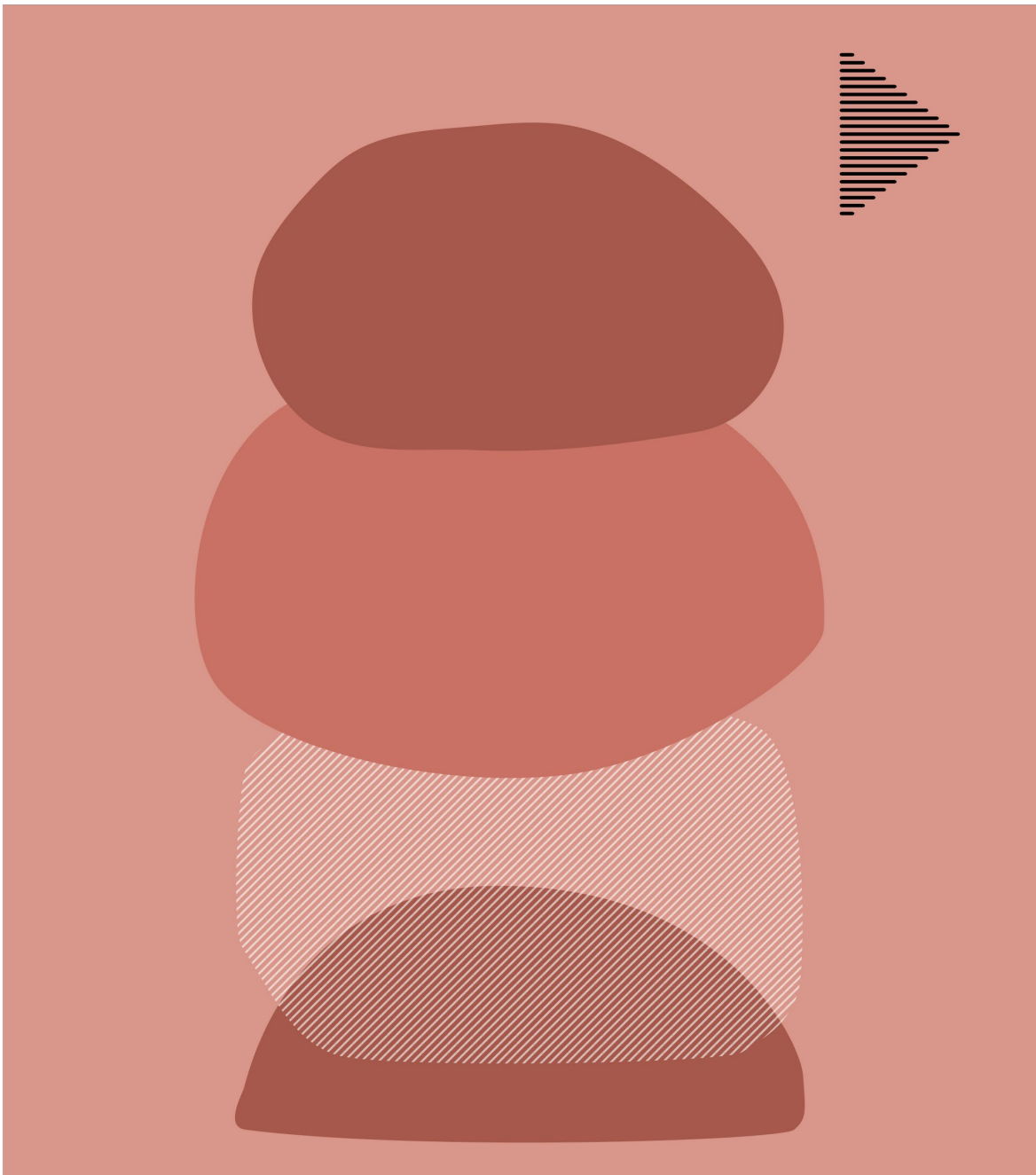

Kunnskap uten grenser: Hvordan lykkes med kunnskapsbygging og institusjonssamarbeid?



Denne rapporten er et ledd i Norads arbeid med å styrke kunnskapsgrunnlaget for bistanden gjennom prosjektet «Bistand mot 2030». Rapporten har blitt til etter et initiativ fra Kunnskapsbanken, og bygger på en seminarrekke med Kunnskapsbankens partnere gjennom våren 2021. Rapporten er et resultat av en gjennomgang av litteratur og innspill fra internasjonale eksperter og organisasjoner, Norad-ansatte og norske samarbeidspartnere. Alle konklusjonene står for forfatterens regning.

«Bistand mot 2030» har også publisert rapporter innenfor temaer som klima og miljø og globale fellesgoder. I 2022 vil det også bli lansert en ny rapport om mobilisering av privat kapital. [Les mer om prosjektet på norad.no](https://www.norad.no/prosjektet-pa-norad-no).

Nikolai Hegertun

November 2030

Norad

Direktoratet for utviklingssamarbeid

Postadresse: Postboks 1303 Vika 0112 Oslo

Besøksadresse: Bygdøy allé 2, Oslo

Tlf.: +47 23 98 00 00

www.norad.no / postmottak@norad.no

Norad rapport 9/2021

ISBN: 978-82-8369-090-3

ISSN: 1502-2528

Forkortelser

APRM: African Peer Review Mechanisms

AU: Den afrikanske union

CABRI: The Collaborative Africa Budget Reform Initiative

DDD: Doing Development Differently

DfID: Department for International Development (nå: Foreign, Commonwealth & Development Office)

DoC: Drivers of Change

EIP: Effective Institutions Plattform

ESID: The Effective States and Inclusive Development Research Centre

GLAM: Global Learning for Adaptive Management Initiative

PDIA: Problem-driven iterative adaption

PFM: Public Financial Management

TWP: Thinking and working politically

USAID: US Agency for International Development

WDR: World Development Report

WWG: Working With the Grain

Kjære lesar

Verda står overfor enorme utfordringar, og norsk bistand har eit svimlande mandat. Vi skal bidra til å nå berekraftsmåla innan 2030. Det skal vi gjere mest mogleg effektivt med svært avgrensa midlar.

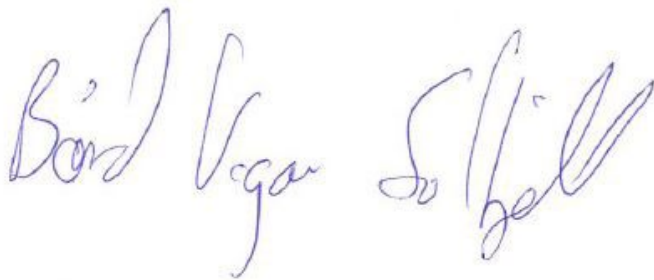
Norad og bistanden har vore gjennom ei reform. Vi har laga ein ny strategi for Norad og har organisert oss etter berekraftsmåla. Vi har fått eit større ansvar: Norad forvaltar no om lag halvparten av den langsiktige utviklingsfinansieringa. Etter bistandsreforma skal Utanriksdepartementet styre meir overordna enn tidlegare. Det vil seie at det ligg eit stort ansvar på oss i Norad for å finne ut kva som er god bruk av pengane. Vi må jobbe aktivt og kontinuerleg med kunnskap og diskusjon rundt dei viktige vegvala og dilemmaa som finst i bistanden. Då må vi sjå både bakover og framover: Vi må undersøkje kunnskapen om kva som fungerer best, og sørkje for at vi gjer meir av det. Men vi må også stille meir grunnleggjande spørsmål om rammevilkåra til bistanden og kva utviklingstrekk som blir viktige i åra som kjem.

På bakgrunn av dette sette eg i gang prosjektet Bistand mot 2030 hausten 2020. Så langt har vi gjort eit djupdykk i fire tema, som vi meiner blir viktigare fram mot 2030. Prosjektet har sett på kampen mot fattigdom og globale fellesgode, kva bistanden bidreg med til å redusere den globale oppvarminga, korleis vi kan mobilisere investeringar frå privat sektor, og suksesskriterium for institusjonssamarbeid.

Dei fire temaa er svært ulike. Samtidig har dei det til felles at dei omhandlar bistanden som del av eit større bilete. Alle adresserer dilemma som blir stadig meir prekære.

Så langt har vi fått innspel frå privat sektor, sivilt samfunn og fagpersonar i Norad, Utanriksdepartementet og andre departement og frå nasjonale og internasjonale kunnskapsmiljø. No vil vi gjerne invitere deg til å lese og delta i diskusjonen. Skal vi nå dei hårete berekraftsmåla, treng vi å utvikle nye idear og løysingar. Desse ideane kan like gjerne komme frå heilt nye miljø som ikkje kjenner bistanden godt frå før. Kanskje er det nettopp du som sit på ei løysing som vi ikkje hadde tenkt på. For er det noko bistanden må fram mot 2030, så er det å verke saman med andre finansieringskjelder og andre aktørar enn berre oss sjølve.

God lesing!



Bård Vegar Solhjell

Sammendrag av rapporten

Denne rapporten søker å besvare tre overordnede spørsmål knyttet til kapasitetsutvikling og institusjonssamarbeid:

- Hvilke kunnskapsmiljøer har lovende initiativer og produserer nyttig innsikt og forskning på området?
- Hva som regnes som avgjørende suksesskriterier for å lykkes?
- På hvilken måte kan institusjonssamarbeid bidra til endring – og på hvilke nivåer?

Utgangspunktet for analysen er de bistandsfinansierte kunnskapsprogrammene i regi av Norads Kunnskapsbank, som legger til rette for faglig samarbeid mellom norske forvaltningsinstitusjoner og myndighetsinstitusjoner i partnerland. Rapportens analyse og funn har imidlertid relevans for flere deler av utviklingssamarbeidet. Innsikter knyttet til innovasjon, kunnskapsutveksling og organisasjonsutvikling, blir viktigere i takt med bistandens utvikling fra mer direkte ressursoverføring til partnerskap og samarbeid om felles utfordringer.

Kunnskapsprogrammernes mål er kompetanseutvikling og erfaringsoverføring til søsterorganisasjoner og myndighetsapparater i partnerland. Programmene har med andre ord en forutsetning om at mye av den organisatoriske strukturen, mandatene og formålstankegangen hos søsterorganisasjonene i partnerland, er nokså likt som i Norge, og at norske erfaringer dermed er relevante. Kompleksiteten i både temaer, programmer, land og aktører har økt i senere år. Rapporten problematiserer derfor utgangspunktet, premissene og rammene for «kunnskapsoverføringen».

Kapasitetsutvikling foregår alltid innenfor et gitt sosiopolitisk miljø der makt og institusjoner stadig er i endring. Denne kompleksiteten har implikasjoner både for hvilken tilnærming og metodikk programmene bør velge og den forvaltningsmessige rammen rundt programmene.

Utover 2000-tallet begynte flere giverland å vektlegge en tydeligere resultatbasert forvaltning av bistanden. Dette gjaldt også for kapasitetsutvikling og institusjonssamarbeid. Kritikere påpeker at resultatagendaen har medført en rekke negative bivirkninger, som for eksempel mindre fleksibilitet og innovasjon, mer risikovegning og svekket nasjonalt eierskap. Dette står i så fall i sterk kontrast til Pariserklæringens prinsipp om å «manage for, not by, results».

Kritikken i den «alternative» litteraturen rapporten har sett på understreker at bistand til kapasitetsutvikling og institusjonsbygging i mange tilfeller *ikke* kan identifisere løsninger på forhånd, at modeller ikke enkelt kan overføres mellom ulike kontekster og at man er nødt til å se på arbeidet som en del av kontekstens politiske og volatile dynamikk. Utgangspunktet for arbeidet må derfor være partnerlandenes problemer, og ikke giverlands institusjonelle løsninger. I tillegg må arbeidet utvise stor fleksibilitet og kjennetegnes av en edruelig ambisjon om å gi små bidrag i en langsiktig og kumulativ utviklingsprosess.

Kapasitetsutvikling og institusjonssamarbeid er slik sett eksempler på «myke» og *kvalitative* utviklingsprosesser, med langt mer usikkerhet knyttet til både problemdefinisjon og årsaksbestemmende mekanismer enn det man vil finne i mer

oversiktlige og «logistiske» utviklingsutfordringer. Arbeidets natur vanskeliggjør kvantifiseringen og målingen av progresjon som ofte ligger i den styrkede resultatagendaen.

Ved å vise til forskningslitteratur, evalueringer og innovasjon knyttet til kapasitetsutvikling, organisasjonsutvikling og institusjonsbygging, løfter rapporten en rekke innsikter og funn omkring suksesskriterier i institusjonssamarbeid. Enkelte faktorer kan best adresseres av giverland (metode), mens andre faktorer er knyttet til forutsetninger som partnerland øver sterkest innflytelse på (kontekst). I det følgende oppsummeres noen av nøkkelpunktene fra rapportens andre del:

- **Langsiktighet og kontinuitet** er en bærebjelke for vellykket kapasitetsutvikling og organisasjonsutvikling. Evnen til å jobbe langsiktig styrkes betydelig av tverrpolitisk forankring på hjemmebane, strategisk «match» mellom Utenriksdepartementets politiske bestillinger og Norads involvering, og kontinuitet på personellsiden. Langsiktighet betyr også at mål og engasjement kan formes i tråd med innspill underveis ettersom prosjekter skrider frem.
- **Fasilitering fremfor kunnskapsoverføring.** Fremfor opplæring og kunnskapsoverføring ser det ut til at kunnskapsprosesser i større grad må vektlegge fasilitering: å legge til rette for idémyldring og problem-drevet innovasjon. Dette er en prosessorientert tilnærming som kan styrke partners evne til å løse egne problemer på lengre sikt og i andre sektorer.
- **Økt åpenhet og refleksivitet** kan også sikre læring og tilpasning hos programansvarlige. Jevnlige pauser med selvkritisk refleksjon rundt programdesign og aktiviteter, hva som fungerer og ikke samt utforskning av alternative måter å løse problemer på, løftes i frem som viktige hensyn i litteraturen.
- **Fleksibilitet og tilpasning** er avgjørende for en smidig implementering. Måling, dokumentasjon og avviksrapportering i tråd med forhåndsbestemte planer og avtaler kan være ressurstappende og lite hensiktsmessig hvis prosjektets forutsetninger har endret seg. Måloppnåelse fordrer da tett oppfølging og pragmatisk tilpasning til virkeligheten på bakken. Ambisjonen må være å sikre en brukervennlig dialog rundt endringsprosesser. Med andre ord **sikres kvalitet underveis**. Fremfor å vektlegge «quality at entry» (tung analyse og planlegging på forhånd) trenger komplekse initiativer mer analyse og design *underveis*, gjennom blant annet eksperimentering og hyppig tilbakemelding.
- **Opplevd relevans** hos myndigheter i partnerland øker forpliktelse og eierskap. Et forbedringspotensial synes å ligge i å tilpasse den eksterne støtten til myndighetenes årlige planer og å la partnerne i større grad eie og designe programmene. Et sårbart punkt for kunnskapsprogrammer er å vedlikeholde interesse og involvering over tid. Følgelig er dyp forankring i partnerlandenes nasjonale forvaltningssystemer viktig både for planlegging og implementering. Dette gjelder både nettverk (reform-koalisjon), kommunikasjon mellom nasjonale aktører og giverkoordinering.
- **Innsikt i det institusjonelle og politiske miljøet** er helt avgjørende, men sjelden systematisert på en måte som sikrer læring. Fagspesifikk kompetanse er viktig, men riktig diagnose av problemer og oppfølging fordrer kontekstkunnskap og kontinuerlige vurderinger av den politiske økonomien. Utvikling og endring skaper vinnere og tapere og kan være en usikker og uforutsigbar prosess. Organisasjoner er heller ikke statiske:

Problemdiagnose og virkemidler må konstant oppdateres i tråd med kontekstanalysen.

- **Liten og langsiktig fremfor stor og kortsiktig:** Organisasjoner og institusjoner kan ofte ha små fungerende lommer som gjennom en kumulativ utviklingsprosess kan styrkes. Rapporten vektlegger verdien av å begynne med helt konkrete og praktiske funksjonaliteter i en organisasjon. Å satse på flere små prosjekter som på sikt kan skape større endring virker som en bedre strategi enn få store reformprosjekter. Det vil også si at Norad bør skru ned forventningene til resultatrapportering om utvikling på institusjons- og samfunnsnivå. Jo høyere ambisjoner, jo flere aktører må prosjektene involvere ettersom det finnes mange grupperinger og enkeltaktører på ulike nivåer med sterk interesse for retningen landets institusjoner tar.
- **Flere endringsteorier:** I komplekse kontekster, der man sjelden kan forutse hvordan de ulike årsaksmekanismene virker, ser prøving og feiling ut til å være en viktig metode. Fremfor å satse på ett prosjekt med én endringsteori, bør man være åpen for flere endringsteorier som vokser frem fra konteksten. Selv om kunnskapsprogrammer ofte er spesialiserte samarbeid, bør norske aktører nngå å låse samarbeidspartnerne og programmene til vante løsninger og erfaringer.
- **Metodologisk pluralisme kan styrke læring:** Institusjonssamarbeidets kvalitative natur betyr at kvantitativ rapportering og outputs kan ha klare begrensninger. Kvalitative metoder kan legge til rette for en vel så rigorøs narrativ rapportering, samt en mer tilpasset ansvarliggjøring som kan øke læring. Tillit til at de som faktisk gjennomfører bistandsprogrammene best fanger opp informasjon og nye behov kan lede til mer åpenhet og innovative rapporteringsrutiner i komplekse kontekster.

Flere av rapportens funn og innsikter bygger på kjente og generelle prinsipper for internasjonalt utviklingssamarbeid, innovasjon og utredningsvirksomhet. Det er derfor interessant i seg selv at kunnskapsmiljøer og forskning stadig ser ut til å måtte minne om disse. En viktig diskusjon er således om de stadig tilbakevendende spenningene knyttet til fleksibilitet, eksperimentering, læring, kontekst og langsiktighet springer ut av en lite egnet forvaltningspraksis som ikke i tilstrekkelig grad tillater eller utnytter potensialet for effektiv og hensiktsmessig administrasjon av kunnskapsprogrammene. Den metodiske pluralismen og dynamiske arbeidsformen som rapporten fremhever vil trolig raskt komme til kort om ikke den forvaltningsmessige rammen legger til rette for nye måter å jobbe på. Samtidig må det understrekes at man i norsk forvaltningspraksis trolig har eksempler på mer smidige og hensiktsmessige forvaltningsmodeller som ser ut til å åpne for større diskresjon og skjønnsmessig autonomi.

Rapporten anbefaler følgende ideér for videre arbeid og effektivisering frem mot 2030:

- Norad kan utnytte tilliten og mulighetene som finnes i norsk bistand og forvaltning til å utforske og legge til rette for en prosjektmetodikk som bedre sikrer faglig autonomi, eksperimentering og tilpasning gjennom desentraliserte beslutninger aktiviteter og oppfølging. Dette kan gjøres ved å identifisere lovende «latent praksis» både når det gjelder prosjektmetodikk og forvaltningsmodeller i egen tradisjon og i andre sektorer.

- Fra toleranse til oppmuntring fra sentralt hold: tilpasning og innovasjon skjer fra tid til annen. Ofte er dette helt avgjørende for fortsatt relevans i en kontekst. Spørsmålet er likevel om dette skjer på grunn av, eller til tross for, forvaltningssystemet. Én ting er å akseptere at tilpasning skjer, en helt annen er å aktivt oppmuntre til det. Norad bør oppmuntre til og skape gode rammer for nysgjerrighet og eksperimentering for best mulig tilpasning av program til kontekst.
- Norad kan bedre systematisere kunnskapen og innovasjonen som tilfaller ulike avdelinger og seksjoner fra internasjonale kunnskapsmiljøer, organisasjoner og nettverk, på samme måte som Kunnskapsbanken jobber for å samle erfaringer og praksis fra norske fag- og forvaltningsmiljøer.
- Norad bør i langt større grad legge til rette for pilotprosjekter som fullt ut kan utprøve antakelsene, endringsteoriene og praksisene som andre modeller innebærer. Fremfor at kun enkelte deler av disse modellenes suksessoppskrifter bakes inn i ordinær forvaltning og metodikk, kan rendyrkede pilotprosjekter gi et reelt sammenligningsgrunnlag for vurderinger av egne og andre modellers styrker og svakheter.
- Norad kan vurdere å videreutvikle porteføljetenkningen på en måte som ikke bare bruker tema som organiserende prinsipp, men der arbeidets natur og grad av kompleksitet danner et viktig hensyn. Basert på Cynefin-rammeverket kan prosjekter kategoriseres på en skala fra orden (oversiktlig eller komplisert) til uorden (komplekst eller kaotisk) og utvikle differensierte forpliktelser til avtaleformat, fleksibilitet, oppfølging og suksesskriterier.¹
- Norad bør ta initiativ til et formelt samarbeid med norske utdanningsinstitusjoner og forskningsmiljøer med mål om å utvikle et masterkurs i kapasitetsutvikling, kunnskapsutveksling og institusjonssamarbeid. Med stadig høyere krav til kunnskapsamarbeid vil Norad tjene på utstrakt samarbeid med fagmiljøer innen sosiologi, psykologi, statsvitenskap og organisasjon og ledelse. Et formelt samarbeid med universitetssektoren kan sikre et uavhengig blikk og en felles arena for utforsking av lovende praksiser og forskning på et stadig mer sentralt område for norsk bistand.
- Norad bør gå inn i problemstillingen knyttet til i hvilken grad bistand til styresett, kapasitetsutvikling og organisasjonsutvikling henger sammen med demokratiske tradisjoner og normer. Etter over et tiår med tilbakeslag for politiske og sivile rettigheter i verden vil en type bistand som fremmer idéer og praksis forankret i norske demokratiske institusjoner trolig måtte forholde seg mer aktivt til denne problemstillingen i årene som kommer.

I tråd med Norads nye strategi skal etaten være en strategisk partner og et sentralt nav for Norges internasjonale kunnskaps- og institusjonssamarbeid. I dette arbeidet vil idéene og innsiktene som drøftes i denne rapporten forhåpentligvis bidra til å øke kunnskapsprogrammernes effektivitet og relevans, i tillegg til å styrke Norads ekspertise og systematisering av kunnskap.

¹ Cynefin-rammeverket er utarbeidet av David J. Snowden og Mary E. Bone for å bistå kunnskapsorganisasjoner med å identifisere hva slags type problemkontekst man opererer innenfor, og dermed hva slags tilnærming man bør velge.

Introduksjon

Internasjonalt utviklingssamarbeid rommer et vidt spekter av sektorer og temaer. Bistandsprosjekter og utviklingspolitiske initiativer spenner fra håndgripelige leveranser av nødvendige tjenester i humanitære kriser, til ambisjoner om politisk og idémessig endring av institusjoner og samfunn. De aller fleste av bistandens mange engasjementer innebærer en viss grad av kapasitetsutvikling, enten dette forstås som styrket individuell kompetanse, organisatorisk kapasitet eller institusjonell styresettutvikling.

Som Pritchett og Honig (2019: 4) bemerker:

Governance is at the heart of many development challenges that are often framed as technical domains.

Med fortsatt økonomisk vekst, mer omfattende offentlige tjenester og avtagende behov for prosjektbistand, er det ventet at mange utviklingsland kommer til å etterspørre institusjonelt samarbeid og kunnskap i årene som kommer (Masaki et al. 2021). Kunnskapsbanken i Norad er etablert for å «bidra til systematisering og læringsoverføring mellom ulike programmer der siktemålet er effektiv styrking av statlig kompetanse og kapasitet i utvalgte land» (Utenriksdepartementet 2018: 17). Direkte kapasitetsutvikling utgjør en betydelig del av norsk bistand, omtrent 20 prosent av bilateral bistand i 2015 (Norad 2015). Denne rapportens fokus er hovedsakelig rettet mot kapasitetsutvikling i offentlig administrasjon og myndighetsinstitusjoner.² Rapporten ser nærmere på tre problemstillinger innenfor kapasitetsutvikling og institusjonssamarbeid:

- Hvilke kunnskapsmiljøer har lovende initiativer og produserer nyttig innsikt og forskning på området?
- Hva som regnes som avgjørende suksesskriterier for å lykkes?
- På hvilken måte kan institusjonssamarbeid bidra til endring – og på hvilke nivåer?

De første to problemstillingene utgjør hovedbolken av rapporten, mens tredje del i stor grad oppsummerer ved å bygge på de innsikter som drøftes rapportens to første deler.

I senere år har det kommet en rekke publikasjoner og initiativer som har blitt lansert som alternativer til «standard» institusjonssamarbeid innenfor «godt styresetts-skolen». De ulike alternative tilnærmingene representerer mer eller mindre utviklede modeller og metoder for kapasitetsutvikling og institusjonsutvikling. Modellene bygger på ulike teorier med varierende antakelser om hvordan endring skjer, hvordan læring oppnås og hvordan implementerende aktører bør forholde seg til hverandre og til mål og interesser.³

For å svare på rapportens tre hovedproblemstillinger vil vi se nærmere på noen av disse modellenes kjennetegn og innovative aspekter, for derigjennom drøfte hva som egentlig ligger bak det siste tiårets kritikk av etablerte tilnærminger til kapasitets- og

² Offentlige institusjoner har også viktige særtrekk som rettferdiggjør et eget fokus, som for eksempel at de er underlagt demokratisk kontroll, ofte må utføre flere funksjoner, må forholde seg til en politisk volatil hverdag, at de ikke er utsatt for konkurranse og at de skal tjene samfunnet som helhet.

³ Uten å få dypt i materien er det viktig å understreke at de ulike bidragene bygger på et stort og vidt forskningsfelt. Institusjonssamarbeid, som ofte henger sammen med det engelske ordet «governance», trekker på innsikter fra organisasjonsteori, organisasjonspsykologi, nettverksteori, regimeteorier, administrasjon, og ledelse, offentlig politikk og studier av byråkrati, politikkutforming. Det er altså en betydelig heterogenitet, og en rekke ulike teoretiske proposisjoner som ligger innbakt i, og bak, bistandens begreper og tradisjoner.

institusjonsutvikling.⁴ For praktikere og forvaltere av kunnskapsprogrammene er ikke dette nye problemstillinger. Kunnskapsbankens egne kunnskapsressurser, og i særdeleshet «Olje for Utvikling» programmets konseptuelle arbeid knyttet til «bærekraftig kapasitetsutvikling», har vært viktige referansepunkter i arbeidet. Gjennom dette tidligere arbeidet ser man tydelig hvordan problembeskrivelsen internt i Norad, og i kunnskapsprogrammene, langt på vei har reflektert kritikken i de alternative modellene.

Denne rapporten bygger på dette arbeidet, men går dypere inn i enkelte metoder og modeller, som også sammenstilles med en rekke funn fra evalueringer av norsk bistand til kapasitetsutvikling. Det vies spesielt plass til én spesifikk metodikk som Kunnskapsbanken drøftet gjennom en serie webinarer våren 2020, nemlig *Problem-driven Iterative Adaption* (PDIA).

Rapporten ser også nærmere på innsikter fra *Thinking and Working Politically* (TWP), Cynefin-rammeverket og Kinas «styrte improvisasjon» (Ang 2016). Endelig løftes implikasjoner og mulige veivalg for norsk institusjonssamarbeid.⁵ Selv om arbeidet har tatt utgangspunkt i Norads kunnskapsprogrammer, inneholder rapporten lærdommer og innsikter med bred relevans for øvrig bistand, spesielt med hensyn til forvaltning og resultatrapportering, bistandens ambisjoner om å «komme med løsningen», samt behovet for å forstå organisatorisk og institusjonell endring.

Før de tre hovedproblemstillingene adresseres, introduseres noen viktige definisjoner og status for styresett og institusjonssamarbeid i internasjonalt utviklingssamarbeid.

Hva er kapasitetsutvikling?

Norge driver med institusjonssamarbeid, kunnskapssamarbeid og kapasitetsutvikling innen en rekke sektorer: landbruk, digitalisering, skatt, fiskeri, likestilling, høyere utdanning, energi og ressursforvaltning, havbruk og anti-korrupsjon.

OECD DAC (2006: 12) definerer «kapasitet» som:

the ability of people, organisations and society as a whole to manage their affairs successfully.

Kapasitetsutvikling defineres som:

the process whereby people, organisations and society as a whole unleash, strengthen, create, adapt and maintain capacity over time.

UNDPs (2009: 5) definisjon av kapasitetsutvikling ligner, men vektlegger også måloppnåelsen:

(...) the process through which individuals, organisations and societies obtain, strengthen and maintain the capabilities to set and achieve their own development objectives over time.

⁴ Rapporten lener seg på en begrenset gjennomgang av litteratur, samt innspill fra både internasjonale eksperter, fagmiljøer, Norad-ansatte og norske samarbeidspartnere gjennom blant annet intervjuer, e-post-utveksling og bakgrunnsamtaler.

⁵ Rapporten må ses i samband med Norads «Prosjekt Forbedring» som i større grad adresserer mange av de forvaltningsmessige rammene og betingelsene som denne rapportens tema til enhver tid opererer innenfor.

Kapasitetsutvikling handler altså om å skape, styrke, tilpasse og bruke denne kapasiteten. En annen ofte sitert definisjon av kapasitetsutvikling vektlegger eksisterende kapasitet:

[an] endogenous course of action that builds on existing capacities and assets, and the ability of people, institutions and societies to perform functions, solve problems and set and achieve objectives (Rubens Ricupero sitert i Lopes og Theisohn (2003: xi).

Selv om det er naturlige berøringspunkter og gjensidighet mellom de ulike nivåene av institusjonssamarbeid, står definisjoner og kategoriseringer i fare for å bli vage og unyttige dersom det ikke skilles mellom individuelt, organisatorisk og institusjonelt nivå. Derfor finnes det også en rekke teoretiske nyanseringer (OECD 2006; de Grauwe 2009). «Teknisk assistanse» var tidlig ansett som en nødvendig, men avgrenset, del av bistandsprosjekter som trengte spesifikk ekspertise fra giverland. Dette har senere blitt omdøpt og utvidet, først som «kapasitetsbygging», så senere «kapasitetsutvikling», som i større grad anerkjente den allerede eksisterende kapasiteten hos partnere, samt at all kapasitetsutvikling skjer i en bestemt organisatorisk, institusjonell og politisk kontekst som enhver intervensjon må forholde seg til.

Et nøkkelspørsmål i denne sammenheng er i hvilken grad individuell kapasitetsstyrking bidrar til et større kollektivt gode. Det er viktige skiller mellom produksjonen og bruken av kapasiteten. De Grauwe (2009) skiller mellom enkeltmenneskenes ferdigheter (skills) og organisasjonens evner (capabilities), og understreker at det er først når disse delene samhandler at det styrker det store kollektivets kapasitet. Som McEvoy, Munck og Brady (2016) påpeker har etterhvert kapasitetsutvikling antatt en mindre håndgripelig form ved å inkludere for eksempel visjon, strategi, kultur og kontekst.⁶

Også informanter i Norad har påpekt dilemmaet som ligger i individuell og kollektiv kapasitetsutvikling. Kapasitetsutvikling kan raskt strande som et privat gode. Det er selvsagt fint for enkeltmennesker å få utdanning, men hva med resten av organisasjonen og institusjonen? Hvis man ikke har gode svar på hvordan kunnskapen blir et fellesgode kan det i verste fall bli negativt for storsamfunnet – enten ved at individer forlater offentlige institusjoner til fordel for bedre betalte jobber andre steder, eller flytter fra landet.

Institusjoner – bistandens svake punkt?

Velfungerende institusjoner er anerkjent i bærekraftsmål 16. Internasjonalt samarbeid om kapasitetsutvikling er adressert i delmål 16 a. Institusjonssamarbeid har vokst ut av en erkjennelse av at varig endring i et hvilket som helst land er nødt til å ta utgangspunkt i samfunnets institusjoner.

Vektleggingen av statlige institusjoner og offentlig administrasjon vokste utover 1990-tallet og representerte en dreining mot grunnleggende årsaker til utvikling, etter en tid med stor vekt på prosjektbistand og strukturtilpasningsprogrammer.

⁶ McEvoy, Munck og Brady (2016) har hentet dette fra Datta et al. (2012), Kaplan (1999).

Trenden var også en del av sikkerhetsdiskursen i kjølvannet av den kalde krigen, ettersom manglende statlige institusjoner ble ansett som en viktig årsak til «nye» ukonvensjonelle kriger (Fearon og Laitin 2004). Samtidig representerer institusjonssamarbeid et av bistandens svake punkter ettersom det er svært vanskelig å endre på institusjoner utenfra hvis ikke interne forhold legger til rette for det (Ostrom et al. 2002; Greif og Laitin 2004; Eggen 2018).

I tillegg er et velvillig offentlig og institusjonelt klima i mottakerlandet avgjørende for at øvrig bistand skal lykkes.⁷

Sist er institusjoner ekstra delikat for bistandsaktører all den tid bistand for øvrig har blitt kritisert for å svekke mottakerlands institusjoner.⁸ Dette er ekstremt vanskelig å måle sikkert ettersom internasjonal bistand er en mangfoldig størrelse med ulike relasjoner og implikasjoner for ulike deler av et lands styresett og institusjonelle oppsett.

Den etter hvert betydelige utbredelsen av bistand til kapasitetsutvikling og institusjonell reform i flere givere og internasjonale organisasjoners utviklingsprogrammer, er én årsak til at det ikke finnes en mer systematisk komparativ sammenstilling av dokumentasjon over hvilke tilnærminger som er mest effektive.⁹ Likevel finner blant andre Lawson et al. (2020), Andrews (2013), Andrews, Pritchett og Woolcock (2017) og Fritz et al. (2017) at mye av reformarbeidet initiert innen offentlig sektor gjennom utviklingssamarbeid har hatt begrenset suksess.¹⁰

Utfordringene for reforminitiativer handler blant annet om at de strander før de er gjennomført, at forventninger ikke nås i lav- og mellominntektsland, at initiativene avhenger for mye av enkeltpersoners dedikasjon, at rigide programsykluser ikke passer kontekstens kompleksitet og at man i stor grad baserer seg på 'best practice' fra andre kontekster med andre forutsetninger og institusjonelt oppsett. I tillegg fører flere uferdige reformprosesser til reform-trøtthet og fragmentering, noe som igjen gjør en tydeligere sekvensering og gradvis kumulativ innføring vanskelig. En kumulativ reformprosess er som regel enklere å absorbere for land med begrenset kapasitet og politisk ustabilitet (Levy 2014).

⁷ Velfungerende stater er også et globalt fellesgode: i en tid der globale problemer enklere «smitter» mellom land har alle land en interesse av at andre stater besitter kapasitet og «fungerer» enten det gjelder terrorisme, migrasjon, smittsomme sykdommer eller digitale trusler.

⁸ I hvilken grad dette skjer er omstridt og det er ingen konsensus i forskningen. For en drøfting av tidligere funn og ny forskning på området se Jones og Tarp (2016). Jones og Tarp finner en svak positiv effekt av bistand på politiske institusjoner.

⁹ Lawson et al. (2020) påpeker at det ikke finnes en universell og bredt akseptert metodikk for å vurdere reformer innenfor forvaltning og økonomistyring (PFM reform) – og PFM er langt fra fyllestgjørende for hva begrepet «kapasitetsutvikling» rommer.

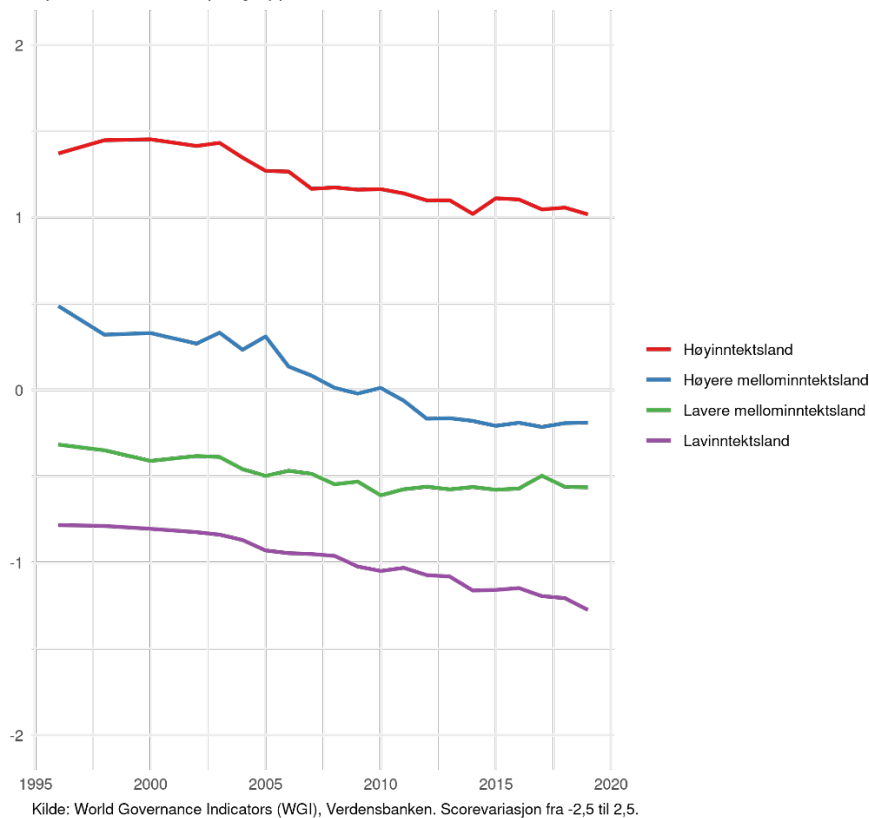
¹⁰ Dette gjelder i hovedsak reformforsøk innenfor såkalt «Public and Financial Management». At reformer har blitt definert som suksess betyr imidlertid ikke at man har vurdert implementering over tid – en del av det som regnes som suksess er enkelt og greit at nye lover eller reformer har blitt *vedtatt* (Andres 2013).

Fallende styresettskvalitet og skjerpet resultatfokus

De nedslående beretningene om institusjonsreform i utviklingssamarbeidet reflekteres også i Verdensbankens indeks for styresett, Worldwide Governance Indicators (WGI).¹¹ Tidsserier mellom 1996 og 2019 viser ingen fremgang på «government effectiveness» i gruppen for lavere mellominntektsland, og svak nedgang for lavinntektsland (figur 1).

Figur 1: Governance Effectiveness, WGI

Government Effectiveness i ulike inntektsgrupper
Gjennomsnittsscore per gruppe, 1996-2019.

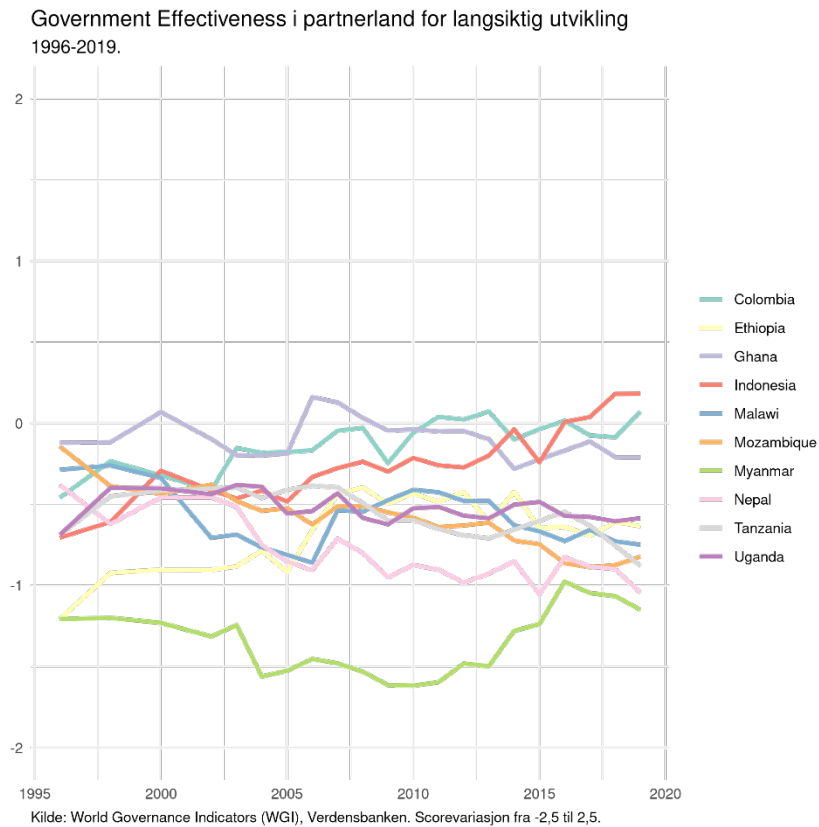


Få land har hatt en markant fremgang i senere år. Blant Norges partnerland har indikatoren gått opp for Colombia og Etiopia, mens det har vært tilbakegang for land som Malawi, Nepal, Tanzania og Ghana (figur 2).¹²

¹¹ [WGI 2020 Interactive > Interactive Data Access \(worldbank.org\)](https://www.worldbank.org/)

¹² For Etiopia så man fremgang fra svært lavt nivå og det har sannsynligvis gått markant tilbake etter eskaleringen av konflikten i 2021.

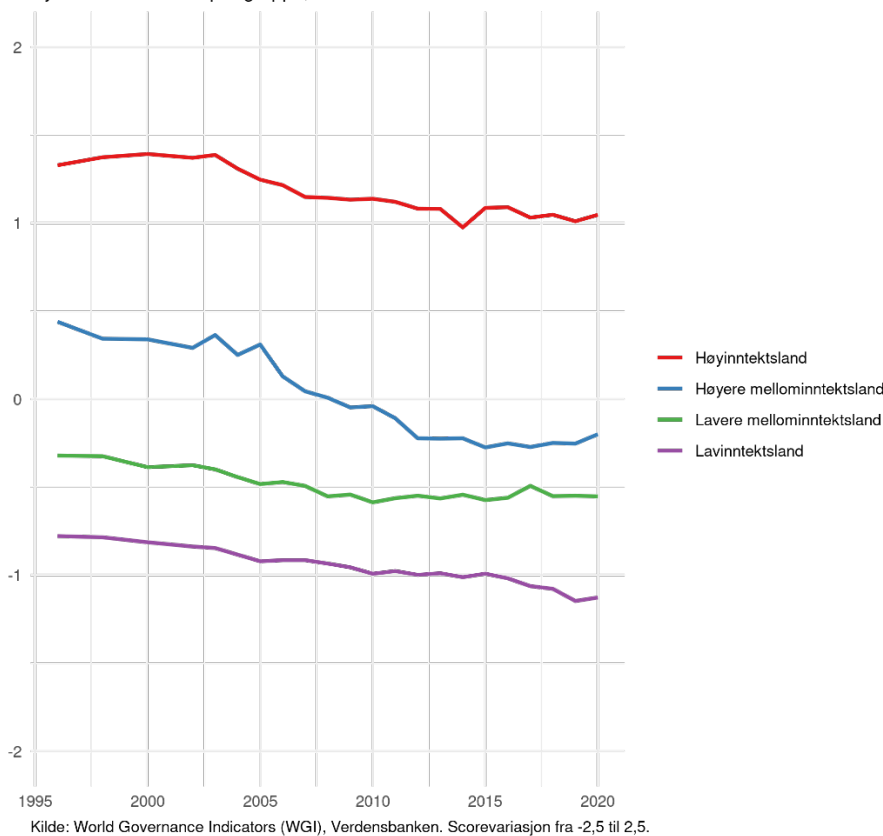
Figur 2: Governance Effectiveness, WGI, norske partnerland



For å få et bredere tilfang av variabler som virker inn på styresett og institusjoner tok vi et samlet snitt av «governance effectiveness» sammen med indikatorene for regulatorisk kvalitet, rettstat og kontroll med korrupsjon.¹³ Gjennomsnittet viser samme trend (figur3):

¹³ Vi tok ikke med mer variabler som «voice and accountability» og «political stability and absence of violence/terrorism» som utgjør de siste delindikatorene i WGI.

GE/RQ/RL/CC i ulike inntektsgrupper
Gjennomsnittsscore per gruppe, 1996-2019.



Bildet bekreftes av Andrews, Pritchett og Woolcock (2017) som bruker et gjennomsnitt av flere styresettindekser for å beregne tiden det vil ta for enkeltland å bevege seg fra lavere til høyere score. De finner at tolv av de 16 største utviklingslandene har hatt en negativ trend når det gjelder myndighetenes evne til å løse oppgaver effektivt (ibid. 25).

Global Report on Public Financial Management (2020) påviser en gjennomsnittlig forbedring de siste 15 årene. Det er imidlertid store variasjoner, spesielt i Afrika sør for Sahara og i Midtøsten, der flere land opplever stagnasjon og tilbakegang på grunn av naturkatastrofer, voldelig konflikt, finanskriser eller korrupsjon. Implementering og gjennomføring i tråd med planlagte budsjetter er derfor en gjennomgående utfordring for mange land.

Usikkerheten om effektivitet, metodikk og hva som ligger bak den manglende fremgangen innen kapasitetsutvikling og styresettskvalitet har bidratt til oppblomstringen av en rekke ulike «skoler» innen kapasitetsutvikling. Én viktig bidragsyter i denne sammenheng var det britiske utviklingsdepartementets «Driver of Change»-program (DoC) som resulterte i over 20 studier mellom 2002 og 2004. Selv om DoC-skolens introduksjon av politisk økonomi-analyser (PEA) utvidet og beriket forståelsen for institusjon- og styresettbistand, ble det utover 2000-tallet et stadig tydeligere krav om at analysene også måtte munne ut i konkrete tiltak og anbefalinger (Dahl-Østergaard et al. 2005; Yanguas 2018). Ifølge Yanguas (2018) ledet kritikken frem til Verdensbankens milepælsrapport «Problem-Driven Governance and Political Economy Analysis» (Fritz et al. 2009). Metodikken som ble fremmet «focused on specific issues and challenges rather than on developing broad overviews, in order to generate useful findings and

implications» (ibid. vii), og var slik sett et langt skritt på vei mot én av de tilnærmingene denne rapporten ser nærmere på, nemlig *Problem-Driven Iterative Adaption* (PDIA). Verdensbanken har i senere år fortsatt å ta til orde for å bringe analysene og reform-initiativene ned til konkrete funksjonelle sider ved utvikling, både i diagnosen som stilles og i løsningene som utvikles, ofte referert til som «outcome legitimacy» (WDR 2017).

Omtrent samtidig som Verdensbanken konseptualiserte og syntetiserte dette arbeidet, slo finanskrisen inn for fullt i en rekke giverland. I takt med trangere økonomiske tider, skiftende geopolitiske maktforhold og økende konkurranse fra filantropiske utviklingsaktører, ser det ut til at toneangivende giverland begynte å vektlegge en tydeligere resultatbasert forvaltning av bistanden (Gulrajani 2015; Shutt 2016). Det gjaldt også bistand til kapasitetsutvikling og institusjonsbygging.¹⁴ Verdensbankens opptrapping av arbeidet knyttet til styresett innebar også en ny giv for å få slutt på korrupsjon (Verdensbankens rapport «Strengthening World Bank Group Engagement on Governance and Anticorruption» kom i 2007).¹⁵

Den økte vektleggingen av anti-korrupsjon på begynnelsen av 2000-tallet resulterte ifølge Levy (2014) i stadig mer risikovegring i Verdensbanken. Selv om en tydeligere resultatorientering i bistanden ble ønsket velkommen av mange – og langt på vei også innebar en erkjennelse av behovet for tilpasning og kontekst-spesifikke løsninger – vil kritikere (Shutt 2015, Eyben et al. 2015; Chambers 2017; Honig 2018) ha det til at den nye agendaen også medførte en rekke negative bieffekter som har direkte konsekvenser for effektiviteten til kapasitetsutviklingsprogrammer:

- Mindre fleksibilitet (et strengere kontrollregime), manglende incentiver for prøving og feiling og manglende tilpasning til kontekst
- En lineær forståelse av utvikling og større vekt på forhåndsdefinerte målbare kvantitative indikatorer
- Favorisering av «dekontekstualiserte» og tekniske løsninger fremfor løsninger som springer ut av konteksten prosjektene iverksettes i
- Tidkrevende, kostbar og omfattende rapportering som undergraver tillit og relasjoner til nasjonale aktører i felt
- Svekket nasjonalt eierskap i partnerland
- Mer vekt på kortsiktige resultater
- Svekket innovasjon og initiativ fra bistandens «frontlinje» på grunn av tettere oppfølging og kontroll gjennom bruk av teknologiske fremskritt og digitalisering

Dette er gjennomgående problemstillinger som samlet sett utgjør mye av kritikken fra den alternative litteraturen til institusjonssamarbeid og kapasitetsutvikling. Dette er også ankepunkt som har kommet opp i forbindelse med arbeidet med denne rapporten og Kunnskapsbankens webinarer om tematikken. Utfordringen ser ut til å vedvare, nemlig å forene kravene i Statens økonomireglement – fortolket og spesifisert i ordningsregelverk

¹⁴ Det er selvsagt mulig å hevde at bistanden lenge har vært «resultatbasert» og at konseptet har røtter til såkalt New Public Management (NPM) tenkning som for alvor vokste frem på 1980-tallet (Eyben et al 2015; Schutt 2016). Det er også viktig å understreke at et poeng i «resultatbasert» finansiering og forvaltning, som vokste frem i etterkant av arbeidet med Paris-erklæringen i 2005, var nettopp er å legge opp til en fleksibilitet («managing for, not by, results») – så lenge en skaper resultater. I ettertid er det likevel flere av bi-effektene som det ofte siktes til, i særdeleshet rigide krav til dokumentasjon og rapportering.

¹⁵ Dette var noe Verdensbankens president Jim Wolfensohn hadde satt øverst på agendaen allerede i 1996 – og som ble et sentralt perspektiv i Verdensbankens årlig rapport i 1997 «The State in a Changing World» (Carothers and De Gramont 2013; Levy 2014). I Norge ble styresett en sentral målsetting i 2002 (Meld. St. 19 2002-2003).

og veiledere – med en smidig og hensiktsmessig rapporteringspraksis. Den underliggende usikkerheten og frustrasjonen med resultatstyringens negative bieffekter for utøvende aktører har vært en viktig motivasjon for å se til andre kunnskapsmiljøer og alternative metodikker, løsninger og svar.

Lovende initiativer og nyttige innsikter fra forskning

Det finnes i dag en rekke interessante miljøer og nettverk som kan tilby Norge mye gjennom et tettere samarbeid. Det er vanskelig å vite sikkert i hvor stor grad Norad har læringsutbytte av sine mange løse og faste samarbeid med ulike miljøer og nettverk.¹⁶ Noen miljøer støttes direkte, andre kommer etatens fagfolk i berøring med gjennom sektorvise nettverk og individuelle kontakter. Spørsmålet er hvilken nytte som tilfaller resten av organisasjonen og hvem (om noen) som systematiserer innspill, læring og innsikter fra andre miljøer.

I arbeid med rapporten har vi kommet i kontakt med miljøer som Harvards *Center for International Development* (særlig programmet «Building State Capability»), *the Global Learning for Adaptive Management Initiative* (GLAM) finansiert av USAID og DfID og Verdensbankens nye *Bureaucracy Lab*.¹⁷ I tillegg er Den afrikanske unions (AU) *African Peer Review Mechanisms* (APRM) beskrevet som et unikt og innovativt miljø for styresett i Afrika.¹⁸

APRM trekker hovedsakelig på erfaringer og prinsipper fra afrikanske land og deler dette med AUs medlemmer. OECDs *Effective Institutions Plattform* (EIP) er også et nyttig miljø som i større grad trekker på flere aktører fra både giver- og mottakerland, sivil samfunn og forskning. Poenget med plattformen bygger på OECDs nøkkelmetodikk, nemlig å la embetsmenn i ulike land komme sammen for å presentere problemstillinger, erfaringer og ideer for innovasjon.¹⁹

Mye av samme tenkning ligger bak *The Collaborative Africa Budget Reform Initiative* (CABRI) som er et mellomstatlig nettverk som fokuserer på budsjettprosessen, eller såkalt Public Financial Management (PFM).

Global Delivery Initiative et nyttig nettverk som ikke utelukkende fokuserer på kapasitetsutvikling.²⁰ Nettverket samler og sammenstiller ulike aktørers erfaringer knyttet til implementering i utviklingssamarbeid og tilgjengeliggjør informasjonen gjennom rapporter, databanker, møter og nettverk.

Også *The Effective States and Inclusive Development Research Centre* (ESID), som har samlet forskning fra 26 ulike land, er et nyttig miljø.²¹

Det er mulig å skille mellom nettverk som samler erfaringer, rådgir og opererer som arenaer for idéutveksling (peer review), og på den andre siden epistemologiske miljøer

¹⁶ Se noen eksempler her: [Public financial management \(norad.no\)](http://publicfinancialmanagement.norad.no)

¹⁷ [Mission Driven: What James Bond Can Teach Us About High-Performing Bureaucracies \(worldbank.org\)](http://missiondriven.org)

¹⁸ [About APRM - APRM \(aprm-au.org\)](http://aprm-au.org)

¹⁹ [About the EIP \(effectiveinstitutions.org\)](http://effectiveinstitutions.org)

²⁰ [About Us | Global Delivery Initiative](http://globaldeliveryinitiative.org)

²¹ [Homepage - ESID \(effective-states.org\)](http://effective-states.org)

som utvikler egne teorier og skoler basert på forskning og erfaring. I det følgende drøftes noen av fellestrekkene som den siste kategorien kunnskapsmiljøer har.

Fellestrekk ved «alternative» skoler

I takt med at resultatbasert tenkning ble konsolidert i utviklingssamarbeidet utover 2010-tallet, bygget det seg opp en reaksjon i form av litteratur som målbærer en annen forståelse av utviklingsprosesser og hvilken rolle bistanden kan spille (Natsios 2010; Booth 2012a; Booth 2012b; Carothers and De Gramont 2013; Ramalingam 2013; Levy 2014; Booth og Unsworth 2014). Kritikken er hovedsakelig sentrert om kontekst og metode: En mangelfull forståelse av *kontekst* og at *eksterne intervensjoner* er basert på gale premisser. Kritikken gikk i rette med flere uuttalte antakelser og forklaringsmodeller som i det følgende er idealtypisk beskrevet, men som ikke desto mindre ofte blir fremsatt slik i litteraturen:

- løsninger kan identifiseres på forhånd
- institusjonelle modeller kan overføres mellom ulike kontekster
- eksterne aktører kan drive frem utvikling
- endring er forutsigbart og lineært
- de formelle relasjonene mellom aktører i en kontekst er avgjørende
- resultater av institusjonelle utviklingsprosesser kan kvantifiseres og måles på kort sikt
- utviklingssamarbeid er primært teknisk, ikke politisk

Disse antakelsene har i sin tur hatt konsekvenser for utviklingssamarbeidets ambisjoner og forventningene til hva en resultatbasert forvaltningsform kan oppnå. Stadig oftere ble et svært høyt ambisjonsnivå med påfølgende forventinger til kvantitativt målbare resultater på kort- og mellomlang sikt kritisert for å være urealistisk i en rekke bistandssammenhenger. Ekstern verifisering via kvantitativt målbare indikatorer er i mange tilfeller en helt naturlig og god form for resultatstyring, for eksempel i enkelte infrastrukturprosjekter eller vaksinasjonsprogrammer (er vaksinen ekspedert, er målet om immunitet nådd). Med andre ord, dette gjelder prosjekter innen de sektorer og temaer der enklere intervensjoner er mulig, der de fleste involverte har samme problemforståelse og det er bred enighet om årsakssammenhengene og løsningene. I slike tilfeller er det absolutt verdt å forfølge rigide oppsett og forsøke å kontrollere prosessen. Det er dette Andrews et al. (2017) kaller «logistiske» utfordringer, ikke «wicked hard». Da kan for eksempel USAIDs definisjon av målbarhet sitert i Honig (2018: 90) fungere: “the physical completion of an activity, a sub-activity, or a quantifiable element within an activity”.

I programmer som tar mål av seg å bidra til institusjonell utvikling eller bedre organisatorisk kapasitet, kan kvantitative indikatorer indikere en viss progresjon, men ikke verifisere at et ønsket resultat er nådd.²² Standardiserte forvaltningsrutiner ble derfor kritisert for ikke å evne å kodifisere og fange opp myke og mer kvalitative innsikter som innenfor institusjons- og styresettbistand kan være svært viktige. Forskning fra Verdensbanken indikerer endog at innføring av målbare indikatorer i forbindelse med styresettreform kan være kontraproduktivt (Rasul og Rogger 2016; Rasul et al. 2018).

²² Krav om målbare resultater er likevel vanlig i alle former for norsk bistand.

Også kravene til anti-korrupsjon og risikohåndtering ble etter hvert kritisert som uhåndterlig, kontraproduktive og lite fleksible i krevende og sårbare kontekster.

Den alternative litteraturen postulerer at hvis bistandens langsiktige visjon er å endre institusjoner gjennom ulike former for organisasjons- og kapasitetsutvikling, fordrer dette en tilnærming som tar tak i svært komplekse og langsiktige sammenhenger knyttet til makt, politiske og normative ideer, legitimitet og historikk.²³

Selv om kritikken spenner fra aspekter knyttet til praktisk implementering til spørsmål om hvordan vi kan oppnå sikker kunnskap, kan vi oppsummert si at den sentrerer rundt at *metoden ikke følger naturlig av kontekst og problem*. Tidligere fagdirektør ved Norads evalueringsavdeling, Øyvind Eggen, har løftet behovet for en mer funksjonell metodeutvikling som er mer tilpasset rapportering og evaluering av institusjonssamarbeid. Eggen (2018: 25) påpekte at Kunnskapsbankens ambisjoner om å styrke institusjoner bør være en mulighet for å legge til rette for en metodikk og forvaltningsregime som representerer en «kontrast til det mer rigide forvaltningsregimet som i dag dominerer bistandsforvaltningen, for å muliggjøre langsiktighet, fleksibilitet og tilpasningsevne».²⁴

Dette er momenter som har blitt konseptualisert av flere ulike skoler som drøftes i rapporten, for eksempel Problem-Driven Iterative Adaption (PDIA), Doing Development Differently (DDD), Thinking and Working Politically (TWP), 'working with the grain'-tilnærming (WWG), complex adaptive systems (CAS), 'navigation by judgment', 'politically smart, locally led' og cynefin-rammeverket. I det følgende drøftes tre relaterte påstander fra denne litteraturen – som til sammen utgjør svært nyttig innsikt.

Institusjonssamarbeid er transformativ bistand

I sin kritikk av det eksisterende resultatregimet innen internasjonal bistand hevder Pablo Yanguas (2018) at *“transformative change has been sacrificed on the altar of measurability”* [forfatters kursiv]. Med andre ord, selv om resultatbasert tenkning innebar en nødvendig skjerping av deler av utviklingssamarbeidets praksis, mener kritikere at dette har gått på bekostning av tidsbruk, tillit, læring, og til syvende og sist resultater. Særlig gjelder dette mer transformativ og komplekse deler av utviklingssamarbeidet som institusjonssamarbeid og styresett. Honig (2020: 19) indikerer langt på vei at dagens forvaltningsmodell later til å være konstruert på bakgrunn av mistillit:

If “start with trust” sounds crazy, then let’s remember what the current default is: a reporting and control regime that asks for so much verifiable justification that it undermines the very value it seeks. Maybe no one ever thought “well, let’s start with distrust” in building this system; but let me say, if someone had thought that, I’m hard pressed to come up with how the current system would need to change to match up with the “start with distrust” starting point.

Hilde Reinertsen (2016: 223) har beskrevet en lignende dynamikk i Norge da Norad – etter en rekke kritiske medieoppslag på 1980-tallet – innførte et nytt

²³ *Institusjoner* som Douglas North (1991: 97) definerte det «rules of the game»: «humanly devised constraints that structure political, economic and social interaction».

²⁴ *Institusjoner for utvikling - Civita* s. 25.

rapporteringsystem som kunne sies å «institusjonalisere tvil eller til og med mistillit» til oljedirektoratets bistandsprosjekter. Som Honig (2018) minner om, er det naturlig at lavere oppslutning og tillit til bistand i befolkningen gir seg utslag i et økt politisk ønske om kontroll og oversyn med hvordan bistandsinstanser implementerer prosjekter og programmer. Men også institusjonelt og forvaltningsmessig design betyr mye: Bistandsforvaltningens relative autonomi og avstand til andre departementer og nasjonale interesser har konsekvenser for policy og praksis (Swiss 2018). Paradokset er at hvis man deler diagnosen som fremsettes i en del av litteraturen –at suksess fordrer en viss autonomi og evne til tilpasning hos bistandens frontlinje – så vil en kontrollerende detaljstyring og øremerking mest sannsynlig lede til mindre effekt av intervensjonene (for eksempel er omtrent 75 prosent av amerikanske bistand øremerket). Det kan i neste omgang svekke oppslutningen om bistanden ytterligere.

Sentralt i flere av bidragene er ideen om at transformativt utviklingssamarbeid i komplekse sammenhenger fordrer prøving og feiling, eksperimentering og læring. Det transformativt aspektet er også sentralt for Norges institusjonssamarbeid, som Norads fagdirektør Lise Stensrud påpekte i Kunnskapsbankens webinar 5. mars 2021:

Alle Norges partnerland har høyt korrupsjonsnivå. I Norge ser vi på korrupsjon som et fravik fra en norm, men i svært mange – kanskje de aller fleste – av våre samarbeidsland, er korrupsjon selve styresettmodellen.²⁵

Norske kunnskapsprogrammer implementeres altså innenfor institusjonelle rammer som bryter fundamentalt med rammene programmene henter inspirasjon fra. Mindre korrupsjon har for eksempel vært et typisk mål for en del av norsk satsing på bedre styresett. Men hvis sitatet over gjenspeiler virkeligheten, viser dette spenningen mellom den utviklingspolitiske ambisjonen og samfunnsmodellen som programmene implementeres i.

Både det politiske systemet søsterorganisasjoner i partnerland er en del av, samt hva som motiverer enkeltindividet, hva som former rolleforståelsen og innholdet i sentrale begreper som benyttes (for eksempel «korrupsjon», «privat» vs. «offentlig», «ledelse»), kan avvike betydelig (se også Skjønberg 2018). Dette poenget – denne «avstanden» – burde i seg selv være tilstrekkelig for at giverland ville anerkjenne den påtagelige usikkerheten slike prosjekter innebærer, samt å styrke kunnskapen om hva transformativ endring fordrer: For eksempel å styrke politiske økonomi-analyser og alternative forvaltningsmodeller som vektlegger tilpasning og fleksibilitet. Kanskje var det også derfor prosjektleder Gudrun Jevne fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet omtalte premisset rundt kunnskapsoverføring fra Norge til partnerland for et «innsalg» eller «ønsketenkning»? Jevne påpekte at distansen som i realiteten ligger mellom Norge og partnerland gjorde *omstilling* til en helt nødvendig betingelse for å klare å bygge en felles plattform for kunnskapsutveksling.²⁶

²⁵ [Hvorfor gjør ikke alle som oss? \(norad.no\)](https://www.norad.no/aktuelt/nyheter/2021/03/05/hvorfor-gjor-ikke-alle-som-oss/)

²⁶ Når det tradisjonelle «innsalget» (fokus på hva Norge gjør og hvordan dette er relevant for et partnerland) er gjort utdypet Jevne at man kan begynne å nærme seg de spesifikke problemene mer ydmykt og mer nysgjerrig. Hvis forventningene er sterkt knyttet til hva Norge har fått til kan skuffelsen bli stor, nesten uansett hva man får til: [Hvorfor gjør ikke alle som oss? \(norad.no\)](https://www.norad.no/aktuelt/nyheter/2021/03/05/hvorfor-gjor-ikke-alle-som-oss/)

Institusjonssamarbeid og kapasitetsbygging er politisk

Som påpekt av en rekke bidragsytere til den alternative litteraturen er det ikke bare spenningen mellom forvaltningens behov og behovene hos de som implementerer bistanden når det gjelder metodikk, rapportering og kunnskap som har vekket reaksjoner. Vel så viktig er erkjennelsen av bistandsarbeidets politiske slagside. Dette fordrer trolig en revidert forståelse av hva man legger i «utvikling» og utviklingssamarbeid.

I følge Hout (2015: 88) er utvikling:

a permanent process of institutional restructuring with the aim of achieving resource redistribution.

Yanguas (2018: 75) påpeker på sin side at utvikling er:

institutional change on a societal scale. It is the transition from old rules to new rules, and the often-difficult path that lies between them.

Utvikling, inkludert institusjonell reform, er med andre ord ansett som en uforutsigbar og konfliktfylt prosess, men kan også innebære at et lands eliter ser det i sin interesse å endre og styrke (profesjonalisere) myndighetsapparatet slik at politisk makt omfordeles. Det later uansett til å være en disruptiv politisk maktkamp mellom eliter som tjener på status quo og de som ønsker å endre maktbalansen. Dette er også norsk bistands og norske kunnskapsprogrammets virkelighet: Den uforutsigbare prosessen med å utfordre status quo, bygge koalisjoner, utfordre normer og tradisjoner og omfordele makt.

Bryan Levy (2014: 42) slutter derfor at:

To be sustainable, institutions (the “rules of the game”) need to be aligned with the incentives of a critical mass of political, civil society and private sector stakeholders.

Selv om eliters incentiver og preferanser alltid vil orienteres etter konsolidering av egen makt, finnes det selvsagt tilfeller der dette sammenfaller med en profesjonalisering av embetsverk i tråd med prinsipper og et fokus på felles goder og interesser, som utviklingssamarbeidet også ønsker å fremme. Der man har lyktes med slike prosesser har dette gjerne vært drevet frem av et visjonært lederskap (ofte forankret i et politisk parti), et sentralisert og elitestyrt klient-nettverk, men med en fleksibilitet til å løse problemer lokalt og bygge på kjente nasjonale og lokale systemer og tradisjoner (WDR 2017; Kelsall 2013; Meisel et al. 2007).

Men det sammenfaller ikke alltid. Ifølge Booth og Unsworth (2014) kan likevel en «politisk smart» form for bistand, der man jobber tett med reformvennlige koalisjoner og grupperinger, lykkes til tross for manglende politisk vilje hos eliten. Ofte er det større rom for gradvis og begrenset reform og forbedringer innenfor de sosiopolitiske rammene enn det man kanskje tror. Et første steg er uansett å være disse betingelsene bevisst. Som Eyben (2010: 2) hevder:

effective aid requires being alert to and working with rather than against patterns of social and political relations.

Institusjonssamarbeidet og styresettssbistandens politiske slagside er også vektlagt av Verdensbanken i deres utviklingsrapport fra 2017 «Governance and the Law» (s. 29):

*Diagnostic approaches should home in on the specific commitment, coordination, and cooperation problems that stand in the way of achieving socially desirable outcomes, and on the ways that **power asymmetries in the policy arena constrain these functions.***

Et underliggende premiss for TWP og annen kritikk som vektlegger politiske aspekter ved institusjonsbistanden, er at utviklingssamarbeidet feilaktig har trodd at det er mangelen på kunnskap eller finansiell støtte som gjør at mange fattige land har dysfunksjonelle institusjoner (Laws 2018; Yanguas 2018). Men ifølge O'Brien (2019) blir fattige slik sett ikke «left behind», de blir «pushed behind». Mangelen på anvendt politisk analyse og en innebygget fleksibilitet for å tilpasse seg denne analysen, er ifølge TWP-skolen en hovedårsak til at man ikke har sett bedre resultater av styresett- og institusjonsbistand. Hvordan vårt engasjement spiller inn i den politiske sammensetningen («the political settlement»), de ulike gruppenes interesser og incentiver, har mye å si for hvilken rute utviklingen tar.

I bunn ligger med andre ord en frustrasjon som baserer seg på følgende antakelse: Uansett hvor mange systemer og organisasjoner man gjennom utviklingssamarbeid får på plass, vil det ikke bidra til reell velferdsøkning for folk flest om man ikke også jobber strategisk med omfordeling av politisk makt. Politiske økonomianalyser står imidlertid i fare for å bli for ømtålige for arbeidsrelasjonen mellom givere og mottakerlands myndigheter, og ender som regel utenfor det offentlige samarbeidet og utviklingsdialogen (Yanguas 2018).

Det er heller ikke til å komme fra at multilaterale institusjoners legitimitet, demokratisk styresett og sivilsamfunnets posisjon i senere år har blitt svekket (Civicus 2018; Freedom House 2018) – tendenser som har blitt forsterket gjennom pandemien (Civicus 2021). Selv om det er grunn til å stille spørsmål ved om denne globale trenden er i tråd med den brede folkeviljen, er det utvilsomt en vanskelig problemstilling for utviklingssamarbeidets styresett- og institusjonsinnsatser, selv om de sjelden eksplisitt promoterer demokratisering.²⁷

Tilnærminger som TWP, 'working with the grain', 'politically smart, locally led' fremhever derfor at uansett hvilke tekniske løsninger man kommer med, enten det er innen helse, utdanning, finanssektor eller energi, så vil det skape en ny dynamikk med vinnere og tapere.²⁸ Som også Riksrevisjonen (2025: 9) påpekte i sin rapport om styresett og anti-korrupsjon:

²⁷ Thomas Carothers beskrev utviklingssamarbeidets holdning til demokratiassistanse på følgende vis under et seminar i 2010: «Governance? Yes. Politics? Yes. Democracy? We're not sure.». Utviklingssamarbeidets gjenoppdagelse av politikkenes betydning for utvikling sammenfalt dessverre med Bush-administrasjonens kontroversielle intervensjonspolitik for å promotere nettopp demokrati: [The Elusive Synthesis: Exploring the Changing Relationship Between Democracy Support and Development Aid - Carnegie Endowment for International Peace](#)

²⁸ Et nærliggende eksempel er «leave no-one behind»-prinsippet i Agenda 2030. I dette prinsippet ligger det et mål om å restrukturere den politiske økonomien så de som til nå har tjent på utviklingen i et land må vike plass for de som har vært marginaliserte. Et konkret forslag i den sammenheng, som flere utviklingsøkonomer har diskutert (Sumner 2016; Lustig et al. 2018), vil være å innføre høyere skatter eller å kutte drivstoffsubsidier i utviklingsland (som middelklassen og de rike sparer mest på) og om dirigere dette til målrettede tiltak for de mest fattige. Det er en svært politisk ambisjon. Se også: [Security and development: rethinking statebuilding \(ideas4development.org\)](#)

Formålet med denne bistanden kan være å oppnå endringer i politiske maktforhold og prosesser – endringer som myndigheter i mottakerlandene ofte ikke ser seg tjent med.

Disse politiske dynamikkene, som en endring av spillereglene innebærer, må imidlertid ligge som et sentralt hensyn i alle former for kapasitetsutviklingsbistand.

Institusjonssamarbeid er uforutsigbart og risikabelt

I institusjonssamarbeidet gir man seg altså i kast med prosesser som er politisk sensitive, der løsninger ofte er betinget av et kumulativt sammenfall mellom ulike pressgruppers incentiver, tilfeldige «critical junctures» (kritiske vendinger) i institusjoners utvikling og der landskapet man opererer i til stadighet kan skifte. En annen velkjent innsikt er betydningen av kontekst, og en tillit til at de som opererer i et land vet best hvordan man må improvisere for å tilpasse et prosjekt til den dynamiske virkeligheten som man opererer innenfor. I en fersk artikkel om bistandens effekt på institusjonsutvikling konkluderer Barma et al. (2020) at effektivitet derfor er «conjunctural»: Det er kombinasjonen av intervensjonens design, finansielle rammer, implementeringsform, samt de nasjonale aktørenes innflytelse som betyr mest, ikke faktorene isolert sett. Akkurat som investeringer i nye markeder, må derfor transformativ utviklingssamarbeid være basert på kalkulert risiko med stor usikkerhet rundt det eksakte forløpet. Som oppsummert av McEvoy et al. (2016: 539):

[...] organisations and networks (including those engaged in capacity development initiatives) sustain themselves through constant adaptation to emergent realities and to new or unexpected circumstances. This process of change is only partially open to explicit human direction and, importantly, cannot be pre-determined (Land et al., 2009); it represents a non-linear dynamic which if plotted on a graph would portray step changes and oscillating peaks and troughs, rather than a smooth gradient (Johnson, 2009).

Gitt at endring innen institusjonssamarbeid og styrsettsagendaen forstås som noe uforutsigbart og uoversiktlig, vil ethvert forsøk på å 'endre' institusjoner, organisasjoner eller menneskelig adferd kreve en aktiv og kontinuerlig *interaksjon* med konteksten. En dynamisk virkelighet fordrer innovasjon og tilpasning, ofte basert på skjønnsmessige vurderinger av endringer og ny informasjon i felt. For eksempel trekker Honig (2018) frem at tilstedeværelse i en kontekst er et nødvendig kriterium for å evne å fange opp «myk informasjon» (ofte observerbart lokalt, men vanskelig å verifisere eksternt), men langt fra tilstrekkelig. At det er «mye som kan sies, men ikke skrives» ble også trukket frem av John Åge Haugen i Statistisk Sentralbyrå i Kunnskapsbankens webinar 27. april. Grad av skriftlighet i formelle prosesser varierer også betydelig mellom land (Skjønnsberg 2018). Igjen er dette en innsikt som støter mot ideen om detaljert planlegging og ansvarliggjøring basert på kvantitativ verifisering, forhåndsbestemte aktiviteter og tiltak som blir retningsgivende for resten av prosjektet.

Alternativ eller konvensjonell?

Selv om det i litteraturen later til å være en tydelig distinksjon mellom eksisterende tilnærminger og de alternative modeller som presenteres, virker det som om kritikken har funnet en viss gjenklang i bredere evalueringer den senere tiden. Som nevnt har en rekke kritiske perspektiver tidligere blitt løftet i Norads interne gjennomganger. En evaluering i regi av FN fra 2017 påpeker at resultatbasert forvaltning i FNs utviklingssystem har ledet til mindre tillit og innovasjon, og en større vektlegging av målbare resultater. Noen av disse uintenderte konsekvensene (omtalt som bieffekter over) er også godt dokumentert i evalueringer av norsk bistand. For eksempel fant en evaluering av mål- og resultatstyringen i norsk bistand at det ble stilt store krav til rapportering uten at verken forvaltning eller bistandspartnere nødvendigvis klarer å gjøre nytte av, eller lære av, det tidkrevende arbeidet (Norad 2018).²⁹

Lærdommen fra en rekke evalueringer og samlet internasjonal erfaring når det kommer til behovet for tilpasning i uforutsigbare kontekster er strengt tatt intuitiv, og konsist oppsummert av DACs eget sekretariatet i 2018 (OECD DAC 2018: 4):

Using planning tools where outputs are fully specified at the outset in a fixed logic are more likely to succeed in highly predictable environments and in projects where one can easily verify the change process. Bottom-up and flexible approaches, with continuous re-adaptation depending on context, are probably most suitable in environments with low predictability and where change processes are difficult to verify. In order to know how and when a certain model is most suitable, providers need to develop knowledge both on different management methods, and support staff to make their own decisions in the field.

I arbeidet med å besvare rapportens første problemstilling – om nyttig innsikt fra andre kunnskapsmiljøer – har vi sett nærmere på én av de mest lovende metodene som er utviklet med hensyn til kontekstens volatile natur og fleksibel implementering, nemlig Problem-driven iterative adaption (PDIA).

Problem-driven iterative adaption

[...] politics is about well-established solutions chasing problems, not producing solutions when policymakers identify problems (Cairney 2018: 205).

Sitatet over oppsummerer viktige bidrag fra policy-litteraturen når det gjelder hvilken rekkefølge politikkkutforming ofte skjer i. Snarere enn at politikk er en form for problemløsning, der samfunn snubler over problemer og deretter forsøker å finne løsninger, viser det seg at politikk i mange tilfeller handler om det motsatte: Policy-entreprenører sitter ofte på allerede eksisterende løsninger og ideer som de deretter forsøker å kople et problem på (noe som oppleves presserende for beslutningstakere og borgere).

²⁹ Frustrasjon med tidkrevende planleggingsarbeid knyttet til programdokumenter, omfattende rapporteringsrutiner og liten budsjettmessig fleksibilitet har også blitt trukket frem av informanter i arbeidet med dette notatet (og later fortsatt til å være en gjennomgående problemstilling). Flere uttrykker at mål- og resultatstyringen i norsk bistand i stor grad har handlet om resultatrammeverket og selve målingen.

PDIA er en metodikk som forsøker å snu denne dynamikken ved å sette problemet helt fremst i policyprosessen. Bakgrunnsteppet for Andrews et al. (2017) er at mange land har entret en fase der fortsatt utvikling vil kreve mer komplisert politikk og statlig styring enn de enklere løsningene som drev utvikling i forrige århundre, som for eksempel grunnleggende tjenester og fravær av krig, sultkatastrofer og folkemord. I den kommende fasen er myndighetenes evne til å implementere mer krevende politikk en nøkkel.

Ifølge teoretikerne bak metodikken (Pritchett et al. 2010; Andrews et al. 2017) har styresettbistand og institusjonssamarbeid hovedsakelig forsøkt å få statlige organisasjoner og instanser i partnerland til å etterape formen til ekvivalentene i vestlige land, uten nødvendigvis å forsikre seg om at de fungerer på samme vis (som i opprinnelseskonteksten). Med andre ord har utviklingssamarbeidet brakt med seg eksisterende modeller og løsninger som bygger på noen antakelser og erfaringer som ikke stemmer overens med virkeligheten i mange fattige land. Vestlige lands institusjoner har utviklet seg gradvis i et helt bestemt politisk miljø. De unike forutsetningene som har gitt opphav til institusjonene er ofte et idiosynkratisk samspill av historiske tilfeldigheter, kultur, konflikter og tradisjoner. Å forsøke å putte disse institusjonene inn i et annet lands institusjonelle «blodstrøm» vil ikke fungere fordi man kort og godt ikke deler de samme underliggende sosiale og kulturelle normene. Selv om man kan etablere de samme *organisasjonene* (riksrevisjon, direktorater, ombudsmann, parlament osv.), betyr ikke det at man ender opp med de samme *institusjonene*. For det er *institusjonene* – disse uuttalte, iboende normene og verdiene – som strukturerer hvordan vi samhandler.³⁰ I mange tilfeller legges lista lavere enn å kopiere en organisasjon og man ser seg fornøyd med å krysse av for prosjektets mål på kort- og mellomlang sikt. Som Eyben (2010: 8-9) påpeker:

Recipient-country counterparts learn to do what is required – currently, through medium-term expenditure frameworks and performance matrices – to sustain the aid relationship and the benefits flowing from it. They may go through the motions of imposed procedures but do not internalise their logic or the values underlying them, potentially subverting or triggering unintended effects upon aid objectives.

Den institusjonelle og bistandsfinansierte «etterligningen» drives likevel frem på grunn av det tunge normative konformitetspresset som utviklingsaktører bringer med seg til sårbare kontekster.³¹ Resultatet er ifølge Andrews, Woolcock og Pritchett ikke bare en substansløs etterligning, men også en *svekkelse* av partnerlands organisasjoner ettersom man forventer langt mer enn de er i posisjon til å levere. Resultatet blir stort strekk mellom praktisk politikk og de målene som settes og forventes av eksterne aktører.³²

For et bistandsapparat som baserer seg på en idé om kunnskapsoverføring og deling av ideer og modeller fra giverland kan derfor PDIA se ut som en «skole» som trekker i motsatt retning.

³⁰ De sosiale og politiske «rules of the game» (North 1991: 97).

³¹ Selv om det er mulig å hevde at OECD-lands normative posisjon har blitt utfordret og redusert i senere år (Glennie 2020).

³² På et mer generelt plan hevder også Honig (2020: 12) at bistandens rapporteringssystem, som favoriserer *målbare* aktiviteter og resultater, undergraver bistanden effektivitet og gjør det mindre sannsynlig at man vil lykkes på lengre sikt.

For det første understreker PDIA at man aldri bør starte med løsningene og modellene vi kjenner fra andre kontekster, men *problemet* i den konteksten man ønsker å jobbe.³³ Faren er nemlig at dette kan lede til en reduksjonistisk forståelse av problemet som «en mangel på en løsning»: Der utviklingskonteksten defineres av hva den *ikke* har og hva den *mangler* fremfor hva som finnes og hvilket potensial som ligger i det. Dette kan «låse» problemløsningen i vante spor som ikke utforsker alternativer (lokalt og nasjonalt). For å få en best mulig konteksttilpasset løsning postulerer PDIA at man først er nødt til å lære seg problemet, slik de nasjonale aktørene ser det.³⁴

I webinar med Kunnskapsbanken 5. mars, understreket Gudrun Jevne ved Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet nettopp at maktposisjoneringen som ligger under bistandsrelasjonen («vi reiser ned og forteller *de* hvordan de skal gjøre ting») ofte er uheldig for relasjonsbygging og dermed en genuint felles forståelse av problemet.³⁵ På et overordnet nivå er det slående likheter mellom PDIA og den statlige utredningsinstruksen og statens veileder for konseptvalgutredning, som nettopp forplikter større prosjekter til å begynne med problemanalyse og systematisk vurdere alternativer til foretrukne løsninger (nullalternativet).

For det andre argumenteres det for at man ikke kan forstå eller diagnostisere problemet på forhånd ettersom ulike aktører i konteksten har ulik forståelse av problemet og løsninger (ulike endringsteorier). I en kompleks kontekst med mange grupperinger og maktsentre vil ikke alle dele samme problemdefinisjon. Dette utelukker forhåndsdefinerte og eksternt-definerte problemer.³⁶ På den annen side kan nettopp kompleksiteten i mange utviklingskontekster være grunnen til at mange eksterne aktører tyr til såkalt 'best practices' (Andrews et al. 2017).

Usikkerheten om kausale mekanismer og hvordan grupperinger kommer til å samhandle gjør at man ønsker å minimere risiko og usikkerhet, og rettferdiggjøre ens handlinger og finansiering. I en slik situasjon er det derfor fristende å ty til løsninger som har en viss internasjonal legitimitet og har vist seg å fungere andre steder, og som dermed enklere på forhånd kan settes opp som innsatsfaktorer, aktiviteter, indikatorer, milepæler, outputs og mål. Spørsmålet er om denne dynamikken også gjelder for norske tilskuddsforvaltere og tilskuddsmottakere som ofte tyr til detaljerte resultatrammeverk, selv om både problemet og konteksten kan være kompleks.

Selv om mange land kan ende opp med policy- og institusjonsløsninger som ligner de fra andre land, er altså kongstanken i PDIA at hvert enkelt land må «finne opp hjulet» på nytt. Det er nemlig så mange unike trekk ved hver kontekst og dens institusjonelle oppsett, at

³³ Som påpekt av Gudrun Jevne i webinar med Kunnskapsbanken 5. mars 2021: For stor vekt på forhåndsdefinerte mål og aktiviteter innebærer stor risiko i mange kontekster der Norge driver kunnskapsprogrammer, kort og godt fordi kontekstene er ikke like forutsigbare som vi er vant med.

³⁴ Når det meste er forhåndsdefinert vil man også undergrave tilliten til «frontlinjens» vurderinger – og svekke relasjoner til nasjonale aktører som igjen svekker «eierskap» til løsninger og resulterer i «disempowerment». Matt Andrews (intervju) vektlegger derfor «empowerment» som hovedgevinsten av deres metode: byråkrater nedover i myndighetssystemene som får en rolle i å forme løsninger, mens donorer ikke får like mye ut av metodikken ettersom de ikke har en implementerende rolle.

³⁵ [Hvorfor gjør ikke alle som oss? \(norad.no\)](https://www.norad.no)

³⁶ Og jo høyere vi sikter – med tanke på resultater – jo flere antakelser (assumptions) må vi legge inn i endringsteorien (Andrews, samtale februar 2021). Kompleksitetsteori vil postulere at man bare kan håpe på å endre retningen på noen utviklingstrekk, utviklingsbanen, som på kanskje sikt kan produsere noen andre resultater enn det vi ser i dag.

hva som gir legitimitet og hva som er effektivt ikke er gitt. Det hjelper lite å fremholde «endestasjonen» som behandlingen: Land X har svake institusjoner og må derfor få sterke institusjoner. Det er *prosessen* frem til løsningene som er nøkkelen – og PDIA er først og fremst en måte å tilrettelegge for denne prosessen. Et interessant aspekt ved PDIA er dermed at utvikling ikke trenger å vente på institusjonene. Som påpekt av flere utviklingsteoretikere (Levy 2014; Ang 2017) inntreffer utvikling og økonomisk vekst ofte i det som i styresettsagendaen ville blitt omtalt som et svakt og «umoderne» institusjonelt landskap.

Hvilke problemer skal vi jobbe med?

PDIA fremhever betydningen av å finne et «godt problem» (Andrews et al. 2017: 142). Ideen om å fokusere på et presserende problem bygger blant annet på teorier utviklet av Cohen, March og Olsen (1972) og Kingdon (1984) vedrørende politisk agenda-setting. Teoriene vektlegger betydningen av en legitim problemforståelse. PDIA bygger på dette og understreker at problemene man tar tak i er nødt til å bety mye for folk flest, slik at man kan mobilisere grupper gjennom oppmerksomhet om det.

Problemene bør kunne splittes opp i flere mindre problemer som gir et mer oversiktlig bilde over de ulike kausale mekanismer som ligger under det overordnede problemet. Dette gjør at arbeidet kan forfølges i sekvenser og at man lettere kan «time» ulike innsatser mot ulike problemer. Også Levy (2014) påpeker at problemer bør forfølges *kumulativt*, og at bistandsprosjekter som fokuserer på mer avgrensede problemer i et reformarbeid har større sannsynlighet for å lykkes. Å bryte ned et problem i mindre biter, for deretter å fokusere på de enkleste delene først, er også en vei til såkalt «quick wins», som ofte fremheves som avgjørende for å bygge et moment for reform (se suksesskriterier nedenfor).³⁷ Om man ved en klarere differensiering av problemkomplekset ser at problemet vokser inn i ulike sektorer og politikkområder, er det viktig å ha en korresponderende utbygging av ens «policy-koalisjon» for å sikre eierskap og autorisasjon til å forfølge løsningene man kommer opp med.³⁸

Hvilke løsninger skal man forsøke?

Ved å bryte ned et større problem i mindre problemer vil man komme frem til mange forskjellige små hypoteser til løsninger. Og dette er kanskje metodikkens tydeligste brudd med mer tradisjonelle prosjekter: Premisset for PDIA er at man ikke kan si noe om løsninger før man har testet de ulike hypotesene som fremkommer av problemdekonstruksjonen gjennom korte eksperiment-intervaller på et par-tre uker hver.

Selv om det siste steget i PDIA er implementering, er det egentlig ikke et klart skille mellom design-fasen og implementeringsfasen: Man kommer stadig tilbake til

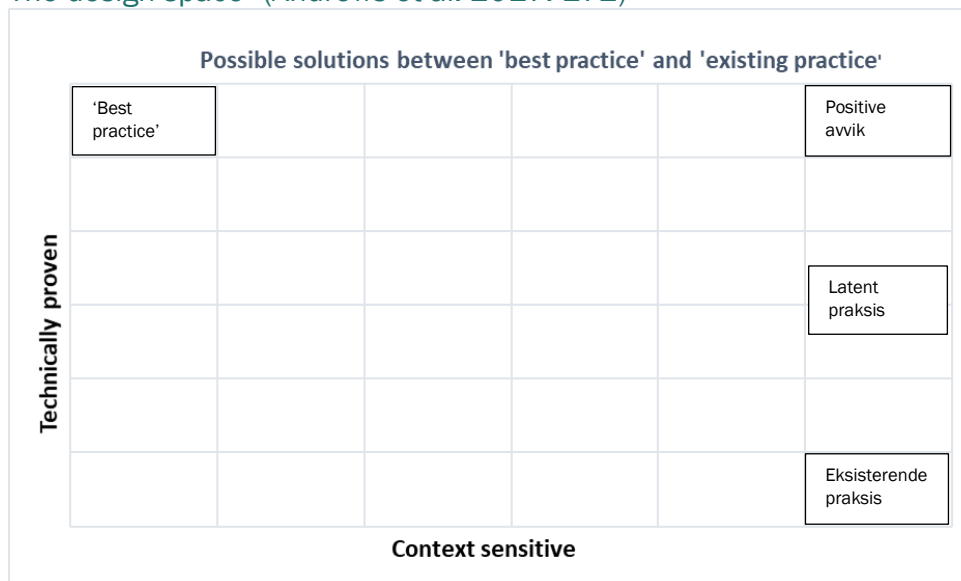
³⁷ I en dekonstruksjon av problemet kan man bruke velkjente teknikker som f.eks. «five whys» utviklet av bilprodusenten Toyota og «problemtré» eller «fishbone» diagram. Se PDIA toolkit: [PDIA Toolkit \(harvard.edu\)](http://pdia-toolkit.harvard.edu)

³⁸ I denne prosessen må man identifisere tre faktorer: autorisasjon (nevnt) – har man politisk og institusjonell støtte – aksept (de som blir berørt av en potensiell reform må skjønne poenget og akseptere implikasjonene) og sist, evne (har man tid, penger, egenskapene). Begge de to første stegene, autorisasjon og aksept er i bunn og grunn en politisk økonomi-analyse. Ideen bygger bl.a. på Sabatier og Jenkins-Smith teorier om “advocacy coalitions” og “policy subsystem”: “the set of actors who are involved in dealing with a policy problem” (Sabatier 1988: 138).

tegnebrettet for å evaluere, reflektere og vurdere hva som kan endres eller tilpasses. «Iterasjon» er derfor ikke forstått som ren repetisjon, men som en gjentakelse som tar utgangspunkt i erfaringene fra forrige runde. Slik sett «re-designer» man programmet hele tiden. Derfor er det viktig at hypotesene utvikler veldig spesifikke og målrettede tiltak som raskt kan vurderes for å trekke ut mest mulig læring til et eventuelt nytt og tilpasset tiltak neste uke.

PDIA minner slik sett om en vanlig bistandsintervensjon, bare den er delt opp i flere små versjoner der planlegging, implementering, evaluering skjer i løpet av dager. Metodikken er inspirert av IT-bransjen der man gjennom økt bruk av prototyper – og direkte feedback digitalt – fikk en total omlegging av hvordan man utviklet produkter. Hvor bra en idé eller løsning er, handler ikke om den har fungert bra andre steder (og slik sett er «technically proven»), men om den gir gode resultater når den fremkommer og testes i denne prosessen (se figur 4). Som påpekt av Morduch (2008): Selv om Verdensbanken under direktør James Wolfensohn tok mål av seg å bli en kunnskapsbank ble ikke deres omfattende ekspertise et globalt fellesgode før partnerinstitusjonene i utviklingsland kunne komplementere denne kunnskapen med lokal forståelse og kontekstspesifikke tilpasninger. Man kan altså hente ideer og inspirasjon fra andre kontekster, men det avgjørende for løsningenes er deres evne til å overleve i konteksten.

Figur 4: «The design space» (Andrews et al. 2017: 172)



Figur 4 har to akser: løsninger som beviselig er *teknisk gode* og som har fungert andre steder, og løsninger som er mer eller mindre *kontekstsensitive*. Øverst til venstre finner man det ene ytterpunktet: **internasjonal «best practice»** som kan være løsrevet fra konteksten (minst kontekst-sensitiv praksis), men har en imponerende «merittliste» fra andre land. Nede til høyre finner man det andre ytterpunktet: **eksisterende praksis** i landet man skal jobbe i.³⁹ **Latent praksis** (helt til høyre, men omtrent midt på den vertikale aksene) er ideer og potensielle/mulige løsninger fra konteksten selv, men som ikke har fått fotfeste eller blitt testet ut. Det kan være på grunn av at løsningen brukes på

³⁹ Inntrykket er at det ikke fungerer så bra, men det kan likevel være *noe* av det som fungerer og man er nødt til å gjøre en grundig studie for å kartlegge det (for evt. oppskalere det).

helt andre områder, det kan være politisk sensitivt eller det kan være lokale praksiser som ses på i et nytt lys. Én måte å identifisere disse på er observasjon og å samle grupper og aktører som sjelden møtes til idémyldring. **Positive avvik** (øverst til høyre) er praksiser som gjøres – av noen få – som fungerer veldig bra, men som ikke er i tråd med konvensjonell praksis eller «normen».

Oppsummerende kan det sies at PDIA bringer inn et annet perspektiv enn man kanskje er vant med fra tradisjonell bistandsforvaltning. Selv om Norad og Kunnskapsbanken fremhever både fleksibilitet og kontekstforståelse, er også virksomheten bygget rundt at en idé eller modell kan overføres. I webinarer med Kunnskapsbanken har flere av Norads samarbeidspartnere understreket nytten av PDIA, både med hensyn til hvordan problemer bør brytes ned, betydningen av en koalisjonsbygging for autorisasjon og legitimitet, og i særdeleshet *holdningsendringen* som PDIA representerer. Med andre ord, erkjennelsen om at vi ikke vet hva som vil fungere, og at vi er nødt til å være nysgjerrige og ikke binde oss til én endringsteori med én primærløsning. Vel så viktig som de tekniske løsningene og modellene norske eksperter besitter, er *erfaringene* deres i prosessen med å komme frem til dem.

Det ser ikke ut til å blitt gjort mange systematiske evalueringer av PDIA, men én evaluering fra PDIA-prosjekter i fem afrikanske land (Lawson et al. 2020) konkluderer med at PDIA har en noe høyere suksessrate enn konvensjonelle metoder (CABRI). Evalueringen påpeker imidlertid at metodikken trolig er best på avgrensede 'tekniske' problemer, ikke på kroniske politiske problemer. Med andre ord: Selv om metodikken har bygget inn en politisk komponent (autorisering og legitimitet), så var ikke metodikken i seg selv svaret på hvordan man oppnår denne politiske autorisasjonen og aksepten i de landene som ble evaluert, i alle fall ikke innenfor de åtte månedene metodikken ble utprøvd.

Metode eller kontekst?

Ifølge Lawson et al. (2020) kan de ulike teoriene for kapasitetsutvikling primært deles mellom de som vektlegger *metoden* eller mekanismen som viktigste suksesskriterium, og de som vektlegger aspekter ved *konteksten*. Skillet må først og fremst anses som et analytisk grep for å strukturere tenkningen om intervensjoner, ettersom både litteratur og erfaring tilsier at begge deler er avgjørende bestanddeler for kapasitetsutvikling.

«Kontekst-skolen» vektlegger faktorer ved konteksten som bistandsaktører har liten påvirkning på: politisk vilje, interesser, eksisterende kapasitet og forholdet mellom sentrale aktører. «Metode-skolen» vektlegger på sin side intervensjonens kvaliteter, som for eksempel planlegging, design, koordinering, problemanalyse, tidshorisont og implementering.⁴⁰

I en rendyrket forståelse av «kontekst-skolen» vil ikke metodikk ha noe å si. Om ikke de rette kontekstuelle forutsetningene er tilstede, vil intervensjonen feile. Resonnementet minner om Peter Bauers berømte (og noe fatalistiske) kritikk av bistanden:

⁴⁰ Sistnevnte kategori vektlegger selvsagt også kontekst i den grad at løsninger som stammer fra andre land og institusjoner må «oversettes» og *re-kontekstualiseres*. Men ser dette primært som en del av metoden.

[...] if all conditions for development other than capital are present, capital will soon be generated locally, or will be available to the government or to private businesses on commercial terms from abroad [...] if they are absent, it will not occur even with aid (Bauer 1971: 97-98).

Et rendyrket metode-perspektiv vil derimot hevde at: Gjort riktig kan intervensjoner fungere i enhver kontekst (Lawson et al. 2020: 20-21).

I et slikt analytisk grep vil for eksempel PDIA falle innenfor «metode-skolen» i og med at metodikken i prinsippet skal fungere i enhver kontekst, mens TWP vil plasseres i den andre kategorien.

En annen måte å forstå og differensiere de ulike bidragene fra den alternative litteraturen vil være å skille mellom tilnærminger som går direkte på implementering og tilnærminger som først og fremst skal gi en forståelse av kontekst og problem (diagnose). Mens PDIA primært adresserer implementering, tilbyr Cynefin-rammeverket viktige innsikter knyttet til *forståelsen* av kontekst og problem.

Cynefin-rammeverket

Cynefin-rammeverket⁴¹ (eller metoden), utarbeidet av David J. Snowden og Mary E. Bone, gir en underliggende og komplementerende innsikt til PDIA's praktiske metode.

Rammeverket skal hjelpe kunnskapsorganisasjoner med å identifisere hva slags type problemkontekst man opererer i, og dermed hva slags tilnærming man bør velge. Med andre ord reflekterer metodikken konklusjonen fra OECD DACs nevnte synteserapport: I stedet for å gi seg i kast med en litt konstruert debatt om hvilken av de to «leirene» (standardisert og planmessig vs. fleksibel og eksperimenterende) man bør høre hjemme i, bør vi erkjenne at ulike kontekster og problemer trenger ulike strategier og metoder – alle like rigorøse, men på ulikt vis.⁴² Cynefin-rammeverket bygger ut og strukturerer denne erkjennelsen.

Problemene (og til dels kontekstene) bistand og utviklingssamarbeid forsøker å løse er mange og ulike, men de kan på overordnet vis konseptualiseres i tråd med Cynefin-rammeverket (figur 5):⁴³

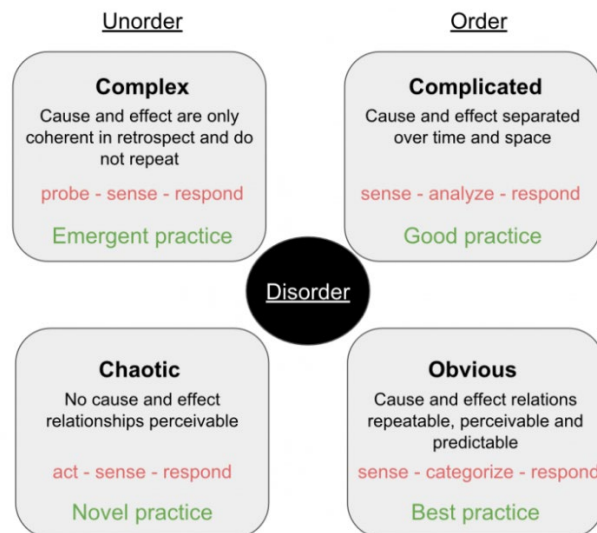
⁴¹ Selve ordet Cynefin er walisisk, og blir beskrevet som “the multiple factors in our environment and our experience that influence us in ways we can never understand” (Snowden og Bone 2007).

⁴² En naturlig differensiering mellom kompliserte og komplekse arbeidsmetoder er også løftet frem i kompleksitetslitteraturen: “Flexibility of approach is required according as a project unfolds through the recognised stages of its life-cycle, RBM tools have a useful instrumental role to play in development programming, particularly at the stage of planning a project. However the value of such instruments tends to diminish as the project proceeds along the stages of the project cycle (planning-inception-implementation-evaluation). By the time the evaluation stage arrives, the cogency of the initial project logframe may be dilute. [...] Such flexibility to change activities and strategies when needed, in collaboration with a range of different stakeholders is all the more important in an environment of complexity.” (McEvoy, Brady, Munck 2016: 537).

⁴³ Problemenes natur vil også avhenge av hvilket nivå man jobber på innenfor institusjonssamarbeid: individnivå, organisasjonsnivå eller institusjonelt nivå.

- enklere/opplagte problemer
- kompliserte problemer
- komplekse problemer
- kaotiske problemer

Figur 5: Cynefin-rammeverket⁴⁴



I de to første tilfellene råder *orden* og det er mulig å observere kausale mekanismer, analysere problem-drivere og respondere operativt. Systemet er stabilt nok til at man kan få oversikt over et tilstrekkelig antall faktorer som spiller inn i problemkomplekset. **Opplagte problemer** kjennetegnes ved at kausale mekanismer er kjent og at man som regel har utbredte «gjenbrukbare» løsninger, ofte uavhengig av kontekst. Dette er gjerne policy-løsninger (best practices) som sprer seg raskt og som relativt enkelt kan iverksettes, ofte basert på konsensus og bredt eierskap. Vaksiner mot kjente sykdommer kan være et eksempel, gjødsel for økte avlinger et annet. Farene med opplagte problemer er manglende årvåkenhet overfor endringer i problemene, overforenkling og ignorering av de opplagte problemenes potensielle tilknytning til andre mer kompliserte problemer samt konservatisme på løsningsiden. For eksempel introduserte syntes Indias grønne revolusjon enkle løsninger som nye kornsorter, innsatsmidler og irrigasjon på det tilsynelatende opplagte problemet med små avlinger. Senere viste det seg at omleggingen av landbruket ga opphav til langt større og sammensatte problemer knyttet til forgiftning av jordsmonn, utilstrekkelig tilgang på grunnvann og utstrakt gjeldsproblematikk.⁴⁵

⁴⁴ Hentet fra *The Cynefin framework - A sense-making device - Human Business* [10.06.21]

⁴⁵ Se for eksempel: *'Green Revolution' Trapping India's Farmers In Debt : NPR* Ifølge David Snowden er derfor den selvtillfredshet man kan oppleve i tilknytning til opplagte problemers løsninger potensielt farlig fordi man enklere kan havne i en kaotisk situasjon (uten at dette går gradvis).

Kompliserte problemer trenger mer analyse av kausale mekanismer ettersom årsak og virkning kan være skilt av både tid og rom. Vi er bevisst at virkninger kommer, men vet ikke hvilke og hvordan de henger sammen (såkalt «known unknowns»). Longitudinelle studier er eksempler på metoder for å avgjøre årsak og virkning. Det finnes imidlertid ekspertise med kompetansen til å finne løsningene. Ettersom det kan være flere løsninger opererer man her med begrepet «good practices», ikke «best practices». Men også eksperter kan virke konserverende og hindre innovasjon og forslag fra overraskende hold som utfordrer den epistemologiske eliten – kanskje særlig i utviklingspolitikk (Easterly 2014). Utradisjonelle miljøer og kontekster er ofte en fordel for kreativitet og problemløsning ifølge Snowden og Bone (2007). Et nytt miljø kan gjøre mennesker mer villige til å prøve nye ideer og eksperimentere.

I de to siste kategoriene hersker det en *uorden*, med det resultat at man ikke kan analysere seg frem til løsninger. Det er mer ustabilitet, flere faktorer i spill – som attpåtil påvirker hverandre – og kausale mekanismer som kun kan avdekkes i etterkant. Man kan planlegge og analysere så mye man vil på forhånd, men er aldri garantert at analysen vil lede frem til riktig svar. Og selv om svaret kan ha vært riktig på et tidspunkt, kan problemet og konteksten ha endret seg innen implementering skjer. Dette er kategorien som adresserer faktorer vi ikke er bevisst og ikke forstår (såkalt «unknown unknowns»).

Å adressere **komplekse problemer** fordrer sondering, eksperimentering, variert testing av flere alternativer, mens man hele tiden ser etter mønstre. I prosessen kan man oppdage trender eller mønstre som man kan forsøke å styrke i håp om at prosessen leder til resultater. De færreste utviklingsprosesser er kompliserte – som å sette sammen en satellitt – de er komplekse og til dels kaotiske. Det vil si at selv om det er uhyre komplisert å sette sammen en satellitt, vil man aldri forvente at delene begynner å påvirke hverandre og skape nye mekanismer.

I en utviklingskontekst utfordrer maktgrupper hverandre, allianser skifter, ressurser oppdages, regionale prosesser påvirker et land, teknologi utvikles, sykdommer spres og mennesker flytter på seg, for å nevne noe. Noe av dette skjer i full offentlighet, men mye skjer også uformelt og er følgelig vanskelig verifisere. Ifølge Snowden og Bone (2007) vil utålmodige ledere som er vant til å jobbe med verktøy fra komplisert problemløsning ikke forstå at eksperimentering og prøving og feiling er avgjørende for å identifisere mønstre, og at forhåndsbestemte indikatorer, planlegging og kontroll langt på vei er selve antitesen til dette. I et **kaotisk problemkompleks** hersker ustabilitet, uforutsigbarhet og volatilitet. Hvis man ønsker å adressere problemet, er man simpelthen nødt til å teste nye ting hele tiden, basert på intuisjon, erfaring og skjønn. Tid er ofte et presserende hensyn, og handlinger utføres for å forsøke å skape en viss stabilitet og tentative resultater.

Ifølge Cynefin-rammeverket oppholder vi oss for det meste (idémessig) i sentrum mellom de fire boksene, i en tilstand der vi forsøker å identifisere hvilket system eller hvilke problemer vi står overfor og operer innenfor. Modellen understreker følgelig verdien av en varhet overfor kontekst, og problemers – og følgelig metodenes – skiftende natur.

Det er viktig å understreke at i en utviklingspolitisk kontekst kan et problem gå fra én kategori til en annen, og tilbake. Det er heller ikke usannsynlig at man i en landkontekst må adressere flere typer problemer samtidig. Kunnskapsorganisasjoner vil ofte veksle mellom å håndtere komplekse og kompliserte problemstillinger, og som byråkrat må man hele tiden forsøke å tilpasse seg. Enkelte sektorer har tradisjoner for å forholde seg til én

eller to typer problemer, og vil derfor slite når problemenes natur endres. For eksempel har det over tid blitt en stadig større vektlegging av evidens, randomiserte tester og vertikale intervensjoner innen helsebistand. Samtidig har forståelsen av klimaendringenes og økonomisk ulikhets innvirkning på helse utfordret disse «reduksjonistiske» tilnærmingene til helse (Van Beurden et al. 2013).

Økende anerkjennelse av kompleksitet, systemtenkning og tilpasning

The further one moves from tangible NGO outputs – wells built, credit provided, trees planted, people trained, buildings constructed and so on – to impacts on people’s lives, the more significant become less tangible factors such as socio-economic divisions, power relationships, human motivation, individual and collective behaviour, cultural values, and local organisational capacity (Fowler, 1996, p. 59)

Ulike aspekter ved kompleksitetstenkningen har etter hvert fått fotfeste i deler av utviklingspolitisk analyse. Det er i dag bred enighet om at så å si enhver ambisjon om å påvirke utviklingsprosesser i land og regioner vil inngå i et komplekst samspill av en rekke faktorer. En Oxfam-rapport (Bowman et al. 2015) om såkalt systemtenkning illustrerte dette med det kjente ordtaket «Gi en mann en fisk og han vil spise hele dagen. Lær ham å fiske og han vil alltid kunne spise». Man kan se på ordtaket som en illustrasjon på en «best practice-tilnærming», der man anser problemet som opplagt og stabilt. Men i en reell kontekst vil fisket kunne bli påvirket av alt fra klimaendringer, overfiske, statlige reguleringer, forurensning, kulturelle praksiser og internasjonale matvarepriser – og i mange tilfeller korrupsjon og nepotisme. En fisker vil dermed måtte forholde seg til – og tilpasse seg til – økologiske, politiske, økonomiske og sosiokulturelle faktorer. Mens PDIA vektlegger betydningen av å begynne med problemet, velger Oxfam med sin systemtilnærming å vektlegge en bevegelse bort fra *problem*et (i bestemt form) til *evner til å håndtere et hvilket som helst problem*. Oxfam definerer derfor “adaptive capacity” som:

[...] the ability of a system to adjust, modify or change its characteristics and actions to moderate potential, future damage; take advantage of opportunities; and cope with the consequences of shock or stress. It represents a shift away from trying to solve a problem towards trying to develop the capacity to respond and deal with whatever problems arise (Bowman 2015: 6).

I alle tilfeller vil det være nyttig med prinsippene fra konfliktsensitivitet («Do No Harm») – prinsipper som Duncan Green (2016) også har videreutviklet for komplekse kontekster («Power and Systems Approach»). Green (2016) vektlegger blant annet historisk nysgjerrighet, ydmykhet og verdsettelse av usikkerhet, refleksjon over egen rolle, samt behovet for å prøve ut en rekke strategier, all den tid forhåndsdefinerte planer ikke kan forberede oss på hva som vil skje i et komplekst system. Derfor har også vurderinger knyttet til bistandstiltakets potensielt negative effekter i senere år kommet inn som en del av vurderingsgrunnlaget ved nye prosjekter.

USAID har utviklet en nokså enkel «kompleksitetsbevisst» veileder for monitorering av prosjekter som avviker fra enklere og mer tradisjonelle prosjekter.⁴⁶ Veilederen fremhever blant annet forhold der kausale mekanismer er vanskelige å identifisere på forhånd, der ulike grupperingers perspektiver gjør det vanskelig å oppnå enighet om løsninger og der nye løsninger skal utvikles underveis og tilpasning er avgjørende. Også Verdensbankens utviklingsrapport fra 2017, «Governance and the Law», viser til viktige innsikter fra kompleksitetsteori knyttet til rammene man opererer innenfor og forventningene til endring:

Ultimately, aid can only nudge or accelerate a development trajectory that is determined by a complex set of intricately connected, self-reinforcing factors (WDR 2017: 272).

Som en respons til litteraturen om politisk bevissthet (introdusert over) understreker Verdensbankens rapport behovet for å anerkjenne den delikate situasjonen bistanden opererer i, og at man derfor må være forsiktig med å konfrontere interesse- og maktstrukturer direkte for å unngå tilbakeslag. Men selv om analysen må erkjenne og inkludere den høyst politisk delikate maktbalansen som bistanden forsøker å endre, må man samtidig være bevisst bistandens begrensninger – og jobbe utfra det utgangspunktet. Dette trenger ikke bety et brudd med den «transformative» forståelsen av bistand, men at nettopp slike ambisjoner krever en mer pragmatisk og langsiktig tilnærming.

Ifølge Hout (2015) vil en mer realistisk tilnærming til bistands-initiert reform innebære å alliere seg med pragmatikerne og de opportunistiske kreftene i et land, fremfor idealistene som bistanden tradisjonelt har vært assosiert med. Det vil trolig ikke lede til en revolusjon eller et regimeskifte, men til en gradvis endring av deler av et komplekst system i en retning som innebærer stadig flere muligheter til å bedre forholdene for marginaliserte grupper.

Som Verdensbankens rapport konkluderer:

[...] they can aim to set in motion a collective dynamic that, over time, will reduce power asymmetries, effectively change incentives, and reshape preferences.

I denne sammenhengen er Yuen Yuen Angs (2016) empiriske analyse av Kinas vei ut av fattigdom særlig relevant. Ang utviser et analytisk tvisyn som dokumenterer flere ulike teories nytte, men i særdeleshet myndighetenes pragmatiske tilnærming til å spille på det systemet og de kreftene man hadde til disposisjon. Mens man i utviklings- og bistandsdiskursen tenderer til å flokke seg om ulike teoretiske modeller for utvikling, enten det er moderniseringsteori, styresettskolen, avhengighetsteori, post-kolonialisme eller historisk determinisme, mener Ang at de ulike teoriene «match» i Kinas tilfelle er avhengig av når man ser på den historiske utviklingen.

I korte trekk påstår hun at *svake institusjoner* var helt avgjørende for Kinas første (økonomiske) vekstfase. I denne fasen var det innslag av mye man ikke ønsker innenfor bistandens rammer: nepotisme, korrupsjon, autoritære kampanjer og urettferdige

⁴⁶ [Worksheet: Six Simple Questions to Identify Your Complexity-Aware Monitoring Need | USAID Learning Lab](#)

juridiske rammer. Med andre ord langt fra et profesjonelt byråkrati i webersk forstand.⁴⁷ Noe som imidlertid var en nøkkel i denne fasen var incentiveringen av offentlige embetsmenn (i alle avdelinger og på alle nivåer) gjennom et poeng- og bonussystem som fikk dem til å teste ut og eksperimentere med et vell av ulike løsninger for å lokke investeringer til landet, fylket, byen eller kommunen.⁴⁸ Marsjordren var klar: Lokk investeringer til Kina. Men måten millioner av offentlig ansatte responderte var svært variert. Ifølge Ang var altså tydelige mål forbundet med autonomi i utførelsen, såkalt *styrt improvisasjon*. Dette var den kinesiske modellens styrke i den første fasen: Klare suksesskriterier (økt materiell velstand) som ga et avgrenset rom for eksperimentering. Neste fase i Kinas utvikling passer imidlertid bedre for de skoler som forfekter «godt styresett», ettersom presset på byråkratisk profesjonalitet økte i takt med at markeder og økonomi ble restrukturert: Fra den første fasens mål om investeringskvantitet til den andre fasens mål om investeringskvalitet (ibid.). Dette er ikke ulikt dynamikken med selvforsterkende «virtuous circles» som er beskrevet i litteraturen om institusjonell reform, der nye elite-kompromisser mellom nye fremvoksende organisasjoner bygger på hverandre og driver frem ytterligere institusjonell forbedring (WDR 2017).⁴⁹

Dynamikken minner om hvordan India gikk frem da Modi lanserte en nasjonal kampanje for bedre sanitærforhold og 110 millioner nye toaletter. Etter årevis med manglende fremgang på nasjonale sanitærforhold mener Chambers (2017) at mye av fremgangen i denne fasen skyldtes en desentralisert tilnærming der alle de 643 distriktene skulle nå et klart definert mål på måter de selv mente var best. De kunne drive sine egne kampanjer, men også trekke på en håndbok med en rekke alternativer. Sentralt sto såkalt «action learning» der målet er å lære mye raskere ved at man tester mange alternative løsninger, utvikler en serie med endringsteorier, har raske feedback-prosedyrer, reflekterer, tilpasser og justerer til nye forsøk, men på en svært systematisk og rigorøs måte (ibid.). Syklusene ble etterfulgt av faste samlinger der de ulike distriktene kunne lære av hverandres innovasjon.

Kort oppsummert er Angs (2016: 223) konklusjon at:
the underlying cause of economic development [...] is the construction of an adaptive environment that empowers relevant actors to improvise solutions to continuously evolving problems.

Det var altså ikke de svake institusjonene i seg selv som var nøkkelen, men hvordan disse la til rette for – og skapte et rom for – innovatører og markedsentreprenører som

⁴⁷ Booth og Cammack (2013) og Meisel og Ould (2007) fant også at korrupsjon, nepotisme og sterk statlig inngripen var alle deler av handlingsmønsteret til de asiatiske statene som opplevde sterk økonomisk vekst og utvikling mot slutten av 1900-tallet – men det var kompatibelt med nasjonal utvikling: “These States [...] took steps, over sufficiently long periods, to make mutually compatible the interests of the economic, social, administrative and political elites (the insiders), and thereby promote to the maximum their collective interest by avoiding conflictual, negative-sum games. Underlying this priority there was also the question of how to make the interests of the insiders themselves compatible with relatively equitable growth, in other words growth whose benefits were disseminated throughout the population.”

⁴⁸ Med andre ord forener Ang teorier om poengbasert incentivering og enkeltindividets autonomi.

⁴⁹ Ifølge Ang hadde Kinas utvikling tre viktige faser: først ble potensialet i svake institusjoner brukt til å bygge markeder; dernest stimulerte voksende markeder en profesjonalisering av institusjoner; sist ivaretok de styrkede institusjonene «modne» markeder. Mens variasjon og heterogenitet var viktig i første fase, var seleksjon og nisje-satsing viktigere i de senere fasene.

utnyttet sitt innovasjonspotensial til å skape markeder (som senere utviklet seg i tråd med myndighetsapparatet og juridiske rammeverk).

Flere av innsiktene i første del oppsummeres i tabell 1. Tabellen er hentet fra USAID's guide til «politisk bevisste» tilnærminger til bistand og forsøker å belyse forskjellene mellom tradisjonell praksis og de alternative politisk bevisste tilnærmingene:⁵⁰

Tabell 1: Tradisjonell praksis vs. alternativ praksis

Tradisjonell praksis	Alternativ praksis
Problem anses som mangel på løsning: mangel på ressurser eller kapasitet.	Problemer henger sammen med eksisterende maktstrukturer og må identifiseres i en kontinuerlig analyse av dette.
Normativ forståelse av endring : hva som bør endres i tråd med beste praksiser	Kontekstbasert endring: Hva er politisk realistisk å få til og hva passer godt nok i en gitt setting – som også er teknisk mulig.
Implementering skjer lineært i tråd med standard fremdriftsplaner og rammeverk. Nedvurdering av usikkerhet og uforutsigbarhet.	Gjentakende korte sykluser av planlegging, testing, feedback, tilpasning. Inkrementell prøving og feiling.
Arbeidsmetoden er å tilby teknisk assistanse og kapasitetsbygging i gitte perioder.	Arbeidsmetoden er å fasilitere og legge til rette for kollektiv handling for nasjonale koalisjoner av grupper som har et sterkt og langsiktig eierskap.
Læring skjer gjennom periodevise evalueringer.	Læring skjer via hyppige refleksjonsrunder underveis i implementeringen.
Nøkkelpartnere er donorer, myndighetsinstitusjoner, tjenesteleverandører og sivilsamfunnsorganisasjoner.	Mer fokus på utviklingsentreprenører, uformelle maktpersoner, ungdomsledere, religiøse ledere.
Suksessindikatorer : enkelt kvantifiserbare «outputs» som skal bygge oppunder «outcome» og «impact»	Prosessuelle indikatorer som nye og styrkede relasjoner, tillitsbygging og gradvis progresjon mot målet.

⁵⁰ Thinking and Working Politically Through Applied Political Economy Analysis | U.S. Agency for International Development (usaid.gov)

Avgjørende suksesskriterier for å lykkes med kapasitetsutvikling og institusjonssamarbeid

Del to av rapporten bygger på innsikter fra første del og utdypet og utkrystalliserer tydeligere hva som regnes som viktige kriterier for suksess i kapasitetsutvikling innen offentlig forvaltning. Drøftingen trekker også inn viktige funn fra relevante evalueringer av norsk bistand til kapasitetsutvikling og institusjonsutvikling. Ved å drøfte bistandsforvaltningens grunnleggende antakelser knyttet til informasjon, kontroll og aktør-perspektiv, og hvordan dette avleier seg i forventninger og reguleringer av praksis, belyses mulige årsaker til hvorfor kritikken av det eksisterende har vokst frem. Ved kjernen av diskusjonen ligger en spenning mellom den alternative litteraturens idé om suksesskriterier (autonomi, fleksibilitet, skjønn og kvalitative vurderinger), og det som forvaltningssystemer i stor grad etterspør (planmessighet, kontroll og kvantitativ målbarhet). Tildelingen av bistandsmidler skjer gjerne på bakgrunn av en søknad og i konkurranse. I et slikt system må disse søknadene inneholde informasjon som gjør det mulig å vurdere ulike løsningsforslag opp mot hverandre. I tillegg diskuteres bistandens gjenstridige og fortsatt uforløste forståelse av «suksess». Resten av del to løfter konkrete kriterier for suksess basert på litteraturgjennomgang og intervjuer.

Utgangspunktet

Gitt den etter hvert modne litteraturen på alternative tilnærminger innen resultatstyring er det ikke lenger spesielt radikalt å hevde at et prosjekt som tar mål av seg å bidra til varige endringer i komplekse samfunnsstrukturer innebærer betydelig usikkerhet. Fra dette følger at prosjektet mest sannsynlig ikke vil klare å forfølge en detaljert forhåndsbestemt plan med løsninger hentet fra helt andre kontekster med helt andre forutsetninger.

Spørsmålet er likevel hvorfor en tilsynelatende «opplagt» innsikt som at metode bør følge problem, at overdreven planlegging og detaljstyring er vanskelig i komplekse kontekster, eller at løsninger bør gro frem lokalt likevel anses som alternative tilnærminger eller kritikk av det etablerte? Har vi ikke en metodikk og et forvaltningssystem som setter bistandsarbeidere og partnere i stand til å håndtere kompleksitet, teste variert, endre kurs og tilpasse programmer i tråd med kontekstens dynamiske rammebetingelser? Hvis ikke, hvorfor?

I arbeidet med denne rapporten har også det samlede inntrykket fra medarbeidere i Norad og samarbeidsinstitusjoner vært at de aller fleste nettopp deler prinsippene og verdiene som denne litteraturen vektlegger. I samtale med enkelte av forskerne bak viktige publikasjoner på området blir det imidlertid fremhevet at denne problemforståelsen ikke var særlig utbredt for få år siden. Og fortsatt gjenstår det å se om de alternative tilnærmingene faktisk blir etablert praksis. For ifølge Shutt (2016) har ikke de alternative tilnærmingene til metodikk og forvaltning klart å etablere seg som «mainstream» saksbehandling i utviklingssamarbeidet.

Grunnleggende antakelser: Hva gir suksess i forvaltning og hva gir suksess i praksis?

Trolig bunner dette tilsynelatende paradokset i en manglende artikulering knyttet til hvilke grunnleggende antakelser som ledsager metoder, kunnskapsøken og forvaltningssystemer – og implikasjonene dette har for det praktiske bistandsarbeidet.

Noe av hovedforskjellen mellom de idealtypiske kategoriene som utgjør «standard» og «alternativ» metoder handler om hvilken praksis, hvilken tradisjon og hvilken kunnskap (epistemologi) man anser som gyldig i bistanden. Formodentlig vil de fleste være enige i at styresettbistand, kapasitetsutvikling og institusjonssamarbeid hviler på tillit, gode relasjoner, politisk nennsomhet, tilpasning og en betydelig dose autonomi i utførelsen av arbeidet. Forskning som initiativtakerne bak Verdensbankens *Bureacracy Lab* har gjennomført indikerer også at incentivering av byråkrater i form av målbare indikatorer i utviklingsland ikke er korrelert med bedre gjennomføring av oppgaver (Rasul og Rogger 2016). Styrket autonomi er derimot signifikant korrelert med forbedret gjennomføring (ibid.).

På den annen side vil de fleste også være enige i at et forvaltningssystem som finansierer et vell av «dissimilar people in dissimilar places» (Honig 2020: 1) har et behov for informasjon, standardiserte systemer og kontroll med tilskudd. Disse to behovene går ikke alltid sammen. Dette er en viktig årsak til at man ofte ender tilbake i en situasjon med bred konsensus om at resultater er avgjørende og at fleksibilitet er en forutsetning for suksess (eller i det minste læring). Samtidig er man uenige om hva slags resultater som teller, eller hvordan man oppnår fleksibilitet. Litteraturen som er gjengitt i rapporten påpeker at giverlands berettigede ønske om resultater fører til en lite hensiktsmessig konservativ og rigid tilnærming hos bistandens frontlinje, også i uforutsigbare kontekster der læring og suksess avhenger av tilpasning (ibid.).

Hvordan vi forstår og definerer «suksess» og måloppnåelse legger føringer for adferd. Som Ang (2016: 54) understreker:

Measures of success determine how agents respond to particular situations, which has serious consequences in the policy world.

Matt Andrews (2018) har vist hvordan Verdensbanken opererer med en begrenset forståelse av bistandseffektivitet, der suksess defineres utfra i hvilken grad prosjekter implementerte i tråd med planen for *outputs* og bankens standarder for transaksjonskostnader. Altså, ikke om det underliggende samfunnsmessige problemet ble løst på en bærekraftig måte (impact).⁵¹ Dette kan dels forklare spenningen i litteraturens tosidighet: på den ene siden en pessimistisk skildring av manglende fremgang for kapasitetsutvikling og reform, og på den annen side de formelt sett gode resultatene.

⁵¹ I første kategori (har man oppnådd outputs?) har Verdensbanken en suksessrate på 76 prosent (her var 10 prosent fiasko, mens 36 prosent var ganske imponerende, kun 3 prosent var helt topp). Dette samsvarer påfallende med Roger Riddell som konkluderte at mellom 75 og 80 prosent av bistandsprosjekter (regnes som vellykkede – når sine mål, moderat eller høy satisfaction) (Riddell 2007). I andre kategori – det Andrews beskriver som samfunnsmessig impact eller bærekraft – så synker suksessraten til 50 prosent. Det er «betydelig» til «høy» risiko for at rundt halvparten av VBs prosjekter ikke er bærekraftige.

Med andre ord, selv om mange vil fremheve samfunnsmessig effekt på lang sikt – i hvilken grad prosjektet bidro til å endre grunnleggende politiske og institusjonelle mekanismer på en måte som står seg over årene – som det viktigste resultatet, er det mer kortsiktige og håndgripelige resultater som etterspørres i deler av bistandsforvaltningen. Mer skreddersydde og bærekraftige løsninger som går utover forhåndsbestemte outputs krever en mer dynamisk interaksjon med konteksten, inkludert større forståelse for uformelle prosesser og maktkamp, samt endringsvilje og tilpasning når det trengs.

Denne spenningen ser vi også i norsk bistand:

Bistand generelt, og bistand til godt styresett og antikorrupsjon spesielt, har betydelig risiko for å mislykkes. (Riksrevisjonen 2015: 106)

Som relieff til sitatet over konkluderer en evaluering av norsk bistand til kapasitetsutvikling fra samme år med at brorparten av de 19 prosjektene i ni land evalueringen så på var vellykkede. Prosjektene bidro til en forbedring i ansattes kompetanse, organisasjonenes systemer og strukturer. I syv av prosjektene var den norske støtten avgjørende, i 15 av prosjektene ble kapasiteten styrket.

Norad-evalueringen fra 2015 fokuserer mye på «tangible deliveries», håndgripelige produkter. For eksempel at enkeltpersoner har lært nye ferdigheter (individnivå), at organisasjonene de jobber i har fått på plass nye strategier, standarder, veiledere og IT-systemer (organisasjonsnivå), eller at det har kommet på plass nytt lovverk for institusjonene og at det er bedre koordinering av myndighetsaktører (overordnet nivå).⁵²

Evalueringen beskriver i mindre grad om disse resultatene faktisk bidrar til å løse problemene som trolig var utgangspunktet for ønsket om hjelp og kapasitetsbygging, jamfør drøftingen over.⁵³ Det ble ikke samlet inn data som kunne indikere hvordan kapasiteten som ble utviklet hang sammen med «performance» eller leveranser. Og selv når det er anekdotisk bevis for «improved performance» så er det langt fra sikkert at det løser et underliggende problem. Monitorering handlet mest om aktiviteter, mindre om resultater (outcome).⁵⁴

En evaluering fra 2008 understreket også behovet for å kartlegge og forstå mer om årsakssammenhengen (hvis det er noen) mellom kapasitetsbygging og fattigdomsreduksjon.

⁵² Nivåtenkningen er godt innarbeidet gjennom OECD Govnet (2006), men også UNDP.

⁵³ Nivåoppdelingen mellom individuelt nivå, organisasjonsnivå og samfunnsnivå (enabling environment) er etter hvert en normal konseptualisering. Ifølge UNDG innebærer «kapasitet» på de ulike nivåene individuelle egenskaper (skills), motivasjon, kunnskap; organisasjonens planer, strategier, reguleringer, partnerskap, lederskap, systemer og rolleforståelse; sam at dette settes i stand av gunstige institusjonelle, økonomiske og politiske rammebetingelser (UNDG 2016). Dilemmaene mellom nivåene er også velkjent: styrket individuell kapasitet kan bidra til mindre organisatorisk kapasitet hvis vedkommende velger å skifte til bedre betalte jobber i privat sektor etter endt prosjekt (som ofte er påpekt): “In all cases, the dynamic was the same: capacitated staff with broader and deeper technical skills became more employable and, in the absence of attractive employment conditions, moved on“. Prosjektens bærekraft var derfor et viktig aber: hva skjer når pengene fra Norge stopper opp?

⁵⁴ Det står f.eks. om bedre statistikk, flere utdannede som får jobb, juridisk rammeverk for petroleumsbransjen på plass.

Riksrevisjonens rapport om norsk bistand til godt styresett og anti-korrupsjon fra 2015 er langt tydeligere på måloppnåelse på samfunnsnivå:

Bare 4 av 25 prosjekter oppnår målene i ganske stor eller stor grad på brukernivå, nivået som departementet anser som det viktigste i vurderingen av prosjektenes måloppnåelse. 20 av prosjektene har i liten grad oppnådd målene som var satt for å styrke institusjonene eller organisasjonene de retter seg mot, og deres evne til å nå sine mål eller utøve sin funksjon. Måloppnåelsen er bedre på det laveste nivået (produktivnivå), der to tredeler av prosjektene har ganske stor eller stor grad av måloppnåelse. Dette betyr at prosjektene i ganske stor grad har levert de planlagte produktene, som for eksempel handlingsplaner, programvare, opplæring av personell og opplysningskampanjer. Svakest er måloppnåelsen på samfunnsnivå. Planlagte mål på dette nivået er typisk mindre korrupsjon, styrkede rettigheter og økt politisk deltakelse. (Riksrevisjonen 2015: 108).

Det er betimelig å sette spørsmålstegn ved metoden som ligger bak Riksrevisjonens tilsynelatende dystre konklusjon. Eggen (2018) påpeker blant annet at undersøkelsen kun så på 25 av 1750 prosjekter i perioden, i fire av nær 100 land. Riksrevisjonens mandat gjør at rapporten ikke tar hensyn til om målene for bistanden var urealistiske i utgangspunktet, eller at resultater kan ha forekommet selv om de ikke ble dokumentert (ibid.). Men selv om det finnes mange flere prosjekter var gjennomsnittsstørrelsen på disse prosjektene kun 22 millioner kroner mens den samlede størrelsen på de 25 prosjektene Riksrevisjonen så på 2,7 milliarder kroner.

Man skal merke seg at Riksrevisjonen er kritiske til prosjektenes *bærekraft*: Av totalt 25 prosjekter er 13 vurdert til å ha svak bærekraft og åtte er usikre. To tredeler av de 25 prosjektene i utvalget har i tillegg svake kontekstanalyser.⁵⁵ I flere tilfeller var tilnærmingen ikke skreddersydd etter behov. I ett tilfellet tok man bare samme tilnærming som fra et naboland uten videre kontekstualisering. Dette minner om innsikter fra litteraturen som kritiserer standard tilnærminger med «vante partnere» fra giverland, der man tar for gitt at tilbudet og modellen som promoteres har relevans.

Dysfunksjonell prinsipal-agent-relasjon?

En årsak til at man ikke har en mer dynamisk og kontekstsensitiv linje, der frontlinjens (både bistandsarbeidere og nasjonale aktører) ferdigheter, lokalkunnskap, kreativitet og skjønns gis mer rom, kan være at konvensjonell forvaltningsmetodikk i bistanden bygger på en dysfunksjonell variant av prinsipal-agent-forholdet. Utgangspunktet for teorien er problemet med å få samsvar mellom målene til prinsipal (leder/eier) og agent (ansatt/implementør). De to partene vil i de fleste tilfeller ikke ha samme mål og interesser. Samtidig har agenten informasjon fra felt som prinsipalen ikke har (asymmetrisk informasjon). Gjennom en form for kontrakt med ulike sanksjons- og incentivordninger forsøker prinsipalen å få agenten til å se at det er i hans egeninteresse å bidra til å oppfylle prinsipalens mål.

⁵⁵ Ofte var selve programmenes logikk og endringsteori uklare, og ulike deler av klientellet i programmet hadde ulike ideer om dette – men var samtidig usikre på hvordan deres idé ville lede til endring (kausal teori).

I norsk bistand generelt, også i porteføljen av norske kunnskapsprogram, hersker ulike avtaleformat og forvaltningspraksiser. Det er vanlig at ordningsregelverk fastsetter «oppfølgings- og kontrolltiltak som skal sikre at tilskuddsmottaker anvender tilskuddsmidlene som avtalt» [forfatters kursiv].⁵⁶ Slike kontraktmessige føringer gir trolig god mening i situasjoner og prosjekter med en viss forutsigbarhet, der det er betydelig organisasjonsmessig overlapp mellom den norske organisasjonen og søsterorganisasjonen i partnerlandet. Men, som Skjøsberg (2018: 6) påpeker, selv om kunnskapsprogrammene har som forutsetning at mye av den organisatoriske strukturen, administrasjon, mandat, formålstankegang hos søsterorganisasjonene i partnerland er likt som i Norge, er «så vel ytre dimensjoner ved organisasjonene som mer skjulte kulturelle trekk [...] særdeles ulike».

En rekke former for forvaltning og etatsstyring med underliggende enheter kan ses i lys av prinsippal-agent-teorien. For utviklingssamarbeidet er det ekstra relevant ettersom bistandspolitikk normalt består av en lengre kjede med flere ledd av prinsippaler og agenter (skattebetalere, nasjonalforsamlinger, departementer, direktorater, underliggende etater, organisasjoner, internasjonale organisasjoner, myndigheter og organisasjoner i partnerland).⁵⁷ Dette betyr at informasjonsasymmetrien kan være tydeligere enn ved en rekke nasjonale styringskjeder. Forvaltningen, som til syvende og sist skal svare for bruken av skattebetalernes penger, har med andre ord et sterkt informasjonsbehov og en høy motivasjon for å iverksette sterke kontrollmekanismer. Dette kan forklare noe av rapporteringsbyrden i norsk og internasjonal bistand.

Som nevnt peker enkelte forfattere (Eyben et al. 2015; Gulrajani 2015; Shutt 2016) på at behovet for måling, dokumentasjon og kontroll med prosjekter ikke overraskende ble intensivert etter finanskrisen i 2008. Vi kan anta at dette ikke hadde en avslappende effekt på spenningen i prinsippal-agent-relasjonen. Formodentlig har det heller ikke i Norge ledet til en mer differensiert og konstruktiv forvaltning av institusjonssamarbeidets egenart. Flere informanter har etterspurt en mer hensiktsmessig og mindre ressurskrevende forvaltning av Norads kunnskapsprogrammer.

Innen institusjonssamarbeid og styresettsbistand er komplekset av aktører, interesser, motiver, nettverk, informasjon, og ideologiske perspektiver mer krevende enn for eksempel i de mer humanitære delene av bistanden som ikke tar mål av seg å endre på forvaltningsmessige/politiske/juridiske institusjoner og systemer.⁵⁸ Det er lite sannsynlig at alle involverte aktører deler samme oppfatning av problem, kausale mekanismer og løsninger. Dette til tross bygger dagens forvaltningssystem langt på vei på en idé om at

⁵⁶ Norads ordningsregelverk for næringsfremme under Grant Management Assistant. Ordningsregelverket åpner for dog for tilpasning basert på det enkelte tiltaks risiko og vesentlighet. Statens økonomireglement fastholder i tillegg at reglene skal «sikre effektiv og hensiktsmessig utforming og forvaltning av tilskuddsordninger [...] og gi grunnlag for at det kan forvaltes uten uforholdsmessig store kostnader hos tilskuddsforvalteren og tilskuddsmottakere» (Reglement for økonomistyring i staten, Det Kongelige Finansdepartement: 99)

⁵⁷ Mange vil også hevde at endringsteoriene i «godt styresetts-skolen» i seg selv også bygger på en forenklet og konstruert prinsippal-agent-modell som bidrar til å underdrive utfordringene knyttet til kollektiv handling i et kompleks av patron-klient forhold hos ulike grupperinger, slektskap og elitekonstellasjoner. Dette kan lede prosjektene ut i en fordummende reduksjonisme.

⁵⁸ Dette er noe som ytterligere gjør det vanskelig for offentlige aktører og myndighetsapparater: der de private aktører i et marked gjerne har ett eller maks to mål for hele sin virksomhet (og ganske få prinsippaler i form av et styre eller en eier) og disse virksomhetene i tillegg kjennetegnes av en åpenhet for innovasjon og nytenkning pga. konkurranse, så har svake myndighetsapparater stadig flere utviklingsmål å forholde seg til, flere prinsippaler og ofte mindre åpenhet for nytenkning og innovasjon.

prosjekter er forutsigbare og kan måles og kontrolleres.⁵⁹ Og, kan man legge til, det er lite sannsynlig at ulike grupperingers ideer og samfunnsmessige strukturer er statiske: Et styresett eller en institusjon kan slik sett ikke «fikses» og dyttes inn på et spor for all ettertid. Og som påpekt av fagdirektør i Norad Toril-Iren Pedersen under et webinar med Kunnskapsbanken våren 2021: Bistandsaktører kommer alltid inn i en pågående prosess, man er der verken ved startstreken eller sluttstreken.

Som nevnt er det imidlertid nettopp denne kompleksiteten – og den betydelige usikkerheten om kausale mekanismer – som gjør at man (noe paradoksalt) tyr til frakoblede «best practices» og tung planlegging og forhåndsdefinering av prosjekter (Andrews et al. 2016). Jo større usikkerhet, jo større er behovet for en rettferdiggjøring av bruken av pengene (Honig 2020), noe som ifølge én informant fort leder til et «skjemavelde og et skinn av kontroll». Kanskje er det også fordi detaljene ofte er de mest håndgripelige og noe som både resultatrammeverk og evalueringer fokuser på. I en usikker kontekst der bistandsprosjekter langt på vei skal håndtere uhåndgripelige problemstillinger og løsninger knyttet til organisasjons- og institusjonsutvikling føler nok flere et behov for å kvantifisere, tallfeste og måle fremgang. Men forsøk på å gjøre kontekstens og prosjektets kompleksitet mer håndgripelig leder ubønnhørlig til detaljerte prosjektbeskrivelser og komplekse resultatrammeverk. I neste omgang føler forvaltningen en sterk forpliktelse og ansvar for å holde tilskuddsmottakere ansvarlig for de detaljerte planene. Behovet for en viss «mekanistisk oversikt» og den medfølgende praksisen med rigide resultatrammeverk er med andre ord svært slitesterk i forvaltningssystemer.

Som Eyben (2010: 12) sier om mange bistandsarbeidere:

[...] their relationship with the authority of their organisation is ambivalent. Although resisting the bureaucratic system of rules and procedures in favour of a relational approach, they also need a collective sense of mechanistic order in the highly uncertain world in which they operate (Mosse, 2006), and thus may simultaneously be actively re-affirming what they are resisting.

Paradokset er som nevnt at mange bistandskonteksters skiftende og dynamiske karakter gjør denne formen for kontroll og styring til en dårlig idé: Å bryte med detaljerte planer og planlagte aktiviteter i møte med «kritiske vendinger» (critical junctures) kan tvert imot være en betingelse for suksess i slike tilfeller. Jo mer usikre vi er, jo større åpenhet for flere typer endringsteorier og kontinuerlig testing av disse, burde vi hatt. Nettopp fordi vi ikke vet hva som vil skje og hva som kan fungere, bør vi ha som utgangspunkt å kontinuerlig teste våre antakelser og hypoteser. Som nevnt later det imidlertid til å være en utbredt frustrasjon blant Norads samarbeidsinstitusjoner knyttet til manglende fleksibilitet i reguleringen av tilskudd og avtaler.

Honig (2020: 9) kaller den kontrollen bistandsadministrasjoner tror de oppnår gjennom en stram og planmessig forvaltning for et luftspeil. Ifølge forskning kan det få involverte til å underdrive og skjule informasjon om den store usikkerheten som hefter ved

⁵⁹ At ideen om at utvikling og endring skjer lineært er utbredt er ikke rart. Ifølge Ormerod (sitert i Eyben 2010) vært det dominerende perspektivet i vestlig tenkning i rundt 300 år.

bistandsprosjekter og intervensjoner – paradoksalt nok samtidig som mengden rapportering bare øker (Eyben et al. 2015).⁶⁰

Spørsmålet er derfor om Norge også rammes av kritikken som tilsier at jo sterkere kontroll fra prinsipal, jo svakere incentiver for prøving og feiling, risikovilje og læring har agenten. Eller som Eyben (2015: 9) sier det: «upward accountability trumps organizational learning». Det står i så fall tilsynelatende i kontrast til økonomireglementets kapittel 6.3.6 som fremholder at «Kravene til rapportering fra tilskuddsmottakere skal ikke gis større omfang enn at de står i rimelig forhold til tilskuddet. Det skal også tas hensyn til de praktiske mulighetene mottakerne har for å skaffe informasjon». Generelt åpner økonomireglementet flere steder for en sunn balanse knyttet til graden av kontroll versus nytten, som for eksempel i kapittel 6.3.8.2: «Kontrollen skal tilpasses den enkelte tilskuddsordningen og målet med den. Kontrollen skal ha et rimelig omfang i forhold til nytten og kostnadene ved kontrollen». For fremtiden blir trolig Norad nødt til å utnytte rommet som finnes i norsk forvaltningspraksis for å etablere en bedre balanse i prinsipal-agent-forholdet, der ansvarliggjøring bedre ivaretar kunnskapsprogrammenes egenart.⁶¹

Informasjonsinnhenting og tankefeilslutninger

Diskusjonen om bistandsforvaltningens grunnleggende antakelser kan være en vanskelig samtale å ha løpende i og mellom organer og aktører som enten forvalter budsjetter eller implementerer bistandspolitikk. Ikke desto mindre er det en forutsetning for en mer tilpasningsdyktig forvaltning og metodikk at man setter søkelyset på hvilken informasjon man etterspør og hvordan den innhentes. Et viktig, men neglisjert område ifølge forskerne ved GLAM, er forvaltningens sårbarhet overfor tankefeilslutninger (Hernandez et al. 2019). Gitt det resultatstyringsregimet som har dominert i internasjonalt utviklingssamarbeid i senere år, er det en del kjente tankefeilslutninger som bistandsforvaltninger bør være ekstra var for:

- **Confirmation bias (bekreftelsestendensen):** tendensen til å søke informasjon og se etter mønstre som bekrefter din hovedhypotese, eller å tolke informasjon og bevis på en måte som støtter opp under den.
- **Optimism bias:** tendensen til å undervurdere sannsynligheten for at ting kan gå galt eller at uforutsette negative hendelser skjer. Med andre ord, overvurdere sannsynligheten for at alt vil gå etter planen og fungere.
- **Gruppetenkning:** ønsket om harmoni og konsensus i tungt normative bransjer, kanskje spesielt i hierarkiske organisasjoner.
- **Sunken cost fallacy:** tendensen til å la ens investeringsbeslutninger bli påvirket av allerede påløpte kostnader fremfor å forsøke å se bort fra dette fordi det strengt tatt bare er de fremtidige som betyr noe for beslutningen.
- **Status quo bias:** menneskers hang til å holde seg til en tidligere vedtatt plan og handlingsforløp (som har fungert før, eller i en annen kontekst) ettersom endring fra

⁶⁰ Evalueringen av norsk mål- og resultatstyringen fra 2018 viste nettopp hvordan informasjonsinnhentingens først og fremst tjener målet om ansvarliggjøring – fremfor læring og styring.

⁶¹ Ulike kunnskapsprogram faller i dag innenfor ulike forvaltningsavtaler. Mens noen er svært ressurskrevende er ligger andre under enklere forvaltningsregimer – som for eksempel Klima og miljødepartementets langvarige forvaltningspraksis viser.

planen anses som mer krevende og noe som dermed må rettfærdiggjøres. Tankefeilslutningen er nært beslektet til menneskers tapsaversjon.

Utgangspunktet bistanden har, med tanke på tydelige ideer/modeller om hva som gir utvikling,⁶² vektlegging av planlegging og gjennomføring, utbredt risikovegring og fiksering på resultater, samt etablerte relasjoner og bånd til partnere og mottakere kan være et hinder for dissens og alternative kritiske perspektiver. Dette til tross for at nettopp kritisk refleksjon er avgjørende for tilpasning. Tankefeilslutninger som søker mot status quo og kontroll kan forsterkes av et forvaltningsregime som belønner handlinger og beslutninger som er i tråd med en forhåndsbestemt plan. Et felles botemiddel for alle tankefeilslutningene later til å være en kultur for refleksjon og å *avlære* ting underveis. Både litteratur og evalueringer snakker mye om læring. Vel så viktig er evnen til å legge av seg innlærte ideer (både teorier og elementer i et program) (Chambers 2017; Prieto Martin et al. 2017).

Å analysere disse antakelsene og tankefeilslutningene fordrer et kritisk blikk på egne systemer og underliggende institusjonelle og politiske incentivstrukturer. Ettersom dette sjelden er noe verken bistandsmedarbeidere eller byråkrater i rike eller fattige land har tid til å adressere, blir trolig noen av problemstillingene derfor liggende som kroniske frustrasjoner og en vedvarende usikkerhet. Det er imidlertid mulig å identifisere en rekke praksiser og innsikter som danner suksesskriterier for norsk bistand til kapasitetsutvikling og institusjonssamarbeid. Dette til tross for den grunnleggende ambivalensen som er knyttet til forholdet mellom forvaltning og praktikere, og implikasjonene dette har for hvilken informasjon som etterspørres og hvordan man forstår suksess.

Suksesskriterier innen norsk kapasitetsutvikling

Med bakgrunn i arbeidet med rapporten og i evalueringer gjort i regi av Norad (2008; 2015; 2016; 2017; kommende), er det mulig å identifisere flere faktorer som synes nødvendige for om et kapasitetsutviklingsprosjekt skal lykkes. Enkelte faktorer kan best adresseres av giverland (metode), mens andre er forutsetninger som partnerland øver sterkest innflytelse på (kontekst). I det følgende vil disse presenteres og drøftes kort i lys av rapportens mandat.

Langsiktighet som grunnlag og «muliggjørere»

«Hofstadters lov» om innsatser og prosjekter som innebærer kompleksitet slår fast: «Det tar alltid lengre tid enn forventet, selv når du tar hensyn til Hofstadters lov». Langsiktighet og kontinuitet er en sentral bærebjelke for mye av norsk bistand og trekkes frem som en nødvendig faktor for suksess i en rekke evalueringer. I praksis betyr dette som regel mer enn en normal tidshorisont på tre til fem år (helst mer enn ti år). Langsiktighet kan også

⁶² Dette gjelder alt fra større utviklingsteorier til konkrete policy-råd som «best practice».

kombineres med «quick wins» for å bygge momentum bak tidkrevende initiativer og reformarbeid, men også underveis for å opprettholde engasjement.⁶³

Langsiktighet er i praksis tett knyttet til andre faktorer, som enkeltindividers engasjement og politisk forankring. Kontinuitet på personellsiden gir grobunn for gode relasjoner og styrket tillit. Noe så grunnleggende som vennskap er ifølge informanter også et særtrekk ved flere av Norads kunnskapsprogrammer. Kontinuitet er også avhengig av bred politisk støtte og institusjonelt eierskap på hjemmebane.

OfU ble for eksempel designet av en borgerlig regjering, implementert av en rødgrønn regjering og videreført av en borgerlig regjering. Fem departementer har vært involvert. Det ser også ut til at noen av de vellykkede kunnskapsprogrammene har kunnet spille på flere miljøer, blant andre NORHED, NOREC, universiteter, direktorater, privat sektor og departementer.

Langsiktighet i seg selv, er ikke saliggjørende. Over tid er det viktig med en god balanse i arbeidet som utføres, både på tilbudssiden og etterspørselssiden. Giverlandets kapasitet til å drive arbeidet må holdes ved like, for eksempel vilje til å holde ut i langdryge prosesser, kontinuitet og kompetanse ved utestasjoner, toleranse for at mottakere og partnere blander seg inn i både design og implementering, samt tydelighet om roller og ansvar. For lite strategisk sammenheng mellom Norads engasjement i design-fasen og betingelsene satt av UDs politiske bestilling, kombinert med manglende oppfølging og kursing av ansatte i de norske institusjonene som faktisk utfører arbeidet, har vært en utfordring for Norges kunnskapsprogram.

Gitt den kulturelle, institusjonelle og operasjonelle avstanden som kan ligge mellom de systemer norske aktører fremmer og det eksisterende systemet i partnerland, kan *langsiktighet* også bety at målet med bistanden behandles som en inspirasjon på lengre sikt. Og at mål på kort og mellomlang sikt konkretiseres ettersom prosjektet skrider frem, fremfor ved begynnelsen av samarbeidet.

Fleksibilitet og tilpasning til endrede betingelser i partnerland:

Behovet for tilpasning er behørig adressert ellers i rapporten, men nevnes også til stadighet i en rekke evalueringer, ofte i samband med langsiktighet:

Norwegian supported capacity development interventions are characterised by long-term commitment and a high degree of adaptation and adjustment. The long duration of support allows strong trusting relationships to form with partners, which allows ongoing and collaborative conversations to be had about evolving and emerging capacity needs. The evaluation found strong evidence of Norway's willingness to change plans, scale up efforts and fund discreet activities as needs arise. (Norad 2015: 7).

Ifølge evalueringen av kapasitetsutviklingsbistanden (2015) var fleksibilitet helt sentralt for at samarbeidslandene skulle kunne implementere prosjektene på en smidig måte. I

⁶³ Langsiktighet bør likevel være arbeidets primære mål, hvis prosjekter «vris» mot «quick wins» kan det distraherende for det mer langsiktige arbeidet. Dette må balanseres mot tankefeilslutningen beskrevet over om «sunkne kost». Tankefeilslutningen dreier seg primært om investeringer og ikke om institusjonsbygging – der langsiktighet kan innebære mange «tap» før en eventuell fremgang synes.

en fellesevaluering fra flere de skandinaviske landene trekker Sida frem at kvaliteten på styresettsprogrammer var avhengig av tett oppfølging, monitorering og tilpasning av programmene. For enkelte norske partnere innebærer dette imidlertid en stadig spenning ettersom man ikke vet hvordan man skal forholde seg til innspill og forslag fra samarbeidspartnere når dette ikke er spesifisert i programdokumentet. Dette kan medføre at man blir nølende i tilpasningen av programmene. Selv om mange føler at man bør tilpasse seg, og at det trolig er rom for det i prosjektimplementeringen, oppleves det likevel som at man «bryter reglene». ⁶⁴

Det synes også å være et stort forbedringspotensial i å bruke data fra monitorering til å lære mer om hva som fungerer, bruke lærdommene til en eventuell tilpasning av programmene, og la partnerne stå for denne øvelsen. Selv om Norge er fleksibel, er justeringene av programmet sjelden basert på systematisk dokumentasjon. Dette kan vanskeliggjøre læring og etterprøvbare analyser av hva som leder til suksess eller ikke. ⁶⁵

Myndigheter i partnerland føler eierskap til programmet og arbeidet

How aid programs are designed and implemented is just as important as the amount of aid in determining its effectiveness. Whether donors or recipient governments are more influential in designing and implementing aid programs is especially important (Barma et al. 2020: 186).

Det kan virke innlysende: Hvis ikke samarbeidspartnere investerer tid, energi og forplikter seg til programmet, vil resultatet bli dårligere. Én nøkkel er derfor *opplevd relevans*, som for eksempel når kapasitetsutvikling reflekterer sentrale nasjonale prioriteringer. Relevans skaper interesse, som igjen skaper forpliktelse, som igjen er avgjørende for suksess. Dette er noe bistandsprogrammer med tydelig kommersielt potensial har kunnet vise til («etterspørselsdrevet» bistand). Når samarbeidspartnere i utviklingsland føler at prosjektet samsvarer med egne prioriteringer, skapes dessuten et engasjement som gjør at de ønsker å forme og lede prosjektet. Følgelig bør også partneren eie både design og implementering.

En fersk studie som studerer hvordan giverland mest effektivt kan bidra til reformer i partnerland, konkluderer med at økt bruk av partnerlands egne offentlige systemer for finansiering øker sannsynligheten for effektiv implementering og imøtekommenhet fra myndighetene (Masaki et al. 2021). Selv om risikoen ved en slik tilnærming ofte får mye oppmerksomhet, er den potensielle gevinsten i dag underkommunisert. Nøkkelord er tillit, autonomi, diskresjon og gjensidighet. Informanter fra norske kunnskapsprogrammer forteller imidlertid om hvordan prosjektene sjelden er en innarbeidet del av partnerinstitusjonenes årlige planer, og at arbeidet derfor kommer i tillegg til eksisterende oppgaver. Dette vanskeliggjør i mange tilfeller den løpende dialogen som er avgjørende for justeringer og endringer underveis. Akkurat som politisk forankring på hjemmebane er viktig for kontinuiteten til kunnskapsprogrammene, er derfor «champions» i mottakerland også avgjørende. ⁶⁶ Men opplevd relevans er også viktig i det

⁶⁴ Ved en eventuell tilpasning føler man i neste omgang et sterkt behov for rettferdiggjøring (i f.eks. årsrapportering) som kan være slitsomt for prosessen.

⁶⁵ Også Riksrevisjonen (2015) fant mangler på systematisering av erfaringer som resulterte i svak læring.

⁶⁶ Dette poenget kommer ofte frem i ulike varianter og understreker berøringspunktene mellom politikk og fag. Se f.eks. Hodge 2017.

siste leddet i mottakerlandet: En evaluering fra 2008 påpekte at legitimitet var avhengig av at «the needy people» (mottakerne av tjenesten organisasjonen leverer) også følte eierskap og relevans.

Det kan virke som at norske kunnskapsprogrammer på sitt beste har en god balanse mellom relevant tema, egen kompetanse, partnerlands prioriteringer og behov, og utviklingspolitikkenes mål. Her er det viktig at man ikke påfører partneren sin egen agenda, men lytter og fokuserer på deres prioriteringer. «Stille masse spørsmål» som ble påpekt under et av Kunnskapsbankens webinar.

Partnerlands nasjonale systemer for policy-utvikling, implementering og oppfølging

Poenget med nasjonal forankring er velkjent og hjemlet i Pariserklæringen fra 2006. En forutsetning for suksess er samarbeidspartners evne til å absorbere programmet (både tid og kapasitet til å koordinere). Evalueringen fra 2015 påpeker at dette var vanskelig å oppnå hos politisk ledelse, spesielt når man jobbet med flere institusjoner (multi-actor interventions). Et sårbart punkt ved langvarige engasjementer er å bevare interesse, involvering og støtte fra ledelsen i organisasjonene. Honig (2018) påpeker hvordan mangelen på støtte fra departementenes ledelse i Liberia kunne forhindre fremgang og suksess i et kapasitetsutviklingsprogram, selv om presidenten paradoksalt nok ønsket reformen velkommen.

Fellesevalueringen for skandinaviske land understreker at dette kriteriet fordrer en annerledes form for «kapasitet», nemlig nettverk, evne til å holde på kritisk personell og bygge ut ens reform-koalisjon. I tillegg må det være et samsvar mellom kapasitetsutvikling på individnivå, organisasjonsnivå og institusjonsnivå. Innsatser som ikke trekker i samme retning tenderer til å være mindre relevante og effektive. Betydningen av koordinering mellom partnerlands nasjonale systemer er også belyst evalueringen av det globale partnerskapet *Biodiversity Finance Initiative* (BIOFIN), som har en betydelig kapasitetsutviklingskomponent:

Often enormous improvements in communication among the ministries of environment and finance occurs from simple collaboration around the BIOFIN process – this impact is difficult to measure but appears to have strong benefits in most BIOFIN countries (Hodge 2017:42).

Her kan man legge til at fellesfond (pooled funding) kan være en styrke ettersom det strukturerer og disiplinere givere, hvorav flere tilbyr kapasitetsutvikling, til å bruke de samme nasjonale systemene for planlegging og implementering (Norad 2008; Honig 2018). Et relatert poeng er betydningen av å arbeide sammen mot samme mål. Suksess i krevende koordineringsprosjekter krever en felles forståelse for hva som eksplisitt er problemet, hvilke årsaksmekanismer man ønsker å styrke, og hva som er målet for samarbeidet. Hvis «verdikjeden» er veldig lang og problemforståelsen (og målformuleringene) utydelige, er arbeidet sårbart for avsporinger fra ulike aktører og grupperinger (Norad 2008).

Et siste moment er dedikasjon. Programmer som legger opp til tilpasning, eksperimentering og intensiv læring (action learning) er kognitivt slitsomme prosesser. Slike prosesser må derfor ha svært dedikerte nasjonale team. En evaluering av PDIA

trakk frem hvordan suksessfulle team ofte la ned både kvelds- og helgearbeid for å komme i mål. I mange tilfeller besto problemanalysen og veien frem til løsninger av frustrerende «backtracking», med andre ord: iterasjon i praksis.

God innsikt i det institusjonelle og politiske miljøet

Fellesevalueringen av kapasitetsutviklingsbistand fra Norge, Danmark og Sverige vektla makt- og kontekstforståelse: At man forstår hvilke krefter og aktører som muliggjør prosjektet, hvem som vil motsette seg det, hvem som kan påvirke prosessen på ulike plan – samt hvem som kan absorbere prosjektet. Dette er analyser som sjeldent er utført systematisk i Skandinavia, men ofte utført ad hoc. Ifølge Yanguas (2018) ender politiske økonomianalyser ofte opp som enkeltstående studier som ikke benyttes konsekvent og som derfor ikke bidrar til en pågående læringsprosess om det institusjonelle miljøet i partnerland.

At Norge jobber innenfor sektorer og områder der man har solid erfaring og unik kompetanse, har vært en nøkkel til suksess. Men selv om Norge sender kompetente fagfolk, er det langt fra sikkert at de vet hvordan de skal diagnostisere problemet og behovene i et nytt land, ei heller hvordan man best overfører sin kompetanse inn i konteksten. Både utfordringen med landkunnskap og tilskuddsforvaltningens utilstrekkelige krav til empirisk evidens knyttet til problem og endringsteori, er trukket frem i interne vurderinger av Norads kunnskapsforvaltning.

Endelig kan god innsikt i det institusjonelle miljøet også avdekke partners «prosjekt-trøtthet». Når bistand til kapasitetsutvikling kommer i tillegg til annen virksomhet og bistandspartnerne blir mange, bør givere være ekstra forsiktig med å påføre myndighetsapparatet enda mer analyse og flere metoder. Som påpekt av Norads fagdirektør Toril-Iren Pedersen under et webinar med Kunnskapsbanken, må engasjementet da gjøres så lett og intuitivt som mulig.

Fasilitering fremfor kunnskapsoverføring

Kombinasjonen av kontekstforståelse og innsikt i det institusjonelle miljøet, bevissthet om ens egen utenforstående rolle og behovet for å *re-kontekstualisere* løsninger tvinger ofte frem ydmykhet og en mer kumulativ og fasiliterende metodikk. Flere av informantene fra norske kunnskapsinstitusjoner har vektlagt hvordan man har gått fra en tanke om å overføre og lære opp, til å fasilitere eller legge til rette for lokale kunnskapsprosesser i andre land. Erkjennelsen er som regel et resultat av økt innsikt i konteksten og behovet for å løse kontekstspesifikke problemer.

Sektorspesifikk kunnskap er en fordel, men når avstanden mellom ekspertisen hos de norske institusjonene og behovene i søsterorganisasjonene er betydelig,⁶⁷ blir det vel så viktig å skalere ned ambisjonen om kunnskapsoverføring (og det å overvåke at løsninger ligger tett på ekspertenes «beste praksis») og heller innta en fasilitator-rolle der man legger til rette for innovasjon og idémyldring. Det er ikke dermed sagt at norske metoder eller erfaringer ikke er relevante (tvert imot finner evalueringer at dette er et fortrinn),

⁶⁷ Som Eyben (2010: 8) har sagt det «what is muted or heterodox in that context may be orthodox in another arena».

men det kan være de må komme inn på et senere tidspunkt. Dette er velkjent fra PDIA-metodikken der rollen som tilrettelegger («broker») er sentral: En person som ikke er en tematisk ekspert med fokus på spesifikke løsninger (outputs), men som har sin ekspertise i selve problemløsnings-prosessen. Det vil si en som stiller de riktige spørsmålene, bygger tillit og relasjoner og lar andre improvisere («the power to empower» ifølge Chambers 2017).⁶⁸

Dette innebærer å snu på prosesser som vanligvis ledes av givere og de deskstudier og vurderinger givene gjør. Man ønsker å legge til rette for at nasjonale aktører leder an i en prosess der ulike problemer identifiseres og dekonstrueres, for så å utbrodere en rekke mulige løsninger. Deretter vil en analyse av kapasitet, legitimitet og politisk autorisasjon følge. Barma et al. (2020) finner også at i sammenligning med ulike tilnærminger innen mottakerstyrt eller giverstyrt reform, er det fasilitering (som metode) som ser ut til å gi «unambiguous improvements» i både statens operasjonelle kapasitet og legitimitet.

Åpenhet og refleksivitet

I tråd med funn fra GLAM handler effektiv tilpasning i bistand om systematisk åpenhet og refleksjon (Ramalingam et al. 2019). Som også innspill fra Norads resultatseksjon vektlegger, handler det om å være åpen om kompleksiteten og usikkerheten i konteksten og programmet, ærlig om egne forutsetninger og begrensninger med hensyn til å kontrollere dette, samt å ha en mulighet til å designe programmer som tilpasser seg endringer for å *forbli* relevant.

Eric Hoffer er kjent for følgende sitat:

i en verden som stadig endrer seg er det de 'lærende' som kommer til å dominere, mens de 'lærde' vil ha perfeksjonert seg i en verden som ikke lenger eksisterer.

Sitatet understreker behovet for kontinuerlig læring og tilpasning. Ifølge GLAM finnes det flere måter å legge til rette for dette. Ett grep er å integrere det som ofte omtales som «refleksivitet» i programmene. I kunnskapsprosesser er refleksivitet forstått som en mer selv-konfronterende form for refleksjon der man systematisk forsøker å se seg selv utenfra og utfordre egne verdier og antakelser (Askeland 2006). Det kan for eksempel innebære hyppige og jevnlig pauser der man oppfordrer involverte parter til selv-kritisk gjennomtenkning av programmets design og implementering. Det kan være daglig eller ukentlig, der man går gjennom egne ideer og kjepphester, hva man lærer, hva som fungerer og hva som ikke fungerer. Det kan være en slitsom prosess fordi man hele tiden må være åpen for å gå tilbake på ideer og hypoteser. Og faktisk utvise en genuin nysgjerrighet selv om man er eksperten i rommet. Rammene for denne formen for refleksivitet må være at rapportering og forvaltningsrutiner oppmuntrer til mer tenkning og utforskning – ikke mindre (Vähämäki 2015).

⁶⁸ Fasilitering er en unik egenskap og er ifølge Chambers (2017) en svært begrenset ressurs i internasjonalt utviklingssamarbeid. Se utdypende om fasilitering i Chambers 2017, Eyben et al. 2015 og Andres et al. 2017.

Oppmuntring fra sentralt hold

Fra evalueringer kan det tyde på at norsk forvaltning er ganske flinke til å legge til rette for tilpasning når det er behov for det. Det betyr imidlertid ikke at man i forvaltningen har hjemlet en eksplisitt teori eller metodikk for dette eller at tilpasning er standard operasjonsprosedyre i utgangspunktet.⁶⁹ Dette suksesskriteriet hviler med andre ord på årvåkne operatører på bakken, som gjør gode skjønsmessige vurderinger, og stor forståelse fra resultatseksjoner og overordnede. Praksisen med 'tilpasning av nødvendighet' virker å være utbredt i flere land og organisasjoner: Flexibilitet skjer, ikke på grunn av, men på tross av systemet.⁷⁰

I Kunnskapsbankens arbeid med webinarer våren 2021 indikerte representanter fra Norads resultatseksjon at det trolig er et større rom for nytenkning og tilpasning enn det mange tilskuddsmottakere kanskje tror. Men funn fra blant annet GLAM understreker at suksess avhenger av mer enn en betinget tillatelse. For å utnytte det fulle potensialet i mer fleksible og eklektiske metoder synes det viktig at man fra systemsiden aktivt oppmuntrer til det. Det må rett og slett skapes en appetitt og trygge rammer for eksperimentering, tilpasning og skjønsmessige vurderinger. Det er ingen andre enn de som faktisk opererer i konteksten som kan ta nye initiativer, tilpasse prosjekter og forfølge nye muligheter i kjølvannet av kritiske vendinger. Hvis ansvarliggjøringsbyrden gjør at de blir sittende alene med ansvaret om en tilpasning skulle bære galt av sted, så har de ikke incentiver til det.

Spørsmålet er om Norge er god til å følge opp dette systematisk fra dag til dag. Norge er trolig blant de bedre i klassen på unntaks-flexibilitet eller makro-flexibilitet, for eksempel når covid-19 eller statskupp inntreffer. Da er det stor forståelse for endringer og tilpasninger. Men hvor gode er man på den daglige mikro-flexibiliteten? Oppmuntres tilskuddsmottakere til å snuse opp muligheter og mindre kritiske vendinger som bryter med programdokumentets oppskrift, men som kan gi muligheter på sikt? Dette er små justeringer som kunne gitt en akkumulert effekt for norsk bistand hvis de ble foretatt i flere av programmene.

Kvalitet sikres underveis

Flere av suksesskriteriene som er presentert resonnerer godt med innsikter og funn identifisert i første del av rapporten og med prinsippene for effektivitet i Pariserkklæringen fra 2006. Selv om det varierer i hvilken grad disse prinsippene har vært innarbeidet i giverlands forvaltningssystemer og virkemiddelapparat, har mange av suksesskriteriene vært kjent i lang tid (for eksempel kontekstforståelse, politisk økonomianalyse, fleksibilitet, læring og systematisering) (DAC Govnet 2006). Der det imidlertid ser ut til å

⁶⁹ Som observert Eyben (2010: 9): Despite generally steering clear of the messiness of implementation, however, some top managers may be turning a blind eye to – or indeed may be half-heartedly encouraging – relational practices to ensure that the whole edifice of aid does not collapse in the face of too many evident failures.

⁷⁰ Spørsmålet er om de fleste jobber mer fleksibelt, tilpasser seg endringer, lærer og bygger relasjoner, mens «rammen» rundt prosjektet er mer rigid. For eksempel at man i etterkant må fylle ut rapportering i tråd med forhåndsbestemte milepæler, produkter, aktiviteter, og lineære årsakssammenhenger – og vektlegge dette fremfor faktorer og milepæler som «vokste frem» underveis, i tillegg til uintenderte effekter? Resultatseksjonen i Norad virker langt på vei enige i problemforståelsen: mye tung planlegging kan være misforstått, spesielt hvis partnere har svak kapasitet.

ha vært størst intellektuell bevegelse i senere årene, er vektleggingen av planlegging. Fremfor å vektlegge «quality at entry» (tung analyse og planlegging på forhånd) ser det i dag ut til å være et poeng at de komplekse initiativene trenger mer analyse og design underveis gjennom blant annet eksperimentering og hyppig feedback.⁷¹ For eksempel er quality at entry-perspektivet tydelig i Riksrevisjonen evaluering (2015) av norsk bistand til styresett og anti-korrupsjon. Bedre planlegging ble trukket frem som *ekstra* viktig for styresettsbistand fordi det påvirker prosjektets muligheter for å lykkes. Det er mulig enda grundigere vurderinger på forhånd hadde gjort prosjektmedarbeiderne enda mer kunnskapsrike om konteksten. Spørsmålet er om Riksrevisjonen undervurderer volatiliteten i komplekse kontekster.⁷² Også Olje for Utvikling-programmets egen gjennomgang av tematikken i 2015 reiste spørsmål ved behovet for planlegging og «flere studier» versus gode feedback-mekanismer og kontinuerlig tilpasning. Når konteksten lett endrer seg, personell forflyttes og politisk dynamikk spiller inn i institusjonenes arbeid, kan tung planlegging kanskje føles viktig, men ha liten praktisk betydning.

Poenget om å forflytte planlegging og design, særlig detaljer om kausale mekanismer og endringsteorier, lenger inn i prosjektfasen, bryter med konvensjonell tenkning om god forvaltning. Samtidig opplever nok forvaltningen at tilskuddsmottakere i konkurransen om finansiering *selv* legger opp til svært detaljerte programdokumenter i håp om å vinne frem. Det er ikke rart, gitt den vektlegging av planlegging, målbare indikatorer og klare forventninger om resultater på ulike nivåer som ligger i tilskuddsforvaltningens ordningsregelverk og retningslinjer. At potensielle tilskuddsmottakere «antesiperer» hva som vil gi organisasjonen suksess innenfor et visst institusjonelt økosystem er normalt.

Nettopp her dukker spenningen – eller ubalansen – mellom forvaltning og praksis opp igjen: Den utbredte forståelsen av hva som gir suksess i den formelle konkurransen om finansiering – rigorøse kvantitative og målbare aktiviteter og outputs med detaljerte planer om oppfølging – bryter med den (etter hvert) utbredte forståelsen av hva som gir suksess i praktisk bistandsarbeid. En oppriktig drøfting av normer, verdsett og uformelle prosesser som kan påvirke og dels avspore bistandsarbeidet, og som derfor må håndteres underveis, kan oppleves som uprofesjonelt eller noe u håndterbar støy i en formell saksbehandlingsprosess. Som påpekt av Skjønberg (2018: 15-16)

Bistanden har stor oppmerksomhet på resultater, og en «produktifisering» av kontrollerbare transaksjonselementer i et instrumentelt perspektiv fremstår enklere enn en nyansering med en utvidet forståelse av hvordan transaksjonen er påvirket av kultur og omgivelser.

Også representanter fra Norads resultatseksjon har beskrevet en frustrasjon knyttet til hvordan deres intensjon om forenkling, bruksvennlighet og dialog om hvordan endring skjer, lett kan misforstås. Seksjonens komparative systematikk er et utgangspunkt for en dialog om hvordan prosjektet følger eller avviker fra den opprinnelige planen. Selv såkalt transformativ bistand må kunne sannsynliggjøre og slik sett «måle» en endring – for

⁷¹ Det ene utelukker imidlertid ikke det andre: “But just because a CAS view requires a nuanced context analysis and more adaptive way of working does not render it incompatible with functionalist planning and workflow management. On the contrary, the CAS approach recognises that planning – preferably of a participatory kind – is part of good project management practice” (McEvoy, Munck og Brady 2016)

⁷² Et eksempel på denne form for tenkning: «Et annet viktig element i planleggingen er å sikre at prosjektene har god målstruktur og klare kriterier for måloppnåelse, dvs. at de har målbare mål på de ulike trinnene i resultatkjeden og med god logisk sammenheng.» (Riksrevisjonen 2015: 10).

hvordan vet man ellers at det er transformativt? For de som jobber med resultater vil det i komplekse sammenhenger være ekstra viktig å følge med og justere avtaler ettersom dette er ansett som risikoforebygging for å unngå uetterrettelig pengebruk. Dette kan imidlertid oppfattes som en preferanse for planen, der avvik per definisjon er feil. Denne opplevelsen av å binde seg til masta på et tidlig tidspunkt kan bli ekstra vanskelig når planene og rammeverkene er ekstra detaljerte. Problemet som flere har påpekt, er at når mye arbeid skjer i planleggingsfasen – og premissene for prosjektet legges før det implementeres – kan det både lede til en byrde for nasjonale aktører i partnerland (som allerede har begrenset med tid og ressurser) og samtidig stå i fare for å bli irrelevant hvis premissene endres underveis.

Her kan en større evaluering av det globale partnerskapet Biodiversity Finance Initiative (BIOFIN) illustrere mulighetene og utfordringene ved «tung» eller «lett» oppstart på prosjekter:

At time of writing, a theory of change (TOC) is being completed by the global team although some countries have decided to formulate their own. While it would have structured the M&E framework, there was no serious drawback from not having a TOC at the start of the project. Some countries that required a PRODOC utilized materials provided by BIOFIN with little difficulty. Owing to the “pilot” nature of the project, the flexibility allowed by the donors contributed to the robust methodology development that would have otherwise been constrained by an early subscription to the rigidities of a TOC and M and E framework. (Hodge 2017:43)

På den annen side kan resultatforvaltningen hevde at adekvat og realistisk opplysning om forutsetninger og risiko for ambisjonene (både før og underveis) kan gjøre justeringer enklere. Det er imidlertid grunn til å stille spørsmål om denne innvendingen støter mot ubalansen skissert over: Vinner man frem i konkurransen om man er helt realistisk om usikre forutsetninger? Og: Kan man egentlig vite om alle risikofaktorer og forutsetninger i en sårbar eller krevende kontekst? I tillegg trekkes det frem av informanter at justeringer er svært krevende å gjøre i praksis. Hvis endring er avhengig av godkjennelse fra flere involverte parter i både giver- og partnerland, og endring utfordrer ulike forståelsesrammer, og krever ytterligere møtevirksomhet, kan det ta mye tid og krefter. Det later likevel til å være vilje til å utforske rommet for tilpasning og alternative metoder (og tidsfrister) for å dekke forvaltningens behov for informasjon og dokumentasjon for prosjektenes forsøk på endring i en gitt kontekst. Dette fordrer imidlertid at saksbehandlere og prosjektmedarbeidere har en interesse i å utvikle resultatstyringen og kvalitetssikringen – noe som ikke alltid er tilfellet.

I denne sammenhengen kan man trekke inn Norads arbeid med å finne fleksible ordninger for sivilsamfunnsaktører da pandemien slo inn i 2020. Fremfor at endringer på output-nivå måtte godkjennes sentralt som tidligere, tillot Norad aktørene selv å vurdere dette underveis, mot at de rapporterte på endringene i etterkant. I samme ordning hevet man også lista for avvik i budsjettlinjene for å være mer risikotilpasset.⁷³ Handlingsrom i budsjett har også vært trukket frem av andre norske informanter som har lyktes med prosjekter i uoversiktlige og volatile kontekster. Dette er selvsagt enklere om man har et

⁷³ Søknadsbaserte tilskuddsordninger er nok mer preget av et ønske om å holde en armlengdes avstand for å sikre likebehandling. I øvrig/ordinær tilskuddsforvaltning kan nok derfor dialogen med tilskuddsmottakere anta en mindre rigid, og mer engasjert form.

tydelig mål for engasjementet og tillit til at teamet som skal implementere prosjektet gjør gode strategiske vurderinger «på bakken».

Liten og langsiktig fremfor stor og kortsiktig

Det faktum at noen prosjekter bare er *små* eller har en begrenset reformambisjon ser også ut til å være en faktor som påvirker suksess. I tråd med PDIA – som nettopp vektlegger betydningen av å bryte ned ambisjoner i mindre problemer som enklere kan eksperimenteres med – understreker også Levy (2014) hvordan mindre prosjekter enklere kan tilpasses og jenknes til. «Å starte i det små, og å være ekstremt tilpasningsdyktige» ble av Gudrun Jevne ved Bufdir trukket frem som suksesskriterier under Kunnskapsbankens webinar 5. mars 2021.⁷⁴ Også Petersen og Engberg-Pedersen (2013) og Lucas (2014) påpeker den fremvoksende enigheten knyttet til å starte smått, gjerne i fungerende lommer i institusjoner, og bygge institusjonell kapasitet gradvis (tilsynelatende uten «grand plans»). Man starter aldri fra scratch og det er ikke noe endelig mål for arbeidet, med andre ord er man alltid en del av et pågående utviklingsløp.

Det kan virke tilforlatelig, men er ingen selvfølge i bistanden. Norge har flere ganger kunnet gå inn i mindre, men risikofylte, prosjekter som kanskje ikke hadde kommet skikkelig i gang uten norsk støtte (Eggen 2018). Som fremhevet i deler av litteraturen, er det viktig å være spesifikk og avgrenset i sitt reformarbeid. Informanter med erfaring med tilpasningsvennlig metodikk, som for eksempel PDIA, har fremhevet betydningen av å fokusere på konkrete *praktisk funksjonaliteter* i institusjonssamarbeidet. Detaljer rundt praktiske funksjoner i statsforvaltningen, er ofte en langt bedre inngangsport enn store sveipende ambisjoner om lovverk, rammeverk, prinsipper, systemer – eller institusjoner (såkalt «big G governance»). Slike kumulative og inkrementelle løsninger kan på sikt dulte på, og akselerere, større prosesser og reformer. Dette betyr i neste omgang at de som utfører arbeidet, de mest konkrete verdiskapende delene av bistanden, også bør ha mindre ansvar for å rapportere på høyere nivå av resultatstyringen. Norad bør selv kunne ta ansvar for analyse og rapportering på samfunnsnivå.

Flere endringsteorier – og aktører

Ifølge litteraturen gjennomgått i forbindelse med dette notatet er et avgjørende suksesskriterium åpningen for prøving og feiling. Hvordan kan man lære uten å feile? Å omfavne prøving og feiling er utgangspunktet for flere av de alternative tilnærmingene, for eksempel PDIA. Hvis man da starter en intervensjon med forhåndsdefinerte aktiviteter, outputs og indikatorer, som om man vet hva kilden til problemet og de kausale mekanismene er, kan man raskt støte på problemene man kjenner fra stykkprisfinansiering og perverse incentiver. Da kan man vanskelig utvikle en læringskultur som leder frem til såkalt 'best fit' løsninger der de nasjonale aktørene langt på vei definerer både problembeskrivelse og løsninger.

Endringsteori har vært et nyttig tilskudd i denne metodologiske sammenheng ettersom det legger åpent ens grunnleggende antakelser når det gjelder problem, kausalitet og løsning. Men fremfor å satse på ett prosjekt med én endringsteori (A) (som kanskje har

⁷⁴ [Hvorfor gjør ikke alle som oss? \(norad.no\)](https://www.norad.no/aktuelt/nyheter/2021/mars/hvorfor-gjor-ikke-alle-som-oss/)

fungert bra i en helt annen kontekst og tid) virker et suksesskriterium for tilpasning å være at man i én kontekst tester ut mange ulike tilnærminger med ulike endringsteorier (A, B, C, D, E...). Her vil det være nyttig å bygge på positive avvik som lokalbefolkningen selv står for – og oppskalere de lovende alternativene:

[...] because in our efforts to reach targeted destinations through particular preferred routes we may well be missing even better possibilities and paths to these possibilities (Ang 2016: 52).

Gitt dagens omfattende resultatrammeverk, der tilskuddsforvalter på forhånd skal ha detaljert informasjon om blant annet tiltakets mål, aktiviteter, indikatorer, effekt på tverrgående hensyn, bærekraft og relevans for partnerlands prioriteringer og planer, kan det bli svært krevende detaljert å beskrive og rapportere på flere endringsteorier. Dette kan motvirke eksperimentering og variasjon med hensyn til endringsteorier og metode.

Også på aktørsiden kan tradisjonell kapasitetsutvikling være begrenset. Twinning, som tilnærming, er den mest utbredte i norsk institusjonssamarbeid. På den ene siden gir det spesialisert og god teknisk kompetanse, men på den annen side bidrar det til å låse den norske partnerens tilfang av ekspertise og erfaringer i og med at twinning-institusjonen sjeldent har vært åpne for bidrag fra andre aktører (nasjonalt og internasjonalt).⁷⁵ I Norads webinarer om tematikken våren 2021 ble det også trukket frem at norske fag- og kompetansemiljøer i mange tilfeller representerer en gullstandard som ikke alltid er kompatibel med behovene i partnerland.

Metodologisk pluralisme kan styrke læring

Gitt institusjonssamarbeidets komplekse natur, spesielt i sårbare og krevende kontekster, har kvalitative og deltakende metoder fått stadig mer oppmerksom som en farbar vei for å bøte på utfordringene knyttet til rapportering og læring. Denne vendingen har vært drevet frem av en erkjennelse av at vi trenger rigorøs metodikk som kan istandsette bistandsaktører til å foreta så gode vurderinger og tilpasninger som mulig når dette er opportunt, fremfor å vente på signaler og innsikt fra evalueringer og randomiserte kontrolltester. Rigorøse kvalitative krav til etterrettelighet og resultatoppfølging er mest sannsynlig ikke *mindre* arbeidskrevende, men kan oppleves mer naturlige for arbeidet ved at man enklere kan benytte «myk» informasjon og samtidig øke læringsutbyttet. Endring – enten det skjer i målformulering, aktiviteter, endringsteorier – er uansett svært krevende. Og måling i seg selv er ikke problemet, tvert imot, vi måler og dokumenterer for å forstå og kunne tilpasse oss. Med mindre de ulike forvaltningsleddene har full tillit til vurderinger som gjøres av den operative delen av programmene, vil også kvalitativ etterrettelighet kreve betydelig dokumentasjon.⁷⁶

⁷⁵ «The evaluation found very few examples of the selection of modalities and approaches being informed by a systematic consideration of alternatives that takes into account, the relative contribution of different approaches to contribute to the intervention's objectives. As was found in a number of interventions, because this rarely happens, modalities such as training are selected as the default without consideration of how it would contribute to results» (Norad 2015: 52). Verdensbanken har tidligere påpekt at teknisk assistance ofte anses som «bunden» bistand som gir lite nytte utover givestøttede aktiviteter (Verdensbanken 2001).

⁷⁶ Spørsmål knyttet til både validitet og reliabilitet vil være sentrale i vurderingen av slik rapportering. Å skaffe tilstrekkelig informasjon og helst triangulere kildene vil nok fremkomme som et krav, med mindre man kan eksperimentere med mer tillitsbaserte former for forvaltning.

Utfordringen med å balansere ansvarliggjøring gjennom målbare resultatkrav og indikatorer, og på den andre siden læring, er svært utbredt blant giverland. Synteserapporten «Learning from Results-Based Management evaluations and reviews» fra OECD DAC poengterer også dette:

Accountability - and the belief that communication in the form of simple measurable facts will lead to increased trust and legitimacy - drives to a large extent the results-based management agenda. The previous points show the need to make better use of results information for direction and learning.

Bistandskjenneren og teoretikeren Robert Chambers (2017) sentrale poeng er å oppmuntre til en metodologisk pluralisme i møte med komplekse problemstillinger. Både gjennom økt bruk av eksperimentelle metoder, prototyper og pilotprosjekter og mulighetene som ligger i digitalisering, er målet å få alle berørte parter og mottakere av en tjeneste involvert både før, *underveis* og etter prosjekter.⁷⁷ Én metode som løftes frem av Chambers (2017) er «Virkelighetssjekk-tilnærmingen» (Reality check approach). Fremfor å sende ut konsulenter eller bistandsaktører for å gjøre tradisjonelle metodiske øvelser for å vurdere prosjekters relevans og effekt gjennom for eksempel fokusgrupper, spørreundersøkelser og intervjuer, bruker man en metode inspirert av etnografi og deltakende observasjon. Enten man lærer opp team av medarbeidere fra området eller man gjør det selv, går metoden ut på å bruke noen dager sammen med befolkningen bistanden retter seg mot, bo der, ha samtaler med dem og kort og godt oppleve deres hverdag.⁷⁸

Å finne gode verifiserbare indikatorer og rapporteringsrutiner som ikke legger sten til byrden i implementering av komplekse prosjekter, er en gjenstridig problemstilling (Honig 2020; OECD 2013). Honig (2018; 2020) sammenlignet to kapasitetsbyggingsprosjekter i regi av henholdsvis USAID og DfID. Han fant at DfID, som tillot større grad av «judgment calls» og kvalitativ narrativ rapportering, bedre kunne beskrive og forklare resultater, men også programmets begrensninger. USAID rapporterte i all hovedsak i henhold til kvantitative rapporteringsindikatorer, og fremsto på papiret (i rapporteringen) som mer vellykket. Dette til tross for at DfID var i en posisjon som gjorde at de enklere kunne lære av sine erfaringer og bygge videre på dem. Selv om Honig (2020) ikke er i tvil om at DfIDs prosjekt var mer vellykket, kunne det likevel være at prosjektgruppen måtte «forklare seg» mer om ting som gikk galt. Mer åpenhet gir med andre ord større mulighet for læring, men åpner også for kritikk, spesielt med hensyn til rapporteringens reliabilitet. USAIDs kvantitative rapportering stanset opp på et tidligere stadium og forvaltningen viste da liten interesse for suksess utover implementering av outputs (se diskusjon om suksessforståelse over). Dette gjorde også USAIDs program langt mindre risikovillig, noe som resulterte i en preferanse for enklere «straightforward» mål der forutsetningene allerede lå til rette for suksess (Honig 2018: 102). DfIDs mer fleksible tilnærming tuftet på en desentralisert tilnærming der frontlinjen nøt større diskresjon og rapporterte nesten utelukkende narrativt, tok tak i vanskeligere mål som direkte adresserte de underliggende forutsetningene. Konklusjonen er påfallende lik Hilde Reinertsens

⁷⁷ Det gjelder ikke bare kvalitative metoder, men også å se mulighetene som ligger i digitalisering, big data, «positive avvik», «action learning» og daglige refleksjonsmøter.

⁷⁸ Dette er en metodikk som kan brukes i flere faser, både design, midtveis-evaluering og evaluering. Se: [RCA Community of Practice - Home \(reality-check-approach.com\)](https://www.reality-check-approach.com/)

doktoravhandling om rapporteringsrutiner i norsk bistand. Reinertsen (2016: 315) vektlegger at bistandsarbeideres evne til å formidle en rikere beskrivelse av arbeidet – inkludert usikkerhet og tvil – ble sterkt redusert da Norad gikk fra narrativ rapportering til mer standardiserte maler (inspirert av regnskapsrapporter).

I en artikkel fra 2019 beskriver Pritchett og Honig i detaljerte trekk flere av forskjellene og kvalitetene ved såkalt «accounting-based accountability» og «account-based accountability»: Mens førstnevnte kjennetegnes av kvantifiserbar målbarhet, enkel sanksjonering, ovenfra og ned-kontroll og «hard» informasjon vil det mer narrative alternativet vektlegge tykke/rike beskrivelser (fra Geertz 'thick descriptions'), «myk» informasjon, skjønsmessige vurderinger og tillit (Pritchett og Honig 2019). Ifølge forfatterne har den smalere kvantitative formen for ansvarliggjøring vunnet forrang i flere sektorer enn bistanden – til tross for at det ikke gir like mye mening og muligheter for læring i vanskelige sektorer, og endog kan virke kontraproduktivt i noen sektorer.⁷⁹

Hvordan bidra til endring – og på hvilke nivåer

The obscure takes time to be noticed, the obvious takes even more. (Hodge 2017: 5)

Kapasitets- og institusjonsutvikling og reform av offentlig forvaltning kan være langdryge og vanskelige prosesser – selv i Norge. Rapportens gjennomgang av et utvalg av nyere litteratur på kapasitetsutvikling og institusjonssamarbeid, spesielt med hensyn til eksterne aktørers rolle i slike prosesser, er derfor en øvelse i nøkternhet og edruelighet. Flere av innsiktene og funnene i denne rapporten er ikke spesielt innovative eller oppsiktsvekkende. Tvert imot, det er snarere oppsiktsvekkende at denne litteraturen fremstår som alternativ og kritisk til hva som er rådende tenkning på området. I bunn ligger en erkjennelse av Pariserklæringens fokus på lokalt eide prosesser, bruk av nasjonale systemer og kontekstsensitivitet. Som en av de viktigste kritikkerne, David Booth, understreker: Det faktum at man må minne om nytten ved problem-fokus, iterasjon, lokal forankring og tilpasning til rådende politiske og sosiale rammebetingelser, sier mye om «how detached the aid business has become from everyday reality» (Booth og Unsworth 2014: vi). I norsk bistand er det likevel oppmuntrende tegn til at forvaltningen ikke på samme vis er fanget av de negative bieffektene av resultatstyringsagendaen som kritikken fremhever. Hvis Norge mer smidig enn andre giverland tilpasser seg av *nødvendighet* er det da rom for *enda* mer tilpasning, fleksibilitet og mer desentraliserte måter å jobbe på? Ikke som unntak, men som hovedspor.

Tredje og siste del oppsummerer og anbefaler noen mulige steg videre for Kunnskapsbanken og Norad. Spørsmålet som ledsager siste del handler om hvordan institusjonssamarbeid kan bidra til endring og på hvilke nivåer. Første del av spørsmålet (hvordan) er indirekte berørt i analysen av suksesskriterier, men skal sammenfattes kort. Siste del av spørsmålet løfter et viktig moment – som ligger ved kjernen av mye bistandskritikk – nemlig hvilket ambisjonsnivå bistanden skal legge seg på. Dette er et potensielt stort spørsmål der svaret avhenger av en rekke faktorer og betingelser ved

⁷⁹ I et notat fra 2018 anbefalte Norads resultatseksjon at Kunnskapsbanken kunne la seg inspirere av *European Centre for Development Policy and Management (ECDPM)* som i større grad integrerer relasjonelle og prosessuelle faktorer som standard resultatoppfølgingsmetodikker blir kritisert for å mangle.

både metode, kontekst, giver og mottaker. Men innenfor rammene av tematikken kan vi likevel spore en retning for fremtidig bistandsarbeid. Aller sist sammenfattes noen konkrete anbefalinger og mulige veier videre for norsk institusjonssamarbeid frem mot 2030.

Endring – på hvilket nivå?

Seek momentum, not perfection - Bryan Levy.⁸⁰

Hva er rimelig å forvente innenfor bistandens kanskje vanskeligste sektor? Det er vanskelig å komme utenom konklusjonen om at ambisjonen for endring gjennom kapasitetsutvikling og institusjonssamarbeid bør være begrenset heller enn omfattende. Et gjentakende tema i litteraturen er institusjonenes kumulative utviklingsløp – og de eksterne aktørenes begrensede rolle i dette. Påfallende ofte vektlegges betydningen av gradvis endring, ofte via ulike stier samtidig. Derfor fremheves også viktigheten av å jobbe med avgrensede og konkrete (dekonstruerte) problemer. I de fleste utviklingskontekster er dette arbeidet politisk, volatilt og høyst usikkert. Jo høyere ambisjoner, jo flere aktører må arbeidet integrere ettersom det finnes en rekke grupperinger og enkeltaktører på ulike nivåer med interesse i retningen landets institusjoner tar. Hvis arbeidets fremgang avhenger av aksept og samarbeid mellom flere grupperinger, må disse koordineres. Dette kan vanskeliggjøre større reformer.

Dette innebærer at kunnskapsprogrammene bør være selektive, avgrensede og hele tiden nøye vurdere aktørbildet rundt de spesifikke problemer man ønsker å bidra med løsningsprosesser rundt. En rekke evalueringer finner, ikke overraskende, at kapasitetsbygging har best dokumentert effekt på individnivå, mens effekten på institusjons- og samfunnsnivå («enabling environment») er blandet og usikker. Bærekraftige resultater på organisasjons- og institusjonsnivå er også høyst usikkert, mye på grunn av overgangen fra bistandsfinansiert reform til egenfinansierte løsninger.⁸¹ Og som nevnt er ikke individers tekniske ferdigheter og kunnskap et bærekraftig mål på institusjonenes styrkede kapasitet, ettersom dette tvert imot øker sannsynligheten for at individene forsvinner til andre deler av arbeidsmarkedet (Norad 2015).

Samtidig som ens inngangsport til endring må søkes i det små, er ikke dette sammenfallende med risikovegning og, i den store sammenhengen, ubetydelig tilnærming. Å forfølge en rekke ulike lokalt initierte hypoteser (endringsteorier) om endring innebærer tvert imot stor risiko, men vissheten om at man jobber i en kompleks kontekst, og langsiktigheten dette innebærer, vil likevel gjøre det mulig å kumulativt og fleksibelt forfølge en større visjon om endring. Det er nettopp forståelsen for kompleksiteten i det store bildet som vil gi oss en respekt for problemet med å kontrollere *for* mange variabler. En dypere forståelse for kontekst og politiske dynamikker kan også gi et bedre utgangspunkt for interaksjon med noen få nyttige aktører og grupperinger som har en bedre forutsetning for å spre ideer og skjenke prosjektet

⁸⁰ Sitatet er hentet fra en paneldiskusjon ved Carnegie: [New Thinking on Governance, Aid, and Development - Carnegie Endowment for International Peace](#)

⁸¹ Uforutsigbarhet og utilstrekkelig finansiering fra giverland ser ut til å være en årsak til svake resultater på mottakerlandets kapasitet og legitimitet. Samtidig, selv om tilstrekkelig finansiering i seg selv har potensial til å styrke dette, kan også denne form for giver-dominans, uten tilstrekkelig involvering av mottakerland, virke negativt (Barma et al. 2020).

legitimitet. Dette kan vanskelig løses uten tung og langsiktig tilstedeværelse i samarbeidsland.

Hvordan bidra til endring?

Inntrykket av Norge som bidragsyter til kapasitetsutvikling og institusjonssamarbeid er at man tilbyr god kompetanse, teknisk kapasitet og muligheter for læring, men at man trolig har en del å gå på når det gjelder fasilitering og mer åpne problemdrevne prosesser. I evalueringen fra 2015 fikk Norge skryt for både relevant kompetanse og at prosjektene supplerte manglende kapasitet (som ikke bygget kapasitet hos partner). Dette reiser spørsmål ved om den konvensjonelle metodikken med twinning er eneste vei å gå.

The twinning agencies have considerable influence on the determination of needs and the design and implementation of projects (Norad 2015: 60).

Norge har en rik erfaring knyttet til institusjonell twinning med søsterorganisasjoner i partnerland. I tilfellene der forutsetningene for denne type samarbeid er tilstede, vil norske institusjoner ofte være gode på å utforme oppdragsbeskrivelse, endringsteori, vurdere kunnskapens overførbarhet, lokale behov og ressurser, samt å sikre inkludering og relevans. Men er norske institusjoner og aktører fortsatt like godt rustet i tilfeller der problemet og konteksten er av en art som ikke like enkelt kan rammes inn av tradisjonell twinning-metodikk –? Hvis Norge fortsatt er med på å «låse inn» prosjekter i vante spor og metoder, går vi da klar av kritikken som denne rapporten drøfter? Er man først og fremst opptatt av å fremme forhåndsdefinerte løsninger og praksiser, eller er man primært fasilitatorer for andres løsningsprosesser? Hvilken kunnskap og hvilke ferdigheter legger man opp til at skal dyrkes og tappes? Kan Norge «support local initiatives with uncertain payoffs» – som Ang (2016) mener var en nøkkelen til den første fremgangen i Kinas institusjonelle utvikling?

Metodikk-diskusjonen i rapporten er først og fremst en sterk kritikk av forhåndsbestemte praksiser. Metodikk skal følge av problem, og problemforståelse følger av de nasjonale aktørenes dekonstruksjon av store utviklingsproblemer. De fleste situasjoner innen institusjonsutvikling og styresett, er komplekse og krever derfor sondering, refleksjon, testing, eksperimentering, hyppig feedback og styrking av lokale prosesser som allerede er i gang. Spesialisert ekspertise kan i mange tilfeller være anti-tesen til slike prosesser nettopp fordi man vil lene seg på denne ekspertisen fremfor å søke ny kunnskap (å lære bort fremfor læring). Dette kan igjen være med på å bygge en annen form for relasjon (lærer-elev) enn det som skaper mest tillit (likemenn). De færreste eksperter i norske kunnskapsprogrammer vil vedkjenne seg en slik lærer-rolle, men det spørres om ikke den innebygde metodikken og antakelsene for programmene likevel fremmer en asymmetrisk relasjon.

Metodikken som løftes frem i rapporten støter ubønnhørlig mot spørsmålet om konsentrasjon og land-representasjon. Hvis ansatte i forvaltningen eller samarbeidsorganisasjoner skal gjøre beslutningsøvelser i komplekse institusjonssamarbeid, er de nødt til å være tilstede og kjenne konteksten. Har man derimot overlatt dette til nasjonale aktører eller andre organisasjoner, så trenger ikke nødvendigvis Norge å ha en økt tilstedeværelse i landet. Nøkkelen er uansett å sette

aktører i stand til å samle den informasjonen som gjør skjønnsmessige vurderinger og analyse mulig.

Veier videre

Ettersom styresett, kapasitet og institusjoner er sentrale konsepter i vår forståelse av utvikling, er det grunn til å anta at problemstillingene som er adressert i rapporten har relevans og implikasjoner utover Kunnskapsbankens domene. Problemet som langt på vei bunner i den iboende asymmetrien i bistanden, har vært drøftet fra ulike vinkler i årevis. Så selv om denne rapporten peker på noen viktige innsikter og anbefalinger i et videre arbeid med institusjonssamarbeid, må vi erkjenne at dette er problemstillinger og dilemmaer som vi fortsatt vil ha med oss i mange år, og som vi kanskje aldri vil løse helt. Som Dan Honig uttrykte det i kjølvannet av en rundebords-konferanse i regi av *Center for Global Development* som forsøkte å skildre et nytt paradigme for ansvarliggjøring (accountability) i tråd med prinsippene og innsiktene skissert i denne rapporten:

I was struck at the roundtable that I didn't think any of us (including me) actually had a very good answer to what "the new accountability paradigm" ought to look like. (Honig 2020: 8).

Også Shutt (2016) har påpekt utfordringen med å finne forvaltningssystemer som legger til rette for alternative metodikker og mer fleksible løsninger. En fare ser ut til å være at nye ideer inkorporeres i det eksisterende systemet på en måte som verken kvitter seg med det eksisterende systemets negative bivirkninger, eller får testet potensialet i de alternative tilnærmingene fullt ut. Et første steg på veien vil være å erkjenne at problemet finnes, og starte en samtale basert på en felles problemforståelse. Gjennom denne rapporten og Kunnskapsbankens webinarer våren 2021, har vi forsøkt å plukke opp tråden Olje for Utvikling-sekretariatet og Kunnskapsbanken startet med sine notater og utredninger fra henholdsvis 2015 og 2018. Arbeidet komplementeres av Norads utredning om en mer hensiktsmessig forvaltningspraksis, knyttet til etatens Prosjekt Forbedring.

Ideer for tiden frem mot 2030

Utnytte konsensus mellom prinsipal og agent: Det kan se ut til å være et større sammenfall av interesser mellom de ulike kjedene av ansvarliggjøring enn man skulle anta. Selv om prinsipal-agent-teorien vektlegger avviket mellom prinsipalens og agentens interesser, er det ikke nødvendigvis slik at dette premisset stemmer i norsk bistandskontekst. Hvis påfallende mange i ulike deler av prinsipal-agent-kjeden (sivilsamfunnsaktører, saksbehandlere, resultatseksjon, ledelse, mange politikere og folk flest) tvert imot deler interesser og mål, vil det være en effektivitetsgevinst å hente ut i mer tillitsbaserte former for forvaltning. Akkurat som et høyt tillitsnivå i Norge forenkler transaksjonskostnader og trolig gir både samfunn og enkeltmennesker økt velferd og inntekt, kan tillit være en ressurs for bistandsforvaltningen. Er det premisser ved Norge

som gjør at vi kan eksperimentere med metodikk og forvaltningssystemer andre giveland ikke kan?

I litteraturen finnes det eksempler på hvordan institusjonelle rammer påvirker og former forvaltningspraksis og politikktutforming i bistandsinstanser og organisasjoner. Både institusjonell og juridisk autonomi, samt oppslutning blant befolkning og folkevalgte, har betydning for hvordan bistandsforvaltningen og bistandspolitikken formes. Skrekk-eksempelet på manglende autonomi og tillit er ofte USA, der bistandsloven (foreign assistance act) er på over 300 sider (Honig 2018: 43) og der detaljer om budsjettlinjer ofte er bestemt på øverste nivå (Kongressen). Mens Honig kontrasterer dette med Storbritannia er det vel så interessant for denne rapporten å se til Norge. Selv om også Norge har benyttet seg av øremerking og ønsker en tett oppfølging av pengestrømmen gjennom kvalitetssikring og rapporteringskrav, har norsk bistandsforvaltning snarere vært preget av et ønske om å delegere mest mulig til implementerende partnere (Eggen 2017).

Kanskje viktigst av alt er den folkelige støtten som bistanden ser ut til å hvile på. I juni 2021 kom Statistisk Sentralbyrå (SSB) med en ny undersøkelse av nordmenns holdninger til bistand: 9 av 10 nordmenn støtter bistanden. Oppslutningen er på nivå med det høyeste som er målt i løpet av de femti årene SSB har gjennomført denne undersøkelsen. Flere enn noensinne i undersøkelsens historie mener budsjettet er passe stort (56 prosent mot 45 prosent i 2013), mens 15 prosent syntes at bistandsbudsjettet på 38 milliarder burde økes. De med mest utdannelse (universitet og/eller høyskole) er mest positive. Samtidig som Norge har rekordhøy oppslutning om bistand er det stadig færre som mener norsk bistand gir gode resultater. Det er også færre som mener bistanden gir dårlige resultater, mens gruppen som mener bistanden gir både gode og dårlige resultater øker.

Slik sett ser det ut til at Norge ikke passer beskrivelsen Honig (2018: 46) gir av bistandsforvaltere i en ond sirkel – der resultatet ofte er strengere resultatoppfølging: «Insecure agencies may take fewer risks, even when risk taking would benefit the agency». Tvert imot kan det virke som om Norge er et av ytterst få land i verden der bistandens legitimitet ikke er like avhengig av «output-legitimitet»: der oppslutning og politisk støtte forutsetter målbare resultater, gjerne på kort og mellomlang sikt. Med andre ord, er rommet for faglig fundert eksperimentering med metodikk og forvaltning trolig påfallende stort i Norge. Dette kan legge forholdene til rette for metodikker som kan virke mer risikable, men som kan gi stor gevinst i form av økt effektivitet og måloppnåelse (Masaki et al. 2021). Spesielt bør man styrke saksbehandlers evne og mulighet til å utøve skjønn. Dette er et håndverk som krever både tillit og kompetanse, og må styrkes parallelt med potensielt mer fleksible forvaltningsrammer.

Identifisere god latent praksis: Inspirert av PDIA kan vi i større grad systematisk kartlegge god «latent praksis» i Norad og hos samarbeidsinstitusjoner. For eksempel har rapporten vektlagt at det er grunn til å se nærmere på de programmene og praksisene som allerede

har blitt trukket frem i evalueringer. Men også på andre områder, som for eksempel det prestisjefulle arbeidet innen fred og forsoning. Norsk engasjement i fredsprosesser har langt på vei vært karakterisert av fleksibilitet, kontekstkunnskap, tilpasning og langsiktighet. Som en evaluering fra 2011 oppsummerte:

*[...] the readiness to be fast and flexible is combined with patience. Political support for this role and economic capability mean that Norway can be committed to relatively high-risk ventures for the long haul and will not be put off by short-term failure.*⁸²

Kunnskapsbanken har tatt et viktig steg i retning av å identifisere dette, men det er fortsatt behov for klarere systematisering av læringen for å kunne trekke tydelig lærdom.⁸³ Ettersom det etterlatte inntrykket er at fleksibilitet skjer til tross for et relativt rigorøst planleggings- og rapporteringsregime, vil det være mye god erfaring å trekke på. Som nevnt under suksesskriterier, er spørsmålet hvor mye av det potensialet som ligger i tilpasning og fleksibilitet som kunne vært hentet ut dersom dette mer eksplisitt hadde vært oppmuntret til fra forvaltningens side. Det er vanskelig å bygge en ny kultur nedenfra, og fra såkalt positive avvik, om dette ikke fremdyrkes sentralt eller fra toppen. For eksempel kan Norad aktivt etterspørre revurderinger og endringer i dialog med partnere og utarbeide rapporteringsrutiner med antakelser om at endringer av planer bør finne sted, fremfor at dette anses som avvik fra planen.

En mer tillitbasert og desentralisert form for forvaltning vil selvsagt medføre risiko for dårlig skjønn og gale vurderinger, men spørsmålet er likevel om gevinstene vil bli større gitt det vi vet om begrensningene og de uheldige bivirkningene av dagens system. For eksempel: Fremfor å detaljkontrollere norske direktorater (partnere i kunnskapsprogrammene), som til daglig jobber med tilskuddsforvaltning under det samme økonomireglementet innenfor den samme tradisjonen, kunne man rullet tilbake noe av forvaltningskravene og utnyttet tilliten i systemet?⁸⁴ Sagt med det teoretiske rammeverket: Risikoen forbundet med mindre kontroll fra prinsipal bør i slike tilfeller veie mindre enn gevinsten det kan gi for agentens tilpasning, fleksibilitet og innovasjon.

Hvis det er eksempler på tilskuddsmottakere som har mottatt støtte, med gode resultater, i tiår etter tiår, burde man i alle fall vurdere et eksperiment med et mer tillitsbasert forvaltningsopplegg som kunne desentralisert vurderinger til de som sitter tettest på problemene. Eller man kan se til partnere som ikke rammes av samme prinsipal-agent-relasjon som andre tilskuddsmottakere, som for eksempel Riksrevisjonen. Riksrevisjonens internasjonale arbeid er nemlig dekket av Riksrevisjonens egne budsjetter. Det internasjonale teamet er både relativt lite, nyter betydelig tillit og autonomi i arbeidet, er i stor grad unntatt volatile politiske signaler om land og tematikk, og har en langt lettere rapporteringsbyrde enn mange andre. Grunnleggende for den fleksibiliteten og langsiktigheten som kjennetegner arbeidet deres, er den tilliten og

⁸² Norad 2011: 14.

⁸³ For å dyrke metaforen kunne man hatt en egen «filial» i banken der man satte inn og analyserte egne erfaringer og suksesser og ikke bare andre «kunders» «innskudd». Kunnskapsbanken skal i dag trekke på, systematisere og organisere og formidle og utveksle norske institusjoners kunnskap og erfaringer, men vel så interessant vil en systematisering av implementeringen av denne kunnskapen (vellykket og ikke).

⁸⁴ Parallelt med arbeidet med dette notatet fullfører Norad «Prosjekt Forbedring» som har sett nærmere på ulike forvaltningsmodeller som bedre kan støtte opp under kjerneoppgavene med samarbeid og oppfølging av partnere i Sør og hvordan man kan lette ressurskrevende rapporteringssystemer.

«peer-accountability» som eksisterer mellom Riksrevisor og de ansatte i internasjonal avdeling.

Systematisering og formalisering av ekstern kontakt: Norad har en rekke kontaktpunkter ut til innovative miljøer og nettverk. I sum representerer dette et unikt nettverk med stort læringspotensial. Det er imidlertid ikke lett å se hvordan denne kunnskapen tilflyter organisasjonen, og hvilken innflytelse den har på måten Norad og Kunnskapsbanken arbeider. I arbeidet med rapporten har vi opplevd at miljøer, organisasjoner, nettverk, enkeltforskere og ressurspersoner kan nevnes som inspirasjon og eksempler, uten at det klart fremkommer hvordan oppfølging, samarbeid og læring skjer. Dette gjelder både miljøer i samarbeidsland, som for eksempel the Collaborative Africa Budget Reform Initiative (CABRI) eller Africa Peer Review Mechanism (APRM), så vel som hos givere, som for eksempel Effective Institutions Platform (EIP) eller Thinking Working Politically (TWP). Motstykket til Kunnskapsbankens systematisering av norsk kunnskap og erfaring bør derfor være en internasjonal «filial» som styrker samarbeid med innovative miljøer og systematiserer erfaringene og innovasjonene derfra.

Teste andre modeller i praksis gjennom pilotprosjekter: Det er etter hvert betydelig litteratur og praksis som tilsier at en test av alternative metodikker til kapasitetsutvikling kan være verdt et forsøk. Det er flere metodikker som kan gi grunnlag for et pilotprosjekt, men PDIA er kanskje mest utprøvd og har i tillegg et stort alumninettverk. Et pilotprosjekt vil gi Norad direkte erfaring og informasjon til å kunne vurdere metodikkens «added value» i forhold til vanlig praksis. Ideelt sett bør et pilotprosjekt testes ut i ulike kontekster og på ulike problemer, for å se om metodikken har mer for seg på noen typer problemer og kontekster. Et hinder for læring internt i Norad er at man i lengre tid «hørt om» nye og alternative måter å organisere arbeidet og forvaltningen på, uten at dette testes i praksis på en systematisk måte. Et pilotprosjekt er nødt til å unngå det som har vært en tendens i tidligere giverlands eksperimentering med alternative tilnærminger, nemlig at tilnærmingen bare bakes inn som enda et element som skal rapporteres på innenfor tradisjonell resultatoppfølging. Det er selvsagt mulig å la standard prosjektforvaltning «inspireres» av noen av prinsippene drøftet i rapporten, men erfaring tilsier som nevnt at en *blandet* tilnærming ender opp med mange av de samme begrensingene som før (Honig 2018). For å teste potensialet bør man derfor rendyrke pilotprosjektet i tråd med de prinsippene og den forvaltningspraksisen som er best egnet. Ved tett og god oppfølging og evaluering kan det gi Norad et godt utgangspunkt for en komparativ vurdering av nytteverdien i metodikken. Det må selvsagt vurderes nøye hva slags prosjekt, kontekst og problematikk som passer best å utføre et pilotprosjekt på.

Pilotprosjekter og eksperimentering i tråd med innsiktene som presenteres i rapporten, kan oppleves som risikabelt fordi det er metoder man ikke har systematisert kunnskap om. Man er derfor nødt til å se på pilotprosjekter som å «bryte ny jord»: uten tilstrekkelig kunnskap eksperimenterer man for nettopp å bygge opp en base med kunnskap. Slik legger man til stadig nye lag av rigorøs dokumentasjon ettersom man lærer. Det er derfor viktig å distingvere mellom «data» og «kunnskap». GLAM (Hernandez 2019. et al.) skiller tydelig mellom **data** (observasjoner og monitorering), **informasjon** (mer prosessert, bekreftelse av data'ens reliabilitet, vurderinger av data som foreligger av eksperter),

kunnskap (sammenligning, analyse og konklusjon), og **visdom** (benyttelse av kunnskapen i beslutninger, skjønnsmessig vurdering i situasjoner basert på det).

Portefølje-modell basert på Cynefin-rammeverket: Cynefin-modellen kan være nyttig ettersom den kan strukturere vår forståelse av kontekst og problem, og hvilke antakelser som bør ligge til grunn for analyse og engasjement. I en sjelden studie av Cynefin-rammeverket (Shalbafan et al. 2018) understrekes det at en sammensatt prosjektgruppe også kan være nyttig i applisering av modellen ettersom flere perspektiver kan imøtegå standard tilnærming og ubevisste antakelser og «bias». Men viktigere for norsk bistand til institusjonssamarbeid og kapasitetsutvikling, er at den kan fungere som en guide for en mer logisk og strategisk portefølje-oppbygging.

En opprydding i tråd med modellens ulike domener kan avdekke interessante og overraskende berøringspunkter mellom prosjekter som tematisk sett ikke hører sammen, men der problemenes natur gjør at strategier og tilnærming bør ligge tett på hverandre. Slik sett kan prosjekter som i utgangspunktet ikke er i berøring med hverandre trolig lære av hverandre, basert på erfaringer innen samme type problem og kontekst. Tilnærmingen kan slik sett også være nyttig i vurderingen av nye prosjekter og hvordan disse hører sammen med eksisterende porteføljer. Modellen må ta utgangspunkt i kontinuerlige vurderinger knyttet til om faktorene som påvirker måloppnåelse innenfor problemet, og konteksten best forstås innen henholdsvis oversiktlig, komplisert, komplekst eller kaotisk domene. Vurderingen må underlegges de antakelsene og innsiktene som naturlig hører med i domenet.

Én mulig idé for videre utredning vil da være en differensiering av suksesskriterier mellom kontekster med ulik grad av kompleksitet og sårbarhet. Hvis den betydelige usikkerheten som ligger i komplekse problemstillinger anerkjennes, er det vanskelig å forhåndsdefinere hva suksess vil se ut som. Vurderinger av innsatser vil måtte ses i lys av den problemstillingenes langsiktighet og volatilitet og intervensjoners behov for kontinuerlig og dynamisk interaksjon. Forslaget fordrer en tverrfaglighet som evner å se synergier på tvers av tiltak, temaer og aktører.

Masterkurs for institusjonssamarbeid: Norsk bistand har i flere tiår jobbet med ulike former for kunnskapssamarbeid, institusjonsutvikling og kapasitetsbygging. Særlig de siste 30 årene har dette vokst frem som en viktig del av norsk og internasjonalt utviklingssamarbeid. Langt fra alt er evaluert, og det er grunn til å tro at mye av læringen fra denne rike tradisjonen ikke har blitt systematisert og foredlet innenfor bistandsforvaltningen. Både i Norad, kunnskapsinstitusjoner Norad samarbeider med og i forsknings- og universitetssektoren, er det økende interesse for et formelt samarbeid rundt kurs og undervisning i tematikken. Det stilles stadig høyere krav til kunnskapssamarbeid, både når det gjelder sektorspesifikk kunnskap, fasiliteringsferdigheter, innovasjon og samsvar med forskningsfronten innen tradisjoner som sosiologi, psykologi, statsvitenskap, og organisasjon og ledelse. Styrking og systematisering av kunnskap er også en sentral del av Norads nye strategi. Et kurs som kan tilby den grunnleggende fagkunnskapen, og som samtidig fokuserer på praktisk læring og reelle caser – og i tillegg trekker på fagmiljøer fra partnerland – vil derfor vært et svært nyttig tilskudd til Norges internasjonale arbeid med kunnskapsdeling og institusjonssamarbeid.

Et samarbeid og en forankring i universitetssektoren sikrer et uavhengig blikk og en felles arena for utforskning av lovende praksiser, forskning og litteratur. Samarbeid med akademia gjennom faste kurs og undervisning sikrer også et større tilfang og bedre systematisering av hva Norge kan lære av innovative og internasjonale miljøer. For eksempel er det en betydelig litteratur som adresserer «politikk-overføring» (policy-transfer, policy convergence, policy circulation, policy learning). Dette er forskning som nærmere beskriver forutsetninger for overføring av policy og institusjonelle løsninger, hvordan dette skjer, i hvor stor grad, samt hvilke mekanismer som er viktige. Å tilby Norad-ansatte, diplomater, ansatte ved samarbeidsinstitusjoner, ansatte i søsterorganisasjoner i samarbeidsland, og studenter fra Norge og partnerland undervisning i grunnleggende teorier og empiriske erfaringer, vil styrke våre vurderinger av nytteverdien i de ulike kunnskapssamarbeidene – og trolig bidra til innovasjon og forbedring.

Demokrati som forutsetning: Til sist bør norsk utviklingssamarbeid adressere den uforløste og uuttalte, men alltid tilstedeværende relasjonen til demokrati og demokratiske verdier som ligger under mye av Norges institusjonssamarbeid. Koplingen til demokrati er sjelden adressert eksplisitt, men forblir en underliggende spenning når selve byggeklossene i det norske liberale demokratiet – institusjonene – skal samarbeide, og i teorien overføre ideer, praksis og arbeidskultur til sine søsterorganisasjoner i vidt forskjellige land. I hvilken utstrekning bistandens arbeid med styresett, institusjonsutvikling og kapasitetsutvikling kopler seg på ambisjoner om demokratisering har variert de siste tiårene, særlig i takt med utviklingstrekk i tradisjonelle giverland.⁸⁵ Hvordan skal man forholde seg til dette prinsipielt og i praksis? Hva har egentlig Norges demokratiske styresett og tradisjon å si for mulighetene til å spre ideer og for mulighetene for at disse kan plukkes opp av andre? Ligger det et ønske om demokratisering bak denne formen for bistand? Vil en mer åpen og søkende tilnærming som fasiliterer for nasjonale ideer og prosesser også kunne legge til rette for innspill fra sivilt samfunn? Er det i det hele tatt mulig å fremme institusjonssamarbeid helt isolert fra disse grunnleggende aspektene? Vil en mer utstrakt bruk av politiske økonomianalyser lede til tydeligere seleksjon av land og problemstillinger (om forutsetningene ikke ligger på plass)? Dette er spørsmål som norsk utviklingssamarbeid er nødt til å adressere i tiden frem mot 2030 – etter over ti år med tilbakegang for politiske og sivile rettigheter i hele verden.

⁸⁵ Med President Bidens administrasjon har USA på nytt forpliktet seg til en større innsats for demokratisering. Se: [The Democracy Summit must be paired with a democracy strategy \(brookings.edu\)](https://www.brookings.edu/blog/foreign-affairs-outlook/2021/01/27/the-democracy-summit-must-be-paired-with-a-democracy-strategy/)

Kilder

- Andrews, Matt (2013): *The Limits of Institutional Reform in Development*. New York: Cambridge
- Andrews, Matt; Pritchett, Lant og Woolcock, Michael (2017): *Building State Capability: Evidence, Analysis, Action*. Oxford University Press.
- Ang, Yuen Yuen (2016): *How China Escaped the Poverty Trap*. New York: Cornell University Press
- Askeland, Gurid Aga (2006): "Kritisk reflekterende – mer enn å reflektere og kritisere" i: *Nordisk Sosialt Arbeid*, nr. 2, vol. 26. ss. 123-135.
- Barma, Naazneen H.; Levy, Naomi og Piombo, Jessica (2020): «The Impact of Aid Dynamics on State Effectiveness and Legitimacy» i: *Studies in Comparative International Development* (2020) 55. s. 184 – 203.
- Booth, David (2012a): *Development as a collective action problem. Addressing the real challenges of African governance*. Africa Power and Politics Programme, ODI.
- Booth, David (2012b): "Working with the Grain and Swimming against the Tide. Barriers to uptake of research findings on governance and public services in low-income Africa". I: *Public Management Review*. Vol. 14, issue 2. Ss. 163-180.
- Booth, David og Unsworth, Sue (2014): *Politically smart, locally led development*. ODI Discussion Paper.
- Booth, David og Cammack, Diana (2013): *Governance for Development in Africa: Solving Collective Action Problems*. London: Zed Books.
- Bowman, Kimberly; Chettleborough, John; Jeans, Helen; Rowlands, Jo og Whitehead, James (2015): *Systems Thinking. An introduction for Oxfam programme staff*. Oxfam.
- Cairney, Paul (2018): "Three habits of successful policy entrepreneurs" i: *Policy & Politics* Vol. 46, no. 2, ss. 199 – 21.
- Carothers, Thomas og De Gramont, Diane (2013): *Development Aid Confronts Politics: The Almost Revolution*. Carnegie Endowment for International Peace.
- Chambers, Robert (2017): *Can we Know Better? Reflections for development*. Practical Action Publishing.
- Cohen, Michael; March James og Olsen, Johan (1972): "A Garbage Can Model of Organizational Choice" i: *Administrative Science Quarterly*. Vol. 17, no. 1 ss. 1-25
- De Grauwe, Anton (2009): *Without Capacity, There Is No Development*. Paris: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO)/International Institute for Educational Planning.
- Dahl-Østergaard, Tom; Unsworth, Sue; Robinson, Mark og Jensen, Rikke Ingrid (2005): *Lessons learned on the use of Power and Drivers of Change Analyses in development cooperation*. Review commissioned by the OECD DAC Network on Governance (GOVNET).

- Datta, Ajoy, Shaxson, Louise og Pellini, Arnaldo (2012): *Capacity, complexity and consulting: lessons from managing capacity development projects*. Working Paper 344, ODI.
- De Grauwe, A. (2009), *Without Capacity, There is no Development*, UNESCO/International. Institute for Educational Planning, Paris and New York, NY.
- Easterly, William (2014): *The Tyranny of Experts: Economists, Dictators, and the Forgotten Rights of the Poor*. Basic Books.
- Eggen, Øyvind (2017): *En bedre organisert utviklingspolitikk*. Civita-notat nr. 34 2017.
- Eggen, Øyvind (2018): *Institusjoner for Utvikling*. Civita-notat nr. 1 2018.
- Eyben, Rosalind (2010): "Hiding Relations: The Irony of 'Effective Aid'". I: *The European Journal of Development Research*. Vol. 22, ss. 382 – 397.
- Eyben, Rosalind; Guijt, Irene; Roche, Chris og Shutt, Cathy (2015): *The Politics of Evidence and Results in International Development: Playing the Game to Change the Rules?* Practical Action Publishing.
- Fearon, James D. og Laitin, David D. (2004): "Neotrusteeship and the Problem of Weak States" i: *International Security*, Vol. 28, No. 4 (Spring, 2004), ss. 5 - 43
- Fowler, Alan (1996): "Demonstrating NGO performance: problems and possibilities". I: *Development in Practice*. Vol. 6 (1) ss. 58-65.
- Fritz, Verena; Kaiser, Kai og Levy, Bryan (2009): *Problem-Driven Governance and Political Economy Analysis: Good Practice Framework*. Verdensbanken.
- Fritz, Verena; Verhoeven, Marijn og Avenia, Ambra (2017): *Political Economy of Public Financial Management Reforms : Experiences and Implications for Dialogue and Operational Engagement*. Verdensbanken.
- Glennie, Jonathan (2020): *The Future of Aid. Global Public Investment*. Routledge.
- Green, Duncan (2016): *How Change Happens*. Oxford University Press.
- Greif, Avner og Laitin, David D. (2004): "A Theory of Endogenous Institutional Change", i: *American Political Science Review*. Vol. 98, No. 4. Ss. 633 – 652.
- Gulrajani, Nilima (2015): "Dilemmas in Donor Design: Organisational Reform and the Future of Foreign Aid Agencies". I: *Public Administration and Development*. Vol. 35, no. 2 ss. 152 – 164.
- Hernandez, Kevin; Ramalingam, Ben og Wild, Leni (2019): *Towards evidence-informed adaptive management*. Working Paper 565.
- Hodge, Stephanie (2017): *EU/UNDP Project on Building Transformative Policy and Financing Frameworks to increase Investment in Biodiversity Management*. The Biodiversity Finance Initiative (BIOFIN). Final Evaluation.
- Honig, Dan (2018): *Navigation by Judgement: Why and When Top Down Management of Foreign Aid Doesn't Work*. Oxford University Press.

Honig, Dan (2020): “Actually Navigating by Judgment: Towards a New Paradigm of Donor Accountability Where the Current System Doesn’t Work”. *CGD Policy Paper 169*. Center for Global Development.

Honig, Dan og Pritchett, Lant (2019): *The Limits of Accounting-Based Accountability in Education (and Far Beyond): Why More Accounting Will Rarely Solve Accountability Problems*. Working Paper 510. Center for Global Development.

Hout, Wil (2015): “Putting political economy to use in aid policies”. I: *A Governance Practitioner’s Notebook: Alternative Ideas and Approaches*. The DAC Network on Governance (GOVNET). Ss. 83 – 99.

Johnson, N. (2009), *Simply Complexity – A Clear Guide to Complexity Theory*, Oneworld, London.

Jones, Sam og Tarp, Finn (2016): “Does foreign aid harm political institutions?”. I: *Journal of Development Economics*. Vol. 118, Jan. 2016, ss. 266 – 281.

Kaplan, H. B. (1999). Toward an understanding of resilience: A critical review of definitions and models. In M. D. Glantz & J. L. Johnson (Eds.), *Resilience and development: Positive life adaptations* (pp. 17–83). Kluwer Academic Publishers.

Kelsall, Tim (2013): *Business, Politics, and The State in Africa. Challenging the orthodoxies on growth and transformation*. Zed Books.

Kingdon, John (1984): *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little Brown.

Land, T., Hauck, V. and Baser, H. (2009), “Capacity change and performance”, No. 22, European Centre for Development Policy Management, Maastricht.

Laws, Ed (2018): *Thinking and working politically: Reviewing the evidence on the integration of politics into development practice over the past decade*. TWP Community of Practice.

Lawson, Andrew; Hegarty, Jennifer; Harris, Jamelia; Folscher, Alta og Alvares de Toledo, Gonzalo (2020): *Interim Evaluation of the CABRI Building PFM Capabilities programme - applying PDIA techniques to PFM problems in African Countries*. FISCUS Public Finance Consultants.

Levy, Brian (2014): *Working with the Grain: Integrating Governance and Growth in Development Strategies*. Oxford University Press.

Lopes, Carlos og Theisoohn, Thomas (2003) *Ownership, Leadership, and Transformation: Can We Do Better for Capacity Development?* Earthscan Publications.

Lucas, Brian (2014): *Capacity development at the national level in fragile and conflict-affected states*. Helpdesk Research Report. GSDRC.

Lustig, Nora, & Higgins, Sean (2018): “The CEQ Assessment: Measuring the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty”. I: *Commitment to Equity Handbook*. Brookings Institution, Washington, D.C. and CEQ Institute, Tulane University

- Masaki, Takaai et al. (2021): "Aid Management, Trust, and Development Policy Influence: New Evidence from a Survey of Public Sector Officials in Low-Income and Middle-Income Countries" i: *Studies in Comparative International Development* (2021) 56, ss. 364-384.
- McEvoy, Peter; Munck Ronaldo og Brady, Malcolm (2016): "Capacity development through international projects: a complex adaptive systems perspective". I: *International Journal of Managing Projects in Business*, vol. 9 (3), ss. 528-545
- Meisel, Nicolas & Ould Aoudia, Jacques (2007): "Is 'Good Governance' a Good Development Strategy?" I: *Document de travail du Trésor et de l'AFD*.
- Natsios, Andrew (2010): *The Clash of the Counter-bureaucracy and Development*. Center for Global Development Essay.
- North, Douglass (1991): "Institutions". I: *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 5, no. 1, ss. 97-112.
- O'Brien, Paul (2019): "Left Behind or Pushed Behind? Redistributing Power Over the Sustainable Development Goals." I: (red) Homi Kharas, John McArthur og Izumi Ohno: *Leave No One Behind. Time for Specifics on the Sustainable Development Goals*. Brooking Institution Press.
- Ostrom, Elinor; Gibson, Clark; Shivakumar, Sujai og Andersson, Krister (2002): *Aid, Incentives and Sustainability. An Institutional Analysis of Development Cooperation*. SIDA.
- Lopes, C. and Theisohn, T. (2003), *Ownership, Leadership and Transformation: Can we do Better for Capacity Development?*, Earthscan/UNDP, London and Sterling (VA).
- Palmberg, K. (2009), "Complex adaptive systems: properties and approaches", research report, Luleå University of Technology, Luleå.
- Petersen, Birgitte Lind og Engberg-Pedersen, Lars (2013): *Capacity Development of Central State Institutions in Fragile Situations*. Danish Institute for International Studies.
- Pritchett, Lant; Woolcock, Michael og Andrews, Matt (2010): *Capability Traps? The Mechanisms of Persistent Implementation Failure*. Working Paper 234, Center for Global Development.
- Prieto-Martin, Pedro; Faith, Becky; Hernandez, Kevin og Ramalingam, Ben (2017): *Doing Digital Development Differently: lessons in adaptive management from technology for governance initiatives in Kenya*, Making All Voices Count Research Report, Brighton: IDS.
- Ramalingam, Ben (2013): *Aid on the Edge of Chaos. Rethinking International Cooperation in a Complex World*. Oxford University Press.
- Ramalingam, Ben; Wild, Leni og Buffardi, Anne (2019): *Making adaptive rigour work: Principles and practices for strengthening monitoring, evaluation and learning for adaptive management*. Briefing Note. ODI.
- Rasul, Imran og Rogger, Daniel (2016): *Management of Bureaucrats and Public Service Delivery: Evidence from the Nigerian Civil Service*. CEPR Discussion Paper No. DP11078.

- Rasul, Imran; Rogger, Daniel og Williams, Martin J. (2018): *Management and Bureaucratic Effectiveness. Evidence from the Ghanaian Civil Service*. Policy Research Working Paper 8595. Verdensbanken.
- Reinertsen, Hilde (2016): *Optics of Evaluation. Making Norwegian foreign aid an evaluable object, 1980-1992*. TIK Centre for Technology, Innovation and Culture Faculty of Social Sciences, University of Oslo
- Rhodes, M.L., Murphy, J., Muir, J. and Murray, J.A. (2011), *Public Management and Complexity Theory: Richer Decision-Making in Public Services*, Routledge, New York, NY.
- Riddell, Roger (2007): *Does Foreign Aid Really Work?* Oxford University Press.
- Sabatier, Paul (1988): "An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein". I: *Policy Sciences*. Vol. 21, ss. 129 – 168.
- Shalbfan, Saeed; Leigh, E., Pollack, Julien og Sankaran, Shankar (2018): "Decision-making in project portfolio management: using the Cynefin framework to understand the impact of complexity". I: *Project Management Research and Practice, 2018*, ss. 1 – 20
- Shutt, Cathy (2016): *Towards an Alternative Development Management Paradigm?* Rapport 2016:07. Expertgruppen för biståndsanalys.
- Skjønsberg, Svend Thorleif (2018): *Kunnskapsoverføring fra norske offentlige institusjoner som del av norsk utviklingssatsing - Et organisasjonsteoretisk perspektiv*. Hjemmeeksamen MSL4101 - Organisasjon, lederskap og endring i offentlig virksomhet.
- Snowden, David J. og Bone, Mary E. (2007): "A Leader's Framework for Decision Making", i: *Harvard Business Review*. Nov. 2007, ss. 68 – 76.
- Sumner, Andy (2016): *Global Poverty. Deprivation, distribution, and development since the Cold War*. Oxford University Press.
- Swiss, Liam (2018): *The Globalization of Foreign Aid. Developing Consensus*. Taylor & Francis Ltd.
- Vähämäki, Janet (2015): "The results agenda in Swedish development cooperation: cycles of failure or reform success" i: (red) Rosalind Eyben, Irene Guijt, Chris Roche og Cathy Shutt: *The Politics of Evidence and Results in International Development. Playing the Game to Change the Rules?* Practical Action Publishing.
- Van Beurden, Eric K.; Kia, Annie M.; Zask, Avigdor; Dietrich, Uta og Rose, Lauren (2013): "Making sense in a complex landscape: how the Cynefin Framework from Complex Adaptive Systems Theory can inform health promotion practice". I: *Health Promotion International*, Vol 28, Issue 1, ss. 73–83.
- Yanguas, Pablo (2018): *Why We Lie About Aid. Development and the Messy Politics of Change*. Zed Books.

Rapporter:

Civicus (2018): *State of Civil Society Report 2018*. Civicus.

Civicus (2021): *Freedom of expression and the covid-19 pandemic*. Lenke: [COVID-19 Brief \(May 2021\) - CIVICUS - Tracking conditions for citizen action](#)

Effective Institutions Platform:

https://www.effectiveinstitutions.org/media/EIP_trifold2.pdf

Freedom House (2018): *Democracy in Crisis*. Lenke: [Democracy in Crisis | Freedom House](#)

OECD DAC GOVNET (2006): *The challenge of capacity development: working towards good practice*. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development.

OECD (2011): *Perspectives note: the enabling environment for capacity development*. OECD, Paris

OECD Development Assistance Committee. 2013. *Managing and Measuring for Results: Survey Highlights*. Paris: OECD.

OECD DAC (2018): "Learning from Results-Based Management evaluations and reviews", Discussion paper for the OECD/ DAC Results Community workshop on 29-30 October 2018, Paris.

PEFA (2020): *Global Report on Public Financial Management*. Lenke: [2020 PEFA Report on Global Financial Management](#)

Norad (2008): *Synthesis Study on Best Practices and Innovative Approaches to Capacity Development in Low-Income African Countries*. Scanteam og Ghartey Associates.

Norad (2011): *Pawns of Peace: Evaluation of Norwegian peace efforts in Sri Lanka, 1997-2009*. CMI og School of Oriental Studies, University of London.

Norad (2014): *Building Blocks for Peace: An Evaluation of the Training for Peace in Africa Programme*. CMI og Itad.

Norad (2015): *Evaluation of Norwegian support to capacity development*. Report 10/2015. Itad.

Norad (2016): *Joint Scandinavian Evaluation of Support to Capacity Development*. NIRAS Indvelop.

Norad (2017): *Norad Results Report 2017: Knowledge to fight poverty*. Norad.

Norad (2018): *Report Evaluation of the Norwegian Aid Administration's Practice of Results-Based Management*. Report 4/2018. Itad og CMI.

Norad (2018): *Litteraturgjennomgang om resultatstyring relatert til kapasitetsutvikling*. Ingvild Langhus, Resultatseksjonen.

Riksrevisjonen (2015): *Riksrevisjonens undersøkelse av bistand til godt styresett og antikorrupsjon i utvalgte samarbeidsland*. Dokument 3:9 (2014–2015)

SSB. Holdninger til utviklingshjelp

UNDG (2016): *Capacity Development*. UNDAF Companion Guidance.

UNDP (2009): *Capacity Development. A UNDP Primer*. New York.

Verdensbanken (2001): *Attacking Poverty*. New York. Oxford University Press.

Verdensbanken (2007): *Strengthening World Bank Group engagement on governance and anticorruption*. Washington: Verdensbanken.

World Development Report (WDR) (2017): *Governance and the Law*. Washington: Verdensbanken.

A/RES/70/1: *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*

Reglement for økonomistyring i staten (2003). Bestemmelser om økonomistyring i staten. Det kongelige Finansdepartement.

St. meld. nr. 19 (2002 – 2003): *En verden av muligheter*. Utenriksdepartementet.

Meld. St. 17 (2017-2018): *Partnerland i utviklingspolitikken*. Utenriksdepartementet.