

Track IV: framtidens diplomati

Sigvald Tomin Hauge
Diplomat, Norge

Sammendrag

Sentralforvaltningen her til lands har de siste tiårene blitt internasjonalisert. Globale spørsmål legger beslag på stadig større ressurser i staten, men samordningen mellom departementene har ikke utviklet seg i samme takt. Norsk utenrikspolitikk ligger derfor ikke bare *fast*, den ligger også *spredt*. Komplekse globale utfordringer (terror, klimaendringer, pandemier, biodiversitet, cybertrusler, migrasjon m.v.) krever et langt tettere samarbeid for blant annet å reversere økt fragmentering – i en offentlig sektor hvor vi er satt opp med sterke fagdepartementer og svake samordningsmekanismer. Samtidig innvarsler byggingen av det nye regjeringsskvartalet endringer i måten norsk (utenriks) politikk vil bli gjennomført på. Forholdet mellom fagspesialister og diplomatiske generalister blir tettere og vil utfordre den diplomatiske rollen og selvforståelsen på nye måter. Diplomatiets kjerneoppgaver vil endres. Blant annet vil langt bedre koordinering bli en hovedutfordring for utenrikspolitikken. Artikkelen trekker derfor opp noen problemstillinger og forslag som innspill til debatten.¹

Nøkkelord: diplomati • komplekse globale utfordringer • gjenstridige problemer • koordinering • regjeringsskvartalet

¹ Takk til Gry Rabe Henriksen, Leiv Lunde, Iver Neumann, Victor Rønneberg, Bjørn Svennungsen og Johan Vibe for gode og kritiske kommentarer. Artikkelen er skrevet før krigen i Ukraina.

*Kontaktinformasjon: Sigvald Tomin Hauge, e-post: sha@mfa.no

©2022 Sigvald Tomin Hauge. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), allowing third parties to copy and redistribute the material in any medium or format and to remix, transform, and build upon the material for any purpose, even commercially, provided the original work is properly cited and states its license.
 Citation: Hauge, S. T. (2022). Track IV: framtidens diplomati. *Internasjonal Politikk*, 80(1), 138–156. <http://dx.doi.org/10.23865/intpol.v80.3223>

Innledning

Y-blokka og R4 i regjeringskvartalet er for lengst revet, Picassos fisker er havnet på land, og det er på høy tid å rette blikket mot det nye regjeringskvartalets kjerne, nemlig et nytt departementsfelleskap som blant annet skal jobbe for å forhindre et nytt 22. juli, eller noe som ligner. Og her står Utenriksdepartementet overfor større utfordringer enn andre departementer fordi vi ikke er vant til å være samlokalisert. Diplomatiets vårt vil bli endret på flere måter. Samlokaliseringen i det nye Regjeringskvartalet inviterer derfor til nytenkning. I denne artikkelen tar jeg for meg hva som etter min mening vil bli diplomatiets kjerneoppgave framover.

Utenriksstjenesten inntar en spesiell rolle i skjæringsfeltet mellom det nasjonale og internasjonale (Neumann & Sending, 2019), men hvordan ser denne rollen ut i dag?² Hva er UDs styrke og merverdi i den verden vi står overfor? Rollen vi som diplomater velger å innta i tiden framover, vil ha potensielt stor betydning for vår evne til å ivareta viktige interesser. Vi må derfor se kritisk på oss selv, på vår selvforståelse og ikke minst vårt forhold til andre nasjonale aktører.³

Så har vi også behov for en langt større forpliktelse til aktiv deltakelse i samordningsprosesser i resten av sentralforvaltningen enn i dag – selv om det ikke alltid er i det enkelte fagdepartements umiddelbare egeninteresse å delta i eksempelvis et webinar eller et møte med utenlandske aktører som har stor betydning for norske interesser. Altfor ofte brukes kapasitetsargumentet når Utenriksdepartementet eller utenriksstasjonene ønsker faglig deltakelse i arbeidet vårt. I realiteten er det ofte viljen det står på. Det er ikke lenger godt nok.

Alle departementer er i dag sin egen utenriksstjeneste, noe som i kombinasjon med «sektorprinsippet» utgjør en organisatorisk sentrifugalkraft i sentralforvaltningen her til lands. Baksiden av den departementale internasjonaliseringen, som er nødvendig, er en fragmentering som kan ha store konsekvenser i den globale

² For en nyere oppdatering, se bl.a. temanummeret om utenriksdepartementenes rolle i *The Hague Journal of Diplomacy* 15 (2020). Fagdebatten om utenriksdepartementenes rolle i lys av globalisering og regionalisering («gatekeeper» vs. «boundary spanner» etc.) har pågått lenge (Hocking, 2002; Moses & Knutsen, 2001). «Dørvokterrollen» er et tilbakelagt kapittel i de fleste land, gitt det blomstrende aktørlandskapet et utenriksdepartement i dag opererer innenfor (*diplopolis*), men vi har nå et mer akutt behov for å trekke organisatoriske konklusjoner ettersom det nye regjeringskvartalet ytterligere endrer det nasjonale landskapet Utenriksdepartementet framover vil operere i.

³ Dette arbeidet er i gang og har vært det en stund. La meg her nevne de to «interesseanalysene» som UD ba NUPI om å gjennomføre i 2012 og 2015 (Leira & Sverdrup, 2015; Sverdrup et al., 2012). Studiene ga oss et innblikk i framtiden, dvs. hvilke saker som vil prege utenriksstjenestens arbeid, slik utenriksstasjonene så det på det tidspunktet. Den siste studien understreker at «dette er en pionerstudie i internasjonal sammenheng og den bidrar til å styrke kunnskapsgrunnlaget for innovasjon i utenriksstjenesten (Leira & Sverdrup, 2015, s. 4). I dag er det arbeidet med det nye regjeringskvartalet og UD's plassering i det som opptar meg og mine kolleger, det såkalte *UD 2025-prosjektet*, inkludert en «områdegjennomgang» av hvordan utenriksstasjonene og støtteapparatet i UD i framtiden kan betjene hele sentralforvaltningen og ivareta norske interesser på en bedre og mer effektiv måte. Prosjektet ble igangsatt i januar 2020 og ferdigstilt høsten 2021.

situasjonen vi står overfor. Framtidens diplomati vil måtte bygge på et langt bedre samspill mellom innenriks- og utenrikspolitikken og bidra til å skape gode tverrfaglige prosesser på tvers av det fragmenterte institusjons- og aktørmangfoldet. Styrket koordinering av arbeidet i sentralforvaltningen vil bli en kjerneoppgave, ikke minst for utenriksdepartementet og -tjenesten, både i det bi- og multilaterale diplomatiet. Jeg kaller dette for *track IV-diplomati*.⁴

Det jeg har sagt så langt, kan problematiseres på flere måter:

- i) Uttrykk som «koordinering» og «samordning» gir inntrykk av at noen skal styre andre. Den beste kuren mot denne institusjonelle allergien er å vise svakhetene ved en sektororganisert sentraladministrasjon i møtet med en kompleks verden. Hvis vi ikke tilpasser organisasjonskartet til dette terrenget, ender vi opp med små løsninger på store, sammensatte utfordringer. Motviljen mot «koordinering» skyldes imidlertid også svake eller manglende insentiver til å koordinere mer og bedre. «Tilrettelegging» er en mindre odiøs måte å uttrykke det samme på, en velkjent diplomatisk rolle jeg kommer tilbake til i del IV.
- ii) Samordning er nødvendig, men ikke tilstrekkelig for å håndtere komplekse utfordringer. Jeg skal vokte meg vel for overdreven forenkling. At kriser skjer og problemløsning svikter, har mange årsaksfaktorer. Kompleksiteten unndrar seg jo nettopp enkle grep. Dårlig samordning på globalt nivå er dessverre ofte uttrykk for dypere liggende problemer, som medlemslands uvilje mot å gi internasjonale organisasjoner robuste mandater og budsjetter. Men noen faktorer er vi herre over selv, andre ikke. Vi kan ikke så lett endre stormakters atferd eller få internasjonale institusjoner til å effektivisere arbeidet over natten, men vi kan organisere oss på hjemmebane slik at vi er bedre i stand til å ivareta interessene våre.
- iii) Alle samfunnsområder er ikke like. På noen felt er koordinering og felles fotslag mellom sektorer bedre enn på andre. Hvis vi for eksempel tar cyberfeltet, har koordineringen og samarbeidet mellom Justisdepartementet (sektoransvarlig), Forsvarsdepartementet, Utenriksdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Samferdselsdepartementet, inkludert direktorater og tjenester, vært tidvis meget godt, gjennom felles deltakelse på internasjonale konferanser, felles utarbeidelse av politiske dokumenter, nasjonale og internasjonale strategier og planer med videre. Sektorprinsippet er generelt en hemsko også på cyberfeltet, men det interdepartementale samarbeidet har klart å kompensere for dette.
- iv) Vi kan ikke organisere oss ut av alt. Styring er ikke alltid mulig. Interessesetninger finnes, nasjonalt og internasjonalt. Aktørbildet i utenrikspolitikken er krevende og dynamisk, og disse aktørene kan ha vidt ulike prioriteringer. Men

⁴ Det er vanlig å skjelne mellom klassisk stat-til-stat-diplomati, hovedsakelig representert ved ambassader og delegasjoner (track I); «bakkanal-diplomati», gjennom frivillige organisasjoner, tenketankers og andre ikke-statlige gruppers aktiviteter (track II) og folk-til-folk-samarbeid, bl.a. i grenseområder (track III). De ulike «sporene» knyttes gjerne til freds- og forsoningsarbeid og blir ofte kombinert på ulikt vis (hybrider), dvs. en kombinasjon av ovenfra-ned- og nedenfra-opp-diplomati (f.eks. track 1,5).

uten samspill og samordning, ingen effektiv utenriks- og sikkerhetspolitikk. Nyere historie mangler ikke eksempler på dette, noe jeg kommer inn på.

Strukturen i resten av artikkelen er som følger: Del I setter utviklingen av track IV inn i sin globale kontekst. I del II ser jeg nærmere på byråkratiske siloer og det effektivitetstapet de betyr i møtet med «gjenstridige problemer». Del III begrunner hvorfor den grunnleggende utfordringen for dagens diplomati ikke handler om ny teknologi eller mer digitalisering, noe det ellers er lett å få inntrykk av, men behovet for styrket organisering. For å levere på samfunnsoppdraget vårt må vi først og fremst levere på organisering. Del IV prøver å beskrive nærmere hva utviklingen av et track IV-diplomati handler om.

I Komplekse globale utfordringer

I skrivende stund står Norge og resten av verdenssamfunnet midt oppe i håndteringen av korona-viruset, en krise som vil få langt større samfunnsmessige konsekvenser enn finanskrisen i 2008/09 (økt fattigdom, redusert utdanning, psykososiale helseproblemer, arbeidsledighet mv.). Mange land sliter ennå med de politiske og økonomiske ringvirkningene av det som skjedde for 13–14 år siden. I mellomtiden har vi hatt en migrasjonskrise i Europa, inkludert Norge, men den største globale krisen vi står midt oppe i, og som vil bli definerende for vår generasjon, gjelder klimaendringer og den foreløpige mangelen på effektive tiltak.

Globale kriser viser betydningen av politisk koordinering og god samordning i statsapparatet – ikke bare under selve krisehåndteringen, men også i hverdagen. Begrepet *dugnad* er mye brukt i den politiske retorikken her hjemme og har trolig det siste året gjort sitt til at folk har sluttet opp om strenge helsetiltak, men vi glemmer at dette er en norsk eufemisme for en mangelsykdom de fleste moderne samfunn lider av. Spesialisering har delvis gjort oss blinde for helhetens betydning for problemhåndtering eller forsvaret av samfunnsinteresser, samtidig som organisatorisk fragmentering truer effektiviteten i arbeidet vårt.

Den største utenrikspolitiske utfordringen vi står overfor i dag, er ikke klimaendringer, terror, migrasjon, pandemier, handelskrig eller cybertrusler, «problems without passports», som FNs tidligere generalsekretær Kofi Annan har kalt dem. For det finnes en rød tråd, en fellesnevner, i dette mangfoldet av arbeidsoppgaver som preger det internasjonale samarbeidet, og det er *kompleksitet*. I noen tilfeller er nok dette vår aller største fiende.⁵

⁵ Den libanesisk-amerikanske atferdsøkonomen og tidl. finansmannen, Nassim Taleb, definerer kompleksitet slik: «A complex domain is characterized by the following: there is a great degree of interdependence between its elements, both temporal (a variable depends on its past changes), horizontal (variables depend one another), and diagonal (variable A depends on the past history of variable B)» (Taleb, 2010, s. 358). Det er systemers kompleksitet som gjør at uforutsette hendelser, såkalte sorte svaner, dukker opp. Se for øvrig Vassnes, 2020, s. 136ff.

Kompleksiteten skyldes mange forhold, langt flere enn denne artikkelen kan gå inn på, og jeg velger derfor å trekke fram tre faktorer jeg mener er de mest sentrale. For det første er de store utenrikspolitiske sakene i seg selv komplekse:

- Omskiftelige trusler – sikkerhetspolitiske utfordringer knyttet til blant annet geopolitiske endringer; skrøpelige stater, internasjonal terrorisme, radikalisering, fremmedkrigere; pandemier med videre.
- Klimaendringer – det grønne skiftet, behovet for omstilling i næringslivet, endring av forbruksmønstre
- Fattigdomsutfordringer – demografiske utfordringer i Europas nærområder, som Afrika og Midtøsten, sosiale forskjeller, arbeidsledighet, manglende framtidssikter, migrasjon
- Den 4. industrielle revolusjon – teknologisk omkalfatring, økt maktkonsentrasjon blant teknologigiganter, grunnleggende endringer i hverdagen til folk flest (sikkerhet, jobbforhold, transport, læring, helse, reproduksjon) og dermed av samfunnet

For det andre er aktørmangfoldet i internasjonal politikk, hjemme som ute, blitt uoverskuelig. Utenrikstjenesten er bare én av mange ryttere i et uryddig utenrikspolitisk felt med få «rever» og mange «pinnsvin». ⁶ Kongehus, øvrige departementer og statlige etater, nasjonalforsamlinger, byer og distriktskommuner (paradiplomati/mikrodiplomati), sivilt samfunn (frivillige organisasjoner, tenketanker, eksperter o.a.), representanter for internasjonale organisasjoner og ikke minst næringslivet deltar i internasjonale prosesser og nettverk på sine områder. Kulturlivet og idretten kommuniserer hele tiden hvem vi er utenfor landets grenser («kultur er diplomati»). Forskningen og forskningsprisene, også. Alle har sine egne agendaer. ⁷ «Til og med min gamle mor telefonerte inn daglige instruksjoner, som kunne strekke seg fra krav om mer Israel-vennlig holdning i Midtøstens spørsmålet til at jeg måtte ta initiativ for å få fredet noen våtmarkområder i Spania til beste for våre trekkfugler», lyder det oppgitt fra en tidligere utenriksminister (Frydenlund, 1982, s. 15).

I faglitteraturen skrives det derfor mye om fragmentering, hybridisering og forgrening av diplomatiet – og med rette. ⁸ Vi lever i dag i en slags diplomatisk offentlighet

⁶ Ref. Isaiah Berlins klassiske idéhistorie *The Hedgehog and the Fox*, som kom i 1953 – en av de mest velkjente analysene av Leo Tolstojs historiesyn i romanen *Krig og fred* («a fox knows many things, but a hedgehog one important thing»).

⁷ I tillegg etterligner ikke-statlige utenrikspolitiske aktører statenes diplomatiske praksis i sitt arbeid, mhp. representasjon, nettverksbygging, opprettelse av stedlige kontorer osv. Se Iver B. Neumann & Ole Jacob Sending, «Diplomacy as Global Governance,» i Hellmann, 2018.

⁸ Noen eksempler: Hauge & Neumann, 2011; Marcussen, 2016; Marcussen & Ronit, 2014; Staur, 2020b; Wahlund & Malmqvist, 2014; Wivel, 2013. Globaliseringen har både ført til et mer demokratisert, men også mer fragmentert diplomati. På den demokratiske plussiden hører det med at aktørmangfoldet har blitt kraftig utvidet, ettersom skillet mellom utenriks- og innenrikspolitikk har blitt mindre tydelig. Større deler av statsapparatet trekkes inn i internasjonale prosesser enn før, ved siden av frivillige organisasjoner og andre ikke-statlige aktører. Samtidig fragmenteres diplomatiet pga. sektorisering (fagdepartementene blir internasjonale), privatisering

som kan kalles *diplopolis* (Hauge, 2015). Dette er ikke nødvendigvis en negativ utvikling. Hybriddiplomatiet har i mange situasjoner vist seg å være en god modell for nytenkning og for både utvikling og gjennomføring av utenriks- og utviklingspolitikk, men samtidig har koordinering av aktører og samordning av tiltak for å takle internasjonale utfordringer blitt både viktigere og vanskeligere.

For det tredje befinner verden seg i en krevende transisjonsperiode, hvor nye interessesfærer og en ny verdensorden er i utvikling. Internasjonalt samarbeid er under press, det samme er det vestlige fellesprosjektet. Verden bygger murer igjen. Sentrale verdier som demokrati, toleranse, menneskerettigheter, likestilling og åpenhet, det vi forbinder med en liberal verdensorden, er på defensiven og skal forsvares på nye måter overfor autoritære strømninger og religiøst-motivert ideologi. «Ordningsverlust» – ordenstap – kaller Tysklands tidligere utenriksminister, Joschka Fischer, det som nå skjer (Fischer, 2018).

Geopolitisk sett er USAs stilling gradvis blitt svekket, Kinas posisjon styrket. Covid 19-pandemien har trolig forsterket denne utviklingen. Kina ligger an til å gå forbi USA som verdens største økonomi mot slutten av 2020-tallet. Det vestlige hegemoniet som har utviklet seg siden 1800-tallet, er klart på hell, og transformasjonen av det internasjonale systemet ledes an av Asia, noe som framtvinger refleksjoner over vår framtidige rolle og plassering i verden, samt hvordan vi skal gå fram for å sikre den.

Europas andel av verdens befolkning utgjør i dag ca. 10 %, dvs. under det halve av hva den var i 1950. Enigheten og samarbeidet mellom Europa og USA slår sprekker, noe som allerede ble tydelig under håndteringen av finanskrisen i 2007-8, men som særlig skjøt fart under president Trump. President Biden har signalisert at han ønsker å gjenoppbygge forholdet, men amerikanske utenrikspolitiske interesser er i endring. Også etter Brexit opplever EU-samarbeidet fortsatt store indre spenninger.

Samtidig øker konfrontasjonsnivået i internasjonal politikk. 68 % av verdens befolkning lever nå i autoritære land, ifølge det svenske forskningsinstituttet V-Dem (2021). Utviklingen i viktige G20-land som India, Brasil og Tyrkia går i feil retning. Hvordan skal vestlige demokratier som Norge forholde seg til autoritære regimer som er blitt mer selvhevdende i sin utenrikspolitikk?

Resultatet er blant annet en tiltakende regionalisering av verdensøkonomien og -politikken, først og fremst konsentrert om USA, Asia og Europa. Nye regionale institusjoner og handelsavtaler dukker opp, verdensøkonomien fragmenteres og blir mindre åpen. Økonomisk selvforsyning er å la mode igjen (Helleiner, 2021).⁹ Også

(NGO-er, næringsliv m.fl.), lokalisering (kommuner og fylkeskommuner jobber internasjonalt om næringsliv, kultur, sport, turisme etc.), overnasjonalisering (EU), medialisering (åpenhet, sosiale medier) og parlamentarisering (integrasjonsprosesser, suverenitetsavståelse). Det tradisjonelle diplomatiet er med andre ord blitt mindre lukket og samarbeider mer med private aktører, og betegnelsen «hybriddiplomati» viser til disse nye samarbeidsmønstrene. Noen vil gå lenger og si at medier, eksperter, fagmiljøer og nettverk i stor grad har overtatt showet.

⁹ Se f.eks. *The Economist*, 14. mai 2020.

internettet er i ferd med å bli delt opp i nasjonale og regionale sfærer (*the splinternet*), i tillegg til at interessene og prioriteringene er svært forskjellige mellom USA (produsentinteresser), Kina (statlige interesser) og EU (forbrukerinteresser). Konflikter mellom regioner kan vokse seg store, blant annet av frykt for eller som reaksjon mot Kina, og nye avtaler og andre politiske eller økonomiske tiltak kan skape problemer for tredjeland, for eksempel en investor som Norge.

I tillegg har vi fått en oppblomstring av radikal nasjonalisme og religiøs fanatisme. Både stater og ikke-statlige aktører bruker religion som en legitimering av utstrakt vold, og den politiske rollen religion nå spiller, bidrar til den ideologiske og kulturelle regionaliseringen globalt. Religiøst-motivert politisk ideologi er ett av flere forhold som ligger bak oppløsningen av fellesskapsbånd som mange mennesker opplever er i ferd med å skje på nasjonalplan. De etablerte politiske partiene har på sin side ikke klart å fange opp velgernes behov for tilhørighet og fellesskap når verden er i stadig endring, noe som bidrar til å forklare framveksten av populistiske partier og politikere.

I tillegg kan det være årsakssammenhenger eller gjensidig forsterkende mekanismer mellom disse tre forholdene – komplekse saker, mange aktører og geopolitisk transisjon. Det kan argumenteres for at *fordi* de store utenrikspolitiske sakene er så komplekse, øker aktørmangfoldet og makten flytter på seg. Jeg går imidlertid ikke nærmere inn på dette her.

II Byråkratiske siloer og gjenstridige problemer

Apples framvekst på bekostning av Sony, terroranslaget mot World Trade Center, klimaspørsmålet og finanskrisen i 2008/09 har en viktig fellesnevner: siloer, manglende koordinering mellom ulike institusjoner, for ikke å si rivalisering – eller det motsatte: lederes bevisste strategier for å unngå å bli fanget i og av dem.

En viktig grunn til at mange av oss i dag løper rundt med Apples produkter på oss, er at Steve Jobs innførte én bunnlinje for hele selskapet: «Jobs did not organize Apple into semiautonomous divisions; he closely controlled all of his teams and pushed them to work as one cohesive and flexible company, with one profit-and-loss bottom line», ifølge Jobs' biograf Walter Isaacson (2011/2015, s. 375). Framtidens digitale musikk-løsninger ble utviklet på grunnlag av tverrfaglig samarbeid, ikke internt konkurrerende avdelingers ingeniørkunst. Sonys og IBMs tap av markedsandeler skyldes det motsatte: for mange siloer og for lite internt samarbeid.

En viktig grunn til at 9/11 ikke ble forhindret, var at de amerikanske etterretningsorganisasjonene ikke samarbeidet. FBI og CIA var og er sterke rivaler. Ulike deler av byråkratiet satt på informasjon om at al-Qaida planla en aksjon, men ingen satt med overblikket og kunne foreta en god vurdering av trusselen. For å bruke den libanesisk-amerikanske forfatteren Nassim Talebs ord: de satt med hver sin del av en stor sort svane uten å vite hva de skulle bruke den til (Taleb, 2010). Ifølge vitenskapsjournalist Bjørn Vassnes er det kompleksiteten i politiske eller sosiale systemer som

gjør at uforutsette hendelser plutselig dukker opp, noe som kaller på en smule organisatorisk ydmykhet for at vi ikke skal havne i «systemfeller» (Vassnes, 2020, s. 148).

En viktig grunn til at et omfattende internasjonalt klimasamarbeid ikke har klart å skape bærekraftige løsninger, er at vi ikke jobber koordinert nok med de ressursene vi har (Meilstrup, 2009; Staur, 2020a). Klimatoppmøtet i København i 2009 mislyktes ikke bare fordi verdenssamfunnet bakset med etterdønningene av finanskrisen, og fordi USA og Kina av ulike grunner ikke var interessert i en avtale, men også på grunn av interne stridigheter mellom det danske Statsministeriet og Klimaministeriet om målet for toppmøtet, noe som skapte trøbbel i forholdet mellom danskene og FNs klimasekretariat.

Mange mener som den britiske økonomikommentatoren Grace Blakeley at behovet for hurtigst mulig avkarbonifisering av atmosfæren vil kreve koordinerte statlige lover og regler, skatter og avgifter, samt investeringer av et omfang som ikke lar seg harmonere med den finansdrevne økonomiske politikken som har vært ført siden tidlig 1980-tall i de fleste vestlige land (Blakeley, 2019). Bare som kollektiv, som medlemmer av en koordinert samordningsprosess, vil vi kunne skape politisk enighet om de insentivene som trengs for å bidra til globale fellesgoder som klima og miljø, til tross for at det vil ha store økonomiske og samfunnsmessige omkostninger.¹⁰

En viktig årsaksfaktor bak finanskrisen i 2008/09 er hvordan store banker og forsikringsselskaper har vært organisert (Tett, 2015). De har vokst til å bli kompliserte silostrukturer, hvor ledelsen og tilknyttete avdelinger ikke har forstått hva finanstraderne har drevet på med. Bankansatte i London har ikke visst hva kolleger i New York eller Singapore har gjort. De som kjøpte og solgte kompliserte kredittpakker, kommuniserte hverken på tvers eller oppover om det de drev med, og få i konsernet forstod. Dermed gikk det som det måtte gå: Ledelsen mistet til slutt oversikten og rekkevidden av gjeldseksponeringen.

Global helse er et svært aktuelt globalt offentlig gode og et godt eksempel på et fagområde hvor det finnes et stort antall aktører, få koordineringsmekanismer (WHO har hverken tilstrekkelig myndighet eller kapasitet) og ingen reell prioritering ut over FNs overordnede utviklingsmål. Arbeidet har hatt størst suksess med å bekjempe smittsomme sykdommer, utbrudd, epidemier og pandemier, og internasjonale helsetrusler som forurensing, miljøgifter, radioaktivitet etc., men det er ikke-smittsomme sykdommer (kreft, diabetes, luftveissykdommer) som tar livet av flest mennesker (syv av 10 dødsfall globalt i 2015) (Lancet, 2018). Og det er vertikale, sykdomsspesifikke initiativer som dominerer innsatsen, knyttet til polio, kolera, hiv/aids og lignende, ikke arbeidet for økt kapasitet innenfor det enkelte helsevesen, forebygging av sykdommer og så videre. Hvordan skal vi da ruste oss for å håndtere den neste store helseutfordringen, som kampen mot antibiotikaresistens, det vil si

¹⁰ Se bl.a. Kjell Rolands artikkel «Vi går mot en kapitalisme med staten i en mer aktiv rolle», *Aftenposten*, 28.02.2021. <https://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/i/86E0dQ/vi-gaar-mot-en-kapitalisme-med-staten-i-en-mer-aktiv-rolle>

at feil bruk av antibiotika i helsevesenet og matvarekjedene bidrar til utvikling av motstandsdyktige (resistente) bakterier?¹¹

Vi må selvsagt begynne et sted, vaksinasjonsprogrammer redder tross alt millioner av liv, men risikoen er at vi samtidig nøyer oss med små løsninger på store problemer. Hver kampanje rettet mot en smittsom sykdom betyr mindre fokus på folkehelsen og forebygging av andre og alvorligere sykdommer. Utfordringer som sanitære forhold, ren luft, ernæring, livsstil, hygiene og bedre folkehelseinformasjon kommer da i andre rekke, med mindre vi kan organisere en mer helhetlig tilnærming til innsatsen og sørge for at et bredere spekter av aktører trekkes inn i arbeidet, for å sikre faglig balanse.

En viktig side ved all modernisering – politisk og økonomisk – er spesialisering og arbeidsdeling. Grunnleggende sett er dette samfunnets måte å styre utviklingen og springer ut av «nokså åpenbare behov for å samle saker av en viss karakter hos personer eller instanser som presumptivt kan mye om nettopp dette saksfeltet. Det er gode grunner til å håndtere militære spørsmål annetsteds enn saker om helse, samferdsel, miljø osv. Det har lite for seg å operere med svært heterogene porteføljer» (Smith, 2015).

Vi trenger faginndelinger og spesialister, blant annet for å kunne fungere som et trygt velferdsamfunn og som økonomi. Derfor har også den norske sentralforvaltningen blitt mer spesialisert og differensiert. Men spesialister kommer nærmest per definisjon fra en organisatorisk silo som de kan ha vansker med å bryte ut av faglig og intellektuelt. Sektorisering og arbeidsdeling kan derfor sementere det jussprofessor Eivind Smith kaller «båstenkningens normative kraft».

«Departementene og direktoratene utgjør kjernen i den statlige styringen av samfunnet [...] og mye tyder på at det er en nær sammenheng mellom forvaltningens organisering og rekruttering på den ene siden og styringens kvalitet på den andre» (Christensen et al., 2018, s. 9). Slik åpner boka *Sentralforvaltningen. Stabilitet og endring gjennom 40 år*. Her skriver forfatterne videre (s. 18): «En kan for eksempel velge å behandle transportsaker og miljøsaker i samme enhet, eller en kan velge å legge de to sakstypene til to forskjellige enheter på samme nivå (dvs. foreta en horisontal spesialisering). De sakene som legges til samme enhet, har større sannsynlighet for å bli koordinert enn de som spres på ulike enheter».

I Norge har vi i dag en spesialisert og differensiert statsforvaltning hvor det er *sektorprinsippet* eller *ministerstyre* som gjelder, noe som gjør samordning krevende.¹² «Den norske staten er fragmentert i forhold til et idealbilde av demokratisk styring

¹¹ Ifølge tidligere ambassadør Morten Wetland har det i Norge vært mer maktpåliggende å spisse helseinnsatsen (vaksiner, barn, kvinner) for å kunne forklare hva resultatene av bl.a. norske bistandsmidler er (Wetland, 2021, s. 183).

¹² Et tema jussprofessor Eivind Smith har tatt opp i mange sammenhenger i en norsk-nasjonal kontekst. Se bl.a. «'Ministerstyre' – et hinder for samordning?» i *Nytt Norsk Tidsskrift*, (3/2015), s. 258–266. Ministerstyre og -ansvar «forsterker båstenkningens normative kraft», ifølge Smith, og brukes som argument mot forsøk på overordnet samordning.

gjennom representative og utøvende organer. Den er også mer fragmentert enn de styringssystemene som vi finner i enkelte andre land, i hvert fall i viktige ledd», slo Makt- og demokratiutredningen fast (Tranøy & Østerud, 2001, s. 7).¹³

Dermed får vi ikke utnyttet det strategisk viktige handlingsrommet som samordning gir oss. Samordning er nyttig, blant annet fordi det fremmer innovasjon og nytenkning, og nødvendig fordi det er i vår nasjonale interesse i en kompleks verden. Summen av motkrefter og normative føringer om hva som er mitt ansvar og hva som er ditt, betyr i beste fall at vi er ineffektive i måten vi jobber på, men det kan også gjøre oss unødvendig sårbare i møtet med komplekse globale utfordringer. Det som skjedde – eller ikke skjedde – i Grubbegata før den 22. juli 2011, er en alvorlig påminnelse om hva dette i verste fall kan føre til.¹⁴

Samfunnsikkerhet (bl.a. kampen mot terror, klimaendringer, pandemier, forebygging av og respons på naturkatastrofer, cybertrusler) er noen av de beste eksemplene på det som kalles «gjenstridige problemer» (eng. *wicked problems*) i statsforvaltningen; oppgaver som er «komplekse, unndrar seg enkle og lett definerbare løsninger, og spenner over organisatoriske grenser, forvaltningsområder og hierarkiske nivåer» (Nesheim et al., 2019), og som derfor krever samordning på tvers av det vi i Norge kaller sektorer. Og det er her det pleier å gå galt. Sektordepartementene vil betrakte et problem og løsningen av det gjennom sine fagbriller, eller sin egen arbeidskapasitet, og de tiltakene som blir besluttet, blir ikke nødvendigvis veid mot andre samfunnsinteresser eller internasjonale hensyn, og det er gjennomgående liten åpenhet om eventuelle avveininger og konklusjoner.¹⁵

Makt- og demokratiutredningen (1998–2003) slo fast at

I forhold til det nye trusselbildet etter den kalde krigen gjenstår det et uløst samordningsproblem. Både i fredsoppretting og overfor terrorisme eller katastrofer flyter politi- og militæroppgaver over i hverandre [...] Den norske staten har ikke en strategi for synkronisering av tvangsmaktens ulike organer, først og fremst forsvar og politi [...] I internasjonal sammenheng er det først og fremst terrorismen som har reist spørsmål om samspill mellom politiarbeid og militærvesen, men også miljøkatastrofer og fredsoppretting i krigssoner utfordrer tradisjonell arbeidsdeling. Her ligger det innebygde koordineringsproblemer i de etablerte styringsstrukturene. (Østerud et al., 2003, s. 71)

¹³ All omtale og analyse av globalisering til tross, utenrikspolitikken ble ikke behandlet av utredningen. Fokuset var på hvordan globaliseringen påvirket områder som vi var vante til å tenke på som «nasjonal» eller «offentlig» politikk.

¹⁴ Det samme er den interne uenigheten mellom to avdelinger i Justisdepartementet, som ifølge VG (18.5.2014) bidro til å forsinke oppfølgingen av 22. juli-kommisjonens anbefalinger (Nesheim et al., 2019).

¹⁵ Dette ble fort klart under håndteringen av korona-krisen våren 2020, hvor fagdepartementene laget bestemmelser om grensepassering og -håndtering som overså Norges EØS-/Schengenforpliktelser og sentrale bestemmelser på menneskerettighetsområdet. Man glemte også betydningen av internasjonal arbeidskraft for norsk økonomi, transportørens betydning for norske forsyninger og behovet for også å ivareta utenlandske borgere i Norge.

Ifølge Espen Barth Eide er sektorprinsippet et godt prinsipp når det gjelder å forebygge og forberede seg på kriser, men ikke nødvendigvis like egnet til å håndtere komplekse kriser, der ulike sektorer trues samtidig (Eide, 2019, s. 56).

Sentralforvaltningen i Norge og en rekke andre sammenlignbare land er og blir en heterogen samling av etater som alle driver på med sitt, til dels i høyt tempo, framfor å være godt strukturerte pådrivere for det som er felles. Den manglende samhandlingen skyldes flere forhold:

- i) Det er bl.a. så enkelt at ulike offentlige aktører kjenner ikke hverandre godt nok, vi er fortsatt fremmede overfor hverandre. Som byråkrater må vi ha god kunnskap om sentralforvaltningen og blick for helhet, ikke bare for egen sektor. Dette er særlig viktig for utenriktjenesten, som er leverandør av tjenester til en rekke departementer og etater. I dette perspektivet kan det nye regjeringskvartalet bli en avgjørende nyvinning.
- ii) Beslutningstakere handler på grunnlag av forenklete virkelighetsoppfatninger, vi søker informasjon som er relevant for vårt eget fagområde, fordi vi har begrenset kapasitet til å samle inn og håndtere informasjon fra andres fagområder (Christensen et al., 2018, s. 17). Tjenestemenn i såvel utenriktjenesten som i resten av sentralforvaltningen «er forsvarere for de institusjoner de er tilknyttet, og de mål, oppgaver, virkemidler og målgrupper de er satt til å ivareta. Det vil si at de i utpreget grad blir påvirket av de organisasjonsmessige rammene de arbeider innenfor» (Lægreid & Olsen, 1978, s. 9). Lite har skjedd i så måte fra den første maktutredningen på 1970-tallet og fram til i dag.
- iii) Departementene forvalter ulike og til dels motstridende samfunnsinteresser. Spesialisering og ansvarsfordeling er i utgangspunktet rasjonelt, og i en kompleks organisasjon, som sentralforvaltningen er, vil de ansatte og deres ledere instinktivt søke mot lokale optimale løsninger på politiske utfordringer («ethvert politisk sekretariat er sin egen politiske ledelse nærmest»). Den politiske og byråkratiske «seleksjonsprosessen» fungerer slik i hverdagen («hvor du står avhenger av hvor du sitter»). Den etter hvert internaliserte sekretariatsrollen for egen politisk ledelse og et tallrikt statssekretærkorps forsterker denne tendensen.
- iv) Resultatet av mål- og resultatstyring (*New Public Management*, NPM) er at en etat først og fremst retter oppmerksomheten mot sin egen måloppnåelse, uten å skjele til områder hvor resultatene direkte eller indirekte er en konsekvens av andre etaters eller organisasjoners aktiviteter og virkemidler. Ringvirkningene av NPM-reformene (som mål- og resultatstyring, organisatorisk fristilling og omdanning til selskaper, markedsretting, konkurranse, privatisering, effektivisering og brukeroorientering) i offentlig sektor siden 90-tallet har ført til at fokuset de siste årene har dreid seg mot manglende horisontal koordinering, samarbeid på tvers, kontroll og informasjon («post-NPM»). Sammenslåing av statlige forvaltningsorganer til større direktorater er ett uttrykk for at fagfelt henger tett sammen, som opprettelsen av Folkehelseinstituttet (2001), Mattilsynet (2004) og Miljødirektoratet

(2013). Mål- og resultatstyring er med andre ord mer velegnet innenfor en sektor enn på tvers av flere.¹⁶

Sluttresultatet av alt dette er som hovedregel et «suboptimalt ekvilibrium», eller små løsninger på store problemer, som jeg velger å kalle det. Vi undervurderer kompleksiteten. (Utenriks)Politiske beslutningers essens i dag er at de langt oftere enn før må tas i og etter samråd («forhandlinger») med flere aktører, og for å bli satt ut i livet krever de også felles innsats av flere aktører enn tidligere. Spørsmålet er og blir hvordan vi i fellesskap skal forsvare nasjonale interesser i årene framover og blant annet bli bedre til å hjelpe norsk næringsliv i utlandet nå når oljealderen sakte men sikkert går mot slutten, eller forhindre ødeleggende klimaendringer? Hvordan stanser vi religiøs ekstremisme og terror? Hvordan forebygger vi cyberkrig og utbredelsen av virtuelle våpen? Hvordan tar vi erfaringene fra korona-pandemien med oss videre i det internasjonale helsearbeidet, hvor vi ser utvikling av vaksiner, styrking av nasjonale helsesystemer og arbeidet med global helsesikkerhet i sammenheng?

III Små løsninger, store problemer

Utviklingen av diplomati inngår i en større debatt om framtidens stat, en stat som gjennom internettrevolusjonen og teknologisk utvikling har mistet noe av det tradisjonelle maktgrunnlaget sitt, nemlig kontrollen med store mengder unik informasjon. Tempo, utvalg og tilgjengelighet har blitt endret til det ugjenkjennelige de siste 30 årene. I tillegg har kostnadene ved å sende og lagre informasjon blitt kraftig redusert. PC-en og internettet har hatt samme funksjon for den moderne statens evne til å produsere tjenester som maskiner hadde for landbruket og industrien (Micklethwait & Wooldridge, 2015, s. 20).

Når datamaskiner som tidligere var på størrelse med et hus i dag får plass på innerlommen, betyr det en desentralisering av informasjonssamfunnet. Den politiske tenkningen påvirkes, makten endres og flytter på seg innenfor nye globale nettverk som en følge av dette. For eksempel har store byer og deres folkevalgte ledere begynt å spille nye (internasjonale) roller og oppnår resultater raskere og bedre enn på landsplan (Emanuel, 2020; Pipa & Buchet, 2020). Kina bruker byer i sitt diplomati, som del av sitt *Belt & Road Initiative*. Her hjemme er kanskje samarbeidet mellom Kirkenes og Murmansk det mest kjente (Berg, 2021).

For at staten skal bli mer handlekraftig og i stand til å hevde seg i den globale konkurransen, må offentlig sektor bli mer innovativ og effektiv. Hvis vi ikke får dette til, hvis for eksempel den raske teknologiske utviklingen skaper større (opplevd) sårbarhet for folk flest, risikerer vi politiske reaksjoner som vil kunne teste demokratiet

¹⁶ «Det er en voksende erkjennelse av at de politiske og administrative systemene står overfor stadig mer sammensatte og komplekse utfordringer. Politikkområder følger ikke etablerte administrative inndelinger, men er tverrsektorielle og krever innsats fra flere sektormyndigheter og nivåer for at sentrale politiske mål skal nås» (Difi, 2014).

og oppslutningen om offentlige institusjoner. Et godt koordinert, effektivt diplomati er en liten, men viktig, del av de botemidlene som må til.

Demokratiske velferdsstater som den norske er godt rustet til å tilpasse seg endringer og delta i den internasjonale politiske økonomien, det vil si samspillet mellom internasjonal politikk, markedskrefter og teknologi, kanskje først og fremst fordi de sørger for fleksibilitet for et næringsliv som må omstille seg, og sosial trygghet for arbeidstakerne. Men disse endringene handler om mer enn bare ny teknologi og ytterligere digitalisering, selv om den vil bety omfattende besparelser i årene som kommer. Den digitale revolusjonen handler egentlig om mennesker, om hvordan de organiserer seg og drar nytte av ny teknologi, hvordan de deler informasjon og samordner seg for å regulere så vel tech-gigantenes aktiviteter som fremmede staters muligheter for spionasje, angrep og destabilisering ved hjelp av cyberkapabiliteter.¹⁷

Diplomatiet må alltid forholde seg til en verden i endring, det er derfor det finnes, men det er mulig å argumentere for at vi i dag befinner oss i en viktig overgangsepoke i internasjonal politikk: geopolitiske endringsprosesser, mindre multilateralt samarbeid,¹⁸ komplekse globale utfordringer og et uoversiktlig aktørmangfold. Ulike nasjonale interesser må derfor på nytt avbalanseres og ses i sammenheng. I en slik situasjon er diplomatiet som utenrikspolitisk aktør mer enn noen gang avhengig av at de hjemlige strukturene legger til rette for en effektiv utenrikspolitikk. Veldig mye står på spill. Når verden endres, øker behovet for styrket ivaretagelse av nasjonale interesser ute. Demokratiseringen av det diplomatiske arbeidet i *diplopolis* skaper imidlertid et uklart aktørbilde, sektorprinsippet hindrer ofte effektiv koordinering, og den teknologiske utviklingen leder oss inn i kommunikativ fristelse.

Uttrykt aksiomatisk vil jeg oppsummere essensen i dette slik: organisering, koordinering og samordning vil bli viktigere for utenrikspolitikken enn plan og strategi. Prosess blir viktigere enn struktur. Begrunnelsen er enkel: Det er en langt mer fleksibel og dynamisk måte å jobbe på og kan derfor bedre besvare den utviklingen som skjer omkring oss, for den endrer seg raskt og uventet. Og mer fleksible strukturer og organisasjonskulturer gjør oss mer relevante. Nettverksbygging og kommunikasjon må ikke bare skje internasjonalt, vi må også sette inn støtet på hjemmebane, på tvers av departementer og andre siloer.

Den grunnleggende utfordringen for dagens diplomati kommer derfor ikke fra ny teknologi, manglende digitalisering eller mediasamfunnets tilgang på stadig mer informasjon, men fra for svak organisering. Det er den godt organiserte staten som

¹⁷ Organiseringens betydning for vellykket digital transformasjon er en rød tråd i boka *The Technology Fallacy: How People Are the Real Key to Digital Transformation*, hvor forfatterne Gerald C. Kane, Anh Nguyen Phillips, Jonathan R. Copulsky & Garth R. Andrus (2019) viser til forskning som understøtter dette. Ifølge forskningen er det seks kjennetegn som gjennomgående definerer en digitalt moden organisasjon: den er agil, har høy risikovilje, tar beslutninger basert på styringsdata/fakta, har en flat struktur, medarbeiderne har stor lidenskap for sitt arbeid og er samarbeidsorienterte. Takk til Gry Rabe Henriksen for denne litteraturreferansen.

¹⁸ Se Meld.St. 27 (2018–2019) om Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid.

i framtiden vil være best rustet til å beskytte sine borgere og nasjonale interesser, gjennom en sentraladministrasjon som henger sammen utenrikspolitisk, ikke bare for å redusere risiko, sikre politiske verdier og materielle interesser, men også for å videreutvikle en mest mulig nytenkende, effektiv og godt forankret utenrikspolitikk. Ny teknologi, kommunikasjon og bruken av sosiale medier – presentasjonen av politikken – får både i faglitteraturen og langt på vei i praksis uforholdsmessig stor oppmerksomhet som redskaper for et moderne og framtidsrettet diplomati. Prisen vi betaler, er at vi mister andre og viktigere innovasjonsmåter av syne.

Den samme bevisstheten, kreativiteten og innovative tenkningen omkring modernisering og reform av utenriktjenesten ved hjelp av ny teknologi må derfor også gjelde måtene vi organiserer oss på. Utviklingen av nye digitale løsninger i sentralforvaltningen kan hjelpe oss et stykke på vei i denne organisatoriske samordningen, gjennom nye møteplattformer, bedre informasjonsdeling mv., men dette er ikke tilstrekkelig. Utgangspunktet for (re)organiseringen må være de komplekse globale utfordringene og ivaretagelsen av norske interesser – og de ulike faginteressene som må delta i håndteringen av dem på en langt mer strukturert måte enn hittil.

IV Utenriksdepartementet og track IV

Hvordan skal vi så ta opp kampen med fragmenteringsspøkelset og vår indre teknologi-bias? Ett forslag har vært å opprette et interdepartementalt utenriksråd, som skal sørge for bedre koordinering og prioritering i statsforvaltningen og hindre ødeleggende konkurranse mellom de ulike departementene (Thune & Lunde, 2013). Et slikt råd kan tenkes ledet av Utenriksdepartementet, i nær dialog med SMK, basert på at begge vil være samlokaliserte i samme bygning i det nye regjeringskvartalet. Den danske utredningen om landets utenriks- og sikkerhetspolitikk, «Dansk diplomati og forsvar i en brydningstid. Veien frem for Danmarks interesser og verdier mod 2030», foreslår noe lignende (Udenrigsministeriet, 2016).

Dette er imidlertid ikke tilstrekkelig for å få til en styrket koordinering av det utenrikspolitiske arbeidet i det daglige. Vi trenger en gjennomtenkning av hele vår *organisatoriske praksis* i hverdagen i lys av de globale endringsprosessene vi ser rundt oss, i hele sentralforvaltningen. Men la oss begynne med oss selv:

Organisatorisk design: Utenriksdepartementets egne interne siloer må ses nærmere på. Vi kan lære mye av hva andre land gjør for å bygge tverrdepartementale samarbeidsprosesser på nye måter. Det finske firmaet Hellon, som kaller seg for «tjenestedesignere» («a service design agency») fikk for få år tilbake i oppdrag av regjeringen i Finland å utvikle nye tverrdepartementale løsninger på komplekse utfordringer Finland vil stå overfor i årene som kommer, som klimaendringer, forgubbing og sosial marginalisering. Hensikten er å utforske nye måter og metoder for samarbeid på tvers av sektorer for å møte disse og andre utfordringer. «A strategic design process demands coordination of deep subject-matter expertise that is difficult to achieve on an individual level, ifølge designdirektør Juha Kronqvist.¹⁹

¹⁹ Finnairs magasin *Blue Wings*, januar 2018, s. 73–75.

Det er ikke bare kontorløsninger som trenger å designes i det nye regjeringskvartalet i Oslo. Også organisatoriske prosesser bør legges på tegnebrettet. I 2019 ble dansk UD sju faglige sentre, som alle hadde ansvaret for et tematisk område, erstattet med «faglige fællesskaber», som skal bryte med tradisjonelle silostrukturer. De ulike kontorene i departementet kan tilhøre ett faglig fellesskap den ene dagen, et annet den neste, avhengig av oppgaven som skal løses.

Rekruttering: Ved rekruttering av nye medarbeidere bør annen departementserfaring, eller relevant erfaring fra andre offentlige etater, likestilles med internasjonal erfaring. Dette har nå kommet inn i utlysningsteksten for nye aspiranter til utenriksstjenesten og tillegges vekt. Det er et viktig steg på veien, men det kan også settes som krav til ledere på et visst nivå at de skaffer seg erfaring fra andre departementer, som ledd i en langsiktig karriereplanlegging. Særlig for ambassadører bør erfaring fra andre departementer være meritterende, men er og blir en sjeldenhet. Incentivene for periodevis å arbeide utenfor Utenriksdepartementet må styrkes.

Utdanning: Kravene til en god diplomat er mange, de fleste av oss makter ikke å innfri dem alle. I en rapport fra det britiske utenriksdepartementets konferansessted, Wilton Park, heter det at:

Diplomacy takes place in a world with a plethora of tools, actors and interests, and diplomats must embrace this changing context and get better at tapping into this diversity of actors and channels for action. Diplomats must face these challenges by being less like bureaucrats and more like leaders; to take risks, bring broad constituencies with them, and be prepared to grasp windows of opportunity. They need to act as reliable interlocutors, but also develop the instincts to know when to be disrupters and innovators. (Wilton Park, 2017)

Aspirantopplæringen bør derfor i økende grad trekke inn hele statsapparatet i programmet for opplæringen, gjennom praksisperioder, utvekslingsordninger, mentorprogrammer med videre. Begreper som koordinering, samordning, sektor-versus diplomatisk kompetanse, generalist versus spesialist og rolleforståelser bør stå sentralt i undervisningen. Aspirantene må selvsagt bli kjent med sitt eget departement først, men UD kan bli flinkere til å plassere dem i seksjoner i praksisperiodene hvor de i stor grad må forholde seg til andre departementer.

Kompetanse: I tysk UD blir det oppsummert slik: «Til kompliserte oppgaver trenger vi eksperter, til komplekse oppgaver trenger vi diplomater.»²⁰ Vi skal fortsatt prioritere arbeidet vårt med komplekse temaer ute – i ulike land og internasjonale organisasjoner – det er det vi tradisjonelt har vært gode til, i motsetning til fagdepartementene våre, som primært har hatt et nasjonalt fokus for sitt arbeid. Diplomati må imidlertid også utvikle en ny ekspertise, overordnet det tradisjonelle skillet mellom generalister og spesialister eller «rever» og «pinnsvin»: Vi må bli spesialister på god koordinering og samordning av arbeidet med komplekse globale utfordringer. Det er denne kompetansen framtidens diplomat vil få mest nytte av – den kreative evnen til å samle folk omkring felles oppgaver, hjemme som ute.

²⁰ Thomas Bagger, leder for planleggingsavdelingen i Auswärtiges Amt, i et innlegg på det årlige møtet for norske ambassadører («Stasjonssjefsmøtet»), 25. august 2016.

Diplomatiet spiller en rekke ulike roller, og noen av disse bør vi styrke i fremtiden. For eksempel er tilretteleggerrollen en del av diplomatiets kjerne. Det er flere likheter mellom track II, freds- og forsvarsarbeid (en rolle vi kjenner godt), og track IV. Vi har erfaring med kompleksitet. Vi har kunnskap om internasjonale rammer og forpliktelser og hva de betyr for nasjonale tiltak. Vi har oversikt over aktørene. Vår evne til å bringe folk sammen rundt et bord eller et prosjekt er en kompetanse som gir oss kunnskap og nettverk som kan anvendes på andre områder. Tilretteleggerrollen er en egen kompetanse, et fag i seg selv. Gjennom denne funksjonen skaper vi arenaer for møter mellom norske og utenlandske aktører som er viktige for oss. Den operative kompetansen ansatte på ambassadene opparbeider seg på dette området ute, tar de med seg hjem og kan anvende i en nasjonal kontekst, i sentralforvaltningen, men insentivene for å gjøre det må styrkes.

Utvexling/hospitering: Det er altfor lite hospitering i den norske statsforvaltningen. Sektorprinsippet og silotenkningen styrer, insentivene til å arbeide utenfor UD mangler, og det tenkes for lite nytt. Utenriksdepartementet har i mange år hatt sekretariatsfunksjoner for Stortinget og Statsministerens kontor og utvekslingsavtaler med NHO, Rederiforbundet og Innovasjon Norge, men ikke med andre departementer (med et lite unntak for NFD), Sjømatrådet, Forskningsrådet eller de mange nye clusterne. Dette bør UD ta initiativ til, også som et viktig bidrag til å styrke Team Norway.²¹ Ordningen med spesialutsendinger/fagattachéer bør videreføres, men kan suppleres med hyppigere bruk av kortere opphold ute for fagekspertes (*roamers*), kanskje med konkrete prosjekter for øye.

Byenes rolle i internasjonal politikk øker, i takt med urbaniseringsprosessene; bystatene har på et vis fått sin renessanse. Det er urbane sentra som leter etter gode løsninger på klima- og miljøspørsmålene (byer står for over 70 % av den forurensingen som skaper klimaendringer), integrasjon, innovasjon, kulturutveksling med videre²² De «brander» seg selv, utnevner sine egne ambassadører og driver sitt eget diplomati allerede. Vi må ta dem seriøst som samarbeidspartnere, og det er ingen grunn til at vi ikke skulle ha utvekslingsordninger med dem.

St.meld.nr.15 (2008–2009), *Interesser, ansvar og muligheter- hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk*, som altså ble lagt fram for 12 år siden, tar til orde for en slik bredt anlagt styrking av den utenrikspolitiske kompetansen:

Økt grad av mobilitet mellom ulike departementer, bedrifter, forskningsmiljøer, nasjonale og internasjonale organisasjoner, vil gi gjensidig faglig gevinst for de ulike organisasjonene og styrke nettverk og dialog på tvers av sektorer og fagmiljøer. Det vil bidra til både bredde og sektorfordypning for utenriktjenestens ansatte, og gi mulighet for andre til å tilegne seg utenrikspolitiske og diplomatiske ferdigheter. (St.meld.nr. 15, 2008–2009, s. 169)

²¹ Fra høsten 2021 deltar UD i en pilot for økt hospitering på tvers av departementene sammen med Kunnskapsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Klima- og miljødepartement og Barne- og familiedepartementet. Siktemålet er en ordning som er skalerbar til hele departementsfellesskapet.

²² Oslo danner f.eks. skole internasjonalt med sitt klimabudsjett: https://www.nrk.no/norge/oslo-var-forst-_na-vurderer-new-york-a-herme-1.14737482

Svært lite har dessverre skjedd i de årene som er gått, men behovet for større mobilitet i sentralforvaltningen har ikke blitt mindre.

Avslutning

Jeg har forsøkt å begrunne at koordinering og samordning blir en hovedutfordring for utenrikspolitikken i det 21. århundre – og for utenrikstjenestens plassering i utenrikspolitikken. En av tjenestens kjerneoppgaver, både hjemme og ute, blir å organisere gode *nasjonale* prosesser for styrket global samhandling. Det som binder de mange aktørene, strukturene og diplomatiske aktivitetene (praksis) sammen, og som til syvende og sist avgjør om vi i det 21. århundre vil oppnå de resultatene vi ønsker, er *organisering*. En styrkelse av staten er også en av flere forutsetninger for et mer effektivt internasjonalt samarbeid.

Hvis ikke aktørene og aktivitetene er koordinerte, slik at de har best mulige forutsetninger for å oppnå felles mål, devalueres innsatsen til utenrikstjenesten og diplomatiet mister effekt. Den svært smittsomme «ambassadørsyken», at diplomater mister kontakten med hjemlandet og i stedet begynner å identifisere seg med vertslandets synspunkter og interesser, har sitt medisinske motsvar i «sektorsyken», som lett får herje hvis embetsverket kun identifiserer seg med sitt eget fagområde. Begge diagnosene svekker vår evne til å få gjennomslag for norske interesser. Vi må ta initiativ til, organisere og koordinere tverrfaglig dialog på ulike nasjonale nivåer med en annen styrke enn vi har sett så langt. Vi må bli langt mer strukturerte og gjennomtenkte i måten vi samordner oss på. Når stadig mer av arbeidet med offentlige goder flytter ut, må diplomatiet paradoksalt nok vende nesen hjem og gå opp nye spor. Godt diplomati på hjemmebane er avgjørende for godt diplomati på bortebane, enten det er bilateralt eller multilateralt.

Referanser

- Berlin, I. (1988). *The hedgehog and the fox. An essay on Tolstoy's view of history*. Phaenix. (Opprinnelig utgitt 1953).
- Berg, E. (2021, 15. mars). Hva om byene utviklet verden? *Bistandsaktuelt*.
- Bjola, C. & Kornprobst, M. (2013). *Understanding international diplomacy. Theory, practice and ethics*. Routledge.
- Blakeley, G. (2019). *Stolen: How to save the world from financialisation*. Repeater Books.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægred, P. & Trondal, J. (2018). *Sentralforvaltningen. Stabilitet og endring gjennom 40 år*. Universitetsforlaget.
- Constantinou, C. M., Kerr, P. & Sharp, P. (Red.). (2016). *The Sage handbook of diplomacy*. Sage.
- Cooper, A. F., Heine, J. & Thakur, R. (Red.). (2013). *The Oxford handbook of modern diplomacy*. Oxford University Press.
- Der Derian, J. (1987). *On diplomacy. A genealogy of Western estrangement*. Blackwell.
- Direktoratet for forvaltning og IKT. (2014). *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning* (Difi-rapport 2014:07).
- Eide, E. B. (2019). Å anvende etterretning som beslutningsstøtte. I S. Stenslie, L. Haugom & B. Harr (red.), *Etterretningsanalyse i den digitale tid – en innføring* (s. 56–67). Fagbokforlaget.
- Emanuel, R. (2020). *The nation city. Why mayors are now running the world*. Alfred A. Knoph.
- Fischer, J. (2018). *Der Abstieg des Westens – Europa in der neuen Weltordnung des 21. Jahrhunderts*. Kiepenheuer & Witsch.
- Fletcher, T. (2017). *The naked diplomat. Understanding power and politics in the digital age*. William Collins.

- Frydenlund, K. (1982). *Lille land – hva nå?* Universitetsforlaget.
- Helleiner, E. (2021). The return of national self-sufficiency? Excavating autarkic thought in a de-globalizing Era. *International Studies Review*, 1–25.
- Hellmann, G. (Red.). (2018). *Theorizing global order. The international, culture and governance*. Campus Verlag.
- Hauge, S. & Neumann, I. B. (2011). *Hva er diplomati*. Universitetsforlaget.
- Hauge, S. (2015). Diplopolis – diplomatiet som demokrati. Refleksjoner over ny litteratur. *Internasjonal politikk*, 72(1).
- Hocking, B. (Red.). (2002). *Foreign ministries in the European Union*. Palgrave Macmillan.
- Isacson, W. (2011/2015). *Steve Jobs*. Abacus.
- Kane, G. C., Phillips, A. N., Copulsky, J. R. & Andrus, G. R. (2019). *The technology fallacy: How people are the real key to digital transformation*. MIT Press.
- The Lancet. (2018). NCD Countdown 2030: worldwide trends in non-communicable disease mortality and progress towards Sustainable Development Goal target 3.4. *Lancet*, 392(10152), 1072–1088. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(18\)31992-5](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(18)31992-5)
- Leira, H. & Sverdrup, U. (2015). *Norske interesser og norske utenriksstasjoner* (NUPI-rapport nr. 4).
- Kerr, P. & Wiseman, G. (Red.). (2013). *Diplomacy in a globalizing world. Theories and practices*. Oxford University Press.
- Lægred, P. & Olson, J. P. (1978). *Byråkrati og beslutninger. En studie av norske departement*. Universitetsforlaget.
- Martel, G. (Red.). (2018). *The encyclopedia of diplomacy*. Wiley Blackwell.
- Marcussen, M. (2016). *Diplomati. Et portræt af den moderne udenrigstjeneste*. Hans Reitzels Forlag.
- Marcussen, M. & Ronit, K. (Red.). (2014). *Dansk diplomati. Klassiske træk og nye tendenser*. Hans Reitzels Forlag.
- Marcussen, M. (Red.). (2020, april). Udenrigsministeriets 250 års jubilæum. *Økonomi & Politik*, (93).
- Meld. St. 27 (2018–2019). *Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid*. Utenriksdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-27-20182019/id2654250/>
- Micklethwait, J. & Wooldridge, A. (2015). *The fourth revolution. The global race to reinvent the state*. Penguin Books.
- Moses, J. W. & Knutsen, T. (2001). Globalization and the reorganization of foreign affairs' ministries. *Cooperation and Conflict*, 36(4), 355–380.
- Nesheim, T., Gressgård, L. J., Hansen, K. & Neby, S. (2019). Gjenstridige problemer og tverretattlig samordning: Et analytisk rammeverk. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, (1), 28–50.
- Neumann, I. B. (2002). Returning Practice to the Linguistic Turn: The Case of Diplomacy, *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 31, no. 3, 627–651.
- Neumann, I. B. (2012). *At home with the diplomats. Inside a European foreign ministry*. Cornell University Press.
- Neumann, I. B. & Leira, H. (Red.). (2013). *International diplomacy*. Sage Publications.
- Neumann, I. B. & Sending, O. J. (2020). Performing statehood through crises: Citizens, strangers, territory. *Journal of Global Security Studies*, 1–16.
- Oliver, A. (2016, 14. mars). Do we need embassies anymore? *Foreign Affairs*.
- Oslo kommune. (2019). *Klimabudsjett*. https://www.nrk.no/norge/oslo-var-forst-_na-vurderer-new-york-a-herme-1.14737482
- Pipa, A. F. & Buchet, M. (2020). Multilateralism restored? City diplomacy in the Covid-19 era. *The Hague Journal of Diplomacy*, 15, 599–610.
- Riordan, S. (2003). *The new diplomacy*. Polity Press.
- Roland, K. (2021, 28. februar). Vi går mot en kapitalisme med staten i en mer aktiv rolle. *Aftenposten*.
- Scharma, R. (2016a). The demographics of stagnation. Why people matter for economic growth. *Foreign Affairs*, 95, 18–24.
- Scharma, R. (2016b). *The rise and fall of nations. Ten rules of change in the post-crisis world*. Allen Lane.
- Sending, O. J. (2015). *The politics of expertise. Competing for authority in global governance*. University of Michigan Press.
- Smith, E. (2015). 'Ministerstyre' – et hinder for samordning? *Nytt Norsk Tidsskrift*, 3(32), 258–266.
- Stanzel, V. (Red.). (2018). New realities in Foreign Affairs: Diplomacy in the 21st century. Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Staur, C. (2020a). *Skilleveje. Dansk udenrigspolitik i 250 år*. Gads Forlag.
- Staur, C. (2020b april). Udenrigsministeriets 250 års jubilæum. *Økonomi & Politik*, 93.
- Stenslie, S., Haugom, L. & Vaage, B. H. (Red.). (2019). *Etterretningsanalyse i den digitale tid – en innføring*. Fagbokforlaget.

- St.meld. nr.15 (2008–2009). *Interesser, ansvar og muligheter – hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk*. Utenriksdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-15-2008-2009-/id548673/>
- Sverdrup, U., Ulstein, J. H., Pedersen, M. F., Leira, H. & Ulriksen, S. (2012). *Norske interesser – sett fra utenriksstasjonene*. NUPI.
- Taleb, N. N. (2010). *Black swan. The impact of the highly improbable*. Random House.
- Tett, G. (2015). *The silo effect. Why every organisation needs to disrupt itself to survive*. Abacus.
- Thune, H. & Lunde, L. (2013). *Hva Norge kan være i verden*. Cappelen Damm.
- Tranøy, B. S. & Østerud, Ø. (Red.). (2001). *Den fragmenterte staten. Reformert, makt og styring*. Gyldendal Akademisk.
- Udenrigsministeriet. (2016, mai). *Dansk diplomati og forsvar i en brydningstid. Vejen frem for Danmarks interesse og værdier mod 2030*. <https://um.dk/Udenrigspolitik/aktuelle-emner/dansk-diplomati-og-forsvar-i-en-brydningstid>
- Vassnes, B. (2020). *Tankens fallgruver. En guide for deg som ikke liker å bli lurt*. Cappelen Damm.
- V-Dem. (2021). *Autocratization turns viral. Democracy report 2021*. https://www.v-dem.net/static/website/files/dr/dr_2021.pdf
- Wahlund, H. G. & Malmqvist, J. L. (Red.). (2014). *Diplomat i dag. Røster om en ny virkelighet*. Atlantis.
- Wetland, M. (2021). *Koffertbæveren*. Forlaget Press.
- Wilton Park. (2017, 15.–17. mars). *New diplomacy* (Rapport). Foreign & Commonwealth Office. <https://www.wiltonpark.org.uk/wp-content/uploads/WP1531-Report.pdf>
- Wivel, A. (Red.). (2013). Diplomati under forandring? Særnummer av tidsskriftet *Samfunnsøkonomen*, (2).
- Wolf, M. (2014). *The shifts and the shocks. What we've learned – and have still to learn – from the financial crisis*. Allen Lane.
- Østerud, Ø., Engelstad, F. & Selle, P. (2003). *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Gyldendal Akademisk.

Abstract in English

Track IV: The Future of Diplomacy

Over the past decades, Norwegian ministries have become more internationalized. Global issues take up ever more of their time and resources, but cross-sectorial coordination has been lagging behind. Norwegian foreign policy is therefore fragmented. Complex global challenges (terrorism, climate change, pandemics, biodiversity, cyber threats, migration, etc.) call for much closer inter-ministerial cooperation to reverse increased fragmentation – in a public sector where sectorial responsibilities are strong and coordination mechanisms few. The new block housing most of the offices of the Government in central Oslo is a signal change for how Norwegian foreign policies will be conducted in the years ahead. Sector specialists and diplomatic generalists will move closer together, working under the same roof, and this will challenge the classic diplomatic role and the way diplomats look at themselves. Our core tasks will change. Improved coordination will move to the forefront of the work we do. The article presents an idea or two for a much-needed debate.

Keywords: diplomacy • complex global challenges • wicked problems • coordination • Government Quarter in Oslo