

# Henger norsk bistand med i den globale utviklingen?

*Av Fredrik Magnussen, prosjektmedarbeider i Civita*

Verden er i rask endring, og flere har tatt til orde for at bistands- og utviklingspolitikken også må endres. Men dette har vist seg å være vanskelig. I dette notatet fremheves to begrensninger som forhindrer endringer i praksis, en politisk og en teknisk.

Den politiske begrensningen kommer både fra den hjemlige og den internasjonale arena. Her hjemme legger partipolitikken føringer: politisk legitimitet kan være viktigere enn operasjonell effektivitet, mens bistandsaktørens spagat mellom Norge og utviklingsland byr på noen interessante utfordringer. På den internasjonale arena begrenses vi av at den norske bistanden markedsføres som en helhet, og av utenrikspolitiske interesser.

Den tekniske begrensningen handler blant annet om fraværet av passende metodologiske verktøy og manglende kunnskap om hvordan verktøyene kan brukes, i tillegg til en mangelfull systematisering av kunnskap.

Notatet presenterer også noen muligheter for å overvinne disse begrensningene. Endring vil kreve politisk handling, samt bedre analytiske og teknisk-faglige ressurser.

Dette er ment som en kritisk refleksjon rundt norsk bistandspolitikk og -praksis.<sup>1</sup> Der man ofte assosierer utvikling og bistand med noe eksternt og internasjonalt, vil notatet rette blikket innover, mot «bistandsbransjen» her hjemme. Målet med notatet er ikke å stille spørsmål om hvorvidt

norsk bistand fungerer, men heller å utforske hvordan den virker. Notatet belyser noen av paradoksene og de parallelle virkelighetene norske politikere og bistandsaktører må sjonglere mellom.

Hensikten er å bidra til en bevisstgjøring om begrensningene, som kan gjøre oss bedre i stand til å forstå hvordan vi best kan takle disse utfordringene, slik at politikk og praksis kan bli mer samstemt og bedre rustet til å drive utviklingen fremover.

## **Bistand i endring**

Bistanden blir i økende grad utfordret av andre måter å fremme utvikling på, og vil i større grad måtte fungere som en komplementær komponent til andre strategier. Det gjør det nødvendig å diskutere hva bistandens rolle og funksjon skal være.

Verdens land er både mer utviklede og mer sammenkoblede enn noen gang tidligere. Det er færre såkalte lavinntektsland enn før, og mye av fattigdommen finnes nå i mellominntektsland. Stadig færre land er avhengige av tradisjonell bistand, mens vi i økende grad står overfor felles globale utfordringer, som for eksempel klimaendringer, hvor løsningene må være kollektive for at de skal ha effekt. Det binære verdensbildet, med en tradisjonell inndeling i rike og fattige land, er ikke lenger riktig. Skillene mellom sosiale grupper innenfor og mellom landene er blitt viktigere.

Strategiene for å drive utvikling må endres i takt med tiden. Det er ikke lenger nok med bare penger, det trengs felles handlinger og utveksling av ideer og erfaringer. Dialogen mellom donor og mottaker må i større grad baseres på gjensidighet mellom likeverdige parter. Mottakerne av bistand ønsker i stigende grad at støtten kanaliseres direkte til dem, i stedet for gjennom bistandsorganisasjoner i «nord». Samtidig øker sør-sør samarbeid, mens privat sektor og investeringer får større betydning, også i tradisjonelle utviklingsaktørers bistandspolitik.

Norsk utviklingspolitikk og norske bistandsaktører må naturligvis tilpasse seg den globale utviklingen. Men selv om den tradisjonelle modellen med ressursoverføring fra nord til sør gradvis erstattes av nye tilnærminger, tar denne omleggingen tid. Noen av grunnene er motvilje internt i landene som gir bistand, risikoaversjon og fragmentering av satsningsområder.

Til tross for at tilpasningsdyktighet har blitt et av moteordene i bistandsbransjen, har det vist seg at det ikke er like lett i praksis. Selv om sunn fornuft tilsier at det å tenke lokalt og være fleksibel er gode idéer, skjer det i for liten grad. Bistandssektoren er svært motstandsdyktig mot reform. Dette skyldes blant annet at utviklingssamarbeidet preges av en rigid organisering.

## **Hva er egentlig god utviklingsbistand?**

Med en bistand i endring har også spørsmålet om bistandseffektivitet, hva begrepet betegner og hvordan man skal måle og vurdere det, blitt stadig mer sentralt i bistands- og utviklingsdebatten. Effektiv bistand er gjerne det beste forsvaret mot bistandskritikk og alternative utviklingsideologier, og dermed avgjørende for bistandsorganisasjonenes eksistensgrunnlag. Det er tilsynelatende en enkel løsning på et komplekst problem. Men hva er egentlig god og effektiv bistand?

Dette er et åpent spørsmål som man egentlig aldri vil få et omforent svar på, og enhver diskusjon om temaet frembringer ulike perspektiver og hensyn. I Civita-notatet *Jakten på resultater i norsk bistand* finner vi en fornuftig formulering på en viktig problemstilling; «Den norske bistanden kan ses som et kompromiss mellom ønsket om en mer effektiv bistand på mottagernes premisser og ulike hjemlige politiske hensyn, som ikke alltid har like stor relevans for utviklingen i mottakerlandene. Dette gir seg utslag i utviklingspolitikkenes mange og til dels motstridende mål».<sup>2</sup> Effektiv og god bistand er tvetydig, fordi det kan referere både til utviklingsfremgang, operativ effektivitet og politisk nytteverdi.

Hva effektiv bistand er, kommer dessuten helt an på målene med den.<sup>3</sup> For eksempel kan utviklingspolitikk også være et middel i utenrikspolitikken, som brukes for å forbedre handelsrelasjoner, skaffe seg bedre internasjonalt rykte eller få regional innflytelse. Det er heller ikke uvanlig at politiske partier ønsker å fremheve sin egen politikk og sette sitt preg på utviklingsinnsatsene. Men stadig endrede prioriteringer kan undergrave arbeidet med å redusere fattigdom, som krever langsiktig engasjement og pålitelige partnerskap.

Derfor kan en politisering av bistanden her hjemme risikere å gå utover effektiviteten dersom bistandsaktørene først og fremst må ta hensyn til kortsiktige politiske prioriteringer, i stedet for langsiktige utviklingsmessige mål.

Effektivitet reduseres også fort av faktorer som for eksempel undertrykkende autokratiske regimer, korrupsjon, politisk og økonomisk ustabilitet eller manglende sivile rettigheter i mottakerlandene.

En kan dermed få minst to forskjellige betydninger av effektivitet, der én gjelder utviklingsfremgang og den materielle forbedringen i livskvaliteten for mottakere av bistand, mens den andre refererer til de operative målene og utviklingstiltakenes suksess i forhold til donorstyrte kriterier, standarder og politikk.

Forsøk på bedre og mer regelmessig styring og måling av bistandens effektivitet vil ikke nødvendigvis løse eller hindre spenningene og motsetningene. Som regel vil effektiviteten bringes ut av balanse i møte med ulike interesser og utenrikspolitiske mål. Spørsmålet er om oppmerksomheten om effektivitet er nyttig, eller om det bare fører til mer usikkerhet om norsk utviklingspolitikk og dens oppdrag og mandat.

Ser vi nærmere på overordnede strategier i norsk utviklingspolitikk, bærer de preg av en viss kontinuitet. Blant annet har fattigdomsreduksjon i mange år vært et viktig referansepunkt. Men midlene og målene for hvordan fattigdomsreduksjonen skal oppnås, preges av diskontinuitet. En strategi handler nemlig om *hva som skal gjøres*, ikke om *hvordan noe skal gjøres*. Dermed åpnes det for ulike tolkninger av hvilke midler som best kan bidra til å nå målene i strategien. Dette kan være problematisk, fordi det resulterer i mange ulike satsinger, som gjerne legges til eksisterende initiativer. Bistandspolitikken blir dermed særdeles variert, på bekostning av kvalitet og den overordnede målsettingen.

Vi risikerer å ende opp som et mini-FN, men uten de ressursene og kompetansen som kreves for å håndtere en så stor portefølje. En «jack-of-all-trades, but master of none»-tilnærming er ikke god utviklingsbistand. Det er ikke bare å kanalisere mange milliarder til prosjektene, og regne med at de gode resultatene kommer. Derfor bør den i større grad konsentreres, og spesialkompetanse spisses, for å oppnå bedre effektivitet og en mer realistisk tilnærming til bærekraftsmålene.

Det trenger ikke å være en ulempe at utviklingspolitikken har flere strenger å spille på, men man må i større grad skreddersy initiativer for å oppnå best mulig effekt. Det innebærer en mer kontekstbasert tilnærming, der riktig type utviklingsaktivitet brukes mer langsiktig. Står vi for eksempel overfor humanitære kriser, sårbare stater eller lavinntektsland, er det ofte tradisjonell bistand som gir best resultater for de fattigste, mens i andre sammenhenger kan private investeringer og offentlig-private partnerskap gi bedre effekt.

### **Borte bra, men hjemme best?**

Tradisjonelt har bistanden vært et viktig satsingsområde, uavhengig av politisk ledelse, og det har stort sett vært kontinuitet i størrelsen på bistandsbudsjettet. Som en konsekvens har det vokst frem en betydelig bistandsbransje i Norge, hvor bistandsaktører av alle størrelser må spille strategisk for å få innflytelse på budsjettet. Tidligere prosjektleder i Civita, Nikolai Hegertun, har beskrevet bistandsbudsjettet som en godtepose, «der man i en årrekke har kunnet tilfredsstillende en hel rekke ulike interessegrupper og organisasjoner i de aller fleste sektorer.»<sup>4</sup> Av den grunn huser bistandsaktørenes hjemmekontorer et betydelig antall byråkratiske feltarbeidere, som fungerer som et viktig bindeledd mellom utviklingspolitikken og bistandspraksisen. Dette er en naturlig konsekvens av usikkerheten rundt skiftende prioriteringsområder og fordelingen av bistandsmidler.

Bistandsaktørene overlever, og lever godt, i stor grad på grunn av bistandsbudsjettet. Men når man hele tiden fokuserer på kampen om midlene til sine prosjekter, får man gjerne en snever tilnærming til utvikling. Bistandsbransjen risikerer å basere seg på kortsiktighet, midlertidighet og øyeblikksbilder, i stedet for langsiktighet, og på sjekklister i stedet for historier. Det økende fokuset på politisk posisjonering her hjemme kan i verste fall undergrave bærekraftige utviklingsinitiativer. Bistanden, kanalisert gjennom stater, ikke-statlige organisasjoner eller private selskaper, bidrar også til en fragmentering av ansvar, der de fattige menneskene har lite å si om hvordan bistanden blir organisert og hvor mye støtte de får.

Selv om det er folk «på bakken» som har de beste forutsetningene for å vite hva slags systemer, verktøy og strategier det er behov for, vil avstanden til det som faktisk skjer i prosjektene øke jo lenger opp i beslutningskjeden man kommer. Fra det praktiske til det politiske forvrenges mye av informasjonen, og dermed kan beslutningsgrunnlaget bli feil.<sup>5</sup>

Fra å være noe konkret, risikerer bistanden å ende som noe generelt, et slags produkt som brukes politisk i kommunikasjon og internasjonale forhandlinger. Jo lenger avstand det er mellom politikk og praksis, jo større blir spenningene og de grunnleggende motsigelsene som ligger i de konkurrerende målene for bistands- og utviklingspolitikken, særlig fordi de kortsiktige politiske

behovene ofte trumfer og undergraver de langsiktige prosessene som trengs for å oppnå bærekraftig utvikling.

Disse politiske prosessene har også skapt et stammespråk som, selv om det gir mening internt, ikke bidrar til en bredere kommunikasjon og folkeopplysning om norsk bistand. Som tilskuer og skattebetaler er det vanskelig å få en følelse av hva som skjer på bakken.

Bistandsorganisasjonene vil naturligvis prioritere sterk tilstedeværelse i Oslo, der de gjennom markedsføring og politiske rådgivere kan skille sin spesielle bistandsmerkevare fra andre merker. Bistandsbransjen har nærmet seg næringslivets logikk, der det å selge et produkt er essensielt for å overleve i markedet. Økende profesjonalisering, intern kapasitetsbygging og organisasjonsutvikling tilsier at bistandsorganisasjonene har lært mye de siste årene, men spørsmålet er om dette ikke har gått ut over effekten av initiativene i utviklingsland. I sin studie av ikke-statlige bistandsorganisasjoner argumenterer forskeren Tiina Kontinen for at disse kanskje har lært mer om bedriftsledelse enn om utvikling, på grunn av stadig økende krav til rapportering og nærhet til midlene.<sup>6</sup>

Det er også et paradoks at når bistandspraksisen endrer karakter, har samtidig den offentlige etterspørselen etter større ansvarliggjøring og resultatfokus økt, hvorpå det naturlige byråkratiske svaret har vært å innføre flere regler for bistandsmottakere (som skal sørge for at pengene blir brukt som de skal). Reglene er gjerne såpass kompliserte at det kreves spesialistkompetanse, for eksempel revisorer og innkjøpskonsulenter, for å følge dem. Dette øker sannsynligheten for at bare noen få organisasjoner vil ha ressursene til å mestre dem.

Det å søke om midler og tilskudd kan derfor også være vanskelig for uerfarne aktører. Fokuset på byråkrati gjennom ansvarliggjøring og sikring av resultater kan dermed også bidra til å svekke innovasjonen og hindre at nye tanker og krefter kommer til. For eksempel er en stor utfordring med det omfattende regelverket og retningslinjene for Norads tilskuddsordninger at det ikke er særlig fleksibelt, og vil favorisere de som har størst kapasitet og mest erfaring med denne typen søknader.

Et illustrerende eksempel finner vi i satsingen mot privat sektor, der små og mellomstore bedrifter har etterlyst enklere og mer fleksible søknadskriterier.<sup>7</sup> De utkonkurreres nemlig av store bedrifter og etablerte sivilsamfunnsorganisasjoner. Dette ser man tydelig i oversikten over aktørene som har fått tildelt midler etter omleggingen til en konkurransebasert bedriftsstøtteordning. Veiledningskontoret for næringsutvikling i utviklingsland ble da også nedlagt i 2017 som følge av denne omleggingen, som ble begrunnet med at etterspørselen etter tjenesten ikke var stor nok.<sup>8</sup> Det er ikke så rart, med tanke på at de som trenger slik veiledning, ikke når opp i utgangspunktet. Dette bidrar til å heve terskelen ytterligere for nye idéer, til tross for politiske signaler om satsing på små og mellomstore bedrifter.

Det beste for å fremme god utviklingsbistand, skal vi tro konvensjonell bistandsteori, er å redusere avhengigheten av det byråkratiske maskineriet. Men for å gjøre det, må det styres og kontrolleres mindre. Men det er kanskje verken i bistandsaktørenes eller i norsk politisk interesse.

Bistanden har blitt så formalisert, byråkratisert og profesjonalisert at det er lite som tyder på at den vil bli overflødig med det første. Bevegelse mot dette idealet vil fort bli slått ned av interessene her hjemme.<sup>9</sup>

## Vaktbikkjer i bånd

Fremover kommer bistandsbransjen til å utfordres og trolig få mindre betydning. Dette er en følge av kombinasjonen av at andre aktører vokser seg sterkere (Kina, sør-sør-samarbeid osv.), økende motvilje mot og bevissthet om avhengighetsforholdet som bistandssystemet har skapt, bistands-tretthet, handel og til slutt fremveksten av nye stemmer i utviklingsland som forteller oss at dette ikke er riktig måte å drive bistand på. Flere mottakere er kritiske til bistand slik den har utviklet seg, men innser behovet for det - bare med en annen innretning, og med mer kompetente givere.<sup>10</sup>

Det har vært noen små og gradvise skifter i måten som bistandssystemet fungerer på, men ingen av dem har vært virkelig transformative. Bærekraftsmålene, for eksempel, adresserer noen av de mest presserende behovene blant de fattige, men de er også kritisert for å være lite konkrete, utopiske og, som en konsekvens, umulige å måle.<sup>11</sup> Avstanden til realitetene på bakken er stor, men målene har skapt økt oppmerksomhet og konsensus om verdens utfordringer. Dette innebærer også nye tilnærminger for å fremme utvikling.

Det er for eksempel bred konsensus om at kapasitetsbygging krever lokalt tilpassede løsninger, kombinert med dialog mellom utviklingspartnerne og andre aktører i reformprosessen.<sup>12</sup> Med et sterkere og mer organisert sivilsamfunn, samt en voksende middelklasse, har også fokus på sosial og politisk forandring skiftet til innenlandske områder og nasjonale debatter. Dette er musikk i ørene for norske sivilsamfunnsorganisasjoner, som vil spille en viktig rolle som tilretteleggere for sivilsamfunnet i utviklingsland. Men i lys av sivilsamfunnsorganisasjoners avhengighet av støtte, som gjerne krever målbare resultater, må frivillige organisasjoner prioritere ansvarliggjøring overfor givere høyere enn deres mål om myndiggjøring av fattige eller marginaliserte grupper.<sup>13</sup> Et slikt byråkratisk innskrenket handlingsrom burde få sivilsamfunnsorganisasjoner til å tenke nytt og lete etter alternative finansieringskilder og partnerskap fremover, dersom det hindrer dem i å oppnå det de ønsker.

Behovet for å overleve gjør det også vanskelig å kritisere det etablerte forvaltningssystemet. Samtidig kan et bistandssystem som er designet for å treffe med tekniske løsninger på spesifikke sosiale problemer, føre til at eksisterende insentiver kanskje ikke samsvarer med de reelle behovene til donorene eller mottakerne.<sup>14</sup> Mindre statlig støtte til norske sivilsamfunnsorganisasjoner er derfor ikke nødvendigvis noe negativt. Å frigjøre seg kan, tvert imot, være en «blessing in disguise». Da vil man unngå press fra politikere og få flere til å ta bladet fra munnen og si sin ærlige mening om politiske beslutninger, noe som kanskje ikke er tilfellet i dag – særlig hvis man er en relativt liten organisasjon.

Da kan man konsentrere seg om sitt egentlige arbeid, å skape inkluderende vekst og bidra til å bygge videre på eksisterende lokale kapasiteter. Dette forutsetter et konstruktivt og kritisk samspill med privat sektor, som skal skaffe arbeidsplasser til det økende antallet arbeidsløse unge mennesker

i utviklingsland. Gjennom strategiske partnerskap, med for eksempel næringslivet, har man flere strenger å spille på, og kan tilby mer fleksibilitet i prosjektene.

## Optiske og andre illusjoner

Norske bistandsaktører produserer viktige rapporter hvert år, men de blir ofte oversett av den gemene hop. Det er uten tvil mye fornuftig som står i disse rapportene, men mye forsvinner i måten de presenteres på. Mange bistandsaktører er nemlig flinke til å pakke inn sine synspunkter i intetsigende og komplisert bistandsprosa. Man blir godt kjent med overfladiske moteord som «lokalt eierskap», «partnerskap», «innovasjon», «kapasitetsbygging» og «bærekraftig utvikling», men man får mindre følelse av hva som faktisk skjer på bakken. Samtidig har inntoget til privat sektor ført til enda flere overlappende begreper å forholde seg til, noe som kan hindre en god forståelse og gode diskusjoner om temaet.<sup>15</sup>

Det abstrakte og teoretiske har en tendens til å prioriteres over det konkrete og praktiske. Mye av grunnen er at målgruppen som prioriteres, først og fremst er bistandsmiljøer og politikere. Når bistandsaktørene kopierer terminologien til sine rammesettere, gjør de det fordi de håper at det vil gi dem relevans. Men ved å bruke politikkspråket, risikerer man også at uavhengigheten ofres. Aktører som er flinke til å tilpasse seg denne politiske virkeligheten, ender gjerne med å bekrefte hva politikerne og rammesetterne ønsker å høre, men på en måte som kanskje bidrar til å undergrave effekten av det man gjør.

Debatten om norsk bistand begrenses gjerne til diskusjonene om hva utviklingspolitikken skal prioritere og oppnå. Selvkritiske diskusjoner og konstruktive refleksjoner om begrunnelser og grunnlag for hvordan og hvorfor vi yter bistand uteblir, eller forblir interne i bistandsmiljøene. Disse aspektene bør riktignok ikke ses isolert, men sammen og som gjensidig forsterkende for kvaliteten på bistanden.

En stor utfordring med bistandsdebatten er altså den store distansen mellom politikken og realitetene på bakken i utviklingsland. De hjemlige politiske kampene og avstanden mellom politikken og praksisen fører gjerne til en forvrenging av virkeligheten, der de mer kontroversielle og vanskelige aspektene ved utviklingsinitiativer forsvinner.<sup>16</sup> Det er selvsagt en stor fordel for bistandsaktørene som mottar midler at de ubehagelige sannhetene ikke kommer frem, og sannsynligvis er det ganske beleilig også for politikerne. Én prosent av BNI er enorme ressurser, men bistandsfeltet har likevel stort sett har fått leve i fred, uten noe særlig kritisk debatt.

Det er viktig å løfte frem de langsiktige utfordringene ved utviklingsprosjekter. Å skape falske forventninger om at bistanden er effektiv bare fordi bistandsbudsjettet er høyt, er feil strategi. Da vil man til slutt lure på hvorfor prosjekter ikke skaper de resultatene som loves. Et illustrerende eksempel på denne avstanden mellom hva som presenteres (og oppfattes) og hvordan det faktisk er, ser vi fra en undersøkelse som Norad gjorde i 2018. Den viste at nordmenn flest vet lite om utvikling, de fleste tar feil om hvordan verden har utviklet seg, og de tror at det er verre enn det er.<sup>17</sup> Faktumet er at på områder som fattigdom, helse og utdanning blir det bedre. Misfor-

ståelsen kan skyldes at nordmenns bilde av virkeligheten er basert på forenklete og tabloide overskrifter om nød og humanitære kriser, som også bistandsbransjen er med på å stimulere.

Dersom man ser med et kritisk blikk på debatter om bistand og utvikling, er det tydelig at de nesten ikke diskuterer utvikling i det hele tatt. De fleste dreier seg om penger, hvilket tematisk område som er nøkkelen til å oppnå bærekraftsmålene og politisk uenighet om hva som til enhver tid skal prioriteres. Når vi har kritiske refleksjoner om bistanden, er den gjerne begrenset til enkeltsaker og enkeltaktører. Det er sjelden en konstruktiv diskusjon om systemer og strukturelle problemer. En grunn kan være at mange aktører selv er en del av bistandsindustrien. Sannheten om hva utvikling egentlig er, passer rett og slett ikke inn i standardene og rapportene de må følge for å overleve som organisasjoner. Debatten dreier seg derfor ofte om hva som er best bistand – og i hvilken grad norsk utviklingspolitikk skal og bør fokusere på spesielle sektorer og tematiske områder. Dette skaper ingen konstruktiv debatt om utvikling, og gir dermed heller ikke noe godt informasjonsgrunnlag for offentligheten. Det er mer eller mindre en kamp om midler, eksistens og politisk legitimitet.<sup>18</sup> Bistandsdebatten trenger derfor mer rom til å reflektere over egen praksis, for å bli mer bevisst på hvilken kunnskap vi bygger på, og hvordan den påvirker handlingene våre.

Det finnes en slags «ubåtmentalitet» i norske bistandsmiljøer; de holder seg lenge på dypet, men dukker plutselig opp på overflaten for å tale sin sak i forbindelse med «viktige» hendelser, som fremleggelsen av statsbudsjettet eller når nye utviklingsministere trer inn. Dette er forståelig og en naturlig konsekvens av at nesten alle bistandsaktører i Norge er avhengig av statlig støtte for å drive med utviklingsarbeid. Men det underminerer også muligheten for å komme med forslag og innspill som dreier seg om andre aspekter ved utvikling enn det man finner innenfor temaboksene, og det bidrar til å heve terskelen for å foreslå noe som er utenfor boksen, i fare for at en ikke blir prioritert i kampen om midlene.

Det trengs en grundig endring i måten vi tenker, snakker og debatterer om bistand og utvikling på, både her hjemme og internasjonalt, som går utover ideen om at mer penger fører til mer effektiv bistand. Større budsjetter kan i verste fall føre til flere tvilsomme prosjekter.

Problemet med dagens bistandsdebatter og systemene er at de ikke godt nok tar inn over seg nye idéer og omfavner aktører som går motstrøms, utfordrer status quo, maktstrukturer og tankesett. Dette er fordi de sjelden passer inn i de teknokratiske, kortsiktige, resultatbaserte rammeverkene til bistandsindustrien - eller i den overfladiske politiske retorikken.

### **Politisk legitimitet fremfor operasjonell effektivitet?**

Den endrede utviklingspraksisen som har kommet som følge av globaliseringen, har altså ført til et visst press på tradisjonelle bistandsaktører om å tilpasse seg den nye virkeligheten, og nye teorier om hvordan bistanden bør organiseres og utføres.<sup>19</sup>

I Norge har vi en bistandsforvaltning som i liten grad har endret seg de siste ti årene.<sup>20</sup> Den blir nå utfordret av at fattigdomsgeografien endrer seg, at andre departementer får en mer



fremtredende rolle internasjonalt (inkludert innflytelse på bistanden), at bistandsmidler brukes på innenrikspolitiske flyktnings tiltak, at porteføljen vokser etter hvert som antall globale initiativer øker, og at antallet partnere og tilgjengelige instrumenter stiger.<sup>21</sup> I lys av disse utfordringene har en viss faglig oppmerksomhet vært rettet mot behovet for å tilpasse seg den nye virkeligheten, blant annet gjennom prosessen med bistandsreform. Det henger også sammen med at bistandsorganisasjoner i dag ikke bare er implementerende organisasjoner, men også organisasjoner som skal pleie en rekke andre interesser og formål.

Behovet for bedre kvalitet, koordinering og effektivitet har vært styrende for reform-diskusjonen. Samtidig har en ekstern evaluering av de organisatoriske aspektene ved norsk bistandsadministrasjon konkludert med en mangelfull læringskultur, noe som har resultert i en 10-punktsliste om hvordan man skal skape en bedre kultur.<sup>22</sup> Men organisatorisk endring er ikke enkelt, særlig ikke hvis det dreier seg om store og tunge organisasjoner eller departementer med flere prioriteringsområder og uklar strategisk styring. De fleste utviklingsdonorer endrer seg først og fremst for legitimitetens skyld, ifølge studien til de danske forskerne Lundsgaarde og Fejerskov.<sup>23</sup> Videre hevder de at intensjonen om å gjøre en forskjell ikke er nok hvis man ikke har de evner, kompetanse og ressurser som kreves for å løse bestemte oppgaver. At institusjoner og organisasjoner reformerer hvordan de ser ut, men ikke hva de gjør, er en kjent problemstilling i utviklingsfaget.<sup>24</sup>

Bistandsorganisasjoner opererer gjerne i ulike miljøer og må derfor hele tiden ha på seg to hatter: en til hjemlige anliggender, og én til de landene som de har prosjekter i. De må forholde seg både til donorer og til prosjektteam. At organisasjonene både må være innrettet for å støtte lokale initiativer og samtidig stå for kontroll og granskning, kan være forvirrende. Det er etter hvert også blitt et økende misforhold mellom måten den norske bistanden er organisert på og de utfordringene den er ment å adressere. Det som er styrende og definerende for bistanden, kan altså også være det som begrenser den.

Når bistandsaktører står overfor press fra de som bestemmer rammebetingelsene, samtidig som de opplever press fra dem som jobber i felt, kan det også føre til at man aksepterer og vedtar strategier overfladisk, uten nødvendigvis å inkorporere dem.<sup>25</sup> Og det kan vise seg å være en nyttig tilnærming: Den amerikanske Johns Hopkins-baserte forskeren Dan Honig viser gjennom sin omfattende studie av 14.000 utviklingsprosjekter at bistandsaktører som i større grad er åpne for fleksibilitet og selvstendighet i prosjektene, får bedre resultater. Å tillate og oppfordre ansatte til å utøve skjønn vil dermed kunne slå positivt ut på resultatene. Honig mener at en kontrollstyrt ovenfra-og-ned-tilnærming kan være problematisk, fordi kontroll og fokus på å nå forhåndsdefinerte, kvantifiserbare mål, ofte hindrer ansatte fra å bruke ferdigheter, lokal kunnskap og kreativitet til å løse problemer på måter som får mest mulig ut av utviklingshjelpen.<sup>26</sup>

Dersom presset fra de som setter rammebetingelsene og donorer er bestemmende for hvordan bistanden ser ut, og dersom avstanden mellom politikk og praksis blir for stor, kan det gå utover effektiviteten og kvaliteten på bistanden, i alle fall så lenge dette ikke adresseres på en god nok måte. Men hvordan kan bistanden tilpasse seg, for å få enda bedre effekt, samtidig som ansvarliggjøringen ivaretas?

Svaret på dette finner vi i «den svarte bistandsboksen».<sup>27</sup> Vi må revurdere de tekniske og metodologiske aspektene, systematisere kunnskapen bedre og kommunisere til omgivelsene at bistand og utvikling er tidkrevende, komplekst og vanskelig å måle. Som evalueringsdirektøren i Norad, Per Øyvind Bastøe, har påpekt: «Med en verden - og et bistandsfag - i konstant endring, så er det vel bare rett og rimelig å tro at også systemene vi har her hjemme - som skal drive, administrere og måle utvikling fremover - også endrer seg i takt med verden utenfor».<sup>28</sup> Men i hvilken grad kan de tekniske systemene endre seg?

## Resultatbasert styring – et gammelt kart i nytt terreng

Debatten om at bistanden og bistandsaktører må bli mer fleksible og mottakelige, både for endring og utviklingslandenes behov, er en debatt som har pågått lenge. For over 50 år siden observerte den politiske økonomen Albert Hirschman at prosjektilplementering er en prosess som hverken er enkel eller lett å kontrollere vitenskapelig. I stedet krever det at man leter, tilpasser og oppdager: «Ved å gjennomføre prosjekter som i høy grad er påvirket av mangel på kunnskap og usikkerhet, vil implementeringen undervurdere kompleksiteten i oppgaven. Prosjektilplementering betyr ofte en lang oppdagelsesreise i varierte tematiske områder, fra teknologi til politikk».<sup>29</sup> En av de første som ga oppmerksomhet til kompleksitet og tilpasning i utviklingspraksis, var økonomen Dennis Rondinelli i 1983. Basert på empirisk evidens fra 1970-tallet argumenterte han i boken *Development projects and policy experiments* for at det sentrale problemet som praktikere må forholde seg til, er å håndtere kompleksitet og usikkerhet: Den mest verdifulle ferdigheten er ikke evnen til å overholde prosjektplanen, men evnen til innovasjon, til å eksperimentere, modifisere, improvisere og lede endringsagenter. Ofte undertrykkes dette av rigide og sentralt kontrollerte styringsprosedyrer, der feltarbeidere er isolerte og den praktiske kunnskapen sjelden er reflektert i rapportene.<sup>30</sup>

Selv om dette er fornuftige tanker og observasjoner, kan den nåværende tilnærmingen til resultatstyring være i konflikt med ideen om mer fleksibilitet i prosjektene. Ben Ramalingam, utviklingsforsker tilknyttet det Brighton-baserte Instituttet for Utviklingsstudier (IDS), hevder for eksempel at den eksisterende resultattilnærmingen ikke er egnet til å håndtere den «rotete» virkeligheten.<sup>31</sup>

Dersom man ser på den resultatbaserte styringen i Norad, kommer det frem i den ferske evalueringen, *Evaluation of the Norwegian Aid Administration's Practice of Results-Based Management*, at den nåværende måten som mål- og resultatstyring praktiseres på, ikke bidrar til bedre bistand.<sup>32</sup> I den samme evalueringen heter det at bistandsforvaltningen fokuserer på rapportering av resultater, men ikke bruker disse resultatene strategisk og systematisk, samt at administrasjonens krav til rapportering gjerne gir økte kostnader uten at dette nødvendigvis gir mer effektiv bistand. Samtidig peker en effektivitetsgjennomgang av Norad på at dets rolle må bli mer tydelig, og at «bistandsforvaltningen må unngå «skinn-effektivisering» for å tekkes politisk ledelse.»<sup>33</sup> Å unngå dette krever riktignok bedre kommunikasjon og informasjon. I notatet *Myter om bistand* skrev tidligere fagdirektør for utviklingspolitikk i Utenriksdepartementet, Svein Dale, om hvordan påstander som ofte fremsettes om bistand forenkler virkeligheten, og vi burde i «langt større grad enn nå ta utgangspunkt i hva erfaring, forskning og politisk-økonomi-analyser gang på

gang fastslår er de mest kritiske hindringene for utvikling og hvordan disse kan turneres. Vi bør også være oss bevisst og kritisk vurdere våre motiver og finne ut i hvilken grad det vi gjør er basert på erfaringsmessig viten og gode analyser og i hvilken grad det er forankret i våre egne partipolitiske *eller andre ideologisk baserte fortellinger, løse hypoteser, kjepphester, politiske hestehandler og egeninteresser.*»<sup>34</sup> En mer ærlig kommunikasjon om hvorfor vi driver med bistand, samt hva som kreves for å oppnå langsiktige og effektive resultater, vil være nødvendig for å forstå bistanden bedre. Vi må erkjenne at problemene vi forsøker å løse ofte ligger utenfor både vår forståelse og våre evner, og «avstå fra å kaste penger etter problemet bare fordi det er noe vi kan gjøre, fordi vi har mye penger, for å vise andre at vi gjør noe for å hjelpe der hvor folk lider», ifølge Dale.<sup>35</sup> Dette er ikke bare politikernes oppgave, men gjelder i aller høyeste grad bistandsbransjen selv, med sine fagfolk og eksperter.

Behovet for å vise ansvarlighet er en viktig årsak til at den resultatbaserte styringen fortsatt brukes i utstrakt grad i det internasjonale bistandssystemet. Katsutoshi Fushimi fra det statlige japanske utviklingsorganet JICA's forskningsinstitutt, forklarer i sin grundige studie av den universelle bruken av Log Frame Approach (LFA), at press fra omgivelsene er den primære årsaken til at denne prosjektstyringsmetoden brukes.<sup>36</sup> LFA er en forhåndsdefinert matrise som oppsummerer de sentrale elementene i et utviklingssamarbeidsprosjekt, og som har blitt populær blant bilaterale internasjonale utviklingsdonorer og bistandsorganisasjoner over hele verden. Han viser også til at resultatstyring har noen enkle fordeler; det er metodisk, støtter gjennomsliktighet og gjør planlegging og kontroll enklere. Men hvis vi skal høre på den tidligere USAID-sjefen Andrew Natsios, så bidrar resultatbasert styring også til at bistandsaktører i større grad fokuserer på kortsiktige resultater, som enklere kan kontrolleres, i stedet for å ta hensyn til mer langsiktige og transformative effekter, som er vanskeligere å måle.<sup>37</sup>

Det er mye som tyder på at Natsios har rett, og det ser ut til at stadig flere innser at den reduksjonistiske tilnærmingen ikke er tilstrekkelig, dersom målet er effektiv og helhetlig utviklingsbistand. Dette inkluderer enkeltpersoner i og utenfor bistandsorganisasjoner som arbeider mot de hindring-ene og strukturene som hemmer kontinuitet og læring, og som prøver å forstå og endre den utviklingsbransjen de arbeider i.<sup>38</sup> Men bundet av byråkratiske strukturer og politiske kamper, er det krevende å gjøre permanente endringer på dette feltet.

Det gjøres da også forsøk på å være mer fleksibel i Norad. Selv om det har tatt tid, har resultatstyringen gradvis utviklet seg, i takt med skiftende omstendigheter, nye behov og økt press utenfra. En sjelden gang dukker det også opp debatter som er konstruktivt kritiske til bistandssystemet, for eksempel da tidligere diplomat og bistandsveteran Asbjørn Eidhammer foreslo, litt spissformulert i et innlegg i Bistandsaktuelt, å kaste det detaljerte resultatrammeverket på sjøen.<sup>39</sup> Det var i realiteten et ønske om at norsk bistand må tenke annerledes, bli mer pragmatisk og tillate mer prøving og feiling. Svaret fra Norad var en konstruktiv forklaring på utformingen av dagens resultatrammeverk, som tilsynelatende er mer fleksibelt enn det gir inntrykk av, hvor målet er å arbeide videre for å finne pragmatiske måter å dokumentere måloppnåelse på, og våge å prøve ut nye metoder for resultatinnstilling, i tillegg til at «veikartet» kan endres underveis.<sup>40</sup> Det er tydelig at man her i økende grad streber etter å ta inn mer av feltarbeidernes realiteter.

## Alternative metoder for utvikling

Det er også flere fremtredende bistandspersonligheter som har gått i bresjen for å tenke nytt og alternativt. Flere tanker og initiativer om alternative styringsmetoder er dermed blitt utviklet som et tilsvar til den tradisjonelle tilnærmingen.

Samtidig har nye alternative bevegelser vokst frem de siste årene. Med sine nettverk, metoder og tilnærminger utfordrer de på mange måter tradisjonell resultatstyring. Noen av de mest fremtredende er «Thinking and Working Politically», «Doing Development Differently» og «Adaptive Development».

I *Thinking and Working Politically* legges det vekt på at politiske faktorer vanligvis er viktigere for å oppnå utvikling enn omfanget av bistandsfinansiering eller den tekniske kvaliteten på bistandsprogrammene.<sup>41</sup> I manifestet til *Doing Development Differently* heter det blant annet at reell utvikling er kompleks, og at løsninger ikke er enkle eller åpenbare. De som trenger utvikling mest, har ingen makt, og de som kan gjøre en forskjell, er frakoblet, mens politiske barrierer altfor ofte blir oversett.<sup>42</sup> *Adaptive Management* handler om å løse problemer lokalt, der det å finne nye metoder for læring, tilbakemeldinger og tilpasninger underveis står i fokus.<sup>43</sup>

Felles for disse initiativene er at de tar avstand fra premisset om at donorer og deres beslutningstakere alltid bør søke løsninger som følger beste praksis, og at de heller bør legge vekt på betydningen av uformelle relasjoner, makt og sosiale normer, som de mener ikke fanges opp i tradisjonelle modeller.<sup>44</sup>

Det er altså ingen mangel på ideer om og alternative forslag til løsninger på hvordan bistandsaktører kan forbedre styringen av bistandspolitikken for å oppnå bedre resultater. Det er også utviklet en rekke metoder for planlegging, måling, evaluering og resultatstyring som er basert på noen av disse nettverkens økende innflytelse.

Vi finner igjen litt av fleksibiliteten og langsiktigheten i Norads oppdaterte rammeverk. Deler av den nye tenkningen har også vært grunnlaget for anbefalinger om hvordan man skal oppmuntre og bygge tillitsbaserte relasjoner i utviklingssamarbeid, som legger vekt på langsiktige resultater i stedet for kortsiktige. Svenskenes svar på Norad, SIDA, har blant annet innført mer tillitsbaserte partnerskap i sine porteføljer.

Et vesentlig aspekt ved de nye metodene for utvikling er betydningen av kunnskap om de lokale forholdene, inkludert den politiske situasjonen, og behovet for tilpasning underveis i gjennomføringen av programmer og initiativer.<sup>45</sup> Man ser samtidig at ulike fagfelt i større grad glir inn i hverandre. Det britiske Department for International Development (DFID) har for eksempel åpnet opp for en mer «business-case»-tilnærming i sine prosjekter.

En interessant anekdote i denne sammenhengen er hvordan militæret tidligere har vært et forbilde for bistandsbransjens prosjektplanlegging og utførelse; LFA-tilnærmingen ble i sin tid hentet fra det militære.<sup>46</sup> Mens militæret for lengst har gått over til å bli mer dynamisk i sin planlegging

gjennom kontekstuelle tilnærminger, henger bistandsbransjen fortsatt litt etter. Pensumlisten til militære ledere er i så måte et interessant skue, med temaer som «leadership in complexity» og «adapting to uncertainty».<sup>47</sup> I humanitære operasjoner er riktignok en mer fleksibel tilnærming standard.<sup>48</sup> Fremveksten av alternative metoder tyder på at også den langsiktige bistanden gradvis innser at det kan være lurt å gå i denne retningen, og i større grad omfavne realitetene «på bakken».

## Gammel vin på nye flasker

Arbeidet med å integrere nye ideer, tankesett, analyser og endringsteori i organisasjoner som arbeider innenfor et resultatbasert styringsregime, støter på noen utfordringer. Dels fordi den langsiktige og fleksible karakteren som disse har, bryter med tradisjonelle resultatsystemers lineære og kortsiktige karakter, men også fordi ansvaret overfor skattebetalerne alltid vil måtte prioriteres.<sup>49</sup> Det resultatbaserte styringssystemet har derfor en tendens til å favorisere visse metoder; metoder som kvantifiserer kortsiktige og håndterbare resultater, fremfor alternativer som potensielt er bedre egnet til å vurdere langsiktige endringer i relasjoner, makt og sosiale normer.<sup>50</sup> Det er da også interessant å se hva som skjer med en idé fra unnfangelsen til den virkelige verden av politikk, byråkrati, konkurrerende interesser og, ikke minst, penger.

Risikoen er alltid at nye alternativer og ideer kan ende opp som toppstyrte (og vestlige) initiativer som blir slukt av systemet de selv prøver å utfordre.

Ta Kunnskapsbanken som et eksempel. Den skal samordne og styrke faglig samarbeid, kunnskapsdeling og -overføring på områder hvor Norge har særlig kompetanse eller etterspurt erfaring. I utgangspunktet kunne denne hatt mange flere funksjoner, for eksempel kunnskapsforvaltning, som tidligere prosjektleder i Civita, nå direktør i Regnskogfondet, Øyvind Eggen har ment er en av de største utfordringene for norsk utviklingspolitikk.<sup>51</sup> Men Kunnskapsbanken har tilsynelatende endt opp med å likne mer på tradisjonell ekspertbistand, basert på eksisterende initiativ. Det er riktignok signalisert i Granavolden-plattformen at videreutvikling av Kunnskapsbanken skal prioriteres, men det gjenstår å se om dette også inkluderer kunnskapsforvaltning, herunder investering, innhenting og systematisering av kunnskap.

Gode intensjoner er ikke alltid nok, dersom man ikke har fleksibilitet og mulighet til å utvikle seg i en litt annen retning. Selv om initiativ som for eksempel Kunnskapsbanken gir næring til nye ideer og verktøy, vil de tradisjonelle strukturene fortsatt være til stede og kanskje hindre at de nye ideene vinner frem. Som den britiske utviklingsforskeren Cathy Shutt observerer, er dagens resultatindikatorer som regel hybrider, det vil si at de inkluderer både tradisjonell resultatstyring og mer fleksibilitet.<sup>52</sup> Men disse er i hovedsak laget for å møte donorenes behov for måling av effekt og læring, og er dermed «gammel vin på nye flasker».

Praktiske, tekniske og politiske hindringer kan dermed stå i veien for nye måter å dokumentere resultater på. Dominansen til resultatbasert styring over alternative styringsmetoder kommer ikke av mangel på verktøy eller effektiviteten i dem, men fordi utviklingsaktører er forpliktet til å være ansvarlige og transparente av hensyn til hjemlige forhold. Utviklingsaktører må selvsagt

prioritere legitimiteten i sine egne land, og da er logiske rammeverk, ifølge Fushimi fra JICA, perfekte verktøy for å opprettholde denne legitimiteten.<sup>53</sup>

Hvis resultatkravene er her for å bli, er det viktig å forbedre dem for å gjøre dem mer relevante. Å endre et godt etablert styringsparadigme krever at man revurderer de politiske ideene og forutsetningene som ligger bak myndighetenes politikk og styringssystem.<sup>54</sup>

University of Sussex-baserte Shutt mener at en forbedring vil innebære gradvise tiltak innenfra, som for eksempel å innføre nye ideer, systematisering av kunnskap, nye rekrutteringsstrategier, kompetanse- og kunnskapshevende tiltak, og å legge til nye evalueringskriterier.<sup>55</sup> Dette krever eksperimentering og åpenhet for læring.

### **Evalueringer – ansvarliggjøring fremfor læring?**

Det er gjerne to mål med bistandsevalueringer; ansvarliggjøring (typisk ansvar for ressurseffektivitet) og læring. Men det har vist seg vanskelig å forene disse målene i praksis, fordi ansvarliggjøring som regel prioriteres over læring, ifølge en forskningsrapport som har sett på bistands-evalueringer i Norge og Sverige de siste 40 årene.<sup>56</sup> Noe av dette kan skyldes at resultatbasert styring har gjort det vanskelig for både bistandsleverandører og partnere å implementere fleksible programmer der man kan forholde seg til – og lære av – endringer på en måte som stemmer mer overens med lokale forhold og sosiale effekter. Faktorer som makt, historie, kultur og relasjoner påvirker alltid, noe for eksempel sluttevalueringer ofte ikke er gode nok til å fange opp. Dermed er de kanskje heller ikke en fullgod veileder for kontinuerlig læring. Det begrensede fokuset på læring i evalueringer skyldes også måten som evalueringsprosessene er strukturert på, for det er sjelden et tydelig skille mellom de to målene.

En annen tendens er at de samme lærdommene og konklusjonene gjerne dukker opp i fremtidige rapporter. Det betyr kanskje at «lessons learned» ofte ikke er noe annet enn «lessons», som den canadiske bistandsveteranen Ian Smillie har påpekt.<sup>57</sup> Dersom vi virkelig skal fremme læring, foreslår Reinertsen et al. at vi bør begrense bruken av eksterne konsulenter og formelle evalueringsrapporter.<sup>58</sup> Et stadig økende fokus på eksterne evalueringer er dermed en praksis som bør adresseres. Bistandsevalueringer har etter hvert blitt lukrative for konsulentbransjen, men ofte mangler eksterne en systematisk bevissthet om utviklingseffekter og virkninger av organisasjonens arbeid. Det kan begrense betydningen av kritiske funn, og dermed hindre endringer som kan være nødvendige for å opprettholde god effekt og skalere opp.<sup>59</sup>

Denne mangelen på bevissthet gjør det også mulig for de som er ansvarlige for prosjektet å avvise negative vurderinger og funn. Det er ikke uvanlig at de mest kritiske delene av en evaluering ender som et internt notat, uten at funnene blir fulgt opp. Outsourcing vil sannsynligvis redusere utviklingen av egen evalueringskapasitet, og dermed vil potensialet for læring innenfor organisasjonene svekkes. I den grad det er mulig, bør man vurdere å utvikle kapasiteten i organisasjonen og blant partnere for å gjennomføre evalueringer selv, i tillegg til den uavhengige evalueringen. Da får man et bredere sett med begrunnelser, beslutningsgrunnlag og fokus på målet om læring. At dette

er vanskelig i praksis, særlig for mindre organisasjoner, kan skyldes manglende ressurser og eksterne donorkrav om å evaluere på en bestemt måte.

Avhengigheten av kompetanse utenfra for å gjøre raske engangs- og sluttevalueringer kan også undergrave utviklingen av nødvendig kapasitet for å integrere løpende måling og evaluering gjennom hele prosjektsyklusen. Når evalueringen arter seg som kontroll, vil den sannsynligvis ha et ensidig fokus på ansvarliggjøring. Dette er viktig, men i hvilken grad det gir bedre læring for organisasjonene og menneskene som implementerer prosjektene, er vanskeligere å fastslå. Tendensen til ikke å belyse læringspotensialet i evalueringen vil kanskje hemme mulighetene til å generere kunnskap i komplekse situasjoner og sammenhenger.

Standardtilnærminger til programevaluering har altså en tendens til å legge større vekt på de konkrete, kortsiktige resultatene av aktiviteter, snarere enn på det som ikke er så lett målbart.

### **Mangelfull systematisering av kunnskap?**

I skjæringspunktet mellom politikk og forvaltning finner vi den faglige delen, gjerne som en bro-bygger mellom de to. Den faglige delen fortjener større anerkjennelse for den kritiske rollen den må spille for å opprettholde en balanse mellom politikk og praksis. En forbedret faglig del har vært et av argumentene for en bistandsreform, og det er positivt. Bedre samspill mellom fag, forvaltning og politikk gir en mulighet til å sikre bedre kvalitet i bistanden, som kan bedres gjennom å fokusere enda mer på systematisering av kunnskap, kunnskapsproduksjon og analyser.

Bedre kunnskap kan gjøre det lettere å vurdere om man når de mer tvetydige målene for bistanden, og gi et bedre beslutningsgrunnlag for fremtidige prosjekter og programmer. Da er man avhengig av å få inn perspektiver fra flere kilder, tenke helhetlig og tverrsektorielt med økt fokus på læring, metodeutvikling og nye konsepter i et tettere og mer koordinert samarbeid med andre aktører, for eksempel universiteter, tenketanker, andre departementer osv.

De fleste beslutninger bygger på forskning og kunnskap. Men én enkelt studie er bare ett blad på kunnskapens tre, som Nina Kristiansen, ansvarlig redaktør i forskning.no, så allegorisk har skrevet.<sup>60</sup> Hun legger også vekt på at forskning ikke gir noen endelig fasit. Problemet med enkeltstudier er at de sjelden kan si så mye om det store bildet. Samtidig er bistandsaktørene også avhengige av politisk relevans og medieoppmerksomhet for å få videreført støtten til sine prosjekter. Da kan man enkelt falle for fristelsen til å gjøre for mye ut av studier som viser attribusjon, mer enn kontribusjon.

Bistandsaktører hevder ofte at deres kjernetema og satsing er nøkkelen til å nå bærekraftsmålene. Dette er forståelig, men med det brede spekteret av norske bistandsaktører og utviklingspolitiske satsingsområder er det like mange nøkler som det er forskjellige låser. Derfor trenger vi en systemnøkkel som kan forene alle disse, og det er her systematiseringen av kunnskap og resultater kommer inn. Vi er nødt til å se alle disse ulike initiativene i sammenheng. Det må skje fra sentralt hold.

Det kan være fornuftig å se til den britiske regjeringens opprettelse av den uavhengige kommisjonen for bistandsspørsmål, ICAI. Denne skal avdekke hva britisk støtte faktisk oppnår. Med tanke på fragmenteringen av utviklingspolitikken, et høyt bistandsbudsjett og behov for betydelig redusert papirarbeid, kan noe som ICAI være en god start på veien til ansvarliggjøring og bistandseffektivitet.

Samtidig er små suksesser også viktige å få frem, da de viser hva som er mulig i vanskelige sammenhenger. Casestudier er for eksempel unike datainnsamlingsverktøy som kan bidra til å utvikle nye retningslinjer og praksis. Hver case-studie flytter oss i retning av en mer nyansert forståelse av når, hvorfor og hvordan utviklingsprosjekter bidrar til fattigdomsbekjempelse i spesielle tilfeller og under spesielle forhold.<sup>61</sup> Denne tilnærmingen er særlig godt egnet til å frembringe praktisk og politisk relevant forskning. Men en av de største utfordringene er å flytte fra spesifikk forståelse i bestemte sammenhenger til høyere nivåer av systematisk generalisering og anvendelse av kunnskap.

Samtidig kan programmer som hevder at de utgjør en forskjell, være problematiske i større skala, først og fremst fordi de er en del av et større system, og dermed ikke like lett kan peke på sitt eget bidrags betydning. I en rapport fra organisasjonen International Alert, med tittelen *Redressing The Balance - Why we need more peacebuilding in an increasingly uncertain world*, argumenteres det for at effekten av et bredt spekter av handlinger, på alle nivåer og på tvers av samfunn, fra ulike aktører, bidrar til forbedringer og har innvirkning på utvikling.<sup>62</sup> Denne kollektive tankegangen finner vi også igjen i utviklingsøkonomen Lant Pritchett's *Perils of Partial Attribution: Let's All Play for Team Development*, der den totale innvirkningen blir dårligere når enkelte aktører bryr seg mer om hva de selv kan ta æren for, i stedet for å fokusere på «lagets suksess».<sup>63</sup> Pritchett hevder at ved å tenke mer på seg selv enn kollektivet, sikres riktignok bistandsaktørenes legitimitet i hjemlandet, men på en måte som kanskje underminerer langsiktighet. Man vinner kanskje kampen (om midlene), men skal man vinne krigen (for eksempel å nå bærekraftsmålene), er man avhengig av en kollektiv innsats.

Formålet med en slik systematisering av kunnskap er derfor å gå fra isolerte enkelthendelser til en mer helhetlig forståelse av virkningen av bistand på utvikling. Det gir oss mulighet til å avgrense og analysere et mangfold av sammenhenger – og danne grunnlaget for mer effektive utviklingsprosjekter. Vi bør derfor i større grad bedømme suksess og effektivitet ut fra en porteføljesammensetning av norsk utviklingsinnsats. Gjennom systematisering av kunnskap når man mer generaliserbare funn, som kan vise generelle mønstre, og man kan trekke ut detaljer og informasjon om relasjonene mellom de ulike casene.

Det er også viktig å skille mellom analyse og evaluering, for midlene som kreves for å *forutse* virkningen av et prosjekt, er forskjellige fra de som er egnet for å *vurdere* virkningene. Derfor må vi vurdere og analysere prosjekter, både før, under og etter. Fleksibilitet er avgjørende for å kunne forme og tilpasse prosjektet underveis, slik at det i større grad kan gi best mulig effekt. Både den analytiske informasjonen, vurderingene underveis og evalueringene i ettertid er verdifull informasjon, ikke bare for prosjektets potensielle innvirkning, men også som en del av flere innsatser og komponenter i en mer systematisk kunnskapsinnhenting, og dermed som grunnlag for bedre kunnskap, beslutninger og planlegging.



Analysen av utviklingsprosjekter skiller seg fra vanlig evaluering, fordi deres omfang strekker seg langt utover inputs, outputs, outcomes og mål for utviklingsprosjekter eller programmer. Slike analyser evner å skille ut et prosjekts effekt og innvirkning på miljøet og konteksten rundt, områder selve prosjektet sannsynligvis ikke har blitt utformet eksplisitt for å påvirke. Det kan også avdekke mye mer. Hvis et prosjekt for eksempel mislykkes i henhold til eksisterende utviklingskriterier (for eksempel at skolen ikke ble bygget innenfor rapporteringsfristen), kan det likevel lykkes i henhold til bredere og mer langsiktige utviklingsbyggende kriterier (som for eksempel bevisstgjøring om utdanning for jenter). Men det er også mulig at et prosjekt kan lykkes i henhold til forhåndsbestemte kriterier (skolen ble bygget), men samtidig mislykkes med hensyn til innvirkning på miljøet for øvrig (konflikter har blusset opp, eller skolen mangler kvalifiserte lærere). Hvis vi tenker logisk, vil det unike i hvert prosjekt, og de dynamiske miljøene de er en del av, hele tiden komme i konflikt med et rigid og ensartet rammeverk.

I mange rapporter og evalueringer beskrives også problemer uten at det foreslås reelle forslag til løsninger. Det blir derfor mye diagnostisering, men lite behandling. Vi må også være oppmerksomme på at noen erfaringer uteblir fra rapportene. Det kan dermed ofte være mer interessant å snakke om de lærdommene som ikke kom med i rapporten, for eksempel faktorer som er av mer sosial natur (individuelle historier, relasjoner og langtidseffekter). Forskere og bistandsarbeidere er nok fullt klar over at ikke alt kommer med i enkeltrapporter, men mer oppmerksomhet mot systematiske vurderinger og måling av effekten av utviklingsarbeid på dynamikken i utviklingsland, vil kunne gi bredere perspektiver og bedre informasjonsgrunnlag. Da kan det også bli klart at utviklingsinitiativer ikke nødvendigvis er positive, men også risikerer å fremprovosere negativ utvikling (for eksempel ved å utfordre tradisjonelle verdier og lokale maktstrukturer). Utviklingsprosjekter kan også ha positive innvirkninger på noe som er utilsiktet, noe som ofte ikke blir dokumentert i enkeltrapporter.

Man kan starte med å ha en mer pragmatisk og realistisk tilnærming til bistandsfaget. I så måte er det positivt at utviklingsminister Dag Inge Ulstein i et portrettintervju i Bistandsaktuelt uttalte at de store linjene og overordnede analysene er helt avgjørende.<sup>64</sup> Det er et godt utgangspunkt, for uten disse er det vanskelig å se hvilken effekt bistanden har. Men det er en lang og brokete vei å gå fra retorikk til praksis. Det som er sikkert, er at utvikling er en langsiktig prosess og en investering som involverer mye risiko.

Norsk bistand og utviklingspolitiske prioriteringsområder er fragmenterte med et stort antall bistandsaktører. Dersom norsk utviklingspolitikk skal fortsette med en bred fortolkning av bistand og stadig økende porteføljer, må den faglige delen styrkes gjennom å få inn nye ideer og et bedre beslutningsgrunnlag. I stedet for bare å fokusere på kvantitative resultater og tematiske enkeltprogrammer eller prosjekter, bør vi kanskje også tenke over, og begrunne, hvorfor og hvordan vi gjør det – det vil si hva slags reell innvirkning og potensiale norsk bistand faktisk har. Et første steg mot dette er å systematisere kunnskapen bedre. Kvalitet og effektiv bistand er avhengig av god kunnskapsforvaltning.

## Fremtidens bistand: Oppsummering og anbefalinger

Betingelsene for hvordan bistanden utføres er i endring. Bistandsmidlene kanaliseres gjennom stadig flere instrumenter og organisasjoner, og flere utradisjonelle aktører utfordrer den tradisjonelle bistanden – i tillegg til at det er økende fokus på migrasjon, handelsinteresser og utenrikspolitiske formål. Det bør derfor diskuteres og avklares hvilken rolle og funksjon norsk bistand skal ha fremover; for eksempel i hvilken grad norsk bistand skal fortsette med bilateralt samarbeid, og i hvilken grad det skal satses på samarbeid med multilaterale organisasjoner. Dette er en diskusjon om overordnet strategisk retning, som vil ha konsekvenser for organiseringen av norsk bistand og måten man arbeider på.

Med flere tilgjengelige instrumenter, deriblant internasjonale organisasjoner (globale eller regionale), globale initiativ, investeringsfond og banker, næringsliv og handel, er det ikke mangel på muligheter. Dette kompliseres ytterligere ved at det er en rekke tematiske områder som norsk bistand fokuserer på, og ved at det kan virke som om norsk bistand prøver å dekke over for mye. Spørsmålet er om ikke denne fortynningen går ut over kvaliteten og effekten av bistanden, og i hvilken grad de ulike sektorene og kanalene er en del av en overordnet strategisk tilnærming.

Det kan derfor være hensiktsmessig å dele opp bistanden mer strategisk, og diskutere hva som skal være retningsdrivende for norsk utviklingspolitikk fremover, i tillegg til å drøfte hvilke midler som skal brukes for å gjennomføre regjeringens utviklingspolitikk.

Det blir stadig tydeligere at det er en ubalanse mellom planlegging, implementering og evalueringsverktøy og typen utfordringer de er ment å adressere. Tidligere utviklingsminister Nikolai Astrup signaliserte tidlig et behov for å ha den faglige delen av bistanden tettere på, noe som var tanken bak en reform, hvor målet er et mer enhetlig utviklingsfaglig miljø som skal «samle, ivareta og videreutvikle den faglige kompetansen»<sup>65</sup>. Dette er et viktig utgangspunkt, for hvis vi ignorerer den faglige delen av diskusjonene om bistandens retning, er tilfeldige positive effekter det beste vi kan håpe på. Men dette krever nok mer enn bare nye funksjoner. Det innebærer kanskje et grunnleggende paradigmeskifte. Men siden et faglig paradigmeskifte sannsynligvis ikke vil skje med en gang, må vi gradvis og strategisk ta ett prosjekt, ett program og én organisasjon av gangen – og lære underveis. Små endringer i tilnærminger til analyse, kunnskapsforvaltning og innovasjon/nytenkning er derfor viktige elementer i en gradvis mer faglig og funksjonell dreining.

På de neste sidene fremheves noen muligheter som kan heve kvaliteten på det faglige i norsk bistand og utviklingspolitikk. Det åpner også opp for en bredere diskusjon om retning og mer langsiktige, politiske tilnærminger med det formål å peke ut noen pragmatiske veier fremover.

## Hvordan styrke den faglige kunnskapen?

### *Systematisering av kunnskap*

1. Man kan videreutvikle de interne analyseenhetene ved å sørge for å styrke analytiske kapasiteter og legge til rette for mer bruk av kunnskapsforvaltning, forskning og statistikk – samt å kommunisere dette i større grad utad.<sup>66</sup>
2. Det kan vurderes å opprette et utviklingspolitisk råd. Her kan man for eksempel møtes to ganger i året, med representanter fra akademia, NGO, forvaltningen, tenketanker, andre departementer osv. Dette tilsvarer det som danskene har i Danida, der tanken «er å gi utviklingsministeren strategiske og faglige råd om utviklingssamarbeid».<sup>67</sup> Et slikt råd må ikke forveksles med Samstemthetsforum, som har et nesten umulig mandat.
3. Det vil være nyttig å få inn et uavhengig brobyggerelement mellom fag, forvaltning, politikk, praksis, akademia og andre interessenter – områder som vanligvis opererer relativt isolert fra hverandre. Dette kan baseres på erfaringer fra for eksempel Ekspertgruppen for bistandsanalyse i Sverige (EBA) som produsent av kunnskap, og GSDRC i Storbritannia, som er en kunnskapstilbyder i partnerskap med forskningsinstitusjoner, tenketanker og konsulentselskaper.<sup>68</sup>
4. Man kan tenke mer i retning av læringspartnerskap, som innebærer et åpent tankesett og ønske om å investere i ferdigheter og kunnskap på tvers. Et interessant eksempel her er USAID sin «Learning lab», som er et interaktivt fellesskap hvor medlemmer kan få tilgang til og bidra til en voksende samling av verktøy og ressurser for å integrere samarbeid, læring og tilpasning (CLA) gjennom hele USAID's programsyklus.<sup>69</sup> Et annet eksempel er initiativet The Global Learning for Adaptive Management (GLAM), støttet av DFID og USAID, som tar sikte på aktivt å identifisere, operasjonalisere og fremme kunnskapsbaserte tilnærminger til adaptiv styring.<sup>70</sup>
5. Det kan det være fornuftig å se til den britiske opprettelsen av en uavhengig kommisjon for bistandsspørsmål (ICAI). Med tre velkvalifiserte, uavhengige kommisjonærer utfører dette sekretariatet studier av hva det britiske utviklingsprogrammet oppnår. Dette vil da komme i tillegg til den nåværende Evalueringsavdelingen, som det vil være fornuftig å inkludere mer som en intern del av Norad.

### *Kompetanseheving og innovasjon*

1. Nye tilnærminger krever at ulike typer mennesker arbeider med bistand. Nye produkter og ideer mangler som regel en viktig ingrediens, og det er (investeringen i) mennesker. Bistandssektoren er avhengig av ulike ferdigheter og kompetanse, og bør utarbeide måter å støtte og beholde denne kunnskapen på. Mangfold er viktig i tematisk og metodisk opplæring, men også i prosjektprosesser.<sup>71</sup> Å utvide tilgangen til ressurser og bistandsfaglig kompetanse på lokale kontorer og eventuelt ambassader virker fornuftig, dersom kvaliteten på bistanden er det viktigste.
2. Det bør også satses på menneskelig kapital i multilaterale organisasjoner, fond og initiativer, særlig ettersom over halvparten av bistandsmidlene går til disse. Ikke alt vil fanges opp i rapportene, og det å ha folk i de internasjonale bistandskorridorene vil kunne gi verdifull innsikt, erfaring og kunnskap om uformelle og uoffisielle resultater og fremdrift.

3. Det kan også være en idé å opprette eksperimentelle team, i for eksempel Norad, for å prøve ut nye løsninger, uten frykt for å feile. Med denne fleksibiliteten kan teamene utnytte verdifull informasjon om et initiativs skalerbarhet som ville forblitt utforsket i mer tradisjonelle prosjekter.

### ***Bedre systemer for monitorering og evaluering (M&E):***

1. Mer strategisk innsamling og bruk av data: Det er et økende behov for målrettede og fleksible systemer som er bedre for de ulike formålene med måling, evaluering og læring. Flere komplekse programmer krever forskjellige tilnærminger til M&E, og man bør derfor bruke flere datainnsamlings- og analysemetoder for å belyse de ulike aspektene av arbeidet, siden en slik omfattende tilnærming ikke blir fanget opp i tradisjonelle resultatstyringssystemer.
2. Fokus på relasjoner er vel så viktig som resultater. Måling, observasjon og evaluering for å støtte en mer dynamisk tilnærming starter og slutter ikke med et rammeverk og sett av systemer; det innebærer løpende datainnsamlings- og analyseprosesser, og ideelt involverer det flere interessenter. Dette krever riktignok ressurser, planlegging og oppmerksomhet fra beslutningstakere, samtidig som mer fleksible programmer, og implementering av disse, krever større kapasitet og tilstedeværelse på ambassadenivå.
3. Nytteverdi. Den nylig avdøde kanadiske professoren Kenneth Bush hadde et viktig poeng da han mente at det viktigste kriteriet i bistanden er nytteverdi, der de sentrale, og fundamentalt politiske spørsmålene er: Nyttig for hvem? Nyttig for hva? Hvilke interesser tas det hensyn til?<sup>72</sup> Er for eksempel måling og resultater noe vi gjør for å forbedre vår egen forståelse av verden der ute – eller er det fordi vi er genuint opptatt av å tilrettelegge best mulig for mottakerne av bistand?
4. Tillit. Et viktig aspekt med måling av resultater er tillit. Dersom mottakerne av bistand blir satt i en posisjon der de må forklare det åpenbare til utenforstående, og i den grad det ikke er noe tillit mellom de på innsiden og de som kommer utenfra, vil det være et sterkt insentiv om å ikke ta del i aktiviteter eller prosjekter. Dette kan også bidra til å så tvil om nytteverdien for lokalsamfunnet, og en styrket skepsis om hva informasjonen skal brukes til.<sup>73</sup>

## **Målrettede tiltak, kontinuitet og langsiktighet**

### ***En oppdatert multilateral strategi***

Den multilaterale arkitekturen har, i likhet med utviklingssamarbeidet og den humanitære bistanden, endret seg. I og med at cirka halvparten av de norske bistandsmidlene kanaliseres gjennom multilaterale organisasjoner, er det behov for å etablere et integrert og strategisk samarbeid med disse organisasjonene, og ha noen styrende prinsipper for regjeringens arbeid. Bilaterale satsinger hvor norsk kompetanse og kunnskap er etterspurt, kan spisses ytterligere, konsentreres og gi bedre effekt. Det å være i front på noen tematiske områder er viktig for norsk bistand og for utenrikspolitiske interesser, men det må også erkjennes at man ikke kan være i front på alt – i hvert fall ikke hvis effektiviteten er det styrende prinsippet. Det blir derfor viktig å skille

på effekten og nytteverdien av individuelle og kollektive innsatser. Multilaterale satsinger bør prioriteres der kompetansen er mindre, og hvor en felles og koordinert innsats virker mer fornuftig. Dette kan også gi lavere administrasjonskostnader, mer langsiktighet og forutsigbarhet, og man slipper i større grad å ta strategiske beslutninger på uoversiktlige områder.

### ***Skreddersydde strategier for ulike situasjoner***

En differensiert tilnærming og en mer integrert utviklingsstrategi trengs for å gjøre en bedre jobb med å anvende riktig blanding av instrumenter, verktøy og partnerskap. I humanitære situasjoner, i sårbare stater og i de fleste lavinntektsland, er det ofte tradisjonell bistand som kan gi konkrete resultater for de fattigste, og da må tilgjengeligheten av slike ressurser økes. I andre sammenhenger kan blandet finansiering og offentlig-private partnerskap være mer nyttig. En nyansert tilnærming krever at man finner den rette balansen på strategisk nivå, og en integrert strategi vil fremme større sammenheng mellom utvikling og andre mål, som for eksempel å fremme handels- og investeringsforbindelser.

### ***Langtidsplanlegging***

En fornuftig retningsdriver for norsk bistand vil være å tegne et bilde av hvordan vi ser fremtiden for norsk bistands- og utviklingspolitikk, for deretter å etablere retningslinjer og praksis som gjør det mulig å arbeide mot målet. Da vil man også måtte ta stilling til perspektivbaserte spørsmål og langtidseffekter på tvers av kortsiktige politiske interesser: Hva er bistandens rolle i et lang-siktig perspektiv? Hvordan kan bistand best kanaliseres, organiseres og distribueres? Har Norge spesielle erfaringer og kunnskap som blir viktige fremover? En slik plan kan være et dokument som skisserer våre kortsiktige, mellomlange og langsiktige planer for hvordan vi skal reagere på prognoser for bistanden som genereres av global etterspørsel.

Scenario-planlegging er en måte å tilnærme seg dette på, der hensikten ikke er å forutsi fremtiden, men å spørre hva man tror kan skje i fremtiden og belyse hvilke tiltak man kan sette i gang for de ulike alternativene. Det er vanskelig å forutsi hvordan ting kan skje, men ved å forberede alternativer står man bedre rustet til å gjøre endringer underveis dersom det er behov for det. Logikken er i hovedsak at verden er stadig skiftende og vanskelig å forutsi med sikkerhet, og at det dermed er behov for forskjellige alternativer til eksisterende plan- og investeringsbeslutninger. Å vente på ting til å bli sikkert, innebærer at man mister betydelig med planleggingstid. Alternative veier kan dermed bidra til å gjøre nødvendige endringer raskere.

I bistandsverdenen har for eksempel flere USAID-prosjekter integrert scenario-planlegging til en viss grad i deres strategiske planer og resultatsystemer. Resultatstyring i en verden av mulige scenarier handler like mye, eller mer, om konteksten hvor prosjektet befinner seg, enn om løpende overvåking av prosjektspesifikke mål.

## Konklusjon: Strategi og taktikk

Bistand vil i fremtiden være én av flere fremgangsmåter i en overordnet utviklingspolitisk strategi. Det blir dermed viktig å gjøre bistanden mer relevant, tilpasset, målrettet og effektiv i møte med globale, regionale og lokale realiteter, som aktualiseres gjennom økt globalisering. Hva som skal gjøres (strategien) og hvordan det skal gjøres (bistandstaktikken) må derfor ses i sammenheng. Ulike interesser, faktorer og arbeidsmetoder vil påvirke utfallene.

Der vi tidligere var opptatt av teknokratiske reformer for å gi tilgang til grunnleggende tjenester som utdanning og helse, har de fleste land, særlig mellominntektsland, nå oppnådd mye. Infrastruktur er på plass. Nye tilnærminger vil derfor fremover handle om statenes evne til å få disse systemene til å virke og gi god kvalitet på tjenestene til borgerne. Det vil også handle om flere lokale løsninger på utviklingsproblemer.

Der tradisjonell tilnærming var å finne beste praksis og skalere opp, noe som har gitt blandede resultater, handler det nå om å kartlegge hvor disse tjenestene fungerer godt, og hvorfor, men også hvor de ikke fungerer godt og hvorfor det er slik. Dette vil kreve at man beveger seg over til en mer tverrfaglig tilnærming til forskning og flere typer resultater, som kan informere politiske beslutningstakere. Flere kilder vil måtte bidra til å håndtere et mangfold av utviklingsproblemer. Den nye kunnskapen som genereres på basis av ulike typer metoder, vil gi en bedre pekepinn på hva som trengs.

Variert innsats og kompleksitet må aksepteres og omfavnes, og one-size-fits-all-løsninger vil utfordres av kontekstspesifikke, teknisk fleksible og politisk gjennomførbare løsninger. Samtidig må utviklingsaktører bli mer ærlige om omfanget av hva som kan gjøres og læres. Vi kan gjerne kartlegge hvor land sliter og bidra med ideer som kan utløse det som borgerne forventer, men vi må også erkjenne at løsningene bare er små biter av komplekse politiske og institusjonelle realiteter.

## Notatet er skrevet av Fredrik Magnussen, prosjektmedarbeider i Civita

*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 bidragsyttere. 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 [fredrik@civita.no](mailto:fredrik@civita.no) eller [civita@civita.no](mailto:civita@civita.no).

## Sluttnoter

- 1 Notatet er et blikk utenfra-og-inn på norsk bistandspolitikk og praksis, men er basert på noen års erfaring både innenfor og utenfor bistandsetablisementet. Det er begrenset til den norske bistandsbransjen, det vil si at det på mange måter handler om «utvikling innenfra». Formen er bevisst mer i retning av (byråkratiske) feltnotater for å understreke at dette ikke er noe ferdig produkt, men del av en pågående prosess, et poeng inspirert av Bush (2005a).
- 2 Civita/Hegertun (2015) <https://www.civita.no/publikasjon/nr-5-2015-jakten-pa-resultater-i-norsk-bistand>
- 3 Da Lars Engberg-Pedersen, seniorforsker på Dansk institutt for internasjonale studier (DIIS), skulle beskrive til danskene hva god utviklingsbistand er, illustrerte han det med å vise til Alice i Eventyrland: Da Alice kom til et veiskille, spurte hun katten om hvilken vei hun skulle ta, hvorpå katten svarte at «det kommer helt an på hvor du vil hen». Det samme kan man kanskje si til spørsmålet om hva effektiv bistand er. Det kommer helt an på målene med den. *Hva er god utviklingsbistand?* <https://globalnyt.dk/content/hvad-er-god-udviklingsbistand>
- 4 Minerva, 04.11.15: <https://www.minervanett.no/spillet-om-bistanden/>
- 5 Den profesjonaliserte bistanden representerer på mange måter en verden som er forskjellig fra den virkelige verden i utviklingsland. Dette er hva antropologen Raymond Apthorpe har kalt «Aidland», en egen verden med sine egne underkulturer, sosiale hierarkier, praksis, ritualer og språk. Det er en verden av internasjonal utvikling og humanitært arbeid, konkretisert i politikken, bistandsprosjekter og eksperter – en «byråkratiboble» som resulterer i en overfladisk og generaliserende verden som ikke tar inn over seg hvordan de unike lokale forholdene egentlig er. Reisen til «Aidland» utført av eksperter, gjengitt i rapporter og evalueringer, brukes i stor grad av utenforstående som et middel til å forbedre deres egen forståelse av disse realitetene. Problemet er at i den grad at utviklingssamfunn blir oppfordret til å forklare det åpenbare til folk utenfra, spesielt når det ikke er tilstrekkelig grunnlag for tillit mellom lokale og utenforstående, er det stor mulighet for at virkeligheten vil kunne feiltolkes. Tillit og tilstrekkelig kapasitet på bakken er dermed nøkkelfaktorer for å frembringe riktig budskap hjem til politikere. Men samtidig advarer Apthorpe mot at mye av informasjonen kan forsvinne i møtet med rigide rapporteringsstrukturer og politiske interesser, som tolker og forvandler de unike historiene på en måte som gjør at disse forsvinner (Apthorpe, 2011, Mosse, 2011.).
- 6 Kontinen (2018)
- 7 Dette var en av tilbakemeldingene på et seminar 08.10.18 arrangert av Norad og NHO om yrkesfaglig opplæring i utviklingsland.
- 8 Norad (2018d)
- 9 Den amerikanske bistandsveteranen Thomas Dichter argumenterer for at det eksisterer et bistandsindustrielt kompleks i USA, og at det gamle idealet om å jobbe seg ut av en jobb dermed ikke vil skje på grunn av veletablerte interesser som jobber, penger og akademia. Noen av argumentene kan, som debattgrunnlag, overføres til norsk sammenheng: <https://medium.com/@DichterThomas/is-there-a-foreign-aid-industrial-complex-1be4e9c03047> Nå er det kanskje ikke sånn at målet lenger er å jobbe seg ut av en jobb, for med økende globalisering vil det være behov for utvikling i en eller annen form i lang tid fremover, som Jonathan Glennie har skrevet overbevisende om her: <https://oecd-development-matters.org/2018/10/18/from-aid-to-global-public-investment-an-evolution-in-international-co-operation/>
- 10 Samtale med Terje Vigtel
- 11 Se Yanguas (2018). William Easterly, for eksempel, omdøpte bærekraftsmålene raskt til «Senseless, Dreamy, Garbled»: <https://foreignpolicy.com/2015/09/28/the-sdgs-are-utopian-and-worthless-mdgs-development-rise-of-the-rest/>
- 12 Andrews, Woolcock and Pritchett (2017)
- 13 Banks, Hulme og Edwards (2015)
- 14 Yanguas (2018)
- 15 Se for eksempel Vaes og Huyse (2015) som argumenter for at inntoget til privat sektor i utviklingssammenheng har ført til en rekke nye og overlappende begreper som gjør det vanskelig å få en god oversikt.

- 16 Yanguas (2018). Selv om Yanguas sine argumenter er basert ut ifra et britisk (og spansk) ståsted, har det mange likhetstrekk med norsk politikk og praksis, om enn noe mer nedtonet/gråtonet enn det er svart/hvitt. Jeg synes likevel det er verdt å bruke dette som utgangspunkt for en debatt om dette i Norge, da mange av poengene er relevante.
- 17 VG, 05.08.2018: <https://www.vg.no/nyheter/utenriks/i/dd9OXj/ny-undersokelse-saa-feil-tar-nordmenn-om-verden>
- 18 Yanguas (2018)
- 19 Se for eks. Ang (2018): Going Local 2.0: How to Reform Development Agencies to Make Localized Aid More Than Talk: [https://ssir.org/articles/entry/going\\_local\\_2.0\\_how\\_to\\_reform\\_development\\_agencies\\_localized\\_aid](https://ssir.org/articles/entry/going_local_2.0_how_to_reform_development_agencies_localized_aid) , og Honig (2018): Navigation by Judgment. Why and When Top Down Management of Foreign Aid Doesn't Work
- 20 Bistandsaktuelt, 16.11.2018: <https://bistandsaktuelt.no/arkiv-kommentarer/2018/klarar-norsk-bistand-a-takle-morgendagens-utfordringer/>
- 21 Det er nå flere former for internasjonal langsiktig bistand, samt flere undertyper av disse; (1) direkte investeringer (FDI) fra multinasjonale eller transnasjonale selskaper og statlige investeringer, (2) offisielle utviklingsverktøy utformet og finansiert av offentlige etater, ideelle og private organisasjoner/Initiative for å bekjempe problemene knyttet til fattigdom (ofte kanalisert gjennom andre organisasjoner), (3) offentlige midler kanalisert gjennom multilaterale organisasjoner, og (4) internasjonal handel. Når det gjelder humanitær bistand kan dette betraktes som en mer målrettet og kortsiktig del av både bistanden. Fordi det pleier å ha en høyere profil enn andre typer bistand, får humanitære innsatser gjerne mer privat finansiering enn de fleste andre typer bistand.
- 22 Norad (2018b, 2018c).
- 23 Lundsgaarde og Fejerskov (2018)
- 24 Andrews, Pritchett og Woolcock (2013)
- 25 Boxenbaum og Jonsson (2017)
- 26 Honig (2018)
- 27 En «svart boks» beskrives i teorien som en enhet, prosess eller system, hvis innganger og utganger (og forholdene mellom dem) er kjent, men der den interne strukturen eller arbeidet er (1) ikke bra, eller forstått, (2) ikke nødvendig å bli forstått for jobben som skal gjøres, eller formålet, eller (3) ikke antatt å være kjent på grunn av sin konfidensielle karakter.
- 28 Innlegg på Redd Barnas bistandskonferanse 15.11.18
- 29 Tilpasset fra Hirschman (1967 (2014-utgaven))
- 30 Rondinelli (1983 (2013-utgaven))
- 31 Ramalingam (2013)
- 32 Norad / Balogun et. al. (2018a)
- 33 Bistandsaktuelt, 31.01.2018.  
<https://www.bistandsaktuelt.no/nyheter/2018/norads-rolle-ma-avklares/>
- 34 Civita/Dale (2018)
- 35 Ibid. (2018)
- 36 Fushimi (2018)
- 37 Natsios (2011)
- 38 For eksempel er idéene og refleksjonene til veteranene Eyben (2013) og Chambers (2017) vel verdt å lytte til.
- 39 Bistandsaktuelt, 09.07.2018: <https://bistandsaktuelt.no/arkiv-kommentarer/2018/vi-ma-tenkje-annleis/>
- 40 Bistandsaktuelt, 13.07.2018: <https://bistandsaktuelt.no/arkiv-kommentarer/2018/svarer-eidhammer-om-resultatstyring/>
- 41 Se for eksempel: <https://twpcommunity.org/> og <https://oxfamblogs.org/fp2p/thinking-and-working-politically-why-the-unexpected-success/>



- 42 Se for eksempel: <https://buildingstatecapability.com/the-ddd-manifesto/> og <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/events-documents/5149.pdf>
- 43 Se for eksempel: <https://www.odi.org/our-work/adaptive-development>
- 44 Shutt (2016)
- 45 Ibid.
- 46 Hummelbrunnmer (2010)
- 47 Se for eksempel <https://jsou.libguides.com/readinglists>
- 48 Green (2016)
- 49 Shutt (2016)
- 50 Roche og Kelly (2012)
- 51 Hentet fra Øyvind Eggen sin blogg: <http://innvikling.blogspot.com/2017/04/kunnskapsbanken.html>
- 52 Shutt (2016)
- 53 Fushimi (2018)
- 54 Shutt (2016)
- 55 Ibid.
- 56 Reinertsen, Bjørkdahl, McNeill (2017)
- 57 Smillie (1995)
- 58 Reinertsen, Bjørkdahl, McNeill (2017)
- 59 Bush (2005)
- 60 Kommunal Rapport, 22.02.19: <https://kommunal-rapport.no/meninger/kronikk/2019/02/forskning-viser-eller-gjor-den-det>
- 61 Ang (2018)
- 62 Vernon (2017)
- 63 Pritchett (2017)
- 64 Bistandsaktuelt, 15.02.19: <https://bistandsaktuelt.no/nyheter/2019/den-rode-kantspilleren/>
- 65 Regjeringsplattformen s. 103: <https://www.venstre.no/assets/krf-v-h-frp-politisk-plattform-2019.pdf>
- 66 Kunnskapsdepartementets analyseenhet er et interessant eksempel. Se Trond Fevolden (2011): Kunnskapsdepartementets analyseenhet – bakgrunn og erfaringer: <https://www.uio.no/om/samarbeid/samfunn-og-naringsliv/partnerforum/arrangementer/aktualitet/2011/fevolden.pdf> En liknende analyseenhet ble også opprettet da Erik Solheim (SV) var utviklingsminister i perioden 2005-2012 i Stoltenberg II regjeringen.
- 67 Udviklingspolitisk Råd: <http://um.dk/da/danida/oplysning/det-aabne-danida/danida-moede-dokumenter/>
- 68 Expertgruppen för biståndsanalys: <https://eba.se/> og GSDRC: <https://gsdrc.org/aboutus/>
- 69 USAID Learning Lab: <https://usaidlearninglab.org/>
- 70 GLAM: <https://www.odi.org/projects/2918-global-learning-adaptive-management-initiative-glam>
- 71 Ang (2018)
- 72 Bush (2005a)
- 73 Bush (2005b)

## Referanser

- Andrews, Matt, Lant Pritchett, and Michael Woolcock. "Escaping capability traps through problem driven iterative adaptation (PDIA)." *World Development* 51 (2013): 234-244. [https://www.cgdev.org/sites/default/files/1426292\\_file\\_Andrews\\_Pritchett\\_Woolcock\\_traps\\_FINAL\\_0.pdf](https://www.cgdev.org/sites/default/files/1426292_file_Andrews_Pritchett_Woolcock_traps_FINAL_0.pdf)
- Andrews, Matt, Michael Woolcock, and Lant Pritchett. *Building state capability: Evidence, analysis, action*. Oxford University Press, 2017.
- Ang, Yuen Yuen. "Going Local 2.0: How to Reform Development Agencies to Make Localized Aid More Than Talk" (2018). [https://ssir.org/articles/entry/going\\_local\\_2.0\\_how\\_to\\_reform\\_development\\_agencies\\_localized\\_aid](https://ssir.org/articles/entry/going_local_2.0_how_to_reform_development_agencies_localized_aid)
- Apthorpe, Raymond. "With Alice in aidland: a seriously satirical allegory'." *Adventures in aidland: the anthropology of professionals in international development*. Oxford: Berghahn (2011): 199-219.
- Assembly, UN General, and Fifth Committee. "Review of the Efficiency of the Administrative and Financial Functioning of the United Nations: Review of results-based management at the United Nations " 53rd Session (2008). [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/63/268](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/63/268)
- Banks, Nicola, David Hulme, and Michael Edwards. "NGOs, states, and donors revisited: Still too close for comfort?." *World Development* 66 (2015): 707-718. [https://ac.els-cdn.com/S0305750X14002939/1-s2.0-S0305750X14002939-main.pdf?\\_tid=76cd4472-22bf-4bb2-b522-086acf586773&acdnat=1549541221-deeb2b3da691ca073ec2063d3ae0ea0f](https://ac.els-cdn.com/S0305750X14002939/1-s2.0-S0305750X14002939-main.pdf?_tid=76cd4472-22bf-4bb2-b522-086acf586773&acdnat=1549541221-deeb2b3da691ca073ec2063d3ae0ea0f)
- Binnendijk, Annette. *Results Based Management in the Development Co-operation Agencies: A Review of Experience: Executive Summary*. Development Assistance Committee (DAC), 2001. <https://www.oecd.org/development/evaluation/dcdndep/31950681.pdf>
- Boxenbaum, E., & Jonsson, S. (2017). Isomorphism, diffusion and decoupling: Concept evolution and theoretical challenges. *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*, 2, 79-104.
- Bush, Kenneth (a). "Fighting Commodification and Disempowerment in the Development Industry: Things I learned about PCIA in Habarana and Mindanao." *BR Management, New Trends in Peace and Conflict Impact Assessment (PCIA)* (2005): 27-47. [http://eprints.whiterose.ac.uk/80491/1/Bush\\_2005\\_Commodification\\_of\\_PCIA\\_0X.pdf](http://eprints.whiterose.ac.uk/80491/1/Bush_2005_Commodification_of_PCIA_0X.pdf)
- Bush, Kenneth (b). "Alice through the looking glass." (2005).
- Chambers, Robert. "Can we know better." *Reflections for Development. Practical Action* (2017).
- Civita notat nr. 5, 2015. Hegertun, Nikolai. Jakten på resultater i norsk bistand. <https://www.civita.no/publikasjon/nr-5-2015-jakten-pa-resultater-i-norsk-bistand>
- Civita notat nr. 6, 2018. Dale, Svein. Myter om bistand. <https://www.civita.no/publikasjon/myter-om-bistand>
- Day, Benjamin. "Political attention and aid policy change: lessons for aid advocacy from the aid spending expansions in Australia and the United Kingdom." (2018). [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3248813](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3248813)
- DLP. "Inside the black box of political will: 10 years of findings from the Developmental Leadership Program." (2018). <http://publications.dlprog.org/DLPsynthesis.pdf>
- Eyben, Rosalind, et al., eds. *The politics of evidence and results in international development: Playing the game to change the rules?*. Rugby: Practical Action Publishing, 2015.
- Eyben, Rosalind. "Uncovering the politics of 'evidence' and 'results': A framing paper for development practitioners." *Prepared for the Politics of Evidence Conference in Brighton, UK*. 2013. <http://bigpushforward.net/wp-content/uploads/2011/01/The-politics-of-evidence-11-April-20133.pdf>
- Fushimi, Katsutoshi (2018). The Puzzle of the Universal Utilization of the Logical Framework Approach: An Explanation using the Sociological New Institutional Perspective. JICA Research Institute. [https://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/other/l75nbg00001181bd-att/JICA-RI\\_Literature\\_Review\\_No.14.pdf](https://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/other/l75nbg00001181bd-att/JICA-RI_Literature_Review_No.14.pdf)

- Glennie, Jonathan (2018). From aid to Global Public Investment: an evolution in international co-operation. OECD Development Matters. <https://oecd-development-matters.org/2018/10/18/from-aid-to-global-public-investment-an-evolution-in-international-co-operation/>
- Green, Duncan. *How change happens*. Oxford University Press, 2016.
- Horner, Rory, and David Hulme. "From international to global development: new geographies of 21st century development." *Development and Change* (2017). <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/dech.12379>
- Honig, Dan. *Navigation by Judgment: Why and when Top Down Management of Foreign Aid Doesn't Work*. Oxford University Press, 2018.
- Hummelbrunner, Richard. "Beyond logframe: critique, variations and alternatives." *Beyond logframe; Using systems concepts in evaluation* 1 (2010). [https://www.fasid.or.jp/files/publication/oda\\_21/h21-3.pdf](https://www.fasid.or.jp/files/publication/oda_21/h21-3.pdf)
- Hurley, Gail. "Public aid is driving financial innovation to support international development". Speri (2017). <http://speri.dept.shef.ac.uk/2017/11/15/public-aid-is-driving-financial-innovation-to-support-international-development/>
- Hirschman, Albert O. *Development projects observed*. Brookings Institution Press, 2014.
- Janus, Heiner, Stephan Klingebiel, and Sebastian Paulo. "'Beyond Aid'and the Future of Development Cooperation." (2014). [https://www.die-gdi.de/uploads/media/BP\\_6.2014\\_.pdf](https://www.die-gdi.de/uploads/media/BP_6.2014_.pdf)
- Kontinen, Tiina. *Learning and Forgetting in Development NGOs: Insights from Organisational Theory*. Routledge, 2018.
- Kristelig Folkeparti. KrFs alternative melding for morgendagens utviklingspolitikk: Verdivalg og veivalg for en ny tid. 2016. [https://krf.no/globalassets/vedlegg/politiske-dokumenter/krf\\_utviklingsmelding\\_2016.pdf](https://krf.no/globalassets/vedlegg/politiske-dokumenter/krf_utviklingsmelding_2016.pdf)
- Lundsgaarde, Erik, and Adam Moe Fejerskov. "Development agencies of the future: The limits of adaptation." *Public Administration and Development* 38.5 (2018): 169-178.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363.
- Moretti, Franco, and Dominique Pestre. "Bankspeak: the language of World Bank reports." *New Left Review* 92. April (2015): 75-99. <https://newleftreview.org/II/92/franco-moretti-dominique-pestre-bankspeak>
- Mosse, David. "Introduction: The anthropology of expertise and professionals in international development." *Adventures in aidland: the anthropology of professionals in international development*. Oxford: Berghahn (2011): 1-32
- Natsios, Andrew. *The Clash of the Counter-bureaucracy and Development*. Center for Global Development, 2011. <https://www.cgdev.org/publication/clash-counter-bureaucracy-and-development>
- Norad (a). Balogun, Paul, et al. "Evaluation of the Norwegian Aid Administration's Practice of Results-Based Management." Norad report. 4 (2018) <https://norad.no/contentassets/8d8b2cbc48dd4a29872580a4845ed3d1/4.18-evaluation-of-the-norwegian-aid-administrations-practice-of-rbm.pdf>
- Norad (b). "Evaluation of Organisational Aspects of Norwegian Aid Administration. Oslo: The Evaluation Department". Report no. 13 (2018) <https://norad.no/contentassets/661cb32ba3d54fbd839c8cd582dd28c4/13.18-evaluation-of-organisational-aspects-of-norwegian-aid-administration.pdf>
- Norad (c). Ten Steps to Create a Results and Learning Culture (2018). Evaluation Brief Report 4. (2018) [https://norad.no/contentassets/8d8b2cbc48dd4a29872580a4845ed3d1/4.18-evaluation-brief\\_ten-steps-to-create-a-results-and-learning-culture.pdf](https://norad.no/contentassets/8d8b2cbc48dd4a29872580a4845ed3d1/4.18-evaluation-brief_ten-steps-to-create-a-results-and-learning-culture.pdf)
- Norad (d). Norads årsrapport 2017. (2018). <https://norad.no/globalassets/publikasjoner/publikasjoner-2018/2017-arsrapport-norad.pdf>
- Ponte, Stefano, and Lisa Ann Richey. "Buying into development? Brand Aid forms of cause-related marketing." *Third World Quarterly* 35.1 (2014): 65-87. [https://research-api.cbs.dk/ws/portalfiles/portal/46514577/stefano\\_ponte\\_buying\\_into\\_development\\_postprint.pdf](https://research-api.cbs.dk/ws/portalfiles/portal/46514577/stefano_ponte_buying_into_development_postprint.pdf)

- Pritchett, Lant (2017) *The Perils of Partial Attribution: Let's All Play for Team Development*. Center for Global Development. <https://www.cgdev.org/publication/perils-partial-attribution>
- Ramalingam, Ben. "Aid on the Edge of Chaos." *Rethinking International Cooperation in a Complex World*, Oxfam (2013).
- Reinertsen, H., Bjørkdahl, K., McNeill, D. "Confronting the Contradiction – An exploration into the dual purpose of accountability and learning in aid evaluation". (2018). <https://eba.se/wp-content/uploads/2017/05/Webbversion-FINAL-blanksida.pdf>
- Roche, Chris, and Linda Kelly. "The evaluation of politics and the politics of evaluation." *DLP background paper* 11 (2012). <http://www.dlprog.org/publications/the-evaluation-of-politics-and-the-politics-of-evaluation.php>
- Rondinelli, Dennis A. *Development projects as policy experiments: An adaptive approach to development administration*. Routledge, 2013.
- Shutt, Cathy. "Towards an alternative development management paradigm." *EBA Report 7* (2016): 2016. [https://eba.se/wp-content/uploads/2016/08/Rapport2016\\_07\\_webb.pdf](https://eba.se/wp-content/uploads/2016/08/Rapport2016_07_webb.pdf)
- Smillie, Ian. *Alms bazaar: altruism under fire; non-profit organizations and international development*. IDRC, Ottawa, ON, CA, 1995.
- Vernon, Phil. Redressing the balance: Why we need more peacebuilding in an increasingly uncertain world. *International alert* (2017) [https://www.international-alert.org/sites/default/files/Organisation\\_RedressingTheBalance\\_EN\\_2017.pdf](https://www.international-alert.org/sites/default/files/Organisation_RedressingTheBalance_EN_2017.pdf)
- Vaes, Sarah, and Huib Huyse. "Private sector in development cooperation. Mapping international debates, donor policies, and Flemish development cooperation." (2015).
- Yanguas, Pablo. "Why We Lie About Aid. Development and the Messy Politics of Change." Zed Books (2018).