslo
www.nupi.no | info@nupi.no