

Ledelse og styring i udenrigstjenesten – kunsten at forudse det uforudsigelige og fastholde det strategiske sigte

Temanummer: Udenrigsministeriets 250 års jubilæum


Verden er de senere år blevet stadig mere uforudsigelig og forandres med stigende hastighed. De optimistiske forudsigelser om »historiens afslutning« er afløst af en erkendelse af, at de udenrigspolitiske rammebetingelser er under grundlæggende forandring. Vi er derfor nødt til grundigt at overveje, hvordan vi bedst varetager danske interesser i en fundamentalt forandret kontekst – præget af alt fra øget stormagtskonkurrence til globale klima- og migrationsudfordringer, mens vi balancerer ændrede samarbejds- og alliancemønstre. Udviklingen og den hastighed og uforudsigelighed, som den kommer med, stiller derfor helt nye krav til ledelsen og styring af Udenrigsministeriet.

Vi har de senere år igangsat en række initiativer, som skal skabe en handlekraftig udenrigstjeneste til fremtiden. Vi har slanket vores hierarki og skabt

faglige fællesskaber, som skal sikre en mere fleksibel og effektiv anvendelse af vores ressourcer og kompetencer. Vi har igangsat en række initiativer, der skal styrke fagligheden hos både medarbejdere og chefer. Og vi har et fortsat fokus på at styrke samarbejdet på tværs af hele Udenrigsministeriet. Her handler det i høj grad om at sikre større inddragelse af repræsentationerne rundt om i verden. De står i forreste linje i varetagelsen af danske interesser, og deres faglighed og lokalkendskab er afgørende nødvendigt for, at vi kan levere reelle og synlige resultater.

Konklusionen er, at vi skal skabe en stadig mere agil organisation, der er i stand til løbende at tilpasse sig stadig mere uforudsigelige internationale rammer, uden at vi mister det langsigtede strategiske overblik. Dét er den centrale ledelses- og styringsopgave i udenrigstjenesten i dag – og i fremtiden.

Verden er i bevægelse. De optimistiske forudsigelser om »historiens afslutning« er afløst af en erkendelse af, at de udenrigspolitiske rammebetingelser er under grundlæggende forandring. Vi og vores kolleger i andre udenrigstjenester grubler over, hvilke konsekvenser det får for vores måde at arbejde med diplomati og internationalt samarbejde på. For en organisation som vores, der i 250 år har levet af at navigere Danmark sikkert igennem omskiftelige internationale farvande, stiller udviklingen – og den hastighed og uforudsigelighed, den kommer med – helt nye krav til vores ledelse og styring af Udenrigsministeriet.

 **Vores mål er en tilpasningsdygtig og handlekraftig udenrigstjeneste baseret på faglighed, kreativitet og motiverede medarbejdere.**

Vores opgave er at skabe et Udenrigsministerium for fremtiden, som leverer på regeringens udenrigspolitiske målsætninger og varetager danske interesser i en kontekst, som for bare få år siden var nærmest utænkelig – og hvor konturerne af det nye globale landskab endnu ikke tegner sig særligt klart. Det kræver omstillingsparathed, fremsynethed og nytænkning. Vi skal kort sagt

LARS GERT LOSE
Departementchef,
Udenrigsministeriet,
departementchefen@um.dk

blive i stand til at forudse det uforudsigelige. Her er Udenrigsministeriets 250 år lange historie ikke en hæmsko, men en styrke. Vores mål er en tilpasningsdygtig og handlekraftig udenrigstjeneste baseret på faglighed, kreativitet og motiverede medarbejdere.

Ændrede vilkår for dansk udenrigspolitik

Over hele linjen er vilkårene for at føre udenrigspolitik i dag i bevægelse.

Det regelbaserede internationale samarbejde, som har været afgørende for Danmark siden afslutningen på Anden Verdenskrig, har ikke været mere splittet de sidste 30 år. Vi kan ikke længere tage basale principper og institutioner, der har værnet om international sikkerhed og vores grundlæggende interesser og værdier, for givet.

Det svækkede globale samarbejde og stormagtsrivaliseringen mellem et mere indadvendt USA, et selvsikkert Kina og et aggressivt Rusland skaber en kompleks kontekst for Danmark, når vi skal varetage vores internationale interesser og sikkerhed. Denne multipolære verden giver rum for aktører med ambitioner, som går imod vestlige interesser og den orden, som vi har skabt og nyder godt af. Vi har sværere og sværere ved at løse fælles udfordringer og undgå eskalering og konflikter, som vi bl.a. har set i Mellemøsten og Sahel. Også områder som Arktis er i stigende grad arena for stormagtskonkurrence. Læg hertil alvorlige terror- og cybertrusler, udfordring af våbenkontrolregler og -aftaler, som vi i mange år har taget for givet, et multilateralt handelssystem i krise samt de globale techvirksomheders fremmarch.

Udviklingen forstærkes af den globale ulighed og klimaforandringerne, som bidrager til øget migration og ustabilitet. Fælles, globale løsninger er eneste vej frem, men vi kan ikke på samme måde som tidligere forvente, at vi har stærke internationale organisationer, som sætter rammerne og fører an med USA i forreste linje. Europæiske interesser kolliderer i stigende grad med andre landes, særligt i Europas nærområder. Sammenholdet i EU er desuden presset af en række store spørgsmål som klima, migration og ikke mindst efterdønningerne af Brexit – som også betyder, at Danmark har mistet en tæt og vigtig politisk allieret i EU. Fremover skal vi finde vores europæiske allierede i forskellige konstellationer, afhængigt af dagsordenen.

Vi skal også forholde os til, at skellet imellem indenrigs- og udenrigspolitik udviskes. Derved vokser Udenrigsministeriets koordinerende rolle i varetagelsen af danske interesser internationalt. Samtidig skal vi hjælpe danske virksomheder, der i stigende grad orienterer sig mod udenlandske markeder, der præges af stadig større konkurrence og usikkerhed. Vi har et stigende antal danskere, som rejser til udlandet, og udlændinge, der besøger Danmark, hvilket medfører langt flere og mere komplekse konsulære sager og stiller større krav til, at vi er i stand til at reagere hurtigt og effektivt, når verden rammes af terror, naturkatastrofer eller epedepier – senest understreget ved håndteringen af corona-krisen.



Udenrigsministeriet er som organisation i dag en helt anden end for 20 år siden. Antallet af udsendte medarbejdere pr. repræsentation er faldet fra i gennemsnit fem til godt tre

Det udgør en massiv udfordring for udenrigstjenesten. Ikke mindst fordi vi – i lighed med alle andre ministerier – ikke har ubegrænsede ressourcer. Udenrigsministeriet er som organisation i dag en helt anden end for 20 år siden. Antallet af udsendte medarbejdere pr. repræsentation er faldet fra i gennemsnit fem til godt tre. Antallet af repræsentationer er gået fra 120 til 95 – dog med et næsten uændret antal ambassader, fra 71 til 68. Derfor har vi nu væsentligt flere meget små repræsentationer med kun én udsendt, og generelt er medarbejdersammensætningen blevet væsentligt ændret. Tidligere var 35 procent af alle Udenrigsministeriets medarbejdere lokalt rekrutterede ude på repræsentationerne, i dag er det 55 procent. De udgør dermed den største medarbejdergruppe i ministeriet. En tendens, der forstærkes af, at medarbejderantallet på Asiatisk Plads er faldet. Alene af den grund er kravene til effektivitet, knivskarp prioritering og omstillingsparathed vokset markant.

Omstillingsparathed er nødvendigt

På trods af forandringerne i vores organisation og i verden omkring os er Udenrigsministeriets mission lige så relevant i dag, som da den blev formuleret for mange år siden: »at arbejde for Danmarks interesser og værdier i forhold til omverdenen på en måde, der fremmer danskernes frihed, tryk og velstand samt en mere fredelig og retfærdig verden med udvikling og økonomisk vækst for alle«. Det viser den kontinuitet og det stærke historiske fundament, som Danmarks udenrigstjeneste hviler på.

Men vi må konstatere, at verden ser dramatisk anderledes ud i dag, og at det stiller nye krav til vores organisation og til ledelsen af den. Vi er derfor nødt til at grundigt at overveje, hvordan vi bedst indretter Udenrigsministeriet til at kunne varetage danske interesser fremadrettet.

Vi opbyggede op gennem det 20. århundrede en tradition for at nedsætte udenrigskommissioner i kølvandet på større systemiske skift internationalt. Det gjorde vi eksempelvis i 1919 efter 1. verdenskrig, der var begyndelsen på enden for de europæiske imperiers internationale dominans. I 1957 på baggrund af 2. verdenskrig og etableringen af de store multilaterale institutioner. Og senest i 1989 efter murens fald og den kolde krigs ophør.

Med tanke på, at der har været 30-40 år imellem de tre seneste udenrigskommissioner, er det oplagt at spørge, om tiden – med alle de store forandringer ude i verden – er kommet til at nedsætte en ny? Det er selvsagt en politisk beslutning, men set fra maskinrummet er der ikke et stort behov – fundamentet for vores nuværende organisation er af den helt rette støbning.

Der er imidlertid mange grundlæggende spørgsmål om den globale udvikling og Danmarks internationale engagement, som fortjener grundig analyse og politisk debat. Men hvor man ved de tre tidligere historiske opbrud har haft en klar idé om, hvor verden ville bevæge sig hen, adskiller det aktuelle skift sig markant. Vi ser nemlig ikke ét systemisk skift, der er ved at sætte én ny retning for verdenssamfundet og det internationale samarbejde. Nej, det, som definerer den nuværende periode, er uforudsigeligheden.

Ændringerne på den internationale scene efterlader et udtalt behov for, at Danmark – som en småstat – evner at manøvrere og varetage vores interesser i et snævert rum mellem bevægelige stormagter, svækkede multilaterale institutioner og nye, skiftende dagsordener. Selvom udenrigs- og sikkerhedspolitikken på nogle områder bevæger sig »back to basics«, hvor klassisk diplomatisk håndværk og interessevaretagelse kommer i centrum, bliver det et grundvilkår, at vores arbejde i fremtiden vil ske i en hidtil uset diffus og omskiftelig international ramme. Det kalder på, at vi får skabt en endnu mere omstillingsparat og tilpasningsdygtig organisation.

Blandt konklusionerne på den seneste udenrigskommission var, at Udenrigsministeriet fra 1991 skulle overgå til en enhedstjeneste, hvor alle de udenrigs-, udviklings- og handelspolitiske indsatsområder blev samlet i én organisation med én direktion, der skulle agere som ét kollektiv. Få kunne dengang forudse, hvor meget verden kunne nå at forandre sig de følgende 30 år, eller hvor rigtigt man ramte med denne simple og enstrengede organisationsform.

Enhedstjenesten udgør fortsat den mest effektive organisatoriske ramme til at varetage danske udenrigspolitiske interesser. Ikke mindst i en tid, hvor udfordringerne kræver innovative og sammentænkte løsninger, der går på tværs af politikområder. Og hvor kravene til hurtig omstilling og nødvendigheden af løbende at kunne flytte ressourcer hen, hvor behovet er størst – både ude og hjemme – er mere udtalt end nogensinde. En enhedstjeneste giver netop den form for fleksibilitet og agilitet, som vi har brug for, for at være en leveringsdygtig udenrigstjeneste anno 2020.

Vores opgave er at blive endnu bedre til at udnytte de synergier, der ligger i enhedstjenesten. Det bliver den helt centrale ledelsesopgave de kommende år. Vi skal konstant forbedre vores evne til at tilpasse os og prioritere vores indsatser. Vi skal løbende kigge på, om vi kan indrette vores organisation endnu bedre – f.eks. ved at nytænke modeller for vores tilstedeværelse rundt om i verden. Vi skal til stadighed udnytte de muligheder, der ligger i at sammentænke og koordinere indsatserne på tværs af de udenrigs-, udviklings- og handelspolitiske områder. Vi skal sætte faglighed i centrum og blive langt bedre til at tænke fremad, handle proaktivt og opdyrke den relevante faglighed, når behovet opstår. Vi skal føre ansvar og beslutningskompetence derhen, hvor opgaverne løses bedst – det vil sige hos dem, som arbejder med sagerne nede i organisationen og ude på vores repræsentationer. Vi skal sikre den rette balance i organisationen mellem at kunne tænke kreativt og levere

på politiske prioriteter og samtidig fastholde vores grundlæggende diplomatiske rugbrødsarbejde, som i sidste ende er forudsætningen for, at der ude i verden kan skabes udenrigspolitiske resultater for Danmark. Og vi skal åbne Udenrigsministeriet endnu mere op for fagministerierne, virksomhederne og borgerne – udenrigspolitik er om noget i dag alle mands eje.

➤ Vi skal sikre den rette balance i organisationen mellem at kunne tænke kreativt og levere på politiske prioriteter og samtidig fastholde vores grundlæggende diplomatiske rugbrødsarbejde, som i sidste ende er forudsætningen for, at der ude i verden kan skabes udenrigspolitiske resultater for Danmark

Det udgør bagtæppet for det forandringsprojekt, som vi har sat i gang ift. strukturen, styringen og ledelsen af Udenrigsministeriet.

Repræsentationerne – udenrigstjenestens iltapparat

Vi er begyndt at indrette ministeriet på en måde, som fremmer et langt mere effektivt tværgående samarbejde. For realiteten er, at komplekse problemstillinger som sikkerhed, klima, migration og udviklingsdagsordenen går på tværs af traditionelle faglige skel og politikområder i en organisation som vores. Det er nødvendigt, at vi sammentænker indsatsen på tværs af hele Udenrigsministeriets virkefelt, hvis vi skal håndtere udfordringerne og gribe de muligheder, som de bringer med sig.

I 2019 blev Udenrigsministeriets syv centre, som hver havde ansvaret for et tematisk område, derfor nedlagt og erstattet af såkaldte faglige fællesskaber. Med ændringerne tog vi det sidste skridt væk fra en silostruktur med et meget stærkt hierarki og en entydig organisatorisk forankring af kontorer og ressourcer. I stedet arbejder vi nu på Asiatisk Plads efter en matrixorganisation, hvor kontorerne flyder frit og forankringen og ressourcerne følger den konkrete opgave. Hvor kontorerne tidligere var del af ét center, kan de nu være del af flere faglige fællesskaber. Hvor de før orienterede sig mod én centerchef – uanset opgaven – refererer de nu til (flere) forskellige direktører afhængigt af opgaven. Og hvor de administrativt var forankret i et af de syv centre, er alle kontorerne nu forankret i én koncernfælles administrativ funktion.

Vi afskaffede afdelingscheflaget for at gøre beslutningsgangene kortere og mere effektive og for at skubbe flere beslutninger længere ud i organisationen, hvor fagligheden på det pågældende område er størst.

Det tværgående samarbejde og en mere effektiv ressourceudnyttelse handler i høj grad også om at sikre en større inddragelse af vores repræsentationer ude i verden – både i det daglige arbejde og ift. længerevarende strategiske opgaver og indsatsen. Repræsentationerne er vores komparative fordel. De er vores øjne og øre ude i verden – vores faglige iltapparat. Historisk har udenrigstje-

nesten været bygget op efter en center-periferi-tankegang, hvor repræsentationerne var underlagt centrene på Asiatisk Plads og ikke selv havde ansvar for centrale faglige opgaver som ministerbetjening og politikudvikling. Det vil vi lave om på.

Udviklingen i repræsentationsstrukturen de seneste 20 år har medført en relativ forskydning mod de globale magtcentre – både hvad angår den bilaterale og multilaterale tilstedeværelse. Her er faglighed og analysekraft nu på højde med – eller højere end – København på mange sager. Derfor er det naturligt, at det i højere grad er ude end hjemme, at ansvaret for konkrete udenrigspolitiske opgaver og resultater placeres.



Vi er endnu ikke i mål med bestræbelserne på at styrke inddragelsen af udetjenesten. Der er fortsat organisatoriske og logistiske barrierer, som vi skal nedbryde

Vi er endnu ikke i mål med bestræbelserne på at styrke inddragelsen af udetjenesten. Der er fortsat organisatoriske og logistiske barrierer, som vi skal nedbryde. Der ligger derfor stadig et stort uforløst potentiale i et forbedret samarbejde. Den teknologiske udvikling vil heldigvis blive ved med at mindske afstandene og gøre mulighederne for synergi hen over hele kloden større. Samtidig har vi med vores matrixorganisation og nye samarbejdsformer skabt mere fleksible rammer for opgaveløsningen. Det ændrer dog ikke på, at det kommer til at kræve en målrettet og vedholdende indsats – en decideret kulturforandring – hvis vi skal lykkes med helt at få integreret repræsentationerne i opgaveløsningen. Men det er afgørende nødvendigt, at det lykkes, hvis alle ressourcer og kompetencer på tværs af Udenrigsministeriet skal bringes i spil og udnyttes bedst muligt.

Motivation og fokus på faglighed

Vi er også drevet af ønsket om at blive langt bedre til at trække på den viden og de kompetencer, som vores medarbejdere har. Det er vores overbevisning, at det gøres bedst gennem øget inddragelse, ansvar og motivation. Det er også medvirkende til, at vi har reduceret antallet af ledelseslag. Det motiverer at være så tæt på beslutningerne som muligt. Det giver ejerskab til resultaterne og mindst lige så vigtigt større ansvar for produkterne. Det er her – og ikke gennem flere øjne i hierarkiet – at kvalitetssikringen ligger bedst. Men det stiller også større krav til fagligheden hos både chefer og medarbejdere.



Det er med vores stærke faglighed, at vi skal blive i stand til at forudse det uforudsigelige, forstå verden omkring os, se hvor den flytter sig hen, og få placeret Danmark rigtigt. Det stiller stadig større faglige krav til vores dygtige medarbejdere

Uden en markant fokusering på faglighed vil Udenrigsministeriet ikke kunne levere de udenrigspolitiske resultater, som vi er sat i verden for. Dette grundvilkår er blevet skærpet i takt med, at konteksten for vores arbejde bliver mere kompleks og uforudsigelig. Det er med vores stærke faglighed, at vi skal blive i stand til at forudse det uforudsigelige, forstå verden omkring os, se hvor den flytter sig hen, og få placeret Danmark rigtigt. Det stiller stadig større faglige krav til vores dygtige medarbejdere. Derfor har vi også de senere år igangsat en række tiltag, som har til hensigt at styrke fagligheden på tværs af Udenrigsministeriet.

Rotation mellem stillinger er et rammevilkår i Udenrigsministeriet. Medarbejdere og chefer sidder sjældent længere end fire år i en stilling – og ofte roterer medarbejdere i hjemmetjenesten hvert andet år. Vi er afhængige af, at folk skifter mellem ude- og hjemmetjenesten. Men når en medarbejder roterer, mister vi værdifuld viden – det gør ondt hver gang. Skal vi minimere tabet, kræver det, at vi går mere strategisk til værks ift. stillingsmatch og kompetencer. Den danske udenrigstjeneste er bygget på et fundament af stærke generalister, men vi er samtidig for små til ikke at specialisere os på en række kerneområder. Vi skal derfor konstant fokusere på, hvordan vi balancerer organisationens behov med den enkelte medarbejders mål og ambitioner.

Vi har også som noget nyt identificeret en række kritiske stillinger, hvor det er afgørende, at vi altid har en med de rette kompetencer stående klar til at tage over. Særligt kritiske stillinger er udpeget som »faglige fyrtårne« og kan være på chefniveau uden personaleansvar – i lighed med kommitterede, som det kendes fra andre ministerier.

Vi har igangsat en kortlægning af alle de faglige profiler ift. til de væsentligste politikområder, som findes blandt medarbejderne. Det skal skabe et overblik i organisationen over, hvilke kompetencer der findes – og vigtigere endnu, hvilke kompetencer vi mangler. Derigennem kan vi blive bedre til at drage nytte af den faglighed, der ligger hos medarbejderne, og identificere, hvilke kompetencer vi skal dyrke og videreudvikle hos den enkelte. Det betyder også, at man som generalist i Udenrigsministeriet fremover i højere grad skal specialisere sig inden for et mindre antal fagområder, som bliver defineret som »karrierestyrker«. Styrker, som den enkelte kan vende tilbage til og bygge videre på i løbet af karrieren. Det stiller samtidig krav til vores evne som organisation til at kunne forudse, hvilken faglighed vi får brug for i fremtiden.

Ledelse på alle niveauer i organisationen – både ude og hjemme – bliver i sig selv afgørende for, at Udenrigsministeriet kan levere i fremtiden. Vores chefers værdier, kompetencer og faglighed skal matche de gældende rammevilkår og nye måder at arbejde på. Det reducerede antal beslutningsled og den øgede decentralisering af beslutningsprocesserne understreger dette. Vi har derfor igangsat et arbejde med at udvikle et nyt ledelsesgrundlag. Fokus skal først og fremmest være på at levere konkrete resultater på regeringens prioriteter. Men vores chefer skal også evne at skabe rum til at tænke kreativt og politikudvik-

lende – dels for dem selv som ledere af kontorer og ambassader, men endnu vigtigere for at gøre medarbejderne i stand til at udtænke og levere de nye løsninger. Det er nemlig i det yderste led, at de faglige idéer og løsninger skal fødes og modnes. Herudover stiller den ændrede medarbejdersammensætning på repræsentationerne – med færre udsendte og flere lokaltansatte – også øgede krav til evnen til at motivere og udvikle medarbejdere i et interkulturelt miljø.

Vi har også behov for en højere grad af fleksibilitet blandt vores chefer. De skal ligesom medarbejderne kunne glide ind og ud af stillinger og bidrage der, hvor behovet er størst og deres kompetencer kommer bedst i spil. Skal det fungere i praksis, skal de høje lønrammer være knyttet til stillingen og ikke personen. Derfor har vi indført åremålsansættelse for chefer, så lønrammen følger med, når chefen går op, ned eller til siden. Det er et markant initiativ, men det gør, at vi i de øverste ledelseslag løbende kan matche kompetencer og faglighed med de givne rammevilkår og den politiske virkelighed. Det betyder også, at der fremover vil være chefer, som i perioder af deres karriere ikke har personaleansvar, men hvor fokus vil være på at løse konkrete faglige opgaver.

En bæredygtig udenrigstjeneste til fremtiden

Men en slankere struktur, stadig skarpere chefer og fokus på faglighed gør det ikke alene. Det kræver ikke kun, at vi kan levere innovative og sammentænke udenrigspolitiske løsninger, hvis Udenrigsministeriet skal bidrage til, at Danmark kan gribe de muligheder, som den globale udvikling bringer med sig. Det kræver også, at vi går forrest med det gode eksempel og skaber de bedst mulige rammer for vores medarbejdere på tværs af hele organisationen. Vi har derfor forpligtet os til at blive blandt verdens fem mest bæredygtige udenrigstjenester. Det kræver en målrettet og langsigtet indsats – ikke mindst ift. at sikre et mere bæredygtigt arbejdsmiljø.



Vi har forpligtet os til at blive blandt verdens fem mest bæredygtige udenrigstjenester

Vi er overbeviste om, at større mangfoldighed blandt medarbejdere og i ledelsen fører til bedre resultater, større innovation og kreativitet. Udenrigsministeriet har de seneste ti år taget et stort skridt i retning af mere ligestilling. Vi har i dag lige så mange kvinder som mænd i souscheflaget, men i cheflaget skal der gøres mere. Vi er derfor ikke i mål, men vi fastholder et konstant fokus og bygger videre på det fundament, vi har skabt. Det er en central ambition, at vi får taget fat om de strukturelle udfordringer, der er forbundet med at skabe reel ligestilling. Ligestilling er afgørende for, at vi får skabt en bæredygtig og familievenlig arbejdsplads med øje for den helt særlige kontekst, Udenrigsministeriet befinder sig i – hvor medarbejderne roterer mellem ude- og hjemmetjenesten med alt, hvad det medfører for partnere, børn og karriere- og livsveje.

Kunsten at forudse det uforudsigelige

Det er et grundvilkår for alle i Udenrigsministeriet i dag at tænke nyt og være omstillingsparate. Vi skal sammen skabe en agil organisation, hvor alle trækker i samme retning, og hvor vi lykkes med at bringe alle redskaber i den udenrigspolitiske værktøjskasse i spil. Vi er godt i gang og har et stærkt afsæt for at kunne nå i mål. Vi har lagt nogle vigtige spor ud for at ruste os til fremtiden. Vores fokus som organisation er nu på at få dem implementeret. Nye muligheder og udfordringer vil selvfølgelig snart vise sig, den næste krise venter lige rundt om hjørnet, og verden af i morgen vil se helt anderledes ud, end vi tror i dag. Vi vil derfor hele tiden få brug for at forudse det uforudsigelige og løbende justere kursen. Det skal vi som organisation være klar til, uden at miste det strategiske sigte. Det er den centrale ledelses- og styringsopgave i udenrigstjenesten i dag – og i fremtiden.