



OsloMet - storbyuniversitetet

Hajo Schmidt-Horix

Svend T. Skjønsberg

To reformer i norsk bistandsforvaltning

– modeller med eller mot strømmen?

Masteroppgave i Styring og ledelse

OsloMet - storbyuniversitetet, Fakultet for samfunnsvitenskap, Oslo, mai 2021

Forord

Som arbeidstakere med erfaring fra omorganiseringer på ulike arbeidsplasser, ble vi i løpet av vårt studium i offentlig styring og ledelse særlig engasjert da vi møtte på pensum om reformer av offentlig sektor. Det er ressurskrevende å gjennomføre reformer. Diskusjonene om inkrementelle versus radikale endringer, om reformer koster mer enn de smaker og hvorfor resultatene blir som de blir, berører alle som jobber for å sikre effektiv bruk av offentlige ressurser. Vi valgte å se på vår egen arbeidsplass, Direktoratet for utviklingssamarbeid, Norad, som nylig var del av en reformprosess. Vi så at fordelingen av forvaltningsansvaret av bistandsbudsjettet samt avklaring av roller og ansvar mellom Utenriksdepartementet og direktoratet har vært gjenstand for konstant revurdering siden forrige reform i 2003, og også før det. Spørsmålet om hvorfor det er slik fikk oss til å skrive denne oppgaven.

Vi ønsker å takke professor Åge Johnsen som introduserte oss for reformteori, og særlig for hans konstruktive og støttende veiledning under skrivingen av oppgaven. Vi er stor takk skyldig kollegaer i Norad som har bistått med faglig sparring og praktisk hjelp. Spesielt ønsker vi å takke våre intervjuobjekter fra Utenriksdepartementet og Norad, uten deres bidrag ville det ikke blitt en oppgave.

En stor takk også til vår nærmeste familie og venner som har gitt moralsk oppmuntring og tatt hovedansvaret på hjemmebane ved å fristille oss i lengre perioder fra vårt ansvar som pappa, ektefelle og venn. Eva og Siri, dette hadde ikke vært mulig uten dere.

Vi håper våre kollegaer i Utenriksdepartementet og Norad gjenkjenner seg i deler av oppgaven, og at den kan inspirere i departementets og direktoratets viktige bidrag for å nå FNs bærekraftsmål.

Oslo og Nesodden, 26.05.2021

Hajo og Svend

Sammendrag

I oppgaven sammenligner vi to organisasjonsreformer innen ett politikkområde. «Moderniseringsreformen for utviklingsforvaltningen» fra 2002/03 og «Reformen for organiseringen av tilskuddsforvaltningen» fra 2018/19, berørte begge relasjonen mellom Utenriksdepartementet og Norad – Direktoratet for utviklingssamarbeid. Sentralt i oppgaven står det politiske valget av overordnet organisasjonsmodell i reformene, med to hovedalternativer: en integrert modell der direktoratet blir en del av departementet, og en delegert modell som tillegger direktoratet ytterligere oppgaver (økt indre fristilling). I oppgaven undersøker vi hva som førte til at reformen i 2003 ble initiert, og om den nyere reformen kan anses som en videreføring av reformen fra 2003.

Vi har valgt å dreie analysen rundt det teoretiske rammeverket for reformer av Pollitt og Bouckaert. Oppgaven er en komparativ casestudie, og analysen er basert på tre typer datakilder: semi-strukturerte intervjuer, dokumentanalyse, og medieomtale.

I oppgaven finner vi at flere drivkrefter medvirket til initiering av reform i 2002/03, men at utviklingsministerens politiske ambisjoner må anses som en hovedårsak. Resultatet av reformen ble en blandingsmodell, noe som best kan forklares med samspillet – eller dragkampen – mellom to ministere, mellom utenrikspolitikk og utviklingspolitikk, og møtet mellom politiske ønsker og det som var administrativt mulig.

Uløste problemstillinger i 2003-reformen førte til stadige forsøk på å finne en administrativ balanse i årene mellom de to reformene. I 2019 ble drivkrefter innen det politiske systemet, spesielt partipolitikk, avgjørende for valg av modell, etter at KrF trådte inn i regjeringen.

Ved å studere to reformer over tid, viser vi i oppgaven at vedvarende diskusjon om grensesnittet mellom politikk og forvaltning, samt spenning mellom utenrikspolitiske og utviklingspolitiske interesser, var sentrale i reformprosessene. Dette kan bidra til å forklare hvorfor reformer gjentas. Oppgaven er et bidrag til å forstå reformer i en kontekst som også inkluderer tidsperspektivet.

OsloMet - storbyuniversitetet, Fakultet for samfunnsvitenskap, Oslo 2021

Abstract

In this thesis, we compare two organizational reforms within one policy area. How the "Modernization reform for development management" from 2002/03 and the "Reform for the organization of grant management" from 2018/19, affected the relationship between the Ministry of Foreign Affairs and Norad - the Norwegian Agency for Development Cooperation. Central is the political choice of the overall organizational model in the reforms, with two main alternatives: an integrated model in which the directorate becomes part of the ministry, and a delegated model that assigns the directorate additional tasks (enhanced vertical autonomy). In the thesis, we examine what led to the reform in 2003, and whether the newer reform can be regarded as a continuation of the 2003 reform.

We have chosen to base our analysis on the theoretical framework for reforms by Pollitt and Bouckaert. The thesis is a comparative case study, and the analysis is based on three types of data sources: semi-structured interviews, document analysis, and media coverage.

In the thesis, we find that several driving forces contributed to the initiation of reform in 2002/03, but that the Minister of Development's political ambitions must be regarded as a main reason to reform. The result of the reform was a mixed model, which can best be explained by the interaction - or tug-of-war - between two ministers, between foreign policy and development policy and the meeting between political desires and what was administratively feasible.

Unresolved issues in the 2003 reform led to constant attempts to find an administrative balance in the years between the two reforms. In 2019, driving forces within the political system, especially party politics, became decisive for the choice of model, after the political party KrF (the Christian Democrats) entered the government.

By studying the two reforms over time, we show in the thesis that ongoing discussions about the interface between politics and administration, as well as tensions between foreign policy and development policy interests, were central to the reform processes. This may help explain why reforms are repeated. The thesis is a contribution to understanding reforms in a context that also includes the time perspective.

OsloMet - storbyuniversitetet, Fakultet for samfunnsvitenskap, Oslo 2021

Innhold

Forord	I
Sammendrag	II
Abstract	III
1 Innledning.....	1
1.1 Posisjonering og problemstilling	1
1.2 Problemstillinger	4
1.3 Avgrensning og definisjoner	4
1.4 Oppgavens struktur.....	6
2 Kontekst – Organisering av sentral statlig utviklingssamarbeid.....	7
2.1 Før 2003.....	7
2.2 2003-reformen	7
2.3 2009-2018 – Åtte større gjennomganger av bistandsforvaltningen.....	9
2.4 2019-reformen	10
3 Teori	12
3.1 Rammeverk for reformteori.....	12
3.1.1 Eliters beslutninger.....	13
3.1.2 Sosio-økonomiske krefter	14
3.1.3 Det politiske systemet	15
3.1.4 Styringsideer.....	15
3.1.5 Partipolitiske ideer.....	17
3.1.6 Press fra innbyggere/media	18
3.1.7 Spesielle hendelser	19
3.1.8 Det administrative systemet	19
4 Metode.....	21
4.1 Metodisk tilnærming og forskningsdesign	21
4.2 Datakilder og kildebehandling.....	22

4.2.1	Reformdokumenter og offentlige dokumenter	22
4.2.2	Aviser	23
4.2.3	Intervjuer	24
4.2.4	Dataanalyse	25
4.3	Reliabilitet	27
4.4	Validitet	27
4.5	Forskningsetikk	28
5	Analyse.....	30
5.1	Innramming av «eliten».....	30
5.2	Sosio-økonomiske krefter.....	30
5.3	Det politiske systemet.....	33
5.4	Styringsideer.....	35
5.5	Partipolitiske ideer.....	38
5.6	Media	40
5.7	Spesielle hendelser	43
5.8	Det administrative systemet.....	45
6	Diskusjon.....	51
6.1	Oppsummering av drivkreftene og hypotesene 1-6 (a og b) og spesielle hendelser .	51
6.2	Årsaken til at 2003-reformene ble utløst	52
6.3	Reformens innhold og elitens ønsker	52
6.4	Valg av modell i 2003- og 2019-reformen	54
6.5	Var 2019 reformen en naturlig videreføring av 2003-reformen?	56
7	Konklusjon	59
8	Referanser.....	61
	Vedlegg 1: Intervjuguide.....	69

Figurliste

Figur 1 Reformrammeverk	12
Figur 2 Norske bistandsmidler fordelt på forvalter 1990–2020, millioner kroner.....	31
Figur 3 Norske bistandsmidler fordelt på forvalter 1990–2020, relativ andel av bistanden...	46

Tabelliste

Tabell 1 Informanter.....	25
Tabell 2 Koding.....	26
Tabell 3 Artikler der 2003-reformen omtales.....	41
Tabell 4 Artikler der 2019-reformen omtales.....	42
Tabell 5 Drivkreftenes retning og styrke i reformene i 2003 og i 2019.....	51
Tabell 6 Elitens handlingsrom, rendyrkede modeller.....	55

1 Innledning

1.1 Posisjonering og problemstilling

Gjennomføring av en reform krever ressurser både i berørte organisasjoner og i deres omgivelser. Veivalg i en reform kan ha langsiktige konsekvenser som må justeres i en senere reform. Mange reformer i offentlig sektor har som mål å skape bedre resultat og økt effektivitet, men kunnskapen om faktiske effekter av slike reformer er usikre og omdiskuterte.

Resultatene i mange offentlige reformer anses som skuffende, spesielt sett opp mot forventningene til interessenter i og utenfor organisasjonen. Aberbach og Christensen (2014) hevder at reformer som når sine mål er komplekse å få til; de er sårbare fra konseptstadiet til implementering. I sin artikkel snur de retorisk spørsmålet fra å være knyttet til hvorfor reformer så ofte skuffer, til å spørre om hvorfor noen store reformer *faktisk lykkes*. Det er nødvendig med ytterligere kunnskap om drivkrefter i reformprosesser og hvordan de ulike faktorene påvirker muligheten for å gjennomføre en vellykket reform, sett opp mot reformens målsetninger (Lægreid & Rykkja, 2016).

Ofte studeres reformer enkeltvis, noe som er naturlig fordi reformer gjerne er komplekse. Politikkområder er ofte enda mer komplekse enn reformene, så det er kanskje ikke så rart at enkeltreformer ofte ikke løser de utfordringene de er forventet å løse. Det kan derfor være hensiktsmessig å studere flere reformer innenfor ett politikkområde over tid, for bedre å forstå reformprosesser og reformers virkninger. Denne oppgaven kan være et bidrag til det.

Vi setter søkelys på valg av administrative modeller ved to reformer innen politikkområdet utviklingssamarbeid over tid: «Moderniseringsreformen for utviklingsforvaltningen» initiert i 2002 og besluttet i 2003, samt «Reformen for organiseringen av tilskuddsforvaltningen», initiert i 2018 og besluttet i 2019. Reformene benevnes heretter 2003-reformen og 2019-reformen.

Reformene var primært knyttet til Utenriksdepartementet (UD), utenriksstasjonene og det underliggende direktoratet for utviklingssamarbeid, Norad. Begge reformene medførte

organisatoriske endringer internt i departementet og i direktoratet, og endringer i rolle- og arbeidsdeling mellom dem.

Avveiningen mellom politisk styring og faglig uavhengighet, ofte knyttet til praksis for offentlig forvaltning (Jacobsen, 1960), er en utfordring på flere politikkområder. I norsk forvaltning er departements-direktoratsmodellen en ordning med lang tradisjon for å håndtere dette. Direktoratet opererer vanligvis i spenningsfeltet mellom politisk styring og faglighet, og de kan instrueres av departementet. Samtidig er det ikke en tradisjon for å overstyre uten tungtveiende grunner (Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet 2012).

I utviklingssamarbeidet er politikk og forvaltning tett sammenvevd, på samme måte som utenrikspolitikken og utviklingspolitikken er det. Begge disse forholdene gjør departements-direktoratsmodellen utfordrende, ikke minst i lys av omfattende og økende bevilgninger. Organiseringen av forvaltningen kan være et viktig politisk virkemiddel (Egeberg, 1989). Oppgaven retter oppmerksomhet på *valg* av organisatoriske modeller, i betydning av formen for vertikal formell organisering innen feltet utviklingspolitikk, og hvordan dette utvikler seg over tid. Selv om politikkområdene utenriks- og utviklingspolitikk har særpreg, kan oppgaven ses som del av diskursen om hvordan norsk statsadministrasjon kan og bør organiseres.

Valget av overordnet modell for rolle- og arbeidsdeling mellom UD og Norad stod sentralt i begge reformene. Enten definert som en «delegert modell» der Norad består som en fagetat med omfattende oppgaver og forvaltning av vesentlig andel av bistandsbudsjettet, eller en «integrert modell», der sentrale funksjoner som ble ivaretatt av Norad ble sentralisert i UD. Konkret viser modellene i hovedsak til organiseringen av tilskuddsforvaltningen av bistand, med tilhørende myndighet til å disponere statens midler, såkalt budsjett-disponeringsmyndighet (BDM). Tilskuddsforvaltningen er den mest sentrale oppgaven som både kan legges til underliggende etat eller beholdes i departementet.

De to modellene kan tenkes utformet på ulike måter. For eksempel kan en integrert modell ha utkontraktert essensielle oppgaver, eller være organisert i retning av forsvarrets integrerte strategiske ledelse (ISL) etter 2003 (Christensen mfl., 2018). En delegert modell kan for eksempel ha ulik fristillingsgrad ved at øremerking av budsjettmidlene kan være omfattende, eller ikke.

En såkalt rendyrket modell, enten delegert eller integrert, gir en tydelig rolle- og ansvarsdeling mellom UD og Norad på ansvarsområder disse skal ivareta. Alternativet til disse to modellene er løsninger som ikke kan anses å medføre en like tydelig rolle- og ansvarsdeling, i vårt tilfelle når tilskuddsforvaltningen deles mellom organisasjonene. Slike modeller omtales i oppgaven som blandingsmodeller.

I løpet av begge reformer ble «rendyrkede» modeller utredet og vurdert. Imidlertid falt ingen av reformene ned på en slik løsning. Regjeringen Bondevik II valgte i 2003 en blandingsmodell som ga departementet større ansvar for forvaltning av bistanden. Norad ble i henhold til boken *Sentralforvaltningen, stabilitet og endring gjennom 40 år*, «vingeklippet» i 2004 (Christensen mfl., 2018, 34). I 2019 besluttet regjeringen Solberg å velge en mer delegert modell, men fremdeles med betydelig departementalt operativt forvaltningsansvar.

Ved å sammenligne prosessene i forkant av begge reformene søker vi å få en forståelse av hvordan utvalgte drivkrefter påvirket valgene som ble tatt i de to reformene. For å vurdere disse valgene benytter oppgaven seg av Pollitt og Bouckaerts (2017) sin modell for analyse av styringsreformer, som tar utgangspunkt i en rekke definerte drivkrefter.

Utover drivkreftenes betydning for de enkelte reformene, ser oppgaven på sammenhengene mellom de to reformene. Ved å ikke bare studere én reform, men to reformer innen det samme politikkkfeltet, håper vi samtidig å få belyst forhold som studiet av én reform ikke muliggjør. Et sentralt spørsmål er om potensielt motstridene hensyn, som kan oppstå i spenningsfeltet mellom politisk styring og faglig uavhengighet, og i dette tilfellet også mellom utenrikspolitikk og utviklingspolitikk, ikke lar seg langsiktig løse ved hjelp av organisasjonsreformer.

Handlingsrommet i løpet av en reformprosess kan bli begrenset i interaksjonen mellom de ulike interessentene fra politikken, administrasjonen eller eventuelle uforutsette hendelser. Således kan reformer (som i 2003) få et utfall som beslutningstaker kanskje ikke ønsket mest, men som anses som det best mulige. Løsningene som ble valgt i 2003 fulgte ikke faglige anbefalinger som ble gitt i forkant av reformen, og oppgaven ser på om løsningen som ble valgt da skapte behov for en ny reform på et senere tidspunkt. Om en reform gjennomføres uten å løse kjente utfordringer, er det i så fall allerede «bygget inn» en forståelse av at det vil komme en ny reform?

1.2 Problemstillinger

Med utgangspunkt i et rammeverk med elementer som påvirker reformprosessene vil oppgaven belyse mulige årsaker til valg av modeller foretatt i 2003 og 2019. Vi ønsker å vurdere betydningen av utvalgte drivkrefter forut for reformene og under reformprosessene for å besvare følgende fire problemstillinger:

1. Hvilke drivkrefter førte til at reformen i 2003 ble initiert?
2. Hvordan bidrar drivkreftene samlet til å forklare valg av modell i reformene?
3. Hvilken eller hvilke av drivkreftene kan anses å ha hatt en avgjørende betydning for valg av modell i reformene?

Med grunnlag i en analyse av drivkreftene ønsker vi å se nærmere på om det er en sammenheng mellom reformene:

4. Kan reformen i 2019 anses som en videreføring av reformen i 2003, for å adressere uløste problemstillinger etter den første reformen?

1.3 Avgrensning og definisjoner

Rammene for oppgaven gir ikke rom for en fremstilling av utviklingssamarbeidets historie og formål med dets ulike tilnærminger og skiftende målsetninger. Oppgaven er begrenset til å undersøke aspekter ved ytre organisering og styringsforhold ved bistandsforvaltningen, i hovedsak knyttet til valg av overordnet organisatorisk modell ved 2003- og 2019-reformene.

Studien har oppmerksomhet på bistandspolitikken, i det reformene var for å oppnå endringer innen dette politikkkfeltet. Imidlertid vil oppgaven belyse at koblingen mellom de to politikkkfeltene utenrikspolitikk og bistandspolitikk ligger i kjernen av spenningsforholdet mellom departement og direktorat. Vi har likevel valgt å beskrive at vi studerer ett politikkkfelt, et forhold vi kommer tilbake til i konklusjonen.

Vi vil ikke gå nærmere inn på forskjellene mellom begrepene «forvaltning», «administrasjon» eller «fag» som motsats til politikk, men bruke dem om hverandre. I oppgaven benyttes begrepet «bistandsfaglig» i flere sammenhenger. Begrepet er ikke entydig.

Ulike oppfatninger av begrepet er del av spenningen som oppgaven drøfter og hevder at eksisterer i grenselandet mellom politikk og fag, mellom departement og direktorat. Vi benytter videre en praktisk definisjon av begrepene politikk og administrasjon, hvor politikk er å uttrykke statens vilje, mens administrasjon er omdannelse eller utøvelse av denne viljen til praksis (Goodnow, 2003).

Pollitt og Bouckaert skriver at «Reformer i offentlig sektor er bevisste endringer av strukturer, prosesser og/eller kultur i offentlige organisasjoner med formål om å få dem (på ulike måter) til å fungere bedre» (egen oversettelse) (Pollitt & Bouckaert, 2017, 2). Vi velger å legge Christensen mfl. sin definisjon til grunn, da denne vektlegger en aktiv handlende aktør og fremhever at endringen dreier seg om ett politikkområde: Reform defineres som «aktive og bevisste forsøk fra politiske og administrative aktører på å forandre strukturelle eller kulturelle trekk ved organisasjoner, eller gjeldende 'policy' på et politikkområde» (Christensen mfl., 2015, 152).

En modell er en sentral del av en organisasjonsstruktur, som er en normativ struktur sammensatt av mer eller mindre tydelige regler og roller for hvem som er forventet å gjøre hva og på hvilken måte. Formell normativ struktur utgjør et sett av relativt stabile, upersonlige og offisielle normer. Denne normative strukturen uttrykker noe om hvem som har rett og/eller plikt til å treffe beslutninger, hva beslutningsaktiviteten bør eller skal dreie seg om, og hvordan denne aktiviteten skal eller bør foregå (Egeberg, 1989). En struktur vil imidlertid aldri være nøytral, men alltid representere mobilisering av partsinteresser (Egeberg, 1989).

Implementering av 2019-reformen er ikke avsluttet. Studiens dataanalyse avsluttes ved valget av overordnet organisatorisk modell mai 2019.

Andre aktører er også del av bistandsforvaltningen, så som KLD, Norfund og Norec. Og til tross for at overføring av forvaltningsansvar til utenriksstasjonene var resultat av 2003-reformen, så vil oppgaven i liten grad omhandle andre aktører enn Utenriksdepartementet og Norad.

Fordeler og ulemper knyttet til modellene kan anses å ha stor betydning for alle aspekter relatert til forvaltningen. Det tas i oppgaven ikke stilling til hvilken av modellene som kan anses mest gunstig for bistandsforvaltningen.

1.4 Oppgavens struktur

Kapittel 2 gir en fremstilling av organisering og sentrale trekk ved det sentrale statlige utviklingssamarbeidet, med en innføring i 2003- og 2019-reformen og periodene forut for reformene.

Teorikapittelet, kapittel 3, forklarer reformrammeverket som bidrar til utarbeidelse av hypoteser om de enkelte drivkreftenes effekt. Supplerende teori knyttes til utvalgte elementer i reformrammeverket.

Kapittel 4 redegjør for studiens metode. Vår komparative casestudie innebærer triangulering av datamateriale, med intervjuer, tekstanalyse av utvalgte reformdokumenter og medieoppslag. Analysen er supplert med andre offentlige dokumenter og partipolitiske program.

I oppgavens analysedel, kapittel 5, er premisset en instrumentell tankegang ved at selve rammeverket som benyttes vektlegger ytre omstendigheters betydning for valg av modeller. Hver drivkraft sin innvirkning på valg av organisatorisk modell analyseres, og samspillet mellom det administrative systemet og elitens ønske og mulighet drøftes.

I Kapittel 6, diskusjonskapitelet, diskuteres hypotesene og problemstillingene i lys av analysekapitelet.

Det konkluderende kapittelet, kapittel 7, presenterer hovedfunn, oppsummerer hypotesenes forklaringskraft på problemstillingene og foreslår videre forskning.

2 Kontekst – Organisering av sentral statlig utviklingssamarbeid

2.1 Før 2003

Norsk utviklingssamarbeid startet i 1952. I 1968 ble Norad etablert som et direktorat underlagt Utenriksdepartementet. I årene 1984 til 1990 var det statlige utviklingssamarbeidet organisert i eget departement, Departementet for Utviklingshjelp (DUH). Norad var integrert i DUH og ble i 1990 igjen et frittstående direktorat underlagt Utenriksdepartementet.

På 1990-tallet og frem til 2004 hadde Utenriksdepartementet ansvar for støtte til internasjonale organisasjoner og humanitære- og nødhjelpstiltak. Norad hadde ansvar for den langsiktige bilaterale bistanden, inkludert de ambassadene som i det vesentligste beskjeftiget seg med bistand, samt egne stedlige representasjoner frem til 1995.

En arbeidsgruppe i Utenriksdepartementet tilrådet i oktober 1999 å overføre det vesentligste av tilskuddsforvaltningen til Norad. I rapportens oppsummering ble en slik delegering ansett å kunne avlaste departementet for å gjøre det bedre i stand til å utføre sine primæroppgaver som sekretariat for politisk ledelse og effektivisere tilskuddsforvaltningen (UD, 1999). Det ble ikke gjort større organisatoriske endringer. Ved inngangen til 2000-tallet forvaltet departementet langt den største delen av bistandsbudsjettet selv, jmf figur 3 på side 46.

2.2 2003-reformen

Den 15. april 2002 vedtok regjeringen Bondevik II at det innenfor rammen av regjeringens arbeid for modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor skulle igangsettes en full gjennomgang av forvaltningen av bistands- og utviklingspolitikken.

Mandatet for reformen viste til at gjeldende organisering var preget av dobbeltarbeid, fragmentering og uklar rollefordeling. Det skulle oppnås mål innen (egen oversettelse): 1) modernisering, ved å tilpasse organiseringen i og mellom UD/Norad bedre for de mål som var trukket opp for utviklingspolitikken, 2) effektivisering ved å tilpasse utviklingspolitikken til moderne krav til målstyring og resultatstyring, 3) forenkling ved å vurdere om daværende

forvaltningsledd og strukturer skulle opprettholdes og 4) desentralisering ved å gi større ansvar og oppgaver til utenriksstasjonene (ECON, 2003).

Konsultentselskapet ECON skisserte tre alternative modeller for organiseringen, hvorav de anbefalte en av de to første: 1) et styrket og mer autonomt Norad, 2) integrering av direktoratet i departementet, eller 3) en fortsatt mellomløsning.

Valget falt på en mellomløsning, alternativet som ikke ble anbefalt. Konsulentene hadde advart mot dette:

We do not believe that tangible improvement can be achieved without a process of change that addresses the fundamental organizational weaknesses stemming from today's separation of responsibilities between the MFA and Norad. [...] Breaking away from the fragmentation of today's system will in our view require bold decisions with a clear direction. (ECON, 2003, 46)

Reformen i 2003 konkluderte med at det var nødvendig å foreta omfattende organisatoriske endringer, som ble fremstilt som følgende (Prop. 1 Tillegg 7 (2003–2004)):

- Større delegering og desentralisering til utenriksstasjonene
- Samling av land- og regionkompetanse i Utenriksdepartementet
- Samling av policyutforming, strategi- og informasjonsarbeid i Utenriksdepartementet
- Samling av kunnskapsforvaltning i Norad
- Etablering av enhet for evaluering og kvalitetssikring i Norad
- Samling av forvaltningen av søknadsbaserte ordninger for blant annet frivillige organisasjoner og næringsliv i Norad
- Samling av det administrative ansvaret for alle utenriksstasjoner i Utenriksdepartementet

Løsningen flyttet tyngdepunktet i bistandsforvaltningen til Utenriksdepartementet ved at stat-til-stat-bistand og ansvaret for ambassader med bistandsansvar ble overført fra direktoratet til departementet.

2.3 2009-2018 – Åtte større gjennomganger av bistandsforvaltningen

Fra 2009 ble det gjennomført en rekke gjennomganger av bistandsforvaltningen for å avklare fordelingen av ansvar og roller mellom UD og Norad. Utvikling av parallelle strukturer og dobbeltarbeid, samt sikring av politisk styring og effektiv forvaltning var temaer som ble berørt. De viktigste av disse gjengis under.

1. Effektiviseringsprosjektet i 2009. Skulle gi en sterkere kobling mellom utenriks- og utviklingspolitikk, og gi tydeligere resultater. Formålet var en økt spissing av ambassadenes portefølje og tydeligere arbeidsdeling mellom UD/ambassadene og Norad (UD, 2010)
2. En gjennomgang av forholdet mellom UD og Norad i 2011 så på arbeidsdelingen, etatsstyringsdialogen og effektiv samhandling mellom UD og Norad. Mandatet var å utrede alternativer for å: i) Overføre tilskuddsforvaltningen til Norad, ii) Opprette et nytt direktorat som forvalter tilskuddsmidlene, iii) Sette ut mesteparten av forvaltningen på annen måte (UD, 2011)
3. «Organisering av tilskottsforvaltningen» i 2012 gikk videre ved å anbefale å legge ut hoveddelen av forvaltningen til Norad. Dette inkluderte også forvaltning fra utenriksområdet (02-området). Nye ministre, Eide og Holmås, konkluderte imidlertid høsten samme år med at arbeidet ikke skulle videreføres (UD, 2013, vedlegg 1)
4. «Organisering av tilskuddsforvaltningen» i 2013 skulle skissere løsninger for departementets tilskuddsforvaltning. Hovedanbefalingen i et internt notat var å legge ut så mye som mulig av forvaltningen til eksterne forvaltere (UD, 2013).
5. Arbeidet til «Prosjektgruppen for reformer i utenriktjenestens struktur» i 2015 hadde som mandat å «[...] bygge på tidligere arbeid og resultere i et konkret forslag til overføring av bistandsforvaltning til Norad» (UD, 2018b, vedlegg 4, 2).
6. Arbeidsgruppen for utredning av forslag til organisering og effektivisering av bistandsforvaltningen («Ølberg-gruppen»), anbefalte tiltak som skulle øke kvalitet og

effektivitet. Funksjoner og kompetanse skulle rendyrkes, grenseoppgangen mellom UD og Norad endres (UD, 2017). Rapporten medførte en overføring av midler og ansvar som svarte til en fordobling av Norads forvaltningsvolum i 2017.

7. I 2017 bestilte UD en administrativ gjennomgang av Norad. Rapporten anbefalte en rekke tiltak, spesielt knyttet til etatsstyringsdialogen og budsjettarbeidet mellom UD og Norad (KPMG, 2017).
8. Evalueringsavdelingen i Norad bestilte en gjennomgang av organiseringen av bistandsforvaltningen. Rapporten anså at forvaltningen fra 2009 gradvis hadde blitt sentralisert fra utenriksstasjonene til departementet i Oslo. Det ble anbefalt en klarere rolledeling og at UD styrket sin forvaltningskompetanse (Norad, 2018).

Anbefalingene i utredningene ble i hovedsak ikke operasjonalisert, som medførte at det ikke ble gjort vesentlige endringer i arbeids- og rolledelingen mellom UD og Norad i årene mellom 2003 og 2017.

2.4 2019-reformen

28. mai 2018 besluttet regjeringen Solberg ved utviklingsminister Astrup en reform av organiseringen av bistandsforvaltningen. For at bistanden skulle brukes mest mulig effektivt og levere best mulige resultater, skulle organiseringen av forvaltningen i UD og Norad revurderes.

En prosjektgruppe vurderte konsekvensene av å rendyrke Norad som et forvaltningsorgan «med spesialisert ansvar for all teknisk tilskuddsforvaltning, rapportering, evaluering og kontroll», fordelingen av bistandsmidlene mellom UD og Norad, samt grenseoppgangen mellom departement og direktorat. Potensialet for gevinstrealisering ved en mer effektiv administrasjon skulle vises i en gevinstoversikt (UD, 2018a).

Rapport for fase 1 ble levert utenriksråden 14.9.2018. Prosjektgruppen viste i sin anbefaling til betydningen av spørsmålet om hvor BDM for tiltak skulle ligge. Dette kunne ivaretas med en av tre overordnede modeller: BDM i underliggende etat (delegert modell), BDM delt mellom UD og Norad (delt modell) og BDM i UD (integret modell). En av de viktigste

politiske avveiningene ble ansett å være behovet for tett kobling mellom utenriks- og utviklingspolitikk versus politisk avstand til tilskuddsforvaltningen/stabilt fagmiljø i Norad. Bare den delegerte og den integrerte modellen ble ansett å kunne møte intensjonene for reformen (UD, 2018b).

Det politisk retningsvalget ble foretatt i mai 2019. I januar 2019 hadde det vært en regjeringsutvidelse, og utviklingsministeren var nå fra Kristelig Folkeparti (KrF), Dag Inge Ulstein. Den utvidede regjeringen valgte en delegert modell som hovedretning (UD, 2019a). En prosjektgruppe for fase 2 skulle konkretisere konsekvensene. Denne prosjektgruppen anbefalte at Norad skulle få BDM for 5 milliarder kroner av utviklingsministerens budsjettposter, som hadde blitt forvaltet i UD. Budsjettposter under utenriksministerens ansvarsområde, men også enkelte av utviklingsministerens, skulle fortsatt forvaltes av UD. Det ble anbefalt at utenriksstasjonene skulle forvalte mindre tilskuddsmidler, for en mer rendyrket arbeidsdeling (UD, 2019b). 19. september 2019 tok regjeringen stilling til anbefalingene. Den besluttet å flytte 7 milliarder fra utviklingsministerens budsjettposter. Med dette hadde Norads forvaltningsportefølje økt fra ca. 5 milliarder i 2016 til 11 milliarder i 2019 og videre til drøye 18 milliarder i 2020 (se figur 2).

3 Teori

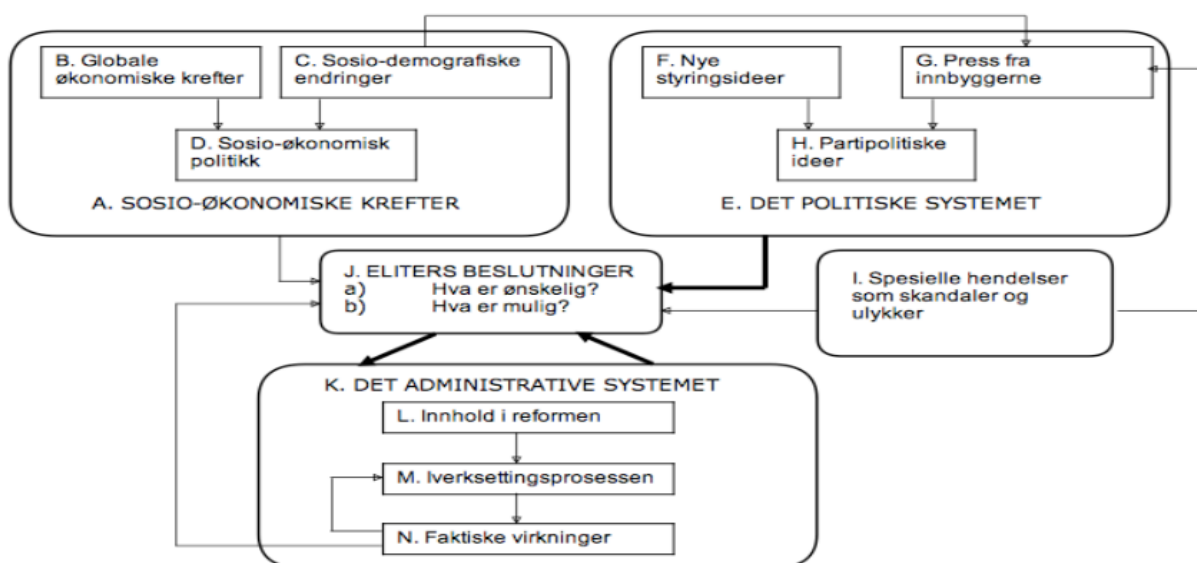
Utgangspunktet for denne oppgaven er reformteori, mer spesifikt teori som bidrar til å tolke prosesser/handlinger/hendelser fra før en reform initieres, frem til beslutningstaker tar en beslutning om reformens omfang og retning – altså valg av modell.

I denne oppgaven er to vedtak av politisk ledelse i reformene sentrale: 1) beslutningen om å initiere en reform ved å utrede muligheter og modeller, samt 2) beslutningen som angir de overordnede føringene for reformen som deretter skal operasjonaliseres og implementeres. Aktører, trender og ideer påvirket både for og mot reform, og for/mot forskjellige mulige løsninger i forkant av beslutningene. Vi bruker Pollitt og Bouckaerts (2017) rammeverk for å analysere denne påvirkningen.

3.1 Rammeverk for reformteori

Pollitt og Bouckaerts (2017) teoretiske rammeverk benyttes for å vurdere det komplekse samspillet i hele reformprosessen, fra bakenforliggende globale rammebetingelser i forkant av en reform, til tilbakemeldingssløyfer i tilknytning til tolkning av innholdet, iverksetting og evaluering av reformen (samspillet mellom elitene og det administrative systemet).

Rammeverket er en modell som er ment å bidra til læring og for å strukturere elementene som påvirker prosessen av offentlige styringsreformer fra idé til gjennomføring.



Figur 1 Reformrammeverk Kilde: Pollitt & Bouckaert (2017)

Oppgaven vil benytte rammeverket til å strukturere og analysere empiri knyttet til de fleste av elementene fra A-L. Iverksetting og evaluering av faktiske virkninger av reformene (element M og N) ligger utenfor oppgaven. Vi vil imidlertid tematisere virkningene av 2003-reformen for å vurdere sammenhengen mellom reformene.

Elementene A-K i figur 1 har vi i oppgaven kalt drivkrefter. Med ett unntak vil disse drivkreftene presenteres sammen med hypoteser om hvilken retning (integrt eller delegert) og med hvilken styrke de kan anses å ha påvirket valg av modell for reformene. Element I, «Spesielle hendelser», vurderes utelukkende i analysen ut ifra eventuelle funn. Oppgaven fremmer ingen direkte sammenheng mellom en gitt drivkraft og påfølgende beslutninger.

Elementet «Eliters beslutninger» er plassert i sentrum av figuren, og presenteres først. «Det administrative systemet» er i tillegg til å være objekt for reformene også drivkraft og ramme for eliters beslutninger, og presenteres som siste element i kapittel 5. Elementet L «Innhold i reformen» virker i et direkte samspill med elitene, og blir derfor analysert og diskutert sammen med elitens beslutninger i diskusjonsdelen. Annen relevant teori for oppgaven vil presenteres i forbindelse med redegjørelsen av de ulike elementene i modellen.

3.1.1 Eliters beslutninger

Eliters beslutning er sentralt i rammeverket til Pollitt og Bouckaert (2017). Det er basert på antakelsen om at de fleste reformer initieres av ledelsen, om de er politiske eller administrative. I vårt case er det de respektive utviklingsministerne som initierte begge reformene. Elitene kan imidlertid bli påvirket av ideer og press i deres omgivelser, både i forkant, i og etter reformprosessen. Det er i samspillet mellom disse kreftene at endringene blir til (Pollitt & Bouckaert 2017). Drivkreftene påvirker elitens beslutninger, og kan begrense handlingsrommet politikeren (eliten) oppfatter å ha fra det som er ønskelig til det som oppleves mulig. Hoods (1995) *motiv og anledningshypotese* om mulighetsrommet for offentlige forvaltningsreformer gir støtte til analysen i senere kapitler.

Analysen om elitens beslutninger nyttiggjør seg også av agentteori.

Agentteori

Prinsipal-agent-teori er en samfunnsøkonomisk teori om hvordan en ved hjelp av ulike insentiver kan få samsvar mellom målene til eieren (prinsipalen) og den ansatte (agenten). Utgangspunktet for teorien er det såkalte desentraliserings-problemet. Problemet oppstår når en agent tar beslutninger på vegne av en prinsipal, samtidig som de to aktørenes målsetninger ikke sammenfaller og agenten sitter på relevant informasjon som prinsipalen ikke har – såkalt asymmetrisk informasjon (Eisenhardt, 1989).

Et spørsmål kan være hvordan man sikrer at agenten handler i tråd med prinsipalens interesser om det besluttes en delegering av forvaltning til underliggende etat (agenten): hvordan styrer politikken administrasjonen på en god måte? Det finnes flere måter å sikre styring på, som ved å bruke (legitim) autoritet eller insentiver for oppnådde resultater (Johnsen, 2007).

Desentralisering, fristilling og innføring av mål- og resultatstyring som førende for relasjonen mellom overordnet (departement) og underordnet organ (direktorat) er blant elementene i de reformene som studeres, som gjør agentteori relevant i denne oppgaven. Prinsipal-agent-forhold blir særlig relevant for å vurdere avveiningen av politisk styring av bistanden mot andre hensyn når eliten skal ta en beslutning. Agentteori er del av et bredere forklaringsperspektiv hvor organisasjoner og deres medlemmer handler formålsrasjonelt i utføring av sine oppgaver. I det instrumentelle perspektivet anses organisasjoner som redskaper eller instrumenter, oftest med *begrenset rasjonalitet*: basis er forenklete modeller av virkeligheten, siden det ikke mulig å ha oversikt over alle alternativene (Christensen mfl., 2015).

3.1.2 Sosio-økonomiske krefter

Strukturelle trender og konjunkturer i økonomien, befolkningsvekst og -sammensetning, vil legge premisser for hvilke prioriteringer landets ledere må gjøre, og være drivere for brede reformer av offentlige sektor (Pollitt & Bouckaert, 2017). Opprettholdelse av velferdsstaten, handelsbalanse, offentlige utgifter versus bruttonasjonalinntekt (BNI) er eksempler på nasjonale makroforhold som sammen med globale konjunkturer kan påvirke og styre rammebetingelser for fordeling av ressurser. Endringer i slike forhold kan ha forklaringskraft på hvorfor offentlige reformer finner sted. Globale trender innen bistanden kan trekke i

retning av integrering, siden globalisering og gjensidige avhengigheter vil kunne møtes av ønske om politisk koordinering, som best ivaretas i et departement.

Hypotese 1a og b: Sosioøkonomiske krefter trakk i retning av en integrert modell både i 2003-reformen og i 2019-reformen

3.1.3 Det politiske systemet

Med det politiske systemet beskrives ifølge Pollitt og Bouckaert (2017) de politiske rammevilkårene en reform gjennomføres under. Lovgivning, om det politiske systemet er konsensusorientert og om det har koalisjons-, mindretalls- eller flertallsregjeringer er vesentlige faktorer. For Norge og denne reformen antar vi at praksis med koalisjons- og/eller mindretallsregjeringer fører til behov for å søke bred politisk konsensus mellom en rekke politiske partier, inkludert opposisjonspartier på Stortinget. Regjeringen Bondevik II var en mindretallsregjering, mens Regjeringen Solberg var flertallsregjering fra januar 2019.

Foreløpig antakelse når det gjelder det politiske systemet er at de politiske forholdene i 2003 med mindretallsregjering trakk svakt i retning en delegert modell, eller i retning status quo, siden en integrasjon ville vært et mer radikalt skritt som hadde krevd bred politisk støtte og endringsvilje. I 2019 lå forholdene til rette for at en flertallsregjering med tydelige målsettinger om effektivisering skulle bestemme seg for en integrert løsning.

Hypotese 2a: Det politiske systemet trakk i retning av en delegert modell i 2003-reformen

Hypotese 2b: Det politiske systemet trakk i retning av en integrert modell i 2019-reformen

Det teoretiske rammeverket har tre underkategorier i det politiske systemet som i det følgende behandles hver for seg.

3.1.4 Styringsideer

Med styringsideer menes ideer som har oppstått om organisering, styring og ledelse av alt fra private selskaper til internasjonale organisasjoner. Pollitt og Bouckaert (2017) påpeker at slike ideer gjerne spres gjennom akademia og konsulentselskaper, er inspirert av vellykkede private virksomheter eller formidlet av internasjonale organisasjoner som OECD. Styringsideer

omfatter både konkrete metoder og bredere idestrømninger. I denne oppgaven hvor oppmerksomheten er på ytre og vertikal organisering, er det spesielt relevant å vurdere om reformene har blitt påvirket av de bredere organisasjonsreformene som har påvirket offentlig sektor i Norge. Følgelig vil ikke organisasjonsoppskrifter og ledelsesprinsipper som særlig berører den indre organiseringen vurderes spesielt i oppgaven.

Organisasjonsreformer i statlig sektor i Norge har fra 1980-tallet vært en del av de enkelte regjeringers *reformprogrammer*, som for 2003-reformen var «Regjeringens program for modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor» (Prop. 1 Tillegg 7 (2003–2004)). Dette reformprogrammet anses å være påvirket av en idestrømning innen offentlig sektor som samlet beskrives som Ny offentlig styring (NOS) (Christensen mfl., 2015). NOS er en av tre styringsparadigmer som Osborne definerte (Osborne, 2006). De to andre er Tradisjonell offentlig administrasjon (TOA), og Ny offentlig samstyring (OSS). I denne oppgaven vil vi angående styringsideer begrense oss til å omtale disse tre idéstrømmene.

Tradisjonell offentlig administrasjon – TOA

TOA har i ifølge Osborne en hierarkisk oppbygging som vektlegger byråkratiets rolle i politikkkutforming og iverksetting samt vektlegging av skillet mellom politikk og administrasjon i en organisasjon (Osborne, 2006). Den hierarkiske oppbyggingen fører til maktdistanse og begrenset handlefrihet i administrasjonen. Et spesielt relevant aspekt for denne oppgaven er at byråkratene i et styringssystem med store islett av TOA kan anses å bli lite opptatt av det politikerne vil ha, noe som kan føre til lav effektivitet (Johnsen, 2007).

Ny offentlig styring - NOS

NOS (engelsk: New Public Management) er en samlebetegnelse for en rekke læresetninger som har vært toneangivende i reformer av offentlig sektor i OECD-land fra slutten av 1970-tallet (Hood, 1995). NOS nedtoner forskjellene mellom offentlig og privat sektor og fremhever at mange modeller og prosesser med fordel kan overføres fra privat sektor til det offentlige (Christensen mfl., 2015). Innen NOS skal de som implementerer politikk være organisatorisk adskilt fra de som utformer politikk. Videre legges det vekt på god ledelse (vekt på resultater, ikke prosess) med bruk av mål- og resultatstyring, desentralisering av oppgaver og økt bruk av marked og konkurranse (Osborne, 2006). Blant sentrale reformtiltak i reformprogrammer i Norge som er knyttet til NOS, finner vi strukturell fristilling og økt

bruk av horisontal spesialisering som søker å unngå overlappende funksjoner eller roller i forvaltningen (Christensen mfl., 2015).

Ny offentlig samstyring – OSS

OSS, er som NOS en idéstrøm med mange varianter og avarter. I OSS virker mange forvaltningsnivå og organisasjoner sammen, inkludert private virksomheter eller sivilsamfunnet (Johnsen, 2007). Ifølge Osborne (2006) baserer styring i OSS seg på relasjoner og tillit i organisasjonen og mellom organisasjoner, noe som gjør nettverk viktige.

«Samstyring» er det sentrale begrepet, som baserer seg på en gjensidig tillit og avhengighet mellom overordnet og underordnet, for enkeltindivid eller organisasjoner.

Klare elementer fra NOS preget ideene under Bondevik II-regjeringen, og vår foreløpige antagelse er at *styringsideene i 2003 trakk i retning av en delegert modell*. I 2019 antar vi at sentraliserings- og effektiviseringstendenser som er bredt omtalt knyttet til Solberg-regjeringene, *medfører at styringsideene trekker i retning av en integrert modell*.

Hypotese 3a: Styringsideene preget av NOS trakk i retning av en delegert modell i 2003-reformen

Hypotese 3b: Styringsideene preget av OSS trakk i retning av en integrert modell i 2019-reformen

3.1.5 Partipolitiske ideer

Innflytelse fra partipolitikk kan begrunne iverksettelse av reform eller påvirke retning og utfall. I modellen til Pollitt og Bouckaert (2017) gis eksempler på slike partipolitiske ideer: syn på hvordan de ønsker å styre, overordnede ideer som desentralisering, eller konkrete ideer om å opprette et departement eller et direktorat. Ulike samfunnsområder gis ulik prioritering på forskjellig tid hos de politiske partiene, og reformer som i utgangspunktet fremstår som politisk nøytrale kan bli politisert og utvikle seg snarere etter politiske skillelinjer enn etter faglige vurderinger.

Reformene ble rullet ut under koalisjonsregjeringer med deltakelse av partier som så ulikt på bistanden. Begge regjeringene hadde utenriksminister fra Høyre og utviklingsminister fra Krf da modell for reformen ble besluttet.

For 2003 ble reformen initiert av en utviklingsminister fra KrF, mens det forelå en delegert modell. Det burde antyde at det partipolitiske systemet ønsket en mer integrert modell i 2003. For 2019 antar vi at partipolitiske ideer trakk i retning av en integrert modell før KrF fikk utviklingsministeren, og mot en delegert modell etter at KrF fikk utviklingsministeren. Hypotesen i 2019 viser til beslutningstidspunktet med minister fra KrF.

Hypotese 4a: Partipolitiske ideer trakk i retning av en integrert modell i 2003-reformen

Hypotese 4b: Partipolitiske ideer trakk i retning av en delegert modell i 2019-reformen

3.1.6 Press fra innbyggere/media

Den folkelige støtten for bistand har overordnet vært sterk og stabil i mange år (Bolle & Zachrisen, 2020). I tråd med Pollitt og Bouckaert (2017) kan innbyggere utøve press særlig i situasjoner der de blir misfornøyde med en tilstand, for eksempel en organisasjon som møter korrupsjonsanklager. Tematikken «politisering av bistand» har vært fremtredende en rekke ganger i forbindelse med utvidelse av bistanden til for eksempel å inkludere humanitær militær innsats (Holen, 2008). Slike saker kan føre til et endringspress fra innbyggere.

I denne sammenhengen kan *myteperspektivet* (Christensen mfl., 2015) også være relevant for å drøfte hvordan en reform presenteres utad. Tidsriktige ideer som alle «må» ha innenfor en tidsperiode, kalles myter. Sentralt for myteperspektivet er at organisasjoner befinner seg i institusjonelle omgivelser, der de konfronteres med sosialt skapte normer om hvordan de bør være utformet. Søken etter legitimitet i omgivelsene er viktig for organisasjoner, som kan medføre at det eksempelvis må leves opp til modernitetsnormer og krav om fornyelse (Christensen, 2009). I situasjoner der slike normer er i utakt med organisasjonens behov, kan disse normene likevel adopteres gjennom *frikobling*, som betyr at de i liten grad får innvirkning på organisasjonenes aktiviteter. Innført norm/oppskrift ligger på overflaten som et utstillingsvindu som får organisasjonen til å se moderne eller handlekraftig ut (Christensen, 2009).

Media kan virke som en katalysator som kan styrke/endre drivkreftene (Pollitt og Bouckaert, 2017), særlig etter spesielle hendelser som kriser og skandaler. Oppgaven vurderer media som drivkraft som uttrykk for holdninger og mulig press fra innbyggerne for et spesifikt

reformutfall. Vårt utgangspunkt er at media har støttet videreføringen av et utviklingsdirektorat i Norge, ut fra en antakelse om at flertallet identifiserer seg med at bistanden skal styres «faglig».

Hypotese 5a og 5b: Press fra innbyggere/media trakk i retning av delegerte modeller i begge reformene

3.1.7 *Spesielle hendelser*

Små og store begivenheter kan påvirke elitors beslutning om at noe må endres. Hendelser kan også kobles til påvirkningen media kan ha på politiske beslutninger, og kan virke som utløsende faktorer for underliggende sosio-økonomiske eller politiske faktorer (Pollitt og Bouckaert, 2017). Hendelsens karakter vil antagelig avgjøre i hvilken retning hendelsen vil trekke. Uten kjennskap til spesielle hendelser i forkant av reformene, tar vi derfor som utgangspunkt at valg av modell i reformene ikke ble påvirket av spesielle hendelser.

3.1.8 *Det administrative systemet*

Det administrative systemet inkluderer de strukturelle trekk ved de forvaltningsrammene Utenriksdepartementet og Norad er del av. Her møter reformideene virkeligheten de skal implementeres i, og kostnadene dette medfører (Pollitt & Bouckaert, 2017). I vår oppgave velger vi å også fremstille det administrative systemet som drivkraft, ved at elementer i dette systemet kan påvirke både initieringen av reform, reformprosessen og valg av modell.

Den gjensidige påvirkning mellom det administrative systemet og elitene i reformprosessen kan avgrense mulighetsrommet til elitene. Utgangspunktet for en reform er ofte et mandat, som må fortolkes. Samspeillet i reformprosessen diskuteres som del av Innhold i reformen, jamfør Pollitt og Bouckaert (2017). Dette elementet tematiseres i diskusjonsdelen.

Det administrative systemet (K) representerer både strukturelle aspekter som departement-direktoratsmodellen og hierarkier. Det inkluderer også kulturelle trekk, som uformelle normer og verdier som vokser frem er grunnlaget for organisasjonskultur, som er i fokus i kulturperspektivet (Christensen, 2009). Oppgavens ramme tillater ikke en bred beskrivelse av flere vesentlige trekk i det norske systemet, som arbeidstakerorganisasjonenes rolle.

Vi vil spesielt vurdere tre dimensjoner ved det administrative systemet for disse reformene: departements-direktoratsrelasjonen, utfordringer knyttet til effektivitet, dobbeltarbeid og etatsstyring, samt organisasjonskultur. Vår antakelse er at administrasjonen i utgangspunktet ønsker fristilling og at kulturelle trekk i separate organisasjoner trekker i retning av delegerte modeller i begge reformer.

Hypotese 6a og b: Det administrative systemet trakk i begge reformer i retning av delegerte modeller

4 Metode

4.1 Metodisk tilnærming og forskningsdesign

Samfunnsvitenskapelig metode er en måte å gå frem på for å få informasjon om den sosiale virkeligheten (Johannessen mfl., 2011). Den består av innsamling, analyse og fortolkning av data, kjennetegnet av systematikk, grundighet og åpenhet.

Oppgaven bruker faglige begrep fra organisasjons- og reformteori som ramme for å analysere de to reformene, og ikke for å utvikle nye teorier eller begrep. Oppgaven har følgelig et teoretisk tolkende formål. Vår tilnærming er et teoriinformert prosjekt, der data samles inn og analyseres ut ifra teorier som er spesifisert på forhånd (Bukve, 2021).

Et forskningsdesign kan forstås som en plan for hvordan legge opp et forskningsprosjekt for å komme seg fra spørsmål til svar (Yin, 2018). Videre er et ideal at undersøkelser utformes slik at funnene kan brukes til å forstå tilsvarende fenomen, eller mer generelle forhold (Bukve, 2021). Denne oppgaven vil benytte kombinasjon av ulike forskningsopplegg og datakilder. Oppgaven benytter datatriangulering som styrker validiteten (se også 4.4) ved at et fenomen belyses ved hjelp av forskjellige kilder som kan bekrefte/styrke samme funn/resultat (Yin, 2018). Vi benytter følgende innfallsvinkler; a) tekstanalyse av dokumenter som omhandler reformen vil vurderes ved bruk av idéanalyse, b) medieoppslag vil analyseres ved bruk av innholdsanalyse, og c), åtte personer i sentrale roller og med kunnskap om begge reformene er konsultert ved semistrukturerte intervjuer.

Oppgaven er et komparativ casestudie av to reformer av bistandsforvaltningen, i henholdsvis 2003 og 2019. En casestudie er en empirisk undersøkelse som undersøker et samtidig fenomen (caset) i dybden i sin virkelige kontekst, der grensene mellom fenomenet og kontekst ikke er entydige. Valg av casestudie og case blir avhengig av formålet med oppgaven og spørsmålene som skal belyses Yin (2018). Sosiale fenomen utspiller seg vanligvis over tid, og også slike eller historiske fenomen kan undersøkes ved hjelp av casedesign (Bukve, 2021). Det kan diskuteres hvorvidt oppgaven undersøker to case (2003-reformen og 2019-reformen), eller én case som består av de to reformene. De to reformene var del av et kontinuum av endringer og inkrementell utvikling av den ytre organiseringen av bistandsforvaltningen de

siste 20 årene, men i kraft av sin egenvekt er det hensiktsmessig å isolere data knyttet til de to reformene hver for seg. Oppgaven vil studere variasjon og sammenheng mellom de to casene og ved bruk av kategoriseringer og koder, redegjort for under 4.2.4. nedenfor.

Valg av metode er knyttet til det kildematerialet vi mener best kan belyse foreliggende hypoteser.

4.2 Datakilder og kildebehandling

Dokumentanalyse er en metode der man gir visse tekster status av kilder eller data for selve undersøkelsen, på samme måte som feltnotater, intervjuskrifter og lignende er data (Repstad, 1993). Bratberg (2014) gjengir Krippendorfs definisjon av innholdsanalyse som «en teknikk for å trekke repliserbare og valide slutninger fra data til kontekst», men påpeker også at innholdsanalyse er enhver analyse som systematisk sammenfatter tekstinnhold. Idéanalyse innebærer kvalitativ analyse av ideers tilstedeværelse i tekst, hvor fortolkning er en vesentlig del av analysen (Bratberg, 2014). Ideer kan være av både individuell og kollektiv karakter, og styrer våre holdninger og ulike former for politisk handling. I studie av reformer er mulighetsrom en sentral del for å forklare eliters beslutning.

Kvalitativ innholdsanalyse vil brukes for å belyse hypotesene. I tekstanalysene av kildene vil vi a) omsette kildene til tekst (gjelder intervjuer), b) vurdere helhetsinnholdet i teksten og c) kategorisere teksten ut ifra temaene som kommer opp (koding).

4.2.1 Reformdokumenter og offentlige dokumenter

Mengden dokumenter knyttet til reformene er i utgangspunktet omfattende. For å begrense omfanget er det nødvendig å gjøre en utvelgelse. For å lage et design som muliggjør for økt reliabilitet, er det valgt et tilnærmet likt sett av dokumentasjon for hver reform, noe som også åpner for sammenlikning av reformene:

- Rapporter fra prosjektgruppene som utredet alternativene for reformene
- Rapporter det vises til som bakgrunn eller utgangspunkt for reformene, enten i beslutning om reform, mandat eller i rapportene fra prosjektgruppene
- Stortingsproposisjoner

- Partiprogram Høyre og KrF som innbefattet årene 2001-2005 og Høyre, KrF, Venstre og Frp for 2016-2019

4.2.2 Aviser

Som del av dataanalysen gjennomføres en innholdsanalyse av mediedekningen av reformene i forkant av og under begge reformer.

Omfanget avgrenses ved at det foretas et tematisk søk i fem riksdekkende aviser for de fem årene 2002, 2003, 2004, 2018 og 2019. Vi har altså valgt ut årene i forkant og etterkant av de to reformene. Utvalget består av materiale fra avisene er Verdens Gang (VG), Aftenposten (AP), Dagens Næringsliv (DN), Vårt Land (VL) og Klassekampen. Dette skjønsmessige utvalget er gjort på bakgrunn av flere faktorer. Det første er behovet for å begrense omfanget. Den andre er våre erfaringer med hvilke aviser som dekker tematikken i størst grad. Utvalget av aviser representerer også en bredde i avisenes etablerte politiske/verdimessige standpunkter. DN og Aftenposten kan plasseres på høyresiden i norsk politikk på bakgrunn av deres utspring, VL er Norges største kristne dagsavis, og Klassekampen definerer seg selv som venstresidens dagsavis.

Fagmagasinet Bistandsaktuelt skriver vesentlig mer om bistand enn disse avisene, men rolle og spesialisering gjør at det er brukt for informasjonsinnhenting snarere enn som kilde for innholdsanalyse.

Søk ble gjennomført ved å bruke søkemotoren Retriever, med unntak av for Dagens Næringsliv som ikke har tilgjengelige artikler i den databasen. For DN innhentet vi eldre artikler (2002-04) ved hjelp av direkte henvendelse til avisen. Kontrollsøk ved hjelp av Nasjonalbiblioteket viste også enkelte svakheter ved Retrieversøkene for 2002-04. Disse søkene ble derfor også supplert med søk i avisenes egne arkiver. Artikler for 2018-2019 ble for DN hentet fra avisens nettsider.

For årene 2002-2004 ble søk gjennomført ved hjelp av søkeordene «reform» og/eller «omorganisering», i kombinasjon med enten «Norad», eller «Utenriksdepartementet», eller «Hilde Frafjord Johnson». For 2019 ble samme søkeord benyttet, men med «Nikolai Astrup»

og «Dag Inge Ulstein» istedenfor «Hilde Frafjord Johnson». Resultat av det innledende søket ble deretter vurdert opp mot et innhold som relaterte til reformene.

4.2.3 Intervjuer

Åtte personer med sentrale roller i reformene eller god kjennskap til begge reformene ble intervjuet. Intervjuene ble utført etter å ha studert datamaterialet, og formålet var å innhente supplerende informasjon som ikke kom til uttrykk i skriftlige kilder, samt å triangulere informasjon fra de andre typene av kildemateriale. Intervjuene ga data til de fleste kategoriene, men var kanskje særlig viktig for analyse av elitens beslutninger.

Utvalg av informanter ble gjort på basis av rollene og kjennskap personene hadde i tilknytning til én eller begge reformene. Det er også vektlagt at det ikke ble en vesentlig skjevvektning i organisasjonstilhørighet i utvalget. Det er således foretatt et strategisk utvalg på basis av deres rolle, i enkelte tilfeller kombinert med snøballmetoden, der kontakt med enkelte informanter avdekket andre mulige informanter.

Det er flere potensielle utfordringer ved knyttet til studiens intervjudata. Det første er knyttet til informantutvalg og utvalgsskjevhet. De fem statsrådene (tre utviklingsministere og to utenriksministere) som var involvert i reformene har ikke blitt forespurt om å delta. Selv om det kunne frembrakt svært relevant informasjon, er tre av disse sittende statsråder, som ikke nødvendigvis har tid eller mulighet til å besvare våre spørsmål i rollen de innehar.

På grunn av den relative kompleksiteten i spørsmålene, der reformene også skal sees i et bredt bistandsperspektiv, er kun aktører som har hatt sentrale roller i organisasjonene forespurt, med ett unntak: En fagredaktør som har fulgt begge prosessene tett. Tanken bak å inkludere en ekstern redaktør var å avdekke om et syn fra utsiden ville tilføre annen informasjon enn fra de syv andre informantene. For å redusere risiko for utvalgsskjevhet, er det viktig at datamaterialet er representativt for fenomenet som undersøkes. Vår vurdering er at studiens datamateriale gir grunnlag for en dyp og sammensatt forståelse av prosessene vi beskriver, gitt studiens metodiske triangulering, og summen av informanter involvert.

En utfordring ved å bruke intervju som metode for å innhente data om hendelser tilbake i tid er hukommelsen til utvalgte informanter. Det har gått snart tjue år siden 2003-reformen. Et

forsøk på å imøtekomme denne utfordringen var at vi sendte ut intervjuguide en uke før intervjuet ble gjennomført. Ved at alle informanter fikk samme spørsmål ble det også mulig å vektlegge mønstre, noe som letter sammenkobling til data fra de andre kildene. Tabell 1 viser hvilke personer som ble intervjuet.

Tabell 1: Informanter

Navn	Rolle under 2003-reformen	Rolle under 2019-reformen
Bjørn Skogmo	Assisterende utenriksråd, utviklingsspørsmål, UD	Pensjonert ambassadør, forfatter
Per Øyvind Bastøe	Prosjektleder for ECON-rapporten	Evalueringsdirektør, Norad
Nils Haugstveit	Ekspedisjonssjef utviklingspolitisk avdeling, UD	Kontrolldirektør i UD (2015–2019), leder av prosjektgruppe fase 2 i reformen 2019
Marit Brandtzæg	Seniorrådgiver Norad	Assisterende direktør Norad
Bjørn H. Amland	Redaktør <i>Development Today</i>	Redaktør <i>Development Today</i>
Terje Vigtel	Avdelingsdirektør, Personalavdelingen, Norad	Pensjonert ambassadør, skribent
Jon Lomøy	Avdelingsdirektør, Sørlige Afrika, Norad	Direktør Norad 2015-2019
Hege Hertzberg	Leder av NTL i Norad	Prosjektleder reformarbeidet fra mai 2018, Assisterende utenriksråd fra våren 2019

Intervjuene ble gjennomført via videosamtale (på det digitale kommunikasjonsverktøyet Teams) i mars 2021 og hadde en gjennomsnittlig lengde på 75 minutter. Forut for intervjuene ble intervjukandidatene informert først ved en telefonoppringning, deretter ble de tilsendt intervjuguide, og meldeskjema i henhold til retningslinjene fra Norsk senter for forskningsdata (NSD). Intervjuguiden var utformet med hovedfokus på forhold som kan ha påvirket reformen, spesielt valg av modell. Disse forholdene er identifisert gjennom de andre datakildene, og supplert med innsikt som følger av organisasjons- og reformteorien. Intervjuguide utgjør vedlegg 1.

4.2.4 Dataanalyse

Datanalysen har to hensikter, jamfør Johannesen mfl. (2011), å 1) organisere/systematisere data etter tema for å legge et godt grunnlag for analysen, og 2) fortolke og analysere datamaterialet ved å identifisere mønstre og temaer som kan kommuniseres gjennom en form for rapportering. For å organisere datamaterialet, har vi kategorisert og kodet det. På denne måten reduseres kompleksiteten i datamaterialet (Bratberg, 2014). Kodene er utledet etter gjennomlesing av organisasjons- og reformteori, samt fra oppgavens hypoteser og intervjuguide, og er korrigert og endelig fastsatt etter gjennomlesing og strukturering av

datakildene. Kategoriene, som tilsvarende en forenkling av elementene i rammeverket, er i analysen holdt adskilt for de to reformene. Dette for å muliggjøre en avsluttende analysedel hvor settene med kategorier for hver reform sammenlignes. Kodene er både spesifikke ord, samt tema-relaterte, som det fremgår av tabell 2.

Tabell 2: Koding

Drivkrefter	Underkategorier (koder – markører, ord og tema)
Sosio-økonomiske krefter, strukturelle og kortsiktige	Budsjett – budsjettvekst, harmonisering, globale bistandstrender, relasjonen utenrikspolitikk-utviklingspolitikk, modernisering, ABE-reformen, tusenårsmål, bærekraftsmål
Det politiske systemet	Mindretallsregjeringer, flertallsregjeringer, konsensus, forhandling
Styringsideer	Effektivitet, delegering, NOS, OSS, TOA, autonomi, harmonisering, reform, internasjonalisering, reformvilje, avbyråkratisering, godt styresett, prinsipal-agent teori, resultatorientering, mål- og resultatstyring, brukerfokus, konkurranseutsetting
Partipolitiske ideer	Vektlegging av bistanden, bistandens rolle, Høyre, KrF, 1%, utviklingsdepartement
Media	Reform, Utenriksdepartementet, Norad, Frafjord Johnson, Astrup, Ulstein, omfang/intensitet, kritikk, faglighet
Spesielle hendelser	Hendelser, krise, store endringer i innretning eller budsjett, skifte av ministre/toppledere
Det administrative systemet	forvaltning vs politisk styring, departements-direktoratsmodellen, kultur, motstand, forvaltningsrutiner, etatsstyring, distanse til politisk ledelse, rolle- og ansvar, integrert vs delegert modell, modell, mandat, politisk vs faglig styring av bistanden, ressurser, personell
Eliters beslutninger, både ønskelig og mulig	Personnavn, toppolitikeres rolle, formål, ansvar vs myndighet, ledelse UD, ledelse Norad

Det ble brukt like koder for de tre settene med data: dokumenter, medieoppslag og intervjuer, men forekomsten av kodene vil kunne variere fra den ene reformen til den andre. Eksempler på det er at i én eller flere drivkrefter (kategorier) så kan koden «tusenårsmål» og «bærekraftsmål», eller «Hilde Frafjord Johnson» og «Nicolai Astrup» uttrykke samme fenomen eller tema – henholdsvis eksempel på global sosioøkonomisk tendens og på utviklingsminister, men med 15 års mellomrom. Kodene er hjelpemidler for å organisere, systematisere og lede oppmerksomheten mot kategoriene, men i en del tilfeller vil analysen basere seg direkte på kategoriene eller emnene, både fordi kategorien er bred og gjenspeiler direkte spørsmål i intervjuguiden, eller fordi bredden av fenomen som henspiller på kategorien er svært stor. Slik kategoribasert inndeling kan ha svakheter knyttet til utelatelse av data eller at kompleksitet ikke fanges opp. Den relativt fastlagte strukturen i intervjuene gjorde at data fra disse og data fra tekstanalysen kan innordnes i samme kategorier.

4.3 Reliabilitet

Kvalitativ innholdsanalyse åpner for en tydelig rolle av forskeren som tolker av tekstene. Dette er en utfordring for forskningens reliabilitet, i betydning etterprøvbarhet. Også utvalget av tekster som inkluderes i datamaterialet kan påvirke reliabiliteten: hvordan velge ut data som kan være med å forklare hvorfor den organisatoriske modellen etter 2019-reformen ble forskjellig fra 2003-reformen? Det er flere måter å avbøte denne seleksjonsrisikoen på. Bratberg referer til et studie av statsviteren Lene Hansen som fremmer at tekstanalysestudier med fordel kan inkludere de mest sentrale tekstene, som ofte finnes nær eliten. De som faktisk bærer diskursen frem til beslutning vil normalt være en begrenset krets (Bratberg 2014). Dette harmonerer godt med den modellen som er valgt for analyse av reformene, da den argumenterer på lignende måte: «...one of our theories is that most of the changes we are concerned with have been predominantly 'top-down'» (Pollitt & Bouckaert, 2017, 32). Bruk av tilnærmet like dokumenter for hver reform, samt av både primær- og sekundærkilder som gir mulighet for å kryss-sjekke informasjon, er med å styrke reliabiliteten. Det at vi har vært to personer involvert i hele prosessen med denne studien, særlig i analyse og tolkning av datamaterialet, mener vi også er en styrke.

Videre søkes påliteligheten styrket ved hjelp av en inngående beskrivelse av konteksten (se kapittel 2) og metodisk praktisk tilnærming gjennom blant annet redegjørelse av koder og søkestrategi.

4.4 Validitet

Innsamlede data er ikke virkeligheten, men representasjoner av denne (Johannesen mfl., 2011). Det er viktig at data er representative for fenomenet, og dermed er valide. For å vurdere undersøkelsens validitet er det sett hen til metoder som styrker validitet definert av Yin (2018) for begrepsvaliditet, samt intern og ekstern validitet. For å etterstrebe begrepsvaliditet har aspektene ved reformene som studeres blitt definert og avgrenset. Datakildene har en tydelig relasjon til reformene, og det benyttes datakildetriangulering. Samme datakilder og utvalgsmetoder benyttes for begge reformene. Utvalgsskjevhet er potensielt en utfordring for oppgaven, spesielt knyttet til utvalget i intervjuene, noe det er redegjort for under pkt. 4.2.3. I datanalsen ser vi etter mønstre som går igjen i de tre datakildene for å styrke den interne validiteten. Datakildene kodes etter flere kategorier som

belyser flere rivaliserende/supplerende forklaringer for valg av hovedmodell i reformene. Ved å være åpen for potensielt rivaliserende forklaringer, som vurderes ut i fra flere kilder, reduseres forsøksvis også risikoen for kognitiv bias (Yin, 2018). Selv om ikke alle drivkrefter i rammeverket til Pollitt og Bouckaert eksplisitt vurderes, inkluderes et omfattende antall. Som forfattere er vi bevisste vårt utgangspunkt og betydningen av vår bakgrunn og tidligere roller. Ved å bruke etablert organisasjons- og reformteori som ramme for å analysere de to reformene, sikres ekstern validitet, slik at funn i denne oppgaven også kan bidra til å belyse andre reformprosesser.

4.5 Forskningsetikk

Datakildene i oppgaven består av publiserte artikler, rapporter/dokumentasjon tilknyttet reformen og intervjuer. Publiserte artikler fra reformen er sammenstilt ved å bruke Retriever, og for Dagens Næringsliv ved direkte henvendelse for eldre artikler. Rapporter og dokumentasjon som benyttes er enten offentlig tilgjengelig, eller mottatt etter innsynsbegjæring til den respektive organisasjonen. Forskningsprosjektet ble innmeldt til NSD med intervjuguide. Godkjenning ble gitt 3. februar 2021. Alle informanter mottok intervjuguide og samtykkeskjema i forkant av intervjuet, med informasjon om at samtykke kan trekkes. Informanter har blitt gitt mulighet til sitatsjekk. Databehandling har skjedd i tråd med GDPR og retningslinjene til OsloMet.

Forfatterne av denne oppgaven arbeider i Norad. Begge var ansatt i Norad under reformprosessen 2018/2019. En av forfatterne hadde en formell rolle i prosessen, som leder for en av Norad arbeidstakerorganisasjoner. I den forbindelse har vi vurdert vår nærhet til problemstillingen, datamaterialet og informantene. Valg av tema er påvirket av kjennskapen til og interessen for saksfeltet. For å motvirke habilitetsutfordringer, er oppgaven utformet tett tilknyttet organisasjons- og reformteori og datakildene, uten utvikling av egne forklaringsmodeller. Oppgaven er ikke ment som en evaluering av reformene. De semi-strukturerte intervjuene har blitt ledet av den av oss med minst tidligere faglig kontakt med informanten der det var en aktuell problemstilling. Men det kan ikke utelukkes at den eksisterende relasjonen til noen av informantene har påvirket informasjonstilfanget vi har fått.

Vår analyse har svakheter og begrensninger. Vurdering av drivkrefters styrke og retning innebærer fortolkning og subjektivitet, og det kan heller ikke utelukkes at vår egen nærhet til

politikkområdet har preget utvalg av data eller tolkning. Datamaterialet var omfattende, så vi har i flere situasjoner måttet gjøre prioriteringer. Dette kan ha medført at viktige faktorer som har spilt inn i utfallet av reformene har blitt oversett.

5 Analyse

I analysen redegjør vi innledningsvis for hvem som kan anses som eliten i vår analyse, da det er sentralt for analysens perspektiv. I underkapitlene 5.2 til 5.8 vil vi redegjøre for funn tilknyttet utvalgte drivkrefter i rammeverket for reformene. Hver drivkraft vil analyseres i lys av hypotesene for å vurdere drivkreftenes eventuelle påvirkning av reformene, samt om de bevirket en integrert eller en delegert modell. Vi antyder også hvilken styrke drivkreftene kan ha hatt (ingen/svak/sterk), ut i fra en fortolkning av informasjonen fra datakildene.

5.1 Innramming av «eliten»

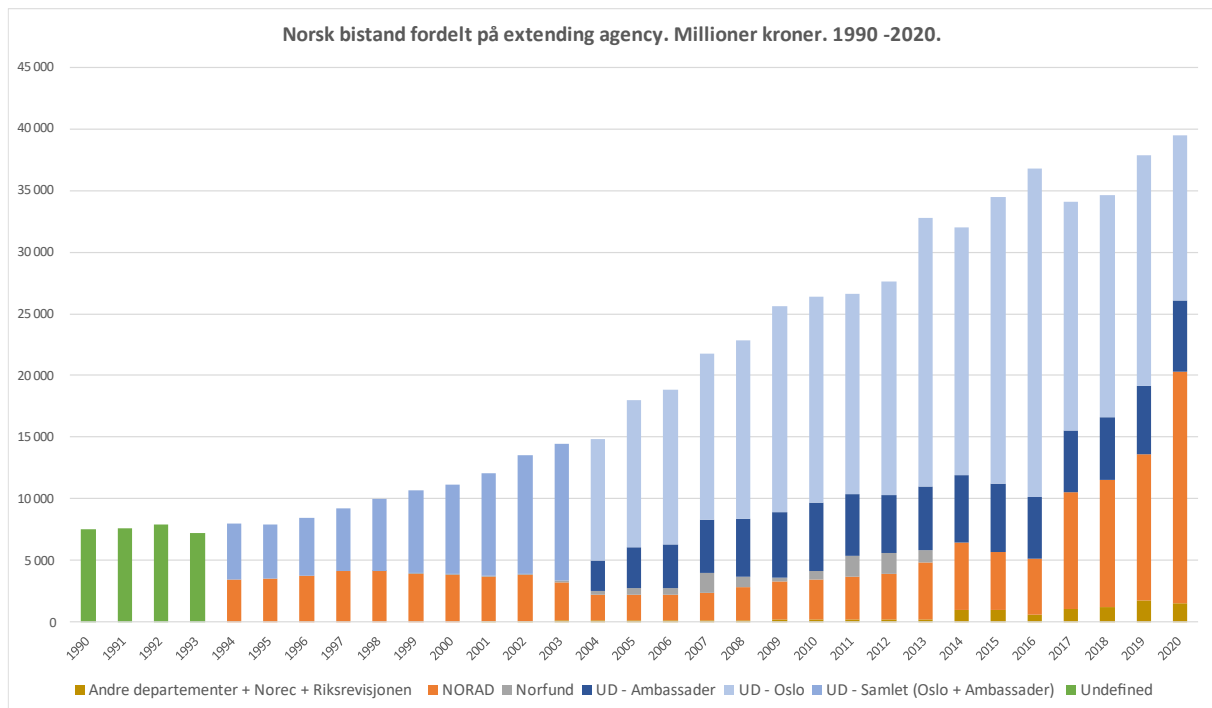
Spørsmålet om hvem som utgjør eliten i reformene berører betydningen av *politikk-dimensjonene* i reformene, både utenrikspolitikk, utviklingspolitikk og partipolitikk. Reformene berører ansvarsområdet til to ministere som begge hadde innflytelse over beslutningene i reformene. Vi anser utviklingsministerne som de sentrale aktørene i reformene, siden reformene formelt blir initiert av dem, og fordi reformene i praksis medfører størst endringer på deres ansvarsområder. Utenriksministerne har imidlertid avgjørende innflytelse på om deres konstitusjonelle ansvarsområde skal inkluderes i reformene. Det er også utenriksministeren som bestemmer eventuelle administrative endringer av Utenriksdepartementet og ambassadene, siden de er administrativt ansvarlig for departementet. Utenriksministerens rolle begrenses i vår oppgave til en aktør som i hovedsak avgrenser mulighetsrommet til utviklingsministrene.

Elite ble ikke intervjuet, slik at omtale av hva som var *ønskelige resultater med* reformene og hva som *opplevdes mulig* er slutninger basert på foreliggende datakilder.

5.2 Sosio-økonomiske krefter

Utviklingspolitikken skiller seg fra de fleste andre politikkområder på flere måter: vi fremhever to av de her, og en annen i underkapittel 5.8 nedenfor. For det første er budsjettet en funksjon av BNI, tidligere minst 0,7 %, fra 2009 minst 1 %. Volumet av bistanden har altså ikke vært direkte påvirket av sosioøkonomiske konjunkturer på annen måte enn denne

bindingen til BNI. Som det fremgår av figur 2 har bistanden vokst fra 14,2 mrd. i 2003 til 39,5 mrd. kroner i 2020.



Figur 2 Norske bistandsmidler fordelt på forvalter 1990–2020, millioner kroner

Kilde: Norad

For det andre skiller utviklingspolitikken seg fra de fleste andre politikkområder ved at den først og fremst er tenkt å utgjøre en forskjell for andre enn norske borgere (Eggen, 2017). Globale trender, som endring i økonomisk eller politisk integrering og nye samarbeidsformer vil påvirke politikkområdet og står sentralt i analysen av sosio-økonomiske krefter.

Sosio-økonomiske krefter – uttrykk i 2003-reformen

FNs Tusenårs mål fra 2001 står som uttrykk for og ble videre driver for at utviklingspolitikken inkluderte bredere deler av samfunnet og at det ble en mer såkalt *whole-of-government* tilnærming ved inngangen til det nye årtuset. Med det menes at det ble lagt mer vekt på makroøkonomisk styring, godt styresett, sikkerhetspolitikk og næringslivssatsing enn før, noe som medførte at det ble lagt mer politikk i utviklingssamarbeidet. Konsulentrapporten som utredet premisene for reformen viste til denne globale utviklingen som begrunnelse for en reform (ECON, 2003).

Norge arbeidet for store globale initiativ i bistanden like før og under 2003-reformen (GAVI – den globale vaksinealliansen, GFATM – det globale fondet for bekjempelse av AIDS, malaria og tuberkulose, med flere) som eksempler på sammenvevingen av utenrikspolitikk og utviklingspolitikk utover på 2000-tallet. Den jevne og forutsigbare budsjettveksten ga handlingsrom for at utviklingspolitikken kunne bidra tyngre i utenrikspolitikken. De globale trendene og voksende bistandsbudsjettet virket i retning av en politisering av utviklingspolitikken og sammenveving av politikkområdene. Dette taler for en mer direkte politisk styring fra departementet enn før.

Vi anser at hypotese 1a er styrket. De sosio-økonomiske kreftene trakk svakt i retning av en integrert modell.

Sosio-økonomiske krefter – uttrykk i 2019-reformen

Rapport fra prosjektgruppen i fase 1 (UD, 2018b) viste konkret til fire globale trender som ble ansett å ha betydning for valgene i reformen: i) en stadig mer integrert verden, som forutsatte felles globale løsninger, ii) forskyvninger i globale maktforhold og økonomisk tyngde mellom landene, iii) den relative svekkelsen av bistandsmidler som finansieringskilde til utvikling, og iv) endring av kanalvalg, som betyr nye former for fellesfinansiering, eksempelvis gjennom globale fond. Rapporten viser også til den kraftige veksten i bistandsbudsjettet, og dermed behovet for god forvaltning: «Et stort og økende bistandsbudsjett og større krav til dokumentasjon og kontroll krever et mer rendyrket forvaltningsmiljø» (UD, 2018b, 3). Bistandsbudsjettet hadde blitt doblet de foregående 15 årene, og innretningen av bruken var endret: andelen som ble kanalisert via multilaterale institusjoner var mer enn tredoblet, fra 6,5 milliarder i 2003 til 21,6 milliarder i 2019 (se figur 2).

Disse trendene trekker samlet i retning av en fortsatt politisering av bistanden. Flere av informantene argumenterer for at den norske modellen som ble valgt i 2019 inngikk i en global trend hvor utviklingssetater tenderer til å bli integrert i utenriksdepartementene (Canada 2013, Australia 2014, Storbritannia 2020). «En av årsakene til at det kunne velges en annen retning i Norge, var at driveren for å effektivisere ikke er like sterk i Norge som i andre land». (Bastøe, intervju 1.3.2021)

Hypotese 1b er støttet. De sosio-økonomiske kreftene anses å trekke svakt i retning av integrerte modeller.

5.3 Det politiske systemet

Innledningsvis vil vi fremheve noen trekk ved det norske politiske systemet av spesiell relevans for reformene forut for og mens reformene pågikk. Deretter vil de tre mer spesifikke drivkreftene i det politiske systemet presenteres.

Reformene som studeres er begge av organisatorisk og administrativ art. Det tilligger ministeren å godkjenne organisasjonsmessige endringer under dennes konstitusjonelle ansvar, inklusive å opprette og legge ned underliggende etater. Det er vanlig å forankre større administrative endringer i en samlet regjering, særlig om beslutningene er kontroversielle. Pollitt og Bouckaert (2017) fremhever at land med konsensuspregede politiske systemer og koalisjonsregjeringer har mindre sannsynlighet for å gjennomføre hardhendte og omdiskuterte reformer.

Illustrerende for et konsensuspreget politisk system er forventningene til at en mindretallsregjering forankrer sine valg også utover regjeringen. Synet på initieringen av 2019-reformen i mai 2018 ble gjengitt i Bistandsaktuelt:

Selv om alle partiene innrømmer at organiseringen av forvaltningen er regjeringens ansvar, mente Kristelig Folkeparti at det er «uheldig» å gjøre store forvaltningsmessige grep som ikke har bred tilslutning i Stortinget. KrF mente det var skuffende at 'ikke regjeringen har lagt opp til en skikkelig konsultasjonsrunde med Stortinget i denne saken'. (Rønning mfl., 2018)

En informant påpekte at det kan tenkes at regjeringen hadde sondert med partier på Stortinget før de hadde annonsert sitt av valg av modell, om utviklingen høsten 2018 ikke hadde ført til en utsettelse.

Det politiske systemet – uttrykk i 2003-reformen

I 2003 hadde Høyre utenriksministeren og KrF utviklingsministeren i hele reformprosessen. Mellom disse oppsto det en politisk uenighet om reformens retning og innhold. Seks av våre informanter viser til at utenriksministeren motsatte seg en full integrering av Norad i departementet. En av dem utdyper hvorfor det ikke kunne velges en mer rendyrket modell:

(...) ingen av disse enten/eller forslagene var attraktive for våre politikere. Når det gjaldt den integrerte modellen så var det utenriksministeren som var skeptisk til å gjøre UD enda mere bistandsorientert enn det det allerede var, i en situasjon der han ønsket en sterkere prioritering av det han oppfattet som utenrikspolitikkenes kjerneoppgaver, det vil si sikkerhetspolitikk, Europa med mer. Han ville ikke støtte integrasjon. (Skogmo, intervju 1.3.2021)

Fem av informantene viser til at utviklingsministeren ønsket en sterkere politisk styring med bistanden. Ingen av ministerne ønsket å delegerer sentrale områder fra sine ansvarsområder til Norad. En informant uttrykte utenriksministerens posisjon slik:

Det var det også tydelig at humanitære midler var et viktig instrument i utenrikspolitikken. Dette hadde vært viktig helt fra 1970-tallet og ble styrket på 1990-tallet under Jan Egelands tid i den utenrikspolitiske ledelse. Det var et også instrument for Utenriksministeren og Vidar Helgesen [Statssekretær i UD for Høyre]. Det var ingen interesse eller vilje til å overføre til disse funksjoner til Norad. Det var klart for oss som jobbet med det. (Skogmo, intervju 1.3.2021)

På basis av informasjonen som foreligger, må Hypotese 2a anses som svekket. Det politiske systemet i 2003 trakk ikke retning av noen av de to modellene i 2003.

Det politiske systemet 2019 – uttrykk i 2019-reformen

Med Jeløya-plattformen i 2018 ble Solberg-regjeringen utvidet med Venstre. Det ble igjen etablert en egen utviklingsministerpost etter fem år som del av utenriksministerens portefølje. Plattformen for regjeringen inkludere et mål om en reform: «[Regjeringen vil]:... Reformere organiseringen av norsk utviklingspolitikk, for å sikre en kunnskapsbasert og effektiv bistand, herunder rolledelingen mellom UD, Norad og andre aktører» (Statsministerens kontor, 2018).

Utviklingsminister Astrup fra Høyre initierte reformen i mai 2018. Innledningsvis ønsket utviklingsministeren en modell der Norad ble forvaltningsorgan med ansvar for «teknisk tilskuddsforvaltning». Motstanden mot denne tilnærmingen var tydelig i Norad (se 5.8) og hos opposisjonspartiene, inklusive støttepartiet KrF (Rønning mfl., 2018). Fra mai til september 2018 ble tilnærmingen endret. Det er mulig at den politiske motstanden var en del av årsaken.

Bistandsaktuelt viser i en artikkel til kilder som hevder at utviklingsministeren i 2018 hadde overbevist utenriksministeren om en integrert modell (Speed, 2020). Flere av informantene bekrefter dette. Knut Arild Hareide ba i sin landsmøtetale i 2018 KrF ta et retningsvalg om hvem de skulle samarbeide i politikken (KrF, 2018). Det medførte ifølge artikkelen og våre informanter at valg av retning i bistandsreformen ble satt på vent.

I forhandlingene om regjeringsutvidelsen mot slutten av 2018 lanserte KrF et alternativ til modellene som hadde blitt presentert: et eget utviklingsdepartement (Ruud, 2018). Kravet gikk lengre enn KrF sitt partiprogram, der behovet for en reform av bistandsforvaltningen ble omtalt på følgende måte: «KrF mener at det bør gjennomføres en omfattende reform av forvaltningen av bistanden, hvor ansvaret for mesteparten av bistandsbudsjettet bør overføres fra UD til Norad» (KrF, 2017, 130). Kravet om utviklingsdepartement ble avvist av Høyre, som viste til den tette politiske forbindelsen mellom utenrikspolitikk og utviklingspolitikk (Rønning, 2018). I januar 2019 ble regjeringen utvidet med KrF. Reformen ble nedfelt i den politiske plattformen, uten valg av modell: «Regjeringen vil derfor reformere forvaltningen av utviklingspolitikken med mål om å samle, ivareta og videreutvikle den utviklingsfaglige kompetansen hjemme, unngå dobbeltarbeid og sikre god utviklingsfaglig kompetanse på utestasjonene» (Statsministerens kontor, 2019).

Flertallet av informantene viser til KrF sin inntreden i regjeringen som den avgjørende årsaken til at det ble valgt en modell som innebar omfattende delegering av forvaltning til Norad. Mediene viste til det samme. I VG ble det fremhevet at Høyre hadde foretrukket den integrerte modellen, men at dette måtte vike som følge av KrF sitt ønske (Holmes mfl., 2019).

Hypotese 2b må anses som svekket. Det politiske systemet var en sterk drivkraft for valget av en delegert modell.

5.4 Styringsideer

Moderniserings- og effektiviseringsreformene som var del av bakteppet for reformen av utenriksforvaltningen i 2003 og 2019, bærer elementer fra de brede styringsideene. Likedan utgjør råd fra private konsulentfirma og internasjonale normgivere, som blant annet Verdensbanken og OECD, en del. Fagfellegjennomganger av norsk bistandsforvaltning utføres hvert år av OECD/DAC (DAC er OECDs utviklingskomité). De vurderer

effektiviteten i Norges utviklingssamarbeid og gir anbefalinger som vektlegges i videre arbeid.

Utover disse rammene vil vi i vår analyse av styringsideers påvirkning for valg av modell vektlegge sentrale grunnlags- og prosessdokumenter for reformene.

Styringsideer – uttrykk i 2003-reformen

Det foregikk en tydeliggjøring av departements-direktorats rollene like før og etter årtusenskiftet, samtidig med en vertikal og horisontal fristillingsprosess. Det var en utvikling i retning av økt indre fristilling ved utflytting fra departementer til direktorater med ønske om å omdanne departementene til «sekretariat for politisk ledelse» (Christensen mfl., 2018). I Sentraladministrasjonens historie etter 1945 hevdes formålet med den indre fristillingen å være styrking av den politiske kontrollen (Grønlie & Flo, 2009).

Departementene skulle forsterkes som sekretariater for politisk ledelse, i tråd med NOS, med mål- og resultatstyring som redskap som muliggjorde både delegering og økt styring. Et eget for-prosjekt initiert av Arbeids- og administrasjonsdepartementet så på arbeidsdelingen mellom departement og direktorat (Statskonsult, 2002). I tråd med dette var utenriksrådets tilrådning til ministerne i 2003 at man burde søke å unngå sammenblanding av departementsfunksjoner, herunder å være politisk sekretariat for statsråden og oppgaver et direktorat bør ha, som forvaltning av tilskudd (UD, 2003a).

Sentrum-høyre Bondevik II-regjeringen ønsket å gjøre offentlig sektor enklere, mer moderne og mer effektiv. Moderniseringsreformen til Bondevik II-regjeringen var en sentral del av NOS i Norge (Christensen mfl., 2015). Konsulentrappen i forkant av evalueringen knyttet moderniseringsreformen til NOS (ECON 2003), og innledende begrunnelse for reformen vektla behov for økt effektivitet, resultatfokus, forenkling og delegering. Føringerne og ønsket om reform – i betydning av å tydeliggjøre roller mellom departement og direktorat – kan anses påvirket av NOS.

Fremtredende ideer for policyområdet, som godt styresett og antikorrupsjon, er med på å kjennetegne NOS. ECON-rapporten analyserte rammene og ga anbefalinger i tråd med en rekke NOS-trekk, som for eksempel delegering, brukerorientering og økt mål og resultatstyring. Samtidig påpekes andre trekk i det internasjonale utviklingsarbeidet som

snarere kan betraktes som element i OSS: samordning mellom ulike aktører (harmonisering) både på policy- og tiltaksnivå, bredere tilnærminger og lokalt eierskap, ideer som kan knyttes til politiseringen og «whole-of-government» tendensen som er beskrevet tidligere i oppgaven.

Det fremstår som at reformen i 2003 ble gjennomført i en ramme tydelig preget av elementer fra NOS. Begrunnelsen for valgt modell refererer til Bondevik II sin moderniseringsreform som en hovedårsak til reformen (Prop. 1 Tillegg 7 (2003–2004)). Regjeringens reformprogram kan antas å ha påvirket prosessen i retning av delegert modell. Samtidig foreligger elementer fra OSS, som i vår situasjon trekker i retning av økt politisk styring og koordinering av bistanden.

Gitt det sammensatte bildet er det ikke entydig hvordan styringsideer påvirket valg av modell i 2003. Hypotese 3a om at styringsideene i 2003 trakk i retning av en delegert modell er således svekket.

Styringsideer – uttrykk i 2019-reformen

Solberg-regjeringens ABE-reform fra 2015 forutsetter at alle statlige virksomheter gjennomførte tiltak for å bli mer effektive (Prop. 1 S (2019–2020)). Reformen er inspirert av OECDs anbefaling og erfaringer fra andre nordiske land, samt Australia og New Zealand (Oppegaard mfl., 2019). ABE-reformen fra 2015 er med på å sette rammen for overordnede styringsideer i 2019-reformen. Den kan ha skapt press for å oppnå effektiviseringsgevinster gjennom reform, forhold som ble vektlagt i mandatet for 2019-reformen (UD, 2018a).

Også forut for 2019-reformen stod en konsulentrapport sentralt. Det ble gitt råd blant annet om konkurranseutsetting og effektivisering, samt om forholdet departement-direktorat, eksempelvis: «Denne gjennomgangen ser det som hensiktsmessig at Norads kjernevirksomhet er tilskuddsforvaltning og kvalitetssikring; Norads rolle som ‘tankesmie’ kan tones ned og mer politiserte oppgaver bør ivaretas av Utenriksdepartementet» (KPMG, 2017).

Rådende trender og ideer som uttrykt i ABE-reformen preget 2019-reformen slik den ble lansert. I reformdokumentene legges vekt på effektivitet, rendyrking av funksjoner og økt resultatfokus. Mandatet for reform-2019 etterspør tydelig grensdragning mellom bistandsfaglige og politiske vurderinger (UD, 2018a). Løsningen som skulle utredes la

samtidig opp til utstrakt samhandling mellom etatene ved at forvaltning av tilskudd skulle deles mellom faglig (UD) og teknisk forvaltning (Norad), isolert sett et trekk som gjenkjennes i såkalt post-NOS. Arbeidsgruppens rapport skisserer derimot den samme dikotomien som ble lansert av konsulentene i ECON 16 år tidligere: enten integrering av Norad, eller en mer tradisjonell arbeidsdeling mellom departement og direktorat.

Mål- og resultatstyring fremheves som sentralt for å styrke etatsstyringen (UD, 2019b). Reformen, særlig innledningsvis, la stor vekt på effektivitet, men selv om effektivitet ofte assosieres med NOS, så står det isolert sett også sentralt både i TOA og OSS.

Det er ikke entydig hvordan styringsideer påvirket valg av modell i 2019. Hypotese 3b om at *styringsideene i 2019 trakk i retning av en delegert modell*, er således svekket. At vi ikke fant en entydig påvirkning av styringsideer kan være i tråd med funn i andre studier:

Det er ingen lineær utvikling fra tradisjonell offentlig forvaltning, via NPM til post-NPM og neo-weberianske reformer. Det er heller ingen pendelsvingingar fra ein reformtrend til neste. Våre funn er meir på linje med eit meir kompleks og hybrid reformmønster der nye reformtrendar og tiltak blir lagt til dei eksisterande. (Lægneid & Rykkja, 2016, 48)

Kompleksiteten kommer også frem ved at ansatte i norske direktorater anser at graden av politisk styring har økt jevnt de siste 30 årene, også gjennom årene som regnes som preget av NOS, en reformbølge som snarere forbindes med økt fragmentering og spesialisering av styringsverket (Christensen mfl., 2018).

5.5 Partipolitiske ideer

Særlig tre norske politiske partier som har sittet i regjering kan sies å ha et spesielt aktivt forhold til utviklingsaken: Frp, SV og KrF. Frp er det eneste av stortingspartiene som ønsker en vesentlig omlegging og kutt av bistandsbudsjettet. SV eller KrF hadde utviklingsministeren i alle koalisjonsregjeringer siden 1997, frem til årene uten utviklingsminister (2013-2018). For KrF er bistanden en «hjertesak» (KrF, u. å.).

Partipolitiske ideer – uttrykk i 2003-reformen

En trend som fremgår av vårt datamateriale er en økende politisering av bistanden. En gjennomgang av partiprogrammene til de to partiene som hadde ministre under reformen viser at det finnes støtte for en økende politisering: «Vi ønsker en mer politisert bistand i positiv forstand, som i tillegg til å være mer fattigdomsrettet også setter søkelys på de interne forholdene i utviklingslandene som hindrer framgang» (KrF, 2001, sitert fra avsnitt *En mer politisert bistand til beste for de fattigste*).

Hilde Frafjord Johnson var utviklingsminister i regjeringen Bondevik I i 1999. Hun uttrykte seg positivt til en politisering av bistanden i en stortingsdebatt, men sa samtidig at det ikke skulle innføres en helt ny politisk doktrine (Stortinget, 1999). Under overskriften «Et enklere Norge» fremhevet KrF behovet for å reformere offentlig sektor (KrF, 2001).

I Høyres Stortingsvalgprogram 2001-2005 fremgår det at «Høyre vil arbeide for en omfattende modernisering av offentlig sektor» (Høyre, 2001, 29). Reform eller politisering av bistanden er ikke nevnt, men Høyre ønsket å prioritere demokrati- og menneskerettighetsarbeid, noe som kan sies å styrke politiseringen av bistanden (Høyre, 2001). Regjeringspartiet Venstre ville reformere offentlig sektor, med økt desentralisering og økt bruk av fristilling av virksomheter (Venstre, 2001).

I følge partiprogrammene ønsket regjeringspartiene å reformere offentlig sektor, ingen fremhevet bistandsområdet. KrF ønsket en mer politisert bistand.

Samlet styrker datakildene Hypotese 4a: Partipolitiske ideer i 2003 kan ha trukket svakt i retning av en integrert modell.

Partipolitiske ideer – uttrykk i 2019-reformen

Høyres partiprogram fra 2017 inneholdt ingen konkrete mål om å reformere bistanden, men mål om å «fortsette arbeidet med å effektivisere og målrette norsk bistand for å få bedre resultater» (Høyre 2017, 14). Regjeringen Solberg ble utnevnt i 2013 og Høyre hadde utenriksministerposten i alle Solberg-regjeringene (med ansvar for utviklingspolitikken frem til 2018). Høyre hadde dermed forutsetninger for å vurdere behovet for en reform.

Partiprogrammet programfestet videreføring av ABE-reformen og et mål om å «Gjennomgå

strukturen i departementene og direktoratene med sikte på å forenkle og avbyråkratisere» (Høyre, 2017, 74).

Fremskrittspartiet, som var i regjering frem til 2020, ville begrense bistanden, gi en større andel til humanitært arbeid i nærområdene, samt modernisere og effektivisere Utenriksdepartementet (Fremskrittspartiet, 2017). Venstre, regjeringsparti fra 2018, ønsket å styrke Norads rolle som fagetat ved å overføre den langsiktige bistanden dit (Venstre, 2017).

Begrunnelsen for ønsket delegering av forvaltning til Norad som fremgikk av KrF sitt partiprogram (se 5.4) var at: «Dette vil motvirke politiseringen av bistandspolitikken og gi en bedre faglig forankring (...)» (KrF, 2017, 130). KrF påpeker at den langsiktige bistanden har forvitret på bekostning av humanitær bistand og prioriteringer basert på norske egeninteresser.

De partipolitiske programmene til regjeringspartiene i 2017 viser at de to «blå» partiene (H og Frp) ikke nevner endringer i bistandsadministrasjonen. Venstre og KrF er meget tydelige på delegering av bistandsforvaltning til Norad. KrF hadde programfestet at de vil ha en reform. KrF synes å ha endret sitt syn på den politiserte bistanden fra 2003 til 2017.

Hypotese 4b må anses styrket: Partipolitiske ideer trekker sterkt i retning av en delegert modell.

5.6 Media

Mediesøk i denne oppgaven har to hensikter. Før det første er media en datakilde for hele oppgaven. I tillegg er media vår valgte kilde for drivkraften *press fra innbyggere*, som her vurderes ut ifra omtale i media. Drivkraften kan ifølge Pollitt og Bouckaert (2017) i hovedsak anses som en katalysator for reformer.

Media – uttrykk i 2003-reformen

For reformen i 2003 viser et søk i utvalgte aviser følgende omtale av reformen:

Tabell 3 Artikler der 2003-reformen omtales

Avis	Antall artikler
VG	3
Klassekampen	2
Aftenposten	4
DN	3
Vårt Land	3

Artiklene kan overordnet anses å reflektere en relativt lav offentlig oppmerksomhet knyttet til arbeidet med reformen. Det lar seg utlede både av det relativt lave antallet artikler i årene 2002-2004 som omtaler reformprosessen, men også gjennom artiklenes innhold. Flere artikler omhandler en av to hendelser: 1) publiseringen av ECON rapporten i 2003 og 2) omtale om det sannsynlige utfallet kort tid før offentliggjøring av valget. Kun i liten grad fremmes standpunkter om innholdet i reformene i artiklene. Aftenposten og Klassekampen gjengir kritiske synspunkt fra de tillitsvalgte i Norad, men først *etter* at valgt løsning var besluttet. I en artikkel i Klassekampen etterlyses en offentlig debatt om hvordan bistanden er organisert, og det hevdes at ECON-rapporten burde blitt gjenstand for en bred debatt. En integrasjon av Norad i Utenriksdepartementet vurderes både som en politisering av bistanden, men også som et mulig virkemiddel for å oppnå mer debatt om bistanden i Stortinget (Søyland, 2003).

En rekke av artiklene i utvalget relaterer til en kritisk rapport fra Riksrevisjonen knyttet til Norads bistandsrutiner i Mosambik, som også omtales under punkt. 5.7 (Riksrevisjonen 2004). Disse artiklene relaterer til reformen fordi Hilde Frafjord Johnson selv knytter hendelsene i Mosambik til behovet for en reform, som eksemplifisert i Aftenposten: «Rapporten bekrefter svakheter vi allerede er klar over, og vi har for lengst tatt grep. For mer enn ett år siden satte vi i gang full gjennomgang av bistandsforvaltningen som nå står foran en omfattende reform, sier Frafjord Johnson» (Mathismoen, 2003).

Uttalelsen er også sitert i enkelte av de andre utvalgte avisene. Det er mulig å tolke statsrådets kommentar i retning av å ønske skape støtte for reformen.

Hypotese 5a må anses svekket. Vi finner at media i 2003 ikke kan anses som en drivkraft for reformen eller i retning av en av modellene.

Media – uttrykk i 2019-reformen

For 2019 reformen ser mediesøket ut på følgende måte:

Tabell 4 Artikler der 2019-reformen omtales

Avis	Antall artikler
VG	1
Klassekampen	4
Aftenposten	3
DN	16
Vårt Land	10

Reformen i 2019 synes å ha innebåret en aktiv debatt i to av de utvalgte avisene. Hoveddelen av artiklene i 2018-2019 kan anses som partsinnlegg/kommentarer. Dekningen er i hovedsak knyttet til to forhold:

1) I fasen etter reformbeslutningen i 2018 pågår det en debatt om retningen i mandatet for reformen, knyttet til «teknisk tilskuddsforvaltning», noe blant annet DN vurderte som en god løsning (Grimstad & Vraalsen, 2018). Tilnærmingen, spesielt muligheten for konkurranseutsetting, ble i påfølgende diskusjon kritisert av aktører som KrF, akademikere og tankesmien Agenda i innlegg i avisene i utvalget.

2) Etter at KrF sin regjeringsdeltakelse ble en mulighet høsten 2018, skiftet debatten fokus til en diskusjon om de to rendyrkede modellene som ble lansert i reformen september 2018, samt en diskusjon om det tredje alternativet, et eget utviklingsdepartement. Sentralt i diskusjonen var hvordan organiseringen av bistandsforvaltningen henger sammen med «politisering» av bistanden. Denne diskusjonen pågikk spesielt i en rekke innlegg i DN og VL, frem til regjeringsforhandlingene på Granavolden. Aktører i denne diskursen er statsministeren, statsråd, ledelse KrF, NGOer (non-governmental organisations), academia, og aktører med tilhørighet i Norad.

Etter regjeringsforhandlingene faller omtalen frem til beslutningen i mai 2019.

Medietrykket som vises i utvalget fra 2018 til 2019 er høyere enn i 2003. Alle aktørene og innlegg støtter behovet for en reform av modellen fra 2003, i den grad det spørsmålet tematiseres. Det foreligger således en drivkraft for en reform, samtidig som debatten avtegner sprikende syn på hvilket valg som bør tas. I utvalget er det få som argumenterer direkte for den integrerte modellen, selv om det antas at statsråd Astrup vurderes å støtte den: «[...] det er kjent at sittende utviklingsminister foretrekker den såkalte integreringsmodellen» (Ruud, 2018). DN's Sverre Strandhagen kan tolkes i retning av å støtte den integrerte modellen, spesielt i kontekst av et tidligere innlegg i 2017, der han tok til orde for å legge ned Norad (Strandhagen, 2017). De andre aktører tar enten ikke stilling til modellene, eller støtter delegerte løsninger, inklusive et utviklingsdepartement.

Hypotese 5b må anses svekket. Samlet gir utvalget ikke grunnlag for å hevde at det foreligger en entydig drivkraft i retning av en spesifikk modell, utover behovet for en reform.

5.7 Spesielle hendelser

Vi har på grunnlag av mediekildene som fremgår i underkapittelet ovenfor og informasjon fra våre informanter identifisert noen spesielle hendelser som kan være relevante for å forklare valgene i reformene. Hendelsene synes ikke omtalt i dokumentene tilknyttet reformene.

Spesielle hendelser – uttrykk i 2003-reformen

Terroristanslaget i New York 11. september 2001 og krigen i Afghanistan som ble innledet like etterpå, kobles av flere datakilder til en styrket politisering av bistanden og et ønske fra Utenriksdepartementet om å bruke bistandsmidlene til formål som både hadde utviklings- og utenrikspolitisk betydning (Hertzberg, intervju 17.3.2021 og Lomøy, intervju 9.3.2021).

Og så ser du på pengestrømmene i bistanden hvordan de gikk til helse og til utdanning [...] og så kom 9/11 og så snudde de mot fred, forsoning, terrorbekjempelse. Det ble en politisering av bistanden som var helt ekstrem da. (Hertzberg, intervju 17.3.2021)

Argumentene for en helhetlig utenrikspolitikk der utviklingspolitikken ikke kunne ses uavhengig fra for eksempel sikkerhetspolitikken ble styrket.

Riksrevisjonen gjennomførte i 2002/2003 for første gang en gjennomgang av effektiviteten av utviklingsprosjekter holdt opp mot målene for norsk bistand. Undersøkelsene fra prosjekter i Mosambik avdekket store svikt i planlegging, måloppnåelse og rapportering av den norske bistanden (Riksrevisjonen, 2004). Flere medieoppslag om forholdet kom parallelt med økt vektlegging av nettopp antikorrupsjon og godt styresett i bistanden, noe som kan sammenholdes med økt politisk styring av bistanden. Utviklingsministeren ble utfordret og måtte forsvare innsatsen i Mosambik (Frafjord Johnson, 2002). Mosambik-saken kan ha styrket argumentet for behovet av reform, potensielt i retning av å integrere mer forvaltning i departementet. En informant kommenterte at hendelsene i Mosambik sannsynligvis ikke ville fått et annet utfall om Utenriksdepartementet hadde forvaltet bistanden, men at det var hendig som begrunnelse for en reform (Lomøy, intervju 9.3.2021). I tråd med myteperspektivet kan hendelsen også tolkes brukt for å skape legitimitet for en ny organisasjonsform.

De identifiserte hendelsene medførte sterkere fokus på sikkerhetspolitikk og terror, noe som aksentuerte integreringen av utenrikspolitikk og bistanden i tiden før 2003-reformen. Rapporten fra Riksrevisjonen ble forsøkt brukt for å skape legitimitet for reformen. Vi vurderer at spesielle hendelser tilknyttet 2003 utgjorde en svak drivkraft i retning integrasjon.

Spesielle hendelser – uttrykk i 2019-reformen

Enkelte informanter fremhever avsløringen fra 2016 om at konsulentselskapet ILPI hadde fått 63 millioner kroner i tilskudd og at departementet med dette brøt anbudsregler, som en hendelse med relevans for reformen. Det kan anses å ha økt oppmerksomheten knyttet til at Utenriksdepartementet hadde store utfordringer i sin forvaltning (Arntsen & Majid, 2016). Like etter ILPI-saken ble det uttrykt åpent fra Utenriksdepartementets side at Norads forvaltningskapasitet var mer solid enn departementets (UD, 2017). Enkelte informanter uttrykte at disse forholdene påvirket i retning av å delegerer forvaltning til direktoratet. Norads andel av bistandsbudsjettet økte substansielt ved overføring av store kapittelposter påfølgende år. Vi velger å ikke betrakte regjeringsutvidelsen i januar 2019 som en spesiell hendelse. Den ble omhandlet i kapittel 5.3, Det politiske systemet.

Vi anser at spesielle hendelser forut for 2019-reformen utgjorde en svak drivkraft i retning delegert modell.

5.8 Det administrative systemet

Organisasjonene som utgjør systemet er en drivkraft, både for å få initiert reformer, og mulighet for valg av modell. Her tas det opp et utvalg av faktorer.

Departements-direktoratsrelasjonen

«Spenningen mellom politisk myndighet forankret i departementer og faglig kyndighet lagt til direktorater kan føres 175 år tilbake i tid i Norge» (Christensen mfl., 2006, 15).

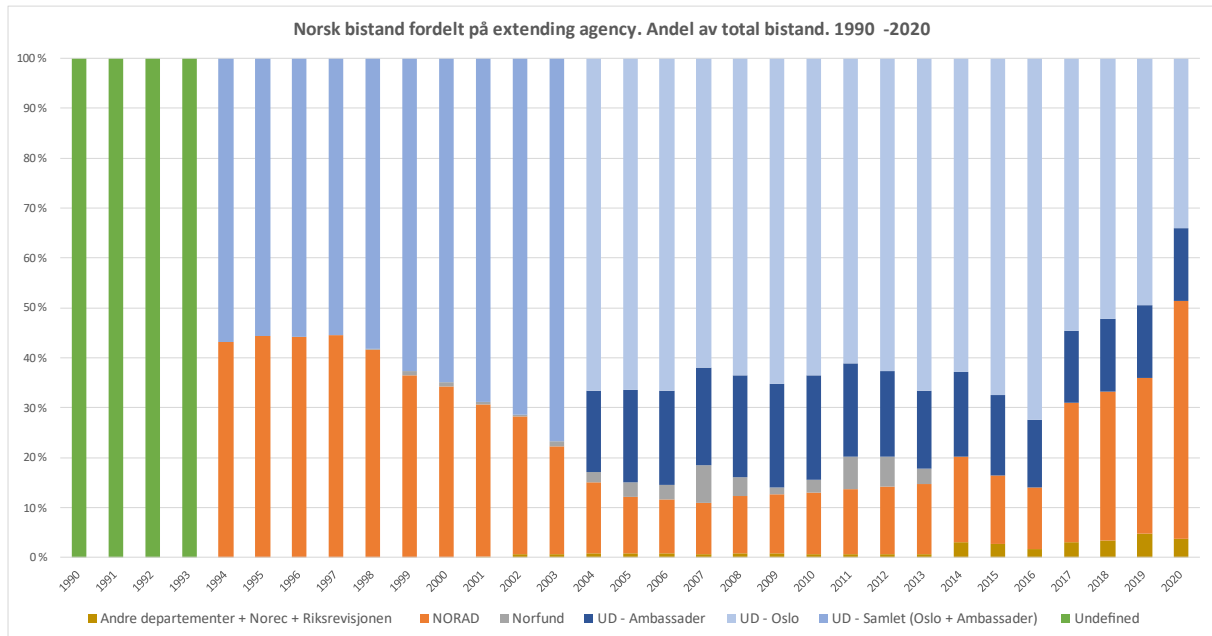
Departements-direktoratsmodellen er knyttet til diskusjonen om strukturell (vertikal) fristilling, som viser til tilknytningen av offentlige organisasjoner til overordnet politisk/administrativ ledelse (Christensen mfl., 2015). Dette må igjen sees i kontekst av at et klart skille mellom politikk og administrasjon ikke alltid anses naturlig eller ønskelig lenger, men at overlapping mellom politikk og administrasjon i mange tilfeller bedre beskriver byråkratiet i våre moderne statsadministrasjoner (Jacobsen, 1960; Alford mfl., 2017).

En informant påpekte et særtrekk ved utviklingspolitikken: Tilskuddsforvaltningen er ikke rettighetsfestet og i liten grad regelbasert med spesifikke krav fra Stortinget tilknyttet tildelingen. Dette åpner for stor grad av fleksibilitet og politisk styring for deler av budsjettet, og gir bistandsministeren stort handlingsrom for egne prioriteringer.

Flere informanter anser at en hovedårsak til 2003-reformen var at direktoratet kontrollerte for mye av virkemiddelapparatet. Allerede under den forrige regjeringen, Stoltenberg I, hadde utviklingsministeren vært misfornøyd med å ha liten styring av deler av norsk bistand (Skogmo, 2019). To av informantene anså at «Norad var blitt for mektige» og at «det var vanskelig å skille rollen til UD/Norad, samtidig som Norads direktør Tove Strand selv var en sterk politiker». Direktoratet var blitt for selvstendig, noe som også kom til uttrykk ved at departementet ønsket å dempe deres kommunikasjonsprofil: «The present political leadership [...] has recently told the organization to lower the NORAD flag» (ECON, 2003, 37).

Motivasjonen for reform er gjenkjennelig ut i fra prinsipal-agent-teori. Implisitt ligger det en opplevelse av at Norad som agent enten ikke ivaretok prinsipalens interesser (på grunn av egeninteresser), eller fordi prinsipalens ønskede grad av kontroll var kostnadskreven (Hawkins mfl., 2006).

Direktoratet forvaltet i 2003 den strategisk viktige «stat-til stat-bistanden» og administrerte 14 ambassader. Samtidig hadde direktoratets relative andel av det totale bistandsbudsjettet allerede falt fra 44 % i 1995–1997 til 22 % i 2003. I figur 3 er bistand ved alle ambassadene ført under Utenriksdepartementet frem til 2004.



Figur 3 Norske bistandsmidler fordelt på forvalter 1990–2020, relativ andel av bistanden (Kilde: Norad)

Som illustrert i figur 3, blir hoveddelen av Norsk bistand forvaltet av departementet. Andelen av bistanden underlagt Utenriksministeren er vesentlig og delegeres ikke til Norad. Den anses tettere knyttet til norsk utenrikspolitikk for øvrig. Andelen bistandsmidler forvaltet av utenriksministeren var 32 % for 2020, jmfør budsjettall fra 2019 (Norad).

OECDs utviklingskomité forvalter den globale «nøkkelen» for hvilke kostnader et land kan regnskapsføre som utviklingssamarbeid (såkalte ODA-midler). Bistand til nedrustning og menneskerettigheter er eksempler på områder Utenriksdepartementet ønsker inkludert i ODA (Prop. 1 S (2018–2019)). Ønsket om å utvide ODA-kategoriseringen kan illustrere den tradisjonelle spenningen mellom mer fattigdomsorienterte aktører og de som ser bistanden som en del av norsk utenrikspolitikk. Valg av modell i 2019 ble også utenfor organisasjonene oppfattet til å henge sammen med politiseringen:

Valg av modell handler egentlig om hvordan man overordnet ser på bruken av bistanden: Vil man se 35 milliarder kroner som et viktig utenrikspolitisk redskap eller mener man at bistanden skal gis på faglig grunnlag og ikke blandes med politikk. Dette er prinsipielt to forskjellige tilnærminger politikerne må forholde seg til. Den første tilnærmingen peker i retning av en integrert modell, den siste en delegert. (Strandhagen, 2018)

Synet på at bistandsmidlene skal sees i sammenheng med utenrikspolitikken gir i utgangspunktet departementet i begge reformer et rasjonale om ikke å delegere all forvaltning. «Norge har ved flere anledninger presset på i DAC for å få utvidet hva bistanden kan inkludere» (Amland, intervju 5.3. 2021).

Enkelte kilder viser til at departementet kan ha en økonomisk interesse i å ikke delegere all forvaltning som følge av at bistandsmidlene medfører inntekter for å dekke deler av departementets administrasjon, jamfør Utenriksdepartementets proposisjon for budsjettåret 2021: «Om lag 40 pst.- av utenrikstjenestens ansatte jobber med forvaltning av utviklingssamarbeidet. Dette er utgifter som kan klassifiseres som offisiell utviklingshjelp [...]». (Prop 1 (2020-2021), 74)

For begge reformene påpekte flere informanter at et hovedargument mot en integrert modell var knyttet til prinsippet om at forvaltningsoppgaver ikke skulle ligge i departementet, i tråd med prinsippene i norsk statsforvaltning. Utenriksdepartementet hadde i 2017 over 500 personer som utbetalte tilskudd. Denne spredte forvaltningen ble ansett å utgjøre en risiko for ulik og utilfredsstillende forvaltning, spesielt i lys av at forvaltningen hadde blitt mer komplisert (UD, 2018b). Et spisset kompetansemiljø på forvaltning ble ansett som et hovedargument for reform i 2018. Mandatet for 2019-reformen (2018a) ønsket derfor å utrede en løsning som både sikret sterk politisk styring i departementet, samtidig som direktoratet skulle gjøre de administrative forvaltningsoppgavene for hele utviklings- og utenriksfeltet.

Effektivitet, dobbeltarbeid og etatsstyring

Reformen i 2003 overførte kompetanse fra Norad til Utenriksdepartementet, ved å overføre 50 ansatte. Flere av informantene påpeker imidlertid at den bistands- og forvaltningsfaglige kompetansen i Utenriksdepartementet forvitret over tid etter reformen, og at forvaltningsoppgavene etter hvert ble en utfordring for departementet. Vi har allerede redegjort for at dette ble sett som en hovedutfordring i reform 2019, og at forvaltning ble anbefalt flyttet til Norad reformen i 2003 av hensyn til effektivitet (se kapittel 2).

Flertallet av utredningene mellom 1999 og 2017 hadde som målsetting å bidra til en mer effektiv forvaltning. Særlig klart ble effektivitetshensynet vektlagt i «Ølberg-rapporten» (2017), som tilrådet at omfattende deler av forvaltningen igjen skulle overføres Norad. I 2017 økte direktoratets relative andel av bistandsforvaltningen fra 12% til 28 %, en nominell vekst fra NOK 4,5 til 9,5 milliarder Dette ble karakterisert som «en stille revolusjon» i påfølgende administrative gjennomgang (KPMG, 2017, 9).

Før begge reformene ble det påpekt en økende organisatorisk duplisering, altså at det ble etablert enheter, seksjoner eller avdelinger med likt eller overlappende saksområde i departement og i direktorat. Behovet for opprydding med avklaring av roller og ansvar var vesentlig for begge reformer (ECON, 2003; UD, 2018b). «Uro i systemet» i form av spenninger og misnøye om roller og ansvar kom også til uttrykk i åtte utredninger og gjennomganger for å avklare roller og ansvar, som er beskrevet i kapittel 2. Det er tydelig at det ikke ble funnet varige løsninger på utfordringene knyttet til overlappende roller og ansvar mellom 1999 og 2018.

Det fremgår ikke av reformdokumentene eller utredningene noen kvantifisering av potensielle effektiviseringsgevinster ved sentralisering, for eksempel ved telling av hvor mange årsverk som ville blitt spart ved å ikke ha duplisering i administrative- eller støttefunksjoner. Flere informanter fremhevet imidlertid kostnadseffektivitet som et hovedargument for en integrert modell i 2019.

Utfordringer knyttet til effektivitet og duplikasjon kan ha blitt styrket av svak etatsstyring. Allerede i 2003 blir etatsstyringsordningen fremhevet som noe som ikke ga ministeren tilstrekkelig effektiv styring av bistanden. Flere av informantene har vært «etatsstyrere» og anser selv at UD ikke har vært spesielt gode til dette: «Dette gjør at det blir større behov for å

være 'hands on' og kanskje litt forsiktig med å delegere til Norad fordi man aner at man ikke er så gode på etatsstyring» (Haugstveit, intervju 26.2.2021).

Etter at utfordringene ble fremhevet i 2003-reformen (ECON, 2003), var forbedring av etatsstyringen blant målsetningene for flere større gjennomganger mellom departementet og direktoratet i årene mellom reformene. Også i 2019-reformen var et av formålene «å foreslå hvordan etatsstyringen skal organiseres og styrkes» (UD, 2019), da det ble klart at det ble valgt en delegert modell.

Organisasjonskultur

Samtlige informanter betoner at departementet og direktoratet representerte ganske ulike kulturer, særlig i 2003. En generalisering kan være at direktoratet anses preget av spesialister som vektlegger det bistandsfaglige og de fattige lands interesser. Departementet sees derimot preget av karrierediplomater som er generalister og «setter Norges interesser først» (Vigtel, intervju 4.3.2021).

Delvis forskjellige syn på bistandens innretning og forskjellig organisasjonskultur førte til motstand mot reformene. Syv av åtte informanter beskrev direktoratets motstand mot å integreres i departementet som svært tydelig under hele reformprosessen i 2003, spesielt fra Norads øverste ledelse. «Jeg har aldri vært på møter hvor så mye følelser var involvert som i forbindelse med 2003-reformen» (Haugstveit, intervju 26.2.2021). Flere informanter påpekte også at deler av departementet var motstandere av en integrasjon, og for å få et «vindskeivt» Utenriksdepartement, altså med for mye oppmerksomhet på bistandsfaglige spørsmål internt.

Hvordan reformideer legges fram med innledende valg av ord og begrunnelser kan få avgjørende påvirkning på reformprosessens innhold og utfall (Pollitt & Bouckaert, 2017). Reformprosessen i 2019 fikk en utfordrende start: At Norad skulle bli et forvaltningsorgan med ansvar for «teknisk tilskuddsforvaltning» ble opplevd provoserende for mange i Norad og skapte motstand (Amland, intervju 5.3.2021).

Flere informanter sa at faglige og kulturelle ulikheter mellom departement og direktorat var mindre i 2019 enn i 2003. Det blir vist til endringer i bistandens innretning, med mer multilateral bistand. Dette var en «arena» tradisjonelt forbeholdt «multilateralistene» i

departementet, men i de senere år også blitt del av Norads arbeid. Også økt aksept for «politisering av bistanden» i Norad fremheves som forklaringsfaktor på minsket ulikhet. Videre hadde samarbeidet mellom departement og direktorat vært tett i årene mellom reformene, gitt modellen som ble valgt i 2003. Samtidig viser et flertall av informantene til at store deler av Norad heller ikke i 2019 ønsket en integrert modell.

Retning for drivkreftene i det administrative systemet

Den iboende spenningen i departements-direktoratsrelasjonen blir tydelig i valg mellom modeller som sentraliserer (integrert) eller fristiller (delegert). Ønske om handlingsrom ved tildeling av tilskudd, potensiell nytte av bistandsbudsjettet i gjennomføringen av utenrikspolitikken og mulige egeninteresser som følge av administrative tilskudd trekker i retning integrasjon. Tradisjonell arbeidsdeling i norsk statsforvaltning samt risiko knyttet til departementets utbredte forvaltning trekker i retning delegering.

Både fra informanter, fra reformdokumentene og fra utredningene før reformene fremgår omfattende utfordringer knyttet til fristillingsgrad, overlapp og uklarhet i roller og ansvar mellom departement og direktorat. Kostnadseffektivitet trekker i retning av en integrert modell. Samtidig må det påpekes at et flertall av utredninger og rapporter som ble utformet mellom reformene anbefalte delegering av oppgaver til Norad, ofte av effektivitetshensyn. Kulturelle forskjeller som inneholdt både faglige og forvaltningsmessige ulikheter i departement og direktorat, samt motstand mot endring var trolig en drivkraft som trakk i retning av en delegert modell i begge reformene.

Gitt det sammensatte bildet er det ikke entydig hvordan det administrative systemet påvirket valg av modell i 2003 eller 2019. Hypotese 6a og b om at det administrative systemet trakk i retning av en delegert modell er således svekket.

6 Diskusjon

I diskusjonen vil vi oppsummere analysen av drivkreftene i en tabell i underkapittel 6.1. I 6.2 vil vi kort diskutere hvorfor reformen i 2003 ble initiert. Deretter tematiserer vi i 6.3 betydningen av samspillet mellom eliten og det administrative systemet for reformenes innhold fra initiering frem til valgene, herunder hva som var *ønskelig* for eliten. I 6.4 diskuteres så valg av modell i reformene, før diskusjonen avsluttes i 6.5 med å belyse eventuelle sammenhenger mellom reformene.

6.1 Oppsummering av drivkreftene og hypotesene 1-6 (a og b) og spesielle hendelser

Med utgangspunkt i analysen gir tabell 5 en oversikt over retning og styrke i drivkreftene, og svarer ut hypotesene.

Tabell 5: Drivkreftenes retning og styrke i reformene i 2003 og i 2019

		Sosio-øk. krefter	Politisk system	Styrings-ideer	Partipol. ideer	Media	Spesielle hendelser	Det admin. systemet
2003	Hypotese 1-6 a	Integrert	Delegert	Delegert	Integert	Delegert		Delegert
	Retning analyse	Integrert	0	0	Integrert	0	Integrert	0
	Styrke analyse	+	0	0	+	0	+	0
2019	Hypotese 1-6 b	Integrert	Integrert	Integrert	Delegert	Delegert		Delegert
	Retning analyse	Integrert	Delegert	0	Delegert	0	Delegert	0
	Styrke analyse	+	++	0	++	0	+	0
	Hypotese styrket/svekket	Styrket	Svekket	Svekket	Styrket	Svekket		Svekket

Noter: ++ = Sterk drivkraft, + = Svak drivkraft, 0 = Nøytral eller ikke relevant.

6.2 Årsaken til at 2003-reformene ble utløst

Vi så i 6.1 at flere drivkrefter ikke kan sies å hatt entydig påvirkning på valg av modell i 2003. Men drivkreftene kan ha påvirket at det *ble* en reform, ikke minst styringsideer. Reformen var påvirket både av nasjonale og internasjonale strømninger. Nasjonalt gjennomførte regjeringen Bondevik II et omfattende moderniseringsprogram i staten, som ble vist til som en hovedårsak for reformen (se 5.4). Det hadde imidlertid allerede vært flere gjennomganger av arbeidsdelingen mellom departementet og direktoratet i forkant av reformen, blant annet i 1999.

Internasjonalt ble det enighet om tusenårsmålene i 2001, samme år som terroranslagene i New York. Den påfølgende krigen mot terror fikk konsekvenser for bruk av bistandsbudsjettet. Norsk fredsengasjement på Sri Lanka (fra 1999) og i Sudan (fra 2002) er andre eksempler på den nye bølgen av politisering av bistanden. Partiprogrammet til KrF ønsket en mer politisert bistand i «*positiv forstand*». Styrket politisk styring med bistanden ble angitt som en sentral årsak til reform av flertallet av informantene.

Fem informanter fremhever utviklingsministeren selv som en av hovedaktørene for at det ble aktuelt med en reform. Hun ønsket selv en politisering, og bidro til det med mye internasjonalt nettverksarbeid og bruk av det multilaterale apparatet. Store deler av virkemiddelapparatet lå i Norad, noe utviklingsministeren ønsket å endre. Reforminitiativet ser ut til å ha blitt tatt uten stor involvering av utenriksministeren. Flere av våre informanter viser til at reformen ikke var godt forankret hos utenriksministeren, som begrunnes både med forskjellige politiske interesser og med samarbeidet mellom ministrene.

Analysen viser at forskjellige drivkrefter bidro til å utløse reformen i 2003. Imidlertid fremstår utviklingsministerens politiske ambisjoner som en av hovedårsakene til at den ble utløst på det tidspunktet den ble.

6.3 Reformens innhold og elitens ønsker

2003-reformen ble initiert med en evaluering av bistandsforvaltningen. Konsulentrapporten gikk imidlertid lengre enn forventet, ved å skissere rendyrkede modeller. Informant Bjørn Skogmo gjenga at spørsmålet om «rene modeller» ikke var et premiss før

ECON anbefalte disse. Det kan se ut som om de ikke var ønsket av ministerne eller av administrativ ledelse. Som det påpekes av Pollitt og Bouckaert (2017), er reformideer sjeldent utelukkende knyttet til eliten, men kan komme fra en rekke andre steder, herunder fra konsulenter.

Hilde Frafjord Johnson ønsket i lys av konsulentenes anbefaling en integrering av Norad i departementet. Samtidig fremgår det ikke at hun nødvendigvis hadde et mål om en rendyrket modell hvor direktoratet opphørte.

Proessen i 2003 gikk meget raskt fra ECON hadde levert sin rapport. Det ble gjennomført en intern høring innen 25. april, der Norad motsatte seg den integrerte modellen, men også anbefalte en avvikende løsning fra den delegerte modellen (Norad, 2003). Innstillingen fra styringsgruppen av 16. mai 2003 (til utenriksråden) som skulle se på alternativene, fremholdt: «Ingen av de to modellene som presenteres i rapporten er utviklet i tilstrekkelig detalj til at det er formålstjenlig å gi en anbefaling [...]» (UD 2003b, 1). Modellene ble imidlertid ansett som nyttige for å angi en hovedretning. Flertallet i styringsgruppen anbefalte en integrasjon av nøkkelfunksjoner i departementet.

Utenriksrådets påfølgende anbefaling til ministerne var noe justert sammenholdt med styringsgruppens anbefaling. Spesielt ble det anbefalt å *ikke integrere* Norad i departementet (UD, 2003a). To av årsaker det ble vist til var størrelsen departementet ville få, og at departementsfunksjonen burde være tilsvarende et politisk sekretariat. I intervju påpekte en informant at embetsverket kom med anbefalinger som tok hensyn til de politiske realitetene.

Reformen i 2019 hadde som formål å «[...] å unngå dobbeltarbeid og overlappende kompetanse mellom departement og direktorat, [...] og ivareta behovet for en tydelig grensedragning mellom bistandsfaglige og politiske vurderinger» (UD, 2018a, 1).

Heller ikke i 2018 var mandatet til reformen knyttet til de rendyrkede modellene. Mandatet vektla at reformen skulle bidra til en «[...]tydelig ansvarsfordeling mellom direktorat og departement» (UD, 2018a, 1), med faglighet i Utenriksdepartementet og «teknisk tilskuddsforvaltning» i Norad. I Dagsavisen ble det tatt opp at utviklingsministeren viste til flere utredninger til støtte for løsningen. Konsulenten som hadde utformet KPMG-rapporten i

2017 anså at mandatet etter hans mening ikke var i tråd med noen tidligere anbefalinger og stilte spørsmålstegn ved hvem som hadde gitt ministeren råd (Taksdal Skjeseth, 2018).

2019-reformen kan betraktes som en reform som startet to ganger. Holdning og reaksjoner fra embetsverket, det politiske systemet og i media synes å ha påvirket ministerne til å forlate opprinnelig føringer. Dette bekreftes av ulike kilder, blant annet i media (Strandhagen, 2018). Den administrative vurderingen gjengis i rapport fra arbeidsgruppen for fase 1: «Omfanget av samhandling vil bli stort og en slik løsning [som skissert i opprinnelig mandat] er derfor ikke forvaltningsmessig forsvarlig» (UD, 2018b, 19).

Reformprosessen fikk en justert retning innen september 2018. Vi har tidligere vist til at utenriksministeren og daværende utviklingsminister frem til da ønsket integrasjon. To av informantene påpeker at ministerne frem til skifte av utviklingsminister i januar 2019 hadde et tettere samarbeid enn det de opplevde ministerne hadde i 2003, noe som kan ha medvirket til en enighet. Med skifte av utviklingsminister ved regjeringsutvidelsen i januar 2019 blir samarbeidet sannsynligvis påvirket av motstridene partipolitiske interesser, og beslutningen fattes ikke før i mai 2019. Ønsket til den nye utviklingsministeren er ikke tydelig ut ifra kildene, men gitt KrFs ønske om et eget utviklingsdepartement og valget av en mer delegert modell, er det sannsynlig at ministeren ikke ønsket integrasjon.

6.4 Valg av modell i 2003- og 2019-reformen

Å peke på hva som i størst grad påvirket valg av modell er utfordrende, til tross for bruk av det teoretiske rammeverket og foreliggende empiri. Vårt syn er at flere av drivkreftene i hovedsak former et bakteppe for valgene som ble tatt i 2003, mens det er en tydeligere påvirkning fra enkelte drivkrefter i 2019.

Som det fremgår av tabell 5, anser vi at tre drivkrefter ved 2003-reformen trakk svakt i retning av en integrert modell: sosio-økonomiske krefter, partipolitiske ideer og spesielle hendelser. Fire drivkrefter synes å ikke ha påvirket modellvalget. Samspillet mellom drivkreftene i 2003 synes i liten grad å forklare hvorfor det ikke ble valgt en integrert modell, ettersom de trakk i retning integrasjon. I interaksjonen mellom det administrative systemet og elitene om reformens innhold, viser seg det imidlertid motforestillinger mot en integrert modell (se 6.3).

For 2019-reformen er situasjonen med henhold til drivkreftene en annen: Det politiske systemet og partipolitiske ideer trakk sterkt i retning av en delegert modell, spesielle hendelser svakt. Utelukkende sosioøkonomiske krefter trakk svakt i retning av integrasjon. I interaksjonen om reformens innhold spiller det administrative systemet en annen rolle. De «rene» modellene blir først lansert av administrasjonen i løpet av reformprosessen i 2018, som tilpasning til løsningen eliten ønsket utredet. Deretter synes det som administrasjonen tilrettela for at valget kunne avgjøres av eliten, selv om det igjen er motstand i Norad mot integrasjon.

Drivkreftene og samspillet mellom elitene og det administrative systemet i reformene underkommuner én dimensjon som etter vår mening er sentral for valget av modell: Hva er de *mulige valgene* for eliten sett samlet, i form av utenriksminister og utviklingsminister? Uenighet og forskjellige ønsker ser ut til å ha medført at enkelte modellvalg var utelukket i begge reformer. Dette er presentert i tabell 6.

Tabell 6 Elitens handlingsrom, rendyrkede modeller

		Ønsket modell		Konklusjon
		Utviklingsminister*	Utenriksminister**	Mulig/ikke mulig
2003	Integrert	ønsket	ikke ønsket	ikke mulig
	Delegert	ikke ønsket	ukjent	ikke mulig
2019	Integrert	ikke ønsket	ønsket	ikke mulig
	Delegert	ønsket	ikke ønsket	ikke mulig

* Hilde Frafjord Johnson i 2003, Dag Inge Ulstein i 2019

** Jan Petersen i 2003, Ine Eriksen Søreide i 2019

Resultatet av reformen i 2003 kan på denne måten sees som et forhandlingskompromiss mellom utenriksministeren og utviklingsministeren. Flere av informantene viser til at utviklingsministeren ønsket en integrert modell, men at utenriksministeren motsatte seg dette da han kom på banen sent i reformløpet. Da Utenriksministeren ikke ønsket en full integrasjon, trumfet det drivkreftene som trakk i den retningen.

Blandingsmodellen som ble valgt kan i sin utforming ha blitt påvirket av de andre drivkreftene. «Norad opplevde at de tross alt vant en liten seier ved at de ble opprettholdt som faginstans og derved sikret at det bistandsfaglige miljøet ikke ble absorbert i departementet» (Hertzberg, intervju 17.3.2021). Og mer av forvaltningen ble overført ambassadene og til departementet, noe som ga utviklingsministeren økt kontroll med bistandsbudsjettet. Dette var i tråd med impulsene som var samlet i de sosio-økonomiske kreftene. Resultatet av reformen ble dermed en blandingsmodell som ifølge informantene ikke løste alle utfordringene den var ment å løse. De fleste informantene så det imidlertid likt som Jon Lomøy: «Enhver omorganisering vil skape nye utfordringer» (Lomøy, intervju 9.3.2021).

Utvidelsen av regjeringen i januar 2019 førte til at reform 2019 helt endret retning. Avtroppende minster ønsket full integrasjon, påtroppende minister kjempet for en delegert modell. Det er sannsynlig at de sterke drivkreftene i det politiske systemet og det partipolitiske systemet i retning delegering var avgjørende for valg av modell i 2019. Hadde Hareides tale i november 2018 om retningsvalg for regjeringssamarbeid kommet tre uker senere, ville vi kanskje fått et helt annet resultat. KrF i regjering fikk den politiske seieren det var å opprettholde og styrke Norad, på bekostning av mulighet for en mer direkte politisk styring av hoveddelen av utviklingsministerens andel av bistandsbudsjettet.

6.5 Var 2019 reformen en naturlig videreføring av 2003-reformen?

«Selvsagt var 2019-reformen en fortsettelse av 2003-reformen. Og av alle utfordringene som ble påpekt av rapportene fra utredningene imellom de to reformene» (Bastøe, intervju 1.3.2021).

Konsulentene i 2002 beskrev at løsningen på de ideelle målsetningene som var satt for reformen ville kreve en «tøff beslutning» (a *bold decision*) (ECON, 2003, 46). I 2003 var en slik løsning, i form av en rendyrket modell, ikke administrativt ønskelig eller politisk mulig. Det ble en kompromissløsning. Flertallet av respondentene så 2019-reformen som en naturlig forlengelse av 2003-reformen: «Det var et forsøk på å rydde opp den rare løsningen fra 2003» (Lomøy, intervju 9.3.21). Et flertall av informantene beskrev at valgt modell skapte nye utfordringer i arbeidsdelingen mellom etatene.

Frafjord Johnson skrev i en kronikk om den nye reformen i mai 2018:

Jeg håper en nå tar seg den tiden som er nødvendig for å unngå uintenderte negative konsekvenser og innhenter faglige råd. Vi må altså lære av 'feila fra i går' – som det heter i Prøysen-sangen. Og nå snakker jeg altså om de feilene jeg har hatt ansvaret for. Erfaringene etter 2004 bør mane til ettertanke. (Frafjord Johnson, 2018)

I 2018 tar utviklingsminister Astrup initiativ til en tøff beslutning. Han utfordrer rådende kultur og tradisjonelle administrasjons- og organiseringsprinsipper ved å foreslå en mulig løsning på dilemmaet som ministrene før ham ikke fikk løst: politisk styring i departementet, «administrative forvaltningsoppgaver» for begge ministrenes portefølje i direktoratet. Beslutningen møter imidlertid omfattende motstand, og reformen penses inn mot de mer kjente binære størrelsene fra 2003: en integrert eller delegert modell. Resultatet blir igjen et politisk og administrativt kompromiss, med forskjellige valg for ministrenes ansvarsområder.

Vi vurderer det dithen at reform 2019 kan anses som en videreføring av flere årsaker. Begge reformene søker å løse utfordringer ved relasjonen mellom politikk og forvaltning, særlig knyttet til den organisatoriske plasseringen av forvaltningen av tilskuddsmidler. Utfordringer før 2003 var de samme som før 2019 også: «Vi så at mange av de samme diskusjonene fra 2003, kom opp igjen i forbindelse med i 2019-reformen» (Brandtzæg, 8.3.2021). Ved å se på to reformer over tid, ser vi tydelig at reformen i 2003 ikke løste alle problemene den var ment å løse, noe som skapte behov for ytterligere endringer.

Utfordringene er i høyeste grad også knyttet til spenningen mellom to sammenflettede politikkkfelt, som vanligvis har hver sin minister med ulike interesser. ECON (2003) påpekte at en vellykket reform ville ha som premiss at også departementet skulle gjennomgå en intern reorganisering (for å ta hensyn til utviklingsfeltet). Men dette ser ikke ut til å ha blitt prioritert: «Men hovedproblemet var at reformen dette forutsatte internt i UD i realiteten ble lagt til side. Resultatet ser vi i dag» (Frafjord Johnson, 2018).

I perioden mellom reformene og i reformprosessene ble det gjort forsøk på å finne en formel for fordeling av ressurser og en generell balanse mellom fag og politikk: det er et uttrykk for rasjonalitet i søken etter gode løsninger. Men anbefalingene om avklaringer i utredningene ble

ikke fulgt opp politisk. De møtte de politiske og administrative realitetene, og ble endret på samme måte som utredede forslag i reformprosessene ble.

Begge reformer fikk et politisk «sluttspill» som innebar et politisk kompromiss mellom ministere, preget av politisk rasjonale, som ikke nødvendigvis følger den administrative logikken. Hensynet til politiske interesser medførte kompromisser som hindret det som kan anses som mer helhetlige løsninger.

Forslagene til ECON i 2003, om de «rendyrkede modellene» var ment som helhetlige løsninger. Anbefalingene om rendyrkede modeller videreføres fra reformen i 2003 til 2019. I lys av å ha sett på to reformer kan det imidlertid problematiseres om de «rendyrket modellene» ville representert mer stabile løsninger, gitt de drivkrefter som påvirker politikfeltene. Den integrerte løsningen kan tenkes å gi et for voluminøst departement, og bryter med norske forvaltningstradisjoner. Den delegerte løsningen gir for svak politisk styring med virkemiddelapparatet.

Utfordringen med valg av blandingsmodeller, som også ble påpekt av informantene, er at den løser noen problemer, men skaper nye. Med valgte løsninger i en reform forrykkes balansen, noe som fører til stadige forsøk på politiske og/eller administrative omkamper. I reformen i 2003 var det ikke handlingsrom eller politisk prioritet til å løse alle problemstillingene.

Reform 2019 søkte også å løse nye utfordringer som hadde oppstått i omgivelsene og i organisasjonene over 15 år. Men i essens søkte begge reformene å finne en modell som balanserte komplekse utfordringer og ulike interesser, som ikke er statiske hverken i styrke eller retning.

7 Konklusjon

Oppgaven vår har studert to reformer innen et politikkområde med stor spenning mellom politisk styring og administrativ forvaltning. Vi har belyst at en rekke drivkrefter bidro til å utløse reform 2003. Som et bakteppe virket sosio-økonomiske strømninger og nye styringsideer i rammen av regjeringens moderniseringsprogram. Partipolitiske ideer om politisering av bistanden tilrettela for at utviklingsministeren kunne initiere den. Hennes politiske ambisjoner kan sees som en hovedårsakene for at reformen kom på det tidspunktet den gjorde.

Mulighetsrommet for endring var ikke avklart på forhånd i 2003, og alternativene som ble utredet var ikke realistiske innenfor de politiske rammene som forelå. Vi fant at flere drivkrefter anses å ha trukket i retning av en integrert modell. Avgjørende for valg av modell ble samspillet mellom det administrative systemet og elitene, og et kompromiss mellom ønskene til utenriks- og utviklingsministeren.

Reform 2019 ble tidlig justert mot en utredning av valg mellom integrert og delegert modell. Retningsvalg i reformen ble utsatt til etter regjeringsutvidelsen i januar 2019 av partipolitiske hensyn. Drivkrefter i reform 2019 trakk i hovedsak i retning av en delegert modell, spesielt krefter i det politiske systemet og partipolitiske ideer. Disse drivkreftene var sentrale for valg av modell. Samspillet med det administrative systemet og mellom de politiske elitene i reformen er også i 2019 forklaringer på hvorfor det ikke ble valgt en mer rendyrket modell.

Vi finner at det foreligger en tydelig sammenheng mellom reformene. Reform 2019 kan anses som en videreføring av 2003-reformen, med formål å løse problemstillinger som sto igjen etter den første, samt nye forhold som oppsto knyttet til modellen som ble valgt.

Det blir interessant å se om løsningen som ble valgt i 2019 har truffet en balanse som både skaper effektivitet og innfrir forventningene hos de mange interessentene i politikkområdet. Vil overføring av mer midler til direktoratet føre til mer indre fristilling over tid, for eksempel gjennom bruk av mål og resultatstyring og mindre øremerking av budsjettmidler? Potensielt er det etablert en modell som er gjenkjennelig i norsk forvaltningstradisjon, med politisk styring basert på faglige hensyn og vurderinger.

Elitens styringsbehov og den politiske dragkampen griper inn i arbeidsdelingen mellom politikk og administrasjon. At enkelte reformer karakteriseres som ufullstendige kan henge sammen med fravær av stabilitet grunnet spenningen mellom administrasjon og politikk, og mellom politikkkfelt som møtes i en uklar grenseflate. Ved å kun se på én reform, er det en fare for å undervurdere rasjonaliteten og dynamikken i de politiske prosessene som er knyttet til elitens styringsbehov.

En organisasjonsreform som medfører ny administrativ modell kan skape grunnlag for omkamper for enten å finne, eller for å forrykke en balanse i en ønsket retning. Ved å bruke et reformrammeverk til å sammenligne reformer innen samme politikkkfelt over tid kan det identifiseres så vel vedvarende utfordringer, samspill mellom drivkrefter og handlingsrom for endring. Kanskje kan slik kunnskap brukt i planleggingen av reformprosesser medføre bedre bruk av offentlige ressurser? Vi anbefaler at det gjennomføres sammenlignende studier av flere reformer innen samme politikkområde. Slike studier kan bidra til å videreutvikle et rammeverk for analyse av reformer som forklarer at disse ofte ikke kan ses som et engangsfenomen. Noe av kimen til en ny reform kan ligge i resultatet av den gamle. Det er vårt håp at oppgaven med dette kan bidra til økt forståelse av offentlige organisasjonsreformer, og hva som skal til for å lykkes med dem.

8 Referanser

Aberbach, J. D. & Christensen, T. (2014). Why reforms so often disappoint. *American Review of Public Administration*, 44(1), 3-16.

Alford, J., Hartley, J., Highes, O. & Yates S. (2017). Into the Purple Zone: Deconstructing the Politics/Administration Distinction. *American Review of Public Administration*, 47(7), 752-763.

Arntsen, E. O. & Majid, S. (2016, 8. desember). Brende om ILPI-gransking: Alvorlig og bekymringsfullt. *Verden Gang*. <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/82AGr/brende-om-ilpi-gransking-alvorlig-og-bekymringsfullt>

Bolle, T. A. & Zachrisen, G. (2020, 13. oktober). Meningsmåling: «Det er greit å gi 1 krone av hver hundrelapp vi tjener». *Bistandsaktuelt*.
<https://www.bistandsaktuelt.no/nyheter/2020/nordmenn-stotter-en-prosent-i-bistand/>

Bratberg, Ø. (2014). *Tekstanalyse for samfunnsvitere*. Cappelen Damm akademisk

Braun, V. & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77-101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>

Bukve, O. (2021). *Forstå, forklare, forandre: Om design av samfunnsvitenskaplege forskingsprosjekt* (2. utg). Universitetsforlaget.

Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid P., Roness, P. G. & Røvik, K. A. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Universitetsforlaget.

Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid P. & Trondal, J. (2018). *Sentralforvaltningen, stabilitet og endring gjennom 40 år*. Universitetsforlaget.

Christensen, T., Lægreid, P. & Ramslien, A. R. (2006). *Styring og autonomi: Organisasjonsformer i norsk utlendingsforvaltning*. Universitetsforlaget.

ECON - Centre for Economic Analysis. (2003). *Evaluation of the Norwegian Development Policy Administration*. (Report 19/03).

<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/ud/rap/2003/0006/ddd/pdfv/175529-sluttrapport.pdf>

Egeberg, M. (1989). *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling: Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. TANO

Eggen, Ø. (2017). *En bedre organisert utviklingspolitikk (Civita-notat 34)*.

<https://www.civita.no/publikasjon/bedre-organisert-utviklingspolitikk>

Eisenhardt, K. M. (1989). Agency-theory: An assessment and review. *Academy of Management Review*, 14(1), 57–74.

Frafjord Johnson, H. (2018, 14. mai). Bistandsreform: Vi har ikke råd til å mislykkes. *Bistandsaktuelt*. <https://www.bistandsaktuelt.no/arkiv-kommentarer/2018/utsyn-hilde-fracjor-johnson-krf-om-bistandsreform/>

Frafjord Johnson, H. (u.å). *Vi kan ikke gi opp Mosambik*. Hentet 3. mars 2021 fra <https://www.norad.no/migrering/nyheterrunde2/vi-kan-ikke-gi-opp-mosambik/>

Fornyings- administrasjons- og kirke departementet. (2012). *Organisering av statlig virksomhet, Høringsutkast januar 2012*. Hentet 20. februar fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/ikt-politikk/org_statlig_virksomhet_utkast.pdf

Fremskrittspartiet. (2017). *Prinsipp- og handlingsprogram 2017-2021*. Hentet 13. februar fra <https://documentcloud.adobe.com/link/track?uri=urn:aaid:scds:US:c6b07239-09e2-4fad-ac69-b1a221122182#pageNum=1>

Goodnow, F. J. (2003). *Politics and Administration: A study in Government*. Taylor & Francis Inc.

- Grimstad, P. Ø. & Vraalsen, T. E. (2018). Kampen om Norad – på'n igjen. *Dagens Næringsliv*. <https://www.dn.no/innlegg/utvikling/bistand/nikolai-astруп/kampen-om-norad-pan-igjen/2-1-340776>
- Grønlie, T. & Flo, Y. (2009). *Sentraladministrasjonens historie etter 1945: Bind 2. Den nye staten? Tiden etter 1980*. Fagbokforlaget.
- Hawkins, D. G., Lake, D. A., Nielson, D. L. & Tierney, M. J. (2006). *Delegation and Agency in International Organizations*. Cambridge University Press
- Holen, Ø. (2008, 30. august). Livsfarlig samrøre. *Dagbladet*. <https://www.dagbladet.no/kultur/livsfarlig-samrore/66515014>
- Holmes, C. S., Melgård, M., Johnsen, A. B. & Oddstad, G. (2019, 10. mai). KrF-seier i regjering: Legger ikke ned Norad. *Verdens Gang*. <https://www.vg.no/nyheter/utenriks/i/b5QzJv/krf-seier-i-regjering-legger-ikke-ned-norad>
- Hood, C. (1995). The “new public management” in the 1980s: Variations on a theme." *Accounting, organizations & society*, 20(2), 93-109.
- Høyre. (2001). *Høyres partiprogram 2001-2005*. Hentet 25. februar 2021 fra <https://hoyre.no/politikk/partiprogram/tidligere-partiprogram/>
- Høyre. (2017). *Vi tror på Norge: Høyres partiprogram 2017-2021*. Hentet 25. februar 2021 fra <https://hoyre.no/politikk/partiprogram/>
- Jacobsen, K. D. (1960). Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen. *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, (1), 231–248.
- Johannessen, A., Christoffersen, L. & Tufte, P. A. (2011). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag* (3. utg.). Abstrakt forlag.
- Johnsen, Å. (2007). *Resultatstyring i offentlig sektor: konkurranse uten marked*. Fagbokforlaget.

KPMG. (2017). *Effektivitetsgjennomgang av Norad: Sluttrapport Utenriksdepartementet* (17/4078). KPMG.

Kristelig Folkeparti. (2001). *Program for Kristelig Folkeparti 2001-2005*. Hentet 13. februar 2021 fra <https://www.nsd.no/polsys/data/filer/parti/H34.html>

Kristelig Folkeparti. (2017). *KrFs stortingsprogram 2017-2021: Det handler om mennesker*. Hentet 13. februar 2021 fra <https://krf.no/politikk/politisk-program/>

Kristelig Folkeparti (2018, 28. september). *Knut Arild Hareide taler: «Det som virkelig betyr noe» «Det som virkelig betyr noe»*. Hentet 10. februar 2021 fra <https://krf.no/nyheter/det-som-betyr-noe/>

Kristelig Folkeparti. (u.å.). *Internasjonal rettferdighet*. Hentet 3. mars 2021 fra <https://krf.no/politikk/internasjonal-rettferdighet/>

Læg Reid, P. & Rykkja, L. H. (2016). En nordisk modell for forvaltningsreformer. *Stat & Styring*, (03), 46-49.

Mathismoen, O. (2003, 25. august). Svak planlegging, bistanden hjelper ikke de fattige, dårlig prosjektstyring, Riksrevisjonen slakter norsk bistand. *Aftenposten*.

Norad. (2003). *Moderniseringsprosjektet – Norads høringsuttalelse* [Høringssvar]. Norad

Norad. (2018). *Evaluation Department: Evaluation of Organisational Aspects of Norwegian Aid Administration* (13/2018). Hentet 20. januar 2021 fra <https://www.norad.no/contentassets/661cb32ba3d54fbd839c8cd582dd28c4/13.18-evaluation-of-organisational-aspects-of-norwegian-aid-administration.pdf>

Oppegaard, S., Seip, Å. A. & Svalund, J. (2019). *ABE-reformen i staten: Avbyråkratisering og effektivisering gjennom budsjettkutt* (FAFO Rapport 36). <https://www.faf.no/zoo-publikasjoner/faf-rapporter/item/abe-reformen-i-staten-2>

Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 8(3), 377-387.

Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform: A Comparative Analysis – Into the Age of Austerity* (2. utg). Oxford University Press.

Prop. 1 S (2018-2019). *For budsjettåret 2019*. Utenriksdepartementet.

https://www.regjeringen.no/contentassets/c910991af9c0483db9edc50fca4b9049/no/pdfs/prp201820190001_udddddpdfs.pdf

Prop. 1 S (2019–2020). *Statsbudsjettet*. Finansdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-gul-bok-20192020/id2671985/>

Prop. 1 S (2020-2021). *For budsjettåret 21* Utenriksdepartementet.

https://www.regjeringen.no/contentassets/cff8038d6bdd401bbfc43d34b7685b42/no/pdfs/prp202020210001_udddddpdfs.pdf

Prop. 1 Tillegg 7 (2003-2004). *Om modernisering, forenkling og effektivisering av bistandsforvaltningen*. Utenriksdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-1-tillegg-nr-7-2003-2004-/id208487/?ch=1>

Repstad, P. (1993). *Mellom Nærhet og distanse: kvalitative metoder i samfunnsfag* (2. utg). Universitetsforlaget.

Riksrevisjonen. (2004). *Dokument nr. 3:6 (2003-2004) Riksrevisjonenes undersøkelse av effektiviteten av norsk bistand til Mosambik*.

https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2003-2004/dok_3_6_2003_2004.pdf

Ruud, S. (2018, 19. desember). KrF vil skille utenriks- og bistandspolitikk. Går for eget utviklingsdepartement. *Aftenposten*.

<https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/6nGV9Q/krf-vil-skille-utenriks-og-bistandspolitikk-gaar-for-eget-utviklingsd>

Rønning, A. O. (2018, 28. desember). Astrup avviser eget utviklingsdepartement. *Bistandsaktuelt*. <https://www.bistandsaktuelt.no/nyheter/2018/astrup-avviser-eget-utviklingsdepartement/>

Rønning, A. O., Speed, J. & Zachrisen, G. (2018, 3. mai). Stortingskritikk av bistandsreformen. *Bistandsaktuelt*. <https://www.bistandsaktuelt.no/nyheter/2018/debatt-om-bistandsreform-i-stortinget/>

Skogmo, B. (2019). *Visjonen om en bedre organisert verden*. Kolofon Forlag.

Statskonsult (2002). *Modernisering av den norske departements-direktoratsmodellen – et forprosjekt*. Statskonsult.

Statsministerens kontor. (2018). *Jeløya-plattformen: politisk plattform*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id2585544/>

Statsministerens kontor. (2019). *Granavolden-plattformen: politisk plattform*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id2626036/>

Strandhagen, S. (2017). Legg ned Norad. *Dagens Næringsliv*. <https://www.dn.no/pa-innsiden/marit-berger-rosland/erna-solberg/hilde-frafjord-johnson/legg-ned-norad/2-1-236742>

Strandhagen, S. (2018). UD-reform på sporet. *Dagens Næringsliv*. <https://www.dn.no/pa-innsiden/ud-reform-pa-spoet/2-1-424188>

Speed, J. (2020, 3. februar). Bistandsreformen er i havn: Blir det en tydeligere rolledeling UD – Norad?. *Bistandsaktuelt*. <https://www.bistandsaktuelt.no/nyheter/2020/bistandsreformen-er-i-havn--rolledeling-ud--norad/>

Stortinget. (1999, 4. februar). *Sak nr. 1: Debatt om utviklings- og menneskerettighetsministerens redegjørelse om humanitær bistand*. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/1998-1999/990204/1/>

Søyland, S. (2003, 12. september). Drives vi av godhet? *Klassekampen*.
<https://arkiv.klassekampen.no/22784/article/item/null/drives-vi-av-godhet>

Taksdal Skjeseth, H. (2018, 28. mai). Frykter svekket bistand. *Dagsavisen*.
<https://www.dagsavisen.no/nyheter/innenriks/2018/05/28/frykter-svekket-bistand/>

Utenriksdepartementet. (1999). *Modernisering av utenriksstjenestens tilskuddsforvaltning – en vurdering av arbeidsdelingen mellom departement og underliggende etat*.
Utenriksdepartementet.

Utenriksdepartementet. (2002, 27. juni). *Norsk bistand i fokus*. Hentet 8. mars 2021 fra
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/norsk-bistand-i-fokus/id105807/>

Utenriksdepartementet. (2003a). *Det organisatoriske apparat for utviklingspolitikken*.
Utenriksdepartementet.

Utenriksdepartementet. (2003b). *Evaluering av det organisatoriske apparat for utviklingspolitikken. Innstilling fra Styringsgruppen*. Utenriksdepartementet

Utenriksdepartementet. (2010). *Rapport 2009 – Effektiviseringsprosjektet*.
Utenriksdepartementet.

Utenriksdepartementet. (2011). *Organisering av tilskuddsforvaltningen. Forslag til mandat og prosjekt*. Utenriksdepartementet.

Utenriksdepartementet. (2012). *Organisering av tilskuddsforvaltningen, presisert mandat til godkjenning*. Utenriksdepartementet.

Utenriksdepartementet. (2013). *Organisering av tilskuddsforvaltningen*.
Utenriksdepartementet.

Utenriksdepartementet. (2017). *Rapport fra arbeidsgruppe for utredning av forslag til organisering og effektivisering av bistandsforvaltningen*. Utenriksdepartementet.

Utenriksdepartementet. (2018a). *Reform av organiseringen av bistandsforvaltningen: Mandat for prosjektgruppe*. Hentet 8. februar 2021 fra

https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/adm/mandat_bistand.pdf

Utenriksdepartementet. (2018b). *Reform av organiseringen av tilskuddsforvaltningen: Fase 1 – vurdering av modeller og konsekvenser av endring*. Hentet 4. februar 2021 fra

https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/adm/reform_rapport_fase1.pdf

Utenriksdepartementet. (2019a, 10. mai). *Reform av bistandsforvaltningen*. Hentet 12. februar 2021 fra https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/pm_bistand/id2644737/

Utenriksdepartementet. (2019b). *Reform av organiseringen av tilskuddsforvaltningen: Reform 2019 – fase 2, Rapport fra prosjektgruppen*. Utenriksdepartementet.

Venstre. (2001). *Personlig frihet og sosialt ansvar. Venstres stortingsvalgprogram 2001-2005*. https://www.venstre.no/files/sentralt/politikk/stortingsvalgprogram_2001.pdf

Venstre. (2017). *På lag med framtida. Venstres stortingsvalgprogram 2017-2021*. <https://www.venstre.no/assets/Stortingsvalgprogram-2017-web.pdf>

Yin, R. K. (2018). *Case Study Research and Applications* (6. Utg). Sage.

Vedlegg 1: Intervjuguide

23.02.2021

Reformer i norsk bistandsforvaltning – Forvaltningsmodeller med eller mot strømmen?

Svend T. Skjønsberg og Hajo Schmidt-Horix

Informasjon om prosjektet til respondenter: Intervjuet er knyttet til en masteroppgave i styring og ledelse på OsloMet. Spørsmålene relaterer seg til reformene i norsk bistandsforvaltning i 2003/04 og 2018/19. Masteroppgaven ønsker å sammenligne drivkrefter bak de to reformene for å vurdere hva som førte til at det i 2019 ble valgt en annen modell enn i 2004 for bistandsforvaltningen.

Problemstillingen er:

**En sammenligning av drivkrefter bak reformene som ble initiert i 2003 og 2018:
Hvorfor ble det valgt ulike modeller for bistandsforvaltningen i de to reformene?**

En «modell» beskrives i denne sammenhengen med utgangspunkt i hvor tilskuddsforvaltningen av bistand og tilhørende budsjettmyndighet (BDM) skal plasseres. En «rendyrket modell» inkluderer også en tydelig rolle- og ansvarsdeling mellom Utenriksdepartementet (UD) og Norad på ansvarsområder disse skal ivareta, og som gir en nøyaktig grenseoppgang (i en fullt integrert modell faller behovet for en grenseoppgang bort). For at en modell er «rendyrket» må tilskuddsforvaltningen og BDM i utgangspunktet enten delegeres/i stor grad delegeres fra UD til Norad (delegert modell) eller i hovedsak integreres i UD (integrert modell).

Oppgaven søker ikke å avklare eller ta stilling til hvilken modell som kan anses best egnet til å oppnå målsetningene i utviklingspolitikken og forvaltningen. Videre vil oppgaven i svært liten grad omhandle innholdet i utviklingssamarbeidet, men begrenser seg til å se på aspekter ved ytre organisering og styringsforhold ved bistandsforvaltningen.

Implementering av 2018 reformen er ikke avsluttet, slik at analysen avsluttes ved valg av organisatorisk modell den 10.05.2019.

Spørsmålene er relativt detaljerte og forutsetter god kjennskap til temaet som omhandles blant respondentene. Intervjuguiden sendes respondentene ca. en uke før intervjuet planlegges gjennomført.

For mer informasjon om formålet og deltakelse i forskningsprosjektet, se mottatt informasjonsskriv. Estimert tid for intervjuet er 60 minutter.

Respondentens posisjon kartlegges ved hjelp av innledende spørsmål, som:

Navn

Formell posisjon ved 2003-reformen, inkludert tidsperiode i denne posisjonen

Formell posisjon ved 2018-reformen, inkludert tidsperiode i denne posisjonen

2003 Reformen

1.
Åpent spørsmål: Hvorfor mener du det ble aktuelt med en reform i 2003?

2.
Et overordnet spørsmål i reformen i 2003 var i utgangspunktet valget mellom en integrert modell eller en delegert modell. Hva mener du var de viktigste argumentet for og de viktigste argumentet mot hver av de to modellene i 2003?

3.
Hva mener du hovedårsaken(e) var til at det ikke ble valgt en rendyrket modell i 2003?

4.
Opplever du at det finnes konflikt eller spenning mellom den politiske styring av bistanden og en faglig tilnærming til bistanden? I så fall:
 - 4a. Hvordan kom spenningen/konflikten til uttrykk i 2003-reformen?
 - 4b. Slik du ser det: hva skjedde med den eventuelt konflikten/spenningen etter reformen i 2003?

5.
Mener du kulturelle forskjeller i UD og Norad kan ha påvirket reformen i 2003?
- I så fall på hvilken måte?

6.
Opplevde du at det var motstand mot reformen i 2003?

- 6a. I så fall, hvordan kom denne til uttrykk?

7.

Anser du at det var internasjonale eller nasjonale trender, program eller initiativ som i særlig grad preget reformen i 2003 og modellen som ble valgt for arbeidsdelingen mellom UD og Norad?

- 7a. I så fall hvilke?

8.

Mener du at konkrete hendelser i eller utenfor bistandsforvaltningen påvirket reformen i 2003? Hvordan?

9.

Mener du reformen i 2003 løste de utfordringene den var ment å løse? Forklar.

2018 Reformen

10.

Opplever du reformen i 2018 som en videreføring av reformen i 2003? I så fall, på hvilken måte? Om ikke, hvorfor ikke?

11.

Hvorfor tror du rolle og ansvarsavklaring mellom UD og Norad ble en del av begge reformene?

12.

Et overordnet spørsmål også ved reformen i 2018 var valget mellom en integrert eller delegert modell. Hva mener du var de viktigste argumentene for og de viktigste argumentene mot hver av de 2 modellene i 2018?

13.

Vi snakket tidligere om din opplevelse av om det finnes en konflikt eller spenning mellom den politiske styring av bistanden og en faglig tilnærming til bistanden.

13a. Om det finnes: Hvordan kom spenningen/konflikten eventuelt. til uttrykk i 2018-reformen?

14.

Mener du at veksten i bistandsbudsjettet fra 2003 til 2018 påvirket reformen i 2018?

14.a. I så fall, på hvilken måte?

14b. Og, hadde veksten i budsjettet betydning for valg av modell? I så fall, på hvilken måte?

15.

Og et spørsmål av identisk karakter som for 2003; Mener du kulturelle forskjeller i UD og Norad kan ha påvirket reformen i 2018?

16.

Opplevde du at det var motstand mot reformen i 2018?

16a. I så fall, hvordan kom denne til uttrykk?

17.

Anser du at det var internasjonale eller nasjonale trender, program eller initiativ som i særlig grad preget reformen i 2018 og modellen som ble valgt for arbeidsdelingen mellom UD og Norad? I så fall hvilke?

18.

Mener du at konkrete hendelser i eller utenfor bistandsforvaltningen påvirket reformen i 2018?

18.a. I så fall, hvilke og på hvilken måte ?

19.

2018 reformen er ny, så det er vanskelig å si noe om effektene av den. Men mener du at den synes å ha adressert de problemene den var initiert for å løse? Kort...

Oppsummert

20.

Har du andre observasjoner som du mener er av vesentlig betydning i en sammenligning av reformprosessene i 2003 og 2018 og modellene som er valgt?