

# En bedre organisert utviklingspolitikk

*Av Øyvind Eggen, prosjektleder i Civita*

## Sammendrag

Notatet ser på hvordan norsk utviklingspolitikk og bistandsforvaltning er organisert, med vekt på forholdet og arbeidsdelingen mellom Utenriksdepartementet og Norad. Vurderingen tar utgangspunkt i at utviklingspolitikken skiller seg noe fra mange andre politikkområder, blant annet med tanke på forutsetningene for kunnskapsbasert politikk og mulighetene til å holde myndighetene ansvarlig for beslutninger og resultater. Dessuten er det potensielle interessekonflikter knyttet til at Utenriksdepartementet forvalter bistand bevilget for å tjene andre lands interesser, mens departementet har norske interesser som sin hovedoppgave.

I de fleste andre giverland er ansvaret for utviklingspolitikk enten lagt til utenriksdepartementet eller delegert til et direktorat eller eget departement. Norge har en hybridmodell der Norad har et ganske omfattende ansvar for om lag en fjerdedel av bistanden, mens UD forvalter størsteparten. De to organisasjonene jobber derfor parallelt med lignende oppgaver. Notatet viser at den norske modellen er dårligere enn noen av ytterpunktene med tanke på flere viktige hensyn, som god kunnskapsforvaltning.

Basert på erfaringer fra Norge og andre giverland viser notatet at det ikke nødvendigvis er én bestemt modell som skiller seg ut fra de andre som den eneste riktige. Viktige hensyn kan ivaretas gjennom flere mulige organisasjonsmodeller. Internasjonal erfaring viser likevel at utviklingspolitikken blir best ivaretatt der ansvaret er lagt til én organisasjon og delegert til én statsråd, fortrinnsvis en som har dette som sitt hovedansvar. Notatet stiller videre spørsmål ved hvorvidt UD trenger å ha hovedansvaret for utviklingspolitikken. Alternativt kan man etablere et eget utviklingsdepartement samlokalisert med UD, eller delegere ulike deler av bistanden til de respektive fagdepartementene med spisskompetanse på hver sektor. Notatet konkluderer ikke om hva som er best, men argumenterer for at revurdering og reorganisering er nødvendig.

## Innledning

Dette notatet ser på hvordan norsk utviklingspolitikk er organisert. Vi ser på det vi grovt sett kan kalle det utviklingspolitiske apparatet, som har sitt tyngdepunkt i Utenriksdepartementet og Norad, men også involverer flere etater (Norfund og Fredskorpset), andre departementer (særlig Klima- og miljødepartementet) og en lang rekke offentlige og private organisasjoner. Spørsmålet er hvordan dette apparatet kan organiseres med tanke på best mulig *politikkutforming*, altså beslutninger om overordnede politiske føringer og strategier, og best mulig *implementering* av politikken. Vi ser mest på bistand og bistandsforvaltning, men utviklingspolitikk involverer også en rekke andre virkemidler og berører i praksis store deler av Utenriksdepartementets virksomhet, samt noen deler av andre departementers arbeid.

Et viktig spørsmål er hvordan politikkområdet kan bli mest mulig *kunnskapsbasert*, som igjen handler om hvordan politikkutforming og implementering henger sammen ved at erfaring fra implementering brukes til å forbedre politikken. Videre er *ansvarliggjøring* et avgjørende punkt: Utviklingspolitikken skiller seg fra de fleste andre politikkområder ved at den først og fremst er tenkt å utgjøre en forskjell for andre enn norske borgere, og implementeres i områder der det er vanskelig for norske medier, politikere og eksperter å ha oversikt over konsekvensene (eller mangel på konsekvenser). Det gjør at vanlige ansvarliggjøringsmekanismer – som at engasjerte borgere klager, norske medier kritiserer eller politikere stiller spørsmål dersom politikken ikke virker etter hensikten – har dårligere vilkår enn på andre politikkområder.

Vi tar i dette notatet ikke stilling til hva som er god utviklingspolitikk, for eksempel hva slags utviklingspolitiske mål som bør prioriteres – som fattigdomsreduksjon, økonomisk vekst, menneskerettigheter, demokrati, miljø eller annet. Vi tar heller ikke stilling til om bistandsbudsjettet bør bli høyere eller lavere enn i dag. Vi tar for gitt at utviklingspolitikk fortsatt vil være et prioritert norsk politikkområde og at bistanden de neste årene vil være i en størrelsesorden som ikke avviker sterkt fra hva den har ligget på de siste årene. Tross mye kritikk er det nemlig stor folkelig støtte og bred politisk oppslutning om norsk utviklingspolitikk og et høyt bistandsbudsjett.<sup>1</sup>

Spørsmålet om hvordan dette politikkområdet organiseres, bør være relevant uansett politiske preferanser, og av interesse for både kritikere og entusiaster av bistand. For om bistanden er kommet for å bli, bør det være felles interesse i å gjøre den best mulig. God organisering er en av løsningene. Hva som er den beste organiseringen, blir best besvart i dialog mellom entusiaster og kritikere, fordi de kan antas å ha ulike og supplerende perspektiver på utviklingspolitikk og bistand – og varierende tillit til det systemet som i dag forvalter dette politikkområdet. I en debatt som ofte preges av hvorvidt man er «for» eller «mot» bistand, eller krav om mer penger til bestemte formål, bør det derfor være mulig å samles rundt spørsmålet om hvordan politikkområdet kan organiseres.

Notatet argumenterer for at tiden for en gjennomgripende revurdering av hvordan norsk utviklingspolitikk og bistandsforvaltning er organisert, er overmoden. Dagens organisering er en suboptimal hybridløsning basert på et kompromiss i 2004, som ble advart mot allerede den gang og har vært kilde til frustrasjon siden. En revurdering har da også vært på dagsorden i Utenriksdepartementet nesten fra samme tid, uten at det har ført til noen endelig konklusjon.

Det kan være en illustrasjon på hvor vanskelig det er å få internt gjennomslag for krevende organisasjonsendringer, selv når mange mener det er nødvendig. Samtidig er ikke intern organisering bare et internt anliggende: Dette notatet vil vise at organisering har mye å si for muligheten til å holde myndighetene ansvarlig for hvordan utviklingspolitikken utformes og gjennomføres. Spørsmålet om organisering bør derfor ikke overlates til departementet alene, men kan med fordel være gjenstand for mer offentlig oppmerksomhet. Notatet forsøker å bidra til det.

I notatet vektlegges det som antas å være viktig for best mulig utviklingspolitikk. Hvordan man velger å organisere dette politikkområdet, vil også være avhengig av hvordan man vektlegger og balanserer utviklingspolitikk opp mot andre hensyn. For eksempel kan arbeidet for norske interesser kunne ha nytte av at utviklingspolitikken er tett integrert med øvrig utenrikspolitikk (som i dag). Selv om det i noen tilfeller vil innebære synergier, vil det også i mange tilfeller kunne skje på bekostning av mest mulig effektiv utviklingspolitikk. Balansen mellom de to er en politisk avveining som ikke tas hensyn til her, og dette notatet omhandler bare hva som antas å være best med tanke på ett av de to politikkområdene.

## Det norske utviklingspolitiske systemet

Grovt sett er norsk utviklingspolitikk organisert slik: Stortinget bestemmer de overordnede politiske føringer og bevilger bistandsbudsjettet. Utenriksdepartementet (UD), samt Klima- og miljødepartementet (KLD) når det gjelder klima- og skogsatsingen, har ansvar for å implementere politikken.<sup>2</sup> Alle andre departementer forventes imidlertid også å bidra, ved å vurdere om deres virksomhet kan ha betydning for andre lands utvikling og/eller oppnåelse av Bærekraftsmålene.<sup>3</sup> UD, inkludert ambassadene, forvalter størsteparten av bistandsbudsjettet, deriblant det meste av støtten til de multilaterale organisasjonene, stat-til-stat-bistand og humanitær bistand. Norad, et direktorat underlagt UD, er delegert å forvalte støtte til sivilsamfunnsorganisasjoner og en del sektorinnsatser som helse, utdanning, miljø og energi, forskning og høyere utdanning. Norad driver også rådgivning og andre støttefunksjoner for både UD og KLD, og har ansvar for evaluering av all bistand. I tillegg forvalter Norfund støtte til næringsutvikling, og Fredskorpset jobber med utveksling.

Disse institusjonene jobber i tett samhandling med et stort antall private organisasjoner, kunnskapsmiljøer, og andre offentlige organisasjoner, som gjerne får tilskudd til bistandsvirksomhet eller fungerer som leverandører til bistandsmyndighetene. Til sammen utgjør disse aktørene, og samhandlingen mellom dem, et konglomerat av aktører som langt på vei står i et gjensidig avhengighetsforhold – og alle vil ha tilgang til bistandsbudsjettet. Det har vært gjenstand for kritikk fra mange, med historikeren Terje Tvedt som den viktigste målbærer. Ifølge Tvedt er dette «sørpolitiske systemet» preget av elitesirkulasjon og «nasjonalkorporativisme», omgitt av et «godhetsregime» som vanskeliggjør kritikk og debatt, og i praksis er under svak demokratisk kontroll via Stortinget. «Det bistandsindustrielle kompleks» består ifølge Tvedt av et stort antall statsansatte, ansatte i ideelle organisasjoner, forskere og andre som er økonomisk knyttet til bistand og har egeninteresser i å opprettholde systemet.<sup>4</sup> I Sverige er det hevdet at 10 000 mennesker er økonomisk avhengig av bistand og at deres egeninteresser er til hinder for å granske pengebruken i bistand.<sup>5</sup> Det er ikke gjennomført en systematisk kartlegging av antallet nordmenn involvert i

bistand, men det er klart at antallet nordmenn som i hovedsak er lønnet av bistandsmidler ikke er i nærheten av et slikt tall; et mer rimelig anslag vil være et sted mellom 1 500 og 2 000.<sup>6</sup> Flere tusen nordmenn er nok likevel involvert i virksomhet som på en eller annen måte er delfinansiert av offentlig bistand.

### **Bistand, utviklingspolitikk og samstemt utviklingspolitikk**

Bistand er det dominerende element i utviklingspolitikken, og målt i volum utgjør bistand langt den største delen av de ressursene som UD forvalter. Men store deler av det øvrige arbeidet i UD er også utviklingspolitisk begrunnet. Det gjelder for eksempel arbeidet for å utvikle internasjonale normer og avtaler – som Bærekraftsmålene eller planer om hvordan utviklingsstrategier skal finansieres i fremtiden<sup>7</sup> – eller engasjementet for å påvirke prioriteringer og strategier i de enkelte FN-organisasjonene eller utviklingsbanker som Verdensbanken. Også i norsk engasjement overfor enkeltland står ofte utviklingspolitiske, menneskerettslige eller andre spørsmål på dagsorden, i den direkte (bilaterale) dialogen med andre lands myndigheter eller ved norsk tilrettelegging for næringsvirksomhet, sivilsamfunnsengasjement eller annet. Utviklingspolitiske interesser er derfor på dagsorden i de fleste norske ambassader, også i mange rike land. I tillegg er de fleste norske ideelle organisasjoner involvert i ulike former for politisk påvirkningsarbeid (i Norge og utlandet) som er utviklingspolitisk begrunnet, men ikke egentlig bistand i tradisjonell forstand.

På den bakgrunn er det vanlig å trekke et skille mellom «bistand» og «utviklingspolitikk», der sistnevnte inkluderer mer enn bistand. I en slik dikotomi blir bistand tidvis sett på som noe litt gammeldags, en tradisjonell form for hjelpearbeid som primært består av ressursoverføringer (penger og kunnskap) til mottakere i fattige land. I kontrast til dette brukes utviklingspolitikk om en nyere form for utviklingsengasjement som går inn på grunnleggende årsaker til fattigdom og fokuserer på mer politiske spørsmål. Et slikt skille mellom «tradisjonell bistand» og «moderne utviklingspolitikk» er både historisk upresist og vanskelig å trekke i praksis.<sup>8</sup> Dessuten er størstedelen av det utviklingspolitiske arbeidet – som diplomatenes lønninger og reisevirksomhet, studier og konferanser som skal sette viktige spørsmål på dagsorden, oppfølging av norsk engasjement i internasjonale organisasjoner, og de ideelle organisasjonenes politiske engasjement – også finansiert over bistandsbudsjettet og er dermed per definisjon bistand. Slikt arbeid er ofte så tett knyttet til Norges rolle som bistandsgiver at det ikke er mulig å isolere det fra bistandsoverføringer. Det er vanskelig å se for seg at norske myndigheter ville fått like mye gjennomslag i internasjonale organisasjoner om det ikke var for at Norge også er giver til de samme organisasjonene, og i mange tilfeller ville norsk dialog med andre land om utviklingspolitiske spørsmål ikke ha funnet sted om det ikke var fordi Norge er en viktig giver.

Utviklingspolitikk involverer også andre departementer enn UD. Klima- og miljødepartementet er delegert ansvar for klima- og skogsatsingen. I tillegg er det bred politisk enighet i Norge om en *samstemt utviklingspolitikk*. Det er definert av OECD som «en politikk som sikrer at målene for utviklingspolitikken ikke undergraves av annen politikk myndighetene fører og som også påvirker utviklingslandene, og at disse andre politikkområdene så langt det er mulig støtter opp under utviklingsmålene».<sup>9</sup> Lignende tenking ligger til grunn for FNs bærekraftsmål og legger opp til handling fra de fleste departementer. Det betyr at utviklingspolitiske hensyn også bør tas hensyn til i de fleste andre departementer når disse gjør valg som kan ha konsekvenser for utvikling i

andre land. De mest åpenlyse eksempler er spørsmål som gjelder handel og handelspolitikk, norsk næringsengasjement og investeringer i utlandet (i særdeleshet SPUs investeringer), men det kan i prinsippet berøre nesten ethvert annet departement: Både i innvandring og integrering, helse, landbruk, olje og energi, fiskeri og miljø kan det dukke opp problemstillinger som på ulike måter kan ha konsekvenser for utviklingsland. UD har en koordinerende rolle og rapporterer til Stortinget om samstemt utviklingspolitikk i lys av Bærekraftsmålene, men har selvsagt ingen myndighet over andre departementer på dette området.<sup>10</sup> Selv om det er bredt uttalt enighet om en samstemt utviklingspolitikk, synes dette ikke å være i nærheten av å være etablert praksis, og det er nok urealistisk at utviklingspolitiske målsetninger vil bli vektlagt i andre politikkområder bare på grunnlag av en relativt løs formulering av en slik ambisjon.

Selv om det ikke er lett (og heller ikke hensiktsmessig) å trekke skarpe grenser mellom dem, kan vi altså skille mellom ulike former for utviklingspolitikk som er relevant for dette notatet fordi det på noen områder kan ha organisatoriske konsekvenser. Enkelt sagt kan vi si at *bistand* består av økonomiske tilskudd fra UD, KLD eller underliggende etater til andre organisasjoner – internasjonale organisasjoner, andre stater, offentlige og ideelle organisasjoner i Norge og utlandet, eller bedrifter – som gjennomfører bistandsaktiviteter. Det inkluderer bistandsfinansiering av kommersielle investeringer. *Øvrig utviklingspolitikk* inkluderer annet internasjonalt engasjement som er utviklingspolitisk begrunnet, deriblant en god del av UD's kjernevirksomhet (diplomati). *Samstemt utviklingspolitikk* handler på sin side mest om andre departementers ansvar for å ta hensyn til utviklingspolitikk.

Samstemt utviklingspolitikk dekkes ikke av dette notatet fordi det rent organisatorisk vil favne for bredt. Vi vektlegger heller ikke KLDs ansvar for det norske engasjement innenfor klima og skogbevaring, og ikke bistand via Norfund og Fredskorpset. Det er ikke fordi disse er mindre viktige i utviklingspolitikken, men fordi de forvalter spesifikke og avgrensede deler av bistanden og deres rolle er mindre avgjørende i en diskusjon om overordnede systemiske og organisatoriske spørsmål.

### **Bistandsforvaltningen**

Norske bistandsmyndigheter – UD/KLD, ambassader, Norad og andre – gjennomfører normalt ikke bistandsaktiviteter selv. Bistanden tar form av støtte (tilskudd) til andre aktører – statlige organisasjoner, ideelle organisasjoner, bedrifter, internasjonale organisasjoner, utviklingslands myndigheter og andre – for å gjennomføre aktiviteter som antas å bidra på ulike vis til utvikling. Det kalles tidvis å «jobbe gjennom partnerskap». Denne modellen gjør at Norge kan klare seg med mindre kapasitet i bistandsforvaltningen og på ambassadene enn om man selv skulle ha drevet bistandsaktiviteter. Samtidig reduserer det norske myndigheters direkte kontroll over aktivitetene som finansieres, og dermed også handlingsrommet og muligheten til å påvirke. Det fører også til noe mindre fleksibilitet, fordi tilskudd må forvaltes gjennom regler som gir noen begrensninger.

At UD/KLD og Norad ikke driver egne bistandsaktiviteter, betyr ikke at «det offentlige Norge» ikke driver bistand. Et stort antall offentlige institusjoner – departementer, direktorater, universiteter og høyskoler, sykehus, kommunale organisasjoner og andre – er involvert i bistand på ulike måter. Det tar ofte form av samarbeid med og støtte til søsterorganisasjoner med mål om å styrke kapasiteten i offentlig sektor i mottakerlandet, finansiert med tilskudd fra UD eller Norad. Et stort

antall ideelle organisasjoner er også involvert i norsk offentlig bistand gjennom bistandsfinansierte prosjekter. En del av dem er bortimot fullfinansiert av det offentlige bistandsbudsjettet, og noen ville neppe ha overlevd uten. Selv om disse er de mest synlige (og ofte høylytte) aktørene i norsk bistand, utgjør støtten til norske ideelle organisasjoner ikke mer enn i underkant av 14 prosent av bistandsbudsjettet (rundt 5 milliarder kroner i 2016), langt mindre enn hva som formidles via offentlige institusjoner i Norge (11,5 mrd) og via internasjonale organisasjoner (snaue 16 mrd).<sup>11</sup>

Til sammenligning utgjør investeringer i privat virksomhet via Norfund rundt 1,5 milliarder kroner. Pengene går inn i Norfunds kapitalbase, som blir investert direkte i virksomheter gjennom ulike instrumenter, som regel i samarbeid med andre investorer som utløser ytterligere kapital. 770 virksomheter inngår i Norfunds portefølje.<sup>12</sup> Bare få av dem er norske, siden Norfund bare investerer i bedrifter i utviklingsland, men noen av bedriftene har delvis norsk eierskap, og andre norske investorer er ofte også involvert. Norsk bistand er også involvert i næringsvirksomhet på andre måter, i hovedsak gjennom internasjonale organisasjoner som Verdensbanken, og enkelte mer beskjedne norske støtteordninger. Mange norske bedrifter bidrar selvsagt også til norsk bistand som leverandører.

### **Den «norske» partnerskapsmodellen**

Sammenlignet med mange andre giverland preges norsk bistand av at bistandsmyndighetene tilstreber å delegerer til såkalte implementerende partnere – FN, ideelle organisasjoner og andre – å bestemme hvordan bistandsaktivitetene skal utformes og gjennomføres, så lenge de kan demonstrere (og rapportere i ettertid) at det fører til utvikling. Norske myndigheter tilstreber å følge tett opp at pengene brukes til formålet (med særlig vekt på sikring mot misbruk og korrupsjon) og krever at det rapporteres om resultater, men vil bare unntaksvis være direkte involvert i spørsmål om hva slags spesifikke aktiviteter som skal gjennomføres. Når det gjelder de multilaterale institusjonene, har UD tradisjonelt vært opptatt av å påvirke hele institusjonen framfor å styre hvilken vei de «norske» pengene går, og man har ofte søkt å unngå øremerking av penger til helt bestemte formål. I stat-til-stat-bistand har Norge tradisjonelt foretrukket å gi såkalt budsjettstøtte, der norske myndigheter bidrar med delfinansiering av statsbudsjettet eller en sektor (som helse eller utdanning) i fattige land, men uten å spesifisere hva de norske pengene skal brukes til.<sup>13</sup>

Denne arbeidsmåten bidrar trolig til partnerorganisasjonenes kostnadseffektivitet ved at man reduserer den administrative belastningen det er for en bistandsorganisasjon å forholde seg til en mengde ulike givere med ulike forventninger og krav, og det gir noe større rom for partnerorganisasjonene – som formodentlig vet best – til å bruke ressurser på den måten de selv tror er best. Det fører også til at debatt om norsk bistand kan framstå litt forvirrende: Det er rimelig å forvente at norske bistandsmyndigheter har kontroll med og god oversikt over hvordan bistandsbudsjettet brukes, men i praksis har de en armlengdes avstand og vel så det til de bistandsfinansierte aktivitetene og kan ofte ikke svare på detaljer. Det kan kanskje bli oppfattet som en slags ansvarsfraskrivelse.

Men at ansvaret for detaljene i gjennomføring av bistanden er delegert til en samarbeidsorganisasjon (som formodentlig vet bedre), fratar selvsagt ikke norske myndigheter ansvaret. De viktigste

beslutningene om norsk bistand handler ikke om hvilke tiltak som skal gjennomføres og hvordan, men om hvilke organisasjoner som skal få tilskudd. UD, KLD og Norad gjør stadig beslutninger om hvilke land og formål som skal støttes av norsk bistand, og hvilken organisasjon – privat eller offentlig, nasjonal eller multinasjonal – som skal forvalte midlene. Med et bistandsbudsjett på godt over 30 milliarder kroner er det åpenbart at disse beslutningene har enorm betydning for hvorvidt norsk utviklingspolitikk er effektiv. De beslutningene er sannsynligvis langt viktigere for effekten av norsk bistand enn hva hver enkelt partnerorganisasjon gjør med de delene av norsk bistand de blir tildelt i tilskudd. UD, KLD og Norad må også forvalte tilskuddene godt gjennom kvalitetssikring, avtaler, gjennomførings- og rapporteringskrav. Hvilke valg man gjør i den anledning – for eksempel om det fører til unødvendig byråkratisering, eller om man er for slepphendt med kravene – har stor betydning for om partnerne forvalter tilskuddene effektivt. Dette er et ansvar som påligger norske bistandsmyndigheter uavhengig av om man delegerer detaljene til en partnerorganisasjon.

### **Forholdet mellom UD og Norad**

De fleste aktører involvert i norsk utviklingspolitikk har hatt noenlunde avklarte roller over lang tid. Norfund og Fredskorpset har vært delegert bestemte oppgaver i henholdsvis 20 og mer enn 50 år. Det norske klima- og skoginitiativet, lansert i 2007, var en stund et delt ansvar mellom UD og KLD (tidligere Miljøverndepartementet), noe som var ganske krevende, men fra 2014 ble ansvaret plassert i KLD. I perioder har Statsministerens kontor hatt et direkte ansvar for enkelte utviklingspolitiske satsninger og deler av bistanden, men i tett samarbeid med UD. Alt i alt har arbeidsfordelingen vært rimelig klar.

Men forholdet mellom de to største organisasjonene, UD og Norad, framstår langt mer uavklart. Allerede ved etableringen av Norad i 1962 (da under navnet Norsk utviklingshjelp) var direktoratets rolle kontroversiell.<sup>14</sup> UD ønsket mer kontroll med u-hjelpen, mens andre ville hindre at departementet fikk anledning til å bruke bistanden til å fremme utenrikspolitiske interesser og norsk næringsliv.<sup>15</sup> Spørsmålet havnet i Stortinget kort tid etter etableringen, noe som førte til avklaring og etablering av et ganske selvstendig Norad underlagt et eget styre og med relativt vide fullmakter. Men forholdet mellom UD og Norad har dukket opp på den utviklingspolitiske dagsorden gang på gang siden. Problemstillingene har langt på vei vært de samme: Norad er blitt regnet for å representere de rene utviklingspolitiske interessene, mens UD først og fremst skal fremme norsk utenrikspolitikk, og Norads rolle har derfor ofte vært sett på som en viktig faktor i spørsmål om i hvilken grad utviklingspolitikken skal være underordnet andre norske utenrikspolitiske interesser.

Det har også skjedd endringer i departementets rolle og interne organisering, og Norads rolle vis-a-vis departementet ble gjerne endret i tråd med disse. Fra 1984 hadde Norge et eget Departementet for Utviklingshjelp (DUH), med Norad som et «indre direktorat». Fra 1988 var UD også handelsdepartementet. DUH ble lagt ned og inkludert i UD i 1989, og da hadde departementet en periode tre statsråder, før handelspolitikken ble flyttet over til Nærings- og handelsdepartementet. I løpet av 1990-tallet skjedde løpende omorganiseringer internt i UD, et uttrykk for at man aldri kom i mål med å finne en hensiktsmessig organisasjonsform.<sup>16</sup> Flere ganger kom det forslag om til dels omfattende grep for å løse opp i de mange problemene, men det synes å være motstand mot vidtgående forvaltningsmessige endringer.<sup>17</sup> I denne perioden

utviklet Norad relativt stor grad av autonomi, med hovedansvaret for stat-til-stat-bistand og de såkalte «bistandsambassadene». UD jobbet på sin side opp mot de multilaterale organisasjonene både gjennom bistand og annet utviklingspolitisk engasjement.

Slik var situasjonen før den forrige store endringen, som skjedde i 2004. En reform hadde da stått på dagsorden lenge, som følge av frustrasjon knyttet til uklare roller, dobbeltarbeid, fragmentering, dårlig utnyttelse av kunnskap i begge organisasjonene, i tillegg til spenningen mellom UDs «politiske» og Norads «bistandsfaglige» orientering.<sup>18</sup> Reformen som ble vedtatt i 2004 flyttet tyngdepunktet i bistandsforvaltningen til UD ved at stat-til-stat-bistand og ansvaret for ambassader med bistandsansvar ble overført fra Norad til UD.

Denne modellen var ett av tre alternativer som var lagt fram i en evaluering utført av analyseselskapet Econ i forkant, og det eneste alternativet som *ikke* ble anbefalt: Econs primære forslag hadde vært *enten* et styrket og mer autonomt Norad, *eller* nedlegging av Norad.<sup>19</sup> Konsulentene advarte mot mellomløsningen med denne begrunnelsen:

We do not believe that tangible improvement can be achieved without a process of change that addresses the fundamental organizational weaknesses stemming from today's separation of responsibilities between the MFA and Norad. [...] Breaking away from the fragmentation of today's system will in our view require bold decisions with a clear direction.<sup>20</sup>

UD valgte likevel et kompromiss og en hybridløsning, og ikke de «*bold decisions with a clear direction*» etterlyst av konsulentene. I praksis ble nesten alle viktige beslutninger og størstedelen av bistandsforvaltningen flyttet til Utenriksdepartementet (inkludert ambassadene). Norad ble imidlertid ikke nedlagt, men i stedet delegert å forvalte enkelte tilskuddsordninger, generell faglig rådgivning og noen spesifikke oppgaver.

Etter noen ytterligere justeringer etter 2004 har Norad nå hovedansvaret for bistand til sivilt samfunn, helse, utdanning, forskning og høyere utdanning, miljø og klima, Olje for utvikling og enkelte andre satsinger. Til sammen utgjør Norads portefølje omtrent en fjerdedel av bistanden.<sup>21</sup> Norads faglige funksjoner tar oftest form av at Norad svarer på «bestillinger» fra UD og KLD, gir faglig støtte til det norske engasjementet i internasjonale organisasjoner og prosesser, utvikler veiledninger og andre faglige ressurser på sentrale områder (som rettigheter og likestilling), og annet. I tillegg har Norad en hovedrolle i kommunikasjon om bistand, og den halvveis autonome Evalueringsavdelingen kan initiere evalueringer av all bistand (også den som forvaltes av UD og KLD).<sup>22</sup> I praksis betyr det at Norad har en sentral rolle i forvaltningen av relativt store beløp, men praktisk talt ingen rolle – utover kommunikasjon, noe rådgivning, og evaluering – i den del av bistanden som direktoratet ikke forvalter selv.

Erfaringene i ettertid kan tyde på at Econ-konsulentene hadde rett i å fraråde dagens modell, for den ser ikke ut til å ha løst problemene med uklare roller, dobbeltarbeid og suboptimal utnyttelse av ressurser.<sup>23</sup> I de enkelte fagområder og tilskuddsordninger som Norad har ansvar for, påtar Norad seg gjerne oppgaver som normalt hører hjemme i et departement, og blir instruert i detalj av departementet i spørsmål som normalt ville bli delegert til et direktorat.<sup>24</sup> Når det gjelder den del av bistanden som Norad ikke har ansvar for, er det høyst uklart hva slags rolle Norad har i



kvalitetssikring. På hjemmesidene står det at «vi skal sikre kvalitet i norsk bistand», men i praksis er Norads rolle i kvalitetssikring av UD marginal. Den er avgrenset til å svare når direktoratet blir spurt – som er mer å sammenligne med konsulenttjenester en kvalitetssikring – og utvikling av enkelte veiledere og prosedyrer, samt en og annen evaluering.<sup>25</sup>

Det skjer også mye dobbeltarbeid ved at lignende oppgaver utføres i begge organisasjonene. En rekke oppgaver – som tilskuddsforvaltning, resultatstyring og rapportering om resultater, antikorrupsjonsarbeid og støtte til institusjonsutvikling («kapasitetsbygging») – må ivaretas av begge organisasjonene fordi disse er en integrert del av bistanden på tvers av sektorer. Derfor har man avdelinger og seksjoner som jobber nesten parallelt med de samme oppgavene i to ulike organisasjoner. Det finnes også fagfolk på spørsmål som rettigheter, likestilling, utviklingsøkonomi, styresett, humanitært arbeid, sårbare stater, migrasjon, forskning, næringsutvikling og andre fagområder i begge organisasjonene, oftest i form av små grupper på bare noen få ansatte.<sup>26</sup>

Men selv om ganske like bistandsfaglige oppgaver utføres i begge organisasjoner, er kompetanseprofilen svært ulik. For Norad, som har utviklingspolitikk som sin kjerneoppgave, er det naturlig å rekruttere og utvikle spisskompetanse på bistand og utvikling. UD har imidlertid diplomati som sin kjerneoppgave, noe som krever helt annen kompetanse. De fleste rekrutteres gjennom Aspirantkurset, som ikke vektlegger kompetanse på utviklingspolitikk, og utdanningen de får gjennom Aspirantkurset gir bare begrenset opplæring i utviklingspolitikk.<sup>27</sup> Likevel er de fleste inntatt i slikt arbeid, gjerne som ansatt ved norske ambassader i utviklingsland. Her må de jobbe praktisk med utviklingspolitiske problemstillinger og bistandsforvaltning på tross av at de fleste ikke er rekruttert eller internt utdannet med tanke på de oppgavene. De vil ikke nødvendigvis få anledning til å bruke den erfaring de da tilegner seg, for de typiske kompetanseutviklings- og karriereløp er ikke spesielt lagt opp til faglig spesialisering i utviklingspolitikk og bistand. Tvert imot legges det opp til å gi de ansatte bred erfaring, muliggjort blant annet av hyppig skifte av arbeidsfelt, slik at noen år med bistandserfaring gjerne etterfølges av at man får ansvar for noe helt annet – og omvendt. Det er nyttig med tanke på diplomatiets behov for generalister, men ikke for utviklingspolitikkenes behov for spisskompetanse.

For Norad-ansatte er situasjonen omvendt: De er rekruttert og senere spesialisert i utviklingspolitikk, men har mindre mulighet til få praktisk erfaring fordi direktoratet ikke har noen tilstedeværelse utenlands. Norad-ansatte kan søke internt utlyste stillinger i UD, også på ambassadene, men denne muligheten er begrenset. Det hevdes at Norad-ansatte blir nedprioritert i UD's rekrutteringsprosess, og kun rekrutteres når det ikke finnes kvalifiserte søkere fra UD. Over tid kan det føre til en avprofesjonalisering av Norad.<sup>28</sup> Dette er særlig relevant i lys av det som ser ut som et «generasjonsskifte» i Norad, med mange unge medarbeidere som har svært relevant høyere utdanning, men små utsikter til å få praktisk erfaring med annet enn tilskuddsforvaltning og teoretisk-faglige oppgaver knyttet til bistand.

Vi har altså et paradoks som begrenser kompetanseutviklingen i begge organisasjoner: Norad, som ivaretar den mer teoretisk faglige kompetansen på utviklingspolitikk og bistand har begrenset anledning til å utvikle erfaringsbasert kompetanse. UD-ansatte får på sin side praktisk erfaring, men ikke anledning til å spesialisere seg teoretisk.

Begge organisasjonene jobber parallelt med kommunikasjon om bistand, og de har hver sine nettportaler som skal gi ytterligere innsyn i bistanden: UD gir innsyn i tildelinger og avtaledokumenter, mens Norad formidler statistikk over regnskapsført forbruk i ettertid, noe som kan virke forvirrende for folk som søker informasjon.<sup>29</sup> Også i kommunikasjonsarbeidet gjøres spørsmålet om direktoratets rolle relevant: Man kunne tenkt seg en arbeidsdeling der fagdirektoratet formidlet faglige vurderinger av bistand, mens departementet jobbet mer med kommunikasjon av politisk og normativ natur. Men Norad er aktivt engasjert i normativt og politisk arbeid, for tiden med hovedvekt på å fremme folkelig oppslutning for Bærekraftsmålene og norsk bistand, samt å overbevise om viktigheten av de til enhver tid gjeldende norske utviklingspolitiske prioriteringer.<sup>30</sup> Den årlige resultatrapporten er nærliggende å lese som uttrykk for et ønske om å legitimere bistand, framfor en faglig vurdering av bistandens resultater.<sup>31</sup> Det er vanskelig å se hvordan denne form for kommunikasjonsarbeid skiller seg fra kommunikasjonsarbeid som ville vært naturlig i et departement, og vanskelig å finne dekning for slik kommunikasjonsvirksomhet i Norads mer nøytralt formulerte instruks om å «kommunisere om langsiktig utviklingssamarbeid og resultater».<sup>32</sup>

Det ovenstående er bare noen av problemstillingene knyttet til arbeids- og rollefordelingen mellom Norad og UD, som kan forklare hvorfor spørsmålet om å revidere modellen fra 2004 har vært på den interne dagsorden i UD helt siden den gang.<sup>33</sup> Det har riktignok skjedd enkelte endringer, som at klima- og regnskoginitiativet ble delegert til Klima- og miljødepartementet (KLD), at ansvaret for både utviklings- og utenrikspolitikk ble gitt til én statsråd fra 2013, interne re-organiseringer i UD og overføring av enkelte oppgaver. Men det har ikke skjedd prinsipielle endringer i forholdet mellom Norad og UD siden 2004.

I mellomtiden har offentligheten med ujevne mellomrom fått indikasjoner på svakheter i bistandsforvaltningen, både gjennom en rekke evalueringer, rapporter fra Riksrevisjonen, og medieoppslag. Så sent som i februar i år gikk et flertall i Stortinget så langt som å si at «den sentrale bistandskompetansen og forvaltningskapasiteten er i ferd med å forvitre».<sup>34</sup> Nikolai Hegertun og undertegnede i Civita og andre har pekt på svakheter i de utviklingspolitiske føringene på mer overordnet nivå, med svak evne til å gjøre prioriteringer og beslutninger, og lite realisme – noe som delvis kan forklares med utilstrekkelig kunnskapsforvaltning.<sup>35</sup> At bistandsbudsjettet har økt voldsomt over flere år uten særlig økning i antallet ansatte i forvaltningen, har ikke akkurat bidratt til bedre forvaltning.

I samme periode har andre store giverland gjennomgått til dels store endringer i organiseringen av sin utviklingspolitikk. De fleste har landet på ett av de to alternativene som i sin tid ble foreslått for UD: Noen har delegert størstedelen av ansvaret for utviklingspolitikk til ett stort direktorat (som Sverige) eller et eget departement (som Storbritannia og Tyskland), mens andre land (som Danmark, Finland, Canada og Nederland) har integrert utviklingspolitikken helt i Utenriksdepartementet. Noen land har delegert bistand til en rekke departementer og statlige organisasjoner – i USA er hele 27 offentlige organisasjoner involvert.<sup>36</sup> Det er fortsatt diskusjon om organisering i mange av disse landene, også etter de siste års omorganiseringer.<sup>37</sup> Det illustrerer at det ikke finnes noen «perfekt» organisering av utviklingspolitikk – og at det utviklingspolitiske systemet har større utfordringer enn de som kan løses ved en omorganisering. Men som vi kommer tilbake til, kan det synes som om de fleste andre organisasjonsmodeller gir bedre mulighet til god ressursutnyttelse og ryddige roller enn den norske hybridmodellen.

## Hva skiller utviklingspolitikken fra andre politikkområder?

På mange måter skiller ikke utviklingspolitikken seg prinsipielt fra annen politikk. Langt på vei handler det jo om å oppnå noe lignende i andre land som det man forsøker å oppnå her hjemme – vekst, redusert fattigdom, helse, utdanning og så videre. Det er selvsagt ikke direkte sammenlignbart, fordi det skjer under helt andre forhold og oftest med mindre ressurser tilgjengelig. Dessuten er spekteret av tilgjengelige virkemidler smalere, fordi Norge ikke har myndighet i andre land til å gjennomføre politikk. Virkemidlene er i praksis avgrenset til å gi støtte til andre staters eller organisasjoners bestrebelser, eventuelt å påvirke deres prioriteringer.

Men det er også enkelte viktige forskjeller på utviklingspolitikk og de fleste andre politikkområder når det gjelder noen av de mer grunnleggende forutsetningene for god politikk og god forvaltning.

Det gjelder for det første *ansvarliggjøring*. Ansvarliggjøring skjer gjerne gjennom at politikere i ulike roller holdes ansvarlig overfor velgere gjennom offentlig debatt, tilbakemeldinger fra sluttbrukere eller andre interessenter, ulike former for tilsyn og kontroll – men til syvende og sist gjennom demokratiske valg, der velgerne kan kaste politikere de ikke er fornøyd med. Utviklingspolitikken er utformet for å tjene andre lands borgere, og den ønskede effekten er primært tenkt å skje utenfor landets grenser. Det betyr at den grunnleggende form for ansvarliggjøring i et demokrati, nemlig at myndighetene må stå ansvarlig overfor borgere gjennom valg og regjeringen kan bli kastet, ikke trer i kraft. Myndighetene står formelt ansvarlig overfor egne borgere (og deres representanter) for politikk som er tenkt å påvirke *andre* borgere. Dette er omtalt som «*impossible accountability geometries*»<sup>38</sup>. Konsekvensen av dette prinsipielle forholdet bør kanskje ikke overdrives, for store deler av hjemlig politikk er for praktiske formål heller ikke gjenstand for den type ansvarliggjøring, i tilfeller der velgere flest ikke i særlig grad bryr seg.

Det er likevel noen mer praktiske og strukturelle forskjeller mellom utviklingspolitikk og annen politikk, som har relevans for ansvarliggjøring. Først og fremst er det svært langt, bokstavelig talt, mellom de politisk ansvarlige og der hvor politikken er tenkt å virke. I tillegg implementeres politikken gjennom ulike organisasjoner (ofte multilaterale) som innebærer at det er svært mange organisatoriske ledd mellom de som tildeler støtte, de som implementerer, og de som berøres av politikken. Det er nær sagt umulig å slå fast forbindelsen mellom politikkkutforming, implementering og de praktiske konsekvensene for sluttbruker på en måte som gjør det mulig for politikere, media eller vanlige borgere – i mottakerlandet eller i Norge – å holde bistandsmyndighetene ansvarlig.

Det kan være nyttig å skille mellom ansvarliggjøring for beslutninger, for eksempel tildeling av bistandsmidler, og ansvarliggjøring med tanke på resultater, for eksempel om bistanden har virket etter hensikten. Ansvarliggjøring for *beslutninger* er avhengig av innsyn i beslutningsprosesser, men også at politikere og/eller en tilstrekkelig kritisk masse av interessenter har kompetanse til å forstå implikasjonene av beslutninger og interesse av å fremme viktige anliggender. Det er sjelden tilfellet når det gjelder bistand. For det første er det vanskelig å forstå viktige beslutninger og grunnlaget for dem, som forklart senere i notatet. Men selv om beslutninger skulle vært bedre dokumentert, vil det ofte ikke være mange i Norge som har tilstrekkelig kompetanse til å utfordre beslutningene.

Ansvarliggjøring for *resultater* i bistand skjer i prinsippet gjennom den løpende dokumentasjon av resultater, som i prinsippet skal skje for ethvert bistandstiltak. Resultatdokumentasjonen er en egen problemstilling som ikke omtales i detalj her – utover at både Norads evalueringer og flere rapporter fra Riksrevisjonen gang på gang viser at dagens praksis ikke på langt nær er god nok.<sup>39</sup> Med andre ord: Arbeidet for å dokumentere at bistand virker, virker ikke. Forklaringene på *hvorfor* dette arbeidet ikke virker, ser ut til å ha fordelt seg i to leirer:<sup>40</sup> En forklaring er at forvaltningen og bistandsorganisasjonene ikke tar denne oppgaven alvorlig nok – og hittil har fått slippe for billig unna krav til å dokumentere resultater. En annen er at det resultatregimet som bistanden styrer etter, er lite funksjonelt selv når ting gjøres riktig. Noen vil også si at det har negative effekter på bistandens effektivitet, ved å legge grunnlaget for en «teknokratisk», rigid (i motsetning til skjønnsmessig, fleksibel) måte å styre på, og kanskje ved å føre til en vridning mot bistand som gir best mulighet til måling og tallfesting, som ikke alltid er det som gir best bistand.<sup>41</sup> Uansett forklaring: Når få eller ingen parter er fornøyd med situasjonen på tross av at bistandsforvaltningen har investert svært mye ressurser i dette over mange år, er det kanskje grunn til å spørre om dagens måte å jobbe med resultatdokumentasjon på, er den mest hensiktsmessige, eller om det finnes bedre metoder.

I tillegg skjer ansvarliggjøring for resultater gjennom evalueringer. Delvis på grunn av de strukturelle problemene knyttet til ansvarliggjøring i bistand, har evaluering lenge vært mer vektlagt i bistand enn i de fleste andre offentlige sektorer.<sup>42</sup> I Norge har dette vært institusjonalisert og systematisk siden 1980-tallet, og forskeren Hilde Reinertsen har beskrevet hvordan bistandsforvaltningen langt på vei er tilpasset og tilrettelagt for evalueringer.<sup>43</sup> Men som et sentralt instrument for ansvarliggjøring har evalueringer viktige begrensninger. De er av natur tidkrevende og retrospektive (tilbakeskuende), noe som gjør at de oftest kommer etter at en aktivitet er avsluttet og kanskje for sent til at de kan brukes til å korrigere kursen – og ofte etter at ansvarlige ledere er skiftet ut. Dessuten er evalueringer – om de skal gi tilstrekkelig troverdige resultater til at de kan brukes til ansvarliggjøring – dyre, og det er bare en liten del av bistanden som blir systematisk evaluert. Norads Evalueringsavdeling, som har mandat til å evaluere all norsk bistand – og evalueringene bestilt av denne avdelingen får status som «uavhengige» på tross av at de bestilles av Norad – har et budsjett på under en halv promille av bistandsbudsjettet.<sup>44</sup> Det gir mulighet til å gjennomføre i underkant av 10 evalueringer årlig, av en bistandsportefølje som består av tusenvis av tiltak.<sup>45</sup> I en oversikt fra 2016 var det bare seks andre giveland i OECD som brukte *mindre* på sentralt initierte evalueringer enn Norge.<sup>46</sup>

Andre institusjonaliserte former for ansvarliggjøring, som klagemuligheter, tilsyns- eller ombudsfunksjoner, er ikke vanlig i bistand utover det som ivaretas av Riksrevisjonen. Riksrevisjonens arbeid er gjenstand for omtrent de samme begrensningene som gjelder for bistandsevalueringer.

I tillegg har selvsagt Stortinget en avgjørende rolle når det gjelder ansvarliggjøring. Den synes utnyttet. Stortinget har flere ganger klaget på at strukturen i bistandsbudsjettet er vanskelig å forstå, noe som begrenser Stortingets mulighet til å diskutere prioriteringer.<sup>47</sup> Den informasjon om bistandens resultater som legges fram for Stortinget, er også svært begrenset. Men ansvaret ligger ikke bare på Utenriksdepartementet. Med unntak av noen spørsmål (som bistandsbudsjettets størrelse) har ikke Stortinget vist mye interesse for utviklingspolitikk, og organiseringen i Stortinget ser ikke ut til å legge godt til rette for dette. Flere andre lands parlamenter har egne komiteer

eller andre organer og initiativ som ser spesifikt på utviklingspolitikk, og parlamentet er kanskje involvert eller iallfall informert for eksempel i spørsmål om evalueringer av bistanden. I Norge er politikkområdet delegert til en komite som også har ansvar for både utenriks- og forsvarspolitikken – og at det ofte er partiledere som sitter i komiteen, begrenser muligheten for medlemmene til å engasjere seg. Dette er for så vidt uavhengig av hvordan utviklingspolitikken organiseres, men det demonstrerer behovet for å se på hvordan ansvarliggjøring skjer i utviklingspolitikken.

En annen forskjell mellom utviklingspolitikk og annen politikk gjelder *kunnskapsbehovet*. All politikk krever tilgang til kunnskap, både i form av forskning, profesjonskunnskap og praktisk erfaring. Forvaltningen må ha tilgang til nødvendig kunnskap for å gjøre riktige vedtak, både når det gjelder overordnet politikktutforming og løpende justering av politikk og implementering. Det er avgjørende at kunnskapsforvaltningen er kontinuerlig slik at man kan bli løpende «korrigert» av ny kunnskap, enten det er ny forskning, nye erfaringer fra implementering, eller at forholdene endrer seg. Dette kreves på alle politikkområder, men utviklingspolitikken skiller seg fra de andre ved å kreve kunnskap om nesten alle de andre sektorer vi har i norsk politikk – makroøkonomi, helse, utdanning, sivilt samfunn, miljø, likestilling, landbruk, og så videre – fordi utviklingspolitikken tar sikte på å skape endring i alle disse sektorene i andre land. I tillegg involverer den virksomhet som i seg selv krever spisskompetanse, så som organisasjonsutvikling (kapasitetsutvikling), statsforvaltning («styreset»), og næringsutvikling over hele spekteret fra gigantiske infrastrukturprosjekter til fattigfolks småbedrifter. Alt dette er tenkt gjennomført i et stort antall ulike land, og det kreves god kunnskap om hvert av de ulike landene, for at politikken skal bli godt gjennomført.

Det betyr at det i praksis er krevende, for ikke å si umulig, å sikre at kunnskapsgrunnlaget er godt nok for de politiske vedtak som gjøres og de strategier som skal sikre at politikken implementeres effektivt. Videre er det vanskelig, for ikke å si umulig, å sikre at politikktutforming og implementering kan bli løpende korrigert gjennom praktisk erfaring og tilbakemelding fra sluttbrukere – og stadig oppdatering på konteksten der utviklingspolitikken er tenkt å virke, for forhold i mottakerlandene endrer seg ofte fort slik at det som var riktig i fjor ikke nødvendigvis er riktig neste år. De daglige erfaringene som høstes av de som leverer bistandsfinansierte tjenester og hos sluttbrukere, enten det er fattige lands myndigheter eller fattigfolk, når ofte ikke tilbake til de som bestemmer i Norge, på grunn av stor avstand og mange organisatoriske ledd. Det betyr at den viktige kvalitetssikringen som skjer ved at beslutningstaker blir korrigert av erfaringer fra implementering, har svært dårlige kår.

Riktignok implementeres norsk bistand av partnerinstitusjoner som formodes å ha den nødvendige kompetanse og landkunnskap. Den kunnskap som trengs for å *gjennomføre* bistandsfinansierte aktiviteter, trengs altså ikke hos de som forvalter bistandstilskudd. Men beslutningene om hva bistand skal brukes til og hvilke organisasjoner (partnere) som skal formidle norsk bistand – antakelig de viktigste beslutningene om bistand – skjer likevel i Norge. Dette er beslutninger hvor det ikke er heldig å være avhengig av kunnskap i partnerorganisasjonene, ettersom de har åpenbare egeninteresser i dette. Det samme kan antakelig sies om en del av konsulentene som jobber med bistand.

Det finnes ingen fasit på hva som er godt nok når det gjelder kunnskap, og følgelig kan man vanskelig

konkludere om hvorvidt kunnskapsgrunnlaget bak norsk utviklingspolitikk er godt nok. Men om ikke annet, kan vi finne en indikasjon i hvordan utviklingspolitikk formuleres. Utviklingspolitikken har lenge vært preget av enorme ambisjoner om hva man skal kunne oppnå med begrensede ressurser: Man har nærmest gitt inntrykk av at norsk bistand alene skal kunne løfte fattige land ut av fattigdom og samtidig transformere dem til liberale demokratier etter vestlig modell.<sup>48</sup> Slike ambisjoner har aldri hatt støtte i forskning om hva bistand kan utgjøre, og de fleste praktikere involvert i bistand har oftest mye mer moderate ambisjoner.<sup>49</sup> Dette later til å illustrere at kunnskap ikke har bidratt til politikktutformingene ved å realitetsorientere politikere og beslutningstakere om hva som kan oppnås med bistand og hva som ikke kan oppnås.

En annen ting som særpreger utviklingspolitikken, er at den er gjenstand for *målkonflikter*, ved at politikkområdet er delegert til et departement som har som oppgave å ivareta to politikkområder med ulike overordnede mål: UD skal både ivareta norske interesser gjennom den generelle utenrikspolitikken, og forvalte utviklingspolitikken som har til hensikt å styrke andre (fattige) lands og menneskers interesser. De to oppgavene kan lett komme på kollisjonskurs, for det er i utgangspunktet liten grunn til å tro at verdens fattigste mennesker og en av verdens rikeste stater har sammenfallende interesser. Dette er en problemstilling som har fulgt vestlig bistand siden starten, og forskeren Nilima Gulrajani sier at altruisme og (nasjonal) egennytte er bistandens «yin og yang».<sup>50</sup>

International development is an unusual beast. It is charged with delivering assistance to people outside its borders but must do so within government structures whose purpose is to uphold the national interest.<sup>51</sup>

Kravet om å ivareta norske interesser er lovfestet gjennom utenriktjenesteloven, som ikke levner noen tvil om at dette er Utenriksdepartementets hovedoppgave.<sup>52</sup> Utviklingspolitikken er underlagt like tydelige føringer på at utviklingspolitikken skal tjene andre (fattige) lands interesser, noe som er vedtatt i Stortinget, men det ikke på samme måte formalisert som UD's hovedoppgave. Formelt sett er det nærmest å regne som et slags tilleggsoppdrag for UD som organisasjon, i tillegg til kjerneoppgaven. Fordi begge oppgaver er gitt av Stortinget har de strengt tatt formelt samme status, men det synes uunngåelig at de utenrikspolitiske hensyn ofte vil trumfe de utviklingspolitiske interessene om det blir konflikt mellom disse. Utenrikspolitikk er simpelthen et «tyngre» politikkområde. Utenriksministeren er dessuten oftest en person med høyere status.

Riktignok er det mange områder der utviklingspolitiske mål sammenfaller med norske utenrikspolitiske interesser. Det gjelder for eksempel mye av det multilaterale engasjementet, siden både Norge og fattige land kan antas å ha interesse av et sterkt FN, klimapolitikk, og store deler av handelspolitikken. Da oppstår ikke nødvendigvis målkonflikter, bortsett fra eventuelt i spørsmål om prioritering. Men det oppstår fort dilemmaer i spørsmål om hva bistandsbudsjettet skal brukes til. At bistand skal brukes til tiltak som fremmer utviklingspolitiske mål, er selvsagt. Men UD vil ofte ha mulighet til å bruke bistand til noe som også fremmer norske utenrikspolitiske interesser *i tillegg til* utviklingspolitiske mål. Bistand kan for eksempel brukes til å fremme norske næringsinteresser. Da vil den antakelig bli mindre effektiv i å skape utvikling (unntaket er hvis de norske bedriftene involvert er de beste tilgjengelige til å løse de relevante oppgavene, eller om det skapes spesielle synergier som gir ekstra god utnyttelse av bistanden). Men bistand er også en

enormt nyttig ressurs for det norske diplomati, for eksempel det er for å få oppmerksomhet og indirekte styrke norsk innflytelse i internasjonale organisasjoner eller å styrke norske relasjoner til et utviklingsland (eller viktige politikere og institusjoner i rikere land). Slik sett kan bistand være avgjørende for å oppnå svært viktige mål for Norge – for eksempel en plass i FNs sikkerhetsråd. I praksis innebærer dette at de som forvalter bistand, ofte vil ha mulighet til å tildele bistand med hensyn til hvilke områder det er nyttig for Norge å profilere seg på eller hvilke relasjoner (til land, institusjoner eller personer) det er viktig å styrke.

Men om bistand tildeles etter slike hensyn, vil det ofte innebære at den blir mindre effektiv sett opp mot de utviklingspolitiske formål som Stortinget har bestemt at bistand skal brukes til. Dette er ikke bare en logisk følge av at den er tildelt på et annet grunnlag enn hensynet til mest mulig effektiv bistand. Det er også vist empirisk i andre giverland at bistand preget av giverlandets strategiske interesser ofte er mindre effektiv.<sup>53</sup>

Målkonflikter finnes selvsagt i alle departementers mandat, men det er sjelden samme departement må ivareta to ulike politikkområder der de overordnede målene står i et så tydelig potensielt motsetningsforhold til hverandre, som norske interesser og interessene til verdens fattige. I dette notatet tar vi ikke stilling til hvordan forholdet mellom utviklingspolitiske (altruistiske) og de øvrige utenrikspolitiske interessene bør være, men vil bare peke på at det er en organisatorisk utfordring.

Utfordringen er ekstra krevende fordi dette er en problemstilling av type «bukken og havresekken»: Store deler av UD's diplomatiske arbeid vil bli veldig mye enklere hvis det kan få drahjelp av bistand. Det betyr at UD, som er delegert av Stortinget å forvalte bistand til nytte for andre land, vil kunne ha egennytte av å bruke de samme pengene for å fremme andre formål og egne organisatoriske (diplomatiets) interesser. Om UD skulle velge å gjøre dette, betyr det sannsynligvis at departementet ikke svarer til mandatet fra Stortinget om å forvalte bistand mest mulig effektivt opp mot de utviklingspolitiske mål gitt av Stortinget.

Det ovenstående er problemstillinger som langt på vei er iboende i utviklingspolitikk på grunn av strukturelle forutsetninger i bistand, og felles for alle giverland. Et annet særtrekk ved utviklingspolitikk i Norge, sammenlignet med andre politikkområder, er organisatorisk: *departementets funksjon og størrelse*.

De fleste norske departementer er relativt små. Departementer med ansvar for tunge politikkområder med mange offentlig ansatte og store budsjetter, som Helse- og omsorgsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet, har ikke mer enn et par hundre ansatte. Finansdepartementet har rundt 300.<sup>54</sup> De løser oppgavene sine gjennom tett samspill med underliggende etater som ivaretar det nødvendige kunnskapsgrunnlaget, forvalter tilskudd og ivaretar en rekke spesielle funksjoner. De ulike organisasjonene involvert har litt ulikt mandat og ulike oppgaver, har tyngdepunkt i litt ulike fagmiljøer og representerer litt forskjellige kunnskapsprofiler. Når dynamikken mellom disse ulikhetene utfoldes, kan det antas å bidra til bedre politikk og bedre beslutninger. Dette innebærer ofte en god del korrespondanse knyttet til politiske beslutninger og strategier, som er gjenstand for offentlig innsyn gjennom postjournalene. Det gir borgere noe bedre mulighet til å forstå hvordan politikk og beslutninger blir til, og å ansvarliggjøre rette

vedkommende. I tillegg preges andre politikkområder gjennom indirekte, men ganske tett kommunikasjon mellom departementet og de tusenvis av menneskene som jobber i «førstelinjen» med gjennomføring av politikk. Om lærere, sykepleiere, politifolk eller soldater opplever at det blir gjort politisk uheldige valg, vil departementet og dets politiske ledelse til syvende og sist høre om det, om ikke annet så via media.

Utenriksdepartementet skiller seg kraftig fra de andre. Departementet alene har om lag 1 500 ansatte (inkludert ambassadene). Lokalt ansatte ved ambassadene kommer i tillegg. Det er mange flere enn noen andre departementer, på tross av at departementets samlede budsjett (inkludert bistand) er på under tre prosent av statsbudsjettet. Ifølge UD jobber rundt 40 prosent av de ansatte med utviklings samarbeid.<sup>55</sup> Fagdirektoratet Norad har i underkant av 250 ansatte, Fredskorpset rundt 40 og Norfund rundt 70. Størstedelen av arbeidet og langt de fleste beslutninger skjer innomhus, ofte uten at noen andre organisasjoner er involvert. Det gjør at man mister gevinsten av et samspill mellom ulike fagmiljøer, og det er noe mindre naturlig at interne prosesser knyttet til politikktutforming involverer korrespondanse som er offentlig tilgjengelig.

Departementet representerer også et ganske homogent kunnskapsmiljø, blant annet fordi en stor andel av de ansatte har størstedelen av sin arbeidserfaring fra UD. I tillegg ser nok mange for seg at størstedelen av deres framtidige karriere også vil skje i samme organisasjon. Det kan skape incentiver til å søke konsensus og ikke fremme avvikende syn – og iallfall ikke å kritisere sine kolleger på måter som kan gjøre at de oppfattes som «vanskelige», noe som kan påvirke karrieren. Dette kommer i tillegg til at utviklingspolitikken generelt kan sies å være omgitt av et «lukket» kunnskapsunivers bestående av bistandsorganisasjoner, konsulenter og forskere som til sammen skaper en slags selvbekreftende logikk som har vanskelig for å ta inn over seg ny kunnskap.<sup>56</sup> Og det skjer som sagt praktisk talt ingen tilbakemelding fra «førstelinjetjenesten» – som holder til i andre land og normalt ikke har tilgang til norske media. Til en viss grad vil bistandsarbeidere kunne ha samme rolle, men de norske bistandsorganisasjonene er bare involvert i en brøkdel av norsk bistand. Størstedelen går via det multilaterale systemet eller andre stater, og er utenfor «synsvidde» av det norske bistandssystemet. I motsetning til andre departementer kan derfor UD stort sett arbeide ganske uforstyrret av både fagfolk, media, ansatte i «førstelinjetjenesten» og sluttbrukere.

På toppen av dette er UD gjenstand for noe mindre strenge krav til hvordan beslutninger skal foregå. Store statlige tiltak skal gå gjennom visse prosedyrer bestemt gjennom den såkalte Utredningsinstruksen. Det sikrer at beslutninger går gjennom en systematisk forhåndsvurdering der spørsmål vurderes før vedtak skjer, og denne prosessen blir dokumentert slik at interessenter har mulighet til å gjøre seg kjent med den.<sup>57</sup> Utenriksdepartementet har imidlertid tolket Utredningsinstruksen på en slik måte at størstedelen av departementets virksomhet og bistandsforvaltningen er unntatt fra kravene (på grunn av en klausul knyttet til internasjonale avtaler). Det betyr at kravene til systematiske beslutningsprosesser – og muligheten til å få innsyn i hvordan beslutninger er tatt – er svakere i UD enn andre departementer.

UD dokumenterer selvsagt beslutninger, men ofte på måter som gjør det vanskelig å forstå prioriteringer og strategier. Stortingsmeldinger presenteres ofte på et ganske abstrakt nivå og i en form som gjør det vanskelig å utfordre konkrete prioriteringer.<sup>58</sup> Som sagt tidligere har Stortinget klaget på at strukturen i bistandsbudsjettet er vanskelig å forstå, noe som begrenser Stortingets



mulighet til å diskutere prioriteringer.<sup>59</sup> Mer konkrete initiativ blir ofte først kjent for offentligheten i form av presseutspill, med lite detalj om hvordan initiativet er tenkt videreført. Gang på gang har evalueringer og Riksrevisjonens undersøkelser i ettertid pekt på at det – selv flere år etter igangsetting – har vært uklart hva som egentlig var den opprinnelige ideen og strategien bak viktige initiativ.<sup>60</sup>

Beslutninger om bistand for milliarder av kroner, og øvrig norsk utviklingspolitisk engasjement, er altså delegert til et relativt homogent kunnskapsmiljø med en kompetanseprofil som i hovedsak er tilrettelagt for en annen virksomhet (diplomati) og kanskje med egeninteresser i å bruke bistand til andre formål enn det tiltenkte, og i relativt lite samhandling med andre fagmiljøer. Det skjer med lavere krav til systematisk forarbeid og dokumentasjon enn for andre offentlige investeringer, og dårlige muligheter for tilbakemelding i form av erfaring fra der politikken er tenkt å virke. Her skiller utviklingspolitikken seg fra de fleste andre politikkområder.

### **Hva må være på plass for at utviklingspolitikken skal bli godt forvaltet?**

Som vist i forrige kapittel, preges utviklingspolitikken av at enkelte forutsetninger for god politikk – som ansvarliggjøring, kunnskapsforvaltning, og håndtering av målkonflikter – er svakere enn på mange andre politikkområder. Det er både på grunn av iboende, grunnleggende sider ved utviklingspolitikk, og måten dette politikkområdet er organisert på. Med det som utgangspunkt, kan vi se på hvordan utviklingspolitikken kan organiseres på en måte som kompenserer for dette. Grovt sett kan vi oppsummere det under de følgende kriterier som må sikres for at vi kan være trygge på at utviklingspolitikken er rimelig godt ivaretatt:

*Godt nok kunnskapsgrunnlag.* Kunnskapsgrunnlaget må være basert på både forskning, fagkompetanse/profesjonskunnskap, og praktisk erfaring. Et avgjørende punkt er mulighetene for løpende tilbakemelding fra aktører som arbeider med gjennomføringen av politikken, og å bruke dette til kontinuerlig læring og forbedring, samt å følge med på utvikling i de land og områder der utviklingspolitikken er tenkt å virke.

*Ansvarliggjøring.* Organiseringen bør legge til rette for å kompensere for at de strukturelle forutsetningene gir dårlige kår for ansvarliggjøring både av beslutninger og resultater. Et avgjørende punkt er dokumentasjon og innsyn, som gir mulighet for politikere, media og interessenter til å utfordre de beslutninger som tas, og effektive formelle mekanismer for å holde norske myndigheter ansvarlig for hvorvidt bistanden forvaltes effektivt – helst utover evalueringer og Riksrevisjonens arbeid, som utgjør tyngdepunktet i dag.

*Håndtering av målkonflikter.* Uansett hva man lander på politisk i spørsmålet om hvordan utviklingspolitikk og annen utenrikspolitikk skal balanseres, er det en utfordring når den samme organisasjonen som har ansvar for å forvalte bistand, også har organisatoriske interesser i å bruke bistand til andre formål. Man bør derfor sikre at balansen mellom disse to er ryddig håndtert, og etterprøvable, slik at vurderingene ikke bare delegeres til en organisasjon som kan ha egeninteresser i et visst utfall.

I tillegg til de ovenstående krav, gjelder selvfølgelig at politikkområdet bør organiseres med tanke på mest mulig *effektiv forvaltning*, noe som også involverer spørsmålet om både størrelse på og arbeidsfordeling mellom departement og etater. Effektiv forvaltning inkluderer selvsagt mer enn at forvaltningen bruker egne ressurser effektivt, men også at bistanden tildeles organisasjoner som utnytter ressursene effektivt og at forvaltningspraksisen bidrar til at disse organisasjonene kan arbeide effektivt. Her vektlegger vi imidlertid bare det første, som er mest relevant i en diskusjon avgrenset til organisering. Spørsmålet er altså hvordan man kan få mest mulig ut av et begrenset antall ansatte i forvaltningen. Vi legger til grunn at forholdet mellom antall ansatte og bistandsvolum vil være omtrent som i dag: Av ulike grunner er det grunn til å tro at både volumet av bistand og antallet ansatte i forvaltningen vil være vanskelig å endre vesentlig.

### Hva skal vi med et direktorat?

Arbeidsfordelingen mellom utenriksdepartementet og bistandsdirektoratet har som nevnt vært gjenstand for revurdering en rekke ganger både i Norge og andre land. Det har over tid ført til et stort spekter av ulike løsninger i ulike land: Noen har beholdt et stort bistandsdirektorat, mens andre har avvirket det fullstendig. Et sentralt spørsmål med tanke på organisering av utviklingspolitikken er derfor: Trenger vi et eget direktorat til å løse bestemte oppgaver i utviklingspolitikken, og hva er i så fall best bruk av direktoratet?

Norad ble etablert i etterkant av en lengre diskusjon om direktoratenes rolle i den norske statsforvaltningen, og ikke lenge etter «direktoratsdoktrinen» i 1955.<sup>61</sup> Den rådende oppfatning var at direktoratene skulle avlaste arbeidsbyrden for statsrådene ved å overta både noen tunge faglige oppgaver og det mer rutinemessige arbeidet, for at departementet kunne få mer tid til å arbeide med prinsipielle spørsmål. Bakgrunnen var at offentlig sektor var blitt mer komplisert og krevende. I skiftende grad var det også et poeng at direktoratene skulle ha faglig autonomi ved å ha noe avstand til politisk ledelse. Dette ble i stor grad gjort gjeldende ved etableringen av Norad, der ett av de viktigste spørsmålene i diskusjonen om Norads rolle var å «beskytte» u-hjelpen mot UDs interesser. Etter flere runder med avklaring i Stortinget og Regjeringen ble Norad gitt stor grad av autonomi.<sup>62</sup>

Senere (under innflytelse av teorier om *New Public Management*) ble direktoratenes autonomi i økende grad begrunnet med effektivitetshensyn: Man antok at en organisasjon med tydelig avgrenset mandat og relativt stor autonomi med tanke på hvordan oppgaver skal løses, ville gi bedre drift og bedre resultater – såfremt det kombineres med kontroll av leveranser via resultatstyring og tilsynsfunksjoner. Det har også vært et poeng at direktoratene kan være en «buffer» mot særinteresser, slik at disse ikke får like direkte innflytelse over den politiske-administrative ledelse i departementet. I senere tid har det også vært uttrykt bekymring for at direktoratene kan redusere muligheten for politisk kontroll med en virksomhet.

Vi kan oppsummere ulike begrunnelser for å ha et direktorat til de følgende:

- Avlaste departementet med tanke på ressurser, kapasitet og/eller ekspertise, blant annet når det gjelder kompliserte og krevende oppgaver, samt rutinemessige oppgaver, for at departementet skal kunne konsentrere seg om det politiske og prinsipielle.

- Holde enkelte funksjoner på «en armlengdes avstand» til departementet – men fortrinnsvis ikke så langt at det hindrer politisk kontroll.
- Sikre effektivitet gjennom klare resultatmål i kombinasjon med autonomi og fleksibilitet med tanke på hvordan mål skal oppnås.

Hvordan passer disse på utviklingspolitikk og Norad i dag? Behovet for *avlastning* av departementet er åpenbart. Bistand er komplisert og krevende, og det er vanskelig å se for seg hvordan UD kan løse alle oppgavene alene. Det krever spisskompetanse på en rekke forskjellige felt, som UD, med sin nåværende organisasjonsform, ikke disponerer. Det er imidlertid ikke noe i veien for at kompetansen kan utvikles på litt sikt, selv om det vil kreve ganske omfattende endring av praksis både når det gjelder ekstern rekruttering og intern kompetanseutvikling. Det er igjen begrenset av at det vil være vanskelig å begrunne en økning av antallet ansatte i det som allerede er landets desidert største departement, i en tid når et viktig politisk mål er å redusere byråkratiet. Uansett synes en parallell struktur, der lignende oppgaver må løses i både departement og direktorat, å være en suboptimal løsning på et påtrengende behov for kapasitet og kompetanse.

Når det gjelder å holde bistanden på «*en armlengdes avstand*», er det ikke noe som tyder på at resonnementet rundt den opprinnelige etableringen av Norad er mindre relevant i dag. Vi kan anta at det vil være en stor fordel om bistand forvaltes på en viss avstand fra den løpende politiske dynamikken som preger departementet. Det vil sannsynligvis gi noe mer stabilitet og forutsigbarhet fordi man i større grad vil styre etter vedtatte politiske føringer framfor tilpasning til en skiftende politisk dagsorden, og gir større mulighet til å la faglige vurderinger (framfor politiske hensyn) dominere. Dagens Norad løser imidlertid ikke dette problemet. For det første framstår ikke Norad i dag som et direktorat med særlig «avstand» til UD. I de sektorene der Norad er tildelt ansvar jobber direktoratet tett opp mot departementet og endog politisk ledelse på en måte som ikke ser ut til å skille seg vesentlig fra hvordan man løser oppgavene i de sektorene der UD selv forvalter bistanden. For det andre er det vanskelig å se at de delene av bistanden som Norad er delegert å forvalte, er de hvor det er mest hensiktsmessig med «en armlengdes avstand».<sup>63</sup> Unntaket er støtte til ideelle organisasjoner, som synes fornuftig å sette ut til et direktorat for å unngå mistanke om politisk motiverte tildelinger.

Et område der «en armlengdes avstand» kan ha mye for seg, er når det gjelder evaluering. Norads evalueringsavdeling har mandat til å bestille evalueringer av en hvilken som helst del av norsk bistand, også den som forvaltes av UD. Dette styres av en egen instruks som gir Evalueringsavdelingen en viss grad av autonomi.<sup>64</sup> Det kan være delte meninger om hvorvidt det er tilstrekkelig til å sikre «en armlengdes avstand», ettersom avdelingen er underlagt Norads direktør, som igjen er direkte ansvarlig overfor UD. Det må ses i lys av evalueringenes funksjon. Evalueringer har to hovedfunksjoner: å bidra til (intern) læring og forbedring, og å være et virkemiddel for (ekstern) ansvarliggjøring. Sistnevnte vil ha nytte av «en armlengdes avstand», førstnevnte ikke. Disse to funksjonene er ofte gjenstand for iboende konflikter.<sup>65</sup> Norads Evalueringsavdeling forsøker imidlertid å ivareta begge, noe som er nok et eksempel på en hybridløsning i norsk bistand som kanskje er mindre hensiktsmessig enn begge ytterpunkter, i dette tilfellet en reell intern og/eller en reell ekstern evalueringfunksjon.

Et annet argument for «en armlengdes avstand», nemlig at direktoratet kan være en buffer

mot at politikerne blir påvirket av særinteresser, synes ikke gyldig for utviklingspolitikk: Særinteressene, ikke minst ideelle organisasjoner, har ofte hatt ganske direkte tilgang til politisk ledelse og kan også påvirke prioriteringer via partier på Stortinget, noen ganger i strid med direktoratets vurderinger.<sup>66</sup>

Når det gjelder spørsmålet om *effektivitet*, er ideen at en viss grad av autonomi i kombinasjon med klare resultatmål skal sikre best mulig ressursbruk. Her er det vanskelig å si om et eget direktorat utgjør en forskjell når det gjelder bistand. En slik styringslogikk forutsetter nemlig presise nok mål på resultater og kvalitet til at man kan holde direktoratet ansvarlig for kvaliteten på og resultatene av bistand. Men tross rundt tre tiår med ganske intenst «resultatarbeid» har det hittil ikke vært mulig å formulere mål og indikatorer som synes gode nok til det.<sup>67</sup> Det finnes simpelthen ingen etablert målestokk for hva som er god bistand, og fordi bistand er så mangfoldig og implementeres i så mange forskjellige land er det vanskelig å se for seg at det vil være mulig å utvikle noen generelle mål for effektivitet. Det er imidlertid mulig for bestemte typer bistand, og det finnes organisasjoner i andre giveland som styres etter en slik logikk, tilsynelatende med svært gode resultater.<sup>68</sup>

For å oppsummere: Om vi ser på Norads rolle i dag opp mot de vanlige begrunnelsene for å legge forvaltningsoppgaver til et direktorat, kan det se ut som om direktoratets «avlastningsfunksjon» er relevant, men dårlig utnyttet. Det samme kan sies om behovet for «en armlengdes avstand»: Det er like aktuelt i dag som tidligere, men dagens organisering og praksis ivaretar ikke dette hensynet i særlig grad. Når det gjelder spørsmålet om hvorvidt direktoratet kan muliggjøre bedre effektivitet, er det vanskelig å se for seg at den styringsmodell som ligger til grunn for ideen om at en spisset organisasjon med klare resultatmål og autonomi i gjennomføringen, kan appliseres i bistand – simpelthen fordi det ikke foreligger gode metoder for å etablere klare resultatmål i en så kompleks virksomhet som bistand. Med hensyn til effektivitet utgjør det derfor i mindre grad en prinsipiell forskjell på hvorvidt oppgaver utføres i direktoratet eller i departementet.

I tillegg til disse typiske begrunnelser for å ha et direktorat, har et direktorat også betydning for andre viktige hensyn, som kunnskapsforvaltning, ansvarliggjøring og håndtering av målkonflikter. Erfaring fra andre land tyder imidlertid på at slike hensyn kan ivaretas i flere ulike organisasjonsmodeller både med og uten et eget direktorat.

## Erfaringer fra andre land

Offentlig forvaltning er i stor grad formet av historisk spesifikke forutsetninger i det enkelte land, og man kan ikke uten videre kopiere modeller fra andre land. Når det gjelder utviklingspolitikk, er det likevel kanskje mer å hente enn på andre politikkområder. De fleste OECD-land har en ganske lik historie når det gjelder bistand: Etter en innledende periode med spredte prosjekter ble bistanden institusjonalisert i løpet av 1960-årene, stort sett gjennom etablering av egne bistandsdirektorater underlagt utenriksdepartementene, men med relativt stor grad av selvstendighet fra disse.<sup>69</sup> Over tid har det kommet reformer i de fleste land, noe som har ført til et større spekter av ulike ordninger. Det er mulig å se på dette som ulike forsøk på å løse lignende problemer, og det kan være nyttig å se på hva som synes å ha fungert og ikke fungert i andre land.

OECDs utviklingskomité DAC kategoriserer forvaltningsstrukturen i de 28 medlemslandene inn i fire modeller:<sup>70</sup>

A) Utenriksdepartementet står for både politikk- og strategiutforming (policy) og implementering av utviklingspolitikk, og ansvaret er integrert i store deler av departementets virksomhet. Det gjelder Norge, Danmark, Polen og Slovenia. Når Norge er plassert i denne kategorien, er det fordi OECD regner Norad som et «teknisk» organ uten særlig selvstendig ansvar, og fordi utviklingspolitikken er en integrert del av UD's arbeid på en slik måte at den ikke er delegert til en bestemt avdeling i departementet med overordnet ansvar for utviklingspolitikk.

B) Utenriksdepartementet har ansvar for både politikk- og strategiutforming (policy) og implementering, men dette er tydelig delegert til en egen etat («indre direktorat») eller avdeling i departementet. Eksempler er Irland, Australia, Canada, Finland, Hellas, Nederland, New Zealand, Portugal og Sveits.

C) Utenriksdepartementet har det overordnede ansvaret for politikk- og strategiutvikling, men implementeringen er delegert til ett eller flere separate forvaltningsorganer. Eksempler er Sverige, Østerrike, Kroatia, Frankrike, Tyskland, Island, Italia, Japan, Luxembourg, Sør-Korea, Spania og USA.

D) Et eget departement, altså ikke utenriksdepartementet, er ansvarlig for både politikkutforming og implementering. Det gjelder bare Storbritannia, som har et eget departement for utviklingspolitikk. Også Tyskland har et eget utviklingsdepartement, men havner i kategori C fordi departementet ikke implementerer selv.

Kategoriseringen er ikke absolutt, og det finnes gråsoner mellom alternativene. Det er for eksempel rimelig å regne Norge som en hybrid mellom kategori A og C, ettersom Norad (særlig etter en revisjon i 2017 som flyttet noe mer ansvar til Norad) har en sentral rolle i implementering av relativt store deler av bistanden.

Utviklingspolitikken er også politisk forankret på ulike måter på statsrådnivå. Den norske løsningen, der samme statsråd har ansvar både for utenrikspolitikk og utviklingspolitikk, er mest vanlig i relativt små land uten sterk tradisjon for (og prioritering av) utviklingspolitikk – men gjelder også i USA.<sup>71</sup> De fleste land med tradisjon for og relativt høy prioritet til utviklingspolitikk har en utviklingsminister som er *ikke* utenriksminister. Det kan være ministerens eneste ansvarsområde (som i Danmark, Storbritannia og Tyskland), men kan også være kombinert med andre politikkområder. Flere land (som Finland, Australia, Nederland) har kombinert utviklings- og handelsminister, i Sverige har utviklingsministeren også ansvar for klima (men ikke øvrig miljøpolitikk), i Canada har hun fått litt av det utenrikspolitiske ansvaret – og Belgia har endog en utviklings- og digitaliseringsminister. Flere land har fordelt ansvaret for utviklingspolitikk til flere statsråder, for eksempel ved at finansministeren har ansvar for viktige deler av utviklingspolitikken (Frankrike, Italia og Spania), eller ved at flere statsråder har felles ansvar gjennom en egen komite under statsministeren (Sør-Korea). Flere land, de fleste uten sterk tradisjon for utviklingspolitikk, har delegert ansvaret til en slags «juniorminister» som ikke sitter i regjeringen – oversatt til norske forhold vil det tilsvare en statssekretær med tydelig delegert ansvar og relativt stor autoritet.<sup>72</sup> Sammensetningen skifter

ofte i forbindelse med regjeringsskifter, noe som gjør at mange land over tid har fått erfaring med ulike modeller.

En rapport fra *Overseas Development Institute* (ODI) ser på styrker og svakheter ved de ulike modellene, og ulike måter å forankre utviklingspolitikken politisk på.<sup>73</sup> Den gir både generelle vurderinger basert på andre studier, og undersøker hvordan ulike modeller korrelerer med ulike indikatorer for god utviklingspolitikk.<sup>74</sup> Noen av konklusjonene oppsummeres nedenfor.

*Kunnskapsforvaltning.* God kunnskapsforvaltning er mulig i de fleste modellene. Den «norske» modell A, der utviklingspolitikk er integrert i størstedelen av utenriksdepartementets arbeidsområder og ingen bestemt avdeling har dedikert ansvar, skårer imidlertid klart dårligst på dette kriteriet. Det er fordi avdelinger som har ansvar for utviklingspolitikk i tillegg til generell utenrikspolitikk vil tillegge generalistkompetanse størst verdi. Lav anerkjennelse og begrensede karrieremuligheter for eksperter kan da føre til tap av spisskompetanse over tid. Norge skiller seg riktignok litt fra andre land i samme kategori ved å ha et relativt stort Norad, som kan sies å ivareta spisskompetanse på bistand. Men det er bare relevant om denne kompetansen tas i bruk.

Det ser ut til å være en klar fordel, men ikke en forutsetning for god kunnskapsforvaltning om både politikk- og strategiutforming (*policy*) og implementering skjer i samme organisasjon, enten ved at departementet også implementerer eller ved at også store deler av politikk- og strategiutformingen delegeres til en annen organisasjon. De modellene der departementet jobber med politikkutforming og en annen organisasjon jobber med implementering – modell C ovenfor, den andre modellen som Norge delvis faller innenfor – er den nest dårligste av de fire løsningene med tanke på kunnskapsforvaltning. Med andre ord: Den norske modellen er en hybrid mellom den dårligste og den nest dårligste av de fire modellene i undersøkelsen når det gjelder kunnskapsforvaltning.

*Ansvarliggjøring.* ODI-studien tar ikke spesifikt for seg ansvarliggjøring, men det den sier om politisk forankring kan gi en indikasjon. Studien konkluderer nemlig klart med at utviklingspolitikken er bedre i land der ansvaret er forankret på høyt politisk nivå, hos en minister som er i regjering og som har tydelig ansvar for utviklingspolitikken. De land som har en dedikert «senior» utviklingsminister, som ikke også er utenriksminister, skårer best på de fleste indikatorer. Det gjelder langt på vei også når utviklingsministeren har ansvar for andre politikkområder, bortsett fra utenriks. De fleste land (unntatt Norge) med kombinert utviklings- og utenriksminister kommer ikke godt ut. Å delegere ansvaret til en «juniorminister» som ikke er i regjering, framstår som den dårligste modellen. Studien forklarer ikke hvorfor, men det er naturlig å anta at dette handler om ansvarliggjøring: Når en statsråd står tydelig ansvarlig for utviklingspolitikken overfor parlamentet og offentligheten – og media, interessegrupper og kritikere har en klar adressat for sine anliggender – er nok sjansene større for at dette politikkområdet prioriteres. Dette passer inn i tidligere studier, hvor en av lærdommene er at god utviklingspolitikk og effektiv bistand finnes i land med «*a sufficiently senior and publicly accountable figure with clear responsibility at the political level*».<sup>75</sup>

*Håndtering av målkonflikter.* Studien viser at modell A (den norske modellen) gir god mulighet for en integrert utviklingspolitikk (*policy coherence*) og god koordinering, men er også den modellen som gir størst risiko for at utviklingspolitikken må vike for andre interesser. Alle de andre

modellene gir bedre mulighet til å redusere risikoen for at utviklingspolitikk kan bli nedprioritert og marginalisert.

Studien konkluderer klart med at den britiske modellen, der et helt eget departement (ikke utenriksdepartementet) har ansvar for både politikktutforming og implementering, er best. Det er samme modell som Norge hadde fra 1984 til 1989, og som på norsk side ble avvirket fordi man ønsket bedre samordning mellom utviklings- og utenrikspolitisk engasjement.

Studien gir videre en empirisk kartlegging av hvorvidt det er en sammenheng mellom organisasjonsmodell og kvaliteten på et lands utviklingspolitikk, målt opp mot de tre mest anerkjente indeksene for god utviklingspolitikk.<sup>76</sup> Datamaterialet er alt for lite til at man konkludere om årsakssammenhenger, men det kan gi en pekepinn.<sup>77</sup> Giverland med modell A eller D i oversikten over er de som skårer klart best på utviklingspolitikk, men antallet land i begge disse kategoriene er så lite at det ikke kan vektlegges.<sup>78</sup> Videre viser det seg at land i kategorien B oftest skårer bedre enn C. Det tyder på at utviklingspolitikken er best der både politikktutforming og implementering skjer i samme organisasjon.

Det kan altså se ut til at utviklingspolitikken er best i land der ansvaret for både politikktutforming og implementering skjer i samme organisasjon, og hvis denne organisasjonen er utenriksdepartementet blir politikken best når ansvaret er klart delegert til en egen enhet framfor integrert i størstedelen av departementets virksomhet, og når utviklingspolitikken ledes av en statsråd som sitter i regjering og ikke også er utenriksminister.

Andre studier ser på litt andre dimensjoner ved organisering. En komparativ studie har sett på Norge, Sverige og Storbritannia, og finner at det norske UD kjennetegnes av mer autonomi enn andre lands statsforvaltning, men *uten* de samme mekanismene som finnes i flere andre land for å sikre ansvarliggjøring, deriblant ryddig håndtering av utviklingspolitikk opp mot andre interesser. Slike mekanismer kan være forankret i organisasjonen, men i flere tilfeller også i en egen lov. På den bakgrunn er den norske modellen (og praksis) den som i minst grad sikrer en robust utviklingspolitikk, noe som innebærer risiko for «utvanning» (*dilution*) av utviklingspolitikken over tid.<sup>79</sup> En annen komparativ studie vektlegger politisk forankring av utviklingspolitikken (hvor Norge skårer sterkt) og tydelige organisatoriske mål (hvor Norge skårer dårlig) som viktige for god politikk. Denne gir følgende karakter til den norske forvaltningen: «*large levels of aid to be spent and a trusting Scandinavian sensibility appear to have fostered almost unlimited discretion with limited concern for the potential costs*».<sup>80</sup>

## Hva slags organisering vil være best for Norge?

Det finnes ingen «perfekt» måte å organisere utviklingspolitikken på. Flere ulike modeller har vært forsøkt både i Norge og i andre land, og erfaringene er ikke entydige. At organiseringen har vært til stadig revurdering og revidering både i Norge og andre giverland i mange tiår tyder på at den ideelle organisatoriske løsning ikke finnes – men også et uttrykk for at utviklingspolitikken preges av større utfordringer som ikke løses av en omorganisering.

Derfor er det grunn til å være forsiktig med å tegne opp en idealmodell som er tenkt å løse de fleste problemer. Men vi kan tegne opp hvordan ulike måter å organisere utviklingspolitikken på ser ut til å være bedre enn andre til å løse ulike typer utfordringer. Nedenfor ser vi på hvilke organisatoriske oppsett som later til å være egnet til å løse hver av utfordringene diskutert tidligere i notatet, knyttet til kunnskapsforvaltning, ansvarliggjøring, og ryddig håndtering av målkonflikter, samt effektiv forvaltning. Vurderingene er basert både på internasjonal erfaring og spesifikke norske forhold.

God *kunnskapsforvaltning* ser ut til å ha best kår i ett av ytterpunktene. Det skjer enten ved å integrere det meste av utviklingspolitikken i Utenriksdepartementet, eller ved å delegere det til en annen organisasjon (et direktorat, eventuelt eget departement) som får mandat til å jobbe med både politikk-/strategiutforming og implementering. Et direktorat kan selvsagt ikke legge de overordnede politiske føringene, men ville kunne delegeres ansvar for utforming av strategier for hvordan gitte utviklingspolitiske mål skal realiseres. Om både politikk-/strategiutforming og implementering legges til departementet, viser internasjonal erfaring at kunnskapsforvaltning har best kår om ansvaret er tydelig delegert til en enhet (avdeling, «internt direktorat») i departementet som har ansvar for å jobbe med dette feltet, framfor at ansvaret «integreres» i størstedelen av departementets virksomhet.

Den norske organiseringen i dag er den dårligst egnede modell med tanke på kunnskapsbasert politikk og forvaltning på nær sagt alle måter. For det første bygges spisskompetanse i en organisasjon med ganske begrenset rolle i utviklingspolitikken, og særlig begrenset når det gjelder politikkutforming. For det andre er UD organisert internt på en måte som gir dårlige kår for spisskompetanse, fordi alle avdelinger har utviklingspolitikk som bare ett av sine mandat og vil følgelig verdsette generalistkompetanse. Internasjonal erfaring tilsier at man da mister ekspertise over tid. At UD er et relativt homogent fagmiljø, der de fleste involverte er rekruttert på annet grunnlag enn utviklingsfaglig kompetanse og har ganske lik arbeidserfaring, innebærer også vesentlige begrensninger med tanke på hva slags kunnskap som tas i bruk i politikkutforming og implementering. I tillegg har man den situasjon at den praktiske erfaringen fra implementering av utviklingspolitikk – både det diplomatiske arbeidet for utviklingspolitiske formål, og bistandsforvaltning hjemme og på ambassadene – stort sett akkumuleres i UD, en organisasjon som *ikke* forvalter den faglige spisskompetansen. To like viktige former for kunnskap – teoretisk-faglig kompetanse og praktisk erfaring – utvikles altså i to forskjellige organisasjoner, som begrenser muligheten til å la de to styrke hverandre.

Mulighet for *ansvarliggjøring* er tilstede i alle organisasjonsmodeller, men med litt ulike forutsetninger og utfordringer.

Ansvarliggjøring for *beslutninger* forutsetter innsyn i beslutninger og beslutningsgrunnlag. Det er av ikke minst av interesse å vite i hvilken grad beslutningstakere har tatt hensyn til ulike faglige og politiske hensyn, og hvordan disse er balansert. Når utviklingspolitikken utformes i et stort departement framfor i samspill mellom departement og underliggende etater, skjer det sannsynligvis noe mindre skriftlig offentlig tilgjengelig korrespondanse. I tillegg er sannsynligheten noe mindre for at ulike politiske hensyn og eventuell faglig uenighet kommer til uttrykk. Det er både fordi UD er et ganske homogent fagmiljø, og fordi lojalitetshensyn og andre mekanismer



gjør det mindre naturlig å uttrykke uenighet internt i et departement, sammenlignet med hvordan uenighet kan utspille seg (og bli dokumentert) i samspill mellom organisasjoner med litt ulike mandat.

Ansvarliggjøring synes derfor å ha best kår dersom viktige beslutninger også involverer en organisasjon utenfor Utenriksdepartementet. Det forutsetter at denne har (formelt og praktisk) mandat og mulighet til å uttale seg på faglig grunnlag og innenfor vedtatt (utviklings-)politikk. Det stiller igjen krav både til formelt mandat, ledelse, og intern organisatorisk dynamikk, som er relevant i fall Norad skal bli gitt en slik rolle. Men tilrettelegging for ansvarliggjøring er også fullt håndterbart om man legger det meste av utviklingspolitikken under departementet. Da må man kompensere for disse utfordringene gjennom forvaltningspraksis. Her finnes allerede et velegnet instrument gjennom Utredningsinstruksen, som gjelder for andre departementers virksomhet.<sup>81</sup> I Norge er vi i den paradoksale situasjon at det største departementet, med åpenbare strukturelle og organisatoriske begrensninger med tanke på ansvarliggjøring, oftest ikke tar i bruk den mekanismen som er utviklet til bruk i andre departementer. Det bør kanskje gjøres noen enkle modifikasjoner av Utredningsinstruksen for å tilpasse til UD's spesielle form for virksomhet, men det er ingen grunn til at ikke de samme grunnleggende prinsippene bør gjøres gjeldende også for UD. Dette er en lavhengende frukt med tanke på ansvarliggjøring av beslutninger om hvordan det norske bistandsbudsjettet brukes, uavhengig av organisasjonsmodell.

Ansvarliggjøring for *resultater* skjer i stor grad gjennom den løpende dokumentasjon av resultater, som i prinsippet skal skje for ethvert bistandstiltak, og evalueringer. Som nevnt tidligere har resultatdokumentasjonen gjentatte ganger blitt vurdert å være for svak, og evalueringene er begrenset i omfang og skjer ofte så sent at de har begrenset funksjon som ansvarliggjøring. Verken resultatdokumentasjon eller evaluering later i dag til å være tilstrekkelig til å holde bistandsmyndighetene ansvarlig for resultater. Det er dessuten problematisk at evalueringsarbeidet (bortsett fra Riksrevisjonens) forvaltes av en organisasjon (Norad) som har medansvar for bistanden som evalueres og er underlagt UD. Her er det organisatoriske utfordringer uansett organisasjonsmodell, og åpenbart behov for å tenke nytt. Flere giveland har etablert evalueringsfunksjoner som er reelt uavhengig av utenriksdepartementet.<sup>82</sup> De ledes gjerne av ekspertgrupper eller komiteer som ofte er utnevnt eller godkjent av parlamentet, og rapporterer i flere tilfeller direkte til parlamentet. Erfaringene er blandede, men de kan danne grunnlag for et arbeid med å utvikle nye måter å sikre ansvarliggjøring i norsk utviklingspolitikk på. Her bør man ta utgangspunkt i at evalueringer er dyre, tidkrevende og retrospektive, og av den grunn kanskje ikke bør være det dominerende instrument for ansvarliggjøring. Man kan se for seg andre former for mekanismer for ansvarliggjøring for resultater som ikke er dominert av evalueringer, kanskje i form av en ny, liten organisasjon (et utvalg, råd eller en ekspertgruppe) som vurderer bistandens effektivitet på ulike måter, støtte fra forskningsmiljøer, og rapporterer til Stortinget.

Hvordan det politiske ansvaret forankres hos en statsråd, er selvsagt også relevant for ansvarliggjøring. Internasjonal erfaring tyder på at utviklingspolitikken blir bedre i land med egen utviklingsminister, som kan antas å reflektere at det politiske ansvaret er tydelig forankret. Man har også rimelig god erfaring med å gi en utviklingsminister ansvar for andre politikkområder, som handel eller klima, men få andre land med høye ambisjoner og godt omdømme innenfor utviklingspolitikk har en kombinert utenriks- og utviklingsminister, og noen land som i perioder

har hatt en slik løsning, har senere gått tilbake på det. En åpenbar begrensning med den «norske» løsningen er tilgjengelighet: Utenriks- og utviklingspolitikk er to krevende politikkområder med mye reising, som igjen gir begrensede muligheter for å møte statsråden, for eksempel i et radiostudio, en debatt eller endog i Stortinget.

Særlig når det gjelder *håndtering av målkonflikter* mellom utviklingspolitikk og andre interesser, er fordeling av ansvar på statsråder relevant. Det er åpenbart problematisk at den eneste «adressat» Stortinget og offentligheten har i spørsmål om hvordan disse to interesseområdene er balansert, er en statsråd som har ansvar for begge. Dette problemet er selvsagt helt uavhengig av hva man mener om hvordan de to politikkområdene bør balanseres: Selv om man mener at de to bør være tett integrert, endog om man mener at utviklingspolitikken (og bistand) konsekvent bør være underlagt utenrikspolitiske interesser, vil det likevel til stadighet dukke opp dilemmaer knyttet til hvordan dette skal håndteres i praksis. Stortinget og offentligheten har legitim interesse i å få vite hvordan de dilemmaene er løst.

Den beste organisasjonsmodellen med tanke på denne spesifikke problemstillingen, er nok at ansvaret for utviklingspolitikk delegeres til en egen organisasjon som ikke er UD. Ideelt sett bør nok det være et eget departement (som i Storbritannia og Tyskland i dag, og Norge i 1980-årene), men det regnes som urealistisk. Et alternativ er et direktorat som gis et tydelig mandat og såpass høy grad av autonomi (formelt og i praksis) at det kan være et tydelig talerør for utviklingspolitiske interesser også i tilfeller der dette ikke er komfortabelt for UD. Om det skal være Norad, må man revurdere Norads rolle formelt og i praksis.

Når ansvaret først er lagt til UD, har Norge valgt den modell som ifølge internasjonal erfaring er den dårligst egnede for å hindre at utviklingspolitikken «utvannes» til fordel for andre interesser. Utviklingspolitikk er integrert i det meste av departementets virksomhet, noe som betyr at ingen avdeling (og leder på høyt nivå) har ansvar bare for utviklingspolitikk. Alle forventes å ta hensyn til både utenrikspolitiske og utviklingspolitiske interesser og følgelig er det ingen som rent formelt har i oppdrag å representere de «rene» utviklingspolitiske interesser i interne diskusjoner og korrespondanse. Organisasjonsformen gir derfor ingen garanti for at eventuelle dilemmaer mellom de to politikkområdene kommer til uttrykk i intern kommunikasjon i UD, og gjør det vanskelig for utenforstående å forstå hvilke ulike interesser som er lagt til grunn og hvordan de er balansert.

Om ansvaret blir tydelig forankret i en avdeling (og ekspedisjonssjef) i UD som bare har ansvar for utviklingspolitikk, vil dette bli noe enklere å håndtere. Det kan også tenkes mer formaliserte prosedyrer for å håndtere slike målkonflikter systematisk (nok en gang vil Utredningsinstruksen kunne bidra, selv om den ikke er laget direkte for dette formålet). Det vil være hensiktsmessig om UDs ansvar for begge de to politikkområdene forankres i lov. Det finnes allerede en lov om utenrikstjenesten som styrer deler av UDs arbeid. Da synes det rimelig å forankre UDs ansvar for utviklingspolitikken – som tross alt utgjør langt størstedelen av de ressurser UD disponerer – på samme nivå, slik at de to oppgavene får samme status (uavhengig av den politiske vurderingen av hvordan de to skal balanseres).<sup>83</sup> Flere andre land har en egen lov om utviklingspolitikk.

Den klart mest lavhengende frukt for å bidra til bedre håndtering av målkonflikter på kort sikt, vil likevel være å gjeninnføre en statsråd for utviklingspolitikk. Da vil de to politikkområdene bli

forvaltet av to ulike statsråder som i prinsippet har samme status, noe som langt på vei vil bidra til å håndtere dilemmaer i skjæringspunktet mellom de to. Det vil også naturlig føre med seg en omorganisering i UD, der de delene av organisasjon som jobber tettest opp mot utviklingsministeren vil kunne få utviklingspolitikk som dedikert ansvar.

*Effektiv forvaltning.* En rekke ulike organisasjonsmodeller kan i prinsippet innebære god bruk av forvaltningens egne ressurser. Det synes å være avhengig av en ryddig, avklart arbeidsdeling uten dobbeltarbeid, og ingen parallell oppbygging av kompetanse. Også på dette kriteriet, som på de fleste andre, vil nesten enhver annen løsning enn den norske hybridmodellen være en forbedring.

### **Trenger UD ha hovedansvaret for utviklingspolitikken?**

Diskusjonen hittil har tatt for gitt at tyngdepunktet i utviklingspolitikken vil ligge i UD, eventuelt en etat underlagt UD. Det har vært tradisjonen i Norge og de fleste land, selv om bistandsdirektoratene i mange land har hatt svært selvstendig status vis-a-vis utenriksdepartementet.

Det må ikke være slik. Storbritannia og Tyskland har egne utviklingsdepartementer. I USA er ansvaret fordelt på en hel rekke departementer (selv om utenriksdepartementet klart har hovedansvaret). I Sør-Korea er ansvaret også spredt, men forankret i en komité av statsråder ledet av statsministeren.

Vi kan se for oss at utviklingspolitikken delegeres til et eget utviklingsdepartement, som Norge har hatt tidligere. Det er ingen av erfaringene fra den gang som tilsier at det ikke er verdt å forsøke igjen. Det løste riktignok ikke de mange utfordringene, men framstår ikke historisk som å være mer problematisk enn andre modeller. Det trenger heller ikke koste mer ressurser, da dette departementet i praksis vil bli bemannet av noen av de ansatte som i dag jobber med utviklingspolitikk i UD og Norad, og av praktiske grunner vil være samlokalisert med UD. I de periodene vi har hatt både utviklings- og utenriksminister, har man for praktiske formål hatt en arbeidsdeling som ikke er langt fra en slik organisering, og det er ikke sikkert det ville vært vanskeligere å håndtere det rent organisatorisk om man organiserte de to politikkområdene som to samlokaliserte departementer.

En av fordelene med en slik organisering ville vært at det ville gitt en jevnere størrelse på de ulike departementene. Om et nytt utviklingsdepartement skulle ha fått overført fra UD det samme antallet ansatte som i dag jobber med utviklingspolitikk i Norad og UD, ville *begge* de to nye departementene vært de største i Norge. Det ville åpenbart også gitt noen administrative ulemper, blant annet ville det gjort styringen av norske ambassader – der mange jobber med begge politikkområder – komplisert. Og det er ikke sikkert det ville løst mange problemer sammenlignet med en mindre dramatisk løsning: Tydelig forankring av ansvaret for utviklingspolitikk i en egen del av departementet ( gjerne gjennom en lov), som kan rendyrke denne oppgaven og utvikle nødvendig kompetanse på området.

Et annet alternativ kan være å fordele ansvaret på langt flere departementer. Allerede nå er klima- og skogsatsingen delegert til KLD, som synes å være en ryddigere løsning enn da ansvaret var delt mellom UD og KLD.<sup>84</sup> Om vi skulle gjøre det samme på andre deler av utviklingspolitikken,

kan vi se for oss at Helse- og omsorgsdepartementet overtar ansvaret for det norske engasjementet for global helse (inkludert helsebistand), Kunnskapsdepartementet tar ansvar for utdanningsatsingen, Nærings- og fiskeridepartementet tar ansvar for næringsbistand, og så videre. Alle disse og flere andre departementer har både relevant profesjonskunnskap og mye internasjonal erfaring. De synes derfor i utgangspunktet bedre egnet til å håndtere de respektive delene av utviklingspolitikken enn UD, som ofte mangler profesjonskunnskapen. UD vil på sin side ha en naturlig hovedrolle opp mot det multilaterale systemet og en koordinerende rolle for utviklingspolitikken overfor samarbeidsland via utenriksstasjonene. Også dette ligner litt på en praksis vi har hatt tidligere i Norge: Flere fagdepartement og deres direktorater har lenge vært tungt inne i utviklingssamarbeidet, og hadde tidligere en mer selvstendig rolle enn i dag.

Skulle utviklingspolitikken ha blitt organisert på en slik måte, ville profesjonskunnskapen ha vært rimelig godt sikret. Det ville ha vært vanskeligere å håndtere landkunnskapen og den mer spesifikke kunnskapen rundt internasjonale utviklingsspørsmål, samt spisskompetanse på bistand. Balansen mellom ulike og tidvis motstridende politiske mål ville fortsatt ha vært en utfordring, selv om det ikke er grunn til å tro at det vil være mer krevende enn i dag. Slike utfordringer vil imidlertid kunne løses ved en omdefinering av Norads mandat og rolle. Norad kan da bli et kompetanseorgan overfor alle departementene, med ansvar for å ivareta spisskompetanse på bistand, og relevant landkompetanse (i samarbeid med UD), og å følge med på relevante internasjonale prosesser. I tillegg kan Norads mandat utvides til å innebære en reell rolle i kvalitetssikring av alle departementenes arbeid både gjennom rådgivning, veiledning og retningslinjer, men også gjennom systematisk oppfølging av departementenes arbeid, evaluering og andre former for kvalitetssikring. Vi kan se for oss at Norads rolle vil innebære en slags tilsynsfunksjon for all bistand gjennom et spekter av ulike mekanismer. Med en ryddig arbeidsdeling vil dette være fullt mulig å oppnå med omtrent samme ressurser i som i dag, men noen årsverk vil måtte flyttes fra UD/Norad til andre departementer.

### **Veien videre**

Det finnes mange måter å organisere utviklingspolitikken på. Hva som er beste løsning, er delvis avhengig av hvilke hensyn man vektlegger. Hver av de ulike organisasjonsmodellene ville ganske sikkert løst noen utfordringer, og bragt med seg en del nye. Men alt tyder på at dagens hybridløsninger er dårligst egnet med tanke på en rekke ulike hensyn, og på mange områder vil nesten en hvilken som helst annen løsning enn dagens være bedre. Likevel, på tross av flere interne initiativ til å revurdere dagens løsninger, har lite skjedd. Det demonstrerer at evnen til å ta radikale organisatoriske grep – de «*bold decisions with a clear direction*» i sin tid etterlyst i Econ-rapporten som lå til grunn for dagens organisasjonsmodell – er svak i det norske utviklingspolitiske systemet.

Derfor er det liten sjanse for at de nødvendige organisatoriske grep vil bli tatt om spørsmålet om organisering overlates til interne prosesser i de berørte organisasjoner. Det vil nok kunne skje om departementets øverste ledelse tar ansvar og eierskap til en omorganiseringsprosess. Men det vil ha en høy kostnad i form av tid og oppmerksomhet, og gevinsten kan først høstes om flere år, så det er ikke gitt at det vil bli prioritert i møte med daglige utfordringer som haster mer og er gjenstand for mer politisk oppmerksomhet.

Hva en eventuell revurdering ender med, avhenger delvis av hvordan man veier ulike interesser og hensyn mot hverandre, delvis av hvor langt man vil gå i å ta mer radikale og derfor mer krevende organisatoriske grep. Men knapt noen kombinasjon av viktige hensyn i norsk utviklingspolitikk tilsier at dagens organisering er optimal. En omorganiseringsprosess bør derfor ende med et prinsipielt nytt organisatorisk oppsett framfor å justere på det nåværende. Lykkes man ikke det, vil man bare skyve problemer og frustrasjoner framover i tid, til en høyere samlet kostnad enn den kortvarige kostnaden ved en omorganisering.

**Notatet er skrevet av Øyvind Eggen, prosjektleder i Civita,  
med faglige bidrag fra Mari Rage Bråstein**

*Civita er en liberal tankesmie som gjennom sitt arbeid skal bidra til økt kunnskap og oppslutning om liberale verdier, institusjoner og løsninger, og fremme en samfunnsutvikling basert på respekt for individets frihet og personlige ansvar. Civita er uavhengig av politiske partier, interesseorganisasjoner og offentlige myndigheter. Den enkelte publikasjons forfatter(e) står for alle utredninger, konklusjoner og anbefalinger, og disse analysene deles ikke nødvendigvis av andre ansatte, ledelse, styre eller bidragsytere. Skulle feil eller mangler oppdages, ville vi sette stor pris på tilbakemelding, slik at vi kan rette opp eller justere. Ta kontakt med forfatteren på [oyvind@civita.no](mailto:oyvind@civita.no) eller [civita@civita.no](mailto:civita@civita.no).*

## Noter

- 1 Rundt 80 prosent av befolkningen er for bistand – og mer enn halvparten synes bistandsbudsjettet er passe stort eller bør bli større, på tross av at under halve befolkningen tror bistanden gir gode resultater. Se SSBs undersøkelse av holdninger til og kunnskap om bistand, [www.ssb.no/offentlig-sektor/statistikker/uhjelphold/hvert-3-aar/2013-11-05](http://www.ssb.no/offentlig-sektor/statistikker/uhjelphold/hvert-3-aar/2013-11-05).
- 2 For klima- og skogsatsingen, se [www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/klima/klima--og-skogsatsingen/id2000712/](http://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/klima/klima--og-skogsatsingen/id2000712/). Noen bistandsmidler forvaltes også via Riksrevisjonen, og Statsministerens kontor har i perioder vært tett engasjert i enkelte utviklingspolitiske satsinger.
- 3 Dette er omfattet både av Norges forpliktelser overfor FNs bærekraftsmål, samt konseptet «samstemt utviklingspolitikk» (omtalt senere i notatet) som det er bred politisk enighet om.
- 4 Tvedt, Terje, *Utviklingshjelp, utenrikspolitikk og makt: den norske modellen*, Oslo: Gyldendal, 2003. Se også Civita-notat nr 1/2011, *Den norske bistands- og utviklingspolitikken: Noen problemstillinger*. [www.civita.no/assets/2011/01/1559-civita-notat-1-2011.pdf](http://www.civita.no/assets/2011/01/1559-civita-notat-1-2011.pdf)
- 5 Krause, P, *Det svenska bistandsberoendet – om intressen och värderingar inom den svenska bistandsindustrin*, Stockholm: Timbro, 2007. <https://timbro.se/forlag/det-svenska-bistandsberoendet-om-intressen-och-varderingar-inom-den-svenska-bistandsindustrin>
- 6 Notatforfatters anslag. Tall fra Utenriksdepartementet tyder på at rundt 850 ansatte i UD, Norad og Fredskorpset jobber med bistand (242 i Norad og 39 i Fredskorpset og 40 prosent av UDs om lag 1450 ansatte ifg Prop 1S, 2017-2018). I tillegg kommer Norfund og et ikke ubetydelig antall (men ikke i nærheten av samme størrelsesorden) offentlig ansatte i andre departementer og etater. De ideelle bistandsorganisasjonene har tusenvis av ansatte, men størstedelen er ikke nordmenn som kan antas å være del av det norske «sørpolitiske systemet». Det samlede antallet heltidsansatte i Norge i ideelle bistandsorganisasjoner som er delfinansiert av norsk offentlig bistand, utgjør sannsynligvis noen hundre personer. Det inkluderer de «fem store» (Røde Kors, Flyktninghjelpen, Kirkens Nødhjelp, Redd Barna og Norsk Folkehjelp) med godt over hundre norske ansatte hver – men i tre av disse organisasjonene jobber mange ansatte med utstrakt virksomhet hjemme i Norge, som ikke har med bistand å gjøre. I tillegg kommer en del bistandsorganisasjoner av mindre størrelse, hvorav de største har flere titalls, de fleste bare et fåtall ansatte som jobber med bistand. Der er også mange forskere og konsulenter som jobber med bistand, og mange er delfinansiert via bistandsmidler, men antallet som i hovedsak er finansiert av bistandsmidler utgjør ikke et særlig stort antall sammenlignet med de kategoriene nevnt ovenfor. I tillegg kommer en del nordmenn som jobber i FN, Verdensbanken og andre internasjonale organisasjoner, og norske bedrifter i virksomhet delfinansiert av bistand.
- 7 For finansiering av utvikling, se [www.un.org/esa/ffd/index.html](http://www.un.org/esa/ffd/index.html)
- 8 Det er historisk upresist i den grad «tradisjonell bistand» viser til noe man gjorde før og «moderne» utviklingspolitikk betegner noe nytt. Begge formene for engasjement har dominert i norsk utviklingspolitikk iallfall siden 1970-tallet.
- 9 Oversettelsen er fra NOU 2008:14 *Samstemt for utvikling? Hvordan en helhetlig norsk politikk kan bidra til utvikling i fattige land*. Se [www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2008-14/id525832](http://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2008-14/id525832)
- 10 Rapporten tar form av et eget kapittel i UDs statsbudsjettforslag (Prop 1 S).
- 11 Alle tall er hentet fra norad.no, særlig [www.norad.no/om-bistand/norsk-bistand-i-tall](http://www.norad.no/om-bistand/norsk-bistand-i-tall)
- 12 [www.norfund.no/om-oss\\_2](http://www.norfund.no/om-oss_2)
- 13 Budsjettstøtte er mindre vanlig nå, muligens fordi det innebærer stor omdømmerisiko: Selv om budsjettstøtte på mange måter kan være effektivt med tanke på å bekjempe misbruk og korrupsjon – fordi det gir givne legitim anledning til å engasjere seg i hele statsforvaltningen, ikke bare egen bistand – betyr det samtidig økt risiko for at norsk bistand blir assosiert til korrupsjon fordi misbruk av offentlige midler også er misbruk av norsk bistand.
- 14 Simensen, Jarle, *1952–1975 Norge møter den tredje verden*, Oslo: Fagbokforlaget, 2003 (Bind I av Norsk utviklingshjelps historie).
- 15 Simensen 2003, blant annet side 106ff og 112ff.
- 16 Liland, F og K.A. Kjerland, *1989–2002: På bred front*, Oslo: Fagbokforlaget, 2003 (Norsk utviklingshjelps historie, bind III), blant annet side 89 og utover.
- 17 Liland og Kjerland 2003, s 92.
- 18 ECON, *Evaluation of the Norwegian Development Policy Administration*, ECON-rapport 19/03. Se bl.a. side 35 og utover. [www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/ud/rap/2003/0006/ddd/pdfv/175529-sluttrapport.pdf](http://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/ud/rap/2003/0006/ddd/pdfv/175529-sluttrapport.pdf)
- 19 ECON-rapport 19/03, *Evaluation of the Norwegian Development Policy Administration*.
- 20 ECON-rapport 19/03, *Evaluation of the Norwegian Development Policy Administration*, s 46.
- 21 Se tildelingsbrev tilgjengelig på [www.norad.no/om-norad](http://www.norad.no/om-norad). Det samlede beløpet som forvaltes av Norad i 2017 er på rundt 9,5 milliarder, resultat av en kraftig økning i 2017.
- 22 For mer om Norads oppgaver, se [www.norad.no/om-norad/norads-fem-hovedoppgaver](http://www.norad.no/om-norad/norads-fem-hovedoppgaver). Når det gjelder evaluering, styres

dette etter en egen instruks som i prinsippet gir Evalueringsavdelingen stor grad av autonomi. Avdelingens leder utpekes likevel av Norads direktør, som også bestemmer budsjettet.

- 23 Basert på notatforfatterens personlige kjennskap til sektoren.
- 24 Et eksempel på førstnevnte er at Norad kan jobbe tett opp mot politisk ledelse for eksempel ved å forberede taler. Et eksempel på sistnevnte er at UD har gjort beslutninger om enkelttilskudd innenfor tilskuddsordninger som forvaltes av Norad. Se ellers tildelingsbrevene (tilgjengelig på [www.norad.no/om-norad](http://www.norad.no/om-norad)) for detaljer om Norads mange oppgaver, som langt på vei sammenfaller med tilsvarende oppgaver i UD.
- 25 [www.norad.no/om-norad](http://www.norad.no/om-norad)
- 26 For mer informasjon, se lenkene til Norads tildelingsbrev fra UD på [www.norad.no/om-norad](http://www.norad.no/om-norad)
- 27 [www.regjeringen.no/no/dep/ud/dep/aspirantopptaket/id450753](http://www.regjeringen.no/no/dep/ud/dep/aspirantopptaket/id450753)
- 28 [www.bistandsaktuelt.no/nyheter/2017/fagforeninger-norad-ansatte-blir-nedprioritert](http://www.bistandsaktuelt.no/nyheter/2017/fagforeninger-norad-ansatte-blir-nedprioritert)
- 29 Se UD's tilskuddsportal, [www.udtilskudd.regjeringen.no](http://www.udtilskudd.regjeringen.no), og Norads statistikkportal, [www.norad.no/om-bistand/norsk-bistand-i-tall](http://www.norad.no/om-bistand/norsk-bistand-i-tall).
- 30 Dette kommer særlig til uttrykk i ulike kampanjer, filmer, blogginnlegg og annet fra Norads kommunikasjonsavdeling.
- 31 Resultatrapporten utgis årlig, med vekt på ulike sektordeler av bistanden hvert år ([www.norad.no/resultater/norads-resultatrapporter](http://www.norad.no/resultater/norads-resultatrapporter)). Hver rapport består av en samling eksempler på vellykket bistand, samt noen færre eksempler på mindre vellykket bistand, og noen overordnede refleksjoner. Store deler av rapporten har form og innhold som kunne passet godt i en brosjyre om norsk bistand.
- 32 Se instruks for Norad fra Utenriksdepartementet, tilgjengelig fra [www.norad.no/om-norad](http://www.norad.no/om-norad).
- 33 For ett av flere interne initiativ som er tatt for å revurdere dagens ordning, se [www.bistandsaktuelt.no/nyheter/nyheter---tidligere-ar/2012/slankere-ud-fetere-norad](http://www.bistandsaktuelt.no/nyheter/nyheter---tidligere-ar/2012/slankere-ud-fetere-norad).
- 34 Innst.243 S (2016–2017), [www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2016-2017/inns-201617-243s](http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2016-2017/inns-201617-243s)
- 35 Se for eksempel Civita-rapport nr 5, 2015, [www.civita.no/publikasjon/nr-5-2015-jakten-pa-resultater-i-norsk-bistand](http://www.civita.no/publikasjon/nr-5-2015-jakten-pa-resultater-i-norsk-bistand)
- 36 Faure, R, C Long og A Prizzon, *Do organisational and political models for development cooperation matter for development effectiveness?*, ODI Working paper, April 2015. [www.odi.org/publications/9309-future-development-agencies-organisational-political-models-development-cooperation-development-effectiveness](http://www.odi.org/publications/9309-future-development-agencies-organisational-political-models-development-cooperation-development-effectiveness)
- 37 For et eksempel på diskusjon om organisering i USA, se Konyndyk, J og C Huang, *A Practical Vision for US Development Reform*, Center for Global Development, juli 2017. [www.cgdev.org/publication/practical-vision-us-development-reform](http://www.cgdev.org/publication/practical-vision-us-development-reform)
- 38 Se Gulrajani, Nilima, *Bilateral Donors and the Age of the National Interest: What Prospects for Challenge by Development Agencies?*, World Development, vol 96, 2017, og de Renzio, P, *Accountability dilemmas in foreign aid*, ODI working paper 2016, [www.odi.org/publications/10526-accountability-dilemmas-foreign-aid](http://www.odi.org/publications/10526-accountability-dilemmas-foreign-aid).
- 39 Se for eksempel Norads evalueringsrapport 1/2014 ([www.norad.no/om-bistand/publikasjon/2014/can-we-demonstrate-the-difference-that-norwegian-aid-makes-](http://www.norad.no/om-bistand/publikasjon/2014/can-we-demonstrate-the-difference-that-norwegian-aid-makes-)) og Riksrevisjonens undersøkelse av resultatorienteringen i norsk bistand, Dokument 3:4 (2010-2011) ([www.riksrevisjonen.no/rapporter/Sider/bistand.aspx](http://www.riksrevisjonen.no/rapporter/Sider/bistand.aspx)). Disse ser spesifikt på denne problemstillingen, men svært mange, om ikke de fleste, evalueringer fra både Norad og Riksrevisjonen peker på store svakheter i dokumentasjonen.
- 40 Notatforfatterens egen erfaring.
- 41 Slike resonnementer er kanskje sterkest fremført av William Easterly i *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*, Penguin 2006.
- 42 Se for eksempel OECDs prinsipper for evaluering av bistand fra 1991, senere revurdert flere ganger. [www.oecd.org/development/evaluation/2755284.pdf](http://www.oecd.org/development/evaluation/2755284.pdf)
- 43 Se for eksempel Reinertsen, Hilde, *Optics of Evaluation. Making Norwegian foreign aid an evaluable object, 1980–1992*, Dissertation for the Degree of PhD, Faculty of Social Sciences, University of Oslo, 2016. En kortversjon blir tilgjengelig i Reinertsen, H, «Aldri nok rapporter? Om evalueringens optikk og bistandens resultater», i Bjørkdahl, Kristian (red.), *Rapporten. Sjanger og styringsverktøy*, Oslo: Pax (under utgivelse 2017).
- 44 Det gjelder budsjettet for avdelingens bruk av eksterne evaluatorene, eksklusive egne årsverk til forvaltning av evalueringsarbeidet. Hvert år brukes i underkant av 15 millioner kroner på evaluering fordelt på henholdsvis UD og KLD (for klima- og skoginnsatsen). Se f eks Prop 1 S (2015-2016).
- 45 Det skjer også andre evalueringer initiert av de som er ansvarlig for virksomheten som skal evalueres (og altså ikke uavhengige). Det finnes ingen samlet oversikt over disse, men en Norad-undersøkelse fant omtrent 75 gjennomganger og evalueringer per år i perioden 2012-2025. [www.norad.no/om-bistand/publikasjon/2015/study-of-reviews-and-evaluations-in-norwegian-development-cooperation](http://www.norad.no/om-bistand/publikasjon/2015/study-of-reviews-and-evaluations-in-norwegian-development-cooperation). I tillegg skjer det flere evalueringer i regi av partnerorganisasjoner med varierende grad av uavhengighet.

- 46 OECD, *Evaluation Systems in Development Cooperation, 2016 Review*. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264262065-en>. Oversikten er ikke fullstendig fordi tallene lot seg ikke framskaffe for en del givere, og tallene er ikke direkte sammenlignbare.
- 47 Se for eksempel Innst. 243 S (2016–2017), [www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2016-2017/inns-201617-243s](http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2016-2017/inns-201617-243s).
- 48 Eggen, Ø og K. Roland, *Western Aid at a Crossroads: The End of Paternalism*, Palgrave Macmillan 2013. Kapittel 3.
- 49 Forfatterens egen erfaring fra mange års praktisk erfaring og forskning innen bistand.
- 50 Gulrajani, Nilima, *Bilateral Donors and the Age of the National Interest: What Prospects for Challenge by Development Agencies?*, World Development, vol 96, 2017.
- 51 Gulrajani, Nilima, *Bilateral Donors and the Age of the National Interest: What Prospects for Challenge by Development Agencies?* World Development, vol 96, 2017.
- 52 Lov om utenriktjenesten, [www.lovdatabasen.no/dokument/NL/lov/2015-02-13-9](http://www.lovdatabasen.no/dokument/NL/lov/2015-02-13-9). Loven er riktignok ikke eksplisitt på ansvaret til departementet som organisasjon, men beskriver de lovfestede oppgavene for mange av UD's ansatte (utenriktjenestemenn) og enheter (som utenriksstasjoner).
- 53 For relativt nyere studier, se Dreher, A, V Z Eisenhauer og K Gehring, *Geopolitics, aid and growth. The impact of UN Security Council membership on the effectiveness of aid*, Policy Research working paper; no. WPS 7771. Washington, D.C., World Bank Group, 2016, og Girod, D, *Effective foreign aid following civil war: The nonstrategic-desperation hypothesis*. American Journal of Political Science, 56 (1), 2012.
- 54 Tall fra Forvaltningsdatabasen ved Norsk senter for forskningsdata. Siste oppdaterte tall er fra 2014.
- 55 Utenriksdepartementet, Prop 1 S (2016-2017) (statsbudsjettet).
- 56 Eggen, Ø og K. Roland, *Western Aid at a Crossroads: The End of Paternalism*. Palgrave Macmillan 2013.
- 57 Se [www.regjeringen.no/no/dokumenter/instruks-om-utredning-av-statlige-tiltak-utredningsinstruksen/id2476518](http://www.regjeringen.no/no/dokumenter/instruks-om-utredning-av-statlige-tiltak-utredningsinstruksen/id2476518)
- 58 Meldinger til Stortinget om utviklingspolitikk har litt ulike format, men har det felles at de i liten grad presenterer konkrete prioriteringer som kan imøtegås. Noen, som Meld. St. 24 (2016-2017) om norske bidrag til Bærekraftsmålene, spesifiserer ikke oppfølgingspunkter bare i ganske generelle vendinger. Andre har mange konkrete forslag – Meld St. 10 (2014-2015) om menneskerettigheter har for eksempel om lag hundre strekpunkter som kalles «prioriterte innsatsområder» – men uten innbyrdes prioritering og uten tilhørende strategi og budsjett. En så stor mengde «prioriterte innsatsområder» er i praksis nesten det samme som å ikke prioritere.
- 59 Se for eksempel Innst. 243 S (2016–2017), [www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2016-2017/inns-201617-243s](http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2016-2017/inns-201617-243s).
- 60 Dette gjelder for flere relativt nylige undersøkelser fra Riksrevisjonen, som undersøkelse av bistand til ren energi, Dokument 3:12 (2013-2014), og av bistand til godt styresett og antikorrupsjon, Dokument 3:9 (2014-2015). Det er også konklusjonen i mange evalueringer, som Norads evaluering av norsk bistand relatert til Syria-krisen, [www.norad.no/om-bistand/publikasjon/2016/evaluering-av-norsk-bistand-til-syria/](http://www.norad.no/om-bistand/publikasjon/2016/evaluering-av-norsk-bistand-til-syria/).
- 61 For en kortfattet oversikt, se Difi-rapport 2008: 14 *Direktoratenes faglige rolle. En rolle under økende press?* [www.difi.no/sites/difino/files/difirapport-2008-14-direktoratenes-faglige-rolle.pdf](http://www.difi.no/sites/difino/files/difirapport-2008-14-direktoratenes-faglige-rolle.pdf)
- 62 Simensen, J, *1952-1975 Norge møter den tredje verden*, Oslo: Fagbokforlaget 2003 (Bind I av Norsk utviklingshjelps historie). Side 112ff.
- 63 Både i bilateral, multilateral og humanitær bistand er det stor grad av kryssende interesser mellom utviklingspolitikk og UD's øvrige interesser, og hvor det kunne vært hensiktsmessig å ha «en armlengdes avstand» til departementet og politisk ledelse. Dette ligger i hovedsak under UD.
- 64 [www.norad.no/evaluering](http://www.norad.no/evaluering)
- 65 Se for eksempel Reinertsen, H, K Bjørkdal og S McNeill, *Confronting the contradiction – an exploration into the dual purpose of accountability and learning in aid evaluation*. Stockholm: EBA, 2017, <http://eba.se/confronting-the-contradiction-an-exploration-into-the-dual-purpose-of-accountability-and-learning-in-aid-evaluation/>
- 66 Basert på notatforfatterens egen erfaring.
- 67 Se blant annet Reinertsen, H, *Optics of Evaluation: Making Norwegian Foreign Aid an Evaluable Object, 1980-1992*, Dissertation for the Degree of PhD, Faculty of Social Sciences, University of Oslo, 2016.
- 68 Den amerikanske Millennium Challenge Corporation, en offentlig institusjon med mandat til å identifisere og finansiere de mest effektive bistandstiltak, er et eksempel. Se [www.mcc.gov](http://www.mcc.gov). Størstedelen av Norad sin virksomhet kan ikke gjøres gjenstand for lignende styringslogikk.
- 69 Mellom 1960 og 1963 ble bistandsdirektorater opprettet i land som Østerrike, Belgia, Canada, Danmark, Finland, Frankrike, Vest-Tyskland, Japan, Nederland, Sverige, Sveits, Storbritannia og USA. Det påfallende sammenfallet i tid skyldes delvis at OECD, opprinnelig en organisasjon for mottakere av Marshall-hjelpen, tok en aktivt koordinerende rolle



- overfor medlemslandene og la føringer også for utvikling av en bistandsadministrasjon i hvert medlemsland.
- 70 OECD, *Managing Aid Practices of DAC Member Countries*, Paris: OECD, 2009. [www.oecd.org/dac/peer-reviews/managing-aid-practices-of-dac-member-countries.htm](http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/managing-aid-practices-of-dac-member-countries.htm). Omtalen i notatet er basert på en nyere publikasjon med samme inndeling, men med mer informasjon og oppdatert med de siste års endringer: R Faure, C Long og A Prizzon: *Do organisational and political models for development cooperation matter for development effectiveness?* ODI Working paper, April 2015.
- 71 Den politiske organiseringen av statsråder og deres ansvar i USA er ikke enkelt sammenlignbar med de fleste andre land.
- 72 Faure, R, C Long og A Prizzon, *Do organisational and political models for development cooperation matter for development effectiveness?*, ODI Working paper, April 2015. [www.odi.org/publications/9309-future-development-agencies-organisational-political-models-development-cooperation-development-effectiveness](http://www.odi.org/publications/9309-future-development-agencies-organisational-political-models-development-cooperation-development-effectiveness)
- 73 Faure, *Do organisational and political models for development cooperation matter for development effectiveness?*
- 74 Undersøkelsen er begrenset til korrelasjon og sier ikke noe om kausalitet. Tallmaterialet er alt for lite til å trekke robuste konklusjoner f.eks. om hvorvidt en viss organisering er årsak til god politikk eller om det kan være resultat av at dette politikkområdet er høyt prioritert.
- 75 OECD, *Managing Aid Practices of DAC Member Countries*, Paris: OECD, 2009. [www.oecd.org/dac/peer-reviews/managing-aid-practices-of-dac-member-countries.htm](http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/managing-aid-practices-of-dac-member-countries.htm).
- 76 De tre indeksene er 'The Aid Quality Index' (Knack, S., F. H. Rogers and N. Eubank (2011), *Aid Quality and Donor Rankings, World Development*, 39(11), November, pp. 1907–1917), 'Quality of Official Development Assistance assessment' (QuODA) ([www.cgdev.org/page/quality-oda-quoda](http://www.cgdev.org/page/quality-oda-quoda)), og 'Commitment to Development Index' ([www.cgdev.org/commitment-development-index-2017](http://www.cgdev.org/commitment-development-index-2017)).
- 77 Vi kan for eksempel ikke vite om forskjellene skyldes organisasjonsmodell eller andre forhold, og det kan godt tenkes at land som allerede har en god utviklingspolitikk er tilbøyelig til å organisere politikkområdet på bestemte måter. Dessuten er noen av kvalitetsindikatorne misledende for vårt formål: For eksempel vektlegges ofte størrelsen på bistandsbudsjettet i indekser på god utviklingspolitikk, selv om det ikke sier noe direkte om kvaliteten. Det er ofte bistandsvolumet, og ikke kvaliteten, som gjør at Norge kommer godt ut i slike vurderinger.
- 78 Det er bare fem land til sammen i de to kategoriene. Kategori D gjelder bare Storbritannia, som preges av tung politisk prioritering og mye ressurser til utviklingspolitikk. Kategori A inkluderer to ganske marginale giverland (Polen og Slovenia), samt Norge og Danmark. De andre kategoriene har mange flere land med mye mer variasjon.
- 79 Gulrajani, Nilima, *Bilateral Donors and the Age of the National Interest: What Prospects for Challenge by Development Agencies?*, *World Development*, vol 96, 2017.
- 80 Guljarani, Nilima, *Organising for Donor Effectiveness: An Analytical Framework for Improving Aid Effectiveness*, *Development Policy Review*, 32(1), 2013.
- 81 [www.regjeringen.no/no/dokumenter/instruks-om-utredning-av-statlige-tiltak-utredningsinstruksen/id2476518/](http://www.regjeringen.no/no/dokumenter/instruks-om-utredning-av-statlige-tiltak-utredningsinstruksen/id2476518/)
- 82 OECD, *Evaluation Systems in Development Cooperation, 2016 Review*. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264262065-en>
- 83 Det kan også håndteres ved å revidere Lov om utenriktjenesten, men det vil kreve ganske store endringer utover omformulering av målet. Lov om utenriktjenesten gjelder nemlig ikke for UD som organisasjon, men bare enkelte funksjoner i UD, og den kan ikke uten videre appliseres på det utviklingspolitiske arbeidet i UD.
- 84 Notatforfatterens egen erfaring.