



# NORAD

## - en lærende organisasjon?

Rapport fra et prosjekt om institusjonell læring i NORAD

av

Hanne Heen, Grethe Moen Johansen og Tian Sørhaug

## **Forord**

NORAD har vært oppdragsgiver for denne rapporten gjennom Resultatoppfølgingsenheten (RO). Silje Johnson har vært vår kontaktperson der, og vi vil takke henne for all hjelp i forbindelse med gjennomføringen av prosjektet. Vi vil også takke referansegruppen som besto av Andreas Beer, Mette Kottman, Eli Sletten og Arild Skåra, for spennende og innsiktsfulle diskusjoner. Til sist vil vi takke våre intervjupersoner i NORAD som åpent delte sin tid og sine erfaringer med oss.

Fra Arbeidsforskningsinstituttets side har Robert Salomon deltatt i prosjektet i tillegg til de forskerne som står som forfattere av rapporten.

Oslo, november 1998.

Hanne Heen, Grethe Moen Johansen og Tian Sørhaug.

## Innhold

<b>Sammendrag.</b>	<b>5</b>
<b>1. Innledning.</b>	<b>9</b>
1.1. Bakgrunn	9
1.2. Mandat og metode	9
1.3. Referansegruppe	11
1.4. Om rapporten	11
<b>2. Organisatorisk og institusjonell læring.</b>	<b>13</b>
2.1. Læring og organisasjoner.	13
2.1. En modell for kunnskapstilegnelse og kunnskapsutvikling.	17
2.2. Strukturelle betingelser for organisatorisk læring.	18
2.3. Noen sentrale temaer og deres relevans for NORAD.	21
<b>3. Om læring i NORAD</b>	<b>25</b>
3.1. Bakgrunn	25
3.1.1. Hvem skal lære hva i NORAD og hvorfor?	26
3.2. Forholdet mellom fag og forvaltning.	29
3.2.1. Generelt om tiltakene	29
3.2.2. Generell oppfølging av tiltak	30
3.2.3. Gjennomganger av tiltak	32
3.2.4. Avslutning av tiltaket.	33
3.3. Noen avsluttende kommentarer	34
<b>4. Hva lærer man av i NORAD?</b>	<b>35</b>
4.1. Innledning.	35
4.1.1. Hva er en læringsarena?	35
4.2. Sosialisering av nyansatte	36
4.3. Læring gjennom uteopphold av kortere og lengre varighet	38
4.3.1. Erfaringsoverføring etter uteopphold og tjenestereiser	43
4.4. Læring fra tiltak	45
4.4.1. Gjennomganger som læringsarena	47
4.4.2. Læring fra tiltakene	49
4.5. Bruk av og oppfølging av evalueringer	50
4.5.1. Behandlingen av E93	51
4.6. Bistandsskolen og Utenrikstjenestens kompetansesenter	55
4.6.1. Undervisningen ved BISK/ UKS	56

4.6.2. Hvem går på kursene, og hva synes de om opplæringen	57
4.7. <i>Dagliglivets praksis inkludert møter og samtaler</i>	58
<b>5. Organisatoriske forhold av betydning for læring i NORAD.</b>	<b>59</b>
5.1. <i>Innledning</i>	59
5.2. <i>Noen trekk ved NORADs formelle og uformelle organisasjonsstruktur</i>	59
5.2.1. <i>Bruk av konsulenter</i>	63
5.3. <i>NORADs aktiviteter knyttet til læring.</i>	64
5.4. <i>Systemer for personalforvaltning og kompetanseutvikling</i>	67
5.4.1. <i>Om kontinuitet og læring</i>	69
5.5. <i>Informasjonssystemer</i>	69
<b>6. Anbefalinger</b>	<b>71</b>
<i>Anbefalinger.</i>	71
<b>Referanser:</b>	<b>75</b>
<b>Vedlegg1.</b>	<b>77</b>

## **Sammendrag.**

### ***Bakgrunn for undersøkelsen***

NORADs strategi for 90-årene har læring av erfaring som en spesiell utfordring, og læring og kompetanseutvikling er satt opp som et prioritert område for 1998 av NORADs direksjon. I tråd med dette, ble Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) bedt om å gjøre en undersøkelse av institusjonell læring i NORAD. Den foreliggende rapport er et resultat av denne undersøkelsen.

I 1993 kom det en UD-rapport om NORADs evne til å lære av gjennomganger og evalueringer. En av hovedkonklusjonene var at læringen var begrenset, men dess mer konkret og spesifikt temaet var, dess større var læringen. NORAD lærte mindre av evalueringer som tok for seg interdisiplinære og overordnede spørsmål<sup>1</sup>. Vår undersøkelse kan sees på som en del av oppfølgingen av denne evalueringen, men vi har også kartlagt andre arenaer for læring og analysert hvordan ansatte tilegner seg kunnskap mer generelt. Innbakt i dette ligger spørsmål som hva som hemmer og hva som fremmer læring hos den enkelte og i NORAD som organisasjon.

### ***Metode***

Temaet innebærer at både uformelle og uformelle trekk ved organisasjonen er av betydning, og datainnsamlingen er derfor i hovedsak gjort gjennom kvalitative intervjuer. Vi har til sammen intervjuet 34 personer på ulike nivåer og i ulike avdelinger. Undersøkelsens rammer ga bare mulighet for å intervjuer personer som befant seg i Oslo på angjeldende tidspunkt, noe som er en svakhet med undersøkelsen. Vi har også gått gjennom en del dokumenter og deltatt på enkelte møter.

### ***NORADs utfordringer i forhold til læring.***

NORADs hovedoppgave er å forvalte norske bistandsmidler i tråd med de politiske rammer som er gitt av Storting og Regjering. Bistandsprosjektene har som målsetting å bidra til en positiv utvikling i samarbeidslandene, noe som krever omfattende bistandsfaglig kompetanse. Prosjektene skal også forvaltes i henhold til lover og regler. Dette innebærer omfattende krav til rapportering og kontroll, både fra NORAD selv, men også fra samarbeidspartnerne. NORADs arbeid innebærer med andre ord både faglige og forvaltningsmessige utfordringer. Spissformulert kan man si at de faglige utfordringene handler om *hva* som bør gjøres, de forvaltningsmessige om *hvordan* det bør gjøres. I alle organisasjoner skaper dette et spenningsfelt, og NORAD er intet unntak.

Organisatorisk er faglige oppgaver delvis delegert til en relativt stor fagavdeling i stab som skal bistå de andre avdelingene "på bestilling". Også saksbehandlerne i linjeavdelingene har faglige oppgaver i tilknytning til forvaltningen av tiltakene. Spenningsforholdet mellom

---

<sup>1</sup> Samset m. f. 1993.

fag og forvaltning tar her ofte formen av et dilemma i forhold til allokering av tid og oppmerksomhet mellom bistandsfaglige og forvaltningsmessige oppgaver.

Institusjonell læring dreier seg om å lære i forhold til oppgaver som er gitt, utvikle metoder for å gjøre dem bedre og mer effektivt (utnyttende læring), og om å sette spørsmålstejn ved de gitte oppgaver og måtene de løses på (utforskende læring). For mye utnyttende læring på bekostning av utforskende læring skaper en rigid organisasjon, med få rom for ikke-rutinisert adferd, mens for mye utforskende læring skaper en ineffektiv organisasjon med få muligheter for koordinert handling. Poenget er å finne en god balanse mellom disse to typene av læring.

Skillet mellom disse to typene av læring har paralleller til skillet mellom fag og forvaltning, men uten å overlappe helt. Både fag og forvaltning har elementer av begge typene læring om enn tyngdepunktet er ulikt fordelt.

### ***Hvor og hvordan lærer man i NORAD?***

I alle organisasjoner eksisterer formelle og uformelle læringsarenaer, og i NORAD er de viktigste læringsarenaene:

- uteopphold/tjenestereiser
- gjennomganger og annet arbeid i tilknytting til tiltak
- evalueringer
- Bistandsskolen/Utenriktjenestens kompetansesenter
- dagliglivets praksis, inkludert møter og samtaler

Uteopphold og tjenestereiser, inkludert deltakelse i gjennomganger, vurderes av de fleste av våre informanter som den viktigste arenaen for læring. Den viktigste formen for læring er ulike typer av erfaringslæring, mens de fleste vurderer læring gjennom lesing eller mer formalisert kursing som mindre viktig.

Langvarige uteopphold, men også tjenestereiser ser ut til å generere en type kompleks og sammensatt kunnskap om hva bistandsarbeid går ut på, som i stor grad danner basis for videre kunnskapsutvikling. En stor del av denne kunnskapen forblir ofte taus eller implisitt. En større grad av eksternalisering av denne kunnskapen gjennom refleksjon og diskusjon vil øke muligheten for å utvikle en felles forståelse og felles verdier, og vil også bidra til kunnskapsutviklingen generelt.

Det er en utbredt oppfatning at "NORADs minne eksisterer i medarbeidernes hoder". Dette gjør det mulig å mobilisere mye kunnskap raskt, gitt at relevante personer er til stede. Ulempene er blant annet knyttet til den personavhengighet dette fører med seg, og til overføring av kunnskap til nye medarbeidere.

Svært mange etterlyser bedre systemer for spredning av kunnskap, ikke minst av kunnskap produsert i tilknytting til tiltak, uteopphold/tjenestereiser og evalueringer. Det fremstår som et slags paradoks at så godt som ingen etterlyser mer kunnskap, mens mange ønsker bedre rutiner for å spre den kunnskapen de selv sitter inne med eller har produsert. Dette er delvis knyttet til informasjonsoverfloden som eksisterer, og mangelen på tid til å sette seg inn i mer enn en brøkdel av hva som er relevant eller anses som interessant.

Å bli bedre til å lære av erfaringer, det vil i stor grad si av tiltakene, er viktig i utviklingen av en mer lærende organisasjon. Rutinene for forvaltning av tiltakene er operasjonalisert gjennom tiltakssyklusmanualer og/eller håndbøker og i disse ligger også innbakt muligheter for læring både i startfasen av et prosjekt, i oppfølgingen og i avslutningen. Faglige vurderinger skal gjøres på ulike tidspunkter i tiltakssyklusen. I praksis ser det ut til at mesteparten av læringen i forbindelse med forvaltningen av tiltak er knyttet til å sikre at tiltaket går etter planen, eventuelt med nødvendige kursendringer. Det er mindre rom for mer overordnet læring etter avslutningen av et tiltak eller syntetisering av erfaringer fra flere tiltak. Hovedvekten av læringen fra tiltak ser med andre ord ut til å være av utnyttende karakter. Det ser ut til å være en større grad av utforskende læring i fagavdelingen, men koblingen mellom denne læringen og de utøvende avdelingene kunne vært bedre.

### ***Hva hemmer og hva fremmer læring i NORAD?***

NORAD er en tradisjonell linjeorganisasjon med fire utøvende linjeavdelinger, en administrativ avdeling og en relativt stor fagavdeling i stab. Alle avdelingene er igjen oppdelt i seksjoner. Det er få formaliserte rutiner for kommunikasjon på tvers av avdelinger og seksjoner, og rutiner som er laget, blir ikke alltid fulgt. Det rapporteres at spredning av kunnskap i stor grad er tilfeldig i den forstand at mye flyter i nettverk basert på kjennskap til enkeltpersoner. Som nevnt etterlyses bedre systemer for spredning av kunnskap. Fagavdelingen spilles inn i forhold til tiltak gjennom bestillinger fra de andre avdelingene, primært gjennom henvendelser fra ambassadene. I NORAD i Oslo er det ganske skarpe grenser mellom fagavdelingen og de andre linjeavdelingene, og kommunikasjonen på lavere nivåer sies å være personavhengig. I et læringsperspektiv burde fagavdelingen vært knyttet nærmere til linjeavdelingene og spesielt til regionavdelingen.

NORAD som organisasjon og medarbeiderne selv er opptatt av læring. Dette viser seg blant annet i opprettelsen av Bistandsskolen i 1992, i evalueringen av NORADs evne til å lære, i virksomhetsplaner, i antallet nedsatte arbeidsgrupper knyttet til læringstemaer og i vårt prosjekt. Våre intervjupersoner har også vært meget opptatt av temaet. Selv om ikke alle hadde like stor tiltro til NORADs evne til å utvikle seg til en mer lærende organisasjon, er engasjementet i spørsmålet et godt utgangspunkt for videre arbeid med NORADs læringsevne. Dette er blant annet knyttet til at NORAD som organisasjon i dag forvaltes av et mellomskikt bestående av mellomledere og erfarne saksbehandlere som i praksis fungerer konserverende.

Det finnes også trekk av betydning for læring som kan slå positivt eller negativt ut, avhengig av omstendighetene. Eksempler på dette er:

- den store flyten av personell internt, både mellom arbeid ved ambassadene og hjemme, men også internt i NORAD, Oslo
- bruken av konsulenter
- kompleksiteten i feltet

### ***Anbefalinger***

1. Det anbefales *en prosessorientert tilnærming* for å utvikle NORADs læreevne. Bakgrunnen for dette er at det ikke er mangelen på gode ideer eller tiltak som er hovedhinderet for å bedre NORADs læringsevne, men fordi organisasjonen har

måter å fungere på som kan gjøre endring vanskelig. En slik prosess kan startes gjennom en *utviklingskonferanse* der NORADs ledelse og et bredt utvalg ansatte bruker en eller to dager på å diskutere hvordan man kunne gå fram for å bedre NORADs læringsevne.

2. Det anbefales at det legges større vekt på å *lære fra tiltakene*. Vi foreslår at det ved avslutningen av tiltak og programmer, holdes en konferanse eller seminar med relevante deltakere. Den eksplisitte målsettingen bør være læring gjennom oppsummering av og refleksjon omkring tiltaket.
3. Det anbefales videre at *det skapes rom i organisasjonen for refleksjon omkring erfaringer*, for derved å eksternalisere den tause kunnskapen som hele tiden produseres. Dette bør organiseres som særskilte møter eller seminarer, og det bør være et ledelsesansvar at det settes av tid til det. Dette vil øke den enkeltes og NORADs evne til å forstå og utnytte egne erfaringer og vil bidra til en bedre utvikling av felles kunnskapsstrukturer.
4. Det bør utvikles *systemer for karriere- og kompetanseplanlegging*. Dette bør gjøres både på et overordnet personalpolitisk nivå og i forbindelse med den enkeltes daglige arbeid gjennom fordeling av arbeidsoppgaver ol. Medarbeidersamtalene kan være ett virkemiddel i dette arbeidet.
5. *Fagavdelingen bør knyttes nærmere linjeavdelingene, spesielt regionavdelingen*. Det bør legges vekt på å styrke de horisontale båndene på alle nivåer.
6. NORAD hadde tidligere en egen opplæringsenhet, Bistandsskolen. Denne er nå slått sammen med opplæringsenheten i UD under navnet Utenriktjenestens kompetansesenter(UKS). Denne prosessen ser ut til å ha ført til en marginalisering av opplæringsenheten i forhold til NORAD. Skal NORAD kunne utnytte de potensielle muligheter som ligger i UKS i forhold til læring, vil vi anbefale at *NORAD inntar en mer offensiv holdning i forhold til UKS*.
7. Det bør arbeides videre med å få til *bedre systemer for informasjonshåndtering*.
8. *Fagligheten i NORAD må forsvares*. Det viktigste spenningsfeltet i NORAD ligger mellom fag og forvaltning. Generell erfaring taler for at arbeid med utvikling av forvaltning har en tendens til å gå på bekostning av fag. Aktiv etterspørsel etter kunnskap og vekt på utvikling av utforskende læring er viktige sider ved å videreutvikle fagligheten.
9. Vi anbefaler at *arbeidet med å utvikle NORAD til en mer lærende organisasjon integreres i det daglige lederansvaret*. Kompetanseutvikling av medarbeiderne og ansvar for tiltak i forbindelse med utvikling av NORAD til en mer lærende organisasjon, bør inngå som en del av linjeledernes ordinære oppgave, og ikke legges til andre deler av organisasjonen.



# 1. Innledning.

## 1.1. Bakgrunn

Stadig flere organisasjoner legger vekt på læring og omstilling, og det gjelder også NORAD. I NORADs strategi for 90-årene nevnes læring av erfaring som en spesiell utfordring, og læring og kompetanseutvikling er satt opp som et prioritert område for 1998 av NORADs direksjon. NORAD ønsker å forbedre sine planer og strategier for å ta bedre vare på informasjon og læring. Som et ledd i dette arbeidet ble Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) bedt om å gjøre en undersøkelse om institusjonell læring i NORAD.

I 1993 ble det etter initiativ fra UD gjort en evaluering av NORADs læring av evalueringer og gjennomganger (reviews) fra 1993<sup>2</sup>. Hovedkonklusjonen i den studien var at læringen var begrenset, og at læringen i all hovedsak var størst dess mer spesifikk temaet var, og større på lavere nivåer i organisasjonen. Hvis informasjonen var interdisiplinær og tok for seg mer overordnede spørsmål, var læringen mindre. Dette ble blant annet knyttet til svakt utviklede kunnskapsstrukturer på overordnet nivå. Det ble også sagt at organisasjonen i liten grad var åpen for nye ideer og tanker, sammenliknet med annen type informasjon. Det ble foreslått tiltak av ulike typer, blant annet knyttet til organisering av evalueringer. I NORAD var det ønske om, både å se på hvordan denne evalueringen var fulgt opp internt, og å finne ut mer om læring i NORAD på nåværende tidspunkt.

## 1.2. Mandat og metode

Undersøkelsen vi ble bedt om å gjøre, var imidlertid ikke begrenset til å se på læring av evalueringer og gjennomganger; læring og betingelser for læring mer generelt var temaet. Dette avspeiles i undersøkelsens mandat som er følgende:

Studien skal:

- Kartlegge arenaer for institusjonell og individuell læring i NORAD
- Gjøre en vurdering/analyse av hvordan ansatte tilegner seg kunnskap i NORAD
- Vurdere og analysere både virkelighet og potensiale innenfor området institusjonell læring i NORAD
- Kartlegge NORADs oppfølging av UD-rapporten og de ansattes forhold til rapporten og de anbefalinger denne gir
- Kartlegge NORAD og avdelingenes arbeid med å følge opp evalueringer og jennomganger
- Gi en generell innføring av institusjonell læring, og hvordan læring kan bidra til å profesjonalisere en organisasjon
- Komme med anbefalinger om hvordan NORAD kan arbeide for eventuelt å bedre den institusjonelle læringen.

---

<sup>2</sup> Samset m. fl. 1993

I NORAD var det en klar forståelse av at både formelle og uformelle trekk ved organisasjonen hadde betydning for mulighetene for individuell og institusjonell læring. Det var derfor ønskelig at selv om undersøkelsens fokus var læring, måtte datainnsamlingen også omfatte forhold som ikke direkte hadde læring og kompetanseutvikling som eksplisitt målsetting. Den enkeltes oppfatning av alle typer muligheter og begrensninger for egen læring sto derfor sentralt.

I tråd med dette ble kvalitative intervjuer valgt som hovedmetode for datainnsamling. Det er utført intervjuer med 34 personer på ulike nivåer og i ulike avdelinger. Vi har intervjuet 18 kvinner og 16 menn. 9 hadde ledelsesoppgaver, hovedparten av de andre var rådgivere eller konsulenter. Utvalget omfattet 9 ansatte i regionavdelingen (REG), 8 i fagavdelingen (FAG), 6 i administrativ avdeling (ADM), 4 i avdeling for industri og næringslivs-samarbeid (I&N), 3 i avdeling for frivillige organisasjoner (FRIV) og 2 i avdeling for kultur og samfunnskontakt (AKS) og utenriktjenestens kompetansesenter (UKS). Aldersmessig var fordelingen at vi intervjuet 2 personer mellom 20 og 30 år, 3 personer mellom 30 og 40 år, 11 personer var mellom 40 og 50 år, 14 var i aldersgruppen 50 til 60 år og 4 personer var over 60 år. 5 av de vi ansatte var midlertidig ansatt.

Sammenlikner vi dette med data fra en representativt spørreundersøkelse som ble gjort i 1996 finner vi at vi har intervjuet et større antall kvinner, flere ledere og flere i regionavdelingen enn et representant utvalg skulle tilsi. Vi har intervjuet færre midlertidig ansatte, færre i aldersgruppen 30 -40 år, og færre i administrativ avdeling<sup>3</sup>. Vårt utvalg var imidlertid ikke satt sammen utfra et ønske om statistisk representativitet, men med ønske om å få et bredt sammensatt utvalg.

Undersøkelsens rammer ga bare mulighet for å intervjuer ansatte som arbeidet i Oslo på intervjuetidspunktet. Dess mer vi har fått innsikt i NORADs arbeidsmåter og læringsprosesser i tilknytning til det, dess mer sentrale fremstår imidlertid ambassadene. Selv om en del av våre intervjuerpersoner hadde uterfaring fra tidligere, er det derfor en klar svakhet ved vår undersøkelse at ambassadepersonell ikke er inkludert.

I tillegg til intervjuing har vi deltatt på noen møter i organisasjonen. I utgangspunktet var det tenkt at vi skulle delta mer i møtevirkosomhet og eventuelt følge noen case over tid, men dette lot seg ikke gjøre på grunn av at det ville sprengte undersøkelsens rammer i form av tid og arbeidsinnsats. Vi har også gått gjennom intern dokumentasjon av ulike typer.

De ulike avdelingene og seksjonene i NORAD er tildels ganske ulike, og arbeidsoppgaver og rammebetingelser er forskjellige. Vi har imidlertid ikke hatt mulighet for å gjøre like grundige studier av alle deler av organisasjonen, men har måttet konsentrere oss om gjennomgående og prinsipielle spørsmål. Dette kan være både en styrke og en svakhet. På den ene siden kan det føre til at det er deler av organisasjonen våre analyser og oppsummeringer ikke gjelder for. Viktige nyanseringer og unntak har helt sikkert unnsloppet vår oppmerksomhet. På den annen side har mangelen på mulighet for å gå i detalj gjort at vi har vært tvunget til å se på NORAD som én organisasjon. Hva er fellestrekkene - hvilke spørsmål ser ut til å være gjennomgående når det gjelder betingelser for læring? Flesteparten av de vi intervjuet arbeidet i regionavdelingen og fagavdelingen. I praksis er det derfor materialet fra disse avdelingene som utgjør grunnstammen i rapporten.

---

<sup>3</sup> Agenda Utredning og Utvikling A/S. 1996

I 1988 ble det gjort en stor undersøkelse om læring i den svenske bistandsorganisasjonen, SIDA<sup>4</sup>. Den svenske Riksrevisjonen var ansvarlig for studien som består av 9 ulike delundersøkelser, hvorav noen er utført av eksterne konsulenter. Studien hadde som målsetting å dekke de viktigste feltene av betydning for læring i SIDA. Vår undersøkelse viser at mange av de samme problemstillingene er relevante også for NORAD, og i flere tilfeller finner vi en liknende situasjon som den som beskrives fra SIDA. Undersøkelsene er imidlertid svært ulike når det gjelder omfang. I praksis kan vel vår undersøkelse nærmest sammenliknes med en noe forminsket utgave av en av deres delundersøkelser som består av intervjuer med et stort antall tjenestemenn innom hele SIDA i Sverige samt konsulenter og forskere m. fl. som hadde kunnskaper om SIDA.

### **1.3. Referansegruppe**

NORAD opprettet en referansegruppe i tilknytting til studien. Denne gruppen skulle bidra med faglige innspill, medvirke til å identifisere kriterier for utvelgelse av personer til intervjuene samt å velge disse, formidle arbeidet med prosjektet til de avdelingene de representerte og være et forum for diskusjon. Referansegruppen har bestått av Andreas Beer fra I&N, Mette Kottman fra UKS, Eli Sletten fra REG, Arild Skåra fra FAG og Ingunn Valvatne fra Miljøprosjektet som ligger under FAG. Vi har hatt lærerike diskusjoner med gruppen, og den har bidratt med nyttige innspill.

Et av temaene som ble drøftet, var hvordan prosjektet best mulig kunne bidra til NORADs læring. Var det mulig å sikre at prosjektet resulterte i mer enn en rapport som eventuelt endte i en skuff? I forbindelse med dette, drøftet vi muligheten av å holde en «utviklingskonferanse» i forlengelsen av prosjektet<sup>5</sup>. Hensikten med dette skulle være å utnytte prosjektet bedre i forhold til NORADs videre arbeid med læring.

### **1.4. Om rapporten**

I alle rapporter er det en avveining mellom hva som skal regnes som kjent og hva som bør redegjøres for mer i detalj. Denne rapporten har NORAD selv som primær målgruppe, og vi har hatt dette i tankene under utarbeidelsen. Vi har likevel gått i detalj på endel konkrete beskrivelser. Grunnen til dette er delvis å få fram noen poenger, men også fordi vi er usikre på i hvor stor grad forholdene er kjent. Vi beklager hvis dette har ført til unødvendig detaljerte beskrivelser.

NORAD er en organisasjon hvor det brukes store mengder forkortelser, ikke minst internt. Vi følger til en viss grad opp dette i rapporten ved å bruke forkortelsene for avdelinger og

---

<sup>4</sup> Riksrevisjonsverket 1988.

<sup>5</sup> En utviklingskonferanse er en arbeidskonferanse der deltakerne gjennom arbeid i ulike typer grupper og plenum diskuterer hva som er de mest aktuelle problemene på ett område, prioriterer mellom dem, og begynner å planlegge hva som skal til for å løse dem. En av målsettingene med å bruke konferanseformen for å gjøre slikt arbeid er å bringe ulike deler av organisasjonen sammen, samt å forplikte ledelse og deltakere. Denne type konferanser kalles også "søkekonferanser" eller "dialogkonferanser".

seksjoner. Vi benytter delvis forkortelsen «AMB» for ambassade, delvis skriver vi ordet helt ut, litt avhengig av sammenhengen. Vi har videre fått opplyst at den korrekte termen for det vi og mange i NORAD kaller et prosjekt, er tiltak. Vi bruker derfor dette uttrykket.

Vi bruker en del sitater i rapporten. For å bevare informantenes anonymitet, er disse i noen tilfeller konstruert gjennom å sette sammen elementer fra flere utsagn, men det er gjort slik at meningen beholdes.

## 2. Organisatorisk og institusjonell læring.

### 2.1. Læring og organisasjoner.

Teorier om organisatorisk læring har på mange måter vokst fram som et svar på temaer og problemer som mer rasjonalistisk organisasjonskunnskap enten har unngått eller omgått. I et rasjonelt perspektiv framstår moderne og såkalt formelle organisasjoner som et samordnet redskap, et mål-middel system av menneskelig samhandling. Denne koordineringen skjer gjennom beslutningsprosesser. Organisasjonene etablerer noen preferanser, et klart og entydig rangert verdsett, som aktører forholder seg til ut i fra en mål middel-logikk. Beslutninger er valg som er styrt av intensjoner om å oppnå optimale resultater. De skal realisere mest mulig av organisasjonenes målsetting. Organisasjonen er bundet sammen av et system av posisjoner, som regel et hierarki, der hver posisjon har et avgrenset mandat i forhold til ansvar, kompetanse og rett til å allokere ressurser. Mandatene er formelt operasjonalisert gjennom regler, rutiner og prosedyrer som forutsettes å fungere uavhengig av personlige forhold. Dette er en slags dobbeltrasjonalitet der både aktører og organisasjoner forutsettes å opptre rasjonelt og formelt<sup>6</sup>. På papiret har slike organisasjoner stor kapasitet for effektiv anvendelse av kunnskap. Det handler «bare» om å ha kompetente ansatte og om å ha regler, rutiner og prosedyrer som er tilpasset disse kompetansene og organisasjonens målsetting. Dette er en mektig og effektiv ide og praksis som har spredd seg fra vesten og til resten av verden.

Denne formelle organisasjonsformen forekommer imidlertid ikke i rendyrket form, og den er umulig å realisere fullt ut. Denne, kanskje litt åpenbare, erfaringen har organisasjonsteorien brukt litt tid på å sortere ut. Går vi inn i en hvilken som helst organisasjon ser vi imidlertid at:

- 1) Ikke alle «organisatoriske handlinger» er styrt av rasjonelle beslutninger; de har helt andre motivasjoner og konsekvenser.
- 2) Det er alltid snakk om en begrenset rasjonalitet, aktører har utilstrekkelig informasjon, ressurser og mandat til å være fullt ut rasjonelle<sup>7</sup>.
- 3) En god del organisatorisk adferd handler ikke om å ta beslutninger men om å allokere oppmerksomhet. Denne allokeringen har nesten alltid en ubevisst eller ikke erkjent dimensjon, og den påvirker/gir premisser for beslutningsadferden<sup>8</sup>.
- 4) Det finnes alltid spenninger mellom formell og uformell organisasjon.

Den uformelle organisasjonen er de mer eller mindre systematiske mønstre av samhandling som springer ut av at aktørene har sine personlige forståelsesformer, agendaer og allianser. Ikke-rasjonelle handlinger (inkludert det emosjonelle aspektet ved handling), begrensninger på rasjonalitet og allokering av oppmerksomhet kan ikke forklares bare med referanse til formelle strukturer. De er forankret i personlige forutsetninger som på en eller annen måte blir delt av et fellesskap som ikke er rasjonelt (mål-middel) strukturert. Uformell organisering er et produkt av disse personlige forutsetningene, og den kan undergrave, understøtte eller fungere uavhengig av formell organisering.

---

<sup>6</sup> Se også Sørhaug 1996.

<sup>7</sup> March 1994.

<sup>8</sup> Ibid.

Uformell organisering oppstår bestandig. Personer går aldri helt opp i posisjoner. Regler og prosedyrer blir aldri fulgt, de blir brukt. Konkrete møter mellom personer, regler og situasjoner medfører alltid gjensidige tilpasninger. I denne diskrepansen mellom å følge og å bruke utfolder personlige erfaringer, skjønnsutøvelse og strategier seg. Størrelsen og retningen på slike diskrepanser varierer empirisk både i forhold til organisasjonsformer, målsettinger og situasjoner, men de vil alltid være der. I en viss forstand kan vi si at formell organisering er mer avhengig av uformell enn omvendt. En perfekt formell organisering ville rett og slett ikke fungere. Den forutsetter både full forutsigbarhet i omgivelsene og total lojalitet fra de ansatte. På den andre siden er en rendyrket uformell organisering ineffektiv i forhold til å få fram en kollektivt organisert retning.

Uformelle og formelle prosesser er derfor symbiotiske, de rommer både muligheter og begrensninger for hverandre. Det ligger et paradoks i at strengt formelt organiserte organisasjoner har tydelige tendenser til å skape store uformelle rom. Det er som om både personer og organisasjoner har behov for et rom for justering av de rigiditeter som uvegerlig følger med formelle systemer og rutiner.

Skillet mellom formell og uformell er analytisk. I organisatorisk praksis er disse dimensjonene sammenvevde, og de kan utfolde seg gjennom de samme handlinger og i de samme situasjoner, selv om de kan ha større eller mindre gjennomslagskraft i forskjellige arenaer. I forhold til læringsprosesser krever formell og uformell organisering likevel forskjellige strategier. Den formelle organisasjonen kan omstilles. Man kan skifte kompetanse (nytt personell eller opplæring) og endre struktur og rutiner. Den uformelle organisasjonen kan ikke omstilles på samme måte, den har en tendens til å utvikle seg gjennom brede og sammensatte prosesser. Noen av dem er verken styrte eller planlagte, men de skaper en gradvis endring av forhold som faller inn under punktene 1) til 3).

Noen ganger kan uformell organisering endre seg brått enten gjennom karismatisk vekkelse, gjerne båret fram av ny dynamisk leder, eller man blir plutselig oppmerksom på eller påtvunget et viktig forhold i omgivelsene som gjør at praksis må endres. Imidlertid ser det ut til at raske, kvalitative endringer ofte slår tilbake og resulterer i tilnærmet status quo. Verken karismatiske ledere eller omstruktureringer har muligheter for å forandre stort hvis de ikke samtidig endrer betingelsene for persepsjon, forståelse og samhandling hos organisasjonens medlemmer. I et arbeidsliv som er i ferd med å bli gjennomsyret av informasjonsbasert og kunnskapsdrevet virksomhet, er det ikke rart at lærende organisasjoner har kommet høyt på agendaen både for forskere og praktikere. Alle moderne strategier for utvikling legger stor vekt på læring, til og med på kontinuerlig læring, og det legges stor vekt på å påvirke de uformelle og «ikke-rasjonelle» dimensjonene som ligger i verdier, identitet, skjønn, samarbeidsforhold osv. Omstilling og utvikling må kombineres. Læringsperspektivet reiser imidlertid noen fundamentale spørsmål om mulighetene for dette.

Ett spørsmål er om det finnes en generell og dyp motsetning mellom organisering og læring<sup>9</sup>. Læring dreier seg om å handle annerledes på grunnlag av nye innsikter. Læring kan derfor ikke reduseres til forandring, og den innebærer ikke bare at man forandrer seg med situasjonen. Man forandrer seg også i situasjonen. Organisatorisk effektivitet handler i motsetning til dette mye om standardisering og repetisjon. Poenget ligger i å spare tid og

---

<sup>9</sup> Weick og Westley 1996.

kostnader gjennom å gjøre det man har lært. Litt karikert kan vi si at formelle organisasjoner er et avgrenset repertoar med løsninger på jakt etter problemer som passer. Der læring åpner, lukker organisering.

I litteraturen har dette også blitt representert som et spørsmål om organisatorisk form. Visse typer av organisasjoner, som adhokratier eller selv-designende organisasjoner har en struktur som er fleksible i forhold til omgivelsene og sees gjerne på som lærende. Byråkratier, på den annen side, assosieres med en mer mekanisk arbeidsdeling, klarere linjeorganisering og teknisk rasjonalitet. Dette er egenskaper som er egnet til å skape entydighet. Utfra dikotomien skulle vi tro at adhokratier lærer, mens byråkratier organiserer. Ser vi nærmere etter, blir bildet mer komplekst. Det ser ut som begge typer lærer, men de lærer på forskjellig måte<sup>10</sup>.

Et annet spørsmål er om det er illusorisk å snakke om lærende organisasjoner, fordi det i bunn og grunn bare er individer som kan lære. I vestlig øyne kan dette være en vesentlig innvending mot selve perspektivet. I japansk sammenheng kan dette fortone seg annerledes<sup>11</sup>. Der forstår man f.eks. individer som mer organiske forlengelser av en gruppekontekst. I vestlig moral og psykologi består en gruppe av en samling individer. Innenfor en japansk forståelse er gruppen en forutsetning for det individuelle. Dermed får vendinger som «gruppen lærer» en meget konkret og praktisk betydning. Man prøver å forandre personene gjennom gruppen. Innenfor vestlig teori og praksis forandrer vi gruppen først og fremst gjennom personene. (Vi ser her bort fra en rekke psykoanalytiske perspektiver på gruppeprosesser, f.eks. Bion.) Slike dype forskjeller i livssyn kan ha store implikasjoner for forståelse og håndtering av organisatorisk forandring.

Om disse spørsmålene ikke kan løses, så kan de i hvert fall bearbeides på fruktbare måter. I en klassisk artikkel har James G. March sondret mellom utforskende og utnyttende dimensjoner ved organisatorisk læring<sup>12</sup>. Utnyttende læring er en rasjonell prosess knyttet til eksplisitt tenking, bruk av språk eller formelle symboler og logikk. Det kan beskrives som en prosess der man utforsker i større detalj innholdet i «det som er». I NORAD-sammenheng vil innhenting av erfaring med bruk av tiltakssyklusmanualen være et eksempel på denne type læring. Her består prosessen både i å sammenlikne manualen med hvordan den faktisk brukes, og å sammenlikne begge deler med hva som anses som hensiktsmessig i forhold til gitte mål. Selve revisjonen av manualen vil være basert på denne informasjonen. De fleste kvalitetssikringsløyper og revisjonssystemer er basert på denne typen læring. Fokus for læringen er gitt, og utenforliggende forhold trekkes ikke inn. Denne type læring impliserer også at det er relativt klare grenser for hva som er relevant. Man kan si at å «lukke rommet» er en viktig del av prosessen.

Utforskende læring innebærer nærmest en motsatt prosess. Den består ikke i å utvikle en større detaljrikdom i forhold til de kategoriene man allerede har, men i etablering av helt nye kategorier og sammenhenger. Den er knyttet til det vi i dagligtale ofte kaller for "aha-opplevelser". Innsikten bygger på en kreativ prosess som ikke er logisk og rasjonell, men som er knyttet til erfaring som ofte ligger utenfor det vanlige språket. Prosessen med utvikling av ny strategi på 90-tallet hadde antagelig et relativt stort islett av utforskende

---

<sup>10</sup> Weick og Westley 1996.

<sup>11</sup> Nonaka og Takeuchi 1995.

<sup>12</sup> March 1991.

læring. Store deler av den erfaringslæring som skjer gjennom uteopphold av forskjellig slag, kan også kategoriseres som utforskende læring.

Utforskning løsner på og forandrer strukturer, mens utnytting bruker, vedlikeholder og raffinerer strukturer. Organisatorisk læring omfatter begge disse aktivitetene: «Exploration includes things captured by terms such as search, variation, risk taking, experimentation, play, flexibility, discovery, innovation. Exploitation includes such things as refinement, choice, production, efficiency, selection, implementation, execution. Adaptive systems that engage in exploration to the exclusion of exploitation are likely to find that they suffer the costs of experimentation without gaining many of its benefits. They exhibit too many undeveloped new ideas and too little distinctive competence. Conversely, systems that engage in exploitation to the exclusion of exploration are likely to find themselves trapped in suboptimal stable equilibria. As a result, maintaining an appropriate balance between exploration and exploitation is a primary factor in system survival and prosperity.» (March 1998:71)

Denne sontringen minner om et annet viktig skille i organisasjonslæringen, nemlig mellom 1. og 2. ordens læring. Det siste handler om å «lære å lære», dvs. om å skifte paradigmer og referanserammer isteden for å arbeide innenfor og å raffinere slike rammer. I sin mest innflytelsesrike og gjennomarbeidede versjon blir 1. ordens læring sterkt koblet til psykologiske forsvarsmekanismer mot forandring<sup>13</sup>. Derfor pådrar denne læringstypen seg en litt for generell vurdering som maladaptiv. I litteraturen og, ikke minst, i konsulentverdenen finnes det tendenser til å heroisere såkalte «paradigmeskifter». I Marchs perspektiv fokuseres det også på de positive aspektene ved utnyttende prosesser (1. ordens læring), og følgelig blir det opptatt av begrensningene i utforskende prosesser (2. ordens læring).

Læring er knyttet til at det finnes noe erfaringer kan settes i forhold til forhold til, og håndtering av avvik blir et sentralt spørsmål. En hendelse kan fortolkes på ulike måter, og fortolkes den som noe som er i samsvar med gjeldende praksis med forventet resultat, vil muligheten for å lære av hendelsen være mindre enn hvis den tolkes som avvik. Grunnen til dette er blant annet at en forståelse av en hendelse som avvik vil reise spørsmål om hva som ligger bak, det vil sette igang prosesser der man prøver å finne ut mer, og derved vil dette bidra til læring. I en organisasjon vil derfor toleranse for avvik og feil, være viktig for hvilket potensiale den har for læring. Hvis det er et sterkt press mot konformitet og ikke-feil, vil det være mindre sannsynlig at avvik oppdages og/eller rapporteres, og derved vil mulighetene for å lære av dem bli mindre. Begrepet avvik, har imidlertid ingen mening uten i forbindelse med en ide om en standard hendelsen kan måles mot. Finnes det ingen standarder, blir det heller ikke noe avvik, og læring vanskeliggjøres.

Hva som er standarder og hvordan et resultat skal fortolkes, er ikke entydig i en organisatorisk kontekst. Utvikling av standarder og fortolkninger av hva som har skjedd, hvorfor, og om det er ønskelig eller ikke, er en integrert del av en organisatoriske læringsprosess.

Både spørsmålet om organisasjoner kan lære, og forholdet mellom individ og organisering blir lettere å håndtere hvis vi tenker på læringsprosesser som noe som kan foregå gjennom

---

<sup>13</sup> Argyris og Schön 1978.



institusjonalisering. Da slipper vi å tillegge organisasjoner metafysiske evner til intensjoner og innsikter på linje med individer.

Organisatorisk læring manifesterer seg på den ene siden gjennom endring av formelle strukturer som regler, rutiner, kompetansekrav osv. På den andre siden skjer læring gjennom personlige formidlinger av en delt praksis i form av språk, symboler og materiell. Dette er sammensatte og mangfoldige kommunikative prosesser som artikulerer verdier, holdninger og kunnskaper. Det er i samspillene mellom målrettede omstillingstiltak av formelle strukturer og aggregerte utviklingsprosesser som de ansatte utsettes for, at «lærende organisasjoner» utfolder seg. Det er et samspill mellom mer eller mindre definerte og styrte læringsarenaer og et læringsklima som oppstår. Organisatorisk læring kan derfor ikke reduseres til spørsmål om opplæring av individer, selv om lærende individer er en forutsetning. Det er et perspektiv som prøver å gripe hvordan læring foregår gjennom prosesser mellom personer i organisatoriske sammenhenger.

### **2.1. En modell for kunnskapstilegnelse og kunnskapsutvikling.**

Læring kan analyseres som en prosess hvorved det skapes ny kunnskap. Kunnskap kan deles inn i taus kunnskap og eksplisitt kunnskap<sup>14</sup>. Eksplisitt kunnskap referer til kunnskap som kan uttrykkes i ord eller tall. Det er informasjon vi kan formidle til andre uten å være personlig til stede. Denne utgjør imidlertid bare en brøkdel av en persons totale viten. I tillegg kommer det som kalles taus kunnskap, som er kunnskap og ferdigheter som vi ikke kan sette ord på. Ofte vet vi ikke engang selv at vi har denne kunnskapen. Taus kunnskap har en personlig dimensjon som gjør at den kan være vanskelig å formalisere og uttrykke. Taus kunnskap er nøye knyttet til handling i en spesifikk sammenheng. Den tause kunnskapen har et kognitivt element som kan kalles «mentale modeller», det er perspektiver som hjelper den enkelte med å oppfatte og forholde seg til verden. Taus kunnskap har også en praktisk side som omfatter evne til å handle på spesifikke måter i gitte situasjoner. Taus kunnskap fås gjennom erfaring. Artikulering av den tause kunnskapen anses som en nøkkelfaktor i både individuell og organisatorisk læring<sup>15</sup>.

Forholdet mellom taus og eksplisitt kunnskap i kunnskapsutvikling kan illustreres gjennom følgende figur:

---

<sup>14</sup> I rapporten bruker vi også uttrykkene «implisitt kunnskap» og «erfaringsbasert kunnskap» som synonymmer for taus kunnskap.

<sup>15</sup> Nonake 1994.

Figur 2.1. Former for kunnskapsutvikling

		TIL	
		Taus kunnskap	Eksplisitt kunnskap
FRA	Taus kunnskap	sosialisering	eksternalisering
	eksplisitt kunnskap	Internalisering	kombinering

fra Nonaka 1994.

Læring av *taus kunnskap* via annen taus kunnskap kalles sosialisering. Dette skjer gjennom interaksjon og observasjon. I praksis vil dette ofte følges av også eksplisitt kommunikasjon, men det er viktig å være klar over at det også kan foregå en direkte overføring av taus kunnskap ved at man ser hva andre gjør eller hvordan de håndterer en situasjon.

*Eksternalisering* innebærer at taus kunnskap gjøres eksplisitt. Dette skjer ofte gjennom en refleksjonsprosess i form av samtaler og diskusjoner der stadig mer av den enkeltes tause kunnskap blir mobilisert. Dette er en svært viktig del av alle kunnskapsutviklingsprosesser. I den forbindelse vil vi trekke fram at det å klare å utvikle gode fora for eksternalisering også krever tillit. Refleksjon over erfaringer krever at man artikulere hva man mener og derved eksponerer man både hva man kan og hva man ikke kan. Også holdninger og meninger blir derved gjort tydeligere<sup>16</sup>.

*Internalisering* innebærer at eksplisitt kunnskap går over til å bli taus kunnskap. Dette innebærer ofte at det blir mulig å anvende kunnskapen raskt og presist uten å behøve å analysere eller reflektere over hva som bør gjøres.

*Kombinering* innebærer at ulike typer eksplisitt kunnskap blir sammenstilt slik at det utfra dette oppstår ny kunnskap.

## 2.2. Strukturelle betingelser for organisatorisk læring.

Et utgangspunkt for å vurdere strukturelle betingelser for organisatorisk læring er balansen mellom utforskende og utnyttende prosesser. Hvordan en slik balanse bør se ut er selvsagt avhengig av hva og hvor mye som skal læres. Likevel er det et generelt poeng at

<sup>16</sup> Davies 1983.

utforskning forutsetter at man vil, kan og tør løse på etablerte strukturer. Slike åpne prosesser kan godt være avgrenset til definerte faser eller plassert i bestemte rom eller arenaer. Uansett vil utforskning utfordre utnytting. Unntaket er hvis man innkapsler slike prosesser så godt i forhold til daglig praksis at de ikke får noe betydning utover seg selv. «Det blir bare prat» og virker enten desillusjonerende eller som en måte å luften på frustrasjon på.

Lærende organisasjoner må derfor være villige til å la seg utfordre av variasjon, søkeprosesser og lekenhet, selvsagt uten å la seg velte over ende av det. Denne viljen endrer betingelsene for hierarkisk konstruert autoritet. Regler og instruksjoner må i noen grad suppleres og erstattes med at de ansatte deler horisont og verdier. Reflektert samarbeid må overta funksjoner for regulert samarbeid. Behovet for tillit gjelder både vertikalt og horisontalt, fordi kontroll må bli en mindre dominerende integrasjonsmekanisme. Tillit vil ikke erstatte kontroll, og refleksjon vil ikke erstatte regler, men en lærende organisasjon må ta sjansen på å eksperimentere med denne balansen. Den må ta et modig skritt i retning av tillit og refleksjon og derfor satse reelt på utvikling av felles verdier og fortolkningshorisont.

Felles verdier og deling av fortolkningshorisont synes altså å være en grunnleggende forutsetning for organisatorisk læring<sup>17</sup>). Dette innebærer at man gir flest mulig ansatte tilstrekkelig med opplæring og en bred nok felleshorisont av erfaringer til at fortolkningshorisonter internaliseres og verdier sosialiseres. Dette er en viktig betingelse for kompetent og forpliktet praksis i forhold til komplekse oppgaver som hele tiden endrer seg.

Minst like viktig er det å gi ansatte oppgaver som krever og gir muligheter for læring. Oppgaver må være organiserte slik at de inneholder en rimelig variasjon og progresjon. I tillegg må grenseflatene mellom domener av oppgaver være såpass fleksible og åpne at saksbehandlere har nok innsikt i andre domener. De må kunne foreta gjensidige tilpasninger innrettet mot helhetlige målsettinger. Forandringstakten i den moderne verden har skapt et utbredt og dypt behov for at slike gjensidige tilpasninger foregår raskt og kontinuerlig. Enkelt sagt er idealet for en lærende organisasjon at alle som trenger å lære av hverandre gjør det, og turbulente omgivelser krever at de gjør det raskest mulig.

Møter mellom relevante forskjellige erfaringer kan befordre læring på i hvert fall to måter. I slike møter presses man ofte til eksternalisering, fordi kollisjoner mellom tauses kunnskaper ekspliserer dem også for en selv. Dermed blir de tilgjengelige for forbedring på egne premisser samtidig som det blir lettere å kombinere dem med hverandre. Dette er en viktig betingelse for utvikling og innovasjon i tider som endrer seg.

Disse kravene til verdier og oppgavesystem legger føringer på organisasjonsform. Mange hierarkiske nivåer vil hemme læringsprosesser fordi det blir for stor avstand og for mange oversettelsesledd mellom den operative virksomheten (saksbehandlingen) og beslutninger og strategiutforming. Likeledes vil spesialiserte oppgavedomener med strenge avdelingsgrenser kunne skape stor avstand mellom organisatoriske erfaringshorisonter og hindre utvikling av en helhetlig fellesforståelse. Generelt vil mange avdelinger øke fragmenteringen. Strenge avdelingsgrenser kan også øke faren for utvikling av parallelle funksjoner som skaper intern maktkamp og forvirrer omgivelsene. Svært rutiniserte

---

<sup>17</sup> Huber 1993.

oppgavedomener med mye enearbeid vil i tillegg utgjøre et fattig læringsklima. Store, faste staber får lett monopol på læring, og de kan utvikle kunnskap, som selv om den er god, ikke får en gjensidig tilpasning til operativ praksis. Dermed vil selv verdifull kunnskap kunne skape irritasjon. Den framstår som «unødvendig» dobbeltkontroll og dobbeltarbeid.

Snur vi disse negative beskrivelsene på hodet, kommer vi ut med en organisasjonsmodell med få nivåer, en avdelingsstruktur med varierte oppgavedomener og fleksible grenser. Ikke flere avdelinger enn helt nødvendig. Nødvendig spesialkompetanse bør brukes nært operativt nivå og reforderes og utvikles gjennom en bevegelig matrise eller nettverk på kryss og tvers i organisasjonen. Sentrale stabsavdelinger bør være så små som mulig. Karikert kan vi si at mye formell organisering har basert seg på komplekse strukturer og forenklete prosesser. Lærende organisering ser på sin side ut til å forutsette enkle strukturer og komplekse prosesser. Derfor er den avhengig av delte verdier og en felles fortolkningshorisont. Den stiller også bestemte krav til karrierelogikker og ledelsesformer.

Mellomledersjiktet er sentralt for utviklingen av en lærende organisering. Mange organisasjoner har for mange avdelinger og for mange nivåer fordi ledelsesposisjoner utgjør den eneste reelle karrieremulighet. Hvis kontrolloppgaver er den vesentligste funksjonen, oppstår det lett interne politiske prosesser preget av mellomledere som forsvarer sine avdelinger, gjør grensene mellom oppgavedomener strengere, eller de prøver å utvide dem, f.eks. gjennom å legge andre avdelinger under seg. Dermed konstrueres organisasjonsstrukturer som er løst koblet til organisasjonens målsetting. Under slike forhold blir de dominerende mønstrene i læringsklimaet innrettet mot personers og avdelingens overlevelsesferdigheter.

Det er en klassisk erfaring fra nesten alle slags forsøk på utvikling at mellomledelsen blir en konserverende flaskehals. Selv de mest overflatiske analyser kan forklare noe av dette. De har som oftest minst å vinne og mest å tape. Derfor er det mye å hente ved å snu mellomlederfunksjoner fra et problem til en ressurs. Særlig i lærende organisasjoner kan dette være et poeng, fordi den forutsetter sammensatte læringsformer der imitering av personlige modeller og former for moderniserte mester-lærling relasjoner uvegerlig vil spille en rolle. Mellomledere ligger naturlig an til å bli slike modeller. Når det er avgjørende med tett interaksjon mellom forskjellig kompetanser, ligger det store utfordringer for mellomledere i å koble mellom kompetanser både i forhold til nivå og disipliner. Alt dette innebærer en forskyvning i mellomlederoppgaver fra rapportering og kontroll til oversettelse og tilrettelegging. Det er en form for grenseregulering med et ansvar for at kollegaer har betingelser for å utføre jobbene sine<sup>18</sup>. Dette ansvaret gjelder ikke bare underordnete men også side- og overordnete. En viktig ledelsesfunksjon i lærende organisering er rett og slett å sørge for at det er rom for gode diskusjoner om forhold som er viktige for organisasjonen. Man er ansvarlig for et læringsklima som skaper relevant kunnskap og som sikrer kollegaers personlige utviklingsmuligheter. I dette arbeidet står vi overfor flere endringsstrategier enn «top-down» eller «bottom-up». Et tredje viktig, og kanskje avgjørende, alternativ er middle-up-down<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Emery og Thorsrud 1976.

<sup>19</sup> Nonaka og Takeuchi 1995.

Dette forutsetter imidlertid andre måter å sortere og kombinere fag- og personansvar på enn det som er vanlig i dagens organisatoriske praksis. En ting er at man, som mange virksomheter vet og forsøker, må legge opp til faglige karriereløp som er like attraktive som lederkarrierer. Like viktig er det antakelig at det blir lettere å gå inn og ut av lederkarrierer alt etter hva slags kompetanse aktuelle lederoppgaver eller fagoppgaver krever. Hierarkiet må, ved siden av å operere med et minimum av nivåer, være fleksibelt. Personer som går fra ledelse til fag, eller omvendt, må ha tillit til at det er mulig å vende tilbake. I lærende organisasjoner trenger man sannsynligvis færre ledere med personansvar men flere med fagansvar, og man trenger fleksibilitet mellom disse gruppene.

I litteraturen om lærende organisering er karrieresystemer neglisjert. Helt brutalt kan vi si at organisasjoner lærer ikke hvis det ikke lønner seg å lære i dem. Hvis det ikke lønner seg å lære, eller enda verre, hvis det lønner seg å ikke-lære, blir alt snakk om organisatorisk læring tomt. (Dette er overlevelsesferdigheter som blir internalisert og sosialisert. I triste tilfeller kan den bli eksternalisert som kynisme, ironi og resignasjon.) De ansatte må selvfølgelig håpe på at læring kan lønne seg, men først og fremst må de være rimelig trygge på at det ikke straffer seg. I mange organisasjoner er dette langt fra et trivielt problem. Organisatorisk læring er et risikabelt, kollektivt prosjekt, og dermed er vi tilbake til behovet felles verdier og fortolkningshorisont.

### **2.3. Noen sentrale temaer og deres relevans for NORAD.**

Selv om litteraturen om organisatorisk læring etter hvert har blitt stor, er den likevel preget av noen gjennomgående og dominerende temaer. De er ikke så veldig mange, og de overlapper delvis:

- Prosesser som formidler taus kunnskap («tacit knowledge») og skjønn. Dette er kunnskap om hvordan regler og kunnskap blir anvendt i konkrete situasjoner. Kunnskapen er bare delvis nedskrevet, formalisert eller verbalisert. Den er innlært og formidlet direkte gjennom praksis. Det handler om en reflektert praksis basert på «teorier i bruk» snarere enn «teorier om bruk»<sup>20</sup>.
- Konstruksjon og rekonstruksjon av mentale modeller og metaforer (myter og narrativer) som virker styrende på forståelse og handling i organisasjonen. Organisasjoner «konverserer» seg fram til noen verdensbilder som selvsagt også utgjør et læringsklima.
- Et skille mellom 1. og 2.ordens læring der det siste handler om å «lære å lære», dvs. å skifte paradigmer og referanserammer i stedet for å arbeide innenfor og å raffinere slike rammer. Som sagt minner dette om skillet mellom utnyttning og utforskning.
- Organisatoriske informasjonskretsløp, dvs. analyser av innhenting, lagring, fordeling og bruk av informasjon. Dette kan være meget formaliserte og rutiniserte prosedyrer men også mer eller mindre organiserte samtaler og møter. (Man kan også utvide dette kretsløpet til rykter i korridorene og sladder.)
- Det «negative» aspektet ved læringsprosesser: avlæring av etablert kunnskap og innlæring av inkompetanse.

---

<sup>20</sup> Schon 1983.

Dette er ikke noen dårlig liste over mulige, prinsipielle forbedringsområder for NORAD, eller for en hvilken som helst annen avansert moderne organisasjon. Hvis den, og litteraturen om organisatorisk læring generelt, kan kritiseres for noe, er det at den er lite eksplisitt på hvordan forhold som makt, autoritet, ressursfordeling, belønningssystemer og karrierelogikker virker styrende på læringsklimaet i organisasjoner. Læringsbegrepet har muligens en kognitiv slagside som gjør det lite følsomt for slike «verdslige» sider ved organisatorisk praksis. Eller kanskje vi heller skal si at læring inngår i en begrepstradisjon som har lett for å avføde velvillige og positive teorier? Ikke noe galt i det hvis poenget er å utvikle organisasjoner til det bedre, og det er heller ingenting i veien for å anrike læringsbegreper med sosiologiske og organisasjonsteoretiske dimensjoner. Ofte vil nok dette rett og slett være nødvendig for å få et reelt bilde av betingelsene for læring.

Utgangspunktet for analysen av NORAD som lærende organisasjon tar utgangspunkt i læringsarenaer. Vår rapport behandler særlig følgende arenaer:

- uteopphold, tjenestereiser
- gjennomganger
- evalueringer
- bistandsskolen/UKS.

I tillegg til disse formaliserte arenaene som helt eller delvis er innrettet mot læring kommer den kanskje alt i alt viktigste arenaen

- dagliglivets praksis, inkludert møter og samtaler.

Det avgjørende perspektivet i en slik analyse handler om hvordan informasjon blir selektert og brukt, hvordan formelle og uformelle prosesser spiller sammen. En underliggende hypotese vil være at slik seleksjon og bruk av informasjon er påvirket av organisasjonens verdensbilde. Organisatoriske verdensbilder krever et minimum av lojalitet. Utviklingshjelp er en kompleks og dilemmafylt virksomhet med adskillig moralsk kraft, men selv sterke verdensbilder deklarerer ikke nødvendigvis seg selv. De ytrer seg ikke først og fremst med ord men gjennom ord. Det handler altså ikke bare om hva disse ordene konkret og direkte skal bety, men om hva de antyder, og hva de sier gjennom det de ikke sier. Det ligger mye kunnskap, læring og ikke-læring i en organisasjons tause felt, i det den ikke sier noe om. Tausheter kan henge sammen med at den ikke «vil». Hva er tabu, og hva er blasfemiparagrafene i NORAD? Vi har kanskje ikke klart å grave så mye i dette, men mange har sagt at NORAD har en lang hukommelse. Noen typer «feil» blir tydeligvis husket lenge. Tausheter kan også henge sammen med hva organisasjonen ikke «kan». Den mangler ord for fenomenene. Den «vet ikke at den ikke vet»<sup>21</sup>. Studier av organisatorisk læring må derfor lete etter sentrale ord og vendinger og prøve å finne ut hva de betyr, hva de antyder, og hva de ikke sier.

«Hjemme» og «ute» er f.eks. to meningstette begreper i NORAD. Det å ha vært ute er en slags initierende erfaring som gir personlig omdømme og tyngde i diskusjoner. Samtidig er det en sterk og særegen spenning mellom «hjemme» og «ute». De refererer til virkeligheter som er avhengige av hverandre men som også er fiender, og de kobler til parallelle motsetninger mellom fag og forvaltning.

Et kanskje mindre viktig men like fullt pregnant ord er «tvangssløyfe». Når det snakkes om tvangssløyfene, antydes det at informasjonen «må innom noe» som den ikke har lyst til å

---

<sup>21</sup> Evans-Pritchard 1980.

komme innom og kanskje heller ikke synes at det er noen vits å komme innom. Uansett er det et ord som antakelig snarere utløser motstand enn motivasjon.

Av og til er ord tenkt å signalisere 2.ordens forandringer. «Mottakeransvar» er vel et slikt ord. Slike ord kan lett virke som om de går i for store sko, men det er viktig å innse at ny læring og nye virkeligheter ikke skjer uten nye ord. Imidlertid kan det lett oppstå tvil om dette utelukkende dreier seg om gammel vin på nye flasker. På den andre siden hender det ikke så sjelden at nye ord på sikt kan medvirke til å endre trege og fastlåste forhold nettopp fordi de ligger foran disse forholdene. Sammen med andre påvirkningskrefter bidrar de til endring. I praksis er 2.ordens læring ofte en gradvis prosess og ikke kvalitative sprang. Endringer i praksis følger relativt sjelden samme logikk som kognitive sprang mellom paradigmer eller modeller. Praksis er gjerne skrittvis og preget av to skritt fram og ett tilbake - og, rett som det er, flere skritt bakover enn det.

Et av de viktigste bidragene fra teorier om organisatorisk læring består i fokuseringer på avlæring og innlært inkompetanse. På mange hold i NORAD finner vi en dårlig skjult bekymring for en avlæring av fag på bekostning av forvaltning. Vekten på administrative rutiner og formalisert prosjektoppfølginger kan lett redusere kunnskapen om innholdet i utviklingsprosjektene. I dette ligger også en litt uuttalt frykt for innlært inkompetanse. Formelle prosedyrer bygger alltid på forhåndsdefinerte kategorier om hva som er viktig. De er så å si konstruerte og innebygde prioriteringer av virkelighet. For en saksbehandler kan det derfor lønne seg - både i forhold til arbeidsmengde og karrierehensyn - å unngå å vite noe om viktige forhold som faller utenom etablerte kategorier. På den andre siden kan en overidentifikasjon med innholdet i utviklingsprosjektene føre til innlært inkompetanse i forhold til helt nødvendige, generelle administrative prosedyrer.

To vendinger, som vi har møtt usedvanlig mye, er «NORADs minne sitter i medarbeidernes hoder» og «det kommer an på personen». Dette er nærmest trivielle og selvsagte påstander, men her har de en lett besvergende karakter som er påfallende i en organisasjon som legger så stor vekt på strukturert rapportering og praksis. Betyr det at man egentlig ikke stoler på de rutiner og prosedyrer som man legger så stor vekt på å gjennomføre? Finnes det en grunnholdning om at utviklingshjelp til syvende og sist bygger på en taus kunnskap som man må sosialiseres inn i? Kulturer som bygger på sterke forutsetninger om taus kunnskap, kan fort bli konservative, og de kan være påvirket av store motsetninger som bare blir liggende. Uenigheter blir ikke artikulert, og de får derfor ikke brynt seg mot hverandre på måter som kan skape ny kunnskap. Når «det kommer an på personen» blir en besvergelse, kan det gjøre en skeptisk til styrken i den underliggende viljen til å satse på organisatoriske læringsprosesser. Spissformulert: vil NORAD virkelig lære?

Beskrivelsene av lærende organisasjoner, må ikke bli en mekanisk katekisme. Da virker de mot sin hensikt. Den blir eksempel på ikke-læring, eller feilplassert 1.ordens læring. Beskrivelsene kan best forstås som et mønster av retningslinjer som i praksis kan og bør finne utallige former. Holder vi disse retningslinjene opp mot NORADs nåværende organisering og verdifelleskap, er det en del spørsmål som melder seg.

- I forhold til organisasjonens størrelse er det mange avdelinger som ser ut til å ha relativt tette grenser. Det er vanskelig å tenke seg at det ikke virker fragmenterende. Det er en struktur som gjør at det lett genereres parallelle og overlappende tiltak. Et eksempel i forhold til denne rapportens tema, er alle de ulike arbeidsgruppene om læring.

- NORAD har en stor fagavdeling i stab. Mange opplever seg satt på sidelinjen, og avdelingen sliter med å komme i inngrep med resten av organisasjon. Samtidig er det en fornøyd avdeling. De ansatte synes å ha interessante oppgaver og et godt miljø. Det er bra for avdelingen men kanskje ikke optimalt for NORADs totale læringsevne?
- En stor del av de yngre saksbehandlerne er midlertidig ansatt, og bare et fåtall har muligheter for framtidig fast ansettelse.. Når de har nådd et visst kompetansenivå, er de fleste tvunget til å slutte. Denne type usikkerhet kan også føre med seg taktiske læringsprosesser. Vi kan få tilbaketente holdninger fordi man ikke forventer seg noen framtid her, eller opportunistisk konformitet fordi man ønsker å få en framtid her.
- Det finnes en mengde med taus, og loddrett snakkesalig, kunnskap om hva en NORAD-ansatt «er». Den gir et bilde av hvem som har den kulturelle eiendomsretten til organisasjonen. Det er et relativt homogent portrett med hensyn til alder, erfaring og verdier. Homogeniteten hindrer selvsagt ikke uenigheter og konflikter. Denne type implisitt homogenitet kan skape store indre spenninger, men den kan også leve med dem. Det er et organisatorisk verdensbilde som kan absorbere (homogenisere) mange former for heterogenitet og være uhyre resistent overfor forandring.

I et slikt perspektiv, som bare er ett perspektiv, er NORAD verken «eid» av en (midlertidig) direktør eller av (midlertidige) saksbehandlere. Organisasjonen er den kulturelle eiendommen til et stabilt og tett sammenvevd mellomskikt bestående av mellomledere og erfarne rådgivere og saksbehandlere. Dette mellomskiktet har stor erfaring og kompetanse, men det kan også fungere som en konservativ kraft. Stiller vi opp NORADs problemer på denne måten, ser vi en organisasjon som kan ha store behov for omstilling. Strukturen inneholder mange potensielle barrierer mot læring. Karrierelogikken kan bli for dominert av tendenser til eksklusjon eller absorpsjon. Den produserer ikke lærerike brytninger mellom generasjoner og avdelinger/disipliner.

NORAD har vært omstilt mange ganger. Det er derfor ikke sikkert at omstilling vil være den rette medisin. Kanskje man i stedet burde satse på en motsatt strategi. Langsiktige og kontinuerlige utviklingstiltak rettet mot å skape læringsarenaer som igjen skaper vilkår for et bedre læringsklima. Ved å prioritere UKS og et bedre informasjonssystem, ved å lage et karrieresystem innrettet mot kompetanseutvikling og ved å utvikle en læringsorientert kultur for ledelse kan man drive fram et læringsklima som er mottakelig for en annen organisasjonsstruktur. Kanskje utvikling før omstilling er en bedre strategi enn omstilling uten utvikling?



### 3. Om læring i NORAD

#### 3.1. Bakgrunn

I «NORADs lille grønne», en brosjyre om hva som er viktig for NORADs Direksjon i 1998, sies det:

- «Internasjonalt utviklingsarbeid krever at NORAD er en organisasjon i endring
- Kunnskap, lærevilje, erfaringer og endringsvillighet er forutsetninger for å gjøre denne jobben bedre
- En sentral utfordring for NORADs ledelse i 1998 er å mobilisere og utvikle de ansattes kompetanse».

Dette er blant annet operasjonalisert i følgende punkter:

- «NORAD skal utvikle seg til å bli en mer lærende organisasjon
- NORAD skal bli dyktigere til å nyttiggjøre den kompetansen som allerede finnes i NORAD
- NORAD skal vektlegge
  - kunnskap
  - ferdigheter
  - holdninger
- Utviklingen av god lagånd vil være særlig viktig i NORAD
- NORAD skal aktivt stimulere til etterutdanning»

fra: brosjyren: Hva er viktig for NORADs Direksjon i 1998

Vi ser at NORADs ønske om å bli en mer lærende organisasjon er knyttet til et ønske om å bli mer omstillingsdyktig. Selv om dette er et krav som rettes til hele statsforvaltningen, knyttes det her eksplisitt sammen med NORADs internasjonale oppgaver. Å bli en mer lærende organisasjon, dvs å bli dyktigere til å nyttiggjøre seg den kompetansen som allerede finnes, understrekes som viktig. Vi leser dette som at NORAD ønsker å perfeksjonere og profesjonalisere seg i forhold til å drive bistand gjennom å bli flinkere til å lære av egen erfaring, både på individuelt og organisatorisk nivå.

NORADs utfordring når det gjelder å lære av erfaringene, er formidable. I følge årsrapporten fra 1996, utgjør bevilgningen til bilateral bistand rundt 3,5 milliarder kroner<sup>22</sup>. Dette omfattet landprogram til 13 land, tre regionbevilgninger, fem særbevilgninger og bevilgninger til fem ulike næringslivsordninger. I tillegg ble det bevilget penger til importordninger, forskning og kompetanseoppbygging, til Fredskorpset, til eksperter og konsulenter samt til norske og utenlandske frivillige organisasjoner. Et grovt overslag viser at NORAD direkte eller indirekte yter bistand til 2800 bilaterale tiltak<sup>23</sup>. Tiltakene har meget variert innhold og de finner sted i land med store ulikheter seg i mellom. I tillegg finnes det mye relevant erfaring hos andre giverorganisasjoner. Kompleksiteten i feltet er

---

<sup>22</sup> I følge årsrapporten var det totale forbruket på 3, 765 milliarder. Fra dette har vi trukket 245 millioner som har gått til administrasjon ute og hjemme. Dette gir ca 3,5 milliarder i bevilgninger.

<sup>23</sup> Silje Johnson i NORAD har beregnet tallet på grunnlag av NORADS statistikk for 1997.

altså meget stor, og i prinsippet burde denne erfaringen gi mulighet for læring på de mest varierte områder.

Utfordringen er å håndtere informasjonsmengden og kompleksiteten på måter som gjør at det blir mulig å generalisere og syntetisere erfaringene.

### 3.1.1. Hvem skal lære hva i NORAD og hvorfor?

En av NORADs hovedoppgaver er å gi bistand i tråd med Stortingets retningslinjer. Dette stiller krav, både til innholdet i bistanden og til forvaltningen av den. En annen hovedoppgave er å bidra med informasjon tilbake til UD, Regjering og Storting. I tillegg skal allmennheten informeres.

Det går en "strøm" fra Storting og Regjering gjennom NORAD og ut til det enkelte tiltak. Konkret er dette en pengestrøm, og den er fulgt ad av det som kalles "policy". Norsk bistand er en del av norsk utenrikspolitikk og er et av redskapene for å utøve den.

Erfaringer og læring fra tiltakene flyter motsatt vei sammen med regnskap og rapporter. Erfaringene blir i sin tur viktige for å utforme og konkretisere policy. NORADs læring i forbindelse med utøvelse av bistand, har med andre ord betydning for policy, utenrikspolitikk og derved også for NORADs egne rammebetingelser.

Å gi bistand krever

- a) forvaltningskunnskap
- b) bistandsfaglig og annen faglig kunnskap
- c) landkunnskap

Å tilbakeføre resultater krever kunnskap om hva som har skjedd, både forvaltningsmessig og i forhold til hvilke innholdsmessige erfaringer man har med bistanden. Dette krever evne til å innhente, systematisere og analysere erfaringer. I tillegg må NORAD være i stand til å lære av erfaringer fordi de har et selvstendig ansvar i forhold til sitt arbeidsfelt. De må utforme handlingsplaner, planlegge bistand og vurdere tiltak. Det gjøres gjennom å ha kompetanse og lære av erfaring. Det er nødvendig å produsere mer generell eller overordnet kunnskap, og for å kunne gjøre dette må man både ha et rammeverk eller kunnskapsstruktur å henge det på. En teoretisk og begrepsmessig forståelse er derfor også viktig for NORADs læringsevne.

Flyt av erfaringen mellom nivåer er ikke uproblematisk. Organisasjoner kan ses på som strukturer for å håndtere data. Selve organisasjonsstrukturen med sine ulike enheter og nivåer har som oppgave å redusere datamengden til håndterbare proposjoner. Hvis vi introduserer et skille mellom data og informasjon, der informasjon defineres som data arrangert på en slik måte at de har betydning for handling, er det et organisatorisk problem å konvertere data til informasjon. Det er med andre ord ikke nok å ha en erfaring; den må gjøres relevant. Antallet nivåer, med tilhørende konvertering fra data til informasjon, øker faren for feil og forvrengning<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Wildavsky 1983.

Alle organisasjoner er avhengig av sine medlemmers kompetanse. Selv organisasjoner der arbeidet kun består av rutinepregede jobber som kan læres i en håndvending, er det nødvendig at de ansatte besitter denne kompetansen. Det er videre nødvendig at organisasjonen, gjennom sine produksjonsmidler, struktur, regler og rutiner, gjør det mulig for de ansatte å anvende sin kompetanse. For organisasjoner som baserer seg på et videre spekter av ansattes kompetanse, blir dette desto viktigere.

For organisasjonen er det essensielt at de ansattes kompetanse kan utvikles, vedlikeholdes og nyttiggjøres. Dette stiller krav til at organisasjonens struktur og kommunikasjonsformer er adekvat i forhold til oppgaver og de ansattes kompetansestruktur. Dette er av sentral betydning for organisasjonens tilpassing til sine omgivelser og til dens mulighet for læring av erfaring. For organisasjoner, som NORAD, som i så stor grad er avhengig av ansattes kompetanse, blir dette i stor grad et spørsmål om organisasjonsstruktur- og kultur.

Utfra disse generelle betraktningene, ser vi også at spørsmålet om hvilken kompetanse de ansatte skal ha, blir sentralt. Gjelder det evne til å utføre enkle håndgrep i raskt tempo, eller gjelder det evne til å forstå og ta adekvate beslutninger i et komplekst felt? Eller etterspørres evne til å systematisere og generalisere erfaringer utfra tiltak? Hvilke krav som stilles til organisasjonen for å støtte opp under muligheten for de ansatte til å bruke og videreutvikle sin kompetanse, varierer.

Meget generelt sagt kan man si at dess større omskiftningene er, og dess raskere de skjer i organisasjonens omgivelser, dess større krav til organisasjonens evne til omstilling, noe som henger nøye sammen med institusjonell læring. Tilsvarende blir kravene til læringsevnen større i organisasjoner som i all hovedsak lever av sine medarbeideres kompetanse og evne til å utvikle nye løsninger av teknisk eller organisatorisk karakter.

Utfra denne type perspektiver utgjør NORAD en hybrid. Gjennom bistanden eksisterer de i en virkelighet i rask endring, både når det gjelder faktiske forhold i samarbeidsland, men også når det gjelder forståelsen av disse forholdene (bistandsteori). Arbeidet er komplekst, og de er derfor avhengige av medarbeidere med et høyt kompetansenivå. På den annen side er de gjennom de regler som gjelder for statsforvaltningen underlagt relativt rigide systemer for myndighetsområder, rapporteringsrutiner, beslutningsstruktur osv. NORAD kan derfor ikke forstås som en mer sedvanlig kunnskapsintensiv bedrift. Organisasjonen må forstås i lys av at de er en del av norsk statsforvaltning, men kravene til omstillingsevne i forhold til arbeidsfelt, med medfølgende krav til læring, er antagelig større enn i mange andre deler av statsforvaltningen.

Karakteristisk for byråkratiske organisasjoner er at de har allerede fastlagte rutiner og retningslinjer for hvordan noe skal gjøres. Det legges vekt på likheten mellom enkeltoppgavene, ikke på forskjellen mellom dem. I kunnskapsbedrifter på den annen side, fortolkes oppgavene og utenverdenen til å være forskjellig hele tiden. Innen organisasjonsteori skiller man blant annet mellom byråkratier og adhocokratier. Adhocokratiet karakteriseres ved at hver oppgave anses som unik, og organisasjonen utvikler hele tiden nye organisasjons- eller arbeidsformer<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Mintzberg 1979.

Setter vi dette i forhold til NORAD, ser vi at NORAD som forvaltningsorgan strever etter å gjøre tiltakene like i den forstand at de kan forvaltes via manualer og håndbøker og andre rutiner. NORAD som fagorganisasjon søker derimot å finne ut hvilke spesifikke spørsmål eller utfordringer som ligger i det enkelte tiltak og hvordan disse best mulig kan avklares eller besvares. NORADs bistand skal ivareta begge disse sidene samtidig, og heri ligger en potensiell og ofte også aktuell motsetning. Et av NORADs hoveddilemmaer ligger her, og som en kortform, kaller vi dette motsetningen mellom fag og forvaltning<sup>26</sup>.

Utøvelse av bistand og bistandsforvaltning kan medføre læring innen både fag og forvaltning. Et sentralt spørsmål blir hvordan forvaltningspraksis bør utformes for at det faglige innholdet skal bli best mulig ivarettatt.

Det ideelle hadde vært at alle hadde den til enhver tid nødvendige kunnskap på alle områder. Dette er ikke mulig, og derfor reiser det seg (minst) to spørsmål. Det ene handler om hvordan NORAD organisatorisk sikrer at nødvendig kunnskap innen begge områder blir tatt hensyn til når det gjelder beslutninger på ulike nivåer. Det andre spørsmålet dreier seg om læring; hvilke rutiner finnes for innhenting, systematisering, bearbeiding, spredning, lagring og bruk av de faglige erfaringene fra tiltakene?

NORADs tiltakssyklusmanual inneholder bestemmelser om at en del faglige spørsmål skal være vurdert i forbindelse med inngåelse av avtaler. Disse spørsmålene skal vurderes av saksbehandler på ambassaden som eventuelt kan be om bistand til dette utenfra, f. eks. fra fagavdelingen eller innleide konsulenter som fagavdelingen skaffer. Slike faglige vurderinger skal gjøres ved starten av et tiltak og skal være en del av de vurderinger som gjøres underveis. Man kan si at disse vurderingene er et møtepunkt mellom fag og forvaltning; i rutinene ligger *at* det skal gjøres en vurdering av faglig art.

Mener AMB de trenger bistand til faglige vurderinger, tar de direkte kontakt med fagavdelingen. gjennom å sende en "bestilling". REG skal i så fall informeres, men dette skjer ikke alltid. Satt på spissen kan vi si at det er faglige forbindelseslinjer mellom AMB og fagavdelingen, og forvaltningsmessige forbindelser mellom AMB og REG. Et viktig møtested mellom fag og forvaltning er med andre ord på AMB.

Gjennom intervjuene og i ulike typer skriftlig dokumentasjon kommer det fram at det har vært og fremdeles er stor vekt på å utvikle NORADs forvaltningskompetanse, både hos den enkelte medarbeider og i organisasjonen som helhet. Det ser ut som dette arbeidet har kommet relativt langt, og det arbeides med stadige forbedringer og forenklinger av rutiner, ikke minst i form av revidering av håndbøker og manualer. Vårt hovedfokus er imidlertid på det vi kan kalle bistandsfaglig læring, og vi har imidlertid ikke gått særskilt inn for å kartlegge eller få fram erfaringer med de ulike typene rutiner og kvalitetssikringsløyper som er knyttet til forvaltning som sådan.

Utvikling og revisjon av forvaltningsmessige forhold fremstår som gode eksempler på utnyttende læring. Faren med en for godt utviklet utnyttende læring i forhold til egen organisasjon, er en vekst i byråkratiske rutiner og komplekse organisasjonsformer, fordi det

---

<sup>26</sup> Dette dilemmaet er ikke spesielt for NORAD. Det er nærmest gjennomgående i forvaltningen, og vi treffer stadig på det i en eller annen form ved arbeid i offentlige organisasjoner. Ofte uttrykkes det som en motsetning mellom skjønn og kontroll.

stadig oppdages områder som kan forbedres og videreutvikles. Stadige omorganiseringer kan også bli et resultat. Som en parentes vil vi bemerke at *behovet* for å opprette et forenklingsutvalg i NORAD, tyder på at denne tendensen til vekst i byråkratiske rutiner også gjelder her, mens det at man *iverksetter* et forenklingsarbeid tyder på en forståelse for at forvaltningsutvikling også kan bety forenkling.

NORAD er i gang med å innføre et nytt databasert system for økonomistyring og rapportering, Økosys. Intensjonen er at systemet i tillegg til å være et forvaltningsverktøy også skal fungere som oppslagsverk. Det rettes store forhåpninger til dette programmet, men vi har også møtt en del skepsis i forhold til hvordan man tror det vil fungere i praksis. Helt generelt vil vi peke på at slike omfattende systemer for styring og kontroll kan virke konserverende på eventuelle behov for endring i de rutiner som styres via systemet. Å finne en avveining mellom kravet til kontroll og kravet til fleksibilitet, er derfor en utfordring i forhold til å utarbeide slike systemer.

### **3.2. Forholdet mellom fag og forvaltning.**

NORAD har en strategi med mottakeransvar. Det vil i prinsippet si at det er mottaker som skal foreslå, utforme og gjennomføre tiltakene. NORAD mottar et forslag og sier ja eller nei avhengig av i hvilken grad det er i tråd med policy og overordnede retningslinjer. Tiltakene skal også vurderes i henhold til bærekraftselementer som blant annet omfatter miljømessige konsekvenser, og sosio-kulturelle forhold inkludert spørsmålet om kjønn. NORAD er finansieringskilde, og det stilles krav til mottaker om å få vite at pengene er brukt som de skal. Fremdriftsrapporter og regnskap skal dokumentere dette. Dette stiller krav til forvaltningsapparatet i samarbeidslandene og kan stå i et motsetningsforhold til for eksempel fattigdomsorientering, fordi noen av de land som trenger bistand mest, kanskje ikke har den forvaltning som kreves for å følge opp kravene til rapportering. Som en sa: «det letteste hadde vært å gi U-hjelp til Sverige». Utvikling av forvaltningen i samarbeidsland blir et viktig bistandsområde.

Et sentralt spørsmål blir hvordan de faglige (i vid forstand) og forvaltningsmessige sidene ved tiltaket er koblet sammen. De forvaltningsmessige forholdene sikres gjennom manualer og rutiner, men hvordan sikres at bistanden holder mål faglig sett? Hvor møtes de faglige (inkludert bistandsfaglige) og de forvaltningsmessige vurderingene og hvordan avveies de i forhold til hverandre? Hvilke krav stiller de ulike arbeidsoppgavene til kunnskap og kompetanse og sist men ikke minst, hvor ligger de sentrale områdene for læring? Med utgangspunkt i tiltakssyklusmanualen skal vi prøve å identifisere noen sentrale områder i tilknytning til dette.

#### **3.2.1. Generelt om tiltakene**

Forvaltning av tiltakene er beskrevet i manualer. Disse er noe ulike for de ulike utøvende avdelingene i NORAD. Vi vil ta utgangspunkt i regionalavdelingens tiltak. NORADs arbeidsoppgaver kan deles opp i fire faser i forhold til bistandens forvaltningssyklus:

1. Forberedelsesfase
2. Beslutningsfase<sup>27</sup>
3. Oppfølgingsfase
4. Avslutningsfase

Sentralt i fase 1 er rapporten fra NORADs vurdering (appraisal) om å støtte et tiltak. Denne danner grunnlag for beslutningene i fase 2. I beslutningsfasen lages avtaledokument, og bevilgningsdokument. Program/tiltaksdokument (project document) er utarbeidet av samarbeidspartner og foreligger på forhånd. Disse dokumentene brukes aktivt i saksbehandling og legger føringer på oppfølgingen. Ved skifte av saksbehandler er informasjonen fra disse dokumentene viktig, og fungerer som tiltakets hukommelse.

Rapportene fra gjennomganger faller inn under 3. fase. I denne fase er det også en rekke andre rapporter man forholder seg til. Disse er hovedsakelig: fremdriftsrapporter, årsrapporter, årlige budsjetterapporter, revisjonsberetninger og rapport fra årlig møte. Alle disse dokumentene er essensielle som kontrollverktøy og er beslutningsgrunnlag for videre bevilgning.

I fase 4 skal det lages et obligatorisk avslutningsdokument.

### 3.2.2. Generell oppfølging av tiltak

Oppfølging skjer noe ulikt på de forskjellige avdelingene, men som nevnt tar vi utgangspunkt i REGs manual. Noen samarbeidsland har ikke ambassader. I disse landene foregår kontakten med tiltakene direkte med landansvarlig i REG. Vi antar at læringen for saksbehandler i Oslo blir mer omfattende i disse tilfellene.

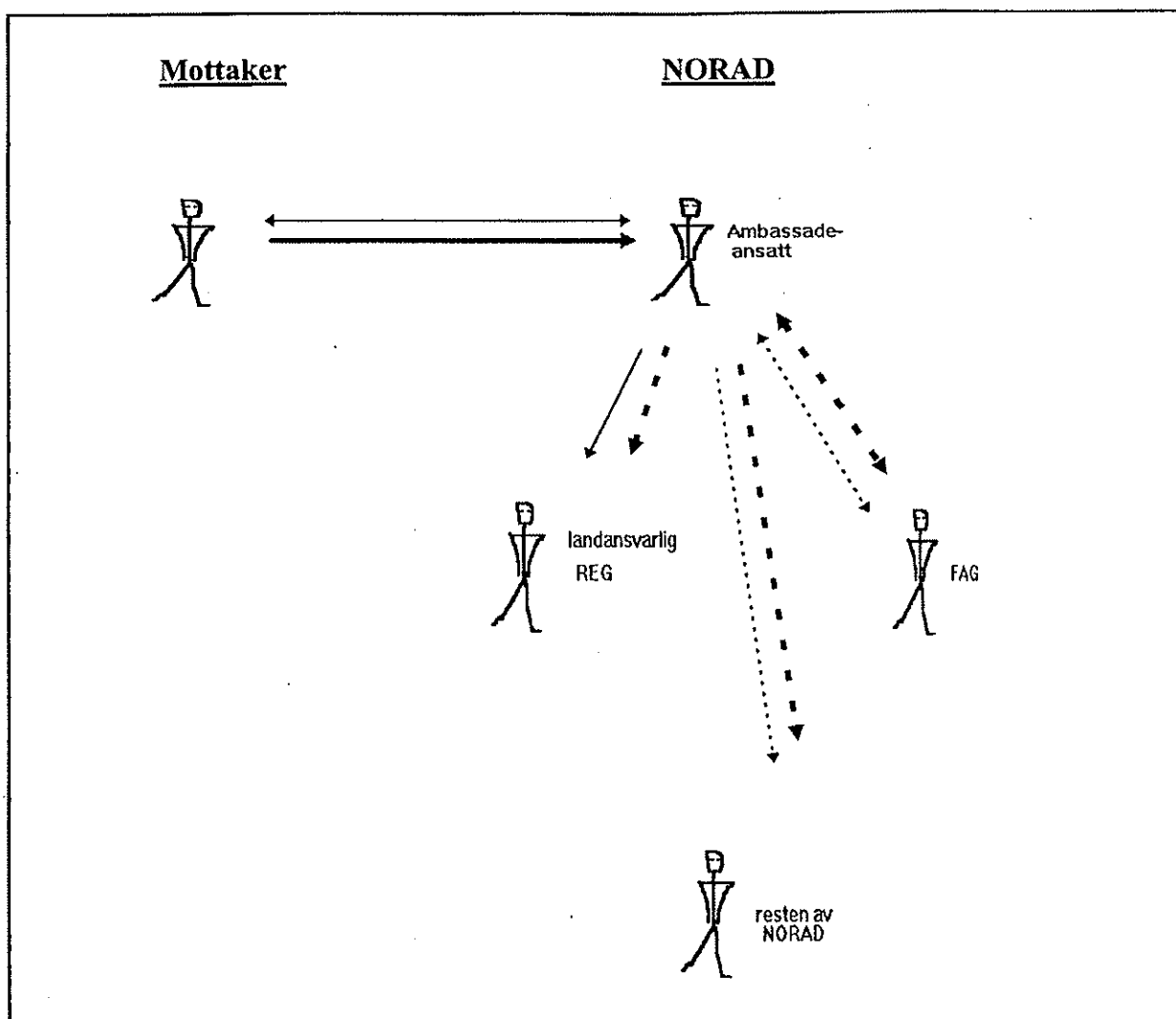
Det direkte forvaltningsansvaret er lagt til ambassadene. AMB har en høy grad av delegert myndighet. Blant annet har de delegerte fullmakter for enkeltvedtak opp til 15 mill kr. Saksbehandler på REG har delvis i oppgave å kontrollere AMB, delvis skal de hjelpe AMB med det de måtte trenge av opplysninger. REG viderefremidler også policy til AMB.

AMB står for hovedkommunikasjonen i samarbeidet med partner; vurderer søknader og forslag om tiltaksjusteringer, assisterer med rekruttering av teknisk hjelpepersonell, forbereder årlige møter og tiltaksgjennomganger etc. Her kan FAG bes om assistanse. Dette innebærer blant annet at NORAD kontrollerer at partner innfrir sine forpliktelser i forbindelse med implementeringen av tiltaket ved at AMB går gjennom partners formelle rapportering; fremdriftsrapporter, budsjetter, revisjonsrapporter etc. AMB oppsummerer dette og rapporterer videre til REG. I tillegg besøker AMB tiltakene, (og i enkelte tilfeller besøker også REG og FAG tiltakene) og man holder årlige møter. Det foregår tilbakemelding fra AMB til partner, og fra REG til AMB. Informasjonen dreier seg om både det forvaltningsmessige og det bistandsfaglige innhold, og inngår i beslutninger, kontroll samt erfaringslæring omkring bistand. Nedenfor har vi illustrert flyten av informasjon.

---

<sup>27</sup> Det er i disse dager kommet en ny tiltakssyklusmanual, men vår beskrivelse tar utgangspunkt i den gamle. I den nye tiltaksmanualen (1998) er forberedelsesfasen og beslutningsfasen slått sammen.

Figur 3.1. Informasjonsflyt i forbindelse med generell oppfølging av tiltak.



De tykke pilene viser informasjonsflyt i form av rapportering fra tiltakene

De tynne pilene viser informasjon fra årlig møte.

De stiplede linjene viser informasjonsflyt (rapporter, muntlig info m.m) som ikke er såkalte "tvangssløyfer". I tillegg kan det foregå annen uformell kommunikasjon, men hvor omfattende denne er, varierer.

Potensialer for læring ligger her i:

- at AMB lærer
- at REG lærer
- at FAG lærer
- at andre i NORAD lærer<sup>28</sup>

<sup>28</sup> Vi antar at også partner lærer, men å gå inn i den problemstillingen faller utenfor vårt prosjekt.

Mesteparten av informasjon går fra partner til AMB. AMB bearbeider og summerer, før de sender informasjon til REG. Hvor mye FAG er inne varierer i forhold til hvilken grad AMB involverer dem. AMB kan spørre FAG om råd i forbindelse med årlig møte, og i enkelte tilfeller deltar ansatte i FAG på møtet. De andre avdelingene kan få tilsendt kopi av sammendrag fra årlig møte dersom AMB finner dette hensiktsmessig.

Kommunikasjonen mellom AMB og REG blir et kritisk punkt i forhold til læring. AMB skal oppsummere og syntetisere erfaringer, men dette føre til at også relevant informasjon går tapt. Kommunikasjonen mellom FAG og REG er også sentral for læring. Begge disse spørsmålene vil bli tatt opp igjen senere.

### 3.2.3. Gjennomganger av tiltak<sup>29</sup>

En gjennomgang skal se på tiltakets progresjon og måloppnåelse. I tiltakssyklusmanualen blir hovedhensiktene med gjennomgangen definert som: forbedret ledelse av tiltaket, økt ansvarliggjøring av mottager (accountability) og/eller *å lære fra erfaring*. Kunnskapen fra gjennomganger brukes som beslutningsgrunnlag for hva som skal skje videre med tiltaket. I rapportene fra gjennomgangen nedfelles erfaringene med tiltaket.

Nedenfor følger en kort, generell redegjørelse av hvordan gjennomganger gjøres i følge tiltakssyklusmanualen (TSM)<sup>30</sup>:

Gjennomganger utføres ideelt sett etter 2 år<sup>31</sup> (når tiltakene er avtalt til 4 år). Det kommer da som en midtveiseevaluering av tiltaket, og danner beslutningsgrunnlag for om tiltaket skal videreføres. Når og hvordan gjennomgangen skal utføres står i avtalen. AMB er ansvarlig for å initiere og sørge for at gjennomgangen blir utført. AMB, med eventuell støtte fra FAG, nedsetter et team som foretar studien, og blir enig om oppdragsbeskrivelse (Terms of Reference). Gjennomgangsteamet kan bestå av NORADs egne folk eller NORAD ansatte sammen med partners ansatte, eksterne konsulenter, eller en blanding av disse.

Når oppdraget er fullført lager teamet en rapport som sendes til AMB som skal oppsummere og gi en vurdering om hvordan tiltaket skal følges opp. Dette skal videresendes REG innen 6 uker etter at AMB har mottatt gjennomgangsrapporten. Kopi av oppsummeringen sendes til FAG. REG gir AMB kommentarer på konklusjonen. Det er ingen formelle rutiner utover dette om å spre verken rapporten eller oppsummeringen. Rapporten fra gjennomgangen diskuteres på neste årlige møte, og oppfølging avtales.

Nedenfor har vi illustrert prosessen rundt gjennomgangene og hvordan informasjonen flyter både skriftlig (heltrukne piler) og potensielle uformelle/muntlige kanaler (stiplede piler):

---

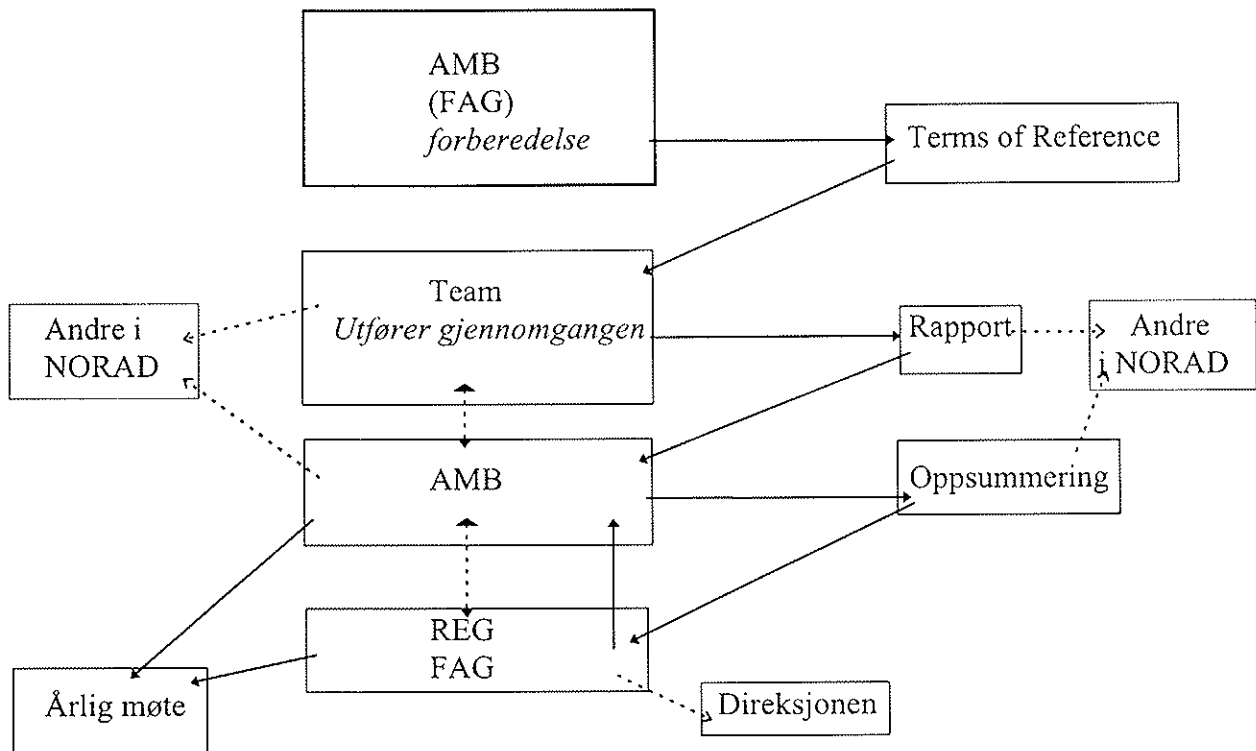
<sup>29</sup> Gjennomganger av tiltak er en del av oppfølgingen av tiltak. Vi har valgt å omtale disse adskilt da det er separat prosess, og kan være spesifikk rettet mot læring..

<sup>30</sup> For mer detaljer, se TSM s. 37-43.

<sup>31</sup> Det finnes også spesielle gjennomganger som initieres ved spesielle problemer. Se TSM, s. 37.



Figur 3.2 Skjematisk beskrivelse av gjennomganger.



Sentrale læringsmuligheter er:

- I forbindelse med forarbeidet til gjennomgangen vil AMB, og eventuelt FAG, måtte innhente mye informasjon
- Deltakelse i gjennomgangsteam. Ansatte i FAG kan delta på gjennomganger, men også ledelsen på REG kan delta som observatører<sup>32</sup>.
- Eventuell spredning og lesing av rapport.
- Eventuell spredning og lesing av oppsummering.
- Eventuelle samtaler mellom gjennomgangsteamet og AMB, teamet, AMB og NORAD/Oslo.
- Diskusjon av gjennomgangen på årlig møte.

### 3.2.4. Avslutning av tiltaket.

Den siste fasen i tiltakssyklusen gjelder avslutningen. Denne fasen har fått minst oppmerksomhet i manualen<sup>33</sup>. Minimumskrav er at det skal utformes et sluttdokument som

<sup>32</sup> Når det gjelder om saksbehandlere på REG har anledning til å delta i gjennomganger, har vi fått ulike opplysninger. Noen sier at de ikke får anledning til dette på grunn av habilitetshensyn, andre mener at de nå kan gjøre det. Utfra et læringsperspektiv er det åpenbart at det bør være mulighet for å delta også for saksbehandlere på REG.

<sup>33</sup> Et indisum på dette er at mens den tidlige fasen totalt beskrives over 10 sider, beslutningsfasen over 8, og oppfølgingsfasen over 21 s., brukes bare 4 sider på avslutningsfasen. I den nye manualen

forholder seg til avtalen og programdokumentet. Sluttdokumentet skal inneholde en oversikt over tiltakets input, aktiviteter og hva som er kommet ut av det i forhold til relevans og bærekraftsfaktorer. Det skal klargjøre om avtalen er oppfylt. AMB eller REG kan også besluttes at det skal gjøres en sluttgjennomgang.

I forhold til løpende forvaltningsoppgaver er det kanskje rimelig at avslutningsfasen ikke får så mye oppmerksomhet. Utfra et læringsperspektiv, er det imidlertid uheldig, fordi det gir lite rom for å systematisk oppsummering av erfaringer til senere bruk.

### **3.3. Noen avsluttende kommentarer**

Mottakeransvar innebærer at det er mottaker som skal planlegge og foreslå tiltak. Mottaker har også ansvar for gjennomføring. NORADs oppgave er å vurdere forslag og kontrollere at de gjennomføres i henhold til planen. I forbindelse med ulike stadier av tiltakssyklusen innhentes informasjon av forskjellig slag for å kunne vurdere tiltaket. Den læringen som foregår gjennom det, kan kalles utnyttende læring. Spørsmålene vil ofte være gitt, og oppgaven er å sette seg inn i informasjon som belyser problemstillingen i tilstrekkelig grad til at man kan ta en velbegrunnet beslutning.

I praksis ser det ut til å være en motsetning mellom den forvaltningsmessige kontrollen av tiltaket og mulighet for utforskende læring underveis. Når tiltaket først er avtalt, er også rammene for innhold og organisering bestemt. Dersom det viser seg at planen ikke var så god, kan det likevel være problematisk å ta konsekvensene av dette. Å bygge flere muligheter for utforskende læring inn i tiltakene ser derfor ut til å være en oppgave.

Mulighetene for å utvikle utforskende læring er større ved avslutning av tiltaket. Fordi man da ikke lenger er bundet av inngåtte avtaler, kan man vurdere tiltaket frikoblet fra de føringer avtalen gir. Man behøver ikke lenger begrense spørsmålsstillingen til hvordan tiltaket bør utvikles gitt visse rammer, det blir også mulig å stille spørsmålsteget ved rammene.

Svar på denne type spørsmål er viktig lærdom å bringe med seg inn i senere tiltak. NORAD bør strebe mot å få til en vekselvirkning mellom utnyttende og utforskende læring knyttet til tiltakssyklusen. Hovedformen for læring i løpet av tiltakssyklusen vil være utnyttende læring og den vil være knyttet til kursjusteringer av tiltaket. Ved avslutning av tiltak bør man også utvikle former for utforskende læring. Det bør foretas en helhetlig vurdering av tiltaket, og de lærdommer som trekkes av dette, bør bringes inn i senere tiltak.

## 4. Hva lærer man av i NORAD?

### 4.1. Innledning.

I følge vårt mandat skal vi:

- kartlegge arenaer for institusjonell og individuell læring i NORAD
- gjøre en vurdering/analyse av hvordan ansatte tilegner seg kunnskap i NORAD
- kartlegge NORADs oppfølging av UD-rapporten og de ansattes forhold til rapporten og de anbefalinger denne gir
- kartlegge NORADs og avdelingenes arbeid med å følge opp evalueringer og gjennomganger

Disse punktene i mandatet er i praksis tett knyttet sammen, og vi vil behandle dem i sammenheng. Vi vil først diskutere hva vi vil legge i begrepet «læringsarena». Deretter tar vi for oss ulike læringsarenaer i NORAD, og vurderer hvordan de ansatte tilegner seg kunnskap. De to siste punktene i mandatet omfatter en kartlegging av NORAD og avdelingenes arbeid med å følge opp evalueringer og gjennomganger, med særskilt fokus på UD-rapporten. Som vi forstår mandatet, vil disse to punktene i all hovedsak være eksemplifiseringer av de første punktene. I tråd med dette, har vi valgt å definere gjennomganger og evalueringer som særskilte læringsarenaer, og de vil bli tatt opp som egne punkter i den forbindelse.

#### 4.1.1. Hva er en læringsarena?

Begrepet «læringsarena» bringer tanken hen på steder, spesielt organisert for læringsformål. Eksempler kan være kurs, seminar ol. Dette kan man kalle formelle læringsarenaer. Folk lærer imidlertid også i svært mange andre sammenhenger, ikke minst i form av praksislæring direkte i tilknytning til eget arbeid. Lesing av rapporter eller grunnlagsmateriale, men også uformelle samtaler bidrar til læring. Dette kan man kalle uformelle læringsarenaer. I vår diskusjon vil vi behandle både formelle og uformelle arenaer for læring.

I forbindelse med evalueringen fra 1993 ble det gjort en rangering blant ansatte om hva som var de viktigste arenaene for læring<sup>34</sup>. Ifølge rapporten lå feltbesøk høyest; 78% av de spurte mente dette var av stor betydning for læring. 52 % mente gjennomganger av tiltak var av stor viktighet, mens uformell informasjon fra kolleger, samt møter og seminarer ble vurdert som meget viktig av 49%. Evalueringer lå svært mye lavere; bare 29 % mente disse var av stor betydning for egen læring<sup>35</sup>. Selv om ikke vi kan tallfeste våre resultater, ser de ut til å være i overensstemmelse med disse funnene. Det ser med andre ord ut som læringsarenaene i NORAD i all hovedsak er de samme i dag som i 1993.

---

<sup>34</sup> Dette baseres på en spørreundersøkelse med 10 hovedspørsmål med hovedsakelig prekodete svar og et åpent spørsmål. Spørsmålsskjemaet ble sendt til all profesjonell stab; 197 individer hvorav svarprosenten lå på 60 %. I tillegg ble det foretatt 6 individuelle intervjuer og 4 gruppeintervjuer å 4 ledere.

<sup>35</sup> For en full oversikt over tabellen i evalueringsrapporten, se vedlegg 1.

De arenaene vi vil ta opp er:

- Uteopphold/tjenestereiser
- Gjennomganger og annet arbeid i tilknytting til tiltak
- Evalueringer
- Bistandsskolen/Utenriktjenestens Kompetansesenter
- Dagliglivets praksis, inkludert møter og samtaler.

I praksis er det ikke skarpe grenser rundt eller mellom de ulike arenaene. Det foregår samtaler med kolleger og overordnede ved og i tilknytting til uteopphold, og dette er kanskje svært lærerike samtaler. Uteopphold kan også være knyttet til lesing av, og i og for seg også til produksjon av skriftlig materiale osv.

Kapittelet baseres hovedsakelig på data fra intervjuene. I tillegg bygger vi på referanse-dokumentene, tiltakssyklusmanualen og dokumenter fra NORADs arkiv. Vi vil imidlertid først se litt på nyansattes vei inn i organisasjonen.

## **4.2. Sosialisering av nyansatte**

NORADs intensjon er at nyansatte skal få opplæring før de begynner. Enkelte kurs ved UKS er obligatoriske, man forsøker å få til overlappning ved stillingsskifte og det arbeides med å utvikle fadderordninger. Realiteten er imidlertid annerledes. Svært ofte blir nyansatte i stor grad overlatt til seg selv<sup>36</sup>. Alle får heller ikke introduksjonskursene. Grunnen til dette er delvis at det er uklart hvor lenge man skal være her for å få dem, delvis fordi ikke alle nyansatte får tid til å ta kursene.

Noen er nærmest blitt satt inn på et kontor, fått en mappe med saker og blitt bedt om å sette i gang.

*«Her er det slik at jeg hele tiden må finne ut av ting selv. Jeg har ikke lært de spesielle prosedyrene for ....., men det ble sagt at jeg skulle spørre på forværelset. Det fungerte ikke så bra. Hadde jeg fått ordentlig opplæring i dette, hadde jeg blitt spart for mye frustrasjon. Ofte vet jeg ikke hvem jeg skal spørre. Det blir å komme løpende til noen med erfaring. Det er demotiverende»*

*Mange av prosjektene jeg overtok hadde gått i flere år. Det fantes hyllemeter om dem i arkivet, det var alt for mye til at jeg kunne sette meg inn i det. Så hvis jeg fikk forespørsler, bladde jeg bare etter og prøvde å finne et svar og håpet at det ikke lå noe sprengstoff i det....»*

De som har fått innføring i jobben av den som hadde den tidligere, vurderer dette som positivt men ikke alltid som tilstrekkelig:

---

<sup>36</sup> Det virker som FRIV i større grad har systematisert opplæring for nybegynner enn de andre avdelingene, og beskrivelsen er antageligvis ikke dekkende for dem.

*«Jeg hadde 14 dagers overlapp med ham som var her før. Han hadde masse kunnskaper, men de var ikke systematisert. Han skrev en sluttrapport på noen sider; det var det jeg fikk. Ingen ting var satt i system. ....»*

At nyansatte forventes å skulle ta seg til ting på egenhånd, så ut til å være en utbredt oppfatning.

*«da jeg begynte her, leste jeg masse bøker, for jeg trodde at man måtte kunne noe. Det viste seg senere å ikke stemme, ingen etterspurte denne kunnskapen. Jeg gjorde ting galt, jeg fulgte en bok, men det var galt. Jeg trodde en som ble ansatt samtidig og som hadde erfaring med statsforvaltningen kunne de byråkratiske irrganger, men også hun har senere sagt at hun ikke visste. Jeg ble ikke fulgt opp. Det var underforstått at man skulle ta seg til ting på egenhånd.»*

Mange mener at manglende opplæring er dårlig bruk av ressurser. Det tar ofte lang tid før den nyansatte har tilstrekkelig kunnskap til å gjøre en god jobb og det skaper også mye frustrasjon hos dem.

Læring i forhold til en ny jobb, kan foregå via et mer eller mindre strøket opplæringsprogram med fadderordninger, formalisert ansvar ol. Eller det kan foregå slik det beskrives fra NORAD, at det i stor grad er opp til den enkelte selv å finne ut av ting. Disse ulike måtene å lære på, er ikke bare en konsekvens av hvordan organisasjonen fungerer, men vil også gi forskjellig resultat når det gjelder hva personen lærer. Den første tiden i en ny jobb, kan beskrives som en sosialiseringsprosess. Den nyankomne skal ikke bare lære seg de rent faktiske kunnskapene som er knyttet til jobben, men også mer uformelle rutiner og vurderinger knyttet til arbeidet. Det er ikke bare læring av å utføre en jobb, men sosialisering inn i et arbeidsfellesskap.

Vi kan spørre hva det er som læres, hvilke egenskaper er det som belønnes i den type introduksjon, eller manglende introduksjon, som NORAD ofte gir sine nye ansatte. Umiddelbart fremstår egenskaper som initiativ, evne til å finne ut av ting på egenhånd, evne til å knytte kontakt og få andre til å hjelpe seg, som viktige egenskaper. Evne til å håndtere usikkerhet, og kunne takle uventede situasjoner, ser også ut til å belønnes. Selvtillit og tro på at man får til det meste, fremstår som viktig. For oss ser det ut til å være et godt sammenfall mellom disse egenskapene, og egenskaper og evner som vurderes og belønnes i NORAD-systemet generelt. Evne til å ta initiativ, kunne håndtere komplekse og vanskelige situasjoner på sparket samt kontaktskapende evner, fremstår også som nyttig i forhold til den komplekse verden man ofte møter når man arbeider med bistand i samarbeidsland.

Det ser altså ut til å være et relativt godt samsvar mellom ideer om de utfordringer en NORAD-medarbeider bør kunne takle, og de som møter en nyansatt. I et læringsperspektiv kan man si at den nyansatte lærer seg måter å takle situasjoner på, måter som både ser ut til å være knyttet til hva man møter mange steder i NORAD, både ute og inne. Det er altså ikke bare saksforhold og rutiner som læres, men i like stor grad en måte å forholde seg til saker og rutiner på. Man kan si at personlige egenskaper blir vel så viktige som mer formelle kvalifikasjoner.

I våre intervjuer har vi gang på gang fått høre at «det kommer an på personen». I alle organisasjoner finner vi at egenskaper ved enkeltpersoner tillegges vekt, men vi er slått av i hvor stor grad dette ser ut til å være tilfelle i NORAD. Dette gjelder for eksempel spørsmål om samarbeid/ikke samarbeid, kommunikasjon, muligheter for forbindelser på tvers av avdelinger osv. Nyansattes introduksjon til NORAD fremstår som i tråd med dette, både ved at som nyansatt kommer mye an på en selv, men man lærer også at i NORAD er det person i vel så stor grad som formell posisjon som avgjør hvem man skal spørre om hva. Og dette vedlikeholdes gjennom at nyansatte sosialiseres inn i det på den måten det skjer på.

En slik måte å ta imot nyansatte på, kan være et uttrykk for at det er stor fleksibilitet eller romslighet i organisasjonen for hvordan saker kan håndteres. Dette behøver imidlertid ikke være tilfelle. Det kan også være slik at det eksisterer relativt strenge regler og rammer for hvordan noe skal gjøres, selv om de i liten grad kommuniseres direkte til nyansatte. Bryter han/hun mot reglene, blir dette imidlertid pekt på, «man får seg en smekk» blir det sagt. Grunnen til at reglene ikke kommuniseres kan være enten fordi de andre medarbeiderne faktisk ikke er klar over reglene før de brytes, de er i liten grad gjort eksplisitte, eller det oppleves som brysomt; man har ikke tid.

Den første tiden i en jobb, kan på mange måter regnes som en uformell prøvetid. Vedkommende skal finne sin plass også i den uformelle organisasjonen. I NORAD kommer de fleste nye inn som midlertidig ansatte, og i praksis fungerer dette som en måte å prøve ut folk på. Hvem ønsker man å beholde, hvem synes man ikke passer? I praksis ser det ut til at man får testet egenskaper som vurderes som vesentlige, nettopp ved å gjøre mye avhengig av den enkeltes eget initiativ. At midlertidigheten skal fungere som en uformell testing av nyansatte, er ikke eksplisitt ønske verken fra personalavdelingen eller andre, men slik systemet fungerer i dag, er dette antagelig vanskelig å unngå.

### **4.3. Læring gjennom uteopphold av kortere og lengre varighet**

Erfaring fra samarbeidsland anses som vesentlig for arbeid i NORAD. Kjerneoppgavene er knyttet til det som skjer ute, og personlig erfaring fra samarbeidsland vurderes svært høyt. Slik erfaring fåes både ved langvarige og kortere opphold samt tjenestereiser av forskjellig slag. I en spørreundersøkelse som var foretatt i forbindelse med en gjennomgang av NORADs personalfunksjon, ble det rapportert at 54 % av de som deltok i spørreundersøkelsen hadde hatt uteopphold. Rapporten skiller ikke mellom langvarige og kortvarige opphold, men begrepet «uteopphold» indikerer i seg selv at det er av en viss varighet. Vi antar derfor at hovedparten har hatt opphold av minst to års varighet. Litt over halvparten av de som har hatt uteopphold, har hatt to eller flere slike opphold.

75 % av de som svarte at de hadde hatt uteopphold, kom hjem for fem år siden eller mindre. Nå er de langvarige uteoppholdene i all hovedsak knyttet til arbeid på ambassadene<sup>37</sup>. Noen av de vi snakket med hadde tidligere erfaring som eksperter tilknyttet sektorprosjekter eller som Fredskorpsdeltakere. Vi vil ikke her skille mellom ulike former for langvarige uteopphold. Stillingene folk hadde varierte; 20 % var ledere eller nestledere

---

<sup>37</sup> Før de integrerte ambassadene, hadde NORAD stedlige representasjoner

ved ambassadene, 55% var ambassadesekretærer eller saksbehandlere og 13 % var kontorteknisk personale. 11% hadde krysset av for «annet»<sup>38</sup>. Vi ser altså at uteopphold for mange utgjør en viktig del av NORAD-karrieren. Muligheten for uteopphold er også for mange en viktig grunn for å arbeide i NORAD.

Det er en utbredt oppfatning at lengre uteopphold ved en ambassade gir en type erfaring som er av stor betydning for arbeid i NORAD generelt. Som vi så i forrige kapittel, hadde ambassadene en helt sentral rolle i forhold til kontakt med partner og oppfølging av tiltakene. At en slik erfaringen vurderes som spesielt nyttig virker derfor vel fundert.

For oss så det ut som det var knyttet mye status og faglig tyngde til langvarige uteerfaringer. Spesielt blant ansatte på høyere nivåer, er det kjent om de har mye eller lite uteerfaring, og dette er av de ting som gjerne trekkes fram ved beskrivelser av personer og deres stilling i NORAD. Også personer uten slik erfaring ser ut til å akseptere at langvarige uteopphold gir en type erfaring som vanskelig kan kompenseres, om enn noe nølende. Et spørsmål vi stiller oss, er om uteopphold også fungerer som en slags test på personens kvalifikasjoner. Det er ute det blir prøvd om man «holder mål» og gjør man det ikke, antar vi at uteerfaringen ikke gir tilsvarende uttelling.

Det er altså en utbredt oppfatning om at man bør ha vært ute i 'felten' og ervervet seg *bistandserfaringer* for å bli en fullgod NORAD-ansatt. Det er denne bistandserfaringen som trekkes frem som vesentlig, men hva består den i? Hva er det man lærer ved å arbeide to år på en ambassade i et samarbeidsland?

Her nevner de intervjuede at de får generell landkunnskap, dvs. kunnskap om historie, politikk, økonomi, kultur, religion, etc. De får kjennskap til samarbeidslandets forvaltningsapparat og hvordan NORADs forvaltning fungerer ute. Man lærer også om de andre aktørene i bistandsfeltet, være seg andre givere, frivillige organisasjoner, lokale og utenlandske bedrifter. Gjennom kontakt med lokal prosjektledelse og besøk av tiltakene ser man hvordan bistanden fungerer, eventuelt ikke fungerer, i praksis. Dette utgjør en hovedkilde til bistandsfaglig kunnskap.

*«Noe av det jeg har lært ute handler om alle motsigelsene som er der: det skapes et lederskap som skal leve med donorene og bli gjenvalgt; at alt skal gå fremover uten å skade noen osv. Det er umulig.»*

Av våre intervjupersoner med kortere fartstid og uten uteerfaring, var det en stor andel som ønsket eller planla uteopphold. Til tross for dette, klarer NORAD ikke å dekke behovet for utestasjonert personell fra egne rekker. Omlag 25 % av ambassadepersonellet rekrutteres eksternt<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> Agenda 1996.

<sup>39</sup> Lokalt rekruttert personale er ikke regnet inn.

I tillegg til de langvarige utestasjoneringene er mange NORAD-ansatte på en rekke ulike tjenestereiser<sup>40</sup>. Disse foretas hovedsakelig i forbindelse med:

- Møter med partner knyttet til tiltakssyklusen/årlige møter/landprogram
- Deltakelse på gjennomganger av tiltak
- Kortere opphold på ambassadene
- Fagseminarer og fagmesser
- Andre internasjonale møter

Både personer med og uten langvarig uteerfaring trakk fram tjenestereiser, deltakelse i gjennomganger og kortvarige arbeidsoppdrag på ambassadene som meget lærerikt. For personer med mye uteerfaring bidro tjenestereiser til å vedlikeholde og oppdatere kunnskapen, mens for personer uten slik erfaring kunne læringseffekten være enda større. «Først etter å ha vært i ....., skjønte jeg hva NORAD drev med», ble det sagt.

I vår videre beskrivelse og analyse vil vi behandle langvarige ambassadeopphold og kortere opphold og tjenestereiser under ett. Dette betyr ikke at vi tror læringseffekten er identisk, men mange av de mer prinsipielle sidene ved læringen ser ut til å være likeartet.

I tillegg til den konkrete kunnskapen man får ved uteopphold og reiser, medfører uteopphold en type praksislæring som kan være vanskelig å sette ord på. Det er knyttet til å se og oppleve hvordan samarbeidslandene faktisk «er», og hvordan bistanden fungerer i forhold til målsettinger og policy mm.

I litteraturen understrekes at denne type læring er av spesiell betydning for nyansatte, for uansett hvor mye de forsøker å anvende teoretiske kriterier eller avanserte analyse-teknikker, vil de møte tekniske, kulturelle, moralske og personlige særegenheter som ikke lar seg kategorisere. Det pekes videre på at denne type læring ofte skjer uten at den det gjelder er klar over at han eller hun lærer<sup>41</sup>. Denne type implisitt læring anses å være noe av grunnlaget for taus kunnskap. For at læringen skal bli optimal, bør det imidlertid reflekteres over den senere.

For oss ser det ut som denne erfaringsbaserte kunnskapen kan beskrives som at man får kjennskap til en ny type «virkelighet», som består av følgende hovedområder:

- Samarbeidslandets virkelighet, som omfatter landets kultur mm
- Bistandens virkelighet
- Tiltakenes virkelighet

Læring om samarbeidslandets virkelighet består i utvikling av innsikt om den konkrete situasjonen i landet. I tillegg møter man en fremmed kultur, og det å oppdage at ting kan være helt annerledes enn hjemme kan bli en grunnleggende erfaring. Med «bistandsvirkeligheten» forstår vi kjennskap til bistand som et sosialt system, de aktører som deltar og de formelle og uformelle regler som gjelder. Med tiltaks- eller prosjektvirkeligheten, tenker vi på utvikling av lokal kunnskap og erfaringer med hvordan drift av

---

<sup>40</sup> En oversikt over antallet tjenestereiser blant ansatte på fag og reg viste at i første halvår hadde ansatte på reg rundt 2,5 tjenestereiser til utlandet og saksbehandlerne på fag hadde i gjennomsnitt rundt 3 reiser til utlandet. Oversikten ble utarbeidet av Silje Johnson, NORAD.

<sup>41</sup> Se for eksempel Raelin 1997. (s 566)



tiltakene faktisk skjer, hvilke muligheter og begrensinger som ligger der, hvordan lokalbefolkningen lever og tenker osv.

Hvilke sider det legges vekt på varierer. Flere mente at de brukte landkunnskap mest av det de hadde lært fordi det gjorde saksbehandlingen lettere. Når man kjente landet kunne man lettere ta stilling til for eksempel en søknad om bil fordi man vet avstandene, eller en søknad om støtte til AIDS-tiltak fordi man kjente til landets egen AIDS-policy. Landkunnskap ble også trukket fra som nyttig når man skal kontrollere og lese rapporter. Det kan også være vanskelig å forhold seg til dokumenter uten selv å ha førstehånds kjennskap til tiltakene. Erfaringer fra tjenestereiser beskrives derfor som direkte relevant for forvaltning av tiltakene:

*«Jeg er fornøyd med skriftlig materiell fra tiltakene. Men vet ikke hva jeg savner. Jeg klarer ikke å se at jeg ikke får det jeg skal ha siden jeg ikke har vært der. Det blir vanskeligere å gjøre saksbehandling. Da ser jeg stor forskjell i forhold til de prosjektene jeg besøker. Det er lettere å forholde seg til det prosjektledelsen sier. Det blir lettere å lese dokumentene fordi jeg vet hva jeg skal se etter. De andre prosjektene blir lett papireksersiser».*

Enkelte ledere ser på tjenestereiser som en viktig del i opplæring av nyansatte. Gjennom reiser lærer de om landene, om bistand og om hvilke andre aktører som operer i bistandsfeltet. En seksjonsleder sa han tok med nyansatte på reiser som ledd i opplæringen. Også nyansatte selv har lagt vekt på den læring som de får gjennom å delta på tjenestereiser med mer erfarne kolleger. Da understrekes også at de uformelle samtalene omkring hva som skal og har skjedd er svært lærerike.

Også for ansatte med lengre fartstid passer ledelsen av og til på at de reiser for å holde seg oppdatert:

*«Jeg ønsker at alle i avdelingen skal besøke alle land der de har prosjekter minst hver 9. måned. De kan gjøre gjennomganger, oppdatere seg på lovgivning osv. Når det gjelder læring på landnivå tror jeg på at 'seeing is believing' - «*

Opplevelse av «bistandsvirkeligheten» kan være nyttig:

*« jeg har lært mye av å snakke med andre donorer når jeg har vært ute. Mye foregår i uformelle sammenhenger. Jeg spør mye, for eksempel prøver jeg å finne ut om folk er redelige. Det er vanskelig å se utfra skriftlige beskrivelser. Det kan se bra ut, men så viser det seg at folk er korrupte. Kontrollsystemer kan ikke fange opp uærlighet. Men lurer jeg på slike ting, kan jeg spørre andre donorer..... jeg er ikke blitt kynisk, men realistisk. Mange går fra å være blåøyde til å bli kyniske, men det er ikke profesjonelt....»*

og problematisk:

*«Jeg har nok mistet mye av troen på bistand etter å ha vært flere ganger ute og sett hvordan pengene har forsvunnet i gale lommer, og at bistanden faktisk har gjort vondt verre»*

Flere setter «utevirkeligheten» opp mot «NORADvirkeligheten», og det å integrere disse virkelighetene, ser ut til å være vanskelig.

*«Det er ute det skjer, ute får man luft under vingene og har ansvar. Her hjemme er det byråkrati. Man skal ikke ha vært lenge ute før de hjemme er idioter; de skjønner ikke noe, flytter kommaer og skaper merarbeid. Men her hjemme synes man ikke de er så lure ute. Man synes de lager dårlige avtaleutkast og dårlige virksomhetsplaner. Nei, standpunktet er avhengig av sittepunktet».*

Med vekten på mottakeransvar er nå den direkte kontakten med tiltakene adskillig mindre enn tidligere. Samtidig er det tiltakene og hvordan de fungerer som i siste instans avgjør om bistanden når sine målsettinger eller ikke. Å få tilstrekkelig adgang til «tiltaksvirkeligheten» kan være problematisk også for de som arbeider på ambassadene fordi forvaltningsansvaret der har økt såpass mye. Førstehåndts erfaring med tiltakene oppleves imidlertid av mange som det aller viktigste for å utvikle alle deler av den bistandsfaglige kompetansen,

*«..... I motsetning til første gang hvor vi bare var på møter i hovedstaden med prosjektledelsen, fikk jeg nå tre dager ute i felten. Det var en viktig forskjell, da fikk jeg en helt annen følelse og forståelse av land og forhold. Senere har jeg alltid forsøkt å få minst tre dager i felten og det har mye å si for læringen selv om det ikke gir direkte output».*

*”...Ellers konspirerer jeg med ambassaden slik at jeg får prosjektbesøk som er lange nok til at jeg får snakket med folk. Jeg lærer om det som foregår i hodet på folk. ....Jeg har dratt ut på prosjekter, både alene og sammen med folk fra ambassaden. Da får jeg fulgt opp og vurdert dem, det er lærerikt. Det er også læring i å lese - særlig etter å ha «hands on» erfaring. En vekselvirkning er bra».*

De som har jobbet som eksperter fremhever viktigheten ved å være mer ute i lokalsamfunnet:

*«Man kan ikke stole på at myndighetene vet best, og det er viktig at lokalbefolkningen gjøres relevant. Ved å jobbe ute lærer man hvordan den enkelte person og lokalsamfunnet tenker».*

Det er ingen tvil om at uteopphold og tjenestereiser i all hovedsak vurderes som meget lærerike. De viktigste innsiktene oppstår gjennom det man opplever. Den konkrete informasjonen man får tilgang til får mening nettopp gjennom å bli presentert i en mer helhetlig kontekst.

Faren med denne måten å lære på, er at den forblir implisitt. Utfra perspektiver om individuell og institusjonell læring, er det viktig at slik taus kunnskap gjøres eksplisitt. For personen det gjelder, vil mulighet for/krav om refleksjon omkring opplevelser og erfaringer øke graden av forståelse og innsikt. Fra organisasjonens side vil refleksjon være et ledd i utvikling av felles kunnskapsbase og forståelsesrammer. Gjennom eksternalisering og refleksjon blir det også mulig å få tilbakemeldinger og korreksjoner av det man mener å ha sett, og det gir større mulighet for å lære av hverandre.

Reiserapporter kan i noen grad bidra til å gjøre denne type taus kunnskap eksplisitt, men dette vil være avhengig av innretningen på rapporten og hva som skjer under utarbeidelsen av den.

#### 4.3.1. Erfaringsoverføring etter uteopphold og tjenestereiser

I forbindelse med hjemkomst fra utestasjonering skal avdelingen arrangere en muntlig debriefing for den hjemkomne. Vedkommende skal også fylle ut et skjema og skrive en kort rapport som oversendes de som kunne være interessert. Det er i stor grad opp til den enkelte å bedømme hvem dette kunne være. Man tenker da gjerne på landansvarlig, sektororientering og eventuelle man vet kan ha personlig interesse i feltet.

Debriefingen er åpen for alle, men ofte kommer bare avdelingsleder og landansvarlig. I noen tilfeller skjer ingen debriefing overhode. Rapport blir heller ikke skrevet hver gang. Ut fra intervjuene fikk vi inntrykk av at det eksisterte en del uklarheter i de formelle rutinene. Vi ble fortalt at erfaringene til ikke-NORAD ansatt personell, i enda mindre grad ble ivaretatt.

Flere følte at deres kunnskaper ikke ble nøstet opp og lagret. Det var opp til personen selv å ta initiativ til å holde foredrag, skrive eller på andre måter spille sin erfaring tilbake til organisasjonen, ble det sagt, men mange mente at de møtte liten interesse eller oppmuntring fra andre til å gjøre det. En person hadde imidlertid positiv erfaring med å ta initiativ:

*«Da jeg kom hjem foreleste jeg om landet i kantina. Flere år senere kom en jente bort til meg, og sa at hun husket denne forelesningen og følte at hun da virkelig hadde lært noe».*

Andre som hadde tatt lignende initiativ følte at det bare var kontorsiden, og ikke saksbehandlerne som kom på slike kantineforelesninger, og stilte spørsmål om hva det da førte til av institusjonell læring.

Eventuell rapportering etter en tjenestereise skjer muntlig på avdelingen eller seksjonen, litt avhengig av størrelsen på avdelingen. Ofte skjer det i forbindelse med seksjonsmøte, og det

klages over for knapp tid. Også her skal det skrives en rapport, men dette gjøres i begrenset grad. Rutinene mellom avdelingene varierer. Noen avdelinger har så mange tjenestereiser i løpet av året at det ville blitt meget tidkrevende å skrive og fortelle muntlig hver gang. Det blir da opp til den enkelte selv å bedømme hva som er viktig å meddele de andre, og ta initiativ til å spre informasjonen videre. Til en viss grad ble dette gjort, men det skapte frustrasjon at det i så stor grad var opp til den enkeltes initiativ og ikke inngikk i et mer formalisert system for erfaringsspredning.

Problemet med utvikling av erfaringer fra uteopphold ble i stor grad definert som et *spredningsproblem*. I all hovedsak var det de som følte de satt på kunnskapen som fremsto som eiere av problemet; det var færre, om noen, som etterlyste kunnskap de ikke fikk. Mangelen på systematisk spredning av informasjon er et gjennomgående tema i intervjuene, men som følgende sitat viser, er ikke økt spredning av informasjon nødvendigvis bare av det gode:

*«Det legges ikke opp til noe system hvor ting for generell interesse blir lagt ut. Det er ikke min plikt å videreformidle kunnskap, tenker mange. Det flyter så mye rundt og vi makter ikke å forholde oss til det. Arbeidsdagen er ikke tilpasset slik at man skal forholde seg til rapporter. Det er ikke tid til å lese selv om du trenger den for å gjøre annet arbeid. Forståelsen for nødvendigheten for å bruke rapporter er der, men man må gi rom for nedprioriteringer - TID !»*

Dette sitatet viser den motsetningen som eksisterer mellom på den ene siden ønsket om en mer systematisk spredning av informasjon, på den andre siden vanskene ved å forholde seg til den. Dette sitatet ser ut til å illustrere NORADs dobbelte problem i forhold til informasjonsflyt: På den ene siden er flyten av relevant informasjon for lite systematisert, på den annen side er det for mye informasjon.

Dette er en av grunnene til at vi ikke tror at bedre rutiner er tilstrekkelig til å løse problemet. På grunn av informasjonsoverfloden i systemet, kan bedre rutiner for mer effektiv spredning av informasjon kan like gjerne bidra til at dette problemet øker som til å løse det. Dess mer informasjon man har tilgang til, og er forventet å sette seg inn i, dess mer avhengig blir man av uformelle kanaler for å sortere informasjonen<sup>42</sup>.

For det andre er det et spørsmål om informasjonens kvalitet og relevans. Det er ikke gitt at kunnskap den enkelte innehar og ønsker var mer etterspurt, nødvendigvis er det andre trenger. Dette leder over til spørsmålet om hvilken type kunnskap som etableres ved uteopphold/tjenestereiser.

Går vi tilbake til de kategoriene vi introduserte i begynnelsen av kapitlet, finner vi at det både er taus og eksplisitt kunnskap som utvikles. Den eksplisitte kan antagelig formidles relativt uproblematisk, gitt at man treffer mottaker. Det er formidling av denne kunnskapen våre intervjupersoner primært er opptatt av.

Den implisitte eller tause kunnskapen kan imidlertid ikke formidles direkte. Som vi poengterte tidligere, er refleksjon omkring slik kunnskap viktig for både individuell og

---

<sup>42</sup> Wildavsky 1983.

organisatorisk læring. Det er i stor grad gjennom en eksternaliseringsprosess at kunnskapsutvikling og læring foregår.

Organisatoriske strukturer eller rutiner for å ivareta en slik refleksjonsprosess, ser imidlertid ut til å være fraværende. Vi vil derfor argumentere for at det viktigste tiltaket for å utvikle læring i forbindelse med uteopphold går gjennom å etablere fora for å utvikle refleksjon omkring slike erfaringer. Gjennom dette vil både den enkeltes læring kunne nå ett nytt nivå, og det vil kunne bidra til at deler av, eller organisasjonen som helhet i større grad utvikler en bredere kunnskapsbasis og felles forståelse.

#### **4.4. Læring fra tiltak**

Prosjekter eller tiltak kan sees på som den enheten NORADs arbeid kretser rundt, og ett av de viktigste spørsmålene knyttet til læring er følgelig i hvilken grad NORAD lærer av tiltakene<sup>43</sup>. Dette spørsmålet kan deles i to. Det ene handler om den læringen som skjer hos den enkelte i tilknytting til forvaltning/drift av det enkelte tiltak. Det andre spørsmålet dreier seg om hvilken praksis som eksisterer når det gjelder å utvikle mer generell læring fra tiltakene i form av oppsummeringer og syntetisering av erfaringer. Drift av tiltak forutsetter bruk av allerede etablert kunnskap, men også selve forvaltningen av tiltak vil innebære nye spørsmål som må besvares gjennom innhenting av ny kunnskap, eventuell gjennom ny kombinasjon av gammel kunnskap. Dette kaller vi læring i tilknytting til tiltakene. Den vil i stor grad være knyttet til de personer som har ansvar for eller annen forbindelse med tiltaket. Som vi tidligere har vært inne på, vil dette ofte være utnyttende læring, den består i å finne svar på allerede gitte spørsmål.

Det andre spørsmålet dreier seg om i hvilken grad erfaringer fra enkelttiltak oppsummeres og syntetiseres slik at de bidrar til at NORAD stadig øker sin kunnskap og forståelse av sin virksomhet, og derved bidrar til at de blir stadig bedre til å drive bistand.

Beslutninger bygger gjerne på en kombinasjon av faglige og forvaltningsmessige vurderinger. I alle hoveddokumenter ligger krav om faglige vurderinger, og saksbehandler skal fortløpende under oppfølgingen av tiltaket vurdere om det trengs ytterligere faglige innspill. Som vi tidligere har vært inne på, krever det bistandsfaglig kompetanse å gjøre en slik vurdering og også å finne ut om det trengs annen kompetanse enn den man selv besitter.

Nødvendig kompetanse for å forvalte bistand omfatter blant annet landkunnskap, forvaltningskompetanse, faglig bakgrunn, språkkunnskaper og erfaring.

Utvikling og vedlikehold av denne kompetansen skjer på ulike måter, gjennom erfaring med egne tiltak, tjenestereiser, uteopphold, men også via tilgang til relevante erfaringer fra andre, gjennom samtaler eller lesing av rapporter. Det fremstår som viktig at relevant

---

<sup>43</sup> Det sates i stadig større grad på mer omfattende programmer. Utfra de vi intervjuet fremsto imidlertid tiltaket som det de forholdt seg til. Tiltakssyklusmanualen gjelder både for programmer og tiltak.

informasjon tilflyter den enkelte. Vi vil her presentere noen ulike erfaringer knyttet til dette:

En person beskriver hva hun trenger i forbindelse med drøfting av landprogram:

*«Jeg trenger informasjon om den innen- og utenrikspolitiske situasjonen, økonomisk utvikling, reformprosesser, økonomisk forvaltning ol Dette får jeg fra ambassadene. I tillegg får jeg løpende info via kvartals- eller halvårsvise UD-rapporter. Jeg holder meg også oppdatert generelt ved å lese aviser og magasiner fra disse landene. Trenger jeg mer, eller mer spesifikk kunnskap, må jeg innhente det særskilt. Problemet er å få tid til å systematisere kunnskapen. Jeg kjenner jo også landene etter å ha vært der, og denne grunnkunnskapen er viktig for å ha et større bilde. Jeg sakner ikke noe, jeg har tilstrekkelig informasjon, og trenger jeg mer er det lett å skaffe».*

Lesing av rapporter og annen innhenting av informasjon er gjerne målrettet i forhold til forvaltning av egne tiltak:

*«Jeg leser gjerne om ting i forbindelse med prosjektene mine. Da går jeg i møter, er på fag, er med på debriefinger osv. Andre ting får jeg sjelden tid å lese».*

*«Jeg prioriterer å behandle, og i den forbindelse lese, saker hvor andre trenger min tilbakemelding for å komme videre. Noen saker er allerede ferdigbehandlet, og tilbakemelding på disse får ingen innvirkning»*

Alle er imidlertid ikke tilfreds med kunnskapsgrunnlaget, spesielt ikke i forhold til tiltakene:

*«Jeg leser rapporter, bøker ol og besøker landene 1 - 2 ganger pr. år, gjerne i forbindelse med landprogramforhandlingene. Selve tiltakene kjenner vi for dårlig. Det er mye direktekontakt mellom fagavdelingen og ambassadene, og vi blir lett på siden».*

Andre sier at saksbehandlerne ikke bruker tilgjengelig informasjon:

*«Saksbehandlerne starter på null, selv om det finnes stabler av dokumentasjon, og lager sine egne mapper på sakene».*

At man får relevant informasjon kan også være tilfeldig, man «snubler over» en relevant rapport, eller får tilfeldigvis vite om ting som er gjort tidligere gjennom en samtale om noe annet. Men andres erfaringer innhentes også mer systematisk - mange vet hvem som bør spørres om relevant informasjon og noen sier de bruker intern E-post til å spørre om noen vet noe om det og det.

De fleste av de vi har snakket med vurderer at de selv har og/eller kan skaffe seg tilstrekkelig informasjon til å forvalte tiltakene. Fagfolk på ulike områder sier imidlertid at de har lest faglige vurderinger på eget område som er «elendig dårlige», og antar at dette kan være et mer generelt problem.

Problemet med at faglige vurderinger kan være dårlige, knyttes til at NORAD har en forventning om generalistkompetanse - «alle skal kunne alt». Avveiningen mellom generalist - spesialistkompetanse blir viktig i forhold spørsmålet om hvordan forvaltningen av tiltakene kan sikre at innholdet er faglig forsvarlig. Alle kan ikke kunne alt, men den enkelte bør ha så mye erfaring at han/hun kan se «bak ordene». Å kunne forutse hvilke problemer og spørsmål som ligger der og som må besvares selv om de ikke uttrykkes i dokumentene er av sentral betydning for å få til en god forvaltning av tiltakene. NORAD har et utvalg håndbøker som sies å være gode, og som kan være til hjelp i vurderingen av faglige spørsmål. Det kreves imidlertid ikke at de skal brukes. Selv om håndbøker er til hjelp vil det også være spørsmål om saksbehandlers evne til å se når noe trenger å utredes nærmere.

At saksbehandlerne har tilstrekkelig bistandsfaglig kompetanse, blir derfor meget viktig. Dette er kompetanse som i høy grad er erfaringsbasert. Selv om de fleste av NORADs medarbeidere har lang fartstid i organisasjonen, og derved en bred erfaringsbakgrunn, blir det viktig å legge vekt på å finne gode måter å øke og utvikle erfaring på, både for dem, men spesielt i forhold til nyansatte.

#### 4.4.1. Gjennomganger som læringsarena

En gjennomgang er en studie av et tiltaks progresjon og måloppnåelse, og er nært knyttet til forvaltningen av tiltaket. Formålet med gjennomgangen kan være å sikre forvaltningsmessig kontroll og å bedre beslutningsgrunnlaget og/eller å lære av tiltaket. Vi har ikke oversikt over i hvor mange gjennomganger læring er en eksplisitt målsetting, men også i de gjennomganger som primært er fokusert mot bedret kontroll og beslutningsgrunnlag, vil det være en mulighet for bistandsfaglig læring av gjennomgangen.

Læring i forbindelse med gjennomganger var et av temaene i evalueringen fra 1993. De anslo antallet gjennomganger til 40 - 50 pr. år. Mer enn 60% av den profesjonelle staben leste minst en rapport fra gjennomganger hvert år. Surveyen som ble utført i forbindelse med evalueringen viste at de fleste leste to slike rapporter pr. år, og de konkluderer med at dette antagelig er gjennomganger direkte relevant for egne tiltak. 52 % av informantene vurderte gjennomganger som av stor viktighet for læring. Hva læringen besto i, ble ikke berørt, så vi vet ikke i hvilken grad det kun ble vurdert som viktig læring i forhold til det enkelte tiltak eller om det også var læring med større grad av overføringsverdi.

I et tidligere kapittel er det beskrevet hvordan arbeidet med gjennomganger skal gjøres i følge tiltakssyklusmanualen. Det er ikke et absolutt krav om gjennomganger, og en intern rapport fra NORAD viser at på hovedparten av tiltak foretas ikke gjennomganger. Den relative andelen gjennomganger øker imidlertid med tiltakets budsjett<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> I den nye manualen legges større vekt på gjennomganger.

Hovedspørsmålet vårt er imidlertid om gjennomgangene bidrar til læring, og hvilken type læring, og hvordan man eventuelt kunne gå fram for å øke læringseffekten. Dette er både knyttet til deltakelse og spredning av resultater. Det siste spørsmålet dreier seg om det bør gjøres flere gjennomganger, eller om de bør ha andre siktemål.

I forrige hovedavsnitt diskuterte vi læring ved deltakelse i gjennomganger, og konkluderte med at det ble oppfattet som meget lærerikt. I dette avsnittet vil vi fokusere på læring fra gjennomganger via rapportene. Utfra vårt materiale ser det ut som håndteringen av skriftlig materiale og rapporter fra gjennomganger har mange likhetstrekk med sirkulasjon og spredning av annet skriftlig materiale i form av andre typer rapporter og lignende. Erfaringene kan derfor generaliseres til også å gjelde andre skriftlige rapporter.

Vårt hovedinntrykk fra intervjuene var at lesing og læring fra rapporter fra gjennomgangen er begrenset på grunn av arbeidspress. Man leser rapporter fra egne tiltak og slike som på andre måter er direkte relevant for eget arbeid, mens andre gjennomganger ikke blir prioritert. Våre funn er altså i tråd med det som rapporteres i evalueringen om læring fra 1993.

*«Man leser rapporter på egne tiltak, men ikke så ofte på andres. Man har adgang til det hvis man vil».*

Hvilket utbytte man har av rapporter er også avhengig av kvaliteten:

*«Det er variabelt hvor mye hjelp du får av disse rapportene. Det kommer an på kvalitet, kommer an på om de treffer det de skal, eller som du er opptatt av. En vag rapport kan komme av vag bestilling. Kvalitet avhenger av konsulentens presentasjon, kanskje brukes nye ord som man ikke kjenner. Rapportene kan være gode, men ikke bra skrevet. Bestillingen av rapporter er viktig».*

AMBs oppsummering av rapporten blir som nevnt sendt til REG og FAG, men hvordan får man tak i selve rapporten? Vurderes det om andre kunne lære av den og benytte kunnskapen i forbindelse med andre tiltak? Såvidt vi har kjennskap til, finnes ingen rutiner eller gitt ansvarsfordeling i forhold til å beslutte om en rapport burde trykkes opp og spres.

Mange etterlyser bedre rutiner når det gjelder å få spredt disse rapportene og i og for seg også andre typer relevant informasjon. Vi har imidlertid også fått flere eksempler på at rapporter, er blitt møtt med stor interesse på høyere nivåer i organisasjonen, og brukt videre i mer generelle sammenhenger. I hvor stor grad interessen for en spesiell rapport er knyttet til kvalitet og relevans eller om det heller er mer tilfeldige ting som avgjør, kan ikke vi vurdere. I NORAD er det imidlertid en klar oppfatning av at det i for stor grad er tilfeldighetene som råder når det gjelder spredning av informasjon.

Det er også mulig å få spredt rapporter på eget initiativ. Vi fikk fortalt at en person hadde vært med på en gjennomgang av et tiltak som ble regnet som meget vellykket. Det var mye å lære av metoden som var blitt brukt i tiltaket, og vedkommende mente at denne kunnskapen burde spres til flere. Hun tok selv ansvar for dette, men møtte vansker på grunn av manglende retningslinjer: hvem skulle gå gjennom språket i rapporten som var på



engelsk, hvilket budsjett skulle trykningen belastes ol.? Dette reiser flere spørsmål, både om ansvar, beslutningsmyndighet og økonomistyring.

Oppsummeringsvis kan vi si at læringseffekten gjennom å delta i gjennomganger vurderes som meget stor. Det ser ut som de aller fleste leste rapporter fra gjennomganger i tilknytning til egne tiltak, og læringseffekten av dette vurderes som stor. Når det gjelder lesing av gjennomgangsrapporter fra andre tiltak, foregår dette i langt mindre grad. Hovedgrunnen til dette er manglende kapasitet. Det etterlyses mer systematiske rutiner for spredning av resultater fra gjennomganger.

#### 4.4.2. Læring fra tiltakene

Det å bli bedre til å lære fra tiltakene kan sees som et av NORADs hovedmål når det gjelder å utvikle egen læring. En forståelse av læring er at den impliserer en sammenheng mellom en tidligere handling, denne handlingens konsekvenser og potensialer for fremtidige handlinger<sup>45</sup>. På godt norsk kan man si at dette innebærer å lære av erfaringer, og i NORAD-sammenheng vil dette bety å utvikle en forståelse av sammenhengen mellom hva som skjer i et tiltak og hvilke konsekvenser det har, samt hvilken overføringsverdi dette har i forhold til senere tiltak. Læring fra tiltakene kan innebære at den enkelte ansatte lærer av sine tiltak og overfører kunnskapen til senere tiltak, og det kan bety at erfaringer oppsummeres og syntetiseres slik at de kan inngå som en del av NORADs aktive kunnskapsbase.

Såvidt vi kunne forstå, var det problemer med å lære av tiltak på flere nivåer:

Mange saksbehandlere mente at kunnskapen de fikk fra gjennomganger var holdbar for det enkelte tiltak, men mange oppfattet det ikke som at kunnskapen skulle brukes utover det spesifikke tiltaket.

*«Det er ikke den måten vi lærer på – å lære fra gode prosjekter og bruke erfaringen videre i de neste prosjektene»*

*«Jeg hadde tilsvarende prosjekter andre steder, men tenkte ikke på å overføre erfaringer fra det ene prosjektet til det andre».*

Andre mente at kunnskapen ikke kunne overføres fordi tiltakene deres var for spesielle eller kompliserte. Dette kunne være på grunn av type tiltak, forskjeller mellom land, eller tiltaket kunne i for stor grad være knyttet til en situasjon som var helt spesiell. Kunnskap kunne også bli utdatert.

Selv om ikke disse uttalelsene var typiske, ble vi overrasket over dem. Vi finner dem også vanskelig å tolke. At det selv på individnivå ikke skal foregå læring fra ett tiltak til det neste finner vi lite sannsynlig. Spørsmål som reiser seg er hva informantene legger i begrepet læring, men også om utsagnene kan forstås bokstavelig, eller om de i større grad gir uttrykk for en mer generell oppfatning om at NORAD ikke er flinke til å ivareta læring fra tiltakene.

---

<sup>45</sup> Fiol og Lyles 1985, Garavan 1997.

Hovedinntrykket vårt er at det foregår en syntetisering av kunnskap fra flere tiltak hos de enkelte ansatte, men at denne kunnskapen i for liten grad oppsummeres og spres i organisasjonen. Erfaringene med de enkelte tiltak ser i stor grad ut til å forbli implisitt kunnskap hos de som har vært involvert. Det finnes ikke fora eller rutiner for systematisk diskusjon og refleksjon av erfaringer med tiltakene og hvilke lærdommer som kan trekkes av dem. Gjennomganger har i all hovedsak en framoverskuende og ikke tilbakeskuende funksjon. Tiltakenes avslutningsdokument omhandler i liten grad de faglige sidene ved tiltaket i den grad de i det hele tatt lages. Det er med andre ord ingen rutiner i tiltakssyklusen der spørsmålet om hva man har lært av tiltaket forventes besvart<sup>46</sup>.

Det var en utbredt oppfatning at det ble lagt for liten vekt på å systematisere og utvikle den erfaringen som ligger innebygget i tiltakene. Dette betyr *ikke* at erfaringer ikke tilflyter NORAD som organisasjon, men at dette ser ut til å foregå på lite systematiserte måter.

Å legge forholdene til rette for bedre sirkulasjon av kunnskapen og gi muligheter for syntetisering, ble oppfattet som et ledelsesansvar, men noen mente at ledelsen ikke la vekt på at man skulle bruke kunnskapen utover enkelttiltakene. Flere mente det var mer institusjonell læring før. Da lærte man av erfaringene fra tiltakene fordi det var mer diskusjon i grupper hvor man snakket om evalueringsrapporter og gjennomganger. Det var også mer dialog mellom hjemme- og utesiden

Vi får noe som ser ut som et paradoks - det er gjort mye arbeid med å forbedre forvaltningen av tiltakene og nå fremstår dette som meget systematisk og knyttet til standardiserte dokumenter av ulike slag. Når det gjelder skriftlig informasjon som produseres, er det derimot i svært liten grad utviklet rutiner for spredning eller lagring.

Mer overgripende erfaringer eksisterer primært i tilknytting til enkeltpersoner, og vi tror dette også i høy grad har formen av taus kunnskap. Den spilles ut i tilknytting til ulike arbeidsoppgaver på alle nivåer i organisasjonen, men erfaringer er i liten grad blitt eksternalisert på systematiske måter. Spissformulert kan vi si at NORADs minne og erfaring ikke ligger i arkivet, eller i IDOK, men i medarbeidernes hoder, og det er dette som mobiliseres ved ulike typer av avgjørelser.

#### **4.5. Bruk av og oppfølging av evalueringer**

Et av punktene i vårt mandat var å kartlegge NORAD og avdelingenes arbeid med å følge opp evalueringer og gjennomganger. I tillegg skulle vi kartlegge NORADs oppfølging av evalueringsrapporten fra 1993 om læring fra gjennomganger og evalueringer (senere kalt E93), samt ansattes forhold til de anbefalinger rapporten gir.

Evalueringer gjøres primært for å se på effekter av bistand, gjerne i tilknytting til policy. Evalueringsansvaret er plassert hos UD. Evalueringer vurderes som meget viktig for at NORAD skal lære, men et spørsmål som reiser seg er hvem som er forventet å lære hva av

---

<sup>46</sup> I det nye Økosys-systemet skal ikke et tiltak kunne avsluttes uten at det er laget et avslutningsdokument, noe som er tilfelle i dag. Det er sagt at det også skal kreves en faglig oppsummering i dette dokumentet: men i hvilken grad dette vil bidra til mer generaliserbar læring av prosjektene gjenstår å se.

evalueringene, og eventuelt følge dem opp. Evalueringene er gjerne knyttet til mer overordnede spørsmål, og anbefalingene rettes følgelig i all hovedsak mot forhold som må ivaretas på ledelsesnivå. Anbefalingene er i liten grad rettet mot den enkelte saksbehandler, og kan i liten grad følges opp av dem.

Både NORAD og UD har sett behovet for å endre organiseringen av evalueringsarbeidet. Innholdet i evalueringene har vært bestemt av UD, og det har vært et åpent spørsmål i hvilken grad de har dekket NORADs behov. Det har vært uklarerheter omkring hvordan oppfølgingen av evalueringene skulle gjøres, og hvem som har hatt ansvaret for dette. I følge evalueringen av 1993 foretas det i underkant av 10 evalueringer pr. år. Dette kan synes lite, men for oss virker det som et slikt antall omfattende evalueringer likevel er relativt mye å skulle forholde seg til og følge opp med ulike organisatoriske tiltak, spesielt fordi evalueringene ikke nødvendigvis har vært gjort som svar på spørsmål NORAD har stilt, men har vært styrt fra UD. NORADs kapasitet til å behandle og følge opp evalueringer, blir derfor et spørsmål.

Så langt vi har erfart, ser behandlingen og oppfølgingen av evalueringer ut til å ha vært noe tilfeldig, og avhengig av evalueringens tema. Relevante personer i NORAD har gjerne fått evalueringene og blitt bedt om å komme med uttalelser, som så bearbeides og sendes UD. I noen tilfeller vil evalueringen bli viderebehandlet av NORAD, for eksempel i form av seminar eller møter. I forbindelse med en evaluering av et utvalg frivillige organisasjoner, ble det for eksempel holdt seminar med berørte organisasjoner.

At evalueringer ikke primært er rettet mot saksbehandlernivå, betyr imidlertid ikke at ikke også ansatte på dette nivået kan lære av rapportene. Ut fra intervjuene fikk vi inntrykk av at lesing av evalueringsrapporter i stor grad var avhengig av den enkeltes interesser. Mange foretrakk korte rapporter med gode oppsummeringer. Flere leste bare sammendrag. Det framkom også store forskjeller når det gjaldt vurdering av rapportene. Det ble sagt at rapportene var for tykke og akademiske, og at de derfor var feilslått i forhold til saksbehandlerne. Mange hevdet at de i praksis ikke blir lest. Andre mente at slike rapporter ofte ga verdifull informasjon, og det kunne bli holdt møter eller seminarer der rapportene ble diskutert. Det ble klaget over at det var for knapt med tid til å lese og/eller behandle rapportene grundig nok.

Oppsummert er vårt inntrykk at man generelt på saksbehandlernivå i liten grad forholdt seg til evalueringsrapportene fordi de :

1. ikke ble ansett som relevant for saksbehandling
2. kom for sent slik at kunnskapen var utdatert
3. var for tunge slik at man ikke prioriterte tid til å lese dem

#### 4.5.1. Behandlingen av E93

En del av vårt mandat var å se på hvordan anbefalingene fra E93 var blitt fulgt opp. Problemstillingen behandles ved først å gå meget kort gjennom funn og anbefalinger i rapporten fra E93. Så vil vi legge fram synspunkter på rapporten slik de framkom gjennom intervjuene. Det kom fram opplysninger som gjør at vi har grunn til å tro at rapporten ble diskutert mer enn det som kommer fram gjennom arkivet, men vi har ikke hatt mulighet for

å følge opp dette. Til slutt vil vi se hvordan den ble behandlet mer formelt i NORADs organer og hvordan NORAD har arbeidet videre med anbefalingene.

### ***Kort oppsummering av E93***

Mandatet for E93 var å se på NORADs læring av gjennomganger og evalueringer. Meget kort oppsummert viste studien at gjennomganger førte til mer læring enn evalueringer. De skriver at «en typisk evaluering (de bruker begrepet evaluering både om gjennomganger og evalueringer, vår anmerkning) blir lest av en håndfull personer som arbeider spesielt med angjeldende bistandsaktivitet, samme slags type aktivitet, eller landet det gjelder. Men det eksisterer også evalueringer som når et stort antall - om ikke alle- de ansatte».

E93, s 2, vår oversettelse.

Rapporten argumenterer for at potensiell læring er knyttet til eksisterende kunnskapsstrukturer. Grunnen til at læringen blir størst av gjennomganger knytter de til at kunnskapsstrukturene på mer konkrete områder, er best utviklet. Rapporter som gir spesifikk kunnskap, for eksempel av tekniske karakter, bidrar derfor til høy grad av læring. Når det gjelder mer abstrakt kunnskap av politisk, sosial eller kulturell karakter er kunnskapsstrukturene dårligere, og det fører til at det blir mindre evne i organisasjonen til å absorbere denne type kunnskap. Evalueringen viser videre at NORAD fremstår som en mindre åpen organisasjon enn ansatte tror. Rapporten argumenterer med at dette også er et hinder for læring av nye ideer og tanker. Også dette knytter de til manglende kunnskapsstrukturer på et overordnet nivå.

Rapporten skiller mellom læring ved deltakelse i evaluerings- eller gjennomgangsteam (learning via involvement) og læring ved lesing av rapporten, seminarer i tilknytting til den ol. (learning via communication). De finner at læringen i det første tilfelle er høy, men at den nødvendigvis gjelder relativt få. Læring gjennom kommunikasjon er stort sett mindre, men kan nå flere.

Rapporten inneholder også en lang rekke forslag til tiltak. Blant annet foreslås at det i større grad burde legges til rette for at NORAD-ansatte kunne delta i evaluerings- og gjennomgangsteam. Oppfølgingen av evalueringer burde bli bedre, og det burde være klarere skille mellom ulike typer evalueringer. Det foreslås at informasjonsflyten fra evalueringer og gjennomganger burde systemiseres bedre. Arkiv og IDOK burde utvikles videre og gjøres tilgjengelig fra den enkelte arbeidsplass. De anbefaler også at ansvaret for evalueringer desentraliseres.

### ***Synspunkter på E93 utfra intervjumaterialet***

Det var svært varierende i hvilken grad personene hadde kjennskap til E93. Noen hadde aldri hørt om rapporten selv om de hadde vært ansatt da den kom. Et par hadde skimlet i den. Enkelte sa at de hadde ment å se på den, men aldri kommet så langt. I så henseende blir E93 en bekreftelse på sine egne funn; få har lært lite av evalueringsrapporten. Det har gått 5 år siden rapporten kom, men utfra det som også generelt sies om evalueringsrapporter, tror vi ikke det er tidsaspektet er utslagsgivende. Andre husket rapporten godt, og syntes den tok opp viktige temaer.

En av intervjupersonene hadde tatt på seg oppfølging av E93 på eget initiativ fordi hun hadde vært opptatt av emnet. Hun hadde arrangert et halvdags seminar hvor hun holdt

innlegg om rapporten og problemstillingen - "men så ble jeg oppslukt av andre oppgaver, og det kom ikke mer ut av det".

Ad rapportens konklusjon om at NORAD ansatte mangler kapasitet til å lære av tverrfaglige informasjon, og ta inn kunnskap om sosiokulturelle, utviklingsteoretiske eller politiske spørsmål, skriver hun følgende: «Det kan også gå på prioritering, og evnen er liten kanskje fordi man mangler trening i å behandle den type spørsmål: hva er utvikling og hva fører til utvikling?»

### ***Behandling av E93 ut fra arkivmaterialet.***

Det fantes lite materiale på rapporten i NORADs arkiv. Vi har funnet følgende :

- Brev fra UD v/programavdelingen (18.02.93) i anledning oversendelse av rapporten til NORAD for kommentarer.
- Notat fra Kontoret for utdanning og institusjonsutvikling (18.03.93)
- Brev fra NORAD til UD med kommentarer til rapporten (29.03.93)
- Notat fra AFR til de andre avdelingene (02.04.93)
- Uidentifisert skriv internt for PO ? (15.07.93)
- (ikke fra arkivet: Innlegg til seminar (09.06.93)
- Konklusjonsnotat internt i UD (23.03.94)

Oppfølgingen av evalueringen har imidlertid fortsatt, og vi har også sett på følgende dokumenter:

- Utredning om evalueringsfunksjonen i UD. Rapport fra en arbeidsgruppe. April 1997
- NORADs forhold til evalueringsrapporter. Notat fra RO til direktøren 14/1-98.

Rapporten var ferdig i januar 93, og ble sendt ut til høring i februar. Det var planlagt fra UD side å arrangere et seminar forut for innsendingen av høringsuttalelsene, men dette ble avlyst grunnet manglende deltagelse, noe som enkelte i NORAD mente ga grunn til ettertanke. I slutten av mars samme år sendte NORAD sine offisielle kommentarer til rapporten. I NORAD var man særlig opptatt av følgende to punkter:

### ***Forholdet mellom NORAD og UD med hensyn til evalueringer***

E93 påpekte at deltagelse i evalueringsprosessen gir mer læring enn bare å lese og diskutere evalueringsrapportene og foreslo som nevnt at det bør legges til rette for at NORAD-ansatte i større grad kan være deltakere i slikt arbeid. NORAD støttet dette forslaget, men understreket at kravet om uavhengighet fremdeles måtte ivaretas. Man mente at forholdet mellom UD og NORAD med hensyn på evalueringer måtte drøftes videre. Man stilte seg positiv til forslaget omtalt i E93 om opprettelse av en egen koordinerende evalueringsenhet i NORAD. Videre var man enig i at evalueringsfunksjonen i NORAD burde styrkes. I tillegg trengte man å klargjøre ytterligere rollefordelingen hjemme/ute når det gjaldt gjennomganger.

I tilknytting til dette punktet ble det holdt et møte i UD 4.6.93 om organisering av evalueringer. I UD's oppsummeringsnotat 23.3.94 er konklusjonen at ansvarsfordelingen mellom NORAD og UD med hensyn på evalueringer bør opprettholdes.

I november 1996 ble det nedsatt en arbeidsgruppe for å utrede evalueringsfunksjonens framtidige organisering i UD, samt oppgaver og fordeling av disse innen rammen av et

helhetlig system for kvalitetssikring og resultatrapportering. NORAD har hatt en observatør i denne gruppen gjennom resultatoppfølgingsenheten (RO). Rapporten fra gruppen kom i april 1997, og her understrekes at evaluering må være en integrert del av virksomheten ved blant annet å være knyttet til funksjoner som strategisk planlegging, budsjettering, resultatrapportering og revisjon. Det understrekes videre at større grad av deltakelse fra operasjonelle avdelinger i planlegging og gjennomføring, vil øke eierskapet til evalueringene. Det foreslås opprettet en evalueringsenhet i UD som skal ivareta generelle planleggings- og budsjetteringsfunksjoner samt oppfølging. Den foreslås plassert rett under Utenriksråd, og dette er allerede blitt gjort. I tillegg foreslås opprettet et evalueringsutvalg med deltakere fra relevante fagavdelinger samt at NORAD som underliggende etat har en observatør i utvalget<sup>47</sup>.

I etterkant av arbeidsgruppens arbeid, har RO vurdert NORADs forhold til evalueringsprosessen. Dette oppsummeres i et notat av 14/1-98. Notatet understreker at modellen bygger på bred deltagelse hvor NORAD får delta aktivt i evalueringsprosessen fra begynnelse til slutt. På denne måten kan evalueringer nyttiggjøres bedre og bidra til "ny kompetanse i NORAD både i form av individuell og institusjonell læring, men også være faglig retningsgivende i evaluerings samarbeidet med UD".

Videre foreslås det å opprette en koordinerende enhet i NORAD som skal fokusere på prosessuell oppfølging og læring fra evalueringer, og gjøre dette tilgjengelig for NORADs ansatte. Slik kan evalueringer bli et viktig bidrag i kvalitetsikringsarbeidet.

#### *NORAD og læring*

E93 knytter som nevnt manglende læring fra evalueringsrapporter til manglende kunnskapsstrukturer når det gjelder mer overordnede spørsmål av sosiokulturell, utviklingsteoretisk eller politisk karakter. Det ble argumentert for at dette førte til at NORAD manglet kapasitet til å lære av mer tverrfaglige informasjon om hvordan og hvorfor utvikling skjer. Dette knyttes også til en manglende åpenhet i organisasjonen når det gjelder å motta nye tanker og ideer.

NORAD stilte seg spørrende til dette, men mente det var alvorlig dersom dette faktisk var tilfelle. Man var enig i at organisasjonskulturen må endres til å bli mer åpen for eksperimentering og utvikling av nye ideer. Her tenker man seg at BISK kan utvikles som et virkemiddel til å oppnå dette. I tillegg må ledernivået prioritere læring og få frem bevissthet om dette feltet.

I et notat skrives det om at NORAD 9.6.93 hadde et seminar om læring, og at tiltak er blitt satt i gang med å utvikle læringsarenaer i avdeling og kontor, BISK og IDOK. Man prøver å få til mer bevissthet rundt læringsarenaer som åpne møter, gjøre viktig besøk tilgjengelige for alle, og dette arbeidet føres videre i avdelingene.

Pr. idag er det stor oppmerksomhet rundt læring i NORAD, og de spørsmålene som ble reist i E93 er blant de temaer som diskuteres.

---

<sup>47</sup> Utredning om evalueringsfunksjonen i UD. Rapport fra en arbeidsgruppe. Oslo, april 1997.

#### 4.6. Bistandsskolen og Utenriktjenestens kompetansesenter

NORAD har alltid drevet en utstrakt kurs og opplæringsvirksomhet, ikke minst i forhold til personer som skulle arbeide i samarbeidsland. Fram til Bistandsskolen (BISK) ble opprettet som en prøveordning i 1992, og gjort fast i 1993, hadde opplæringen blitt administrert via en egen avdeling i NORAD.

Arbeidet med å utvikle et eget opplæringscenter i NORAD ble startet våren 1991 som et ledd i arbeidet med å utvikle NORADs strategi for 90-årene<sup>48</sup>, og i NORADs strategi del II er etableringen av skolen begrunnet ut fra behovet om å styrke NORADs kompetanseprofil og behovet for å endre arbeidsmåter. Skolens mål skal være *å dekke behovet for generell bistandsskolering i UD og NORAD*. Målgruppene var ansatte i NORAD, både hjemme og ute, ansatte i UD som arbeidet med bistandsspørsmål samt kontraktpersonell av ulike slag. I tillegg har skolen hatt deltakere fra private organisasjoner, bedrifter ol. når det har vært ledig kapasitet.

Bistandsskolen ble møtt med stor interesse internasjonalt og var, såvidt vi kan forstå, relativt unik, både i internasjonal bistandssammenheng og i norsk direktoratsammenheng.

All bistandsfaglig opplæring ble lagt til BISK, men når det gjaldt det forvaltningsmessige hadde også administrativ avdeling et ansvar. Lederopplæring og undervisning i IT var heller ikke lagt til BISK. Administrativt lå BISK under personaloppfølgingsenheten (PO), men de hadde en selvstendig stilling.

Som et ledd i arbeidet med strategiutvikling gjennomgikk alle ansatte i NORAD de samme kursene ved BISK i tidsrommet 1992 til 1994. Det var ulike reaksjoner på dette. En av våre informanter beskrev dette som

*"en kulturrevolusjon hvor kontoransatte, som hadde vært der lenge, sa at først nå skjønnte de hva NORAD drev med".*

Fordi alle gikk på samme kurs, ble de imidlertid for enkle for noen, og andre mente kursingen tok for mye tid. For oss ser det ut som kursingen i forbindelse med strategidiskusjonen med tilhørende diskusjoner av mottakeransvar og bærekraftselementer, bidro til å gjøre NORAD relativt konsolidert på den omstillingen som lå i dette.

Det var lagt stor vekt på å ha nær kontakt med de ulike avdelingene i NORAD, og direksjonen utgjorde et fagråd eller referansegruppe for skolen. Det ble lagt stor vekt på å bruke konkrete eksempler i undervisningen og NORAD-ansatte ble i stor grad trukket inn. For nyansatte og medarbeidere som skulle reise ut, var visse kurs obligatoriske.

Over tid ble BISK mindre sentral i NORADs utvikling. En person forklarer det slik:

*«I begynnelsen var BISK en møteplass for diskusjon, og skolen bidro med å bringe spørsmål på dagsordenen. Det var legitimt å bruke tid på aktiviteter ved BISK. Direksjonen var sentrale i styringen, og man hadde en løpende dialog med ledelsen. BISK hadde vært veldig gode,*

---

<sup>48</sup> Om utviklingen av Bistandsskolen, se også rapport fra rådgivende gruppe for Bistandsskolen, 14 mai 1993.

*og NORAD hadde vært førende som en lærende organisasjon. Men så kom nye ting på agendaen. Det begynte å komme kritiske rapporter om forvaltningen, og man måtte legge om kursen med mer vekt på forvaltning. Nå er legitimiteten mindre, og opplæring er lavere prioritert. BISK er blitt marginalisert».*

I 1996 ble det nedsatt en gruppe for å vurdere spørsmålet om samordning- og samlokalisering av UD og NORADs opplæringsvirksomhet<sup>49</sup>. Bakgrunnen var den økte integreringen som hadde skjedd, ikke minst gjennom sammenslåingen av ambassadene og NORAD-representasjonene. Utvalget foreslo at opplæringsvirksomhetene ble slått sammen i et «Utenrikstjenestens kompetansesenter» og lagt til UD, og i august samme år ble senteret opprettet. I samband med sammenslåingen er flere opplæringsoppgaver overført enheten, blant annet IT- opplæring og ledelsesopplæring. Samordningen er enda ikke avsluttet, og full samlokalisering er planlagt i løpet av inneværende sommer.

Prosessen beskrives som smertefull og vanskelig. I forhold til NORAD oppleves UKS som mer marginal enn den tidligere Bistandsskolen. Flere gir uttrykk for bekymring for at sammenslåingen kan føre til at opplæringen blir mer perifer i forhold til NORAD, og at UKS vil være mer orientert mot UD. Noe som nevnes i den forbindelse, er at det tidligere fagrådet nå er nedlagt. I stedet er det opprettet et koordineringsutvalg der både UD og NORAD er representert, men dette har en mer administrativ enn faglig funksjon.

#### 4.6.1. Undervisningen ved BISK/ UKS

Både bistandsskolen og UKS er primært innrettet mot å holde kurs. Den faglige innretningen ved oppstart av BISK var rettet mot de mest sentrale sidene ved bilateralt bistandsarbeid i 90-årene. Kursene favnet meget bredt tematisk sett og var orientert mot utvikling både av kunnskaper, ferdigheter og holdninger. Det ble lagt vekt på at kursene skulle være mest mulig relatert til målgruppens arbeidsoppgaver. Skolens opplærings-tilbud ble delt inn i grunnkurs, fordypningskurs og landorientering/forberedelse til utreise.

Ved sammenslåingen ble tyngdepunktet forskjøvet, blant annet fordi UD's aspirantkurs er en svært viktig del av UKS totale arbeid. Som nevnt er også EDB- og lederopplæring blitt en del av senterets virksomhet, og det er meningen at opplæringen i forbindelse med Økosys skal legges til UKS.

I arbeidet med kursene var det lagt vekt på å utvikle kurs som dekket NORADs behov, og det foregikk utstrakt samarbeid med avdelingene, blant annet gjennom det tidligere nevnte fagråd. UKS samarbeider mye med fagavdelingen når det gjelder utvikling av kurs, og ansatte herfra brukes også som forelesere. Andre avdelinger brukes også i undervisningen, for eksempel har avdelingen for kultur og samfunnskontakt (AKS) ansvar for introduksjon om kultursamarbeid og juridisk seksjon (JS) foreleser om avtaleforvaltning. Det har hele tiden i kursledelsen vært en diskusjon om balansen mellom å bruke interne versus eksterne krefter som kursholdere. I vår sammenheng vil vi trekke fram at ikke bare deltakelse på kurs, men også undervisning kan bidra til læring.

---

<sup>49</sup> Rapport fra arbeidsgruppen som har sett på samordning og samlokalisering av Utenriksdepartementets og NORADs opplæringsvirksomhet.



I følge UKS undervisningskatalog for høsten 1997/våren 1998 var det planlagt 27 kurs innenfor feltet «Utenriksfaglig og bistandsfaglig opplæring». I tillegg ble det holdt språkkurs, Edb-kurs og noen andre kurstilbud. Kursvirksomheten er med andre ord omfattende. Noen kurs er imidlertid blitt avlyst på grunn av manglende deltakelse. Mens UD-ansatte i all hovedsak reiser ut i løpet av en kort periode på høsten, drar NORAD ansatte spredt over hele året. Dette gjør det vanskeligere å samle dem til felles kurs.

Mange av kursene er gjengangere. Dette betyr at mange allerede har gått på dem, og av noen trekkes dette fram som eksempel på manglende fornyelse.

#### 4.6.2. Hvem går på kursene, og hva synes de om opplæringen

Formelt sett er visse kurs obligatoriske. Dette gjelder et kurs om NORADs organisasjon og administrative rutiner som varer fire dager og et kurs om bistand og utvikling på fem dager. I praksis er ikke disse kursene helt obligatoriske. Før man tiltrer stillinger ved ambasadene, skal man også gjennom visse kurs på UKS. Disse omhandler landkunnskap og forvaltning. Også i disse tilfellene er man her fornøyd med undervisningen, men ønsker mer oppfølging etter at man har tatt fatt på arbeidsoppgavene.

Bortsett fra de nyansatte som ikke har vært kurset, har så godt som alle NORAD-ansatte deltatt i kurs ved BISK/UKS. I all hovedsak beskrives kursene som lærerike. Noen mente imidlertid kursene var bedre før. Hovedinnvendingen gjelder at det blir for mye kurs og mange sier at deltakelse på kurs ikke er måten de lærer på. Flere etterspør en annen kobling mellom læring og kurs:

*«UKS kan noen ganger hjelpe til, men det blir marginalt. Jeg har tro på praktisk arbeid».*

*«UKS er blitt for mye skole, og for lite fleksibelt for annen læring».*

En person mener at den institusjonalisering som UKS innebærer, kan føre til at man sier seg fornøyd med situasjonen som den er, ved at kursingen blir en krok for seg selv.

*«Den virker nå som en lynavleder, slik at andre kreative ideer ikke kommer opp»*

Heller ikke ansatte ved UKS mener at opplæringsenheten fungerer optimalt i dag. Tettere kontakt med avdelingene og utvikling av nye former for kurs/og eller andre former for kompetanseutvikling blir sett som sentralt.

Oppsummeringsvis vil vi si at UKS fremstår som en viktig læringsarena, men det generelle inntrykket er at det oppleves som mindre viktig nå i forhold til tidligere. Det var imidlertid påfallende mange som hadde meninger om UKS selv om de ikke hadde forholdt seg til kursene på lang tid. Vi tolker dette som et tegn på at enheten har hatt en sentral plass i NORADs opplæring og som et ønske om at UKS skal utvikle seg slik at det kan bidra på nye måter i NORADs arbeid med kompetanseutvikling.

#### 4.7. Dagliglivets praksis inkludert møter og samtaler

Daglig arbeid og samtaler omkring dette, er kanskje den viktigste arenaen for læring. Gjennom arbeidet erfarer man hvordan regler og rutiner skal brukes i praksis. Man lærer hva som vurderes som viktig, og hva som gir uttelling i form av anerkjennelse og opprykk.

Deltakelse i ikke-rutiniserte arbeidsoppgaver kan være en viktig arena for læring. Vi har allerede diskutert gjennomganger av tiltak, men også deltagelse i forvaltningsgjennomganger på ambassadene trekkes fram som lærerikt. Det samme gjelder utredningsarbeid ol. Å sørge for at medarbeiderne får oppgaver som bidrar til kompetanseutvikling, blir en viktig del av lederoppgaven. Kortere opphold på ambassadene og deltagelse i det nyopprettede servicekorpsset er relevante erfaringer i denne sammenheng. NORAD har også en mulighet for hospitering. Dette kan være lærerikt for begge parter, spesielt hvis det settes av tid til diskusjoner og samtaler.

Det foregår også en stor grad av læring gjennom uformelle samtaler. I E93 ble uformell informasjon fra kolleger vurdert som den fjerde viktigste kanalen for læring . 49% mente dette var av stor betydning for egen læring. Data fra våre intervjuer er i tråd med dette.

*«Kjernegruppa fungerer ikke. I stedet snakker jeg med to erfarne rådgivere som jeg vet har mye erfaring. Det fungerer bra for meg, men det kan virke ekskluderende i forhold til andre».*

*«Det jeg lærer mest av er når ..... (avdelingslederen) blir stående i døra og snakke».*

Som nevnt vurderes også samtaler og diskusjoner med overordnede i forbindelse med reiser som viktig for læring. Vi knyttet dette til at det derved skapes et rom for refleksjon der den enkeltes implisitte kunnskap får en mulighet til å gjøres eksplisitt. Den blir derved tydeligere og med større mulighet for videre tilknytting til en bredere bistandsfaglig sammenheng og til mer begrepsmessige og teoretiske refleksjoner.

## 5. Organisatoriske forhold av betydning for læring i NORAD.

### 5.1. Innledning

Mulighetene for å utvikle mer og bedre læring i tilknytting til tiltakene er i stor grad knyttet til de organisatoriske betingelser. Vi skal her kort se på noen av disse betingelsene.

- a. Formell og uformell organisasjonsstruktur.
- b. Den enkeltes kompetanse i forhold til arbeidsoppgavene sine. Dette omfatter både kvalifikasjonskrav ved ansettelse, men like viktig er opplæring og at man har fått den nødvendige erfaring i forhold til arbeidsoppgavene
- c. Systemer for personalflyt og kompetanseutvikling.
- d. Eksisterende systemer for å skaffe seg, motta, sirkulere, prosessere og lagre relevant informasjon og kunnskap. Oppsummeringer av erfaringer med tiltak med hensyn på hva man kan lære av tiltak er spesielt viktig.
- e. I hvilken grad har NORAD en kultur og beslutningsstruktur som gjør det mulig å iverksette adekvate tiltak med hensyn på a-c.

### 5.2. Noen trekk ved NORADs formelle og uformelle organisasjonsstruktur

NORAD har en relativt fragmentert struktur med ulike avdelinger som igjen er oppdelt i seksjoner. Fire av de seks avdelingene er linjeavdelinger med direkte eller indirekte ansvar for tiltak: regionavdelingen som inkluderer ambassadene, avdelingen for frivillige organisasjoner, avdelingen for industri og næringsliv og avdelingen for kultur og samfunnskontakt. Linjen gjennom regionavdelingen arbeider direkte i forhold til samarbeidsland, mens de tre sistnevnte avdelingene arbeider indirekte i forhold til dem. Deres direkte «mottakere» er norske; norske frivillige organisasjoner, norsk næringsliv og norske organisasjoner som har kultursamarbeid med organisasjoner i samarbeidsland. Alle linjene eller avdelingene skal imidlertid ivareta norsk policy på området. Dette betyr at også mellom disse avdelingene blir koordinering og erfaringsoverføring viktig. Både for å utvikle eventuelle synergieffekter, men også fordi erfaringer med en avdelings prosjekter kan være av betydning for hvordan prosjekter i andre avdelinger bør håndteres. Organisatorisk møtes disse avdelingene på avdelingsdirektørnivået, og utfra det vi har erfart så langt, er det lite samarbeid og koordinering på lavere nivåer. For oss ser det ut som disse fire avdelingene fungerer som relativt uavhengige enheter. Det virker som det flyter lite informasjon mellom dem, og som aktivitetene i liten grad er koordinert. Alle avdelingene har for eksempel egne, og uavhengige tiltaksyklusmanualer eller håndbøker.

Innen regionavdelingen sies det å være relativt lite flyt av informasjon og kommunikasjon mellom seksjonene. I tillegg er det en enkelt medarbeider som har ansvar for spesifikke land og tiltak i disse landene. Dette gir vedkommende oversikt over hva som skjer i landet, men det sies at det i liten grad foregår systematisk utveksling av informasjon, eller diskusjoner mellom landansvarlige. Det har vært forsøkt å få til en ordning der saksbehandlerne i tillegg skal ha biansvar for et land, men dette sies ikke å fungere som tenkt. Det finnes blant annet ikke rutiner for å holde hverandre informert. Karakteristisk for

avdelingen er en tradisjonell byråkratisk struktur med oppdelte arbeidsoppgaver og klare rapporteringslinjer. Kommunikasjon på tvers er personavhengig.

REGs oppgave er å formidle policy til ambassadene og kontrollere det de gjør. I tillegg skal de bistå ambassadene i deres arbeid. I 1995 ble ansvaret for tiltakene delegert til ambassadene. De har omfattende fullmakter og kan blant annet selv avgjøre spørsmål om enkeltvedtak opp til 15 millioner kroner. Noen hevder at delegering av så mye ansvar til ambassadene har økt byråkratiseringen i NORAD.

*«..man kan ikke delegere ansvar, bare myndighet. Det betyr at REG må følge med, de blir ikke kvitt arbeidet, det er et kjempearbeid. Dette er også knyttet til krav om kvalitetssikring, krav til beslutningsgrunnlag osv. det koster tid og papir i mengder..»*

Andre har andre oppfatninger:

*«...før var det slik at ansvaret lå hjemme, og vi svarte til sjefen, men det var ingen som overprøvde oss. Nå er det AMB som har ansvaret men ingen overprøver dem. Hvilke verktøy har vi for det? På prosjekter under 15 mill. styrer AMB alt. Vi får kopier i etterkant. Hvordan kan vi gripe inn når alle beslutninger er tatt, alle kontrakter skrevet osv» ?*

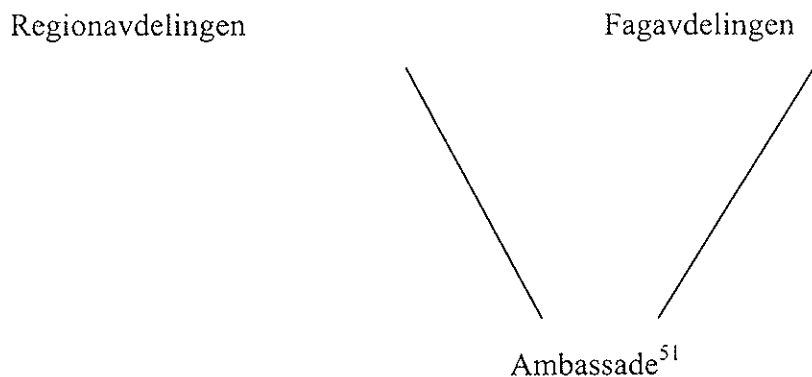
I tillegg til de tre linjeavdelingene, har NORAD en relativt stor fagavdeling i stab. Fagavdelingen er også delt i seksjoner, hvorav en, Miljøprosjektet, har status av å være et midlertidig prosjekt<sup>50</sup>. Hensikten bak opprettelsen var å få til et løft når det gjaldt miljøfaglige spørsmål i bistanden. Fagavdelingens oppgave er å være behjelpelig i forhold til faglige spørsmål knyttet til tiltak, programmer ol.

Innen FAG har de enkelte saksbehandlerne ofte selv mest kompetanse på sitt felt, og de har derfor et selvstendig faglig ansvar. Fagavdelingen arbeider i all hovedsak «på bestilling» fra linjeavdelingene og spesielt fra ambassadene. Dette skaper et «trekantforhold» mellom ambassadene, FAG og REG. Dette kan beskrives som at det går en faglig forbindelseslinje mellom AMB og FAG og en administrativ linje mellom AMB og REG. Dette er skissert i figuren under.

---

<sup>50</sup> Miljøprosjektet ble opprettet på grunnlag av en evalueringsrapport fra UD, «Integration of environment concern into Norwegian bilateral development. Nr. 5/1995.

Figur 5.1. Skjematisk oversikt over forbindelsene mellom ambassade, REG og FAG



På avdelingsnivå er REG og FAG adskilt og møtes først på avdelingsledernivå. Kontakt på lavere nivåer beskrives som personavhengig<sup>52</sup>. Det nevnes også at den nåværende lokalisering i to ulike bygg bidrar til å vanskeliggjøre kommunikasjonen mellom avdelingene. Det ser ut til å være en stor grad av enighet om at forholdet mellom FAG og REG er problematisk, selv om det er stor variasjon i forhold til hva man mener er problemet:

*«...fordi FAG jobber på bestilling fra AMB, blir REG på siden. Vi kjenner ikke tiltakene godt nok. Vi er med på årlige møter i forbindelse med landprogrammer, men vi kjenner bare overskriftene. ....»*

*«...NORAD er ikke godt nok koordinert. Landansvarlig skal ha oversikt, men det er direkte kontakt mellom AMB og FAG. Da kommer REG inn for sent, og av og til føler de seg på siden. Av og til vil REG da noe helt annet, og FAG blir sure».*

*«FAG er i stab - det er opp til REG om de vil følge rådene. Det er riktig, for det er vi som har det økonomiske ansvaret. Men det er sprøtt å skille plan og råd fra økonomi. Ansvarsforholdet blir pulverisert. Det brukes mye tid på å sende dokumenter og blir mye dobbeltarbeid. Det hindrer læring».*

Det skal sendes kopier av bestillinger og tilsvarende fra AMB til REG, men det sies at saker kan komme langt, før REG blir informert. Dersom REG ikke er enig i hva FAG gjør eller mener, for eksempel ved at FAG mener et tiltak bør iverksettes, mens REG er uenig, kan dette være problematisk.

Slik det nå er, møtes avdelingene FAG og REG på ambassadenivået, men i NORAD/Oslo er de skilt fra hverandre. Det økonomiske ansvaret er lagt til REG. Fagavdelingen har et faglig ansvar, men er avhengig av å få en bestilling. FAG er altså i praksis underlagt AMBs ønsker når det gjelder om de skal trekkes med i de faglige vurderingene. Såvidt vi kan

<sup>51</sup> I innledningskapitlet understreket vi at manglende anledning til å følge opp spørsmålet om læring med intervjuer på ambassadene, var en av svakhetene med vår undersøkelse. En av hovedgrunnene til dette er at det på lavere nivåer først og fremst er på ambassadene fag og forvaltning møtes.

<sup>52</sup> Man kan også møtes på seminar, i forbindelse med debriefinger osv., men også dette sies å være personavhengig.

forstå, betyr dette at ansvaret for de faglige vurderingene ligger på ambassadene og dermed også på REG, med FAG som eventuell støttespiller. For oss ser det ut som dette lett kan gi uklare ansvarsforhold og uavklarte beslutningsprosesser.

Svært mange av de vi intervjuet på FAG beskrev sin egen og fagets posisjon som problematisk:

*«Det er tilfeldig om FAG blir brukt siden det ikke er tvangssløyfe å la saken gå gjennom FAG. Institusjonell hukommelse ligger hos FAG, men FAG er perifer i forhold til linja.»*

*«Vi er ikke fagfolk. Vi er ikke ansvarliggjort. FAG har ikke formelt ansvar for noe som helst.. NORAD har ikke retningslinjer for hvilket syn jeg skal ha, så jeg må bruke mine egne oppfatninger.»*

*«jeg var med på en gjennomgang i .....Det var et bra prosjekt, jeg ga anbefalinger om en viss videreføring og reiste hjem glad og fornøyd. Så et halvt år senere fikk jeg tilfeldigvis høre at prosjektet var avsluttet helt.....Dette er et eksempel på at NORAD forholder seg veldig lite til faglige vurderinger. Prosjektet hadde banebrytende metode og kompetanse.....Beslutningen var en total frikobling fra faglige vurderinger»*

*«...faget er ikke prioritert. Jeg føler at jeg eroderer min egen fagkunnskap fordi jeg får lite input faglig. .... Vi må kjenne nettverkene og oppdateres fra dem, og sammenfatte det med føringer fra NORAD. Organisasjonen har ikke sett det poenget. FAG burde ha en nøkkelrolle i forhold til faglige krav i fremtiden... nå har vi en lite helhetlig rolle..»*

*«.. det mangler en aktiv faglig ledelse på FAG, som kan fasilitere utvikling, få igang dialoger osv. men det er ikke definert som en funksjon.*

*«...systemet hjemme er lite utviklet for å bruke ressursene, men ingen vil innrømme at de har lite å gjøre. Lite kompetanse blir brukt. ....vi sitter og avventer en bestilling, men bør ha en mer aktiv rolle.....bør utvikle bedre planleggingsprosesser»*

Forholdet mellom fag- og regionavdelingen beskrives av mange som spenningsfylt. Selv om dette delvis har historiske røtter, kan det også forstås utfra den organisatoriske oppdelingen. Et spørsmål som reiser seg, er hva det betyr for NORADs evne til å lære at FAG i så stor grad ser ut til å være plassert på sidelinjen.

Det ser ut som ambassadene lærer av kontakten med FAG, men at denne læringen i for liten grad formidles videre til REG. En indikasjon på dette er de problemer vi har beskrevet i tilknytting til formidling av erfaringer med gjennomganger. Et annet er mangelen på interesse for debriefinger. Det er en utbredt oppfatning i NORAD at man må øke sin «bestillingskompetansen». Dette betyr at AMB både må bli flinkere til å se når det er

nødvendig med hjelp til faglige vurderinger, og de må bli dyktigere til å spesifisere hva de ønsker av en slik vurdering. Vi tror imidlertid det også ligger noen problemer her som bør løses med institusjonalisering av mer samarbeid på tvers.

Et annet spørsmål er hvordan FAG lærer, og hvordan deres kompetanse bedre kan utnyttes i NORADs mer langsiktige strategier den faglige utviklingen av tiltakene. For oss fremstår fagavdelingen og arbeidet der som fragmentert, noe som blant annet er knyttet til at de arbeider på "bestilling".

Den nåværende organisasjonsstrukturen ser ut til å understreke skillet mellom FAG og forvaltning og FAGs plass i stab. Vi tror at det ville øke muligheten for bredere læring av tiltakene dersom FAG og forvaltning ble knyttet tettere sammen også organisatorisk.

### 5.2.1. Bruk av konsulenter

Faglige vurderinger gjøres ikke bare av NORAD-ansatte selv, men også av innleide konsulenter. I forhold til muligheter for læring kan dette både være en fordel og en ulempe. Dette påpekes også i rapporten fra SIDA. Bruken av konsulenter henger sammen med behov for faglig spisskompetanse på felter der NORAD ikke har slik kompetanse selv, og med generell kapasitetsmangel. Fordelene med å bruke eksterne konsulenter er knyttet til at man derved får tilgang til deres kompetanse og erfaring. Ulempene som nevnes er flere: For det første sies det at mange konsulenter ikke har tilstrekkelig bistandsfaglig bakgrunn, noe som krever opplæringsinnsats fra NORAD-ansatte.

*«...vi bruker mye tid på kompetanseoverføring til konsulenter, de kan ikke den bistandsfaglige biten. Og NORAD selv må ha kompetanse for å kunne bruke konsulenter»*

*...»vi bruker masse eksterne konsulenter, å kjøpe en konsulent er ikke noe problem, men å få en stilling er det. Problemet er at vi mangler system for å få deres kunnskap inn i organisasjonen...»*

*«...vi bruker mye konsulenter, og det er riktig å gjøre det når vi ikke kan gjøre det selv. Problemet er at erfaringen ikke flyter inn i organisasjonen, den blir hos konsulentene. Det er dyrt også. Jeg er opptatt av at organisasjonen kan miste selvtilliten av det. Jeg har lest noen konsulentrapporter. De er ikke så gode. Vi kunne gjort mye selv».*

Men er også redd for at de mest interessante og utfordrende oppgavene skal settes ut, og at NORAD derved skal miste en mulighet til selv å utvikle ny kompetanse. Oppsummeringsvis handler motforestillingene om at den type arbeidsoppdrag som konsulentene utfører genererer lærdom og erfaringer. Ved å sette en stor del oppgavene ut, mister NORAD muligheten til å lære av dem, og kunnskapsoverføringen fra konsulentene vil bare omfatte deler av erfaringen de skaffer seg. I tillegg vil konsulentene selv kunne ha interesse av å beholde en del av kunnskapen.

### **5.3. NORADs aktiviteter knyttet til læring.**

NORADs direksjon har satt opp utvikling av kompetanse som en hovedutfordring for 1998. Dette omfatter blant annet et ønske om å utvikle NORAD til en lærende organisasjon og bedre nyttiggjøre seg den kompetansen som allerede finnes.

I tråd med dette har NORAD utarbeidet en rekke planer og satt i gang tiltak for å fremme læring, hvorav vårt oppdrag er ett. I hvilken grad disse aktivitetene kan sees på som en direkte oppfølging av E93 eller om de hadde skjedd i alle fall er vanskelig å vurdere. Å utvikle mer lærende organisasjoner er også en del av den generelle omstillingen statsforvaltningen gjennomgår, blant annet i tilknytning til mer omfattende systemer for kvalitetssikring og kvalitetsutvikling.

Vi vil nedenfor presentere en del aktiviteter og planer knyttet til læring. Vi har ikke gjort systematiske undersøkelser for å etterspore alle aktiviteter i tilknytning til læring, så de følgende er kun de aktiviteter vi mer eller mindre tilfeldig har oppdaget i løpet av arbeidet med vårt eget prosjekt.

I etatens virksomhetsplan (VP) er, foruten vårt prosjekt, følgeforskning nevnt som virkemiddel for læring i tilknytning til større reformprosesser, sektorprogrammer og pilottiltak. Utarbeidelse av en ressursbase eller kompetansekartlegging er planlagt. Kompetanseutvikling blir også trukket frem når det gjelder bedring av kvalitet i forvaltningen.

Oppsummert fokuserer de ulike avdelingene i forbindelse med læring på følgende aktiviteter:

I REG er man opptatt av å se på bruk av prosjektarbeid, hvordan tilbakemelding i arbeidssituasjonen bør foregå, vurdere læringspotensiale ved deltagelse i gjennomganger, særlig om landansvarlig skal delta i gjennomganger, og hvordan den enkelte medarbeider deltar i å skape og forandre egen arbeidssituasjon. REG vil nedsette en gruppe for 'lærende organisasjon' og utarbeide et mandat.

FAG vil konsentrere seg om å bedre systemet for spredning av diskusjon om rapporter fra prosjektvurderinger og gjennomganger der FAG har deltatt i prosessen. Videre har de etablert fora for drøfting av rapporter og utredninger produsert av eksterne fagmiljøer på oppdrag fra FAG. De har bistått resultatoppfølgingsenheten (RO) i arbeidet med NORAD som lærende organisasjon, og i å vurdere/avholde kurs og seminar på UKS om nye sentrale bistandsfaglige temaer.

FRIV har brukt prosjektlederopp-gaver som del av lederopplæring, og skriver i sin VP at de planlegger intern kompetanseoppbygging og ytterligere styrking av avdelingens lagånd. Saksbehandlerne på FRIV presenterer et godt tiltak hver måned, som senere sendes skriftlig til AKS ("Bra bistand"). De ønsker videre å forenkle forvaltningssystemet, styrke kunnskapen om frivillige organisasjoner ved å utføre organisasjonsgjennomganger, samt å øke kunnskaper om bistandsresultater oppnådd gjennom støtten til frivillige organisasjoner.

ADM er opptatt av opplæring og kompetansebygging når det gjelder EDB og kunnskap om tiltaksyklusen, da særlig i forhold til ØKOSYS. Videre fokuseres det på opplæring i forbindelse med arkiv, kontorsektoren, lederutvikling, og i forhold til AMB nevnes



opprettelsen av det nye servicekorpset som skal dekke korttidsoppdrag. Kursing er tenkt utført i samarbeid med UKS.

«AKS hovedoppgave på informasjonsområdet er gjennom informasjonsfaglig kompetanse, arbeidskapasitet og økonomiske ressurser å bidra til at etatens interne og eksterne informasjon fremstår som helhetlig og trekker i retning av å oppnå kunnskap, aksept og engasjement for NORADs mål og metoder". AKS ønsker i denne forbindelse å knytte sin virksomhet tettere opp til det som foregår i de andre avdelingene for å bidra mer i forhold til det interne informasjonsarbeidet. I VP foreslås det at AKS skal ha en kontaktperson for hver avdeling, hvor 20 % av arbeidstiden settes av til dette arbeidet.

Både på etats- og avdelingsnivå planlegges altså omfattende aktivitet for å bedre læring og kompetanseoverføring. I forbindelse med dette (eller i tillegg?) er det et anseelig antall grupper som arbeider med temaer i tilknytning til læring kompetanseutvikling og informasjon.

RO har utarbeidet en oversikt over alle eksisterende grupper på huset (bortsett fra de som har sitt utspring i FAG) og utfra navnene ser det ut til at følgende grupper har forbindelse med læring:

- Arbeidsgruppe for utvikling og kompetanse
- Bistandshistorisk forum/NORADs historielag
- Evalueringsnettverk
- FRIVEvalueringer/gjennomganger
- Gruppe for gjennomganger
- Koordineringsutvalg for UKS
- Nytt arkiv - utbedringer
- Overgang til sentralisert arkiv
- Referansegruppe for institusjonell læring (vårt prosjekt)
- Styringsgruppe for informasjonssamarbeid Vegdirektoratet og NORAD
- Undervisning
- Utvikling av kompetanse
- ØKOSYS - Informasjon

I forbindelse med dette store antallet planer, aktiviteter og grupper, og på bakgrunn av arbeidet med vårt eget prosjekt, vil vi stille spørsmål om i hvilken grad koordinering og samordning av de ulike aktivitetene er ivarettatt. Vi mener ikke å argumentere for at alle grupper eller aktiviteter nødvendigvis bør ha forbindelse med alle andre, men i noen tilfeller ser det ut som en større grad av koordinering kunne vært hensiktsmessig. Vi skal gi noen eksempler.

Hvis REG skal nedsette en gruppe for lærende organisasjoner - hvordan er denne tenkt samordnet i forhold til de andre gruppene på huset som arbeider med tilsvarende problematikk, for eksempel direktørens arbeidsgruppe for utvikling og kompetanse ? I hvilken grad er Informasjons- og dokumentasjonssenteret tenkt strategisk knyttet til organisasjonens hukommelse, og som kilde til læring?

Når det gjelder de noen av ulike gruppene vil vi, muligens på et noe sviktende grunnlag siden vi ikke kjenner gruppenes mandat eller sammensetning, stille tilsvarende spørsmål. Hva er for eksempel forholdet mellom de to gruppene som er satt opp for arbeid med arkiv?

De erfaringer vi synes vi kan oppsummere med hensyn til NORADs planer og aktiviteter når det gjelder læring, ser ut til i stor grad å være sammenfallende med de inntrykk vi fikk via intervjuene. Det foregår mange ulike aktiviteter, men det ser ut til å være behov for større grad av gjennomtenkt planlegging og systematikk i gjennomføringen.

Som det også avspeiler seg i VPene og i alle gruppene, er det er stor interesse for læring i NORAD. Det gjaldt også på det individuelle nivået. Svært mange av de vi intervjuet var opptatt av NORADs evne eller manglende evne til å nyttiggjøre seg erfaringer. Erfaringene med NORADs historiegruppe er også et indisium på dette.

I 1997 ble det startet en historiegruppe for å se på tidligere erfaringer med bistandsprosjekter. Man ønsket å aktivisere den institusjonelle hukommelsen for å se hvordan man kan lære av hva som hadde gått galt tidligere og belyse hvorfor man ikke fikk det til. Utgangspunktet var å ha eksklusive møter hvor man inviterte spesielt interesserte som man anså lå mellom 10 – 20 stykker. Interessen har imidlertid vært så stor at man har sett seg nødt til å åpne den for alle. Det har frem til nå vært tre møter og på siste møte deltok 50-60 personer.

Erfaringer med andre typer møter er imidlertid ikke like god. Spørsmålet blir derfor hva det er som gjør historiegruppa så vellykket, mens andre initiativ ikke får samme oppslutning.

Utfra materialet fra intervjuene og ved å se på alle de ulike tiltak og planer som gjelder for å utvikle læring våger vi påstanden at NORADs intensjoner er større enn gjennomførings- evnen.

Ledelsens rolle blir derved sentral. Som en del av oppfølgingen av agendarapporten har NORAD satset på lederutvikling. Mens de tidligere hadde drevet med individuell lederutvikling, er det nå et ønske om å utvikle en «vi-følelse» i ledelsen, og få den til å fungere som et team. Den generelle utfordringen som gjerne oppstår ved sterk satsing på denne type prosesser, er å sørge for at ledelsen ikke får for dårlig kontakten med resten av organisasjonen. Det er en fare for at personer i ledende stillinger i for stor grad får oppmerksomheten vendt oppover mot høyere nivåer og ikke mot egen seksjon eller avdeling. Det ser ut som det er en tendens til dette i NORAD. I intervjuene var det en utbredt oppfatning at ledelsen burde bruke mer tid i avdelingene. Det var også en utbredt oppfatning at direksjonen var et relativt lukket forum, noe som ble ansett som uheldig.

En annen viktig målsetting for NORAD i 1998 er å arbeide med å få til mer prosjektorganisering; mer samarbeid på tvers av avdelinger og seksjoner. Vi tror dette er hensiktsmessig, men en generell erfaring er at en slik utvikling mot en større grad av matrisestruktur setter enda større krav til ledelsens evne til å følge opp det som settes i gang.

#### **5.4. Systemer for personalforvaltning og kompetanseutvikling**

For å bli en mer lærende organisasjon, kreves en helhetlig og strategisk tenkning omkring personalforvaltning og kompetanseutvikling. Ett av de viktigste spørsmålene gjelder å finne gode måter å samordne NORADs nåværende og framtidige behov for kompetanse med individuelle ønsker og behov. Spørsmålet omfatter både en avveining mellom NORADs kortsiktige behov for til enhver tid å ha kvalifiserte folk til å fylle stillingene og de mer helhetlige og langsiktige behovene. I tillegg legger statens rammer for personalforvaltning generelt og ansettelser spesielt, føringer for hvordan denne planleggingen kan foregå.

I forhold til mange andre statsinstitusjoner, er NORAD spesiell fordi ansatte veksler mellom å arbeide hjemme og på ambassadene. Vekslingen mellom ute- og hjemmeopphold medfører også at det blir mye flyt av personale mellom stillinger i NORAD/Oslo. Man får en kjedereaksjon ved at man vikarierer for hverandre. Det sies at det er et problem både å få rekruttert NORAD-ansatte til uteopphold<sup>53</sup>, og få plassert de som kommer hjem. Man har altså et dobbelt oppgave - på den ene siden å få besatt alle stillinger ute, og på den annen side å få plassert de ansatte som kommer hjem. Det sies at planleggingen likevel kunne vært bedre. «...stillinger ute meldes ledige ett år i forveien, og det betyr at alt ikke behøver å komme som overraskelser...»

Behovet for midlertidig ansatte sies å være knyttet til dette behovet for å få «kabalen til å gå opp». Kravet om å få plassert de som kommer hjem, gjør at det i hvert fall tilsynelatende kan bli tatt lite hensyn til den enkeltes kompetanse og ønsker når vedkommende skal plasseres i organisasjonen etter hjemkomst.

Det er med andre ord ulike hensyn som skal ivaretas ved ansettelser og stillingsplassering. På den ene siden har vi NORADs behov for å fylle stillingene og for å plassere de som kommer hjem. Det ser ut som dette har førsteprioritet. På den annen side skal avdelingens behov fylles. Dette omfatter en vurdering av hvilke krav som stilles til den enkelte stilling, men bør også være knyttet til en avveining av avdelingens kompetansestruktur totalt sett. I tillegg bør det tilstrebes en variert sammensetning med hensyn på alder og kjønn. Det sies at det nå i all hovedsak ansettes den søker som er mest kompetent isolert sett. Avdelingens totale behov for variasjon mellom ulike typer ansatte, blir i mindre grad tatt hensyn til. Det tredje forholdet som bør ivaretas er knyttet til NORADs helhetlige og langsiktige behov for kompetanse. Dette er både knyttet til rekruttering generelt sett, men også til spørsmål om karriereplanlegging.

Ansettelser foregår etter intern og/eller eksternt utlysning. Interne utlysninger omfatter også UD, men det er lite flyt av personell mellom NORAD og UD. I praksis foregår det en del såkalt «headhunting», avdelingsledere er oppmerksomme på ansatte i egen eller andres avdelinger og folk bes om å søke stillinger. Det virker som den enkelte avdelingsleder i all hovedsak da vurderer avdelingens behov, mens NORAD mer langsiktige behov ikke tillegges særlig vekt. Dette betyr ikke at de nødvendigvis ikke blir dekket, men at det i så fall skjer som en bieffekt og ikke som et resultat av målrettet planlegging. Spørsmålet om hvordan man skal sikre at et tilstrekkelig utvalg av NORADs ansatte får adekvate

---

<sup>53</sup> Rundt 25% av de utestasjonerte er eksternt rekruttert.

erfaringer til å kunne fylle nøkkelstillingene i NORAD-systemet, ser i liten grad ut til å bli reist.

For å bli en mer lærende organisasjon er det viktig å finne gode måter å kombinere organisasjonens nåværende og fremtidige krav til kompetanse med rekrutteringspolitikk, formell og uformell opplæring og karriereplanlegging. Det ser ut som NORAD er kommet kort når det gjelder dette. I et notat er det referert til en kartlegging av NORADs fremtidige kompetansebehov som ble gjort i 1993, og på årets virksomhetsplan (VP) står at det også skal arbeides med dette i 1998. FRIV og AKS er allerede i gang med å kartlegge medarbeidernes kompetanse. Dette kan sees på som første skritt i arbeidet med systematisk kompetanseutvikling av medarbeiderne. Videre bør det arbeides med mer langsiktig karriereplanlegging for de enkelte medarbeidere. Vi tenker da på at det bør tenkes relativt generelle karriereløp gjennom organisasjonen. Hvilke erfaringer bør medarbeidere ha for å kunne fylle de ulike stillingene, og hvordan skal man gå fram for at den enkelte utvikler slik kompetanse?

I 1996 ble det foretatt en gjennomgang av personalfunksjonen i NORAD, og delvis på grunn av resultater fra denne undersøkelsen, er det nå foretatt en omorganisering. Tidligere var det en seksjon i administrativ avdeling, personal og organisasjonsseksjonen som hadde hånd om personalforvaltningen. Seksjonen besto da av tre enheter; Kontoret for organisasjon- og kompetanseutvikling, og Personalkontoret. Bistandsskolen var tidligere plassert i denne seksjonen. Omorganiseringen inkluderer en delegering av deler av personalansvaret til avdelingsnivå, og de to kontorene i seksjonen er slått sammen. Delegeringen innebærer at man nå blir ansatt i avdeling, noe som betyr at man etter uteopphold kommer tilbake til samme avdeling som tidligere. Den tidligere ordningen innebar at man i slike tilfeller hadde permisjon fra nivå, noe som sikret at man fikk en stilling på samme nivå når man kom hjem, men ikke nødvendigvis i samme avdeling. Vi stiller spørsmålet om ikke den delegering av personalansvaret som nå har skjedd, vil gjøre det enda vanskeligere å tenke helhetlig omkring personalforvaltning og kompetanseutvikling i NORAD.

Rapporten nevner også at mange NORAD-ansatte opplever manglende karriereplanlegging som et problem. Å utvikle bedre systemer for dette ser derfor ut til å være i tråd med både ansattes ønsker og NORADs behov.

I rapporten refereres også at ansatte sakner systematiske tilbakemeldinger, spesielt i forhold til avslag på søknader til stillinger internt. Tilbakemeldinger er viktig for læring, og det kan være et virkemiddel i personal og karriereplanlegging. Som en del av oppfølgingen med rapporten, har NORAD arbeidet med å få et bedre system for medarbeidersamtaler, pluss-samtaler. Det legges nå vekt på at det skal gis tilbakemeldinger i forbindelse med avslag på søknader. Utfra intervjuene er erfaringene med pluss-samtalene blandet, men positive ting som trekkes fram er muligheter for endrede arbeidsoppgaver og kompetanseutvikling.

Oppsummeringsvis må NORAD håndtere følgende forhold:

- ansatte som veksler mellom arbeid ute og hjemme med tilhørende stor flyt av personell i NORAD/Oslo.
- en relativt stor andel midlertidig ansatte
- avveining mellom NORADs kortsiktige og langsiktige behov

- avveining mellom behovene i de ulike avdelingene/seksjonene og i NORAD som helhet
- individuelle krav til rettferdig behandling i tråd med gitte retningslinjer
- individuelle krav til karriere- og kompetanseutvikling

Oppgaven er å få til en mer langsiktig planlegging som avveier disse hensynene mot hverandre på best mulig måte.

#### 5.4.1. Om kontinuitet og læring

I rapporten fra SIDA understrekes at manglende intern kontinuitet er en viktig hindring for læring. Også i NORAD har vi møtt det samme synspunktet. Det er relativt åpenbart at stor flyt av personell kan medføre dårligere kvalitet på arbeidet fordi det tar tid før en nyankommen har oversikt over hva som skal gjøres og tilstrekkelig bakgrunnsinformasjon. At stor flyt av personell innen organisasjonen nødvendigvis skulle bety dårligere betingelser for læring, er ikke like selvklart. Som det også pekes på i SIDA-rapporten, kan en viss grad av utskifting også innebære økt mulighet for læring ved at nye synspunkter og erfaring blir introdusert. For den enkelte medarbeider vil nye arbeidsfelt ofte innebære stor grad av egen læring. Begge deler er imidlertid avhengig av en viss kontinuitet - det blir derfor heller et spørsmål om hva som er det optimale forholdet mellom kontinuitet og utskifting. Spørsmålet er også hva man lærer gjennom kontinuitet og hva som læres gjennom stadige skifter. Læring fra tiltakene øker dersom medarbeideren har mulighet til å følge tiltaket fra start til slutt, noe som gir mulighet for helhetsforståelse. Det gir for eksempel bedre mulighet for å forstå sammenhenger mellom ulike intervensjoner og beslutninger på den ene siden og resultater på den andre. Læring på et mer generalisert nivå blir imidlertid gjerne større med variert erfaring.

De fast ansatte er totalt sett meget stabile, men i tillegg er det rundt 50 midlertidig ansatte. Selv om en del av disse etter hvert får fast stilling, impliserer dette en høyere grad av utskifting. Dette betyr at den kompetansen de har opparbeidet seg, forsvinner fra NORAD. Det samme gjelder ikke-NORAD ansatte som arbeider ved ambassadene. Man kan stille spørsmålet om ikke en så stor bruk av midlertidig personell er sløsing med kompetanse.

### 5.5. Informasjonssystemer

Informasjonsflyt består av

- innhenting
- mottak
- sirkulasjon
- prosessering og
- lagring av informasjon.

I så godt som alle våre intervjuer stilte vi spørsmål om NORADs informasjonssystemer og svarene var i stor grad sammenfallende. Det ble etterlyst systemer for bedre spredning av den faglige informasjonen NORADs medarbeideres selv produserte, og samtidig var det klart at ingen hadde mulighet for å sette seg inn i all den relevante informasjonen som

passerte forbi. Spredning av informasjon foregikk i stor grad gjennom uformelle kanaler, ved at man visste hvem som kunne være interessert i en bestemt rapport, eller hvem man skulle spørre om ulike typer opplysninger. Spesielt i forhold til nyansatte som ikke har tilstrekkelig kjennskap til NORADs tidligere arbeid og hva andre ansatte driver med, blir dette problematisk. Flere forteller at de har fått vite om relevant informasjon nærmest ved en tilfeldighet.

Flyten av informasjon i forhold til forvaltning av tiltakene, ble opplevd som mindre problematisk. At arkivet fungerte for dårlig og at man i mange tilfeller måtte mase på rapporter, ble imidlertid trukket fram. Også her ble informasjonsmengden sett som så stor at den kunne være vanskelig å forholde seg til.

Arkivfunksjonen i NORAD er blant de forhold som har fått mye kritikk ved Riksrevisjonens gjennomganger og også ved interne forvaltningsgjennomganger, og det arbeides stadig med å forbedre arkivfunksjonen. Konsekvensen av at den har vært for dårlig, er at saksbehandlere ofte lager egne mapper på saker og forholder seg til dem. Dette kan føre til at det blir enda vanskeligere å få til et velfungerende arkiv. Spørsmålet er imidlertid om ikke saksbehandlere i alle fall hadde følt behov for å lage egne mapper, nettopp fordi informasjonsmengden er så stor, og det i praksis er lettere å forholde seg til egne mapper som man har et personlig forhold til, og som man selv har kontroll over.

En organisasjons hukommelse er viktig for læring. Gjennom intervjuene har vi fått inntrykk av at NORADs institusjonelle hukommelse i stor grad er knyttet til medarbeiderne. Det ble sagt at

*« ..... når det gjelder overføring av erfaringer går vi i liten grad til arkivene. Grunnen er i stor grad mangel på tid, det er billig å si det, men slik er det. Men det handler også om tradisjon og mangel på systematikk..... det er summen av de som er med som er erfaringen, ikke arkivet.... »*

Dette gjør at mye erfaring og hukommelse kan mobiliseres raskt dersom de riktige personene er til stede, men at såpass mye er avhengig av spesifikke personer, kan også være en svakhet.

Manualer og håndbøker kan også sees som resultat av organisatoriske læringsprosesser og utgjør en viktig del av den institusjonelle hukommelse.

Skal vi oppsummere dette blir informasjonsoverflod, personavhengighet og manglende systematikk, nøkkelord. En mer hensiktsmessig informasjonshåndtering forutsetter imidlertid at spørsmål knyttet til relevans blir gjenstand for systematisk avklaring. Dette er et vanskelig spørsmål, ikke minst fordi det kan være vanskelig å avgjøre om informasjon er viktig eller ikke før man har sett den.

Det rettes store forhåpninger til Økosys også når det gjelder muligheten for å systematisere informasjon. Selv om dette første og fremst er et verktøy for å forbedre forvaltningsrutinene, er det tenkt at det også skal være en informasjonsbase som kan fungere som institusjonell hukommelse og bidra til NORADs læring.

## 6. Anbefalinger

Våre funn er i stor grad i tråd med de erfaringer med NORADs evne til å lære som ble påpekt i evalueringen fra 1993. Selv om NORAD har iverksatt en del tiltak i forhold til dette, ser det imidlertid ut til at sentrale problemer fremdeles eksisterer. Dette peker mot et generelt forhold når det gjelder bruk av konsulentrapporter. Selv om de peker på riktige, relevante og viktige forhold, tar de i liten grad hensyn til de konkrete organisatoriske realiteter og prosesser som anbefalingene skal implementeres via og i forhold til.

Litt spissformulert kan man si at det ofte forventes at en slik rapport skal gi svarene på de spørsmål som er stilt. Deretter er det bare å følge anbefalingene og problemet burde være løst. Vi tror det er mer fruktbart å se på rapporten som et utgangspunkt for en diskusjon. Rapporten gir ikke svarene i tilstrekkelig grad, men kan i noen tilfelle gjøre eksplisitt det «alle vet» og derved bidra til å sette temaer på dagsordenen på nye måter.

Det samme gjelder denne rapporten. Vi synes vi har sett trekk ved NORAD som organisasjon som bør endres dersom NORAD skal bli en organisasjon som er bedre til å lære. Vi tror imidlertid ikke at det er tilstrekkelig å peke på dette og komme med forslag til endringer, for at endring skal skje. Mesteparten av de forhold som påpekes er etter all sannsynlighet allerede kjent for NORAD og NORADs ledelse. Det er ikke fordi man ikke vet eller mangler gode ideer om hvordan det egentlig burde være, at man ikke får til forandringer. Det er i større grad fordi det er mange, og tildels motstridene mål som ivaretas i en organisasjon, og fordi organisasjonen har måter å fungere på som kan gjøre endring vanskelig. Skal rapporten ha noen misjon må det derfor i større grad være som et ledd i en mer omfattende prosess.

Å tenke primært i forhold til prosess og ikke i forhold til struktur, er i og for seg også i tråd med moderne tenkning omkring lærende organisasjoner. En lærende organisasjon karakteriseres av at læring i organisasjonen er en kontinuerlig prosess, både på individnivå og på organisatorisk nivå. Skal vi ta dette alvorlig, innebærer det at våre anbefalinger bør ta utgangspunkt i organisatoriske prosesser, mer enn i struktur, systemer og retningslinjer. Man kan si at det å prøve å utvikle organisasjonen i mer lærende retning, i seg selv er en læringsprosess.

Den første delen av våre anbefalinger er derfor et forslag om hvordan man kan starte en slik prosess. Når det gjelder NORADs organisatoriske prosesser, er imidlertid NORAD selv en større ekspert enn oss. Hovedspørsmålet blir derfor hvordan NORADs egen ekspertise kan settes i spill i forhold til å utvikle NORAD i mer lærende retning.

Vi vil også komme med noen mer konkrete anbefalinger.

### **Anbefalinger.**

1. Som nevnt i innledningen til rapporten har spørsmålet om hvordan dette prosjektet kunne brukes mest mulig konstruktivt i forhold til NORADs egen læreprosess, vært en del av drøftingene om prosjektet. Et av forslagene som ble

lagt fram, var at det skulle holdes en «utviklingskonferanse» i tilknytting til prosjektet, der NORADs ledelse og et bredt utvalg av ansatte brukte en eller to dager på å diskutere hvordan man videre burde gå fram for å utvikle læringen i NORAD. Hensikten er å få til en prosess der bred medvirkning kombineres med ledelsesforankring.

En slik konferanse ville også være en måte å bringe sammen alle de ulike tiltakene som er i gang med et mer eller mindre eksplisitt siktemål om å gjøre NORAD til en mer lærende organisasjon. Dette er etter vår mening ønskelig.

Mer konkrete anbefalinger:

2. Det bør legges større vekt på å lære fra tiltakene. NORAD er en organisasjon som har oppmerksomheten rettet mot pågående og nye tiltak, ikke mot de som er avsluttet. Skal man øke læringen fra tiltakene, må man imidlertid ta seg tid til å stoppe opp og stille spørsmålet: hva har vi lært av dette tiltaket eller programmet? Selv om noen av UDs evalueringer er rettet mot dette når det gjelder større satsninger, anbefaler vi at NORAD selv bygger det inn de enkelte tiltak eller knippe av tiltak.

Pr. idag sies det at til og med avslutningsdokument kan mangle. Med ØKOSYS skal et tiltak ikke kunne avsluttes før et slikt dokument er produsert, men selv om dette også skal kunne inneholde en faglig oppsummering, tror vi ikke dette er tilstrekkelig. Vi anbefaler derfor at det skal gjøres en oppsummering av hva man faktisk har lært ved avslutningen av et tiltak. Vi anbefaler at man institusjonaliserer at det skal holdes et avslutningsmøte med relevante personer, enten i Oslo eller i samarbeidslandet. Møtets hensikt er å diskutere hva man har lært av tiltaket, og hvilke erfaringer som har overføringsverdi til senere tiltak. Spørsmål som bør besvares kan være knyttet til læring innen forvaltning, bistandsfaglig læring, landkunnskap ol. Et spørsmål som bør stilles er hva NORAD kan lære om koblingen mellom fag og forvaltning. Det bør også vurderes om UKS bør trekkes inn i et slikt møte.

3. Utvikle arenaer for refleksjon omkring erfaringer. Produksjon av kunnskap forutsetter både implisitt og eksplisitt læring. En stor del av læringen i NORAD er av erfaringsbasert eller implisitt karakter. Dette gjelder blant annet store deler av den erfaring som ansatte får gjennom uteopphold av kortere eller lengre varighet, inkludert tjenestereiser. Denne kunnskapen ser i stor grad ut til å forbli implisitt og vi har argumentert for at en større grad av eksternalisering vil øke NORADs læring. Dette er knyttet til at mye læring foregår gjennom å sette praksis i forhold til teori og begreper. Gjennom en større grad av slik sammenkobling, øker både den enkeltes muligheter for å forstå og utnytte sine egne erfaringer, og det gir muligheter for bedre forståelse av de prosesser som er knyttet til bistand, og derved også til en utvikling av bedre kunnskapsstrukturer.

Selv om intervjupersonene i større grad etterlyser bedre systemer for spredning av den kunnskapen de har ervervet seg etter uteopphold og tjenestereiser, tror vi det i like stor grad er et behov for å bearbeide kunnskapen som ligger under. Utvikling av arenaer for



refleksjon vil derfor både ivareta den enkeltes behov for bearbeiding av egen kunnskap, og den vil bidra til at den kunnskapen NORAD selv produserer blir av bedre kvalitet.

4. NORAD bør utvikle *systemer for karriere - og kompetanseplanlegging*. Slike systemer bør gjøre det mulig å samordne den enkeltes behov for karriereplanlegging med NORADs kompetansebehov både på kort og lang sikt. Utnyttelse av de kartleggingen som allerede er foretatt, og eventuelle nye bør inngå som en del i en slik prosess. En samordning mellom avdelingenes behov når det gjelder aktuell kompetanseprofil med NORADs mer helhetlige og langsiktige behov blir viktig.

Pluss-samtalene bør kunne utvikles videre til å bli et virkemiddel i en slik prosess, men også PO bør trekkes inn for å ivareta det helhetlige perspektivet.

I det daglige arbeidet bør det tenkes kompetanseutvikling i tildeling av arbeidsoppgaver. Tjenestereiser er allerede en viktig arena for læring. Utfra et læringsperspektiv ville det også være ønskelig at NORAD-ansatte kunne delta i evalueringer, og at også flere ansatte på reg kunne være med på gjennomganger. Habilitetsperspektivet burde kunne ivaretas på andre måter. Når det gjelder fordeling av annet ikke-rutinisert arbeid bør også utvikling av medarbeidernes kompetanse utgjøre et kriterium.

5. *Fagavdelingen bør knyttes nærmere linjeavdelingene*. Den nåværende plassering av fagavdelingen er lite hensiktsmessig. Rapporterings- og ansvarsforhold er uklare og fagavdelingens kompetanse utnyttes ikke godt nok. Det bør tenkes mer helhetlig i forhold til hva fagavdelingen kan brukes til. Fagavdelingen bør trekkes nærmere de utøvende linjeavdelingene og spesielt regionavdelingen. Det bør legges vekt på å styrke de horisontale båndene på alle nivåer.
6. NORAD bør ha *en mer offensiv holdning i forhold til UKS*. Opplæringsenheten har fått en mer marginal og tvetydig posisjon gjennom å bli slått sammen med UD's opplæringsenhet og administrativt bli plassert under UD. Å holde tett faglig kontakt med UKS for å sikre at den også i fortsettelsen blir i stand til å dekke NORADs behov for kompetanseutvikling og læring, blir derfor en spesiell utfordring. I forhold til punktene 1- 4 over bør UKS trekkes med som en viktig medspiller. Det bør vurderes om det bør gjenopprettes et faglig råd knyttet til UKS.
7. Det bør arbeides videre med å få til bedre *systemer for informasjonshåndtering*. Videreutvikling av arkivet, utnyttelse av de muligheter som ligger i Økosys er viktige aspekter ved dette. IDOK bør også utvikles videre. Alle typer av NORAD-produserte rapporter, bør finnes i en sentral database som er mulig å nå fra den enkelte medarbeiders arbeidsplass. Søking på stikkord bør gjøres mulig. Referanser til evalueringer og annet av interesse som er produsert utenfor huset bør også legges inn.

NORAD bør undersøke muligheten for å knytte seg til internasjonale databanker av interesse.

8. *Fagligheten må forsvares*. Vi har argumentert for at det viktigste spenningsforholdet i NORAD ligger mellom fag og forvaltning. Mye erfaring taler for at arbeid med forvaltning har en tendens til å øke på bekostning av fag. Dette er noe vi ser, ikke bare i NORAD, men i så godt som all forvaltning. Også NORAD har møtt, og reagert på økte

krav om rapportering, kontroll og kvalitetssikring, og mye arbeid er lagt ned i å utvikle bedre rutiner på dette området. Faren er imidlertid at stadig mer detaljerte forvaltningsrutiner går på bekostning av tiden som brukes på å sikre det faglige innholdet. Det ser ut som forvaltning har en egendynamikk som ikke skaper naturlige grenser for når kontrollen er tilstrekkelig. Det vil alltid være muligheter for feil, og de som finner feil har alltid rett. Det kan også være vanskelig å fastsette grenser eller standarder for når en faglig vurdering er tilstrekkelig gjennomarbeidet eller god nok, men innen en byråkratisk styringslogikk kan dette spørsmålet ikke besvares.

Vi vil derfor rette oppmerksomheten mot faren for at arbeidet med forvaltning kan gå på bekostning av faglige spørsmål, og på grunn av de systemlogikker vi har skissert, er det nødvendig med aktivt forsvar av fagligheten for at den ikke skal nedprioriteres i den daglige hektiske hverdag. Aktiv etterspørsel etter kunnskap inngår som en del av dette.

9. *Ledelsesforankring.* All erfaring viser at ønsker en organisasjon å prioritere en målsetting, må det knyttes til den utøvende linjen og være et ledelsesansvar. Det bør bygges inn i virksomhetens planleggingssystem og inngå som en del av resultatvurderingen. Dette gjelder også spørsmålet om å utvikle NORAD til en mer lærende organisasjon. Vi anbefaler derfor ikke at ansvaret for NORADs læringsaktiviteter delegeres. Forankring i ledelsen må gjelde både på sentralt nivå og innen avdelingene. Kompetanseutvikling av medarbeiderne og ansvar for tiltak i forbindelse med utvikling av NORADs læringsevne bør inngå som en del av linjeledernes ordinære oppgave.

### **Referanser:**

- Agenda Utredning og Utvikling AS: NORAD - Gjennomgang av personalfunksjonen. 1996.
- Argyris, C. & Schön, D.A.: Organizational Learning: A Theory of Action Perspective. Addison-Westley Publishing Company, 1978.
- Davies, A.: Participative tools and their application. I: Blichfeldt, J.F. & Qvale, T.: Teori i praksis. Festskrift til Einar Thorsrud. Tanum-Nordli, Olo 1983.
- Emery, F. & Thorsrud, E.: Democracy at Work: the report of the norwegian Industrial program. Martinus Nijhoff, Leiden 1976.
- Evans-Pritchard, E.E.: Witchcraft, Oracles and Magic among the Azande. Clarendon Press, Oxford 1980.
- Fiol, C.M. & Lyles, M.A.: Organizational learning. Academy of Management Review, vol 10 no 4, 1985.
- Garavan, T.: The learning organization: a review and evaluation. The learning Organization, vol 4, no 1, 1997
- Huber, G.P.: Organizational learning: The contributing processes and the literatures. Organizational Science, Vol 2, no 1, 1991.
- March, J.T.: A Primer on Decision Making. How Decisions Happen. The Free Press, New York 1994.
- March, J.T.: Exploration and Exploitation in Organizational Learning. Organization Science, Vol 2, no 1, 1991.
- Mintzberg, H.: The Structuring of Organizations. Englewood Cliffs, New York 1979.
- Nonaka, I.: A Dynamic Theory of Organizational Knowledge Creation. Organization Science, vol 5, no 1, 1994.
- Nonaka, I & Takeuchi, H.: The Knowledge-Creating Company. How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation. Oxford University Press, Oxford 1995.
- NORAD: Hva er viktig for NORADs direksjon i 1998. Brosjyre.
- NORAD: Manual for programme and project cycle management. 1994.
- NORAD: Programme and Project Cycle Management. 1998.
- NORADs årsrapport 1966.

- NORAD: Rapport fra rådgivende gruppe for bistandsskolen. 14. Mai 1993.
- Raelin, J.A.: A Model of Work-Based Learning. *Organization Science* vol 8 no 6, 1997.
- Riksrevisionsverket: Lär sig SIDA? En granskning av SIDA's förmåga att lära sig av erfarenheterna. Revisionsrapport nr. 11-09 1988.
- Samset, K., Forss, K. & Hauglin, O.: Learning from experience. A Study of the Feedback from Evaluations and Reviews in Norwegian Bilateral Aid. Utenriksdepartementet, Evalueringsrapport nr. 1/1993.
- Schön, D.: *The Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action*. Basic Books , New York 1983.
- Sørhaug, T.: Om ledelse. Makt og tillit i moderne organisering. Universitetsforlaget, Oslo 1996.
- Utredning om evalueringsfunksjonen i UD. Rapport fra en arbeidsgruppe. Oslo, april 1997.
- Wildavsky, A.: Information as an Organizational Problem. *Journal of Management Studies*. Vol 20 no 1, 1983.
- Weick, K.E. & Westley, F.: Organizational learning: Affirming an Oxymoron. I: Clegg, S., Hardy, C. & North, N. (eds): *Handbook of Organization Studies*, Sage, London 1996.

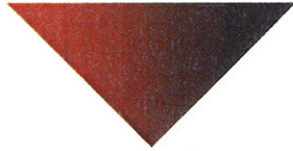
## Vedlegg1.

*Oversikt over de viktigste læringsarenaene rapportert i «Internal learning from evaluations and reviews».*

	Viktighet		
	Stor	Middels	Liten
Feltbesøk	78	9	13
Andre donorens erfaringer	55	32	13
Prosjektgjennomganger	52	26	22
Uformell informasjon fra kolleger	49	50	31
Møter og konferanser	49	24	27
ARKIV	42	19	39
Råd fra eksterne eksperter	41	38	21
Råd fra internasjonale eksperter	38	33	29
Råd fra forskere	35	30	35
Profesjonelle journaler	34	36	30
Interne seminar	33	35	32
Eksterne seminar	33	32	35
IDOK	31	37	32
Bøker av profesjonell interesse	31	29	30
Evalueringer	29	31	30
Treningskurs	27	32	41
Massemedia	22	18	60
Hjemkomne NORAD-eksperter	17	16	67
Databanker	10	14	76

Viktigheten av ulike kilder til læring. (n=78, fallende viktighet, prosent).  
Oversettelsen er vår.

Fra Samset m. fl. 1993.



# Arbeidsforskningsinstituttet

AFI er et tverrfaglig arbeidslivsforskningsinstitutt. Sentrale forskningstema er:

- Inkluderende arbeidsliv
- Utsatte grupper i arbeidslivet
- Konflikthåndtering og medvirkning
- Sykefravær og helse
- Innovasjon
- Organisasjonsutvikling
- Velferdsforskning
- Bedriftsutvikling
- Arbeidsmiljø

Se [www.afi.no](http://www.afi.no)

Publikasjoner kan lastes ned eller bestilles fra AFIs hjemmeside eller direkte fra instituttet.

Postboks 6954 St. Olavs plass  
NO-0130 OSLO  
Besøksadresse:  
Stensberggt. 25

Telefon: 23 36 92 00  
Fax: 22 56 89 18  
E-post: [afi@afi-wri.no](mailto:afi@afi-wri.no)

