

Uffe Torm

## ”Resultaterne i marken er afgørende”

– en kommentar til Administrationsdepartementets DANIDA-undersøgelse

Danidas administration af dansk u-landsbistand har været undersøgt af Administrationsdepartementet. Denne artikel gennemgår rapporten og behandler Danidas placering i Udenrigsministeriet, Danidas interne struktur og Danidas personalepolitik.

På hvert af disse områder stilles konkrete forslag, der går længere end den offentliggjorte rapport. Konklusionen er, at hovedopgaven: at få Danida til at fungere som en enhed, kræver en fælles identitet i afdelingen, hvilket kræver en styrkelse af afdelingens placering, en samling af u-landsopgaverne og en efteruddannelse af medarbejdere.

### Indledning

Den statslige danske u-landsbistand er igennem de sidste 25 år med jævne mellemrum blevet taget op til principiel debat, som har givet anledning til nedsættelse af udvalg og udarbejdelse af betænkninger herom. Den første betænkning om Danmarks u-landsbistand blev afgivet i maj 1961 af det såkaldte Saxild-udvalg, der fik navn efter sin formand, direktør Jørgen Saxild (Betænkning nr. 280, 1961). Den blev fulgt op af ”den røde betænkning” i 1970, hvis navn mere skyldes omslagets farve end selve indholdet (Betænkning nr. 565, 1970), og i 1982 kom så Bang-udvalgets betænkning, opkaldt efter formanden direktør Ole Bang (Betænkning nr. 958, 1982).

Det er imidlertid karakteristisk, at disse betænkninger samt det utal af mere eller mindre videnskabelige værker og debatbøger, der igennem årene er skrevet om Danmarks statslige udviklingsbistand, hovedsagligt har beskæftiget sig med størrelsen af, formålet med og principperne for bistanden og i mindre grad med selve administrationen af bistanden. Alligevel har der siden begyndelsen af 1970erne trods en til tider lidenskabelig debat i det store hele været bred politisk enighed om hovedlinierne i den statslige u-landsbistand (se Erik Boels artikel). Dette, selv om forskellige partier og u-landsinteresserede organisationer og kredse lægger forskellig vægt på de motiver, målsætninger og principper, der ligger bag udformningen af den konkrete bistandsindsats, og som i nogle tilfælde kan være indbyrdes modstridende.

Endvidere er nu også debatten om bistandens størrelse, der tidligere optog sindene stærkt, forstummet, efter at den nuværende regering nu har accepteret, at den statslige danske bistand til u-landene skal bringes op på 1 procent af bruttonationalproduktet i 1992.

Til gengæld er der i de senere år opstået en debat om kvaliteten af de danske bistandsprogrammer og den måde, hvorpå de statslige bistandsmidler forvaltes af DANIDA. Det kan egentlig undre, at forvaltningen af u-landsmidlerne ikke tidligere er kommet i focus, men det skyldes blandt andet, at Udenrigsministeriet og DANIDAS ledelse ikke selv har været interesseret i en sådan debat. For eksempel ønskede Bang-udvalget at se nærmere på administrationen af bistandsbevillingerne men fik af

Uffe Torm

## ”Resultaterne i marken er afgørende”

– en kommentar til Administrationsdepartementets DANIDA-undersøgelse

Danidas administration af dansk u-landsbistand har været undersøgt af Administrationsdepartementet. Denne artikel gennemgår rapporten og behandler Danidas placering i Udenrigsministeriet, Danidas interne struktur og Danidas personalepolitik.

På hvert af disse områder stilles konkrete forslag, der går længere end den offentliggjorte rapport. Konklusionen er, at hovedopgaven: at få Danida til at fungere som en enhed, kræver en fælles identitet i afdelingen, hvilket kræver en styrkelse af afdelingens placering, en samling af u-landsopgaverne og en efteruddannelse af medarbejdere.

### Indledning

Den statslige danske u-landsbistand er igennem de sidste 25 år med jævne mellemrum blevet taget op til principiel debat, som har givet anledning til nedsættelse af udvalg og udarbejdelse af betænkninger herom. Den første betænkning om Danmarks u-landsbistand blev afgivet i maj 1961 af det såkaldte Saxild-udvalg, der fik navn efter sin formand, direktør Jørgen Saxild (Betænkning nr. 280, 1961). Den blev fulgt op af ”den røde betænkning” i 1970, hvis navn mere skyldes omslagets farve end selve indholdet (Betænkning nr. 565, 1970), og i 1982 kom så Bang-udvalgets betænkning, opkaldt efter formanden direktør Ole Bang (Betænkning nr. 958, 1982).

Det er imidlertid karakteristisk, at disse betænkninger samt det utal af mere eller mindre videnskabelige værker og debatbøger, der igennem årene er skrevet om Danmarks statslige udviklingsbistand, hovedsagligt har beskæftiget sig med størrelsen af, formålet med og principperne for bistanden og i mindre grad med selve administrationen af bistanden. Alligevel har der siden begyndelsen af 1970erne trods en til tider lidenskabelig debat i det store hele været bred politisk enighed om hovedlinierne i den statslige u-landsbistand (se Erik Boels artikel). Dette, selv om forskellige partier og u-landsinteresserede organisationer og kredse lægger forskellig vægt på de motiver, målsætninger og principper, der ligger bag udformningen af den konkrete bistandsindsats, og som i nogle tilfælde kan være indbyrdes modstridende.

Endvidere er nu også debatten om bistandens størrelse, der tidligere optog sindene stærkt, forstummet, efter at den nuværende regering nu har accepteret, at den statslige danske bistand til u-landene skal bringes op på 1 procent af bruttonationalproduktet i 1992.

Til gengæld er der i de senere år opstået en debat om kvaliteten af de danske bistandsprogrammer og den måde, hvorpå de statslige bistandsmidler forvaltes af DANIDA. Det kan egentlig undre, at forvaltningen af u-landsmidlerne ikke tidligere er kommet i focus, men det skyldes blandt andet, at Udenrigsministeriet og DANIDAS ledelse ikke selv har været interesseret i en sådan debat. For eksempel ønskede Bang-udvalget at se nærmere på administrationen af bistandsbevillingerne men fik af

daværende udenrigsminister Kjeld Olesen klar besked om, at det lå uden for udvalgets kompetence (Betænkning nr. 958, 1982: bilag 1 og 2).

Naturligvis er der løbende sket en udvidelse, tilpasning og justering af bistandsadministrationen, siden TA-sektionen blev etableret i Udenrigsministeriets økonomisk-politiske afdeling i 1951. TA-sektionen, der i 1962 blev til TA-sekretariatet, var den spæde begyndelse til det nuværende DANIDA, der har status som en afdeling i Udenrigsministeriet. Men bistandsadministrationen har aldrig været gjort til genstand for en ekstern og selvstændig analyse, selv om en intern analyse, som Administrationsdepartementet i Finansministeriet sammen med Udenrigsministeriet gennemførte i slutningen af 1970'erne, afdækkede en række problemer, især af personale-mæssig karakter. Denne interne undersøgelse førte til en mindre reorganisering af arbejdet i DANIDA, men en række problemer forblev uløste.

Imidlertid blev presset for at få foretaget en grundig og uafhængig analyse af DANIDA efterhånden så stort, at udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen i 1984 besluttede, at lade Administrationsdepartementet forestå en sådan undersøgelse, blandt andet med hjælp fra private konsulentfirmaer. I en pressemeddelelse fra DANIDA om undersøgelsens formål hed det:

”Undersøgelsen skal omfatte såvel den bilaterale som den multilaterale bistand. Der skal foretages en gennemgang og vurdering af den administrative struktur, herunder Danidas placering som en afdeling i udenrigsministeriet, beslutningsprocesserne, de interne procedurer og forretningsgange, den administrative kapacitet, personalestrukturen, prioritering af personaleresourcerne på de enkelte bistandsformer samt fordelingen af resourceindsatsen mellem administrationen i København og Danidas bistandsmissioner i udviklingslandene. Specielt for så vidt angår den bilaterale bistand, vil undersøgelsen omfatte planlægnings-, forundersøgelser- og evalueringsarbejdet vedrørende bistandsprojekterne, tilrettelæggelsen af det løbende tilsyn og kontrol med aktiviteternes gennemførelse samt det administrative samvirke med modtagerlandets myndigheder” (Danida, 1984).

### **Baggrunden for undersøgelsen**

Administrationsdepartementet påpeger selv i rapporten, der blev offentliggjort i februar 1986, en række faktorer, der bidrog til at modne beslutningen om at gennemføre en sådan undersøgelse af DANIDAS forhold, som blot få år tidligere blev betegnet som overflødig. Blandt de vigtigste faktorer kan nævnes:

- 1) Den stadige strøm af mere eller mindre kritiske rapporter fra Rigsrevisionen, der påpeger dårlig planlægning, manglende forberedelse, styring og opfølgning af bistandsprojekterne og problemer med at opfylde målsætningen for den statslige u-landsbistand.
- 2) Den udviklingsmæssige krise, navnlig i Afrika, hvor man generelt set må konstatere, at udviklingen trods 30 års massiv bistandsindsats på flere områder fortsat går i den forkerte retning, hvilket stiller bistandsorganisationerne overfor nye udfordringer og krav om andre former for bistandsindsatser.

- 3) Det forhold, at DANIDA i de kommende år skal forvalte stærkt stigende bistandsbevillinger, som det reelt kan blive et problem at komme af med på en forsvarlig måde for den nuværende administration.

Administrationsdepartementet blev imidlertid alene bedt om at se på, hvordan DANIDA administrerer bistandsbevillinger ud fra de givne politiske forudsætninger uden at gå ind på formålet med, principperne for og fordelingen af u-landsbistanden eller se på bistanden i et bredere nord-syd perspektiv.

Selv om denne snævre afgrænsning af opgaven måske nok var rimelig, idet Administrationsdepartementet ikke skal beskæftige sig med politik, så lå der heri på forhånd en begrænsning, som ikke har gjort det muligt at tage fat på nogle af de svagheder og problemer i den statslige u-landsbistand, som ikke udelukkende skyldes dårlig administration, men de til tider indbyrdes modstridende motiver, målsætninger og principper, som bestemmer udformningen af de konkrete bistandsaktiviteter.

For eksempel kan en for kraftig varetagelse af "det naturlige hensyn" til dansk erhvervslivs interesser i u-landsbistanden være en væsentlig årsag til, at et u-landsprojekt slår fejl, hvis det "påtvinges" en uhensigtsmæssig teknologi fra et dansk firma. En for ensidig satsning på at opfylde målsætningen om at skabe økonomisk vækst kan komme i modstrid med det ligestillede formål om at fremme den sociale udvikling, eksempelvis kan et projekt primært komme til at gavne de i forvejen bedre stillede på de fattigste befolkningsgruppers bekostning, sådan som det er sket for nogle landbrugsprojekters vedkommende. Og omvendt kan en for snæver satsning på social udvikling påføre modtagerlandet økonomiske byrder til drift og vedligeholdelse af skoler, sundhedsklinikker osv., som det ikke magter, hvilket blandt andet er tilfældet i Tanzania.

Politikerne og interesseorganisationerne må med andre ord tage deres del af skylden for, at ikke alle danske bistandsindsatser er lige vellykkede, selv om det ofte er DANIDA, der må stå for skud i Rigsrevisionens rapporter og de efterfølgende avisoverskrifter. Administrationsdepartementet og de konsulentfirmaer, der har medvirket i undersøgelsen, understreger da også, at DANIDA under de givne omstændigheder faktisk gør et ofte ganske fortrinligt arbejde, især sammenlignet med andre landes bistandsadministrationer. Dertil kommer, at DANIDA ikke med rimelighed bør bebrejdes alle de ting, der ikke lykkes i første omgang, ider der ofte i u-landsarbejdet er behov for at prøve nye veje og metoder og gennemføre eksperimenterende og dermed risikobetonede projekter. Kravet om effektivitet og positive resultater skulle nødigt medføre, at DANIDA fremover kun vælger at støtte traditionelle og "sikre" projekter. Men naturligvis behøver man ikke at gøre samme fejl to gange.

### **DANIDAs opgaver**

I sin sammenfatning af undersøgelsen beskriver Administrationsdepartementet DANIDAs opgaver på følgende måde:

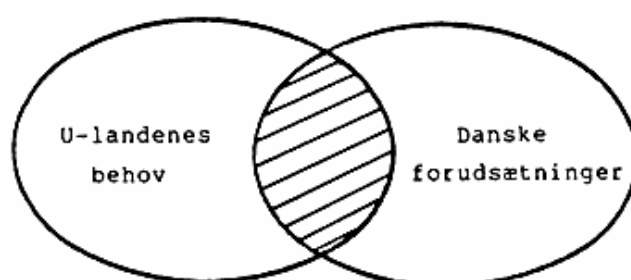
"Som organisation har Danida to hovedopgaver. Den ene er at bistå udenrigsministeren i formuleringen af politikken for den statslige bistand til udviklingslandene. Den anden opgave er at føre den til enhver tid fastlagte bistandspolitik ud i livet. Den

udførende funktion løses dels bilateralt gennem aftaler med et stort antal udviklingslande om gennemførelse af konkrete "danske" udviklingsprojekter i disse lande, dels multilateralt gennem overførsel af midler til internationale bistandsorganisationer, der står for projekter i udviklingslandene. I begge tilfælde er aktiviteten en del af dansk udenrigspolitik, og den skal leve op til de samme overordnede bistandspolitiske målsætninger.

Inden for de rammer, der sættes af bistandspolitikken, er Danidas opgave grundlæggende at formidle en kobling mellem u-landenes behov og de ressourcer og forudsætninger, vi i Danmark har for at bidrage til en udviklingsproces, der tager udgangspunkt i disse behov" (Administrationsdepartementet, 1986: 4).

Den omtalte kobling, som DANIDA skal formidle mellem u-landenes behov og de danske forudsætninger for at bidrage til at imødekomme disse behov, illustrerer Administrationsdepartementet med nedenstående figur:

Figur 1. Kobling mellem u-landenes behov og de danske forudsætninger



Kilde: Administrationsdepartementet (1986).

De konflikter og modstridende interesser, som kan ligge i det skraverede felt, beskæftiger Administrationsdepartementet sig som nævnt ikke med, selv om nogle af årsagerne til visse af bistandens problemer findes netop her. Derimod tager rapporten stilling til DANIDAS struktur og placering i Udenrigsministeriet, til beslutningsgange og kompetencefordeling og til personalepolitikken. Der er tale om en grundig, sober og stort set dækkende beskrivelse af de forvaltningsmæssige problemer, der præger arbejdet i DANIDA; dermed bidrager undersøgelsen afgjort til, at de nødvendige politiske konklusioner kan træffes på et sagligt og nøgternt grundlag. Derimod forekommer det, at Administrationsdepartementet selv begyndte at ryste lidt på hånden, da sammenfatningens anbefalinger til politikkerne skulle udformes.

Desværre tillader pladsen ikke en egentlig gennemgang af de ganske spændende udredninger og analyser, som det omfangsrige materiale rummer, og som interesserede må henvises til selv at studere nærmere. Pladsen tillader heller ikke at kommentere alle de konklusioner og anbefalinger, der ridser op i undersøgelsens sammenfatning. Men de vigtigste anbefalinger og forslag kan samles under tre hovedemner, som har været i focus i den debat, som fulgte efter offentliggørelsen af DANIDA-undersøgel-

sen. Det drejer sig om 1) DANIDAS placering i Udenrigsministeriet, 2) DANIDAS interne struktur og 3) DANIDAS personalepolitik.

### DANIDAS placering

I de debatter, der tidligere har været om DANIDAS status, har det været foreslået at gøre DANIDA til enten et direktorat, et selvstændigt u-landsministerium eller et 3. departement i Udenrigsministeriet. Direktorats-tanken var allerede fremme i Saxildudvalgets betænkning og igen i "den røde betænkning", hvor også tanken om et særligt u-landsministerium blev drøftet. Men der har aldrig været politisk flertal for nogle af disse forslag (selv om der i perioder har været udnævnt en anden minister end udenrigsministeren med særligt ansvar for bistandspolitikken); i praksis er DANIDA igennem årene blevet mere og mere integreret i Udenrigsministeriet, senest i forbindelse med den mindre justering af DANIDAS struktur, som fandt sted i 1981. Forfatteren til denne artikel foreslog selv i al beskedenhed for mere end 10 år siden at gøre DANIDA til et 3. departement i Udenrigsministeriet på linie med departementet for udenrigsanliggender, hvoraf DANIDA i dag blot er en afdeling, og departementet for udenrigsøkonomi (Kristeligt Dagblad, 1975).

Administrationsdepartementet har i forbindelse med DANIDA-undersøgelsen seriøst overvejet denne mulighed og kommer faktisk med alle de gode argumenter, der er for at tage dette skridt. DANIDA beskæftiger mere end en fjerdedel af alle ministeriets medarbejdere og tegner sig for langt den største del af ministeriets budget. Den danske u-landsbistand er blevet en vigtigere del af den samlede danske udenrigspolitik, og DANIDA varetager hovedparten af de danske forbindelser til omkring 100 lande i den tredje verden. Dette er da også hovedargumenterne for, at Administrationsdepartementet endnu engang afviser tanken om at gøre DANIDA til et selvstændigt direktorat uden for Udenrigsministeriets rammer. Det må da også medgives, at u-landsbistanden på godt og ondt er en del af den generelle udenrigspolitik, og at en løsrivelse herfra næppe ville være ønskelig eller hensigtsmæssigt, hvad erfaringerne fra andre lande da også bekræfter.

Men tilsyneladende finder Administrationsdepartementet ikke de ovenstående argumenter tilstrækkelige til at foreslå at give DANIDA status som et departement i Udenrigsministeriet. Dette ville ellers rumme en række fordele for DANIDA, for eksempel give DANIDA-chefen direkte adgang til ministeren, give DANIDA indflydelse på den overordnede personalepolitik i ministeriet, give DANIDA bedre muligheder for at føre sin egen personalepolitik, give DANIDA en højere politisk og arbejdsmæssig status og give DANIDA mulighed for at markere en mere selvstændig profil over for offentligheden.

Administrationsdepartementet foreslår i stedet en kompromisløsning, der vil gøre DANIDA til "en selvstændig enhed" i Udenrigsministeriet, altså et slags direktorat *inden for* ministeriets mure. Ifølge Administrationsdepartementet skulle en sådan status kunne indebære nogle af de samme (men ikke alle) fordele, som et departement ville indebære. Men da der i givet fald er tale om en forvaltningsmæssig nykonstruktion, er det svært på forhånd at bedømme den reelle effekt af en sådan løsning, der kan skabe forvirring omkring DANIDAS status og tilhørsforhold i ministeriet.

Det er svært af frigøre sig fra en mistanke om, at forslaget om at gøre gøgeungen DANIDA til et 3. departement er stødt på modstand i ministeriets ledelse. Imidlertid har både DANIDAS styrelse og Rådet for internationalt Udviklings samarbejde udtalt sig til fordel for departements-modellen, som også kan samle et politisk flertal på Christiansborg. Så det bliver nok resultatet efter folketingsdebatten om undersøgelsen den 1. april at dømme.

I den forbindelse bør det imidlertid overvejes, som det er foreslået i den ovenfor nævnte kronik, om det "blot" er det nuværende DANIDA, som skal ophøjes til et departement, eller om man bør benytte lejligheden til at overføre nogle af de opgaver, som i dag hører under andre afdelinger i ministeriet, til det nye departement. Blandt sådanne sager, som helt eller overvejende vedrører Danmarks forhold til den tredje verden, er en række handels- og udenrigsøkonomiske sager. Formålet hermed skulle være at samle alle de direkte danske relationer til u-landene under én hat, så der i højere grad bliver tale om en samlet, koordineret og sammenhængende dansk *u-lands*-politik, der jo må indbefatte langt mere end blot *bistands*politikken. Endvidere må det overvejes, om ikke det vil være hensigtsmæssigt, at de danske relationer til FN-organisationer som FAO, ILO, WHO og UNESCO, som i dag varetages af de respektive fagministerier, overgår til det nye departement i Udenrigsministeriet.

Men selv om DANIDA i sin nuværende form eller i en udvidet udgave bliver gjort til et 3. departement i Udenrigsministeriet, løser denne overordnede strukturændring naturligvis langt fra alle de problemer, som DANIDA slås med, omend mulighederne for at løse problemerne forbedres væsentligt. Nok så vigtigt er det at se på DANIDAS interne struktur.

### **DANIDAS interne struktur**

Det nuværende DANIDA er opdelt i to viceafdelinger for henholdsvis det bilaterale bistandssamarbejde og for generelle og multilaterale opgaver. Hver viceafdeling er opdelt i fire kontorer, som så igen er opdelt i sektioner.

Administrationsdepartementet foreslår en ny opdeling af DANIDA i tre afdelinger, en for det bilaterale bistandssamarbejde, en for det multilaterale bistandssamarbejde samt en stabs- og serviceafdeling, der blandt andet skal omfatte planlægning, policykoordinering, generel administration, personalepolitik, økonomi og budgetlægning, evaluering, forskning samt dokumentation og informationsarbejdet. Hertil kunne så komme en fjerde afdeling for u-landspolitiske spørgsmål.

Dette forslag indeholder en klarere og mere logisk opdeling af opgaverne, som næppe kan give anledning til større debat. Der forudses ingen større ændringer i forvaltningen af den multilaterale bistand udover en mere hensigtsmæssig fordeling af opgaverne mellem de enkelte kontorer og sektioner. Derimod lægges der vægt på, at man i højere grad skal søge af fremme de danske bistandsorganer og få større indflydelse på deres arbejde.

Stabs- og servicefunktionerne er også stort set de samme som nu, men en række af disse funktioner skal styrkes og udbygges. Det gælder navnlig planlægnings- og koordineringsfunktionerne, hvad der da også klart er behov for. Derimod savnes der forslag til en styrkelse af DANIDAS egen informationsvirksomhed og en målsætning herfor. DANIDA er ikke helt uden egen skyld i, at man har fået et noget blakket

image i visse kredse, og at DANIDA nogle steder har et dårligere rygte end rimeligt er. DANIDA kunne med fordel øge informationen om sin virksomhed, både det, der lykkes, og det, der ikke lykkes, og give offentligheden et bedre og mere realistisk indtryk af de vilkår, hvorunder bistandssamarbejdet fungerer, og af de problemer, vanskeligheder og dilemmaer, det indebærer. Så kunne befolkningen få en klarere forståelse for bistandsarbejdet og blive mindre "modtagelig" for de løsrevne skandalehistorier om DANIDA, som navnlig formiddagsbladene ynder at servere uden forsøg på at se problemerne i en større sammenhæng.

De største problemer i forbindelse med DANIDAS interne struktur ligger inden for det bilaterale område, hvor der er principielle forskelle i opfattelsen af, hvordan navnlig det bilaterale projektsamarbejde varetages. Hidtil har det bilaterale projektarbejdet været opdelt efter geografiske kriterier med kontorer og sektioner, der varetager projektbistanden til bestemte lande eller regioner. Det har været drøftet, om man i stedet skulle foretage en sektorvis opdeling, således at et kontor fik ansvaret for alle landbrugsprojekter, et andet for alle vandprojekter, et tredje for alle sundhedsprojekter etc.

Der er fordele og ulemper ved både den geografiske og den sektorvise opdeling; men fordelene ved den geografiske opdeling forekommer klart større end ulemperne, hvorimod det omvendte er tilfældet for den sektorvise opdeling. Derfor synes det velgrundet, når Administrationsdepartementet ønsker at fastholde den geografiske opdeling og endda foreslår at styrke den ved at overføre behandlingen af statslånsansøgninger og rekruttering af projektekspertter til de landekontorer, der beskæftiger sig med hovedmodtagerlandene. Konsekvensen er, at alle bistandsrelationerne til de pågældende lande samles i ét kontor.

Naturligvis skal det enkelte projekt være fagligt og teknisk velfunderet og gennemarbejdet; men det er lige så vigtigt, at alle projekter også bedømmes ud fra den udviklingsmæssige helhed, hvori de indgår, og at de er afstemt med de særlige politiske, økonomiske, sociale og ikke mindst kulturelle forhold i modtagerlandet. Ellers bliver de til "hvide elefanter" eller fremmedelementer i det miljø og den kultur, hvori de skal rodfæstes. Den generelle og tværgående viden om forholdene i de enkelte modtagerlande opsamles og bevares uden tvivl bedst i landebaserede kontorer.

Administrationsdepartementet er imidlertid opmærksom på, at der er behov for at forbedre det faglige og tekniske input i projektforberejdelser og gennemførelsen. Den foreslår derfor etableret en særlig sektorfaglig enhed i den bilaterale afdeling, som dog også den multilaterale afdeling skal kunne trække på. Denne enheds ekspertise skal inddrages i projektforberejdelser og projektgennemførelsen for at sikre, at projekterne fagligt set er i orden. Og har man ikke selv den nødvendige ekspertise, skal den hentes udefra.

Mange frygter åbenbart, at den faglige ekspertise og rådgivning på denne måde vil blive svækket og underlagt andre "usaglige", for eksempel politiske hensyn. Det er imidlertid svært at finde de holdepunkter for denne antagelse, især når man sammenligner med forholdene, som de er nu. Mange af de faglige eksperter, især bistandskonsulenter og specialmedarbejdere, arbejder i øjeblikket isoleret spredt rundt om i kontorerne eller ude på bistandsmissionerne i modtagerlandene. Man har forsøgt at etablere nogle tværgående sektorgrupper, eksempelvis inden for sundhed, fiskeri, landbrug og industri, men betydningen heraf har hidtil været svært at se. Det må dog



være en fordel at samle mest muligt af den faglige ekspertise i en enhed, hvor man gensidigt kan støtte og supplere hinanden og trække på hinandens erfaringer fra forskellige verdensdele og projektyper. Men det er klart, at meget afhænger af, hvordan denne sektorfaglige enhed vil blive brugt og af personalepolitikken iøvrigt. På længere sigt kan man måske tænke sig, at der kan opbygges sektorfaglige enheder i de enkelte landekontorer, men det forekommer der ikke i øjeblikket at være opgaver nok til at retfærdiggøre, da det ville forudsætte en betydelig personaleudvidelse.

Udover den sektorfaglige enhed foreslår Administrationsdepartementet oprettet en særlig erhvervsrettet enhed, der specielt skal varetage samarbejdet med erhvervslivet, for eksempel i forbindelse med den bundne bistand, der jo skal anvendes til at finansiere danske varer og tjenesteydelser. Også dette er en god ide – i al fald så længe denne enhed ikke bliver en forlænget arm for Industrirådet og Landbrugsrådet.

Endelig skal det nævnes, at Administrationsdepartementet foreslår, at mere kompetence, flere beslutninger og et større ansvar for gennemførelse af bistandsprojekter mv. lægges ud til bistandsmissionerne, hvor de findes, og/eller til ”professionelle” projektledere, som foreslås fast tilknyttet DANIDA.

Når der ikke mindst internt i DANIDA har været så megen debat om forvaltningen af den bilaterale bistand, hænger det i høj grad sammen med modstridende interesser mellem de forskellige personalegrupper, og her er vi fremme ved det måske vigtigste DANIDA-problem.

### **DANIDAS personalepolitik**

Et gennemgående tema i hele DANIDA-undersøgelsen er, at hovedformålet er at styrke DANIDAS arbejde, gøre bistandsindsatsen mere professionel og fagligt velfunderet, at forbedre planlægningen, forberedelsen, gennemførelsen og overvågningen af bistandsprojekterne og stramme op på kontrollen med og styringen af bistandsbevillingernes anvendelse. Alt dette for i højere grad at sikre, at den danske u-landsbistand lever op til de politiske målsætninger.

Dertil behøver man naturligvis et kompetent personale med de nødvendige administrative og faglige kvalifikationer, u-landsmæssige erfaringer og bistandspolitiske holdninger foruden indsigt i de indenrigs- og udenrigspolitiske forhold, der påvirker den danske bistandspolitik. Man kan groft set inddele DANIDAS nuværende sagsbehandlende personale i to hovedgrupper: de nålestribede karrierediplomater fra den almindelige tjeneste, typisk økonomer eller jurister, der er begyndt som grønne kandidater i Udenrigsministeriet, og de fløjlsklædte u-landsidealister, der har en mere broget baggrund, men som regel en praktisk erfaring fra arbejdet i marken. De er ansat som bistandskonsulenter eller specialmedarbejdere i DANIDA, mens folkene fra den almindelige tjeneste ofte kun er på kortere ophold i denne afdeling af ministeriet.

Der har lige siden de første konsulenter blev ansat i DANIDA været en vis rivalisering mellem de to grupper (mens også indbyrdes mellem for eksempel bistandskonsulenter og specialmedarbejdere). Den hovedproblemstilling, som bistandskonsulenterne og specialmedarbejderne på den ene side og karrierediplomaterne på den anden side er uenige om, kan noget firkantet formuleres således: skal DANIDA styres af karrierediplomaterne med bistandskonsulenterne og specialmedarbejderne som et

”servicekorps”, eller skal DANIDA styres af fagfolkene med folkene fra den almindelige tjeneste som tjenende ånder?

Spørgsmålet er svært, fordi der i bistandsarbejdet er behov for begge de sæt af kvalifikationer, som hver gruppe repræsenterer. Da u-landsbistanden jo på godt og ondt er en del af den danske udenrigspolitik, er der naturligvis i DANIDA behov for folk med indsigt i Danmarks generelle udenrigspolitik, diplomatiske evner, forhandlingsevner og med kendskab til statsforvaltning. Men skal bistandsindsatsen lykkes i marken, er der bestemt også behov for folk med faglig ekspertise, konkrete erfaringer fra marken og generel viden om u-landene og udviklingsproblemerne. Spørgsmålet er så, hvad man lægger mest vægt på, og hvad der skal være det styrende element.

I sin sammenfatning af DANIDA-undersøgelsen siger Administrationsdepartementet, at ”ingen medarbejder i DANIDA må være i tvivl om, at det er de opnåede resultater i marken, der er det afgørende” (Administrationsdepartementet, 1986: 80). Det er egentlig bemærkelsesværdigt, at Administrationsdepartementet finder anledning til at komme med en sådan betragtning. Dette burde være en selvfølgelighed – og er det vel også. Men bemærkningen afspejler måske det indtryk, man somme tider godt kan få af, at de forskellige personalegrupper til tider er mere optaget af deres egen status, indflydelse, advancements- og karrieremuligheder.

Konflikten mellem de to grupper er, selv om denne beskrivelse skulle være noget fortegnet, uheldig og også i nogen grad kunstig. Der kan peges på adskillige folk fra den almindelige tjeneste, som af egen drift har valgt at arbejde i DANIDA, eller som er blevet placeret der, og som er blevet seriøst engageret i u-lands- og bistandsarbejdet, og yder en fortrinlig indsats. Omvendt er der bistandskonsulenter og specialmedarbejdere, som måske nok er fagligt kompetente (måske ligefrem fagidioter), men som ikke kan se tingene i en større helhed og sammenhæng og ikke evner det politiske/diplomatiske spil, der mange gange er lige så nødvendigt som det faglige input, for at tingene kan lykkes.

Når der alligevel er et skel mellem de to grupper, skyldes det måske nok så meget traditionel og konservativ fagforeningspolitik, hvor de enkelte fagforeninger søger at reservere flest mulig stillinger netop for deres arbejdsløshedstruede medlemmer. Men der findes ingen enkeltuddannelse, som entydigt kvalificerer til at blive u-landsarbejder. Mange uddannelser rummer nyttige elementer for folk, der skal arbejde med u-landsbistand; men i praksis har det jo ofte vist sig, at det i mange tilfælde er mindre afgørende, om man er økonom, jurist, teolog, socialrådgiver, folkeskolelærer eller journalist. Det er nok så meget et spørgsmål om erfaring og indlevelsessevner, om holdninger til u-landsarbejdet og tilpasningsevner til de vilkår, hvorunder det foregår.

På længere sigt kan rekrutteringen til DANIDA måske få glæde af de supplerende uddannelsesordninger, som forskellige universiteter eksperimenterer med som tilbud til folk, der ønsker at deltage i internationalt arbejde og u-landsarbejde. Men DANIDA skal også fremover leve med en meget uens sammensat medarbejdergruppe og effektivt kunne udnytte de fordele og den styrke, denne personalesammensætning byder på, og som da heldigvis også mange gange demonstreres i praksis. For yderligere at kunne udnytte de personaleresourcer, der allerede findes, bør der imidlertid, som Administrationsdepartementet foreslår, lægges meget mere vægt på en grundig efteruddannelse af alle personalegrupper.

Administrationsdepartementet lægger ikke skjul på, at de faglige kvalifikationer til at udføre arbejdet, må være afgørende. Det hedder i en af anbefalingerne, at "der skal ske en ændring i sammensætningen af DANIDA chefkorps, således at det i højere grad kommer til at repræsentere en professionel bistandsbaggrund" (Administrationsdepartementet, 1986: 80). Skal dette tages for pålydende – og det skal det forhåbentligt – vil det måske nok i den nuværende situation betyde, at bistandskonsulenter og specialmedarbejdere får adgang til flere af de ledende poster i DANIDA. Og det er uden tvivl baggrunden for, at karrierediplomaterne er utilfredse hermed, selv om de bestemt ikke udelukkes, hvis de har de fornødne kvalifikationer. I og for sig er det jo ligegyldigt, om man er begyndt som slipsebærende sekretær i ministeriets retsafdeling eller som langskægget u-landsfrivillig i et høseprojekt i Lesothos bjergegne. Det afgørende må være, om man i sit arbejdsforløb har opnået den ønskelige cocktail af forskellige kvalifikationer (i varierende blandinger), som er nødvendige for at bestride jobbet, og om man desuden har de ledelsesmæssige egenskaber og menneskelige kvaliteter, som også skal til.

Tilsyneladende forsøger Administrationsdepartementet at dele sol og vind nogenlunde ligeligt mellem de to grupper. Det sker ved at anbefale, "at chefterne i det bilaterale område fortrinsvis eller helt overvejende bør besættes med personale, der har valgt bistandsarbejde som deres egentlige profession eller som et ganske væsentligt led i den samlede karriere" (Administrationsdepartementet, 1986: 60), mens det multilaterale område fortsat ønskes reserveret som en tumleplads for især folk fra den almindelige tjeneste.

Mens det første lyder fornuftigt og hensigtsmæssigt, så er der nok grund til at overveje, om det er rimeligt mere eller mindre at fastholde det multilaterale område som et særligt område for karrierediplomaterne. Nok er der hold i argumenterne om, at der netop på dette område er særlig brug for folk med en generel indsigt i dansk udenrigspolitik, diplomatisk kunnen, forhandlingsteknik, kendskab til internationalt samarbejde (og bureaukrati) osv. Men opfordringerne om i højere grad at forsøge at påvirke de internationale bistandsorganer og deres bistandspolitik med danske synspunkter skal forhåbentligt tages alvorligt, ligesom Danmark skal kunne bidrage til at gøre det internationale bistandssamarbejde mere konkret, relevant og handlingsorienteret. Dette er der nemlig behov for; men så er der også brug for at bringe folk med jord under neglene og en konkret erfaring fra marken ind i disse internationale fora og samarbejdsorganer for at skabe jordforbindelse. Der vil være mere fornuft i at satse på at konkretisere og effektivisere de internationale bistandsorganer end i at bruge flere kræfter på at finpudse resolutionstekster og handlingsprogrammer, som alt for ofte ikke bidrager til at mætte mange munde i de tørkeramte afrikanske landsbyer eller give arbejde til de mange jordløse i Bangladesh. Naturligvis er det internationale bistandssamarbejde vigtigt, især for et lille land som Danmark. Men netop derfor gælder det om at bruge de kræfter og ressourcer, der anvendes herpå, rigtigt og effektivt.

Også på andre områder foreslår Administrationsdepartementet en ændret personalepolitik i DANIDA. Det gælder især ændringer i de rotations- og forflyttelsesregler, som det meste af personalet er underkastet, og som ofte medfører et stort og hurtigt gennemtræk i de enkelte kontorer, hvorved megen viden går tabt. Hensigten er da også at sikre en større kontinuitet i arbejdet, hvilket er tiltrængt. For eksempel fore-

slås det, at folk fra den almindelige tjeneste bør blive i DANIDA i mindst seks år, før de forflyttes et andet sted hen, og at man normalt bør sidde på det samme job i mindst tre år.

Derimod har Administrationsdepartementet gjort forbavsende lidt ud af DANIDAS rekruttering og forberedelse af de projekteksperter, der skal arbejde ude i marken. Som tidligere nævnt foreslås det at ansætte nogle professionelle projektledere, som skal have ansvaret for de større, integrerede bistandsprojekter. Men ganske mange eksperter arbejder alene ude i marken, og mange projekter står eller falder ofte i høj grad med dem og deres indsats. Ganske vist kan selv den bedste ekspert ikke redde et forfejlet bistandsprojekt, men gode projekter kan blive ødelagt af forkerte eksperter. Derfor er DANIDAS rekruttering, udvælgelse og forberedelse af eksperter uhyre vigtig; og selv om der er sket forbedringer på dette område i de senere år, er det nok et spørgsmål, om DANIDA ofrer tilstrækkelige ressourcer herpå. Selv beskedne udgiftsstigninger på dette område kunne nok i en del tilfælde medføre en betydelig mere effektiv bistand.

Hovedopgaven inden for DANIDAS personalepolitik i de kommende år må blive gennem blandt andet efteruddannelse at supplere folks yderst forskellige baggrund og skabe en mere ensartet forståelse af holdning til de opgaver, som DANIDA er sat til at forvalte bedst muligt. DANIDA skulle således i højere grad få en fælles identitet og komme til at virke som et sammensvejset team uanset folks uddannelsesmæssige baggrund og karrieremæssige ambitioner.

Dette bliver nok mere end noget andet afgørende for effektiviteten af DANIDAS fremtidige forvaltning af bistandsmidlerne.

## Litteratur

Administrationsdepartementet (1986). *DANIDA-undersøgelsen* (består af 5 delrapporter og en sammenfatning).

*Betænkning nr. 280 om tilrettelæggelse og udvidelse af Danmarks bistand til udviklingslandene (1961)*. København.

*Betænkning nr. 565 om Danmarks samarbejde med udviklingslandene (1970)*. København.

*Betænkning nr. 958 om principperne for den danske bistand til udviklingslandene (1982)*. København.

DANIDA (1984). *Pressemeddelelse*, 21/9.

*Kristeligt Dagblad* (1975). "Ny u-landspolitik i ændret ministerium", kronik af Uffe Torm, 25/10.

slås det, at folk fra den almindelige tjeneste bør blive i DANIDA i mindst seks år, før de forflyttes et andet sted hen, og at man normalt bør sidde på det samme job i mindst tre år.

Derimod har Administrationsdepartementet gjort forbavsende lidt ud af DANIDAS rekruttering og forberedelse af de projekteksperter, der skal arbejde ude i marken. Som tidligere nævnt foreslås det at ansætte nogle professionelle projektledere, som skal have ansvaret for de større, integrerede bistandsprojekter. Men ganske mange eksperter arbejder alene ude i marken, og mange projekter står eller falder ofte i høj grad med dem og deres indsats. Ganske vist kan selv den bedste ekspert ikke redde et forfejlet bistandsprojekt, men gode projekter kan blive ødelagt af forkerte eksperter. Derfor er DANIDAS rekruttering, udvælgelse og forberedelse af eksperter uhyre vigtig; og selv om der er sket forbedringer på dette område i de senere år, er det nok et spørgsmål, om DANIDA ofrer tilstrækkelige ressourcer herpå. Selv beskedne udgiftsstigninger på dette område kunne nok i en del tilfælde medføre en betydelig mere effektiv bistand.

Hovedopgaven inden for DANIDAS personalepolitik i de kommende år må blive gennem blandt andet efteruddannelse at supplere folks yderst forskellige baggrund og skabe en mere ensartet forståelse af holdning til de opgaver, som DANIDA er sat til at forvalte bedst muligt. DANIDA skulle således i højere grad få en fælles identitet og komme til at virke som et sammensvejset team uanset folks uddannelsesmæssige baggrund og karrieremæssige ambitioner.

Dette bliver nok mere end noget andet afgørende for effektiviteten af DANIDAS fremtidige forvaltning af bistandsmidlerne.

## Litteratur

Administrationsdepartementet (1986). *DANIDA-undersøgelsen* (består af 5 delrapporter og en sammenfatning).

*Betænkning nr. 280 om tilrettelæggelse og udvidelse af Danmarks bistand til udviklingslandene (1961)*. København.

*Betænkning nr. 565 om Danmarks samarbejde med udviklingslandene (1970)*. København.

*Betænkning nr. 958 om principperne for den danske bistand til udviklingslandene (1982)*. København.

DANIDA (1984). *Pressemeddelelse*, 21/9.

*Kristeligt Dagblad* (1975). "Ny u-landspolitik i ændret ministerium", kronik af Uffe Torm, 25/10.