

Hvor blev Danida af? Forvaltningen af dansk udviklingssamarbejde de sidste 25 år¹

Temanummer: Udenrigsministeriets 250 års jubilæum

Hvilken rolle spiller Udenrigsministeriets forvaltning af udviklingsbistanden for Danmarks udviklingssamarbejde? Over de seneste 25 år har rammerne for udviklingssamarbejdet ændret sig markant såvel på den internationale scene som indenrigspolitisk. Dertil kommer betydelige forandringer i udviklingslandene, men hvad betyder forvaltningen af bistanden? Er den blot en neutral implementering af skiftende regeringers politiske anvisninger? Artiklen gennemgår dansk udviklingssamarbejde de seneste årtier og diskuterer på den baggrund ændringer i

forvaltningen og deres betydning for samarbejdet. Udenrigsministeriet har i perioden undergået markante forandringer, hvor faglig indsigt i udviklingsprocesser er blevet kraftigt nedprioriteret til fordel for en politisering af udviklingssamarbejdet. Artiklen konkluderer, at ændringerne i forvaltningen spiller en selvstændig rolle i forklaringen af udviklingssamarbejdets udvikling, og at forandringerne samlet set har medført et fald i kvaliteten af dansk udviklingsbistand i forhold til det lovbestemte formål om at bekæmpe fattigdom.

**LARS
ENGBERG-PEDERSEN**
Forskningsleder og
seniorforsker,
Dansk Institut for
Internationale Studier,
lep@diis.dk

Helt generelt gælder det, at nordisk samarbejde omkring udenrigspolitiske emner i øjeblikket finder sted mellem Norge, Sverige og Finland. Danmark deltager nogle gange, men har ikke kapacitet til at gøre meget.

Højtstående nordisk diplomat, januar 2020

Dansk udviklingssamarbejde i 1990'erne er blevet beskrevet som en periode med flere penge og mindre justeringer (Olsen, 2005). Argumentet i denne artikel er i korthed, at tiden derefter har været præget af færre penge og større forandringer. Formelt set har politikændringerne været overskuelige i det meste af perioden. Nye politikker er kommet og gået, og selv om der de seneste 10 år er kommet mere bevågenhed om mellemindkomstlande, migration og nærområder, vil de fleste politikere sikkert hævde, at fattigdomsbekæmpelse, menneskerettigheder, ligestilling, demokratisering og miljø og klima fortsat er centrale omdrejningspunkter i dansk udviklingssamarbejde.

De større forandringer har derfor kun delvist med de overordnede politisk vedtagne målsætninger at gøre. De ligger i nok så høj grad i forvaltningen af udviklingssamarbejdet, som i stigende grad er karakteriseret ved fragmentering, dansk styring og et svindende samarbejde med dem, hvis forhold bistanden skal forbedre. Dette er i skarp modstrid med de ideer, der prægede udviklingsbistanden for 25 år siden, hvor helhedstænkning inden for udvalgte sektorer, modtagernes styring af udviklingen (ejerskab) og et tæt og fleksibelt

samarbejde var kongstanker. På det seneste er der dog tendenser til et skifte igen.

Forandringerne kan bl.a. ledes tilbage til de færre penge, dog ikke den reducerede overordnede bistandsramme, men nedskæringerne i Udenrigsministeriet. Der har været meget fokus på de mildt sagt radikale nedskæringer og omallokeringer af udviklingsbistanden omkring 2015 (Engberg-Pedersen og Fejerskov, 2018), men de kvalitative ændringer i bistandsforvaltningen har i særdeleshed med Udenrigsministeriets bemanning at gøre. Samtidig skal det understreges, at den ændrede politiske virkelighed i Danmark siden 2001 har skabt gunstige betingelser for forandringerne. Den 'bløde' udenrigspolitik har måttet underordne sig den 'hårde', og det har naturligvis påvirket udviklingsbistanden.

En note omkring denne artikels overskrift: *Danida* var oprindelig en forkortelse for *Danish Development Agency* – en betegnelse, der blev indført i 1971, da Sekretariatet for teknisk samarbejde med udviklingslandene i Udenrigsministeriet blev ophøjet til et departement (Bach o.a., 2008: 120). Dette departement blev i 1986 yderligere styrket og delt op i tre afdelinger (en multilateral, en bilateral og et tværgående sekretariat, *ibid.*: 352). Det varede dog ikke længe, da udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen i 1991 fik reorganiseret Udenrigsministeriet og skabt en enhedstjeneste godt nok delt op i Nordgruppen og Sydgruppen, men hvor det diplomatiske, det kommercielle og det udviklingspolitiske principielt set var integreret i de enkelte kontorer. I den sammenhæng var det tanken at afskaffe begrebet *Danida*, men det viste sig at være et stærkt brand og er siden blevet bevaret uden reference til en bestemt del af Udenrigsministeriet (*ibid.*: 458ff). Organisatorisk er *Danida* således for længst opløst, men som benævnelse af Udenrigsministeriet i udviklingspolitiske sammenhænge er det fortsat med at eksistere.

I det følgende vil jeg først kort skitsere udviklingssamarbejdets udvikling over de seneste 25 år. Ministeriets udvikling må analyseres i forhold til udviklingssamarbejdet, selv om der selvsagt er flere årsager til, hvordan sidstnævnte er skruet sammen. De følgende fire afsnit behandler forskellige sider af ministeriets udvikling: personalets udvikling og karakter; organisering og relationen mellem ambassader og Asiatisk Plads; bistandsforvaltningens integration og størrelse i ministeriet; og læring, retningslinjer, incitamenter og organisationskultur. Alt dette er set igennem *Danida*-linsen, altså den del af ministeriets arbejde, der handler om bistandsforvaltningen.

To forbehold skal nævnes. For det første er dette en kort artikel, og 25 år er lang tid. Artiklen kan derfor langt fra behandle alle de forandringer, som har præget udviklingssamarbejdet. Udviklingen er ikke entydig på alle punkter, og noget af det tankegods, der prægede 1990'erne, kan man stadig finde i bistandsforvaltningen i dag. For det andet er det ikke let at finde data, som beskriver forandringerne i bistandsforvaltningen. Dels er årsrapporterne for udviklingssamarbejdet blevet udskiftet med en hjemmeside, *Openaid.dk*,


der ikke er særligt gennemskuelig (Therkildsen, 2019), dels er mange data ikke sammenlignelige på tværs af årene. Derfor er de skriftlige kilder suppleret med 10 interviews med medarbejdere i Udenrigsministeriet fra såvel ude- som hjemmetjenesten. Medarbejderne er ikke udvalgt repræsentativt. De har tværtimod til fælles, at de har arbejdet med udviklingssamarbejdet i ministeriet i en længere årrække – nogle endda over 25 år. De udgør derfor en særlig gruppe i medarbejderstaben. Informationerne fra disse interviews er anonymiseret og anvendes primært til at underbygge og nuancere analysen. Da datagrundlaget for artiklen således er begrænset, er det sidste ord om dansk bistandsforvaltning ikke sagt med denne artikel.

Udviklingssamarbejdets udvikling

I 1995 var den første samlede strategi for dansk udviklingspolitik, *En verden i udvikling* (Udenrigsministeriet, 1994), netop udkommet. Den udgjorde en nyorientering af udviklingssamarbejdet på flere måder. For det første blev fattigdomsbekæmpelse stadfæstet som den overordnede målsætning, og der blev etableret tre tværgående hensyn (ligestilling, miljø og demokrati og menneskerettigheder), som skulle både farve alle dele af samarbejdet og udgøre selvstændige indsatsområder. For det andet skulle det bilaterale samarbejde omlægges fra projekt- til programbistand. I stedet for en række isolerede indsatser ville man nu bl.a. støtte op om forskellige sektors udvikling (sundhed, uddannelse, landbrug, osv.) gennem både kapacitetsopbygning af statslige og private aktører og opbygning af infrastruktur m.v. For det tredje stadfæstede man en nylig beslutning om at koncentrere den bilaterale bistand på 20 programsamarbejdslande for at give det enkelte samarbejde mere tyngde. Endelig lancerede man den aktive multilateralisme, som bestod i at prioritere de internationale organisationer, der arbejder med for Danmark centrale emner, frem for at sprede støtten ud på flere organisationer ud fra et byrdefordelingsprincip.

Starten af 1990'erne er blevet beskrevet som 'den kreative periode' (Bach o.a., 2008: 393ff) i dansk udviklingssamarbejde, hvilket delvist skyldtes, at der var mange penge at arbejde med. I 1992 nåede udviklingsbistanden op på 1 pct. af bruttonationalindkomsten (BNI), og i 1993 blev den såkaldte MIKA-ramme (miljø og katastrofe), senere omdøbt til MIFRESTA-rammen (miljø, fred og stabilisering), oprettet. Den skulle over en 10-årig periode opbygges til at udgøre 0,5 pct. af BNI oven i udviklingsbistanden. En anden årsag til kreativiteten var, at Udenrigsministeriet havde fået styrket sin kapacitet og position i politikudviklingen. En analyse af en Danida-handlingsplan fra 1988 konkluderer, at planen »er blevet til som resultat af en helt overvejende intra-departmental planlægnings- og beslutningsproces« (Martinussen, 1989: 256), hvilket var et klart skift i forhold til tidligere, hvor f.eks. det regeringsnedsatte Ole Bang-udvalg med bred repræsentation af civilsamfund og erhvervsliv udsendte *Betænkning om principperne for den danske bistand til udviklingslandene* i 1982.

Efter en ny strategi i 2000, der i det store hele gentog 1994-strategien dog med lidt større vægt på relationen mellem udvikling og sikkerhed, skete der ændringer med regeringsskiftet i 2001. Bistanden blev beskåret, MIFRE-STA-rammen afskaffet og flere landeprogrammer lukket. Relativt pludseligt mistede udviklingssamarbejdet sin selvstændige betydning og blev underlagt en mere militaristisk udenrigspolitik. Bistanden til Afghanistan voksede dramatisk, og udviklingspolitikken, der med sektorprogrambistanden helt overvejende havde fokuseret på stabile lande med et vist statsapparat, begyndte at orientere sig mod 'skrøbelige', konfliktfyldte samfund af regional og global sikkerhedsmæssig betydning. Ud over Afghanistan har Irak, Somalia, Sudan, Sydsudan og Mali over de seneste 15 år modtaget betydelig støtte, hvilket har udfordret sektorprogramstøtten, dels fordi den offentlige sektor i disse lande er meget svag, dels fordi konflikterne i samfundene har vanskeliggjort den danske tilstedeværelse, der er en forudsætning for et tæt samarbejde omkring sektorstøtten. Samtidig flyttede det politiske fokus i udviklingssamarbejdet sig delvist fra langsigtet udvikling til bekæmpelse af radikaliserings gennem indsats, som umiddelbart appellerer til lokalbefolkningen. Bonmotet om 'ingen udvikling uden sikkerhed og ingen sikkerhed uden udvikling' blev omdrejningspunktet i disse lande, hvori Danmark har eller har haft en særlig interesse i form af soldater, skibstrafik og begrænsning af migration.

 **det erhvervmæssige fokus har ændret sig fra at etablere gode rammebetingelser for erhvervslivet generelt i modtagerlandene til at tiltrække private investeringer ved at blande offentlige og private midler i finansieringen af udviklingsprojekter**

Den globale finanskrisen i 2007-08 og dens efterfølgende økonomiske virkninger har også påvirket udviklingssamarbejdet de seneste 10 år. Efter en 15-årig periode, hvor danske kommercielle interesser havde en relativt begrænset indflydelse på bistanden, fik de en renæssance bl.a. i forbindelse med oprettelsen af posten som handels- og investeringsminister i Udenrigsministeriet i 2011. Valg af samarbejdslande blev med strategien, *Frihed fra fattigdom – Frihed til forandring* (Udenrigsministeriet, 2010b), kædet sammen med bredere danske interesser i samarbejdet, og i klar modstrid med tidligere tiders koncentration af bistanden på lavindkomstlande har den seneste strategi, *Verden 2030* (Udenrigsministeriet, 2017b), åbnet op for mellemindkomstlande som modtagere af dansk bistand. Begrundelsen for, at dansk bistand skal kanaliseres til disse lande, som bl.a. omfatter Kina, Brasilien, Mexico og Tyrkiet, henviser ikke til den internationale diskussion af 'fattigdomslokker' i disse lande, men til hvordan »partnerskaber kan bidrage til at katalysere og mobilisere privat finansiering, viden og ny teknologi« (ibid.: 4). Et andet skift, der afspejler den større politiske bevidsthed omkring kommercielle muligheder, er, at det erhvervmæssige fokus har ændret sig fra at etablere gode rammebetingelser for erhvervslivet generelt i modtagerlandene til at tiltrække private investeringer

ved at blande offentlige og private midler i finansieringen af udviklingsprojekter. I den sammenhæng har Investeringsfonden for Udviklingslande (IFU) fået en mere central placering i udviklingssamarbejdet. Endelig er 35 vækstrådgivere blevet placeret ved ambassaderne ikke mindst i mellemindkomstlande med det formål at lette danske virksomheders adgang til markederne og at facilitere myndighedssamarbejde.

Mellem de to ovennævnte strategier var udviklingspolitikken præget af et intermezzo med strategien *Retten til et bedre liv* (Udenrigsministeriet, 2012b), som i særdeleshed understregede betydningen af menneskerettigheder. Det holdt dog kun til 'flygtningekrisen' i 2015, hvor spørgsmålet om flygtninge og migranter blev hævet øverst op på den udviklingspolitiske dagsorden. To ud af 2017-strategiens fire prioriteter drejer sig om, hvordan udviklingssamarbejdet kan bidrage til at begrænse tilstrømningen af fremmede til Danmark, og 'noget for noget' blev et mantra for den daværende udviklingsminister, Ulla Tørnæs, der med økonomiske midler ønskede at få afviste asylansøgere hjemlande til at modtage disse mennesker. Derudover er nødhjælpen vokset på bekostning af den langsigtede udviklingsbistand, og så har det såkaldte nexus mellem nødhjælp, udvikling og fred fået stor opmærksomhed i områder nær voldelige konflikter. Udfordringen er at give flygtninge en meningsfuld tilværelse med et langsigtet perspektiv til trods for den humanitære krise, de typisk befinder sig i – alt sammen med den underliggende dagsorden, at de ikke skal flytte sig videre.

Denne hurtige gennemgang af dansk udviklingssamarbejde de seneste 25 år antyder, at store indenrigs- og udenrigspolitiske forandringer har sat rammerne for samarbejdet. Dertil kommer mere specifikke udviklingspolitiske ændringer, hvoraf to skal nævnes. For det første er en lang række udviklingslande blevet rigere samtidig med at bistanden har fået mindre betydning nogle steder sammenlignet med private investeringer og migranternes overførsler. Derfor har donorerne ikke den samme politiske indflydelse som tidligere. For det andet er gruppen af donorlande blevet mere broget ikke mindst med Kinas voksende rolle i udviklingssamarbejdet, og begejstringen for principperne om bistandseffektivitet (ejerskab, harmonisering, m.v.) vedtaget i Paris i 2005 er kølnet betragteligt (Lundsgaarde og Engberg-Pedersen, 2019). Samlet set er det internationale udviklingssamarbejde således blevet mere desorganiseret, hvilket ikke nødvendigvis er dårligt for modtagerne, men giver god plads til de mange forskellige, mere eller mindre udviklingsrelaterede hensyn, der præger samarbejdet.

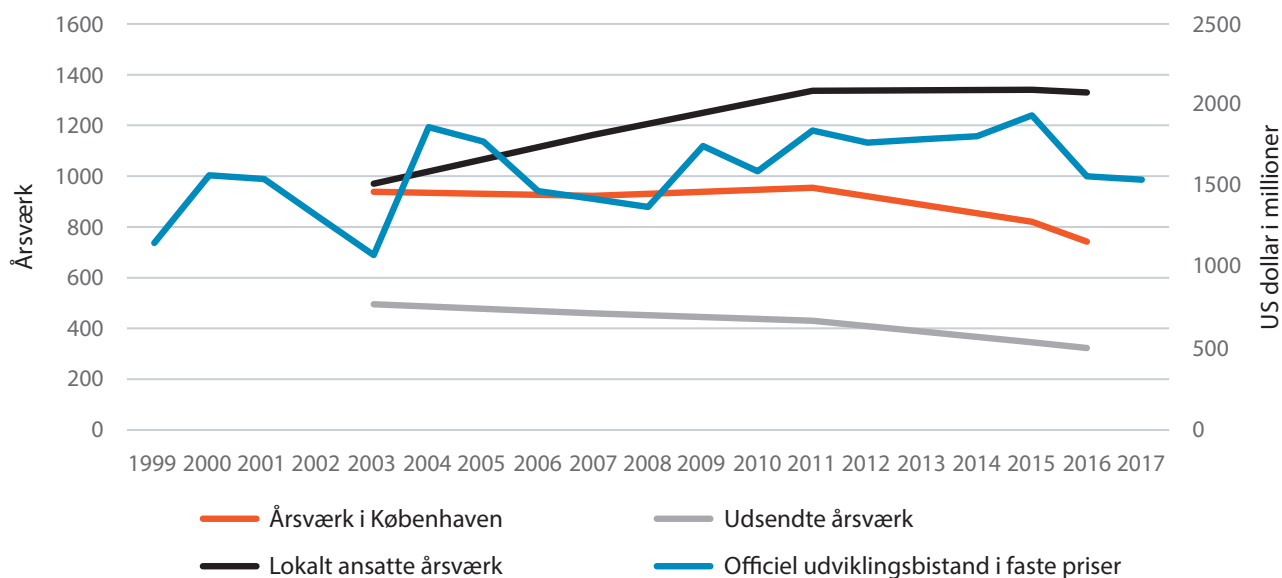
Endelig vil jeg pege på nogle, så vidt jeg kan konstatere, relativt oversete forandringer af udviklingssamarbejdet. Tilbage i 1990'erne var der etableret et politisk kompromis omkring en fifty-fifty fordeling af bistanden mellem bilateralt, stat-til-stat samarbejde og det multilaterale samarbejde gennem internationale organisationer og udviklingsbanker. Denne balance lader til at være ændret til fordel for de multilaterale kanaler, hvorigennem måske 70-80 pct. af bistanden nu kanaliseres (Engberg-Pedersen og Fejerskov, 2018). Det er

svært at få et præcist overblik med de eksisterende opgørelsesmetoder (Engberg-Pedersen, 2018), men ændringen lader ikke til at have været genstand for politisk opmærksomhed. Den har været akkompagneret af et fald i prioriterede samarbejdslande i den bilaterale bistand fra 20 i slutningen af 1990'erne til 12 i dag. Samtidig forekommer det, men her er dokumentationen endnu mere løs, at den multilaterale bistand er blevet mere fragmenteret, dels i form af øremærkning til etablerede organisationer, dels i form af finansiering af særskilte internationale initiativer og organisationer uden for FN-systemet og udviklingsbankerne (DAC, 2016). I den seneste 3-årige runde (2017-19) har Udviklingspolitisk Råd (UPR) således taget stilling til 64 bevillinger, hvoraf de 35 har været øremærkede eller målrettet sådanne særlige initiativer og organisationer. Samtidig støtter Danmark 68 særlige fonde under Verdensbanken (Udenrigsministeriet, 2019: 10). Hvorvidt disse tal er udtryk for en stigning, kan ikke afgøres på det foreliggende grundlag, men de antyder, at den danske multilaterale bistand ikke er synderlig fokuseret eller målrettet understøttelsen af et koordineret multilateralt samarbejde med en klar arbejdsdeling. De enkelte bevillinger kan være fornuftige nok og har gennemgående fået støtte i UPR, men samlet set forekommer den multilaterale bistand uden klar strategisk retning, hvilket bl.a. hænger sammen med, at den nuværende udviklingspolitiske strategi prioriterer kortsigtede, danske interesser.

Personalets udvikling og karakter

Generelt er Udenrigsministeriet blevet mindre siden slutningen af 1990'erne. Antallet af årsværk eksklusiv lokalt ansatte faldt fra 1.500 i 1999 til 1.310 i 2008 (Udenrigsministeriet, 2002; 2008) og 1.065 i 2016 (DAC, 2016),² mens antallet af ansatte inklusiv lokalt ansatte har svinget noget i årene 2009 til 2018, men startede og sluttede perioden omkring 2.700 (Udenrigsministeriet, 2009-2018). På det seneste er der tilført et antal nye årsværk til ministeriet. Samlet set dækker tallene over en ændret sammensætning af personalet, idet antallet af årsværk i København faldt med 21 pct. i perioden 2003 til 2016, antallet af udsendte årsværk faldt med 35 pct., mens antallet af lokalt ansatte årsværk steg med 37 pct. (DAC, 2016: 42). Ifølge en kilde er der 13 ambassader med en enkelt udsendt, og 37 pct. af ambassaderne har 1-2 udsendte medarbejdere. Disse tal gælder for Udenrigsministeriet generelt og omfatter derfor også medarbejdere, der ikke arbejder med udviklingsbistand. I figur 1 sammenlignes antallet af årsværk med den samlede udviklingsbistand i konstante priser. Det fremgår, at et faldende antal årsværk i København og udsendt til ambassaderne suppleret af et stigende antal lokalt ansatte årsværk administrerer en svingende, men langsomt voksende udviklingsbistand.

Figur 1. Årsværk i Udenrigsministeriet og officiel udviklingsbistand



Kilde: DAC (2016) og www.stats.oecd.org

Der er næppe heller tvivl om, at personalet har ændret karakter over de seneste 25 år. Arven fra Danida som selvstændigt departement var et stort antal sektorspecialister (agronomer, ingeniører, læger, m.fl.), men de er i vidt omfang forsvundet eller overgået til andet arbejde i dag. Hvad angår nøglesektorer til bekæmpelse af fattigdom (f.eks. sundhed, uddannelse og drikkevand), hvor det danske samfund også har meget at byde på, er den faglige kapacitet i ministeriet skåret væk over årene, hvilket delvist begrundes med, at bistand til disse sektorer nu kanaliseres gennem multilaterale institutioner. En vis specialisering i udviklingssamarbejdet finder dog sted, således at medarbejderne med forsigtighed kan opdeles i de rene generalister og bistandsgeneralisterne, hvor sidstnævnte har omfattende erfaringer og kompetencer i forvaltningen af udviklingssamarbejdet, men sjældent sektorspecifik viden. Ikke desto mindre lader det til, at 150-200 nye og yngre medarbejdere er blevet rekrutteret efter de store nedskæringer i personalet i 2015-16, hvilket yderligere har styrket antallet af rene generalister i ministeriet. Samtidig peger flere af de interviewede på, at engagementet vedvarende er højt. Mange nye medarbejdere er reelt optaget af fattigdomsbekæmpelse, ligestilling, klimaindsatser m.v., selv om de ikke nødvendigvis kan f.eks. principperne for bistandseffektivitet på fingrene.

En anden måde at nærme sig spørgsmålet om personale og kapacitet på er ved at se på evalueringerne af bistanden. Disse behandler mange forskellige spørgsmål, og langt fra alle vurderer Udenrigsministeriets kapacitet på det pågældende felt. Ikke desto mindre er det påfaldende, at evalueringer af centrale emner taler om »et historisk misforhold mellem antallet af ansatte og antallet af interventioner, som Danmark er engageret i, [... og at] der var ingen systematisk eller strategisk tilgang til indsamling og udveksling af erfaringer mellem programmer og institutioner« (LTS International, 2015: 13, evalu-

ering af Danmarks klimafinansiering til udviklingslande, min oversættelse), og at opfølgningen på resultaterne ikke har levet op til forventningerne p.g.a. overbelastet personale i København og på ambassaderne (Itad, 2015: 10-12, evaluering af strategien for dansk humanitær indsats 2010-15). En evaluering af Freds- og Stabiliseringsfonden efterlyser en bedre overensstemmelse mellem de politiske ambitioner og de personalemæssige ressourcer, der stilles til rådighed for at nå dem (Coffey, 2014: 11-12). Efter at have rost den danske tilgang i høje toner som fleksibel, professionel, troværdig og m.m. finder en anden evaluering det nødvendigt at pointere i resuméet, at programmer og projekter skal være velforberedte og baserede på indsamlede erfaringer (NCG, 2018: 14, evaluering af dansk støtte til fremme og beskyttelse af menneskerettigheder 2006-16). Disse anekdotiske informationer kan selvfølgelig ikke bruges som en generel karakteristik af Udenrigsministeriets bemanning og kapacitet, men de suppleres af en rapport fra OECD, der taler om, at »nylige nedskæringer har påvirket [Udenrigsministeriets] organisatoriske kapacitet meget, hvilket medfører at Danmarks særdeles decentraliserede forvaltning af udviklingssamarbejdet er i fare« (DAC, 2016: 36, min oversættelse). Alt dette mere end antyder, at der er en uoverensstemmelse mellem opgaver og ressourcer, hvilket bl.a. medfører begrænset erfaringsopsamling og utilstrækkelig forberedelse af nye aktiviteter.

Organisering og relationen mellem ambassader og Asiatisk Plads

Tre emner springer i øjnene omkring ministeriets organisering og bistandens forvaltning. For det første blev mange kompetencer og meget ansvar lagt ud på ambassaderne i 2003 (Engberg-Pedersen, 2014). Tanken var og er, at ambassaderne kender bedst til forholdene i det enkelte land og derfor er bedst til at udforme det bilaterale udviklingssamarbejde sammen med landets myndigheder, således at bistanden bliver relevant, målrettet og effektiv. Det går igen på tværs af de interviewede medarbejdere, at decentraliseringen har været en succes, ikke mindst hvad angår en effektiv bistandsforvaltning. Sammenlignet med andre landes og organisationers landrepræsentationer, der skal kontakte hovedkontoret omkring selv inferiøre beslutninger, er de danske ambassader i stand til at udforme og tilpasse udviklingssamarbejdet effektivt ud fra de givne omstændigheder. Ikke desto mindre er der også udfordringer ved decentraliseringen. Den har i et vist omfang medført en afkobling af ambassaderne fra ministeriet i København. Når hovedkontorets rolle i den daglige forvaltning af den bilaterale bistand indskrænkes til et minimum, forsvinder såvel viden som interesse for bistandsforvaltningens detaljer. Det har vanskeliggjort den faglige sparring, som ambassaderne har brug for på forskellige områder, og dér har det skabt en vis opfattelse af, at ministeriet er mere optaget af tilsagn, forbrug og kontrol med midlerne end af resultater af bistanden. I takt med at flere bilaterale midler anvendes i lande uden en dansk bistandsambassade, har Asiatisk Plads i de senere år genoptaget forvaltningen af bistandsprogrammer.

For det andet rådede Udenrigsministeriet i slutningen af 1990'erne og begyndelsen af 00'erne over et tungt bemandet kontor af sektorspecialister og andre fageksperter. Kontoret spillede en central rolle i udformningen og kvalitetssikringen af den bilaterale bistand, og det var, som én medarbejder udtrykte det, en magtfaktor i ministeriet. I forbindelse med de løbende nedskæringer blev kontoret slanket og endelig nedlagt, og de tilbageværende medarbejdere blev spredt på andre kontorer for at styrke fagligheden dér. Til trods for at der i forbindelse med decentraliseringen blev oprettet et kontor for kvalitetssikring, som har overlevet de forskellige nedskæringer, har det ikke kunnet fastholde det samme fokus på sektorspecifik faglighed, men har i højere grad koncentreret sig om udviklingssamarbejdets processer og modaliteter. Udflytningen af fageksperter til andre kontorer mener nogle har haft den gode effekt, at politikudviklingen dér er blevet bedre fagligt funderet. Ikke desto mindre er det en tværgående konstatering på tværs af de her gennemførte interviews, at den bistandsrelevante faglighed i ministeriet er blevet drastisk reduceret over årene. Samtidig er der ikke længere et bestemt sted at gå hen, hvis man som ansvarlig for et sektorprogram på en ambassade skal have faglig rådgivning.

For det tredje har ministeriet undergået et meget stort antal omorganiseringer over årene. Set udefra – og selv som udsendt på en ambassade – er det svært at følge med i de skiftende bogstavkombinationer for kontorerne. Omorganiseringerne har ofte taget udgangspunkt i politiske prioriteringer og ændrede krav til udviklingssamarbejdet, men de har også været en konsekvens af de administrative nedskæringer. Derudover antydede én medarbejder, at de også har været farvet af forskellige karrierepolitiske interesser, og at ministeriets organisering ikke altid har været optimal for informationsstrømmene. 2019 har set to omorganiseringer, hvoraf den ene afskaffede et antal centre og dermed et chefniveau, hvilket flere af de interviewede medarbejdere ser som et fremskridt. Hvorom alting er, lader omorganiseringerne også til at forårsage produktivitetstab, fordi medarbejderne skal finde sig til rette under de nye vilkår. Derudover kan man spekulere i, om de stadige omorganiseringer bidrager til stadige nyorienteringer i udviklingssamarbejdet og dermed undergraver 'det lange seje træk', som udviklingssamarbejdet tidligere var bygget op omkring.

Bistandsforvaltningens integration og størrelse i ministeriet

Sammenlignet med andre landes bistandsforvaltning er det markant, at Danida blev integreret i Udenrigsministeriet i 1991, og at der ikke siden har fundet ændringer sted. De fleste sammenlignelige lande har selvstændige bistandsforvaltninger, men der findes flere modeller, og i de senere år har der været sammenlægninger i Canada, Australien og delvist i Norge. Disse er ikke altid lykkelige: En canadisk professor udtaler, at han endnu ikke har mødt nogen, der mener, at det har fungeret godt i Canada, som efter sammenlægningen er røget seks pladser ned på Center for Global Development's liste over gode donorlande (Young-Powell, 2019), og et review fem år efter sammenlægningen i Australien vurderer resultaterne som blandede (Moore, 2019). I det lys er det interessant, at langt de fleste interviewede medarbejdere anser den danske

enhedstjeneste som en klar fordel. På ambassaderne letter det samarbejdet med de nationale myndigheder, at bistanden og de diplomatiske relationer understøtter hinanden, og i København er oplevelsen, at tingene kommer til at hænge bedre sammen, når de forskellige funktioner og arbejdsopgaver er samlet under det samme tag. Samtidig er det værd at notere sig, at Danmark i årevis har ligget i toppen af den nævnte liste, så det er umiddelbart svært at opfatte enhedstjenesten som en barriere for et effektivt udviklingssamarbejde.

langt de fleste interviewede medarbejdere anser den danske enhedstjeneste som en klar fordel

Ikke desto mindre lyder der i samtalerne med medarbejderne også enkelte forsigtige indvendinger: »Det er overambitiøst at forvente at udviklingsbistanden både skal kunne nå udviklingsmålsætninger og tjene udenrigspolitikken – udviklingssamarbejdet er komplekst nok i sig selv.« Og: »Overgangen til enhedstjenesten lagde kimen til den politisering af bistandsforvaltningen, vi ser nu.« Disse synspunkter harmonerer med et studie (Gulrajani, 2018), der konkluderer, at fordelene ved en sammenlægning er usikre, mens risikoen for, at udviklingssamarbejdet underlægges andre hensyn, er overhængende. Når opbakningen til enhedstjenesten er stor blandt medarbejderne, kan det skyldes flere ting: Det er snart 30 år siden, at sammenlægningen fandt sted, så det er svært at forestille sig andet; som medarbejder giver det flere muligheder for et alsidigt karriereforløb; udviklingsindsatser kræver ofte et bredt politisk og sikkerhedsmæssigt perspektiv; dansk forvaltningstradition er stærkt orienteret mod at tjene regeringen, m.v. Derudover er der et økonomisk argument for enhedstjenesten, idet den del af udviklingsbistanden, der er sat af til bistandens administration, på uigennemsigtig vis finansierer væsentlige dele af Udenrigsministeriet. Der er ikke tvivl om, at enhedstjenesten har sine fordele, men den stadig mere kortsigtede udviklingspolitik, som Danmark fører, rejser spørgsmålet, om og i givet fald hvordan enhedstjenesten er i stand til at fastholde respekten for de langsigtede målsætninger, som loven peger på, og som jævnlige opinionsundersøgelser dokumenterer er danskernes forventning.

Såvel udviklingsbistanden som ministeriets personale er som nævnt blevet kraftigt beskåret over de seneste 25 år. Ikke desto mindre er det fortsat store beløb, som ministeriet forvalter, og selv om størstedelen af midlerne nu kanaliseres gennem multilaterale institutioner, der må forventes at have den fornødne ekspertise på deres områder, er det afgørende, at ministeriet besidder faglig kapacitet til at kunne sikre resultater for pengene. I den sammenhæng noterer en medarbejder sig, at porteføljen fortsat er på størrelse med store donorer, til trods for at disse har langt flere ansatte. Den politiske ambition er, at Danmark kan markere sig på alle aspekter af det internationale udviklingssamarbejde, hvilket under de nævnte betingelser risikerer at undergrave kvaliteten af de enkelte indsatser. Antallet af prioriterede samarbejdslande er faldet, og støtten til bestemte sektorer er uddelegeret, men en egentlig tema-

tisk specialisering har ikke fundet sted. Det medvirker til et voksende skisma mellem de politiske ambitioner og de praktiske muligheder, der stilles til rådighed for ministeriet.

Læring, retningslinjer, incitament og organisationskultur

Samme år som decentraliseringen fandt sted, så de første *Aid Management Guidelines* (AMG) dagens lys. Disse retningslinjer var et centralt element i de forskellige initiativer omkring årtusindskiftet for at professionalisere bistandsforvaltningen, og de er løbende blevet revideret. Tanken var, at ambassaderne i samarbejde med landets myndigheder skulle udforme landeprogrammer hovedsageligt bestående af op til tre sektorprogrammer, og at disse skulle 'appraises' (vurderes) fagligt af kontoret med sektorspecialister inden igangsættelsen. Medarbejdere fra kvalitetssikringskontoret rejste rundt til ambassaderne for at gennemgå AMG, så alle kunne dem på fingerspidserne. Der blev organiseret efteruddannelse og kurser i faglige emner, ligesom de, der var ansvarlige for bestemte sektorprogrammer på ambassaderne, mødtes på tværs af landene for at diskutere sektorspecifikke udfordringer, f.eks. omkring drikkevand. Alt dette skulle sikre, at principper om samarbejde, ejerskab, helhedsorientering, kapacitetsudvikling m.v. gik igen på tværs af programmerne, samtidig med at de hver især tilpassede sig de lokale betingelser og udfordringer. Systemet skulle også sikre læring og informationsspredning på tværs af ambassaderne.

Meget af dette er forsvundet over årene. Den faglige vurdering af nye programmer er nu ofte et skrivebordsstudie frem for et landebesøg af faglige eksperter. Kvalitetssikringskontorets rundrejser er mere sparsomme, mens kurser og tværgående møder for sektoransvarlige er sparet væk. Når disse samtidig sjældent har en specifik sektorfaglig baggrund, bliver programmerne i højere grad forvaltet med fokus på processer og finansiel kontrol end på faglige udfordringer og resultater. Flere medarbejdere peger derfor på, at ministeriets evne til at lære af udviklingssamarbejdets resultater er reduceret betragteligt. Samtidig har retningslinjerne for bistandsforvaltningen ikke altid været den støtte, som uerfarne generalister har brug for, idet de har givet god plads til den fleksibilitet, som udviklingssamarbejdet på den anden side helst skal være præget af. Dette skisma mellem den fleksible, pragmatiske forvaltningspraksis, som Udenrigsministeriet har udviklet over årene og er blevet meget rost for, og ministeriets efterhånden reducerede evne til at gennemføre den, er en helt central udfordring i forhold til udviklingsbistandens langsigtede resultater.

Centralt i den daglige bistandsforvaltning er det selvfølgelig, hvilke forventninger og incitament man som medarbejder bliver mødt med, og hvilken organisationskultur man indgår i. Udgangspunktet er, at Udenrigsministeriet har en meget lang historie baseret på en hierarkisk organisationskultur: »Når en chef siger hop, spørger man: Hvor højt?« De interviewede medarbejderes forskellige betragtninger omkring ændringerne over årene kan samles i følgende fire punkter. Først og fremmest nævner næsten alle, at bistandsforvaltningen er blevet meget mere politiseret i løbet af perioden. Da udvik-

lingssamarbejdet selvsagt er politisk, menes der med politisering, at danske indenrigspolitiske interesser i form af kommercielle muligheder for danske virksomheder, udsendelse af afviste asylansøgere, begrænset immigration til Danmark m.v. nu præger udviklingsbistanden i et omfang, så én sagde: »Fattigdomsbekæmpelse er forsvundet fuldstændigt ud.« En anden nævner, at det er fuldkommen legitimt at begrunde bistandsinitiativer med henvisning til danske kommercielle muligheder. Gennemgangen af udviklingssamarbejdet ovenfor stemmer i stort omfang overens med disse synspunkter. Samtidig er det blevet afgørende vigtigt at understøtte udviklingsministerens synlighed, uanset hvad det så måtte have af indholdsmæssige konsekvenser i den givne situation. F.eks. nævner de seneste udviklingspolitiske prioriteter, der på ingen måde er en undtagelse, »klima« 22 gange, mens der kun er blevet plads til »fattigdom« fire gange (Udenrigsministeriet, 2019b). Dette har skabt en uklarhed om, hvilke langsigtede mål man som medarbejder skal stræbe efter. Til dels har forventningen været, at man følger den indenrigspolitiske udvikling tæt, så man hele tiden kan forsyne ministeren med relevant information, som ikke nødvendigvis tager udgangspunkt i udviklingssamarbejdets udfordringer. I hvert fald nævnte en medarbejder: »Man skal være meget skarp for at komme igennem med faglige betragtninger, hvis de ikke passer ind politisk.«



F.eks. nævner de seneste udviklingspolitiske prioriteter

»klima« 22 gange, mens der kun er blevet plads til »fattigdom« fire gange

For det andet er udviklingssamarbejdet blevet mere bureaukratiseret med større krav til omfattende dokumentation og rapportering. Denne tendens er nok parallel til udviklingen i den øvrige centraladministration og til den stigende andel af offentligt ansattes arbejdstid, der anvendes på disse aktiviteter. I en stadig mere travl hverdag risikerer dette pres at føre til standardiserede praksisser snarere end den refleksion og analyse, der er nødvendig for at forstå og lære af specifikke initiativer og programmer (Natsios, 2010).

Et tredje element er spørgsmålet om nulfejlskultur og risikovillighed. Her peger flere medarbejdere på, at udviklingen er gået i retning af større tolerance over for fejl og risici. I dag hedder det, at nok er fejl ikke attråværdige, men de er uomgængelige, hvis man ønsker at være innovativ. I en årrække har skiftende udviklingsministre ligeledes understreget, at indsatser i skrøbelige og konfliktfyldte situationer nødvendigvis er risikable, men at de også kan skabe væsentlige resultater. En medvirkende årsag til den større risikovillighed kan således være, at man har drejet udviklingssamarbejdet delvist væk fra relativt stabile, fattige lande og over til uforudsigelige og ustabile samfund.

Endelig, og delvist i modstrid med ovenstående, kom det til udtryk i samtalerne, at der er blevet 'lavere til loftet' i Udenrigsministeriet. Hvor der tidligere fandt omfattende diskussioner sted omkring udviklingssamarbejdet

konkrete forvaltning såvel i udesystemet som i København, sker det i mindre omfang nu. Det kan skyldes en række forskellige forhold: Større arbejdspress som følge af personalenedskæringerne; færre medarbejdere med omfattende viden om og erfaring med udviklingsprocesser; afkoblingen af København fra den daglige bistandsforvaltning som følge af decentraliseringen; mindre fokus på udviklingsproblemer i forbindelse med politiseringen af bistandsforvaltningen; m.v. Den større risikovillighed antyder dog, at en tendens i retning af færre diskussioner ikke nødvendigvis skaber mindre idérigdom i arbejdet med udviklingsbistanden, men muligvis mindre velunderbyggede idéer.

Ovenstående kan ses som et bud på nogle af de tendenser, der har præget Udenrigsministeriets bistandsforvaltning de seneste 25 år, hvad angår incitamenter og organisationskultur. Samtidig skal det nævnes, at der de seneste 1-2 år er sket ændringer, som delvist går imod disse tendenser. Fagligheden søges nu styrket bl.a. gennem etableringen af positioner som 'faglige fyrtårn'. Samtidig er ministeriet påbegyndt en proces i retning af en mere 'adaptiv' tilgang til bistandsforvaltningen med mindre forudgående detaljeret planlægning og mere kontinuerlig opfølgning. Man har sågar oprettet et kontor, der bl.a. har 'læring' og 'kvalitet' som ansvarsområde. Disse ændringer understreger betydningen af større faglig indsigt i udviklingsprocesserne, således at indsatserne kan tilpasses ændrede betingelser, og det kan medføre nye incitamenter i retning af kvalitet og resultater i udviklingssamarbejdet.

Forsvandt Danida af gavn og ikke kun af navn?

Titlen på denne artikel skylder jeg redaktøren, der, længe inden skriveprocessen begyndte, foreslog den. Jeg har været 'loren' ved den, fordi den simplificerer noget relativt komplekst. Ikke desto mindre må jeg bøje mig for forslaget, når en medarbejder helt uden at have hørt, hvad arbejdstitlen var, siger: »Danida er blevet opslugt af ministeriet.« Er det så galt? Er udviklingsekspertisen og -interessen i Udenrigsministeriet virkelig forsvundet? Er dansk udviklingssamarbejde ved at syne hen i en grad, så Danmark ikke længere leverer et væsentligt bidrag til udviklingen i fattige lande?

Sådan er det næppe. Såvel evalueringsrapporter som direkte observation vidner om en seriøs indsats for at skabe resultater ikke bare i forhold til snævre danske interesser, men også som bidrag til fattige landes udvikling og til håndtering af de globale udfordringer. Det bilaterale arbejde i de prioriterede samarbejdslande er generelt målrettet væsentlige udviklingsproblemer, baseret på tætte partnerskaber og karakteriseret ved en vis pragmatisk og fleksibel tilgang. Samtidig bidrager Danmark til mange vigtige multilaterale institutioner og forsøger derigennem at holde fast i en humanistisk, liberal verdensorden. Danmarks internationale stemme er ikke forsvundet.



Men der er for mig ingen tvivl om, at kvaliteten af dansk udviklingssamarbejde er blevet væsentligt ringere over de seneste par årtier og især de sidste 7-8 år

Men der er for mig ingen tvivl om, at kvaliteten af dansk udviklingssamarbejde er blevet væsentligt ringere over de seneste par årtier og især de sidste 7-8 år. Det langsigtede perspektiv er forsvundet til fordel for kortsigtede, skiftende prioriteringer, hvilket skaber færre resultater og mindre politisk indflydelse i samarbejdslandene (Parks o.a., 2016). Personalenedskæringerne er en væsentlig årsag, men de forvaltningsmæssige prioriteringer, hvor udviklingsfaglighed har fået ringe opmærksomhed, ligger også bag. Politiseringen af bistandsforvaltningen har fået frit løb, og vi har ingen dokumentation for, at den skaber resultater. Man kan spørge, om ministeriet kunne have handlet anderledes i lyset af de senere års kolossale politiske pres for at anvende bistandsmidlerne på allehånde andre formål end de lovbestemte? Det kunne ministeriet muligvis ikke – det har i parentes bemærket heller ikke fået meget hjælp af interesserede aktører i det danske samfund – men det er svært at konstatere forsøg fra ministeriets side på at fastholde et stærkt Danida.

Man kan rejse to indvendinger mod denne kritik: For det første kan man spørge, hvordan den hænger sammen med det faktum, at Danmark ofte ligger i toppen af internationale undersøgelser af bilaterale og multilaterale organisationers bistand. Svarene er forskellige: International bistand lader en del tilbage at ønske; undersøgelserne er ikke særligt detaljerede, men fokuserer på strukturelle spørgsmål, som kan undersøges på tværs af de forskellige organisationer; Danmark har en del 'kredit i banken' fra tidligere tider; og ja, der er som nævnt stadig betydelig erfaring og en pragmatisk praksis i det danske udviklingssamarbejde.

For det andet kan man hævde, at udviklingssamarbejdet har ændret karakter, så den 'gamle udviklingsfaglighed' ikke længere er relevant: Nogle samarbejdslande har nu selv de fornødne sektorkapaciteter; i andre er sektorprogrammerne institutionelle monstre, der ikke kan fungere; og det generelle internationale udviklingssamarbejde har skiftet karakter og kredser nu i meget høj grad om nationale interesser. Disse synspunkter er bestemt relevante, men de er ikke tilstrækkelige til at konkludere, at et fattigdoms- og resultatorienteret udviklingssamarbejde er irrelevant eller kan håndteres af generalister. Såvel på landeniveau som i forhold til de multilaterale institutioner skal bistandsforvaltningen forstå de specifikke udviklingsfaglige udfordringer for at kunne vurdere, om de danske midler anvendes optimalt. Der er i høj grad brug for at udvikle samarbejdsformerne i udviklingsbistanden, men der er ikke noget, der tilsiger, at de lovbestemte formål om fattigdomsbekæmpelse for bistanden kan nås med andet end en fagligt indsigtfuld, langsigtet forvaltning med udgangspunkt i fattige samfunds specifikke udviklingsproblemer. Danida må ikke ende sine dage som et politiseret ekspeditionskontor for milliarder af kroner.

Noter

- 1 En stor tak til medarbejdere i Udenrigsministeriet, der velvilligt lod sig interviewe, og til gode kollegaer, der bidrog med kritiske kommentarer og skarpe observationer. Jeg bærer alene ansvaret for alle fejl, fortolkninger og synspunkter i teksten.
- 2 Det er usikkert, om det sidste og de to første tal er sammenlignelige, men alle tre tal baserer sig på udregninger i Udenrigsministeriet. Derudover stemmer tallene med en medarbejders henvisning til en 30 pct. beskæring over 15 år.

Litteraturliste

- Bach, Christian Friis, Thorsten Borring Olesen, Sune Kaur-Pedersen og Jan Pedersen (2008), *Idealer og realiteter: Dansk udviklingspolitik historie 1945-2005*, København: Gyldendal.
- Coffey (2014), »Evaluation of the Danish Peace and Stabilisation Fund«, København: Udenrigsministeriet.
- DAC (Development Assistance Committee)(2016), »Review of the development co-operation policies and programmes of Denmark«, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Engberg-Pedersen, Lars (2014), »Bringing aid management closer to reality: The experience of Danish bilateral development co-operation«, *Development Policy Review*, 32(1): 113-31.
- Engberg-Pedersen, Lars (2018), »Danmarks fald fra udviklingstinderne: Den skrantende bilaterale bistand«, *globalnyt.dk*, <https://globalnyt.dk/content/den-skrantende-bilaterale-bistand>.
- Engberg-Pedersen, Lars og Adam Moe Fejerskov (2018), »The transformation of Danish foreign aid«, i Kristian Fischer og Hans Mouritzen, red., *Danish foreign policy review 2018*, København: Dansk Institut for Internationale Studier, pp. 138-61.
- Gulrajani, Nilima (2018), »Merging development agencies: Making the right choice«, London: ODI Briefing Note.
- Itad (2015), »Evaluation of the strategy for Danish humanitarian action«, København: Udenrigsministeriet.
- LTS International (2015), »Evaluation of Denmark's climate change funding to developing countries«, København: Udenrigsministeriet.
- Lundsgaarde, Erik og Lars Engberg-Pedersen (2019), »The aid effectiveness agenda: Past experiences and future prospects«, København: DIIS Report 2019:05.
- Martinussen, John (1989), »Danidas handlingsplan: Et essay om administrationens rolle i formuleringen af dansk bistandspolitik«, i Bertel Heurlin og Christian Thune, red., *Danmark og det internationale system*, København: Politiske Studier.
- Moore, Richard (2019), »A future-focused review of the DFAT-AusAID integration«, <https://devpolicy.org/publications/reports/FAT-AusAIDIntegrationReview-FullVersion.pdf>.
- Natsios, Andrew (2010), »The clash of counter-bureaucracy and development«, Washington: Center for Global Development.
- NCG (2018), »Evaluation of Danish support to promotion and protection of human rights 2006-2016«, København: Udenrigsministeriet.
- Olsen, Gorm Rye (2005), »Danish aid policy in the post-Cold War period: Increasing resources and minor adjustments«, i Paul Hoebink og Olav Stokke, red., *Perspectives on European development co-operation: Policy and performance of individual donor countries and the EU*, London: Routledge, pp. 184-214.
- Parks, B.C., S.J. Custer, J. Sims, T. Masaki og Z.J. Rice (2016), »Evaluation study: Danish development co-operation from a partner country perspective«, København: Udenrigsministeriet.
- Therkildsen, Ole (2019), »Transparency in Denmark's openaid.dk: A mixture of light and darkness«, København: DIIS Working Paper 2019:5.
- Udenrigsministeriet (1994), »En verden i udvikling: Strategi for dansk udviklingspolitik frem mod år 2000«, København: Udenrigsministeriet.
- Udenrigsministeriet (2002-18), »Udenrigsministeriets Årsrapport«, København: Udenrigsministeriet.
- Udenrigsministeriet (2010b), »Frihed fra fattigdom – frihed til forandring: Strategi for Danmarks udviklings-samarbejde«, København: Udenrigsministeriet.
- Udenrigsministeriet (2012b), »Retten til et bedre liv: Strategi for Danmarks udviklingssamarbejde«, København: Udenrigsministeriet.
- Udenrigsministeriet (2017b), »Verden 2030: Danmarks udviklingspolitiske og humanitære strategi«, København: Udenrigsministeriet.
- Udenrigsministeriet (2019a), »Organisation Strategy for the World Bank Group (WBG)«, København: Udenrigsministeriet.
- Udenrigsministeriet (2019b), »Regeringens udviklingspolitiske prioriteter 2020«, København: Udenrigsministeriet.
- Young-Powell, Abby (2019), »What happens when an aid department is folded?«, *devex.com* <https://www.devex.com/news/what-happens-when-an-aid-department-is-folded-96262>.