

Resultatorientering af dansk u-landsbistand

Hvad resulterer det mon i?

**Henrik Nielsen, cand.scient.soc. et Ph.D.,
tidligere medarbejder i NGO FORUM,
henrikjulius@gmail.com**

Denne artikel diskuterer Udenrigsministeriets nye initiativer for at indføre resultatbaserede resourceallokeringsmodeller i tildelingen af midler til udviklingsbistand gennem danske civilsamfundsorganisationer. Den diskuterer selve modellen og kommer med nogle bud på, i hvilken kontekst disse initiativer skal forstås, samt byder ind med nogle ideer om, hvad effekt det kan have at indføre sådanne tiltag.

Indledning

Af de ca. 16 mia. kr., der ydes årligt i dansk udviklingsbistand, allokere ca. 1,1 mia. kr. gennem de danske NGO'er, civilsamfundsorganisationer, eller »folkelige organisationer«, som tidligere minister Christian Friis Bach foretrak at benævne dem. Denne artikel vil diskutere nogle af de tiltag, man har iværksat inden for Udviklingsministeriet med henblik på at opnå en højere grad af resultatorientering af det arbejde, der finansieres gennem dansk udviklingshjælp til de danske NGO'er.

Artiklen er bygget således op, at der i den første del vil blive redegjort for bevæggrundene for at lave et nyt system for resourceallokering af midler til de danske civilsamfundsorganisationer, og for, hvordan modellen er konstrueret, samt hvem den omfatter. I anden del af artiklen vil det, med afsæt i litteraturen om erfaringerne med den slags tiltag, blive diskuteret, hvordan vi skal forstå denne slags mekanismer, og det vil blive påpeget, at det

kan have kraftig indflydelse på de berørte organisationers funktionsmåde. I tredje del diskuteres erfaringerne fra den første runde af rapporteringer, der fandt sted i 2014. Endelig rundes der af med en række konklusioner, baseret på disse indledende erfaringer.

Udviklingsministeriet lancerede i 2013 en reform af støtten til de danske civilsamfundsorganisationer. Hidtil var ca. halvdelen af midlerne, der blev kanaliseret gennem civilsamfundsorganisationerne, gået til seks såkaldte »rammeorganisationer« (Mellemløst Samvirke/ActionAid, Ibis, Folkekirkens Nødhjælp, Røde Kors, Care, Red Barnet). Disse store organisationer var dermed givet en vis autonomi i planlægningen og udførelsen af deres plan, som der derefter blev rapporteret samlet på.

I 2013, under udviklingsminister Christian Friis Bach, blev det vedtaget, at man ville udvide antallet af rammeorganisationer over en årrække frem til 2016-18. Der blev ved den lejlighed stillet en række krav, ud fra deisen om at »De folkelige organisationer skal holdes i kort snor«, som ministeren bebudede.

Disse nye initiativer afstedkom en livlig debat blandt de danske civilsamfundsorganisationer. Kravet til egenfinansiering blev ændret,

således at man ikke længere ville tolerere at mere end 80 pct. af en folkelig organisations budget var dækket af ministeriets ramme. Samtidig blev der dog givet mulighed for at egenfinansieringen kunne være ned til 5 pct., hvor den før lå på 10 pct. Der lå således et incitament til, at man søgte andre finansieringskilder end ministeriet.

Selv 5 pct. egenfinansiering er imidlertid et meget stort beløb for små organisationer. Små tidligere programorganisationer med et budget på f.eks. 10 mio. kr. årligt, ville pludselig stå og skulle rejse en halv mio. internt blandt deres medlemmer, hvilket forekom som en meget stor udfordring. Disse organisationer havde ikke, som de store gamle rammeorganisationer, ressourcerne til at arrangere store indsamlinger. Det blev også diskuteret, at en voldsom stigning i forskellige indsamlinger nok ikke ville være strategisk velvalgt.

Derudover, hvad der skal blive diskuteret mere indgående nedenfor, var der også en vis nervøsitet ved, om man havde den fornødne kapacitet til at rapportere ind på de ret omfattende RAM (Resource Allocation Model)-rapporteringsregler, som var en vigtig del af denne nye ordning, og som diskuteres i det følgende. De nye RAM-regler rejste dermed fra begyndelsen en diskussion af, om de ikke ville komme til at fungere til de små organisationers ugunst. Ligeledes blev det diskuteret i civilsamfundet, om hvorvidt et nyt konkurrenceelement ville spille en rolle i det ellers forholdsvist fredelige forhold mellem de danske NGO'er. Først og fremmest var man dog lidt nervøs ved selve rapporteringsarbejdet. Ville dette lægge nye byrder på organisationernes i forvejen hårdt arbejdende rapporteringsfolk?

Hvorfor RAM?

Formålet med den nye rammeordning med flere rammeorganisationer er ifølge Ministeriet

»at organisationer, der over længere tid har demonstreret den nødvendige faglige og administrative kapacitet, sættes i stand til over en længere periode og på fleksibel vis at planlægge og gennemføre udviklingsaktiviteter i overensstemmelse med (...) Civilsamfundsstrategien (nu Civilsamfundspolitikken). Grundtanken er, at organisationerne selv identificerer, planlægger, iværksætter, gennemfører, monitorerer og evaluerer sine udviklingsaktiviteter inden for de givne rammer« (Udenrigsministeriet, 2013: 1).

Der er en lang række krav opstillet, for at man kan blive rammeorganisation, ud over krav til sammensætningen af finansieringen af organisationen, som blev berørt ovenfor. Der stilles således en række krav til, hvilke generelle politikker og strategier aktiviteterne skal indgå som delelementer af.

Af sidstnævnte type kan nævnes et udpluk af de for denne artikel mere interessante:

- Rammeorganisationen skal kunne dokumentere længerevarende engagement og kontinuitet i planlægningen af sine indsatser og kunne beskrive sine kernekompetencer og fokusområder.
- Rammeorganisationen skal koncentrere indsatser finansieret over rammen i et begrænset antal lande og udvikle landestrategier med henblik på en strategisk styring af indsatserne.
- Aktiviteter finansieret over rammen skal relatere sig til samarbidslandets strategier for fattigdomsbekæmpelse
- Rammeorganisationen skal i sin overordnede strategi beskrive, hvorledes den forholder sig til de tværgående hensyn i dansk udviklingspolitik: 1) ligestilling, 2) god regeringsførelse, menneskerettigheder og demokrati og 3) miljø, samt til prioritetsområdet hiv og aids.
- Aktiviteter finansieret over rammen skal formuleres som led i større sammenhængende udviklingsprogrammer inden for afgrænsede temaer og sektorer, og der skal udarbejdes strategier herfor.
- Rammeorganisationen skal sørge for, at

der internt i organisationen opretholdes og videreudvikles et tilfredsstillende niveau for administrativ og faglig kapacitet til aktiviteterne gennemførelse og kvalitetssikring, herunder en professionel forberedelse, gennemførelse, overvågning og evaluering af aktiviteterne.

- Rammeorganisationen skal dokumentere resultater af sine indsatser.

Det er klart, at for en dansk organisation kan dette være lidt af en mundfuld. Og udvidelsen af rammeorganisationer kobles så samtidig med RAM-principperne. Et helt centralt element i RAM-principperne er således at der kan skrues op og ned for ressourcerne til den enkelte organisation på baggrund af en vurdering af rapporteringen, således at der dermed introduceres et element af konkurrence:

»RAM-modellen er baseret på en forholdstalsfordeling (med udgangspunkt i den til enhver tid gældende finanslovsallokering til rammeaftaler), således at stigende bevillinger til nogle organisationer afstedkommer faldende bevillinger til andre. Modellen har desuden indbygget et loft over, hvor mange procent rammebevillingerne kan op- eller nedjusteres fra år til år (hhv. +20 pct./-10 pct.), og sikrer, at justeringer ikke vil blive foretaget hvert år, men med en kadence på fire år, der muliggør forudsigelighed i programmering og implementering« (Udenrigsministeriet, 2013: s. 3.)

Det er således baggrunden for de nye RAM-rapporteringsregler. Og hvorfor så alt dette? Man kan nævne forskellige grunde, hvoraf den officielle, der nævnes i ministeriets notat, fortjener særlig opmærksomhed:

»Med det stigende antal rammeorganisationer er der behov for en harmonisering af vurderingerne af rammen for at leve op til den nye realitet, såvel som et behov for at få udviklet en mekanisme, der kan skabe gennemsigtighed i ressourceallokeringen« (Udenrigsministeriet, 2014: 1., oversat af forf.).

Denne grund er umiddelbart lidt modsætningsfuld. Man vælger at udvide antallet af organisationer, og det er så anledning til at

indføre mere standardisering. Ved at udvikle et indikatorbaseret resultatorienteret system risikerer man at overse lokale særheder og opererer med universelle kategorier, hvorved man skaber viden, der er sammenlignelig og standardiseret.

Det var således et ønske om at kunne vurdere de forskellige organisationers aktiviteter ud fra de samme parametre. Ligeledes så man opstillingen af nogle standardiserede kvalitetsmål som forudsætning for at kunne vise transparens. En central ide i den reform, som ministeren fremlagde, var nemlig, som skitseret ovenfor, at man i fremtiden fra ministeriets side skulle være i stand til at skrue op og ned for bevillingerne, alt efter om organisationerne leverede resultater. Man designede derfor RAM-modellen, efter hvilken rammeorganisationerne skulle rapportere ind, hvorefter ministeriet kunne skrue op for de organisationer, der fik gode karakterer (på en skala fra 1 til 5), og hvor man tilsvarende kunne skrue ned for dem, der ikke fik gode karakterer.

RAM-rapporteringsværktøjet er endt med at blive en rapporteringsøvelse, hvor man skal rapportere ind på 24 forskellige indikatorer. Disse indikatorer er blevet til efter grundige høringer med nuværende og kommende rammeorganisationer. Man kan her naturligvis altid diskutere, om disse 24 indikatorer er dækkende, om det er de rigtige, om de giver mening osv. Det korte af det lange er, at de bliver normsættende, ligesom en intelligensprøve (Alle er enige om, at intelligens er en kompleks størrelse at måle. Indtil man har en intelligensprøve, der ender med at komme med et etableret kvotienttal. Så har man noget at måle de forskellige individer op mod hinanden med, og så behøver man ikke at diskutere mere). Man scorer så på en skala fra 1 til 5, hvor 5 er det bedste og 1 det dårligste.

Som eksempel scorede en af de nye rammeorganisationer således lidt over 3 i gennem-

snit, men fik kun karakteren 1, når det gjaldt »innovation« og »value for money«. Derimod fik den 5 i »Human rights-based Approach«, i »Partnership«, i »Strategic choice of Intervention« og i »Global Engagement beyond Denmark«.

Det ligger i systemets logik, at ligger nogle over middel, så må andre ligge under middel. Man må ikke bare give alle gode karakterer, der skal differentieres.

Der kan imidlertid også være andre grunde til, at man indfører RAM-rapporteringen. Ministeriet er i disse år særdeles hårdt spændt for ressourcemæssigt, og man kan have haft en interesse i at outsource flere allokeringsbeslutninger direkte til civilsamfundsorganisationerne, således at man fritog ministeriet for visse administrative byrder. Det tyder dog på, at man ikke har haft succes med dette. Ministeriets arbejde med RAM-rapporteringerne har, trods massiv ekstern hjælp, været ret omfattende. Seks mennesker har således været i gang, men det er vanskeligt at opgøre præcis, hvor meget tid de har brugt, da de, hvis man havde bibeholdt det gamle system, ligeledes givetvis havde været presset. Man har derudover brugt eksterne konsulenter for 750.000 kr. til at udarbejde systemet, samt 560.000 kr. på vurderingen af den første omgang. Hvis man betænker, at det drejer sig om allokeringen af ca. 2,86 mia. kr. over fire år, er ressourcerne efter ministeriets overbevisning brugt fornuftigt (oplysninger indhentet i evalueringskontoret i Udenrigsministeriet).

Der ligger ligeledes et pres om, at danske civilsamfundsorganisationer skal vise ikke bare resultater og effektiv ressourceudnyttelse, men også, som det nævntes ovenfor, deres særlige »value added«, som således skal retfærdiggøre, at man ikke bare f.eks. støtter deres partnerorganisationer i Syd direkte, eller gennem de danske ambassader. Denne »value added« er også et centralt element i

den nye Civilsamfundspolitik, hvor der fremhæves at det er vigtigt at de danske NGO'er bliver bedre til at vise, hvad det specifikt er de bidrager med.

Kravet om håndfaste beviser på, at hver enkelt indsats »nytter noget«, er blevet meget stærkt. Dette skyldes forskellige faktorer. Der er først og fremmest et accountabilityspørgsmål. Det er blevet en gængs forestilling, at man skal bruge skatteydernes penge mest effektivt. Derfor har de krav på, at vi opstiller nogle instrumenter, der sikrer dette.

Kritik af resultatmålinger

Det anholdes dog fra forskellig side, at vi er ved at indtræde i det, der kaldes »audit societies« eller »audit cultures«, hvor monitoring og evaluering er ved at udvikle sig til et helt centralt styringsinstrument for politisk »governance« (Strathern, 2000; Power, 1999). Det er således ikke kun inden for udviklingsbranchen, at denne »audit culture« manifesterer sig. Det seneste udspil fra finansministerens side, som blandt andet betyder, at lederne i staten ifølge Jyllands-Posten fremover skal »måle og veje medarbejdere gennem talrige resultatmålinger og udbredte medarbejdervurderinger med dertilhørende præstationsløn er blot det seneste af en række tiltag, der hele tiden kommer« (Jyllands-Posten, 4/1-15), er et aktuelt eksempel, og er et element i den »tillidsreform«, regeringen har bebudet. I den forbindelse udtalte finansminister Corydon, at han »har det godt med at stå i spidsen for en offentlig sektor, hvor vi får mere fokus på, om vi rent faktisk leverer varen til borgerne« (ibid).

Det er samme ønske om at »levere varen«, der har bevirket, at de danske civilsamfundsorganisationer har modtaget de nye krav med en vis fortrøstning. De mener selv, at de leverer, og gode skudsmål må alt andet lige styrke legitimiteten. Man skal være »accountable« over for skatteyderne. Det kan således ikke nytte noget at stille sig på bagbenene, men

tværtimod skal man benytte lejligheden til at illustrere sin berettigelse og »value added«. For som en tidligere udviklingsminister engang sagde, da han kommenterede en kritisk analyse af dansk udviklingspolitik: Kun en få frygter ikke offentligheden.

En kritik af »audit societies«, som har været meget fremme især af Nicolas Rose, ser resultatbaseringen som et udslag af det, som med et noget bredt og ikke altid lige veldefineret begreb kaldes »neo-liberalisme« (Kipnis, 2008). Det er dog værd at bemærke, at et af de samfund, der er mest voldsomt underlagt resultat- og monitoreringskrav, er Kina, der, i hvert fald officielt, betegner den konstante måling, ranking og efterfølgende ressourceallokering som et udslag af den socialistiske politik, der netop tilstræber at imødegå markedsførelse af alting på den ene side og korruption på den anden (Kipnis, 2008). I en dansk sammenhæng kan man heller ikke sige, at der er den store forskel på, om vi har en højre eller mindre højre regering. Det virker mere, som om der med tiden bare bliver mere og mere evaluering, på tværs af højre/venstre skillelinjer.

At resultatmålinger og evalueringer er allestedsnærværende, er noget, de fleste er enige om, og man er også enig om, at det er der ikke så meget at gøre ved. Sådan er det jo. Evalueringer og øvelser som RAM-målinger er politisk set stærke styringsinstrumenter, ved at de kan levere håndfaste data om tings sammenhæng. Det er klart, at vi her er ude i en ret traditionel form for positivisme, samtidig med at vi accepterer, at det, der kvantificeres, får større vægt end det, der ikke gør.

Debatter om resultatmålinger og evalueringer i det danske civilsamfund har haft tendens til at fokusere på, om det er godt eller skidt. Dahler-Larsen (2014) hævder imidlertid, at et normativt udgangspunkt om, hvorvidt evalueringer er »skadelige«, brugbare, gode eller dårlige, ikke er hensigtsmæssigt. Det er ikke

et spørgsmål om, hvorvidt evalueringer, indikatorer osv. er godt eller skidt. Det bliver imidlertid vigtigt at undersøge, hvorledes disse rent faktisk influerer på f.eks. de danske civilsamfundsorganisationers funktionsmåde. Dahler-Larsen taler her om, at det er vigtigt ikke at have et for normativt og forudindtaget udgangspunkt, det handler ikke om at påpege uventede, negative eller utilsigtede virkninger, da man netop må være på vagt over for teleologiske tilgange. Snarere er det vigtigt at se på det, han kalder konstitutive effekter af monitorerings- og evalueringssystemer, dvs. den måde M & E-systemer kommer til at forme de aktiviteter der underlægges evalueringer.

Gready (2009) diskuterer, at indikatorer inden for især det, der betegnes »Rights based development« kan være meget vanskelige at fastsætte, og at man i den sammenhæng vil være nødsaget til at lave indikatorer for en lang række langt mere processuelle forløb, der involverer begreber, der er temmelig kulturspecifikke (f.eks. demokrati). Han lægger op til, at man skal designe evalueringssystemer, der tager hensyn til dette, ved, præcis som ministeriet har gjort, at tillade, at der bliver givet rum til en vis grad af refleksion. Det, som Gready ikke reflekterer over, er, at der dermed sker en forskubning over mod at man, fra donorside, dermed kommer til at kigge mere på rapporteringen end på aktiviteterne.

Merry (2011) nævner, at vi skal være opmærksomme på, hvordan NGO'er mere eller mindre uden at stille videre spørgsmål har tilpasset sig et resultatorienteret evaluerings- og monitoreringsregime, som i vid udstrækning er udviklet inden for det, hun kalder »Corporate society«, altså den private sektor, der alt andet lige opererer med nogle krav om profit eller finansiell bæredygtighed. Dette er overraskende, da mange af de aktiviteter, som NGO'er arbejder med har et radikalt andet sigte. At operere med de samme måleinstru-

menter som den private sektor, når man arbejder med politiske dagsordner som »menneskerettigheder«, »Demokrati«, »empowerment« osv., er umiddelbart ikke indlysende.

Det er dog også nødvendigt at se evalueringsregimer i en bredere økonomisk kontekst. Visse institutioner er langt mere udsat for evalueringsregimer end andre, og inden for visse sektorer kan man mere behændigt bestemme hvilke indikatorer, man vil måles på. Et område som »terrorbekæmpelse«, hvor det i øvrigt er meget vanskeligt at få oplyst mere præcist, hvor mange midler der er blevet brugt (en forsker fortalte mig engang, at man estimerede det til 20 mia. kr. i perioden 2001-2011), måles netop ved, at en succesindikator er, at der *ikke* er sket noget (Der har ikke været noget terrorangreb). Andre institutioner, som f.eks. militæret er ganske selektive i deres valg af succeskriterier. En konkret indikator for succes i krig kunne være, hvor mange fjender man har gjort det af med, men det afstår man fra. »We don't do body counts« udtalte det amerikanske militær, på et tidspunkt hvor det internationale samfund begyndte at stille spørgsmålstegn ved, om det ikke var lige lovligt mange irakere, der havde mistet livet som følge af den militære intervention i 2003.

Endelig er der ind imellem politiske eller magtmæssige faktorer, der bevirker, at man foretrækker ikke at lytte til evalueringer. Her er Udenrigsministeriet et udmærket eksempel. Når »rettighedsbaserede tilgange« lige pludselig får en prominent plads, skyldes det ikke, at en række evalueringer har vist, at denne tilgang er særlig effektiv eller god til at nå de fattige. Ligeledes har gentagne meget lunkne evalueringer af forskellige privatsektorinitiativer ikke fået ministeriet til at nedprioritere denne form for støtte. Endelig er den megen støtte til såkaldte »skrøbelige stater« heller ikke baseret på evalueringer, der viser, at det er en god måde at støtte på. Dette blot for at nævne, at i visse tilfælde overtrum-

fer politiske hensyn evalueringerne. Dette er der ikke noget dubiøst ved, men det kan være vanskeligt at acceptere, når evalueringerne får meget stærk udsagnskraft på mindre politisk potente områder, hvor man tilmed bruger rigtig mange ressourcer på evalueringer, monitoreringer etc. NGO'er, der bruger mange ressourcer kan således komme til at opleve at de bedømmes efter en anden skala end andre mere politisk magtfulde grupper, og ser nogle gange at deres ressourcer beskæres på trods af fine evalueringer.

En umiddelbar udfordring, som de danske rammeorganisationer og Danida står over for m.h.t. RAM-rapporteringer, er, at man kan risikere, at der opstår et modsætningsforhold mellem på den ene side at ville arbejde med fattige, og dermed vanskelige at nå, målgrupper. Det er klart, at der er større chance for succes, hvis man entrerer med en gruppe velfungerende og entreprenante modtagergrupper. Det bliver yderligere nemmere, hvis man opererer i lande, hvor der er nogenlunde velfungerende institutioner, samt fred og ro. Man risikerer dermed sin bevilling, hvis man giver sig i kast med de målgrupper, der ellers var de centrale i den overordnede strategi, »Retten til et bedre Liv«.

Den første runde af RAM-rapporteringer.

Der var således mange grunde til bekymring op til den første runde af RAM-rapporteringer. Ved et møde i november 2014 diskuterede de danske rammeorganisationer erfaringerne med den første omgang RAM-Rapporteringer, og man udvekslede erfaringer samt reaktioner på de første vurderinger, man havde fået fra ministeriet.

Der var generel enighed om, at rapporteringen havde været meget omfattende, og at den havde kostet mange interne ressourcer. Der er stor forskel på, hvad folk meldte ind, at de havde brugt, alt fra 1,3 årsværk til ca. 2 måneder. Der var dog i dette regnestykke ikke regnet med, at man også tidligere havde brugt

betragteligt med tid på de tidligere rapporteringer. Der var dog enighed om, at det nye system var væsentligt mere ressourcekrævende.

Der var også enighed om, at systemet virkede skævt i forholdet til små og store organisationer. De store var således bedre rustet til at honorere rapporteringskravene, og havde flere kompetencer og ressourcer til det. Systemet tog også kun i nogen grad hensyn til at kravene for rapportering var kvalitativt forskellige, om man havde fået 10 eller 200 millioner kr.

Der var ligeledes enighed om, at der udestod nogen uklarhed om, hvordan man på fornuftig vis redegjorde for visse områder, særligt havde det voldt vanskeligheder at vise, om man var »innovativ« eller ej, og de indikatorer, der var skitseret, lagde mere op til, at man digtede, end til at man fremkom med noget konkret.

Dette førte videre til en diskussion af, hvorledes man strategisk skulle forholde sig til rapporteringen. Skulle man forsøge at »komme så nemt om det som muligt«, holde sig meget strikt til de mere ligefremme anvisninger, eller skulle man forsøge gennem længere narrative vurderinger at give et mere nuanceret billede af de aktiviteter, der blev rapporteret på?

Der var også visse ting, der ikke var så udbredt enighed om. Naturligt nok mente f.eks. de, der havde fået dårlige karakterer, at modellen virkede dårligt, og gav et forkert billede, mens de, der havde fået pæne skudsmål mente, at det virkede bedre. Nogle af dem, der havde fået dårlige karakterer, mente ydermere, at man ikke i tilstrækkelig grad havde kunnet abstrahere fra tidligere evalueringer, der ikke havde været for rosende. På den anden side mente andre, at man godt kunne have erindret sig tidligere meget positive evalueringer, når man vurderede på de indrapporterede aktiviteter.

Der var heller ikke helt enighed om, hvorvidt øvelsen havde været den store indsats værd. Visse organisationer (særligt dem, der havde fået gode karakterer igen) mente, at det havde været en god øvelse, hvor man selv havde fået meget mere klarhed, internt i organisationen såvel som i relationen med partnerorganisationerne, over, hvad det var blandt ens aktiviteter, der virkede, og hvad der måske ikke gjorde. Andre mente, at det forblev mere eller mindre arbitrært, hvad man blev bedømt på. Og andre mente, at den tid, der bliver forbrugt på rapporteringen, er helt disproportional, i forhold til hvad man kan blive sat hhv. op eller ned, hvilket var undergravende for øvelsens legitimitet.

Der var imidlertid enighed om, at systemet nok ikke ville forsvinde, selvom man klagede sin nød, så man var nødt til at forholde sig konstruktivt til, hvorledes man ville gribe de nye rapporteringsformater an i fremtiden.

Visse organisationer valgte at gøre indsigelser. Det har især været utilfredshed med, at man er blevet bedømt på noget, man ikke fra udgangspunktet har været klar over, at man ville blive bedømt på, og som man derfor heller ikke har sat målsætninger op for, som med tilbagevirkende kraft bliver udslagsgivende. Man kan således være glad for når, man bliver rost for at »a relevant Theory of Change, including analysis of spheres of influence, is used consistently and is integrated in the strategy plan in a very convincing way«. Folk, der ikke har en sådan »theory of change«, vil imidlertid med en vis ret kunne påstå, at det var heller ikke noget, der krævedes, dengang programmerne blev formuleret for måske mange år siden.

Generelt er der dog anerkendelse fra de danske rammeorganisationer af, at ministeriet har gjort et grundigt arbejde med at gennemgå de omfattende rapporteringer. Eller rettere, at deres konsulenter har. Der er nemlig opstået en interessant situation, hvor visse konsulen-

ter både har udarbejdet systemet og nu sidder og gennemgår rapporteringerne. Dette er der ikke i sig selv noget odøst i, men det sætter ikke desto mindre visse personer meget centralt i processen omkring udformningen og funktionaliteten af systemet.

Der var også en udbredt grad af enighed om, at det meget var kvaliteten af rapporteringen, der blev honoreret. Dette er heller ikke noget odøst i, da hverken ministeriet eller deres konsulenter er i en situation, hvor de med rimelighed kan vurdere aktiviteterne, så det må nødvendigvis være rapporteringen, der lægges vægt på. RAM-modellen er nyskabende, da den endog lægger særlig vægt på rapporteringens narrative karakter, det belønnes, at man kan reflektere kritisk over sin praksis.

Her er vi imidlertid fremme ved et meget alvorligt skisma. Det med at være »selvkritisk« kan volde store problemer med de danske rammeorganisationers partnerorganisationer i Syd, hvor man ikke belønnes for at udstille sit snavsede undertøj. Men ligeledes på hjemmefronten har selvkritikken det med at blive formuleret i et sprog, der i RAM-regi ender med at blive mere eller mindre indholdstomt. RAM-rapporteringen kan dermed være med til at fremme et sprog, der mere er karakteriseret ved sin mangel på præcision i stedet for det omvendte. Formuleres de forskellige »Theories of Change« således tilstrækkeligt bredt (»Et mangfoldigt civilsamfund er en forudsætning for et demokrati, hvor lederne er accountable ift. befolkningen« etc.) til, at de kan blive svære at påvise, eller kan være enten selvindlysende eller selvopfyldende profetier.

Et eksempel på, hvordan der lægges op til, at man formulerer sig fint, uden at det behøver at være reflekteret i nogen specifik sammenhæng, ses i nedenstående, hvor en af de nye rammeorganisationer har fået bundkarakter:

»Det vurderes at der er en svag indikation på innova-

tion, der støtter denne standard. XXX definerer ikke noget specifikt approach til innovation på program- eller projektniveau. Der er ingen beskrivelse af nogen risikovurdering indenfor innovation. Innovation er ikke operationaliseret og der er ingen målbare indikatorer for innovation beskrevet.

Ikke desto mindre har XXX et stærkt læringsapproach til innovation gennem samarbejde med forskningsinstitutioner, som ville kunne lede til innovative tilgange Rapporten refererer til nogle få eksempler på tiltag på landeniveau, f.eks. udvikling af et system for vidensdeling og læring« (citeret fra tilbagemelding fra UM til ny rammeorganisation. Oversat af forf.)

Det virker her, som om hovedanken er, at de ikke har rapporteret ordentligt, og at de ikke har digtet løs om forskellige mere eller mindre postulerede kausaliteter.

At kunne rapportere eller ikke at kunne rapportere er spørgsmålet

På baggrund af det ovenstående er det nærliggende at forsøge at konkludere lidt, mhp. at inspirere til intern refleksion i det danske civilsamfund omkring, hvad det er for nogle styringsmekanismer, de bliver underlagt. RAM-rapporteringen er ikke nogen »neoliberal« politisk dagsorden, som skal have os alle sammen til at tænke i markedstermer, med det erklærede formål at få alting effektiviseret og ensrettet. Den dialog, der har været løbende, og ikke kun i forbindelse med RAM-reglerne, men løbende i reformuleringen af den nye civilsamfundspolitik har bevirket, at man i Danmark står med nogle rapporteringsværktøjer, der i en international sammenhæng er både nuancerede og rummer mulighed for en vis diversitet i aktiviteterne, samt at organisationerne selv får mulighed for at lufte overvejelser, som så kan inddrages i vurderingen af aktiviteterne.

Der er derimod i det nye system meget lagt op til, at organisationerne i fremtiden vil blive målt på deres rapporteringsevne og ikke på deres aktiviteter. Dette medfører, at rapporteringsdivisionerne i organisationerne bliver styrket, efter visse folks mening på bekost-

ning af folk, der skal beskæftige sig med det egentlige arbejde.

Der sker en om ikke ensretning, så en standardisering af sproget, der anvendes. Dette er ikke, for at vende tilbage til Dahler-Larsens destinktioner, godt eller skidt, men det bør iagttages, om det på længere sigt har indflydelse på aktiviteterne.

Man har endnu ikke kunnet notere sig en egentlig effekt af det konkurrenceelement, der er introduceret blandt danske NGO'er. Den frygtede forholden hinanden oplysninger, samt manglende vilje til at dele oplysninger og erfaringer er indtil videre udeblevet. Derimod kan man muligvis konstatere at NGO'er bruger mere og mere krudt på at profilere sig med mere og mere vægt på kampanjer. Der er også flere og flere eksempler på NGO'er, der profilerer sig ved at fremhæve, at de er noget særligt, som eksempler fra nyhedsbreve og annoncer på Ulandsnyt illustrerer: »Vi kalder som nogle af de eneste danske organisationer en spade for en spade« (Afrikakontakt), og »vi er den eneste organisationer, der udbyder kurser i ...« (MS/ActionAid).

Undersøgelser fra udlandet peger også på, at der sker en forskubning i retning af større kampagneafdelinger og mindre programafdelinger.

Endelig skal man som dansk civilsamfundsorganisation være opmærksom på, hvad der sker med de højt besungne partnerskaber. Vil RAM blive opfattet som et eksempel på *upward* snarere end *downward accountability*? NGO'er i Nord risikerer muligvis i al deres professionaliserings- og effektiviseringsiver at miste kontakten med folkedybet i Syd, således som det blev diskuteret i kølvandet på det arabiske forår, hvor NGO'er i nord i vidt

omfang måtte konstatere at de var koblet af i forhold til begivenhederne.

Men også på hjemmefronten kan man risikere den slags accountability-problemer. De danske civilsamfundsorganisationer har traditionelt været gode til at sikre en folkelig forankring og opbakning til et fortsat dansk engagement inden for udviklingsarbejdet. Som en gammel NGO-kæmpe engang udtrykte det, så kan de skabe begejstring. RAM og dens 24 indikatorer repræsenterer imidlertid næppe noget, der kan mobiliseres den store folkelige begejstring omkring.

Litteratur

- Dahler-Larsen, Peter (2014), Constitutive Effects of performance indicators: Getting beyond unintended Indicators«, *Public Management Review*, 16(7): 969-86.
- Gready, Paul (2009), »Reasons to be cautious about Evidence and Evaluation: Rights-Based Approaches to Development and the emerging Culture of Evaluation«, *Journal of human Rights Practice*, 1(3): 380-401.
- Kipnis, Andrew (2008), »Audit Cultures: Neoliberal Governmentality, Socialist Legacy, or technologies of governing?« *American Ethnologist*, 35(2): 275-89.
- Merry, Sally Engle (2011), »Measuring the World: Indicators, Human Rights and Global Governance«, *Current Anthropology*, 52(S3): 83-95.
- Power, Michael (2000), »The Audit Society – Second Thoughts«, *International Journal of Auditing*, 4: 111-19.
- Strathern, Marilyn (2000), »Introduction« i Marilyn Strathern, red., *Audit Cultures: Anthropological Studies in Accountability, Ethics and the Academy*, Routledge, London, 1-18.
- Udenrigsministeriet (2013), »Generelle retningslinjer for danske organisationer med rammeaftale med Udenrigsministeriet«, København: Udenrigsministeriet.
- Udenrigsministeriet (2014), »Resource Allocation Model. Resource Allocation to Danish Framework organisations«, København: Udenrigsministeriet.