

De danske klimafrontposter – bastioner uden våben?

Tema 2: Frontlinjediplomatiet i forandring

Som følge af et historisk folketingsvalg, der af mange blev kaldt et "klimavalg" (Kallestrup og Eller, 2019), skruede Udenrigsministeriet i november 2019 op for sine klimaambitioner (Udenrigsministeriet, 2019). Ovenpå lanceringen af to forskellige bæredygtigheds- og klimastrategier blev 20 af Danmarks repræsentationer udnævnt som "klimafrontposter". Ingen af de to strategier har dog haft nævneværdigt fokus på, hvad rollen som klimafrontpost egentlig indebærer (Udenrigsministeriet, 2019; Regeringen, 2020). I denne artikel undersøger vi, hvordan Udenrigsministeriet har arbejdet med lan-

ceringen og implementeringen af klimafrontposterne. Hovedargumentet i denne artikel er, at som følge af en manglende kommunikation fra hjemmetjenesten til de 20 klimafrontposter er der opstået en uoverensstemmelse mellem hjemmetjenestens tilsigtede mål og klimafrontposternes forståelse af initiativet. Mens hjemmetjenesten på den ene side har set klimafrontpostinitiativet som et led i en vigtig og grundlæggende kulturforandring i Udenrigsministeriet, har frontposterne på den anden side savnet et højere ambitionsniveau.

"Flyet skal bygges, mens det er i luften"

15 diplomatiske repræsentationer blev i 2019 udnævnt til at skulle "sætte turbo på arbejdet med at fremme grønne danske løsninger i verden" (Udenrigsministeriet, 2019). Bæredygtighedsinitiativet "Udenrigsministeriet bliver grønt" bestod hverken af en fastlagt strategi eller handlingsplan. I stedet var ambitionen, at "flyet skulle bygges, mens det var i luften" (Baatrup, 2019). Regeringens globale klimastrategi, der blev lanceret efterfølgende i september 2020, havde til formål at bygge ovenpå med et strategisk rammeværk for Danmarks klimapolitiske mål globalt set. Klimastrategien ved navn "En grøn og bæredygtig verden" (Regeringen, 2020) var med til at konkretisere de danske globale klimaambitioner, men strategien indebar til trods for dette stadig ingen konkretisering af, hvilken rolle klimafrontposterne skulle spille. Fem nye diplomatiske repræsentationer blev føjet til puljen over klimafrontposter, men i hverken Udenrigsministeriets egen strategi eller regeringens globale klimastrategi blev det nævnt, hvilket formål disse frontposter skulle have. Dette har selvsagt affødt en uklarhed om, hvilken rolle klimafrontposterne har i den overordnede strategi, og hvordan de skal bruges.

I denne artikel undersøger vi derfor først og fremmest, hvordan hjemmetjenesten har assisteret de udvalgte repræsentationer i deres arbejde som klimafrontpost, og dernæst hvordan klimafrontposterne har forvaltet rollen som klimafrontpost.

Dette undersøges for at forstå, hvorvidt udnævnelsen af 20 diplomatiske repræsentationer som klimafrontposter egentlig har haft en substantiel effekt,

MILLE POULSEN JEFSEN
stud.scient.pol.,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet,
millepj@hotmail.com

ANDREAS BØGH RØNBERG
cand.scient.pol.,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet
andreas.ronberg@gmail.com

eller om det i stedet har været et forsøg fra Udenrigsministeriets side på at skabe grøn omtale uden egentligt indhold. Klimafrontpostinitiativet er fortsat nyt, og initiativet har hidtil ikke været undersøgt. Derfor ser vi også denne artikel som et bidrag til en debat om, hvordan der reelt arbejdes med grønne initiativer i det danske udenrigsministerium anno 2021. Grundlæggende af-føder dette spørgsmålet: er det mere snak end handling, eller er der handling bag? Samtidig giver undersøgelsen indsigt i, hvordan forholdet fungerer mellem hjemmetjenesten på Asiatisk Plads og de danske diplomatiske repræsentationer i udlandet. Dette forhold mellem ude- og hjemmetjenesten kommer særligt i spil, når Asiatisk Plads i stor hast udtænker og implementerer nye strategier, der har direkte effekt på repræsentationernes virke.

Det analytiske bagtæppe for denne artikel er principal-agent-teorien, der kan bidrage til en forståelse af, hvordan en beslutningstager (principalen) kan forsøge at etablere en relation til frontlinjemedarbejdere (agenterne), der sikrer en sikker og rettidig implementering af en given politik (Blom-Hansen et. al, 2014; Miller, 2005; Brunsson, 2019). Det gennemgående argument i denne litteratur er, at det kan være særdeles vanskeligt for principalen at være helt sikker på, at agenten optræder efter hensigten. Én af de centrale forklaringer er, at frontlinjemedarbejderen, alt andet lige, vil have meget mere indsigt i de praktiske forhold ude i frontlinjen end principalen. Der kan således opstå en informationsasymmetri mellem principal og agent, som kan betyde, at agenten forfølger egne målsætninger (Miller, 2005).

I forbindelse med dette projekt har vi gennemført interviews med i alt ni ud af 20 frontposter samt kontorchefen i kontoret for Grønt Diplomati (GDI) og klimaambassadøren. Vi har i den forbindelse talt med både multi- såvel som bilaterale diplomatiske repræsentationer med en stor geografisk variation.

Når Udenrigsministeriet fungerer som sin egen principal

For at forstå forholdet mellem hjemmetjenesten og klimafrontposterne har vi som nævnt benyttet en principal agent-teoretisk tilgang. Den primære principal over for klimafrontposterne forstås her som hjemmetjenestens kontor for Grønt Diplomati samt klimaambassadøren, mens klimafrontposterne ses som agenter. Det er værd at være opmærksom på, at der er flere principaler i dette principal-agent-forhold, da den politiske ledelse i Udenrigsministeriet udgør en principal over for både GDI, klimaambassadøren og klimafrontposterne.

Definitionen af en klimafrontpost er fra Udenrigsministeriets side ikke stringent og klart formuleret. Vi forstår klimafrontposter som diplomatiske repræsentationer udnævnt til at fremme danske, grønne løsninger globalt (Udenrigsministeriet, 2019). I vores interview med klimaambassadøren og kontorchefen for GDI fastslog hjemmetjenesten, at de 20 udnævnte klimafrontposter er blevet udnævnt ud fra en række forskellige overvejelser. Det dækker bl.a. repræsentationer, der er placeret i lande, hvor: 1) Danmark allerede har et stærkt bilateralt samarbejde, 2) Danmark kan gøre en forskel, 3) der ses et højt niveau af CO₂-udledning, 4) der er placeret ét eller flere multi-

laterale fora, og 5) der er brug for hjælp til at fremme den grønne omstilling. Ingen af disse overvejelser udgør nødvendige kriterier for at blive "optaget" som en klimafrontpost, men er udelukkende overvejelser, ud fra hvilke hjemmetjenesten indtil videre har udvalgt de 20 klimafrontposter.

Styringsinstrumenter

I et forsøg på at undgå, at agenten arbejder i modstrid med principalens ønsker, kan principalen vælge at anvende et udvalg af styringsinstrumenter (Blom-Hansen et al., 2014: 58). Disse instrumenter handler ofte om at mindske en eventuel informationsasymmetri mellem principal og agent, eftersom at risikoen for, at agenten vil handle ud fra egne målsætninger, typisk vil vokse som følge af dette. Det kan forventes at ske i tilfælde, hvor klimafrontposterne sidder med en større viden på deres respektive område end hjemmetjenesten. For at hjemmetjenesten som principal kan undgå, at klimafrontposterne som agenter forfølger egne målsætninger, kan hjemmetjenesten vælge at bruge en række styringsinstrumenter. Disse styringsinstrumenter kan deles i to overordnede kategorier: ex-ante og ex-post styringsinstrumenter. Ex-ante-kategorien dækker over forskellige typer af incitament, der ligger forud i tid for agentens arbejde, mens ex-post-kategorien dækker over kontrolinstrumenter – såsom fx sanktioner – der ligger efter i tid i forhold til agentens arbejde.

I vores case er det kun relevant at fokusere på ex-ante styringsinstrumenter, da vi gennem en analyse af disse får mulighed for at forstå principal agent-forholdet mellem hjemmetjenesten og klimafrontposterne. For at forstå dette forhold benytter vi os af en overordnet kategorisering af styringsinstrumenter, der står til rådighed for hjemmetjenesten i forsøget på at styre klimafrontposterne (Blom-Hansen et al., 2014). Det gælder styringsinstrumenter, der har med organisering, incitament, regulering og forventningsafstemning at gøre.

Første styringsinstrument, organisering, omhandler agentudvælgelse og relationen mellem principal og agent. Her indebærer dette først og fremmest Udenrigsministeriets udvælgelse af de diplomatiske repræsentationer, som skal bære titlen "klimafrontpost". Derudover indebærer det også Udenrigsministeriets beslutning om at oprette og derefter benytte departementets kontor for Grønt Diplomati og den nyudnævnte klimaambassadør som principal overfor klimafrontposterne.

Incitament som styringsinstrument indebærer typisk, at agenten belønnes for ønsket adfærd og straffes for uønsket adfærd. Det gælder ofte ændringer i budgetter og/eller opgaver til enten fordel eller ulempe for agenten. For at dette skal kunne lade sig gøre, er det nødvendigt, at principalen har mulighed for at kunne observere og kontrollere agentens arbejde.

Det tredje instrument, regulering, knytter sig til principalens brug af regler over for agenten. Disse kan typisk være enten procesregulerende eller indholdsregulerende. Procesregulerende regler knytter sig til de processer, agenterne skal følge i deres arbejde, mens de indholdsregulerende regler sætter rammerne for indholdet af agentens arbejde.

Fjerde kategori af styringsinstrumenter er en blødere kategori, der indebærer instrumenter såsom aftaler og benchmarking, hvor der ikke forekommer direkte belønninger eller straffe. I stedet beror disse alene på en fælles forventning om agentens arbejde. Det kræver dog, at der fra agentens side er en årsag til at ville indgå aftaler med principalen.

Opgaven er derfor at undersøge, hvorvidt og hvordan disse forskellige typer af styringsinstrumenter er blevet taget i brug af hjemmetjenesten. For at sammenligne principalens styringsinstrumenter med den egentlig indvirkning på agentens adfærd har vi valgt først at interviewe hjemmetjenesten og derefter udetjenesten. Hvis vi her kan observere et højt flow af information mellem ude- og hjemmetjenesten og dermed en lav grad af informationsasymmetri, er vores forventning, at hjemmetjenesten som principal er lykkedes med at bruge sine styringsinstrumenter efter hensigten.

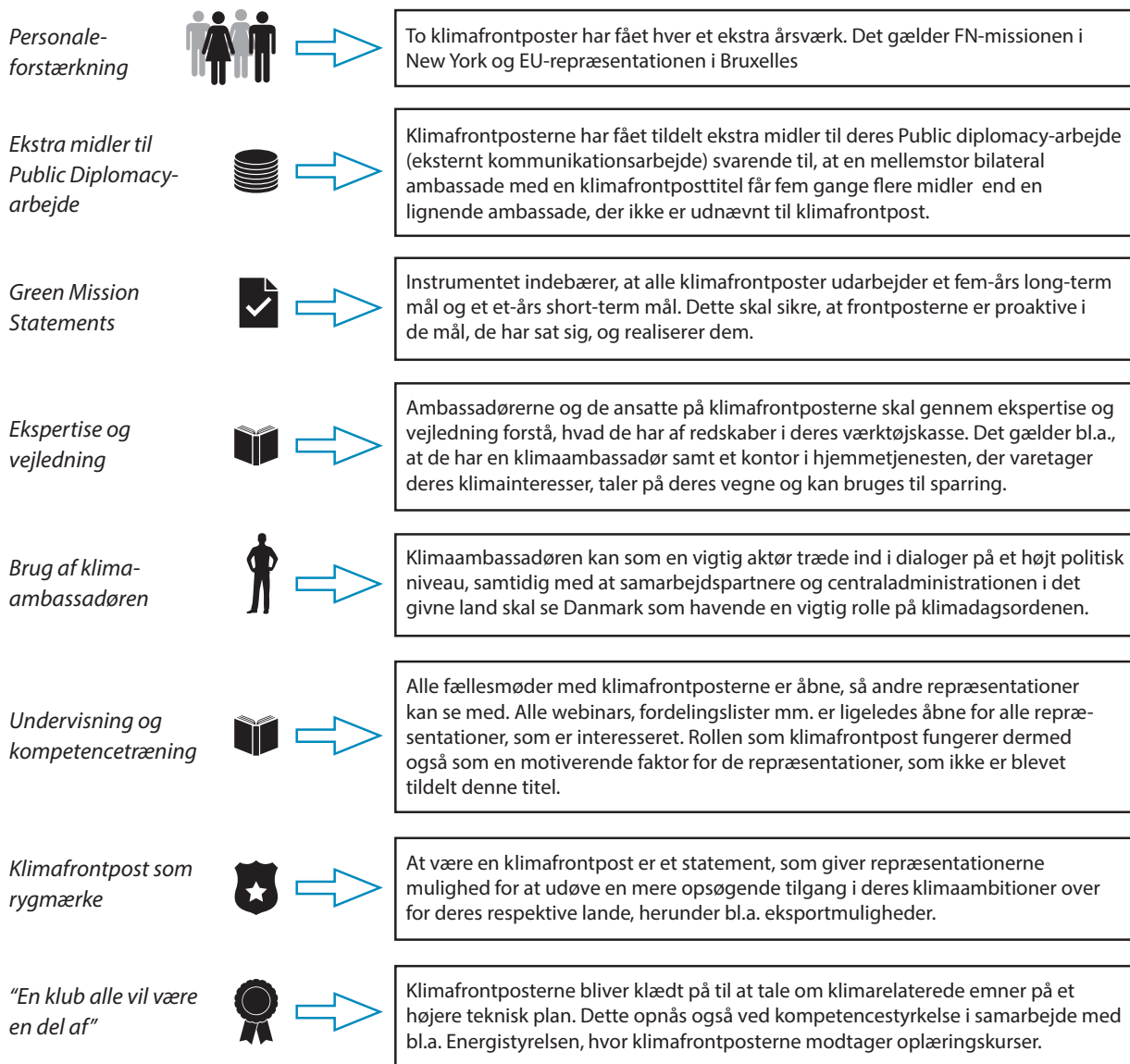
Klimafrontposternes behov for retning

For ikke kun at forstå forholdet og samarbejdet mellem hjemmetjenesten og klimafrontposterne, men ligeledes hvordan klimafrontposterne har reageret på udnævnelsen, undersøger vi også deres reaktionsmønstre og holdninger til initiativet. Begrebet “decoupling” anvender vi i den sammenhæng til at beskrive processen, hvor klimafrontposterne “afkobler” deres rolle. Fokus er dermed på, hvorvidt der er opstået en afvigelse mellem det, som klimafrontposterne forstår ved deres egen rolle, og det, som har været den politiske beslutning truffet i hjemmetjenesten (Brunsson, 2019:7). Vi arbejder her med en tese om, at når en organisation møder modsatte krav, så vil den som en naturlig konsekvens blive nødsaget til at hykle – det vil sige gøre noget andet end dét, der er meldt ud (Brunsson 2019: 7; Larsen, 2019).

For at forstå forholdet mellem hjemmetjenesten og klimafrontposterne og reaktionsmønstrene blandt klimafrontposterne undersøger vi først og fremmest, hvad en objektiv ideologisk enhedsfølelse har af betydning for reaktionsmønstrene blandt klimafrontposterne. Dernæst belyser vi de udfordringer, der kan opstå i udetjenesten, når de politiske udmeldinger fra Asiatisk Plads er vage.

Den objektive ideologi forstår vi som det sæt af fælles antagelser og normer, der dominerer en organisation inden for et givent område, og som sætter rammerne for organisationens interne diskussioner (Brunsson, 2019: 53). Antagelsen er, at organisationer tilstræber at etablere en ideologisk enhedsfølelse, der danner en fælles forståelse af en given situation og yderligere en fælles forståelse af mulighederne for at forbedre denne situation. Hvis en sådan objektiv ideologisk enhedsfølelse ikke opnås, vil der som oftest opstå konflikter eller uoverensstemmelser i handlinger inden for en organisation.

Figur 1: Hjemmetjenestens styringsinstrumenter



Udenrigsministeriet initiativ "Udenrigsministeriet bliver grønt" fra 2019 blev det første initiativ, som satte rammerne for den objektive ideologi for det grønne klimafrontpostarbejde. Som organisation vil det altid være nemmere at blive enige om en vag ideologi end en ideologi, der er mere kompleks og konkretiseret. Den vage definition af en ideologi har dog samtidig også den konsekvens, at den vanskeliggør mulighederne for at skabe fælles handlinger, som ikke udelukkende er handlinger, der repeterer tidligere adfærd (Brunson, 2019: 55). Hvis en ideologi er vagt defineret, vil den gøre det vanskeligt at mobilisere støtte til konkrete mål. En vag og uklar ideologi mindsker dermed incitamentet for de involverede parter til selv at tage handling. Derfor forventer vi at se, at hvis ideologien for det grønne klimafrontpostarbejde har været vagt defineret, så vil klimafrontposterne som aktører i højere grad fortsætte med det, som de plejer at gøre, og ikke nævneværdigt ændre adfærd. Hjemmetjenesten vil som principal i så fald ikke opnå de ønskede effekter af klimafrontpostarbejdet.

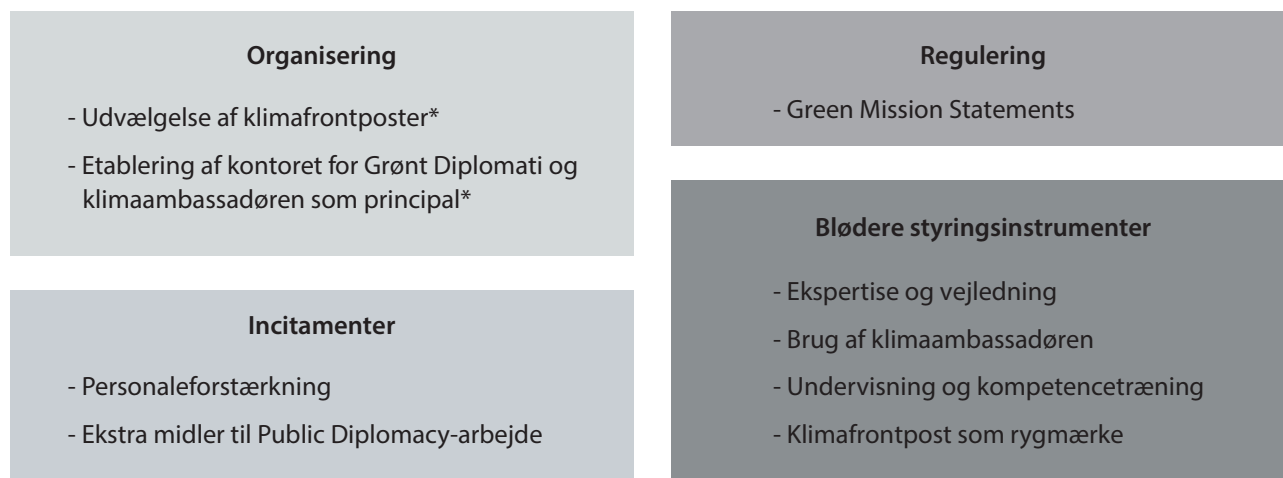
Initiativets styring og ideologi i Udenrigsministeriet

I det principal agent-forhold, som vi beskæftiger os med i denne artikel, er det nødvendigt for hjemmetjenesten som principal at trække på en række styringsinstrumenter for at sikre, at frontposterne forfølger det ny-prioriterede aktivistiske klimadiplomati. Når adspurgt om, hvilke styringsinstrumenter hjemmetjenesten benytter over for klimafrontposterne, nævner de selv otte instrumenter (figur 1).

Af ovennævnte styringsinstrumenter fremgår det, at kun to er direkte målbare i forhold til repræsentationen – dvs. instrumenter, hvor det for klimafrontposterne tydeligt fremgår, hvad de opnår eller får tildelt fra hjemmetjenestens side. Det gælder personaleforstærkning og tildeling af ekstra midler til offentlighedsdiplomati. Derudover er kun ét af de otte instrumenter direkte målbart i forhold til hjemmetjenesten – dvs. et instrument, hvor det for hjemmetjenesten tydeligt fremgår, hvad klimafrontposterne udretter. Dette ses ved frontposternes udarbejdelse af deres Green Mission Statements. Et instrument, der er strømlinet med den respektive ambassades overordnede årlige handlingsplan, kaldet SKS'en – strategisk koncernstyring.

De resterende fem styringsinstrumenter kan derimod ikke kategoriseres som målbare, da de i stedet beror på værdiladede mekanismer og tager udgangspunkt i den intrinsiske værdi, der består i at være klimafrontpost. Disse instrumenter skal dermed tolkes som supplerende muligheder, frontposterne kan vælge at trække på for at få en klarere retning på deres daglige arbejde i den nye klimaaktivistiske arbejdsgang. Figur 2 tydeliggør, hvad de forskellige styringsinstrumenter kan bidrage med. Instrumenterne er inddelt i fire kategorier af ex-ante styringsinstrumenter: organisering, incitament, regulering og blødere styringsinstrumenter.

Figur 2: Hjemmetjenestens ex-ante styringsinstrumenter



*Styringsinstrumenter, som ikke er blevet nævnt af hjemmetjenesten, men identificeret i nærværende artikel.

Generelt ses det, at der fra hjemmetjenestens side gøres brug af forholdsvist mange styringsinstrumenter. Styringsinstrumenterne, der knytter sig til organisering, har hjemmetjenesten i det interview, vi foretog med dem, dog ikke selv haft for øje, men er i stedet blevet identificeret af os. Det primære fokus fra hjemmetjenestens side har været, hvad der kan kategoriseres som værende *blødere styringsinstrumenter*, da halvdelen af de i alt 10 styringsinstrumenter tilhører denne kategori. I det følgende vil vi gennemgå, hvordan disse styringsinstrumenter har haft indvirkning på klimafrontposterne.

Incitament

Af de adspurgte klimafrontposter er der kun én frontpost, der giver direkte udtryk for, at de har kendskab til at have fået flere midler til rådighed, hvilket gjaldt en egentlig "grøn stilling" til at tage sig af klimadagsordenen. Derudover udtrykker en anden, at deres titel som klimafrontpost er årsag til, at de har fået forlænget et årsværk. Ved de resterende seks klimafrontposter fremgik det, at ingen af disse har fået nogen direkte information om ekstra tilførsel af midler.



Af de adspurgte klimafrontposter er der kun én frontpost, der giver direkte udtryk for, at de har kendskab til at have fået flere midler til rådighed

Når der spørges ind til, hvorvidt klimafrontposterne har fået ekstra midler i kraft af deres nye titel, nævner ingen af de interviewede klimafrontposter den øgede tilførsel af midler til deres arbejde med offentlighedsdiplomati. En tendens, der tydeligt indikerer en mangel i kommunikationen fra hjemmetjenestens side.

Tilbage står det klart, at ekstra midler som styringsinstrument kun har en egentlig effekt på en enkelt af de frontposter, vi har interviewet, da denne tydeligt er blevet gjort opmærksom på deres ekstra midler. Effekten for de resterende repræsentationer er derimod ikke blot fraværende, men skaber i stedet en forvirring, der får hjemmetjenesten til at fremstå uklar overfor repræsentationerne.

Regulering

Det fremgik klart i vores interviews med klimafrontposterne, at ingen af disse tydeligt kunne redegøre for, hvad de såkaldte Green Mission Statements (GMS) – eller grønne handleplaner – er, og hvordan de skal bruges. Overordnet set lod det til, at frontposterne var blevet bedt om selv at udarbejde disse handleplaner på baggrund af en bestilling fra hjemmetjenesten for efterfølgende at sende disse retur. Det virkede dog ikke til, at idéen med udarbejdelsen af disse grønne handleplaner var gået klart igennem. Selv de repræsentationer, som ellers fortalte om et godt og tæt samarbejde med kontoret for Grønt Diplomati og klimaambassadøren, gav udtryk for ikke at vide, om deres grønne handlingsplaner skulle være genstand for feedback, og om der vil blive fulgt op på deres opsatte mål. Flere frontposter gjorde desuden deres

første bekendtskab med kontoret for Grønt Diplomati, da de blev rykket for at fremsende deres handlingsplaner.

Green Mission Statements som styringsinstrument har dog nogle gode egenskaber, da de giver mulighed for, at hjemmetjenesten kan skabe sig et overblik over dets agents proces og målsætninger i deres arbejde som klimafrontposter. Men det er også tydeligt, at styringsinstrumentet mister værdi, hvis agenterne ikke har fået tilstrækkelig med information om, hvad handleplanerne skal bidrage med. Hermed opstår der en risiko for en forskydning mellem, hvad principalen ønsker at opnå, og hvad agenten leverer. Denne uklarhed bidrager til at forstærke informationsasymmetrien mellem principalen og agenten. En forskydning, der kan have den konsekvens, at styringsinstrumentet mister dets værdi.

Blødere styringsinstrumenter

I forhold til de to styringsinstrumenter, der knytter sig til henholdsvis ekspertise og vejledning samt undervisning og kompetencetræning, gav fire frontposter i deres interviews klart udtryk for at have gjort stor brug af kontoret for Grønt Diplomati og klimaambassadørens hjælp og bistand. En femte frontpost havde dog kun gjort begrænset brug af hjemmetjenestens bistand, mens tre frontposter gav udtryk for ikke at have haft nogen form for egentlig kontakt med hjemmetjenesten på dette område. Der ses dermed igen en mangel på kommunikation fra hjemmetjenestens side, da de frontposter, der ikke benytter sig af fornævnte ekspertise og vejledning, ikke virkede til at være opmærksomme på de muligheder og redskaber, der bliver stillet til rådighed for dem af kontoret for Grønt Diplomati.

Styringsinstrumentet, der bygger på klimafrontposttitlen som et rygmærke, lader på tværs af ambassaderne til at blive benyttet flittigt – herunder særligt som en såkaldt “samtaletarter”. To af de interviewede repræsentationer så dog deres klimafrontposttitel som en intern øvelse for Udenrigsministeriet og sagde specifikt, at de ikke tænkte, at deres specielle titel vil vække nogen interesse i deres respektive lande. I det store hele synes instrumentet dog at blive benyttet som tiltænkt.

I forhold til brugen af klimaambassadøren kunne det gennem vores interviews observeres, at tre ambassader havde nydt godt af et tæt samarbejde med klimaambassadøren. Et par enkelte repræsentationer havde på tidspunktet for vores interviews ikke haft kontakt til klimaambassadøren, og en af frontposterne kunne ikke afgøre, om den kontakt, de havde haft, skyldtes deres rolle som klimafrontpost eller blot det faktum, at de generelt arbejder med at sælge klimaløsninger. På tværs af interviewene kunne dog ses en bred opbakning til klimaambassadørens rolle samt de muligheder, en topdiplomat dedikeret til klimaområdet kan have. Det kan dog samtidig observeres, at ikke alle er klar over, hvordan klimaambassadøren konkret bliver anvendt eller skal anvendes.

Ingen af de interviewede frontposter nævnte noget i løbet af deres interview, der kunne tolkes som, at de anså frontpostinitiativet som en "klub". Kun enkelte af de adspurgte ambassader havde haft kontakt til andre frontposter angående deres klimaarbejde, hvilket ellers bør være et vigtigt element i klubkonceptet. Styringsinstrumentet virker i stedet til at have størst effekt på de ambassader, der ser sig selv stående udenfor klubben. Dette observeres i vores kontrolinterviews med tre ambassader, der ikke havde fået tildelt titlen som klimafrontpost, hvor to af ambassaderne gav udtryk for en vis uforståenhed over for fravalget af dem i det nye initiativ. Instrumentet kan dermed også tolkes som tilhørende incitamentskategorien, men virker i så fald en anelse utraditionelt, da det ikke er agenterne, men derimod udenforstående aktører, som instrumentet retter sig imod.

➤➤ **Ingen af de interviewede frontposter nævnte noget i løbet af deres interview, der kunne tolkes som, at de anså frontpostinitiativet som en "klub". Kun enkelte af de adspurgte ambassader havde haft kontakt til andre frontposter angående deres klimaarbejde, hvilket ellers bør være et vigtigt element i klubkonceptet.**

Hjemmetjenesten har som principal primært gjort brug af bløde styringsinstrumenter samt enkelte andre styringsinstrumenter. Belønninger og konsekvenser for agenterne har dog ikke været til stede overhovedet, hvilket har betydet, at principalen ikke har haft nogen mulighed for at "presse" agenterne til at handle på en bestemt måde. Manglen på kommunikation fra principal til agent skaber generelt et lavt informationsflow, hvilket kunne observeres for brugen af samtlige styringsinstrumenter. Dette skaber en øget informationsasymmetri, som i sidste ende danner en grobund for, at agenterne handler på anden vis, end hvad principalen ønsker.

Reaktionsmønstre – transitionen mellem politik og handling

I løbet af vores projekt har vi fundet, at hverken Udenrigsministeriets bæredygtighedsinitiativ fra 2019 "Udenrigsministeriet bliver grønt" eller Regeringens globale klimastrategi fra september 2020 "En grøn og bæredygtig verden" er nået i mål med at skabe en klar objektiv ideologi for det grønne klimafrontpostarbejde (Udenrigsministeriet, 2019; Regeringen, 2020). Begge strategier har på hver sin måde stadfæstet de overordnede rammer og prioriteter for Udenrigsministeriet og Regeringens grønne arbejde. Til trods for dette nåede strategierne ikke i mål med at få konkretiseret, hvilken rolle de havde tænkt sig, at klimafrontposterne skulle spille i den overordnede plan. Dermed har ingen af disse to strategier lykkedes med at skabe en klar objektiv ideologi for klimafrontpostarbejdet. Strategierne har været vagt defineret og haft en meget normbaseret tilgang til arbejdet, men har ikke været suppleret med klare operationaliserede mål. Gennem vores interviews med klimafrontposterne har

der derfor også tegnet sig et tydeligt billede af, at manglen på klare operationaliserede mål fra hjemmetjenestens side har vanskeliggjort klimafrontposterne arbejde. Mange af frontposterne har blandt andet udtrykt forvirring om, hvad forventningerne har været til dem. En af ambassaderne udtrykte: “Det var lidt af et chok for os, at vi blev en klimafrontpost. Det var noget, vi læste i nyhederne. Derfor var der i starten også en del forvirring om, hvad det betyder.” Blandt flere af frontposterne har det endvidere skabt forvirring, hvordan klimafrontpostarbejdet skulle bygge ovenpå det arbejde, som repræsentationerne i forvejen var i gang med inden for klima- og miljøområdet.



”Det var lidt af et chok for os, at vi blev en klimafrontpost. Det var noget vi læste i nyhederne. Derfor var der i starten også en del forvirring om, hvad det betyder.”

Kigger man på, hvilken effekt disse strategier alligevel har haft på frontposternes arbejde, og hvorvidt frontposterne har ændret adfærd, er det vigtigt at have for øje, at dette initiativ er blevet udrullet inden for et felt fyldt med eksperter. Flere af klimafrontposterne, som vi interviewede, har udtrykt, at de føler, at de i forvejen gør alt det, som ellers skulle have fulgt med klimafrontpostinitiativet. Dette forventes at hænge sammen med, at mange af de adspurgte klimafrontposter allerede har strategisk sektorsamarbejde på en række grønne områder. 12 ud af de 20 udnævnte klimafrontposter har i forvejen et bilateralt strategisk partnerskab eller myndighedssamarbejde med dertilhørende vækstrådgivere siddende på ambassaden. Danmark har på nuværende tidspunkt seks strategiske partnerskaber, som er blevet indgået på stats- og regeringschefsniveau. Partnerskaberne fokuserer på en bred vifte af politiske, kommercielle og sektorspecifikke interesserer, som Danmark deler bilateralt med det givne land, hvorunder det grønne område er ét aspekt af det samlede hele (Udenrigsministeriet, 2020; Statsministeriet, 2020). Myndighedssamarbejdet er fokuseret på samarbejde mellem danske myndigheder og myndigheder i strategisk vigtige udviklings- og vækstlande, hvor fokus er på bæredygtig vækst (Danida, 2020). De udsendte sektorrådgivere inden for det grønne område er typisk udsendt fra Energistyrelsen, Miljøstyrelsen eller Fødevarestyrelsen og er dermed eksperter inden for deres specifikke fagområde. Initiativet er dermed blevet udrullet inden for et felt med fagspecialister, der er dybt inde i deres stof. Altså ses der en situation, hvor beslutningstageren kan forventes at vide mindre om emnet end modtagerne af beslutningen. Tilsammen betyder dette, at opgraderingen af en ambassade til at være klimafrontpost ikke har haft særlig indvirkning på frontposternes arbejdsportefølje. Én klimafrontpost udtrykker det således: “Vi har jo hele tiden arbejdet med det grønne område. Vi har en række teams – det maritime team, miljø og vand og et fødevareteam (...). Derudover har vi en række sektorrådgivere. Det er jo ikke noget nyt for os.”

I stedet tegner der sig et billede af, at frontposterne i højere grad har opfattet klimafrontpostinitiativet som en mulighed for internt, på den respektive

repræsentation, at fastslå vigtigheden af den grønne dagsorden. Flere af de adspurgte klimafrontposter understreger i den sammenhæng, at udnævnelsen er "et skridt i den rigtige retning". Udnævnelsen kan på den måde siges at udgøre en "identitetsmarkør", der har fastslået vigtigheden af det grønne arbejde internt på den givne repræsentation. Otte ud af ni adspurgte repræsentationer har i forlængelse af dette udarbejdet deres egen interne bæredygtighedsstrategi. Disse interne strategier varierer dog i indhold og omfang, alt efter hvem vi har talt med. Tre ud af de otte repræsentationer tilkendegiver imidlertid, at deres arbejde med en intern bæredygtighedsstrategi startede inden, de blev udnævnt som klimafrontpost. Dermed har udnævnelsen til klimafrontpost i disse tilfælde ikke haft en direkte effekt på udarbejdelsen af en intern bæredygtighedsstrategi.

De interne strategier har på tværs af alle adspurgte ambassader været fokuseret omkring de fysiske rammer på ambassaden. Én klimafrontpost har nedsat en "grøn gruppe", en anden kalder det deres strategi at være en "grøn ambassade", en tredje "greening the embassy", mens en fjerde har foretaget en organisationsændring, så et af deres teams nu hedder "Team Climate and Energy". Et gennemgående emne har været et fokus på grøn energi på repræsentationen. Seks ud af de ni adspurgte ambassader har eller har haft fokus på et bæredygtigt energiforbrug på repræsentationen, hvor to ud af seks allerede har fået solceller på taget, mens de resterende fire har ambitioner om selv-samme. Derudover har flere af frontposterne også fokus på transportdelen, hvor én ambassade allerede har fået hybridbiler som ambassadebiler, mens andre ligeledes arbejder mod dette mål. Slutteligt kan det observeres, at flere frontposter fokuserer på affaldssortering som et vigtigt element af den interne bæredygtighed.

I flere af tilfældene argumenterer frontposterne også for, at de ved at højne deres interne bæredygtighed, har kunnet bruge dette som et element til at skabe øget synlighed over for eksterne partnere om deres grønne profil. Dermed har det ikke kun været en fordel i et internt perspektiv at fokusere på de fysiske rammer, men det er ligeledes en fordel i et eksternt perspektiv, hvor det bliver nemmere for klimafrontposterne at promovere Danmark som et grønt foregangsland.

 **Otte ud af de ni adspurgte klimafrontposterne har ikke foretaget nogle strategiske ændringer som følge af udnævnelsen.**

Til trods for dette kan det dog tydeligt observeres, at transitionen mellem politik og handling har været uklar. Klimafrontposterne har i høj grad følt, at de i forvejen gør det, som hjemmetjenesten har ønsket, at de skulle gøre. Derfor har klimafrontposterne ikke følt sig "overbevist" af initiativet og har i stedet fortsat med det, som de plejer. Otte ud af de ni adspurgte klimafrontposterne har ikke foretaget nogle strategiske ændringer som følge af udnævnelsen. Ini-

tiativet har dog indtil nu ført til en adfærdsændring blandt flere af frontposterne, for så vidt angår udarbejdelse af interne bæredygtighedsstrategier med fokus på repræsentationernes fysiske rammer, som må antages at have en positiv effekt på den eksterne synlighed.

Problemer i kommunikationen modarbejder målsætningerne

Tendenserne i Udenrigsministeriets arbejde med klimafrontpostinitiativet viser klart og tydeligt, at der har været en høj grad af informationsasymmetri til stede i arbejdet, og der har været adskillige problemer i samarbejdet mellem hjemmetjenesten og klimafrontposterne. Styringsinstrumenterne, der er taget i brug fra hjemmetjenestens side, har ikke virket efter hensigten, da der har været for mange problemer i kommunikationen fra principal til agenter. Det skyldes, at der ved samtlige styringsinstrumenter kan ses en mangel på information fra hjemmetjenesten til klimafrontposterne om funktionen, brugen og/eller eksistensen af disse.

Gennem vores interviews med de ni udvalgte frontposter synes den symbolske værdi i klimafrontpostinitiativet at være tydelig for alle. Frontposterne støtter alle initiativet og ser det som et skridt på vejen for Udenrigsministeriet mod at blive et af verdens fem grønneste udenrigstjenester. Adspurgt om, hvilke forslag de kunne have til justeringer af initiativet, efterspørger halvdelen af de klimafrontposter, der har haft titlen siden november 2019, dog specifikt flere ressourcer. Flere af disse nævner desuden i forlængelse af dette en efterspørgsel efter en generelt højere prioritering af det grønne område fra administrationens side. Dermed kan det siges, at for halvdelen af klimafrontposterne er projektet endnu ikke ambitiøst nok. Dette faktum understøttes ligeledes, når man kigger på repræsentationernes promovning af deres status som klimafrontpost. Kun to ud af de undersøgte ni klimafrontposter har per 3. januar 2021 en side på deres hjemmeside dedikeret til deres rolle som klimafrontpost. Dermed lader det til, at omend flere af repræsentationerne har brugt det som en samtalestarter til møder, så er ambitionsniveauet af udnævnelsen endnu ikke høj nok til, at de vælger at bruge titlen på deres offentlige sider.

Samtidig opfatter kontoret for Grønt Diplomati og klimaambassadøren, at initiativet som led i Regeringens globale klimastrategi udgør en reel kulturforandring i Udenrigsministeriet: "Det er en reel kulturforandring, vi er i gang med. Målet er, at hele UM – både ude og hjemme – skal tænke klimadimensionen ind i deres diplomatiske praksis". Holder man klimafrontposternes forståelse af initiativet op imod hjemmetjenestens ambitioner, kan det klart og tydeligt konkluderes, at der hersker en uoverensstemmelse mellem de to parter. Hvor den ene part ser initiativet som værende ressourcesvagt og til tider uambitiøst, ser den anden det som et led i en reel omfattende kulturforandring i Udenrigsministeriet.

Anbefalinger til fremtiden – en styrket implementeringsproces

For at sikre en bedre overensstemmelse mellem hjemmetjenestens ønskede resultater af klimafrontpostinitiativet og de foreløbige tiltag ude på klimafrontposterne er det værd at hæfte sig ved to overordnede parametre, hvor man med fordel kunne have styrket processen og dermed implementeringen af initiativet.

Det gælder først og fremmest, hvordan arbejdsprocessen kunne have været styrket i initieringsfasen – forstået som den periode, der ligger forud for implementeringen. Det kunne i denne fase have gavn timer initiativet, at hjemmetjenesten havde inddraget klimafrontposterne allerede her og ikke først bagefter. På den måde ville man have sikret mindre informationsasymmetri, og de fagspecifikke ledere på frontposterne ville have følt sig mere inkluderet i processen. Inddragelse og høring af de berørte fageksperter på de diplomatiske frontposter ville have øget incitamentet for en adfærdsændring på klimafrontposterne samt have skabt en mere klar objektiv ideologi for det grønne klimafrontpostarbejde i hele Udenrigsministeriet – hjemme såvel som ude. I stedet har det manglende informationsflow til en vis grad ført til uhensigtsmæssig agent-adfærd på klimafrontposterne, som i sidste ende har resulteret i, at klimafrontposterne har udtrykt et behov for flere ressourcer for at nå de tilsigtede mål. Generelt har vi desuden kunnet observere, at der blandt frontposterne har været udtrykt forvirring omkring, hvad der præcist forventes af dem.

Det andet parameter, der kunne have gjort arbejdet med initiativet mere klart for alle parter, er en klarere forventningsafstemning. Dette gælder særligt ift. klarhed omkring Green Mission Statements, klarhed omkring ekstra midler, en tydeliggørelse fra hjemmetjenesten om at skabe et fælles forum blandt klimafrontposterne, hvor de kan vidensdele bilateralt og til sidst klarhed omkring den rolle, som kontoret for Grønt Diplomati og klimaambassadøren skal spille over for frontposterne.

I forhold til frontposternes grønne klimahandlingsplaner udtrykte seks af de adspurgte ni ambassader uvished om, hvorvidt der bliver fulgt op på deres handlingsplaner fra hjemmetjenestens side. En mere klar linje fra hjemmetjenestens side ville her have sikret et bedre informationsflow og bidraget til at skabe en mere klar forventningsafstemning mellem principal og agent. Vi har dog senere fået indsigt i, at kontoret for Grønt Diplomati og klimaambassadøren ved udgangen af 2020 har gennemført en opfølgningssamtale med samtlige 20 klimafrontposter vedrørende deres grønne handlingsplaner. Dermed forekommer det, at opfølgningsprocessen på nuværende tidspunkt er blevet gennemført – blot med forsinket effekt.

Ser man på spørgsmålet om ekstra midler, har det ligeledes været et område præget af stor uklarhed. Her ville man dog blot gennem en klarere kommunikation kunne have sikret, at klimafrontposterne havde forstået, at der med ud nævnelser til klimafrontpost fulgte ekstra midler til offentlighedsdiplomati. Det er klart, at hvis der i realiteten ikke følger ekstra midler med til en udnæv-

nelse, er det lige så vigtigt også at kommunikere dette forhold. I alle tilfælde er en tydelig kommunikation omkring ressourcer og opgaver af særdeles stor vigtighed for ambassader, der i forvejen er trængte på driftsressourcer.

Det tredje aspekt angående ønsket om bilateral vidensdeling imellem frontposterne vil ligeledes have nydt godt af et stærkere informationsflow. Gennem vores interview med kontorchefen for kontoret for Grønt Diplomati og klimaambassadøren var der et klart ønske om, at klimafrontposterne brugte hinanden, hvilket ikke viste sig at være tilfældet. Hvis der skulle have været et stærkere samarbejde på tværs af de diplomatiske repræsentationer, skulle der have været en tydeligere kommunikation fra Asiatisk Plads om, at dette var ønskværdigt. Dette kunne have affødt, at styringsinstrumentet "en klub alle vil være en del af" havde vundet større indpas blandt frontposterne.

Slutteligt har vi identificeret et behov for en tydeliggørelse af kontoret for Grønt Diplomati og klimambassadørens rolle over for klimafrontposterne. Tre repræsentationer udtrykte sig meget positivt omkring kontoret for Grønt Diplomati og i særdeleshed omkring klimaambassadørens funktion. Den generelle tendens var dog, at de fleste frontposter kun havde været i meget lidt eller slet ingen kontakt med kontoret for Grønt Diplomati og/eller klimaambassadøren. Eftersom at det har været hjemmetjenestens ønske som principal at have en reel samarbejdsfunktion med klimafrontposterne, er det et område, hvorpå man i fremtiden vil kunne skabe positiv forandring. En positiv forandring, som forhåbentlig vil gøre klimafrontposterne mere bevidste om hjemmetjenestens mål, og som dermed vil skabe grobund for, at hjemmetjenesten og klimafrontposterne stræber efter samme mål.

På baggrund af vores undersøgelse kan der udledes tre anbefalinger, der generelt kan tages i betragtning, når Udenrigsministeriet udvikler nye initiativer eller projekter, der direkte skal implementeres i udetjenesten.

Det gælder først og fremmest behovet for at sikre størst mulig gennemsigtighed og inddragelse i arbejdet med det nye initiativ. Det gælder særligt det forberedende arbejde inden selve implementeringsfasen, hvor man i større grad bør inddrage relevante og berørte fagpersoner og dermed gøre brug af agenternes viden og erfaring med det arbejde, som i sidste ende ønskes ændret.

Dette leder over i vores anden anbefaling, der ligeledes bygger på et behov for større agentinddragelse. Ved udarbejdelse af nye strategier inden for et felt fyldt med eksperter er det vigtigt, at principalen formulerer klare mål, der kan operationaliseres i det praktiske diplomati på ambassaderne. Uklarhed og opfattelsen af, at målsætningerne virker fremmede for den konkrete diplomatiske kontekst i et værtsland, vil mindske agenternes incitamentet for handling. Agentinddragelse er også i den sammenhæng nyttigt, da dette giver agenterne mulighed for selv at påvirke indholdet af strategien og dermed medvirke til skabelsen af mere klare og realistiske mål.

Slutteligt baserer vores sidste anbefaling sig på idéen om, at nye strategier – som klimafrontpostinitiativet – klart skal udtrykke, hvad deres bidrag er til det eksisterende felt. En mangel på dette kan, som tilfældet også er med de to ovennævnte anbefalinger, medføre en øget risiko for u hensigtsmæssig agentadfærd. Det skyldes, at hvis indholdet af et nyt initiativ af agenterne opfattes som værende stort set identisk med det arbejde, som de i forvejen udfører, vil det for agenten føles “nytteløst” at ændre adfærd. Der opstår derfor en risiko for, at agenterne vil se sådan et nyt initiativ som gammel vin på nye flasker, hvilket ikke lægger op til en stor adfærdsændring fra agenternes side.

Et initiativ under udvikling?

Siden vi startede dette forskningsprojekt, er vi blevet opmærksomme på, at klimafrontpostinitiativet er blevet taget op i Udenrigsministeriets ledelse. Samtidig er kontoret for Grønt Diplomati (GDI) og kontoret for Grønne Investeringer, Jobs og Lige Muligheder (GJL) i Udenrigsministeriet ved overgangen til 2021 blevet lagt sammen til ét fælles kontor ved navn kontoret for Grønt Diplomati og Klima (GDK). Et tiltag, som potentielt kan føre til, at hjemmetjenesten kan udøve mere assistance over for, blandt andet, klimafrontposterne. Derudover har hjemmetjenesten ved udgangen af 2020, som tidligere nævnt, gennemført opfølgningssamtaler med samtlige klimafrontposter, hvilket netop var et efterspurgt element. Tilsammen indikerer disse nye tiltag, at arbejdet med klimafrontposterne fortsat er under udvikling.

Litteraturliste

- Baatrup, K. (2019), “Udenrigsministeriet vil være supergrønt – men flyver videre”, *Djøfbladet.dk*, 27. november, www.djoefbladet.dk/artikler/2019/11/udenrigsministeriet-vil-v-ae-re-gr-oe-nt-og-flyver-videre-for-at-redde-klimaet.aspx
- Blom-Hansen, J., P. Munk Christiansen, T. Pallesen og S. Serritslew (2014), *Offentlig forvaltning – et politologisk perspektiv*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Brunsson, N. (2019), *The Organization of Hypocrisy – Talk, Decisions and Actions in Organizations*, København: CBS Press.
- Danida (2020), “Fakta om myndighedssamarbejdet”, <https://um.dk/da/danida/danida-business/myndighedssamarbejde/udvidelse-2019/>
- Kallestrup, C. og Emil E. (2019), ”Forskerne har talt: Ja, det blev et klimavalg.” DR Nyheder. 12. juni, www.dr.dk/nyheder/politik/folketingsvalg/forskerne-har-talt-ja-det-blev-et-klimavalg
- Larsen, P. (2019), “Professor: Hykleri er nødvendighed for den moderne stat.” *Information.dk*, 8. Juni, www.information.dk/moti/2019/06/professor-hykleri-noedvendighed-moderne-stat
- Miller, G.J. (2005), “The Political Evolution of Principal-Agents Models”, *Annual Review of Political Science*, 8: 205-25.
- Regeringen (2020), “En grøn og bæredygtig verden – Regeringens langsigtede strategi for global klimaindsats”, september, <https://efm.dk/Media/6/F/Regeringens%20langsigtede%20strategi%20for%20global%20klimaindsats%20-%20En%20Gr%C3%B8n%20og%20B%C3%A6redygtig%20Verden.pdf>
- Statsministeriet (2020), “Danmark og Indien indgår grønt strategisk partnerskab,” Regeringen.dk. 28. september, www.regeringen.dk/nyheder/2020/danmark-og-indien-indgaar-groent-strategisk-partnerskab/
- Udenrigsministeriet (2019), “Udenrigsministeriet bliver grønt”, 10. november <https://um.dk/nyheder-fra-udenrigsministeriet/news-displaypage/?newsid=1836af74-8485-47ec-8f7f-fefbe8170a07>
- Udenrigsministeriet (2020), “Strategiske Partnerskaber,” <https://um.dk/da/udenrigspolitik/lande-og-regioner/strategiske-partnerskaber/>