

# Indholdsfortegnelse

---

Indledning .....	3
Problemfelt .....	4
Problemformulering: .....	6
Metode .....	7
Erkendelsesrejse .....	7
Projektdesign .....	8
Valg af teori.....	9
New Public Management .....	9
Positivism og kritisk teori .....	10
Begrebsforklaring .....	11
Videnskabsteori .....	12
Spændingsfeltet .....	13
Kritisk Teori .....	14
Afgrensning .....	15
Kildekritik .....	17
Historisk perspektiv .....	19
Dansk udviklingspolitik 1945-2000 .....	19
Internationalt samarbejde; skiftet i 2000.....	22
Paris-erklæringen.....	23
Dansk udviklingspolitik i dag .....	25
Delkonklusion .....	28
Teoriafsnit .....	29
New Public Management .....	29
Kritik af New Public Management .....	33
New Public Management i Danmark .....	35
Delkonklusion .....	36
Positivism .....	37
Delkonklusion .....	38
Kritisk teori: .....	39
Den tidlige kritiske teori .....	39
Oplysningens dialektik.....	41
Rationalitetens jernbur .....	41
Den senere kritiske teori .....	43
System og livsverden .....	44
Delkonklusion .....	46
Analyse.....	47
New Public Management i <i>Frihed fra fattigdom – frihed til forandring</i> .....	47
Kritik af New Public Management i et udviklingspolitisk perspektiv.....	51

<i>Frihed fra fattigdom – frihed til forandring; en positivistisk strategi?</i> .....	53
Frihed fra fattigdom – frihed til forandring i kritisk teoris optik .....	55
Målbarhed og ejerskab – en harmonisk relation? .....	57
Delkonklusion .....	62
Diskussion .....	65
Konklusion .....	69
Perspektivering.....	70
Litteraturliste.....	72

## Indledning

---

Det kan i udviklingspolitikken være svært entydigt at forklare, hvad donorlandenes intentioner, bevæggrunde og formål med at yde bistand er. Det kan i hvert fald ofte konstateres, at der er langt fra intentionerne til realiteterne. I udviklingsarbejdet findes derfor mange dilemmaer og paradokser. Hvilket politisk bagland, der står for udarbejdelsen af den gældende udviklingspolitik, har selvfølgelig indflydelse på hvilke prioriteringer, der sættes i strategien. Eksempelvis har Søren Pind og hans nyudnævnte 'frihedsministerium' proklameret, at frihed for det enkelte individ er et gode som dansk udviklingspolitik skal efterstræbe i udviklingsarbejdet. Hvordan visionen om at sikre udvikling i verdens fattigste lande har formet sig gennem tiden, er dermed stærkt påvirket af den gældende politiske tendens. Udviklingsarbejdet, som et rent altruistisk projekt, der er styret af medmenneskelighed, kan undertiden være svær at tro fuldt ud på. Nogle af prioriteringerne i udviklingsarbejdet i verdens fattigste lande er i dag ofte udsprunget af egeninteresser, og det kan som følge deraf diskuteres, hvor meget de givne modtagerlande har af indflydelse på udviklingen af deres eget land.

I Danidas seneste udviklingspolitiske strategi fra maj 2010 bliver Danmarks sikkerhedspolitiske og økonomiske interesser således eksplicit nævnt som udvælgelseskriterier for placering af dansk bistand (Danida 2010:4-5). For at modtage udviklingsbistand fra Danmark er det altså en præmis at Danmark, som donorland, kan drage nytte af udviklingsarbejdet. Ud over dette, er det Danidas hensigt at få "(...) *mest muligt udvikling for hver bistandskrone*" (Danida 2010:12). Hvilke betingelser, dette kommer an på, og om *mest mulig udvikling* er sat i forhold til modtager- eller donorland, kan endeligt risikere at sætte en altruistisk udviklingspolitik over styr. Hvordan man bedst skaber udvikling, og om både modtager- og donorland skal drage nytte af udviklingsarbejdet, kan være genstand for megen spekulation. Citatet ovenfor illustrerer således, nutidens udviklingspolitik stræben efter at udnytte bistanden bedst muligt.

Tankegangen om at nytteoptimere bistanden er i sagens natur kontroversiel, for hvis man skal følge tankegangen til ende, sidder man tilbage med realpolitiske prioriteringer på moralsk funderede spørgsmål. Et grelt, men tydeligt eksempel på dette, var da Bjørn Lomborg samlede 'verdens klogest hoveder' - primært økonomer - til Copenhagen Consensus for at opstille en prioriteringsliste over verdens mest presserende problemer, ud fra en cost-benefit-tankegang. I deres udregninger, der

konkluderede, at hiv/aids-bekæmpelse var at foretrække frem for malaria, var økonomerne bl.a. nødsaget til at vurdere prisen på et menneskeliv. Selv om der kunne reddes flere menneskeliv pr. krone ved malariabekæmpelse end fra hiv/aidsbekæmpelse, så spillede det en afgørende rolle at dem, der dør af hiv/aids, gennemsnitligt er mere værd end dem, der dør af malaria og derfor var vægtet højere på prioriteringslisten (Casse 2007:46). At udforme udviklingspolitik på baggrund af en sådan vurdering, vil af mange formodentligt anses som inhuman. Dog kan det, indrammet af politiske omstændigheder, være nødvendigt og ligefrem påkrævet af politikerne, at opstille klare præmisser for ydelse af bistand. Specielt efter den verdensomspændende finanskrisen, der har betydet, at man også i Danmark kritisk gennemgår forbrug indenrigs såvel som udenrigs. Dette har således forstærket behovet for at legitimere på hvilke områder, og hvorledes, bistandskronerne bliver brugt. Dette kan yderligere forstærke det politiske behov for at opstille betingelser for at donere bistandsydelser; betingelser der formentlig ikke inkluderer medmenneskelighed som det primære argument for udviklingsbistandens beståen.

## Problemfelt

Vores tilgang til problemet i projektet har været baseret på en forforståelse af, at udviklingsbistandsområdet er for komplekst og værdipræget til at kunne kvantificere udvikling, uden at vigtige elementer går tabt. Det er med dette kritiske syn på Danidas strategi, at vi har startet vores empiriindsamling. Med den nytilegnede viden er vi gået tilbage i arbejdsprocessen og ladet den øgede forståelsesramme igangsætte problemet fra en ny vinkel. Vores forforståelse er derved blevet konkretiseret til en formodning om, at Danidas øgede fokus på målbarhed i udviklingsarbejdet risikerer at negligere dialogen.

Over problemstillingen i dette projekt ligger to forskellige verdensanskuelser. Vi vil derfor se problemet i en videnskabsteoretisk kontekst og vil behandle teori og empiri ud fra en videnskabsteoretisk diskussion. Vi ønsker derfor at kigge nærmere på, hvordan en given videnskabsteoretisk retning anskuer paradigmeskiftet i dansk udviklingspolitik mod øget resultatorientering.

Vi argumenterer for, at der i forvaltningen af udviklingspolitikken i dag er en dominerende tendens, som også er at finde i en forvaltningsmodel i den offentlige sektor. Fælles for begge er, at de forsøger at markedsliggøre offentlige anliggender. New Public Management (NPM) opstår i

1980'erne ud fra betragtningen om, at den offentlige sektor er for stor og for ineffektiv. Man forsøger altså at minimere staten ved at indføre markedslignende vilkår kendt fra den private til den offentlige sektor. Herved er det tiltænkt, at bl.a. konkurrence og kontraktstyring skal sikre et effektivt system. Tendensen til at markedsliggøre og liberalisere den offentlige sektor fortsatte op igennem 1990'erne i varierende fart og omfang fra land til land. I Danmark fortsatte udviklingen med den nuværende VK-regering. Professor i offentlig ledelse, Carsten Greve, beskrev i et radioprogram, kvalitetsreformen fra 2007, "(...)som en foreløbig kulmination på *New Public Management*." (Greve 2010:17:55:radio). I en artikel i Politiken advarede en række tidligere embedsmænd, der medvirkede til implementeringen af ideerne fra NPM, imod kvalitetsreformen. "*Mange af de ting, der er blevet indført de sidste 10-15 år for at fremme produktivitet og kvalitet, er nu begyndt at hæmme den offentlige sektors udvikling. Nogle steder er der ligefrem tale om direkte destruktiv styring.*" (Gjørup et al., 2007:web).

På samme måde, som man i NPM har forsøgt at effektivisere den offentlige sektor, vil Danida forsøge at skabe et mere kontrolleret og effektivt system. Da udenrigsministeriet og Danida i maj 2010 lancerede Danmarks nye udviklingsstrategi *Frihed fra fattigdom – frihed til forandring*, var et af de centrale punkter således kravet om målbarhed i udviklingsbistanden:

*"Danmark vil følge udviklingen i partnerlande og organisationer tæt. Resultaterne af vores fælles indsatser skal måles. Der må ikke være tvivl om, hvad vi vil opnå og hvornår. I et gensidigt forpligtende samarbejde med partnerlande, organisationer og andre udviklingspartnere vil vi opstille konkrete mål og følge fremgang, så vi kan se hvilke resultater, vi skaber, og tilpasse vores indsatser herefter"*(Danida 2010:31).

Det primære formål med det resultatorienterede bistandsarbejde er at sikre et effektivt system og derigennem en bedre samlet bistandsindsats; bistandsmidlerne skal ikke gives til projekter, der ikke nytter. Ved at opstille målbare parametre er det tiltænkt, at projekter kan sammenlignes og indgå i en vurdering af, hvor man får mest for pengene, ligesom på det kompetitive marked. Vi vil i projektet stille os kritisk overfor ideen om at fokusere bistanden på målbare resultater.

Magtforholdet, ansvarsområder og prioriteringen, donor og modtagerland imellem, har længe været på dagsordenen i Danidas og det internationale bistandssamarbejde. Begrebet *ejerskab* blev introduceret som et centralt punkt i den internationale bistandsaftale, Paris-erklæringen, som Danmark har underskrevet. Med *ejerskab* er det tilsigtet at udligne modtager-giver-magtforholdet.

Således benytter Danida begrebet partnerland i stedet for modtagerland for derved at signalere et ligeværdigt forhold. Konkret er hensigten med ejerskab at overdrage modtagerlandet ansvar for egen udvikling:

*”Vi vil styrke et demokratisk ejerskab, der sikrer aktiv involvering af befolkning, parlamenter, civilsamfundsorganisationer og andre ikke-statslige aktører i den politiske dialog om landets udvikling. Landenes regeringer skal stå til ansvar over for landets egne borgere og ikke kun over for internationale donorer.”*(Danida 2010:12).

Her understreges vigtigheden af, at det ansvar, der overdrages til den nationale regering, bliver varetaget i en demokratisk dialog i samfundet. Både dialog og ejerskab er altså indlejret i Danidas egen strategi. Projektets problemstilling sætter spørgsmålstegn ved den øgede resultatorientering i dansk udviklingsbistand. Vi vil forsøge at undersøge, hvordan resultatorientering vil kunne influere og måske endda modarbejde Danidas egne intentioner om dialog og ejerskab. Dette gør vi ud fra forforståelsen af, at udviklingsbistandsområdet er for komplekst og værdipræget til at kunne kvantificere, uden at vigtige elementer går tabt og formodningen om, at Danidas øgede fokus på målbarhed i udviklingsarbejdet risikerer at negligere dialogen.

### **Problemformulering:**

*Ud fra Danidas øgede fokus på effektivisering og det deraf følgende krav om målbare resultater i dansk udviklingsbistand, ønsker vi at undersøge, hvordan resultatorientering harmonerer med intentionen om at overdrage ejerskab til modtagerlandene, når det formodes at dialogen i arbejdsprocessen risikeres at blive negligeret.*

## Metode

---

I følgende afsnit vil vores metodiske fremgangsmåde gennem projektet blive beskrevet. Herunder hvilke teorier der er inddraget, hvilket formål de tjener, og hvordan vi benytter dem. Ligeledes vil de centrale empiriske inddragelser blive præsenteret og kritiseret, og ydermere vil essentielle begreber blive forklaret. Slutteligt vil vi redegøre for vores videnskabsteoretiske udgangspunkt, samt brugen af videnskabsteoretiske opfattelser i projektet.

## Erkendelsesrejse

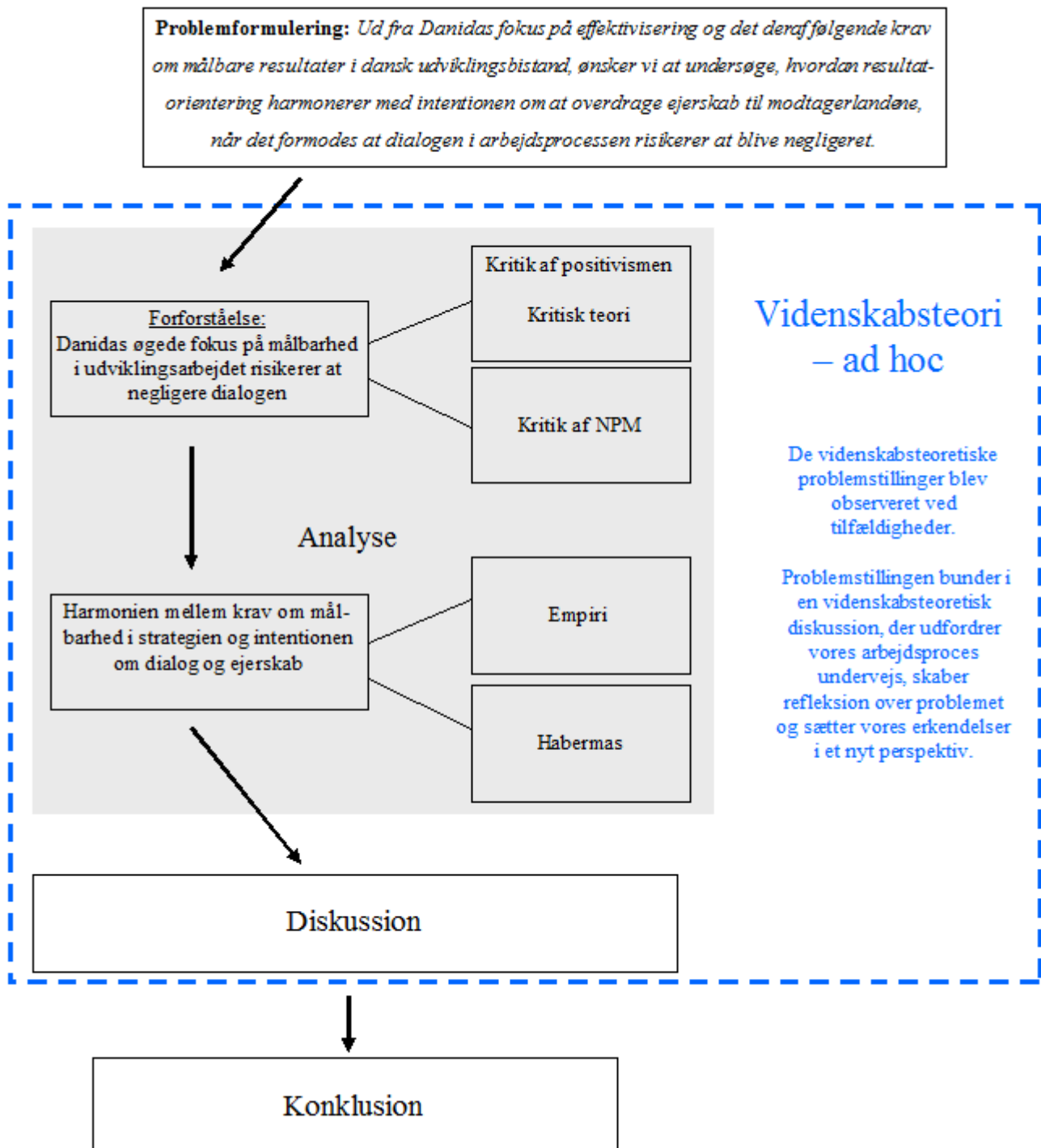
Dette projekt har taget sit afsæt i udviklingsbistand. Det har været den fælles interesse, der har ligget til grund for de indledende brainstorm og diskussionsmøder. Projektet blev konkretiseret til at omhandle noget mere nært og aktuelt, i form af Danmarks seneste udviklingsstrategi. Denne konkrete tekst og specielt Danidas øgede fokus på at sætte tal på god udvikling gav os flere ideer til problemstillinger. Diskussionen kom hurtig til at handle om, hvad god udvikling er og for hvem, den er god. Vi formodede, at Vesten definerer udviklingsbistandsarbejdets form, indhold og vilkår, hvilket forekom os grundlæggende problematisk.

Vores problemfelt kom derfor til at omhandle Danidas krav om målbarhed i udviklingsarbejdet. Dette finder vi interessant at diskutere ikke bare på et teoretisk niveau, men også med en videnskabsteoretisk vinkel. Vores første udkast til en problemformulering lød: *Hvilke konsekvenser har Danidas krav om målbarhed for udviklingsarbejdet?*

Lettere tilfældigt fandt vi et link mellem den nyere danske udviklingspolitik og en tendens inden for offentlig forvaltning, kaldet New Public Management (NPM). De inputs vi har fået ved at beskæftige os med dette link har været med til at forøge vores erkendelsesramme og derved gjort os opmærksomme på nye vinkler på vores problem. Uenigheden mellem positivismen og tidligere kritisk teori i videnskabsteorien skulle indledningsvis indgå som en overordnet, mere filosofisk diskussion om, hvad man kan måle. Da vi læste dybere ned i litteraturen, fik vi øjnene op for den nyere kritiske teori og Habermas' teori om den kommunikative handlen. Vi fik igen udvidet vores horisont, her med spørgsmålet om dialogens betydning i udviklingsarbejdet, hvilket var en problemstilling, vi også stødte på i en kritik af NPM. Fokus faldt derfor på risici ved

resultatorientering, den formodede medfølgende negligeret af dialogen, og endeligt fandt vi det interessant at undersøge, om der er harmoni mellem kravet om målbarhed og intentionen om at overdrage ejerskab til modtagerlandene.

## Projektdesign



## Valg af teori

Følgende afsnit skal legitimere de valg af teori og metode, vi har truffet, samt forklare vores brug og deres formål i projektrapporten.

### **New Public Management**

I projektet benyttes New Public Management (NPM) som et redskab til at besvare vores problemformulering, og denne er beskrevet i teoriafsnittet, selv om den i højere grad kan defineres som en forvaltningsmodel. Vi finder, at de generelle årsagssammenhænge, som udtrykkes i NPM, er så overordnede, at de kan benyttes som teoretiske udgangspunkter og derfor anvendes NPM ligeledes i analysen. Således kan ligheder mellem tankerne bag NPM og Danidas strategi undersøges og herefter anskue kritikken af NPM i et udviklingsbistandsperspektiv.

Vi er opmærksomme på, at NPM er blevet implementeret forskelligt fra land til land, men finder stadig at de bagvedliggende grundtanker - markedsliggørelse, effektivisering og fokus på mål - er centrale for NPM, og det er netop disse overordnede begreber, vi behandler i analysen

Christopher Hood (1947-), som var den første til at beskrive NPM i den akademiske verden i artiklen *A Public Management for all Seasons?*, præsenterer tre overordnede kritikpunkter af NPM; det første stiller spørgsmålstegn ved NPMs reelle forandring af den offentlige sektor, det næste kritikpunkt beskriver NPM som værende etableret af en elite, der søger at fremme egne karrierer. Endeligt indebærer det tredje kritikpunkt, at NPM ikke medbringer større effektivitet, men blot mere bureaukrati og administration. Da vi i projektet ikke søger at afgøre, hvorvidt NPM er en realitet eller ej, men derimod ønsker at anskue konsekvenserne af dennes implementering, ligger de to førstnævnte kritikpunkter uden for kernen af projektets genstandsfelt. Vi vælger derfor at fokusere på det sidstnævnte kritikpunkt, da vi ser dette som havende størst relevans for vores problemformulering. Som tidligere nævnt benytter vi NPM, som en teoretisk platform i projektet, og derfor vil vi ligeledes benytte kritikken af NPM i et udviklingsbistandsperspektiv for dermed at undersøge, hvordan målbarhed kan hæmme dialog i udviklingsarbejdet.

Det er ydermere vigtigt at påpege, at vi har valgt at arbejde på et teoretisk niveau og derfor undgår at beskæftige os med praktiske problemstillinger. Vi er klar over, at det er problematisk at sammenligne udviklingsbistandsområdet og den offentlige sektor. Hvis vi havde arbejdet strengt kritisk teoretisk, kunne denne metode kritiseres, idet vi benytter viden fra én kontekst i en anden. Den kobling, vi søger at finde, er ikke funderet i de to områders beskaffenhed, men primært på forvaltningen af de to områder. Vores legitimering af koblingen bygger på en grundig analyse og funderer i en undersøgelse af, hvad der kunne komme til at ske med udviklingsarbejdet, hvis tendensen af NPM bliver yderligere forstærket i Danidas strategi. I NPM, såvel som i udviklingsarbejdet finder vi, at der er tale om en effektivisering via markedsliggørelse, hvilket udgør den primære fællesnævner imellem disse.

### **Positivism og kritisk teori**

I analysen undersøges det, om Danidas udviklingsstrategi er begrundet i en positivistisk anskuelse. Vi skelner mellem positivism i et akademisk univers og positivism i et politisk pragmatisk univers, hvori sidstnævnte ikke nødvendigvis lever op til teoriens strenge krav. Vi forsøger således ikke at fremstille Danida som værende en organisation funderet på positivistiske idealer. I stedet forsøges det at skabe en diskussion på baggrund af de positivistiske træk, vi finder i strategien, og dermed skabe en forbindelse til vores problemstilling om ejerskab og dialog i udviklingsarbejdet. Kritisk teori blev udarbejdet som en kritik af positivismen og benyttes derfor som komponent med det formål at kritisere de positivistiske træk i Danidas strategi, og dermed videreføres den videnskabsteoretiske diskussion til analysen. Vi finder dog ikke Adorno og Horkheimers socialkritiske teori tilstrækkelig i forsøget på at forbinde de teoretiske komponenter i analysen. Som følge heraf har vi valgt at inddrage den tyske filosof Jürgen Habermas med hans teori om den kommunikative handling og den herredømmefri dialog. Habermas har videreudviklet tankerne fra Adorno og Horkheimers tid i en moderne kontekst. Med Habermas kan vi dermed anskue vores problemstilling i et kommunikationsaspekt. Således deles den kritiske teori op i to lejre; den tidlige – repræsenteret af Adorno og Horkheimer og den sene, som Habermas repræsenterer. Kritisk teori er ligeledes vores bekendtgjorte videnskabsteoretiske ståsted; noget som vi vil komme ind på senere i kapitlet.

## Begrebsforklaring

Dette afsnit har til formål at klargøre, hvorledes vi forstår og derfor benytter begreberne ejerskab, kompetitivt marked, proces, samt input, output og outcome.

Ejerskab: I denne projektopgave skal ejerskab forstås i en udviklingspolitisk kontekst. Det omhandler altså ikke udelukkende ejerskab i den klassiske ejendomsretslige forstand og er ikke noget fysisk bevis på herredømmet over et givent stykke land, formue, effekt eller lignende.

Ejerskab skal forstås billedligt, hvori 'ejereren' føler, at det overordnede ansvar - for eksempelvis et lands udvikling - tilhører denne. I praksis kan det udmønte sig i modtagerlandets udfærdigelse af egen strategi for national udvikling, selvbestemmelse over brugen af bistandsmidlerne, udførelsen af et givent projekt m.m.

Kompetitivt marked: I projektet benyttes dette begreb, der også er kendt som marked i fuldkommen konkurrence. Erik Gaden karakteriserer markedet i fuldkommen konkurrence bl.a. ved dets relativt store antal af udbydere og efterspørgere, samt hvor producenterne udbyder identiske eller næsten identiske varer. Det antages, at det kompetitive marked er den markedstype, som man ved markedsliggørelse tilstræber, idet denne type marked medfører den højeste grad af konkurrence og derfor, ifølge klassisk mikroøkonomisk teori, vil give de bedste og billigste produkter (Gaden et al. 2007:207-212).

På 'udviklingsbistandsmarkedet' kan man hævde, at der findes mange udbydere og efterspørgere, hhv. modtager- og donorlande, samt at den ønskede vare, udvikling, er den samme. Dette til trods for at produktionsmetoder og -midler kan variere i produktionen af produktets udvikling.

Proces: Begrebet proces skal forstås på et generelt plan. Med proces forstås reelt policyproces og benyttes altså til at omtale en given fase i udviklingsarbejdet. Andrew Heywood opdeler, i bogen *Politics*, policyproces op i fire faser; initiering, formulering, implementering og evaluering (Heywood 2007:430). Overordnet set opererer projektet primært med processens fase 2 og 4, formulering og evaluering. I fase to er det således processen, hvori modtager- og donorland fastsætter, hvad der skal prioriteres i udviklingsarbejdet, og i fase fire er det processen, hvori modtager- og donorland evaluerer policyens effekt, fejl og mangler, som behandles.

Input, output og outcome: I projektet vil begreberne input-, output- og outcomeindikatorer blive brugt i forhold til arbejdet med New Public Management og udviklingsarbejdet.

Input bruges til at beskrive de ressourcer, der bliver sat til rådighed i et program; både i form af arbejdskraft og finansielle midler. Output og outcome beskriver begge resultatet af en indsats. Output fokuserer på mængden af producerede varer og tjenester og effektiviteten af produktionen. Outcomeindikatoren giver udtryk for den effekt, output har haft. Hvis man i et udviklingsprojekt f.eks. arbejder for at forbedre adgang til rent drikkevand, er input de menneskelige og finansielle ressourcer, der er lagt i projektet. Output kunne være et konkret mål som f.eks. antal byggede brønde. Outcome fokuserer på intentionen om rent drikkevand. Herved er det nødvendigt at undersøge, om der er tilstrækkelig adgang til brøndene, og om der er ressourcer til at vedligeholde dem (Horsch 1997:web).

## Videnskabsteori

Formålet med dette semester er som beskrevet i studiehåndbogen, at ”give den studerende en større forståelse for de videnskabsteoretiske forudsætninger, de forskellige samfundsvidenskabelige retninger bygger på.”(Studiehåndbog:64:web). Vores analytiske fokus er fæstnet i den danske udviklingsstrategi fra Danida, som vi argumenterer for, indeholder positivistiske træk. Det er i denne forbindelse vigtigt at pointere, at vi skelner mellem et pragmatisk og et videnskabeligt format af positivismen. Dog mener vi stadig, at vi gennem vores analyse legitimerer denne forbindelse mellem Danidas strategi og den positivistiske videnskabsteoretiske optik.

Vores projekt har som overordnet formål at bidrage til en videnskabsteoretisk diskussion af målbarhed og dermed harmonien imellem dette og intentionen om ejerskab. Der findes ubegrænsede tilgange til at forklare – og forsvare – hvordan virkeligheden kan forstås, og yderligere en mængde som aldrig nærmer sig en sådan konklusion. Det er intentionen med projektet at vise, hvilke konsekvenser én given videnskabsteoretisk tilgang kan have for et givent felt. Vi har således valgt at inddrage forskellige videnskabsteoretiske komponenter i opgaven for at diskutere, hvordan den givne videnskabsteoretiske optik har påvirket vores problemfelt.

## Spændingsfeltet

Vores videnskabsteoretiske retning er forankret i spændingsfeltet mellem den filosofiske hermeneutik og den kritiske teori. Eftersom vi fokuserer på dialogens betydning i udviklingsarbejdet og samtidig anerkender, at vores forforståelser er med til at påvirke vores arbejdsproces, arbejder vi på et hermeneutisk fundament. Der findes mange forskellige tilgange til den hermeneutiske videnskabstradition, men de har alle en fælles opfattelse af, at *"(...)fortolkning og forståelse er et af de mest grundlæggende vilkår for vores tilgang til verden og vores væren i verden."* (Højberg 2004:310). Ifølge hermeneutikken er det således en forudsætning at inddrage sine forforståelser og fordomme for at opnå forståelse. Dette anerkender vi, da vi gennem vores interesse i at forstå, hvordan Danidas krav om målbarhed stemmer overens med ejerskab, ekspliciterer vores forforståelse; at dialogen vil blive negligeret, såfremt fokuset rettes mod mål og resultater frem for på processen. Denne forforståelse er af meget konkret format, og derfor ekspliciterer vi den for at kunne undersøge den. Vi er klar over at både fordomme og forforståelser, som i hermeneutikken er en vigtig præmis for at opnå forståelse af hinanden og verden, kan være implicite som eksplicite, men i alle tilfælde vil *"vores forståelse og udlægning af mening [altid bygge] på en allerede givne forståelse af verden."* (Højberg 2004:322).

Både den kritiske teori og hermeneutikken hæfter sig ved den cirkulære vekselvirkning af viden, som gør samfundsmæssig refleksion og forståelsen opnåelig. Hans-Georg Gadamer (1900-2002), som repræsenterer den filosofiske hermeneutik, anfægter opfattelsen af, at sandhed er noget fastlagt eller objektivt og mener, at der snarere er tale om en sandhedsproces, som opstår i opnåelsen af forståelse af/med andre individer (Højberg 2004:331). Ifølge Gadamer, er betingelsen for at opnå en forståelse af verden, det som hermeneutikken har som hovedformål, forankret i antagelsen om at sætte det, som ønskes forstået, i kontekst med en helhed (Højberg 2004:320). Den hermeneutiske cirkel, som er forklaret gennem den cirkulære vekselvirkning mellem del og helhed, er kendetegnende for den filosofiske hermeneutik. Ifølge Gadamer er denne hermenetiske cirkel en universel begrundelsesstruktur, såfremt man ønsker at opnå en forståelse og fortolkning af verden (Højberg 2004:321). I opgaven tjener vores analyse det formål at undersøge vores bekendte forforståelse og yderligere legitimere en udvidet videnskabsteoretisk diskussion på baggrund af netop denne eksplicite forforståelse. Vi ønsker at undersøge delen (målbarhedens konsekvenser for dialogen og ejerskabet), og det er derfor nødvendigt at se på denne i sin helhed. Her bidrager alle komponenter i opgaven til at sætte problemfeltet i perspektiv.

Gadamer og hans filosofiske hermeneutik er senere blevet kritiseret for ikke at inddrage nok kritik i hans fortolkning af forståelsesprocessen; noget især den sene kritiske teori Jürgen Habermas har pointeret. Habermas og Gadamer er enige om, at dialog og samtale er altafgørende for forståelse af verden og hinanden. Habermas kritiserer Gadammers udsagn om, at *"[d]ialogen består således af to ligeværdige samtalepartnere."* (Højberg 2004:330). Habermas mener, at Gadamer og den filosofiske hermeneutik overser, at en samtale kan være *"præget af magtspil, ideologi og virke undertrykkende."* (Højberg 2004:334). Habermas stiller sig altså kritisk over for Gadammers antagelse om, at der ikke skal tages forbehold for eventuelle magtrelationer de samtalende imellem. Da vores problemfelt tager afsæt i en kritisk analyse af resultatorientering i udviklingsarbejdet, og da vi følgende deraf ønsker at undersøge vores forforståelse i et kritisk perspektiv, tager vi fat i Habermas' kritik og bekender derfor vores videnskabsteoretiske ståsted som forankret i spændingsfeltet mellem hermeneutikken og den kritiske teori.

Som tidligere angivet, præsenterer positivismen en videnskabelig tilgang, som vi søger at udfordre gennem den kritiske teori. Adorno og Horkheimers kritiske teori er udformet som en kritik af netop positivismens tese om enhedsvidenskaben og er derfor et åbenlyst valg, når vi har som ønske at lave en kritisk analyse af de positivistiske træk, som vi mener, at Danidas strategi indeholder. Som tidligere nævnt, har vi løbende i arbejdsprocessen inddraget ny empiri og ligeledes holdt vores problemfelt åbent. Dette har fra start til slut i processen sikret muligheden for inddragelse af eventuelle nyopståede inputs og forforståelser som konstruktive bidrag.

## **Kritisk Teori**

Vi har i vores arbejdsproces gennem inputs fra både teori og empiri konstant flyttet vores ståsted. På denne måde har det nærmest været et ubevidst valg, at vores videnskabsteoretiske retning har fulgt det kritiske teoris paradigme. I den kritiske teori fokuseres der, ligesom i hermeneutikken, på en vekselvirkning i forståelsesprocessen, idet der konstant inddrages ny empirisk og teoretisk viden i undersøgelsen, hvor vekselvirkningen i hermeneutikken funderer på et genstand-versus-fortolker niveau. Det tilsigtes i den kritiske teori, at: *"Begrebsapparat og teori udfoldes, diskuteres, justeres og videreudvikles efterhånden, som man gennem forskningsprocessen får større og større indsigt"* (Bilfeldt 2007:124). Vores videnskabsteoretiske tilgang til projektet har dermed ikke været fastlagt på forhånd, men er opstået ad hoc.

Som slået fast ovenfor, har vi inddraget både kritisk teori og positivismen i opgaven. Vi tager udgangspunkt i Habermas' teori om den kommunikative handlen og dennes idé om den herredømmefri dialog. Vi mener ikke, at al viden kontekstafhængigt kan kvantificeres, og anfægter, ligesom den kritiske teori, tanken om en enhedsvidenskab. Ligeledes afviser vi, modsat positivismen, at der eksisterer lovmæssigheder i samfundet. Vi opponerer derfor imod idéen om, at det er muligt for os at præsentere en universel konklusion på vores problemstilling og arbejder på baggrund af en kontekstafhængig epistemologi. Vi forsøger i stedet gennem vores projektrapport at belyse én ud af mange tilgange til behandling af kravet om målbarhed i dansk udviklingsarbejde.

Det har været vores intention at inddrage empiri fra et bredt spektrum. Dog har disse skulle tjene det formål at bidrage til vores kritiske analyse og følger derfor vores kritiske udgangspunkt i problemfeltet. Den empiri, vi har valgt at se nærmere på, har bevidst som ubevidst påvirket vores konklusion. Havde vi inddraget empiri, som modsat agiterede for, at dialogen ikke blev negligeret ved en resultat-orienteret proces, var konklusionen blevet af anden karakter. Vores videnskabsteoretiske forankring ligger op til, at vi netop tager fat i et samfundsmæssigt problem, forsøger at dekonstruere det, kritisere det gennem den empiriske og teoretiske vekselvirkning og endeligt søger at rekonstruere det igen. Hvilken empiri og teori, vekselvirkningen funderer på, er af betydning for forløbets gang. Dette, samt bevidstheden om eksistensen af vores forforståelser, har vi været opmærksomme på gennem hele forløbet, men har til slut anerkendt de empiriske fravalg som en del af den vekselvirkning, vi har skabt og været en del af. Vi arbejder derfor perspektivistisk og følger således Horkheimers udsagn om, at viden er historisk og foranderligt. Vi, som forskere, ser en fortolket virkelighed og kan kun opstille og besvare vores problemstilling på baggrund af den viden, som i øjeblikket er tilgængelig for os.

## Afgrænsning

Til behandlingen af vores problemstilling diskuterede vi mulighederne for at lave en diskursanalyse af selve strategien. Med denne metode kunne vi med udgangspunkt i analyse af hhv. en ældre og den nuværende strategi forsøge at påvise et paradigmeskift i dansk udviklingspolitik; navnlig dette øgede fokus på resultat frem for proces. Vi kom dog frem til, at vores interesse i højere grad ligger i, hvad dette skifte har af konsekvenser for udviklingsarbejdet.

I projektet søger vi at frembringe overordnede problemstillinger ved ideen om at opstille klare målbare succeskriterier for bistandsarbejdet. Vi afstår derfor fra at fokusere på konkrete projekter. Dette valg har afgørende betydning for projektets udformning og konklusion. Hvis vi havde undersøgt, hvordan f.eks. ét bestemt projekt ville blive berørt af den resultatorienterede strategi, ville empirien omhandle det respektive projekt, og konklusionen ville blive langt mere konkret. Samtidig ville en sådan konklusion også være langt mere kontekstbundet, hvilket ville begrænse vores muligheder for at arbejde på et mere overordnet teoretisk niveau med fokus på de generelle tanker bag Danidas udviklingsstrategi, hvad der netop var ønsket med denne opgave. Med fare for en meget 'løs' konklusion har vi dog undladt at forholde os til konsekvenserne for de enkelte projekter. Den nuværende strategi er så ny, at den endnu ikke er fuldt ud implementeret. Dette kan derfor vanskeliggøre et arbejde med et konkret praktisk case study og forsvarer derfor vores valg af et mere overordnet teoretisk fokus. Ydermere er vi mest optaget af den filosofiske vinkel, som herved også i højere grad åbner for en videnskabsteoretisk diskussion om, hvordan man anskuer vidensbegrebet.

I vores analyse berører vi forpligtelser mellem modtagerlandet og dets befolkning. Dette sociologiske aspekt har vi undladt en uddybende undersøgelse af. Vi er klar over, at Danidas strategi kort berører vigtigheden af inddragelse af befolkningen i udviklingsprocessen, men vores fokus vil her primært fokusere på relationen modtager- og donorlandet imellem.

I vores teoretiske redegørelse af Habermas og hans kommunikative handlen, har vi set det nødvendigt at inddrage Max Weber som teoretisk grundlag for Habermas' teori. Mange af de udredninger, som Habermas bygger sit kommunikative fundament på, er direkte afledte af Weber. Derfor anser vi det som essentielt at inkludere Weber, men vælger at behandle en yderst begrænset del af Webers forfatterskab. Vi er her klar over, at såvel Webers som Habermas' teoretiske bidrag til vores projektrapport er taget ud af en kontekst, som vi vælger at se bort fra, idet vi ikke finder det tilstrækkelig relevant for vores problemfelt.

Ligeledes kommer vi kun reflekterende ind på fordelene ved at udøve resultatorienteret styring. Vi er bevidste om, at der kan være forbundet fordele ved at fokusere på resultaterne. Eksempelvis kan et sådant fokus sikre, at udviklingsarbejdet ikke ender i en vævende forståelsesramme, hvor der kræves konstant opmærksomhed på alle individuelle forhold, og fremskridt i udviklingsarbejdet vil

blive holdt tilbage på baggrund af kausale forhold. Dette vil vi kun inddrage reflekterende og har her afgrænset os fra en yderligere dimension.

Ydermere har vi i det historiske perspektiv valgt at fokusere på udviklingen i dansk udviklingspolitik og undladt at inddrage udviklingsteorier.

Habermas' teoretiske spektrum har et bredt anvendelsesspektrum, og vi har derfor tilladt os at udvælge netop de elementer, som vi mener, kan gavne vores problemstilling. Vi er klar over, at de er taget ud af en kontekst, som vi ikke bevæger os ind på. Ligeså undlader vi at inddrage den teoretiske afvigelse mellem den tidlige og den sene kritiske teori. Dette har været for omfattende i forhold til vores problemstilling, og vi antager derfor Habermas som værende repræsentant for den sene kritiske teori, og Adorno og Horkheimer for den tidlige.

## Kildekritik

I vores inddragelse af Habermas' teori om den kommunikative handling benytter vi udelukkende Troels Nøragers bog *System og Livsverden* fra 1998. Habermas' teori er en kompleks samling af mange forskellige teorier og er derfor svært tilgængelig. Inddragelsen af en sekundær kilde, såsom Nørager, har hjulpet på forståelsen af Habermas' primære værk *Theory of Communicative Action*.

Brugen af sekundærkilder frem for primærkilder indeholder en risiko for at inddrage en sekundær forfatters personlige fortolkning i redegørelsen, hvilket vi er klar over kan sløre neutraliteten af vores endelige analyse/konklusion. Dette gælder ligeledes gennemgangen af positivismen, der hovedsageligt bygger på Esther Oluffa Pedersen og Peter Toft afsnit om positivismen i bogen *Videnskabsteori i samfundsvidenskaberne*, og derfor også er en sekundær kilde.

I kapitlet om det historiske perspektiv, benytter vi bogen *Idealer og Realiteter*. Denne er udgivet af Gyldendals forlag, med støtte fra Udenrigsministeriet. Der kan derfor argumenteres for, at denne bog kan være præget af Udenrigsministeriets egne politiske interesser, og dette kan ligeledes have påvirket vore udredninger.

Vi benytter gennem hele opgaven Danida som reference til regeringens nye udviklingsstrategi. Denne er udarbejdet gennem et samarbejde med Danida, og eftersom Danida er en organisation,

oprettet i 1971, der er fuldt ud integreret som aktivitetsområde i Udenrigsministeriet, anser vi dette som den mest korrekte henvisning.

I vores empiriske del af analysen benytter vi hovedsageligt artikler fra Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS). DIIS er en uafhængig forskningsinstitution, som arbejder med problemstillinger vedrørende mange områder inden for internationale studier; eksempelvis globalisering, sikkerhed og udvikling (DIIS 2010:web). Vi benytter artikler fra DIIS som et gyldigt grundlag for en empirisk inddragelse i rapporten. Vi tager udgangspunkt i artikelsamlingen *We will always have Paris, Paris-erklæringen om bistandseffektivitet: sund fornuft eller nykolonialisme*. Denne skildrer netop dette øgede fokus på effektiviseringen af udviklingsarbejdet, som vi stadig gennem vores opgave har som intention at undersøge.

## Historisk perspektiv

---

I følgende afsnit skitseres kort udviklingen inden for dansk udviklingspolitik, og det nyligt opståede samarbejde donorlande imellem, og endeligt redegøres der for, hvilke prioriteringer den danske strategi fra 2010 udtrykker. Dette mener vi, er vigtigt for rapportens helhed, der således skaber en bedre forståelsesramme. Ydermere bidrager det til at skildre, at udviklingspolitik er foranderligt, samt det paradigmeskift, som vi argumenterer for finder sted i dansk udviklingsarbejde.

Som repræsentant for den nutidige danske tilgang til udviklingsarbejde, tager vi udgangspunkt i den tidligere nævnte Danida strategi fra maj 2010 *Frihed fra fattigdom – frihed til forandring*. Denne er udarbejdet gennem et samarbejde mellem Danida og Udenrigsministeriet med udviklingsminister Søren Pind ved roret - vi finder den derfor gyldig og tilstrækkelig som reference for vores analyse af nutidig dansk udviklingsbistand.

### Dansk udviklingspolitik 1945-2000

Kimen til den danske udviklingsbistand blev lagt i 1946. Efter Anden Verdenskrigs afslutning i 1945 fandt man det i Danmark nødvendigt at støtte de europæiske lande, som krigen havde tæret hårdest på. Hjælpen til de nødlidende dele af Europa blev hovedsageligt givet igennem private organisationer, der blev finansieret og koordineret af Socialministeriet. Til formålet oprettedes Socialministeriets Samarbejdsudvalg for International Hjælpearbejde (ISH)(Bach m.fl. 2008:34). Efter 1950 skiftede den danske udviklingspolitik fokus fra landets geografiske nærområde til 'den Tredje Verden'. De europæiske behov for bistand var efterhånden mættede, og samtidig ønskede Danmark at deltage aktivt i FN's udviklingsprogrammer, der netop var oprettet. Ønsket blev støttet i 1951 med oprettelsen af Regeringsudvalget for teknisk bistand under FN, der dannede det organisatoriske fundament for tættere samarbejde med FN. Samtidig underordnedes udviklingsbistanden nu Udenrigsministeriet i stedet for Socialministeriet, og det blev således markeret, at bistand blev opfattet som en del af udenrigspolitikken. Derfor overtog staten også mange af de opgaver, de private organisationer indtil da havde varetaget (Bach m.fl. 2008:21).

I 1962 vedtog folketinget *Lov om teknisk samarbejde med udviklingslandene*, der udgjorde den første reelle lovgivning om udviklingsbistand, og som fastlagde rammerne for bistandens beslutningsmæssige og administrative strukturer. Det var i høj grad impulser uden for Danmarks

grænser, der vækkede behovet for lovgivningen. Både moralske og strategiske årsager fik mange vestlige lande til at interessere sig for de tidligere koloniers fremtid efter kolonialismens afvikling, og i Danmark så man sig nødsaget til at følge tendensen (Bach m.fl. 2008:119). Loven bevirkede blandt andet kraftig vækst i den danske udviklingsbistand, og at der blev åbnet op for en mere direkte forbindelse mellem Danmark og udviklingslandene. Hvor man før fortrinsvis havde givet midler igennem FN-systemet, oprettedes nu konkrete danskkoordinerede projekter i modtagerlandene; den bilaterale støtte vandt frem (Bach m.fl. 2008:127). I OECD-landene var der sideløbende et ønske om at synkronisere de enkelte donorlandes udviklingsbistand, og med Development Assistance Committee (DAC) fik de et redskab hertil. Oprettelsen af DAC skabte fælles kultur og netværk for donorerne, hvilket også skabte bred politisk opbakning til den danske bilaterale bistand (Bach m.fl. 2008:225). I forlængelse af loven fra 1962 blev Danida oprettet i 1971; et særligt sekretariat for udviklingsbistanden, der var under Udenrigsministeriets kontrol, men som også havde god mulighed for at yde indflydelse den anden vej (Bach m.fl. 2008:121).

Der var i denne periode bred konsensus om, at den danske bistand skulle foregå som et samarbejde med modtagerlandenes regeringer, og indtil omkring 1970 var den gængse tanke også, at man hovedsageligt burde fokusere på at skabe økonomisk vækst. Sidstnævnte idé blev efter 1970 taget op til debat, og én hovedstrømning gik nu på at specificere udviklingsbistandens målsætning. Det blev besluttet at give konkret fattigdomsbekæmpelse altoverskyggende opmærksomhed (Bach m.fl. 2008:151), og i forlængelse deraf valgte man at kanalisere hovedparten af bistandskronerne til de fattigste lande og specifikt at målrette støtteprojekter til den fattigste del af befolkningerne (Bach m.fl. 2008:22).

I begyndelsen af 1980'erne indtog USA og Verdensbanken sammen positionen som ledende meningsdannere på feltet for international udviklingsbistand (Bach m.fl. 2008:296-297). De to storspillere delte opfattelsen af, at udviklingslandenes nød og fattigdom i vid udstrækning havde rod i landenes egne uhensigtsmæssige strukturer. Udviklingsbistanden burde derfor udelukkende gives i tilgift til krav om strukturreformer (Bach m.fl. 2008:22). De udspecificerede og høje krav til udviklingslandene stod i kontrast til den tanke, der indtil da havde domineret den danske udviklingspolitik; at udviklingsbistand måtte hvile på samarbejde med modtagerlandet. Derfor var Danmark også skeptisk over for USA og Verdensbankens parløb og søgte i højere grad at danne alliancer med andre nordiske lande (Bach m.fl. 2008:297). På trods heraf, vandt tesen om nødvendigheden af strukturtilpasning gradvist frem og blev i 1987 eksplicit nævnt som mål af

daværende udenrigsminister, Uffe Ellemann-Jensen: ”På det multilaterale plan har Danmark støttet iværksættelsen af nødvendige og realistiske strukturtilpasningsprogrammer, men med klar betoning af, at disse måtte gives en social dimension, så hensynet til de svagest stillede befolkningsgrupper blev tilgodeset.”(Bach m.fl. 2008:303-304).

To år derefter, i 1989, traf man endnu en radikal beslutning angående udviklingsbistanden. Det blev fremført, at Danmarks tidligere strategi med projektstøtte havde skabt uharmonisk udvikling i modtagerlandene, idet nogle områder havde fået et mærkbart løft, og andre havde stået uberørte hen (Engberg-Pedersen 2009:110:web). Samtidig ønskede Danmark at få større og mere indflydelse modtagerlandene. Derfor valgte man at koncentrere udviklingsstøtten på tyve lande, der til gengæld blev tildelt en omfattende støtte, som var fokuseret på hele programmer frem for projekter (Engberg-Pedersen 2009:110:web). Sideløbende dermed vandt stadig mere politisk prægede prioriteringer indpas i udviklingspolitikken, og menneskerettigheder, demokrati og miljø fik nu central betydning for støtten. Overordnet indtog Danmark i denne periode en mere aktiv international rolle, end landet tidligere havde gjort (Bach m.fl. 2008:397).

I 1992 besluttede et flertal uden om regeringspartiet at hæve den danske udviklingsbistand, så den kom til at udgøre én procent af BNI (Bach m.fl. 2008:400). Dermed bragte Danmark sin bistand til ulandene op på et bemærkelsesværdigt højt niveau i sammenligning med andre lande (Engberg-Pedersen 2009:110:web). Desuden oprettedes på opfordring af Mellemfølkeligt Samvirke en særlig ramme for miljø- og katastrofebistand (MIKA). Ambitionen var, at der med tiden skulle afsættes en halv procent af BNI dertil (Bach m.fl. 2008:400).

I 1994 udarbejdede Danida den første større danske udviklingsstrategi. Den trak i høj grad på tankerne fra 1989 om at give bredere programstøtte til et mindre antal lande (Engberg-Pedersen 2009:110:web). Dermed sigtede man efter at etablere et tættere samarbejde med modtagerlandene og støtte deres ejerskab over udviklingen (Bach m.fl. 2008:23). Danmarks rolle og måde at yde bistand på skulle nu defineres i samarbejde med modtagerlandene (Engberg-Pedersen 2009:110:web). Samtidigt styrkede man imidlertid fokus på 'god regeringsførelse' og forøgede antallet af danskudsendte rådgivere, der skulle kontrollere, at bistandspengene blev brugt forsvarligt (Bach m.fl. 2008:449).

## Internationalt samarbejde; skiftet i 2000

Det fokus, der i 1994 blev rettet mod at fundere udviklingsbistand på samarbejdet med modtagerlande, fulgte den internationale tendens indenfor udviklingsstrategier. Op igennem 1990'erne havde FN i stadigt højere grad fungeret som platform for udvidelse af internationalt udviklingssamarbejde og med en række internationale konferencer været dagsordensættende (Bach m.fl. 2008:393). Udarbejdelsen af 2015 Målene i år 2000 var en manifestation af FN's position som en organisation, der var drivkraft bag mange udviklingstendenser. Målene satte rammer for at bekæmpe verdens fattigdom i internationalt samspil og opsatte otte konkrete succeskriterier for international udviklingspolitik:

1. Halvere fattigdom og sult i verden
2. Opnå grundskoleuddannelse til alle
3. Øge ligestillingen mellem kvinder og mænd
4. Mindske børnedødeligheden med to tredjedele
5. Mindske mødredødeligheden med tre fjerdedele
6. Bekæmpe HIV/Aids, malaria og andre sygdomme
7. Sikre udviklingen af et bæredygtigt miljø
8. Øge samarbejdet om bistand, handel og gældseftergivelse

(Danida 2010:web)

Målene var udtryk for et ønske om højere grad af internationalt samarbejde indenfor udviklingsbistand og sammenhæng mellem de enkelte landes bilaterale støtte; et ønske OECD-landene allerede fremførte 1960'erne med oprettelsen af DAC. Ønsket blev nu imødekommet af mange donorlande, der udviklede deres bistandsstrategier inden for rammerne af det internationale udspil. Danmark var et af de lande, der tilsluttede sig de internationale rammer.

Med VK-regeringens tiltrædelse i 2001 skete en markant ændring af den danske udviklingspolitik. Den brede konsensus, som bistanden indtil da havde hvilet på, blev brudt, og udviklingspolitikken blev nu hovedsageligt bestemt af de to regeringspartier og Dansk Folkeparti (Bach m.fl. 2008:416). Disse besluttede at skære udviklingsstøtten med 1,5 milliarder (Bach m.fl. 2008:417) og gjorde dermed op med princippet om at lade udviklingsbistanden svare til 1 % af BNI, hvilket ellers havde været fast procedure siden 1992. Det ændrede dog ikke ved, at Danmark forsat var et af de lande i

verden, der proportionalt gav mest til udviklingsbistand (Engberg-Pedersen 2009:110). Samtidigt inkorporerede man nu i højere grad indenrigspolitik i udviklingspolitikken, og således blev det prioriteret at bruge en del af bistandsstøtten til at forbygge massive indvandrestrømme rettet mod Danmark (Bach m.fl. 2008:420).

Siden da har VK-regeringens udviklingspolitik fulgt den samme overordnede strategi og i høj grad været præget af de internationale udspil. Når der har været konvergens i udviklingspolitikken under VK-regeringen, skyldes det således til dels de rammebetingelser for det udviklingspolitiske arbejde, som Danmark har indgået aftaler om i et internationalt samarbejde. Som nævnt ovenfor blev målene fastlagt af FN i 2000 (Danida 2010:web), og rammerne for udviklingsarbejdet blev ligeledes internationalt dikteret i Paris-erklæringen fra 2005 (Danida 2005:4). Derfor må Paris-erklæringen også tildeles opmærksomhed i forsøget på at kortlægge den nutidige danske udviklingspolitik. I det følgende vil dennes hovedprincipper af denne grund blive præsenteret.

## Paris-erklæringen

Paris-erklæringen blev udarbejdet i 2005 af over 100 donorlande, udviklingslande og multilaterale organisationer (Selbervik 2007:81); heriblandt United Nations Development Group, IMF og Verdensbanken (Paris-erklæringen 2005:12). Ligesom ved udarbejdelsen af de nationale udviklingsstrategier, er der på det internationale felt ønsket en arbejdsproces, der inddrager praktiske erfaringer gjort fra implementering af tidligere udviklingsstrategier. Paris-erklæringen bygger i den forbindelse videre på erklæringen High-Level Forum on Harmonisation fra Rom i 2003 og på Marrakech Roundtable on Managing for Development Results fra 2004, med det hovedformål at komplementere efterstræbelsen af 2015 Målene med en effektiv indgangsvinkel. ”*We acknowledge that enhancing the effectiveness of aid is feasible and necessary across all aid modalities.*” (Paris-erklæringen 2005:1). Det står klart i Paris-erklæringen, at for at imødekomme 2015 Målene er det nødvendigt at sikre en effektiv udformning af bistanden, samt at forpligte donorlande såvel som modtagerlande til at bestræbe sig på netop effektivisering inden for såvel den nationale, som den internationale udviklingssektor.

Gennemgående i Paris-erklæringen ses et øget fokus på generel evaluering (Paris-erklæringen 2005:2). For at sikre konstant effektivt udviklingsarbejde vil Paris-erklæringen, under ledelse af modtagerlandet, løbende evaluere de fælles fremskridt indenfor implementeringen af aftalte

forpligtelser i forhold til bistandseffektivitet (Paris-erklæringen 2005:2). Det menes, at ”[p]artner countries and donors have a shared interest in being able to monitor progress over time in improving country systems.” (Paris-erklæringen 2005:4).

Paris-erklæringen introducerer fem hovedprincipper, som er essentielle i denne effektivisering af udviklingssamarbejdet; henholdsvis *ejerskab*, *tilpasning*, *harmonisering*, *resultatstyring* og *gensidig ansvarlighed*. Disse vil følgende blive forklaret.

Modtagerlandets *ejerskab* over egen udviklingspolitik, strategier og sideordnede udviklingshandlinger er essentielt for at skabe bæredygtig udvikling. Det er vigtigt, at modtagerlandet bliver tildelt et ansvar for egen udvikling, og at international udviklingsintervention sker gennem allerede eksisterende udviklingsstrategier i modtagerlandet (Paris-erklæringen 2005:3). I tilfælde, hvor dette ikke er muligt, evt. grundet ustabile regeringer, søges en tæt konsultation med andre donorlande. Dette sker for at sikre, at donorlandes intervention i modtagerlande bevares som en homogen proces. At arbejde via nationale udviklingsstrategier vil ligeledes reducere unødigt dobbeltarbejde fra begge parter og skabe en *harmonisering* i samarbejdet modtagerland og donorland imellem (Paris-erklæringen 2005:6). Det er altså af stor betydning, at ”donors base their overall support on partner countries’ national development strategies, institutions and procedures.”(Paris-erklæringen 2005:3). Donorlandet forpligter sig gennem erklæringen derfor til at forholde sig til modtagerlandets allerede udformede nationale udviklingsstrategier og som følge deraf at *tilpasse* sig modtagerlandets nationale betingelser (Paris-erklæringen 2005:3).

”Using a country’s own institutions and systems, where these provide assurance that aid will be used for agreed purpose, increases aid effectiveness by strengthening the partner country’s sustainable capacity to develop, implement and account for its policies to its citizens and parliament.” (Paris-erklæringen 2005:4).

Det fremhæves i Paris-erklæringen, at bistand skal implementeres således, at fokus bevares på *resultatstyring*, og at information bliver benyttet for at fremme beslutningsprocessen (Paris-erklæringen 2005:7). Der er et konstant fokus på *gensidig ansvarlighed* for at opnå disse ønskede resultater; i dette tilfælde 2015 Målene. De respektive donorer og modtagerlande indgår via Paris-erklæringen i et partnerskab, der udelukkende har til formål at opstille forventninger til hinanden med henblik på at tilstræbe de ønskede resultater. Dette sikrer etableringen af et tættere samarbejde

donor- og modtagerlande imellem, hvilket også kendetegner udviklingen inden for den danske tilgang til international bistand, og skaber ydermere en ramme for tillid og dermed muligheden for modtagerlandet til at opnå ejerskab over egen udvikling.

## Dansk udviklingspolitik i dag

Danida udarbejdede i december 2005 rapporten Performance Management Framework (PMF), der beskriver, hvordan Danmark har tænkt sig at opnå de internationale forpligtelser i henhold til erklæringerne. PMF kan derfor tolkes som Danidas optagelse af den, på tidspunktet, nyligt underskrevne Paris-erklæring i en dansk kontekst. Dette fremgår tydeligt i rapporten, hvor især effektivitet og fokus på resultater går igen. *“The PMF systematically focuses on results with a view to providing performance information for management decisions that optimises value for money and ensures the prudent use of human and financial resources in support of the overall objective of poverty reduction.”* (Danida 2005:4). Det er et klart og centralt defineret mål i Paris-erklæringen – og derfor også i dansk udviklingspolitik – at bistanden skal effektiviseres, og som det ovenstående citat ligeledes beretter, skal det ske ved en øget resultat- og målorienteret indsats.

I maj 2010, tre måneder efter at Søren Pind var tiltrådt som ny udviklingsminister, udkom den seneste danske udviklingspolitiske strategi, *Frihed fra fattigdom – frihed til forandring*. Den ligger, som de foregående strategier, tæt op ad de internationale rammeaftaler, Danmark har underskrevet.

I strategien argumenteres der for, at Danmark, såvel som partnerlandene, har krav på at få mest ud af hver bistandskrone for derved at kunne sikre bedre udvikling. Derfor vil dansk udviklingsbistand specialisere indsatsen på de områder, hvor Danmark har sine kompetencer og overlade visse opgaver til andre. Der står dog ikke i rapporten, hvilke områder dette indebærer. Kravet om effektivitet betyder derudover, at antallet af lande, der modtager bilateral bistand, reduceres (Danida 2010:11). En undersøgelse foretaget for EU-parlamentets udviklingskomité undersøgte i 2007 EU's samlede bistand til Cambodja, Mozambique og Peru fandt frem til, at disse lande har tilknyttet mere end 15 bilaterale donorer alene fra EU. Konklusionen lød, at EU-landene har været for langsomme og tøvende i at overlade ansvaret til Kommissionen (Vilby 2007:71).

Det er derfor stadig en høj prioritet for Danida i rapporten fra 2010, at bistandsarbejdet centrerer på færre lande og på projekter, som Danmark har stor erfaring med, for at sikre en effektiv bistand (Danida 2010:11). Man fastholder dog vigtigheden af, at den samlede internationale styrke arbejder

i overensstemmelse med 2015 Målene, og at indsatsen rammer alle lande og er proportioneret efter behov (Danida 2010:7).

Et andet centralt mål for udviklingsstrategien er, at modtagerlandene opnår ejerskab over udviklingen. Ejerskabet er det, der fordrer effektivitet og resultatorientering i udviklingsbistanden (Danida 2010:8). Derfor vil Danida indgå i partnerskab med modtagerlandene, for herved at signalere at udviklingsarbejdet foregår i et ligeværdigt forhold. I stedet for at det er et giver/modtager forhold, er det tiltænkt at se udvikling som et fælles projekt, hvori der indgås fælles forpligtende aftaler. Her er det centralt, at den lokale regering indgår i udviklingen af forvaltningen af bistanden og derved bliver inddraget i projekterne (Danida 2010:8). Samtidigt vil man også bestræbe sig på at inddrage civilsamfundet, så befolkningen i modtagerlandet aktivt involveres og opnår ejerskab over udviklingen (Danida 2010:12). Magten i udviklingsarbejdet bliver således decentraliseret; ansvaret flyttes fra donorlandene til modtagerlandene, men med klare talbaserede kontrakter der skal opfyldes i overensstemmelse med 2015 Målene. Ved at opstille konkrete mål bliver det nemmere at evaluere, om de enkelte projekter forløber efter hensigten, eller om de skal tilpasses. *”Der skal være fleksibilitet til i dialog med partnerlande at udvikle engagementet, så det løbende svarer til udfordringerne”* (Danida 2010:11). I dette citat fremgår det, at Danida vægter lokalt ejerskab over og fælles dialog i udviklingsarbejdet højt.

Opprioritering af evaluering skal ikke kun tjene det formål at forbedre de konkrete projekter. Et andet grundlag for det øgede fokus på resultater er selve den folkelige og politiske opbakning til udviklingsbistanden. Der argumenteres således i Danidas årsberetning 2009 for, at der i den danske befolkning er et behov for synlige resultater af udviklingsbistanden. Danskerne kræver, at udviklingsbistanden giver mest mulig udbytte, hvilket betyder, at regeringen for at kunne legitimere bistanden nødvendigvis må være i stand til at fremvise håndgribelige resultater. Ellers vil den folkelige opbakning forsvinde, hvilket er en forudsætning for det internationale udviklingssamarbejde (Danida 2009:web).

Til støtte for argumentet ligger en nyere undersøgelse foretaget af Analyseinstituttet Capacent for organisationen NGO Forum. Den viser, at 80 % af danskerne ikke tror på, at det er muligt at udrydde fattigdom, mens kun en fjerdedel mener, at der overhovedet er gjort fremskridt med udryddelsen af fattigdom. Søren Pind udtalte efterfølgende, at den danske befolknings holdning vakte bekymring, da overbevisningen ikke stemmer overens med de fremskridt,

udviklingsbistanden rent faktisk har medvirket til (MetroXpres 2010:web). Samtidig viser Udenrigsministeriets undersøgelse, ligeledes foretaget af Analyseinstituttet Capacent, omhandlende vælgernes holdning og kendskab til udviklingssamarbejdet fra 2009, at 47 % af danskerne finder det sandsynligt, at størstedelen af bistanden havner i de forkerte lommer (Danida 2010:web). Der er således, ifølge Søren Pind, behov for at informere den danske befolkning i højere grad for at skabe den nødvendige legitimitet, og det gøres bl.a. ved hjælp af fremvisning af tydelige og målbare resultater.

Strategien *Frihed fra fattigdom – frihed til forandring* udmærker sig ved et stærkt liberalt menneskesyn og en afstandstagen til tidligere regerings tilgang til udviklingsarbejdet. Som udtryk for kritikken af tidligere regerings måde at føre udviklingspolitik, står der i rapporten:

*”(...) vores udviklingspolitik (...) må aldrig utilsigtet bidrage til at fastholde mennesker og samfund i ufrihed og fattigdom. Vi skal hele tiden sikre, at indsatser, der skal opfylde menneskers umiddelbare behov, også samtidigt understøtter den langsigtede udvikling i et samfund. Vi skal drage nytte af både positive og negative erfaringer”*  
(Danida 2010:5).

Det ligger implicit i citatet, at der kan opstå en fare ved uforbeholdent og ukritisk at give bistand, eftersom det kan risikere at blive en sovepude for modtagerlandene. Det skal undgås, at udviklingsbistanden i for høj grad bliver brugt til at bekæmpe fattigdom på individniveau og derved som en slags lappeløsning risikerer at skabe et afhængighedsforhold, der ikke beforder bæredygtig udvikling. Ideen i strategien er, at der i stedet skal lægges vægt på at sikre strukturerne og det kompetitive marked, for derigennem at opnå en mere langsigtet udviklingsindsats. I denne ideologiske optik er formålet med det udviklingspolitiske arbejde ikke, at donorlandet skal 'trække' modtagerlandet ud af fattigdommen, men derimod at sikre den enkelte borgers muligheder for selv at kunne tage vare om sit eget liv. Via et åbent og liberalt marked og et frit demokratisk og velfungerende samfund, skal det enkelte land selv sørge for den økonomiske vækst. (Danida 2010:4). Denne kompetitive markedsmodel bliver ofte kritiseret for at føre til øget ulighed, men ifølge den liberale tankegang skaber den økonomiske vækst et grundlag, der er til glæde for alle i samfundet. En bæredygtig udvikling og vækst opnås derfor i det kompetitive marked. (Danida 2010:6).

Det påpeges dog ligeledes i rapporten, at frihed ikke er garanti for udvikling, og at det derfor er nødvendigt at styrke omstændighederne for udvikling. Den danske strategi har to fokusområder. Dels styrkelsen af ”rammer for fri menneskelig udfoldelse”(Danida 2010:4), hvilket vil sige at landet er demokratisk forankret, med en effektiv stat og et frit marked og dels at sikre ”mulighederne for at opfylde disse rammer” (Danida 2010:4); at borgeren er rask, uddannet og fri til at agere i samfundet.

## Delkonklusion

Siden Danmark i 1945 begyndte at yde udviklingsbistand, har politikken bag været præget af forskellige rationaler og tendenser. Internationale strømninger har fra begyndelsen sat sit præg, selvom man i visse tilfælde har forsøgt at modstå dem. Den internationale påvirkning slår særligt igennem i slutningen af 1980’erne og forstærkes yderligere i år 2000, hvor FN’s 2015 Mål nedfældes. År 2000 markerer således et skift i den internationale såvel som i den danske udviklingspolitik. Paris-erklæringen fra 2005 får betydelig indflydelse på udformningen af de danske strategier. Erklæringens fokus på effektivitet ses tydeligt i Danidas *Frihed fra fattigdom – frihed til forandring* fra år 2010. Særlig opmærksomhed vies til opsætning og evaluering af konkrete mål, der skal optimere kvaliteten af bistanden og sikre dens fundament ved at styrke den folkelige opbakning i Danmark. Samtidigt indarbejdes målene om modtagerlandenes ejerskab og gensidig ansvarlighed. De to punkter nævnes allerede i 1960’erne i dansk kontekst, men bruges nu eksplicit til at sikre effektivitet.

## Teoriafsnit

---

Følgende teoriafsnit består af tre hovedkomponenter. I første del gennemgås hovedtankerne bag New Public Management, herunder hvordan effektivisering af den offentlige sektor opnås gennem markedsliggørelse og brug af strategier fra den private sektor. I samme del følger en karakteristik af den kritik, som NPM er blevet udsat for, hvori både den generelle kritik af NPM som tankesæt, og den danske implementering af NPM præsenteres.

I anden del gennemgås positivismens opståen, udvikling og grundlæggende væsen, herunder en introduktion til bærende begreber som enhedsvidenskab, universel viden og objektivitet.

I tredje og afsluttende del af teoriafsnittet gennemgås den tidlige kritiske teori ved Adorno og Horkheimer, disses idé om *oplysningens dialektik*, samt Webers ide om *rationalitetens jernbur* og slutteligt karakteriseres den sene kritiske teori, repræsenteret af Habermas og dennes teori om *system og livsverden* og *kommunikativ handlen*.

Således opstilles to forskellige verdensanskuelser, da den tidlige kritiske teoris tanker opstår som modspil til positivismen og fungerer som en kritik af denne. Webers formålsrationalitet inddrages, idet den er et væsentligt fokuspunkt i Habermas' værker, og Habermas' forklaring af system og livsverdenen udgør nogle af dette projekts mest centrale byggesten i spørgsmålet om kvantificeringen af kvalitative værdier og det problematiske ved denne handlen.

## New Public Management

Begrebet 'New Public Management' skal ikke forstås som en reel teori, men nærmere en samlet betegnelse for den udvikling og de reformer, der prægede store dele af den offentlige sektor i flere OECD-lande i 1980'erne. Implementeringen af disse reformer har været forskellig afhængigt af de forskellige landes organisations- og landekultur, politiske ståsted osv. (Klausen 2001:25). Dog er der i NPM nogle grundlæggende fællestræk, der her vil blive redegjort for.

NPM er udledt af to idéstrømme, der stadig er kendetegnende for administrationsformen. Den første er den ny-institutionelle økonomiske teori, der hovedsageligt omhandler ønsket om en liberalistisk markedsliggørelse, hvori det frie valg for 'forbrugeren', her forstået som borgeren, og gennemsigtighed er centrale begreber. Den anden grundlæggende idéstrøm for NPM er et større

fokus på ledelse og styring frem for forvaltning og administration, kaldet managementteorier (Klausen 2001:27).

NPM's gennemgribende indtog og bredspektrede implementering i flere forskellige landes offentlige sektor har flere årsager, men det mest benyttede – og omdiskuterede – argument er dog hævdelserne af at være universel i den forstand, at den kan benyttes i alle aspekter af det offentlige system, samt at den er politisk neutral (Hood 1991:8). I Danmark og resten af Skandinavien fik NPM først sit gennembrud i løbet af 1980'erne og tog til i 1990'erne, som en del af de reformer, der skulle være med til at modernisere den offentlige sektor (Klausen 2001:25).

Samtidigt udspringer NPM af en kritisk holdning til den offentlige sektors størrelse og funktionsmåde. Sektoren blev anset for både at være for vidtfaavnende og ineffektiv, og NPM blev derfor fremlagt som en måde at indskrænke og effektivisere den på (Klausen 1998:10). Med NPM anbefales det, at en sådan forandring sker ved at overføre strategier, der har vist sig frugtbare i den private sektor, til den offentlige.

Hovedtanken er, at den offentlige serviceproduktion i højere grad bliver underlagt markedsvilkår frem for politisk ledelse. Derfor gennemføres gennemgribende omlægninger af den offentlige sektor, der skal give denne vilkår svarende til dem, markedet fungerer på. Man forventer således at opnå samme grad af effektivitet i den offentlige sektor, som man mener, er karakteristisk for den private sektor. (Klausen 1998:11). Konkret bruges udlicitering, privatisering og frit forbrugervalg. Når en offentlig organisation udliciterer en ydelse, sættes denne først til udbud, hvorefter en anden producent fra det private marked kan tilbyde at levere den. Den bydende leverandør prissætter selv ydelsen. Idet der typisk vil være flere leverandører, der er interesseret i at producere, skabes konkurrence mellem leverandørerne om at tilbyde den bedste ydelse til laveste pris (Bogason 2008:132). Leverandørerne får dermed incitament til løbende at optimere kvalitet og minimere prisen, ligesom udbydere på et klassisk marked har det. Rent praktisk bruges kontraktstyring til at sikre leverancernes udformning, idet man gennem kontrakter specificerer de kvalitetskrav, leverandørerne forventes at leve op til (Bogason 2008:133). Privatisering er en anden måde at uddelegere en række af den offentlige sektors funktioner. Dette sker blandt andet ved, at en del af de statslige aktier sælges (Klausen 1998:32). Ved således at uddelegere en række af de funktioner, der ellers varetages offentligt, sker en disaggregering af den offentlige sektors organisation. Dette

betyder, at der skabes en række selvstændige enheder, hvilket bl.a. medfører en decentralisering af ansvar. (Klausen 1998:32)

Det frie forbrugervalg skabes ved, at borgerne i en række situationer gives mulighed for selv at bestemme, om de vil benytte offentlige udbydere, private firmaer eller frivillige organisationer. Når borgeren på den måde frit kan vælge mellem forskellige tilbud, får denne karakter af forbruger på et frit marked. De offentlige udbydere bliver dermed motiveret til følge trit med andre udbyderes udvikling, hvilket også er en mekanik, der kendes fra det kompetitive marked (Klausen 1998:11).

De private leverandører skal leve op til visse bestemmelser, der udgår fra statsligt eller kommunalt regi, for at kunne indlemmes i systemet, hvad der ikke er fuldgyldige markedsvilkår. Samtidigt forbliver den offentlige sektor eneste udbyder i udliciteringsprocessen (Bogason 2008:132). Da mange aspekter af den offentlige sektor således underlægges markedslignende relationer, men alligevel ikke lever op til definitionen af et fuldkomment marked (Bogason 2008:132), kan man tale om, at der skabes et kvasimarked i den offentlige sektor.

Ifølge Christoffer Hood i artiklen *A Public Management for all Seasons* kan de mest centrale aspekter ved administrationsformen samles i syv punkter (Hood 1991:4). Udover de allerede nævnte mål om disaggregering, markedsliggørelse og konkurrence, er der tale om synlig og professionel ledelse, brug af ledelsespraksis fra den private sektor, effektiv ressourceudnyttelse, fokus på output og eksplicite mål for performance (Hood 1991:4).

Målet om synlig og professionel ledelse går på, at der ønskes mindre forvaltning og mere direkte ledelse. Ledelsen og det medfølgende ansvar må ifølge NPM være klart defineret og synligt, men samtidigt have frihed til at styre. Dermed håbes at fremme initiativrigdom og ansvarlighed fra ledelsens side for gennemførelsen af nye tiltag på baggrund af strategiske analyser af muligheder. (Klausen 1998:12) Således flyttes en del af ansvaret fra forvaltningsniveau til ledelsesniveau, hvilket ligner strukturer fra det private erhverv.

I forlængelse deraf ligger målet om at bruge ledelsespraksis fra den private sektor. Det er igen en måde at overføre elementer fra den private sektor, der har vist sig at være effektive, til den offentlige. Effektivisering retter sig mod at mindske ressourcospild, samt at skabe større udbytte af færre ressourcer. Med fokus på output vil man sikre, at ressourcerne flyttes til de steder, hvor de bedste resultater er. Målet om at indføre krav om eksplicite mål for performance er nødvendige for

at kunne klargøre de bedste resultater og derved flytte ressourcer til disse områder, som det efter teorien fungerer på et frit marked (Hood 1991:4).

Carsten Greve og Niels Ejersbo introducerer i *Den offentlige sektor på kontrakt*, kontraktstyring som et centralt element, man med NPM har forsøgt at overføre fra erhvervslivet til den offentlige sektor. Problemet, man forsøger at komme til livs med kontraktstyring, er den manglende konsekvens for ineffektive institutioner i den offentlige sektor. Det tilskyndes derfor med kontrakterne at opsætte sanktionsmuligheder i det offentlige og give institutionerne et incitament for at udføre et bedre eller mere effektivt arbejde. (Ejersbo & Greve 2002:16) Kontrakternes karakter kan opdeles i hhv. den hårde og den bløde kontrakt.

Den hårde kontrakt har et højt detaljeringsniveau med specifikt mål for det bestilte arbejde. Forholdet mellem *bestiller* og *leverandør* kan sammenlignes med agent-principal-teorien. Ved at opsætte specifikke målsætninger skal kontrakten sikre, at *bestiller*, ved en outputkontrol, kan vurdere, om arbejdet er opfyldt efter hensigten. Eftersom man i den hårde kontrakt ser individet som rationelt og egennyttigt, er det nødvendigt at opsætte kontrakter, hvor begge parter, der indgår i kontrakten, er enige om, hvad *output* er. Hvis målet er svagt formuleret, som ved et fokus på *outcome*, er det muligt at gradbøje, om målet er nået eller ej.

Den bløde kontrakt derimod har et lavt detaljeringsniveau. Tankegangen er, at den detaljerede og output-baserede kontrakt medfører for høje transaktionsomkostninger ved at forberede, skrive og kontrollere kontrakter. Derudover forekommer der ofte vanskeligheder ved at definere, hvad *output* bør være i den offentlige sektor. Behovet for eksempelvis hofteoperationer er ikke fastlagt, og der er derfor behov for en type kontrakt, der "*tager højde for, at der kan ske ændringer i kravene undervejs.*" (Ejersbo & Greve 2002:21). Kontrakten har til hensigt at opstille kriterierne for udførelsen af et arbejde. Ansvar for metoden er primært overladt til *leverandøren*, men med stor vægt på dialog parterne imellem for løbende at diskutere selve udførelsen af arbejdet. Hvor den hårde kontrakt ser individet som rationelt og egennyttigt, bygger den bløde kontrakt i høj grad på tillid parterne imellem (Ejersbo & Greve 2002:19-21).

Ejersbo og Greve opsætter en figur for de grundlæggende forskelle imellem de to kontraktformer.

	<b>Hård kontrakt</b>	<b>Blød kontrakt</b>
<b>Detaljeringsgrad</b>	Høj	Lav
<b>Formål</b>	Opnå specifikt resultat	Redskab til dialog
<b>Kontrolform</b>	Outputkontrol	Proceskontrol
<b>Grad af tillid</b>	Lav	Høj
<b>Politikkens rolle</b>	Politik er irrelevant, når kontrakt er indgået	Kontrakter er stadig integreret i politik

(Ejersbo & Greve 2002:20, Tabel 1)

Carsten Greve ser implementeringen af NPM-lignende reformer i Danmark som en blanding af begge kontrakttyper (Greve 2003:102). Den modsætning, der indgår i NPM; den offentlige sektors serviceydelser, der tilsigtes at være universelle og den private sektors juridisk bindende kontrakter, kan ligeledes findes imellem kontrakttyperne. Den hårde kontrakt fordrer en mere bundet ledelsesform, der tvinger lederen til at lede efter konkrete mål, hvor den bløde kontrakt derimod har større tillid til, at lederen yder den bedst mulige indsats og tillader ledere at lede ved at kontrollere arbejdet via dialog om *outcome* (Ejersbo & Greve 2002:20-21).

### **Kritik af New Public Management**

Siden NPMs indtog i OECD-landene i 80'erne og 90'erne er både nogle af de grundlæggende tanker bag, samt implementeringen af disse, blevet kritiseret kraftigt. Nedenfor karakteriseres kritikken af grundtankerne, primært ved Christoffer Hood's *A Public Management for All Seasons?* (1991), samt kritikken af den danske implementering af NPM.

Under devisen *all hype no substance* omhandler den første anke beskyldningen om, at NPM ikke har bragt nogen særlig grad af forandring med sig. I stedet for nye praksisser på gulvet reduceres NPM blot til måden, hvorpå ledere omtaler 'management'. Lidt som H.C. Andersens *Kejserens Nye Klæder*, er der blot tale om en masse postyr uden reel substans (Hood 1991:6).

En anden kritik stiller spørgsmål ved, om NPM i virkeligheden eksisterer for at gavne befolkningen ved at bibringe en bedre og billigere velfærd, hvad Hood betegner som ”*the public good*” (Hood 1991:9). I stedet for at være opstået som et behov for effektivisering af den offentlige sektor, er NPM skabt af en mindre elitegruppe af new managerialists, topledere, ledelseskonsulenter, handelshøjskoler etc. med det mål in mente at fremme egne karrierer (Hood 1991:9).

En tredje væsentlig kritik påpeger, at implementeringen af NPM ikke har bibragt en lavere omkostning per serviceenhed, som det ellers hævdes af dets tilhængere. Tværtimod har implementeringen af NPM betydet en unødvendig forøgelse af ledelse/management, administration og en yderligere bureaukratisering i form af evalueringsskemaer, kontrakter m.m. (Hood 1991:9) En af de væsentligste bivirkninger ved NPM kan således indkapsles i det klassiske Oscar Wilde citat: ”*The Bureaucracy is expanding to meet the needs of the expanding bureaucrazy.*” (OfficialPlatform 2010:web).

En kritik, som ikke er direkte målrettet NPM, men i stedet rettet målfastsættelse og bivirkningerne deraf, omtales af L.D. Ordoñez et al.<sup>1</sup> i skriftet *Goals Gone Wild*. Heri beskrives specifikke mål, som fokusskabende, men samtidig i så overdreven grad, at man, bevidst eller ubevidst, kan komme til at overse betydningsfulde træk ved de aktuelle arbejdsopgaver (Ordoñez et. al. 2009:2:web).

Et berømt eksempel på dette fænomen er at finde i Simons og Chabris’ undersøgelse fra 1999 omhandlende *utilsigtet blindhed* (Ordoñez et al. 2009:2:web). I undersøgelsen bliver deltagerne bedt om at se en video, hvor to hold i henholdsvis sorte og hvide shorts spiller bold mod hinanden. For hvert hold gjaldt det om aflevere bolden til en medspiller så mange gange som muligt, uden at det andet hold opsnappede bolden (Ordoñez et al. 2009:2:web). Undersøgelsens deltagere fik derfor til opgave at holde øje med, om det hvide hold kunne aflevere bolden fra spiller til spiller, uden at det sorte hold overtog bolden.

Resultatet af denne opgave, der krævede et stort fokus, var, at ingen af forsøgspersonerne lagde mærke til, at en mand iklædt gorillakostume, fra tid til anden gik ud på banen blandt spillerne og bankede sig på brystet. Dette til trods for at manden i gorillakostumet optrådte flere gange og midt mellem spillerne (Ordoñez et. al. 2009:2:web).

---

<sup>1</sup> Professorer ved Harvard Business School

Pointen med historien er således at illustrere, hvorledes fokus på specifikke mål kan udmunde i, at helhedsbilledet forsvinder og væsentlige begivenheder ikke registreres.

## **New Public Management i Danmark**

Den danske effektivisering af den offentlige sektor, senere kendt som NPM, begyndte under Poul Schlütter i 80'erne, fortsatte under Nyrop-regeringen og tog særligt fart i Fogh Rasmussens regeringstid (Greve 2010:10.20:radio).

Inspirationen til de danske reformer stammede fra den engelske regerings 'next steps initiative', hvori man bl.a. ved en højere grad af kontraktstyring ville opnå en mere effektiv offentlig sektor.

*"For at undgå et 'kontraktvæsen' var englændernes lakoniske krav til kontrakterne, at de blot skulle indeholde 'a handful of meaningful indicators'. Det vil sige få krav, som til gengæld var meningsfyldte for alle implicerede, ud fra erkendelsen af at man aldrig kan erstatte dialogen om de ledelsesmæssige mål og udfordringer med detaljeret måling og rapportering."* (Gjørup et al., 2007:web).

Således formuleres inspirationen til den danske version af NPM af dets arkitekter; Jes Gjørup, Henrik Hjortdal, Tommy Jensen, Leon Lerborg, Claus Nielsen, Niels Refslund, Jakob Suppli og Jasper Steen Winkel, som i artiklen fra 2007, *Tilgiv os, vi vidste ikke hvad vi gjorde*, beskriver hvordan NPM i Danmark affødte en række negative bivirkninger.

Efter den indledende implementering af NPM i danske offentlige institutioner begyndte en stræben mod at perfektionere instrumentet. Som følge heraf forstærkedes tendensen til kontrakter med flere mål, indikatorer og aktivitetstal (Gjørup et al. 2007:web). *"Herved tabte man den konstruktive dialog om, hvad der er væsentligt, og hvad der er uvæsentligt... I stedet for samspil og dialog fik vi bureaukratisk konceptkonkurrence, hvis resultat bare blev mere papir og bureaukratisering."* (Gjørup et al. 2007:web). Den danske implementering af NPM har altså, ifølge nogle af dets arkitekter, ført til en overdreven brug af kontrakter som styringsapparat. Herved er dialogen mellem leddene blevet sat til side og i stedet erstattet af måltal og evalueringsskemaer (Gjørup et al. 2007:web).

I praksis er denne udvikling - stor kontrakt- og detailstyring - godt illustreret ved eksempler fra forskellige offentlige erhverv: Flere politimænd ses i gadebilledet op til jul, ikke fordi behovet er

markant større, men fordi et måltal for udetid skal opnås. Ligeledes kan man i samme periode op til nytår se fødevarekontrollanter haste rundt fra kiosk til kiosk. Ikke fordi kioskerne mistænkes for at sjuske mere med hygiejnen i december, men blot for at nå det måltal for tilsyn, som er udformet i kontrakten. Et andet eksempel kunne være socialrådgiveren, som af sin samlede arbejdstid ikke kan afsætte mere end 18 % af tiden til samtaler med klienterne. Resten af tid bruges på møder og dokumentation (Gjørup et al. 2007:web).

Eksemplerne med politibetjente og fødevarekontrollanter antyder, at implementering af NPM i den offentlige sektor kan resultere i, at ansatte bruger tid på unødvendige opgaver for at opfylde fastsatte målsætninger. Det kan dels medføre et ressourcespild, dels bidrage til en følelse af meningsløshed for den enkelte ansatte. I socialrådgiverens tilfælde kan man endog tale om, at der ikke alene bliver brugt tid på unødvendige opgaver, men også at der så ikke er tilstrækkelig tid til at udføre arbejdets egentlige funktion; nemlig at vejlede klienter.

## **Delkonklusion**

Hovedformålet med NPM er at opnå en effektivisering af den offentlige sektor. Denne effektivisering skal opnås gennem en markedsliggørelse, hvilket giver sig til udtryk på flere planer. Udadtil opnås markedet ved at definere borgere som forbrugere af velfærd, samt velfærdsservice som en vare. Forbrugeren skal dertil sikres forskellige valg af velfærdsproducenter. Derudover sikrer udliciteringen, at den offentlige sektor får de bedste og billigste varer ved udbydelse af en given service eller vare til private virksomheder, hvorefter disse kan byde på leverancen af denne.

Indadtil forsøges markedet effektiviseret ved hjælp af strategier lånt fra den private sektor. Det drejer sig primært om ideer om ledelse samt et fokus på kontraktstyring med eksplicite mål og performance output. Kontraktstyringens karakter kan variere fra den bløde kontrakt, der via dialog og tillid til lederne fokuserer på læringsperspektivet, *outcome*, til den hårde kontrakt, der via kontrolsystem sikrer et effektivitet produkt, *output*. Carsten Greve ser det danske system som en blanding af disse to kontraktformer, men ud fra artiklen *Tilgiv os, vi vidste ikke hvad vi gjorde* kan det se ud som om, at den hårde kontrakt har spillet en stadigt større rolle de senere år. Tanken er, at uden målbare resultater er det svært at vurdere, hvor pengene nytter mest, altså hvor effektiviteten er størst, og disse sikrer derfor, at pengene føres hen, hvor nytten er størst. Ligesom på et kompetitivt marked, hvor de virksomheder, som leverer den bedste og billigste vare, opnår størst

profit, skal NPM således sikre mest mulig velfærd for færrest mulige ressourcer.

Afslutningsvist kan man sige, at den overordnede kritik af NPM er, at man med hovedredskaberne kontrakt- og detailstyring har forsøgt at effektivisere den offentlige sektor, men er i stedet endt med at skabe et system med mere papirarbejde via kontrakter og evalueringer. Det primære aftryk i Danmark er således, ifølge kritikerne, markant forstørret bureaukrati og administration inden for den offentlige sektor. Dette kan bl.a. medføre resourcespild via forsøget på at opnå fastsatte målsætninger, samt at fokus på målene kan negligere processen, hvad igen kan betyde mindre fokus på dialogen.

## Positivism

Positivismen har sine rødder i den franske filosof, Auguste Comtes (1798-1857), opgør med metafysikkens og religionens tilstedeværelse i videnskaben. I seksbindsværket "Cours de philosophie positive" beskriver Comte fra 1830 til 1842, hvad han opfatter som erkendelsens udviklingsstadier og udpegede positivismen som kulminationen derpå (Pedersen & Toft 2004:56). I den positivistiske og sidste erkendelsesfase har man ifølge Comte forstået, at videnskaben udelukkende kan beskæftige sig med fænomeners positive fremtrædelse. Skjulte og metafysiske årsager tilhører tidligere udviklingsstadier og må udelades (Pedersen & Toft 2004:56). Det ligger eksplicit i den positivistiske forståelse, at der også i samfundsvidenskaben kan laves universelle love og teorier ud fra empiriske erfaringer. Sociologien, der på dette tidspunkt var i sin vorden, kan, hvis den bedrives positivistisk, give mulighed for et oplyst og rationelt samfund. Med statistiske og historiske love, vil sociologien være i stand til at udstikke retningslinjer for den mest hensigtsmæssige indretning af samfundet, fri for normative udsagn (Pedersen & Toft 2004:57).

Hermed lægger Comte kimen til idéen om enhedsvidenskab; idéen om, at alle videnskaber har sammenfaldende karakter. Alle videnskaber beskæftiger sig i sidste ende med konkrete, fysiske begivenheder og genstande i verden. Fordi der således ikke er nogle radikale forskelle mellem de forskellige videnskaber, må de alle bedrives ud fra samme principper (Outhwaite 2007:20).

I nyere tid er positivismen blevet båret videre af Wienerkredsen; en gruppe videnskabsmænd og filosoffer, der fra 1923 udviklede den logiske positivism (Pedersen & Toft 2004:58). De deler Comtes opfattelse af, at videnskab må være empirisk funderet og udvikler i forlængelse heraf to kategorier for videnskabelige udsagn: Den syntetiske dom og den analytiske dom. Førstnævnte er

udsagn, der omhandler den empiriske verden, mens sidstnævnte er udsagn, der bidrager til at skabe orden i de empiriske udsagn. Hvad ikke kan kategoriseres som én af de to, kan ikke betegnes som videnskab (Pedersen & Toft 2004:58). Kategorierne danner en skabelon, der kan bruges til at identificere normative udsagn og udelukke dem fra videnskaben. Det bliver således muligt at bedrive videnskab, der alene beskriver verden og aldrig vil komme til at vurdere den (Pedersen & Toft 2004:71).

En af kredsens prominente deltagere, Rudolf Carnap (1891-1970), mente, at man bør lade private sansedata være udgangspunktet for videnskaben (Pedersen & Toft 2004:65). Ifølge Carnap var videnskabens ontologi først og fremmest den menneskelige sansning, og alle teoretiske udsagn må kunne reduceres til et enkeltindivids private sansning (Pedersen & Toft 2004:61). Herigennem bliver det muligt at bedømme alle teoretiske udsagns sandhedsværdi, da kun sande videnskabelige udsagn kan føres tilbage til sansningen. Således skabes verifikationsprincippet; princippet om, at videnskabelige udsagn kan endeligt verificeres eller falsificeres (Pedersen & Toft 2004:65).

Carnaps tilgang til videnskaben bliver anfægtet af en anden af kredsens videnskabsmænd, Otto Neurath (1882-1945). Neurath argumenterer for, at videnskaben er et fællesmenneskeligt anliggende og derfor må have et grundlag, der i princippet er tilgængeligt for enhver. Efter års diskussioner erklærede Carnap sig enig heri og anerkendte dermed Neuraths metodeforskrift (Pedersen & Toft 2004:63).

Med princippet fysikalisme argumenterer Carnap for, at videnskabens ontologiske grundlag alene bør være udsagn, der i sidste ende kan omsættes til udsagn om genstande, aktiviteter eller begivenheder, der kan iagttages af alle. Ethvert videnskabeligt udsagn skal således kunne efterprøves af enhver. Hvis private sansninger er det videnskabelige udgangspunkt, kan videnskaben ikke have den fællesmenneskelige karakter, som den ifølge Neurath bør have (Pedersen & Toft 2004:64).

## **Delkonklusion**

Den positivistiske videnskabsteori kendetegnes således ved at tilstræbe neutralitet og universalitet; videnskaben skal være værdifri og frembringe teorier, der kan efterprøves uafhængigt af kontekst. Man mener, at det er muligt at udelukke alle normative antagelser fra videnskaben, og at man således kan skabe videnskab, der alene beror på fornuftbestemte udsagn (Pedersen & Toft 2004:63).

De videnskabelige teorier skal frembringes gennem logiske procedurer, så de bliver fællesmenneskeligt tilgængelige og kan diskuteres på et rationelt plan (Pedersen & Toft 2004:70). Hvad også er centralt for positivismen er, at disse principper må gælde for alle videnskabens grene. Ideen om enhedsvidenskaben betyder, at alle videnskaber er forenede som ét hele, og dermed må alle begribes på samme vis (Pedersen & Toft 2004:64). Derfor må videnskaber, hvis felt ikke umiddelbart lader sig indføje de positivistiske rammer, finde værdifri og logiske måder at udføres på. Det vil sige, at også fænomener, der normalt opfattes som kvalitative, i positivismen anses som værende kvantitative. Således skal den samfundsvidenskabelige praksis også bedrives på grundlag af empirisk givne og observerbare ting (Pedersen & Toft 2004:63).

## Kritisk teori:

I slut 1920'erne samledes en gruppe sociologer og filosoffer under lederskabet af den tyske socialkritiker Max Horkheimer. De havde til formål at undersøge forholdet mellem økonomi, psykologi og kultur i det kapitalistiske samfund og efterstræbte udviklingen af en teori om netop denne samfundsmæssige udvikling. Som metodisk indgangsvinkel benyttede de det kritisk teoretiske felt, som senere viste sig at blive synonym til Frankfurterskolen (Ramsay 2007:161).

### **Den tidlige kritiske teori**

Theodor W. Adorno (1903-1969) og Max Horkheimer (1895-1973), to fremtrædende social kritiske filosoffer fra Frankfurterskolen, er nogle af de efterfølgende mest benyttede teoretikere ved kritisk teori (Elling 2004:207). I følgende redegørelse for den tidlige kritiske teori benyttes derfor deres social kritik – i særdeleshed Adorno – som det bærende element. Som beskrevet ovenfor er der i positivismen en tro på, at alt videnskabeligt skal kunne måles, og da den kritiske teori anfægter netop denne anskuelse om, at alt kan kvantificeres, kan den være med til at klargøre konsekvenser ved kvantificeringen.

Kritisk teori opstod som en modpol til den herskende positivistiske tankegang, der søgte at gøre samfundsvidenskaben mere naturvidenskabelig i den forstand, at den objektivt skulle kunne identificere sandheder i samfundet. Som tidligere nævnt, skulle viden kunne testes og derved bestemmes som værende sand eller falsk (Pedersen & Toft 2004:65). Den kritiske teori opponerer stærkt mod opstillingen af en enhedsvidenskab og dermed tesen om, at samfundsvidenskaberne i samme grad som naturvidenskaberne bør bygge på observerbar viden (Pedersen & Toft 2004:64).

For at skabe lovmæssigheder, der skal være gældende for hele samfundet, forudsætter det, at samfundet er en helhed, der er mulig at observere. I *Sociologi og empirisk forskning* kritiserer Adorno dette ved at fastholde, at hvis samfundet skal observeres som én genstand, forefindes der allerede her forudindtagede holdninger om dette begreb, og derfor må teorien stille sig kritisk ved sig selv (Adorno 2000:293). Ydermere kan de socialvidenskabelige partielle konstateringer ikke ophæves til almengyldige love – som ved naturvidenskaben – idet de er historisk forankret og derfor har forskellige udgangspunkter (Adorno 2000:301-302). Slutteligt betyder individuationsprincippet, at det enkelte menneske agerer på baggrund af egen fornuft. Man kan godt tale om en norm, der fordrer, at individerne i høj grad handler på samme grundlag, men der er en usikkerhed og situationer, hvor den enkeltes interesser ikke stemmer overens med flertallets og derfor handler 'irrationelt'; imod det almene. Det er således ikke muligt at foretage en generalisering af menneskers ageren, da denne ikke udgør en homogenitet (Adorno 2000: 302).

Ifølge Adorno findes der ved den kritiske teori en tro på en reel virkelighed om samfundet. Denne er dog ikke mulig for forskere eller andre individer at identificere, for idet forskeren begynder at undersøge denne, sættes hans egen forforståelse og erfaringer i spil, hvilket ændrer den virkelighed, der anskues (Adorno 2000:305). Netop derfor bliver viden i kritisk teori defineret som værende noget evigt uafsluttet; teorien og empirien gennemgår en konstant vekselvirkning i den forstand, at de gensidigt påvirker hinanden. Hver gang en teori benyttes, trækkes ny empiri ind i forskningen, og denne teori bliver således ny empiri (Elling 2009:209).

Når der anvendes kvantitativ metode med det formål at skabe lovmæssigheder om samfundet f.eks. i form af statistikker, som man gør ved naturvidenskaben, er det nødvendigt at opsætte kategorier, der kan opdele de forskellige observationer. For at skabe disse kategorier vil nogle synspunkter, der allerede er kendt på forhånd, være dominerende, og resultatet vil således være præget af de forudindtagede synspunkter, forskeren har (Adorno 2000:296). De generaliseringer, der således ved kvantitativ metode kan foretages, er afhængig af den fremgangsmåde, der har været benyttet, og der skal derfor tillige foretages selvkritik på den valgte metode for at synliggøre de forforståelser, der har præget processen (Adorno 2000:303).

Al viden skal altså ifølge tidlig kritisk teori testes i forhold til menneskelig erfaring, og at dette skal ske på et værdineutralt grundlag, som positivismen modsat stiller som præmissen for videnskaben, er ikke muligt og heller ikke ønsket. (Ramsay 2007:166). Normative antagelser, og refleksion over

disse, er en vigtig del af videnskaben og tillader netop videnskaben at reproducere sig selv (Aagaard 2010:forelæsning). Som nævnt ovenover er viden evigt foranderligt, og det er derfor nødvendigt for videnskabens beståen, at der er mulighed for at dekonstruere begreber og institutioner i samfundet i takt med den viden, der i tiden er tilgængelig (Aagaard 2010:forelæsning).

## **Oplysningens dialektik**

Adorno og Horkheimer skriver i 1942-44 hovedværket *Oplysningens dialektik*. I værket beskrives de samfundsreaktioner, der opstod i forbindelse med oplysningstiden. Det blev formet gennem en socialkritisk optik, og det er her vigtigt at tage det historiske perspektiv med i betragtning. Den splittede situation verden befandt sig i under anden verdenskrig svækkede Adorno og Horkheimers tro på dynamikken mellem de forskellige samfundslag i datidens Europa i deres sociale kritik (Ramsay 2007:168-169). Gennem Freuds psykoanalyse og marxistisk kapitalisme fandt de frem til, at de samfundsmæssige strukturer påvirkede den menneskelige psyke både som individ og som del af et socialt fællesskab. De mente, at autoritære strukturer har en stærk indvirkning på den fælles bevidsthed, individets erhvervelse af viden og generel opførsel i samfundet (Ramsay 2007:168). I forlængelse heraf, var ”Adorno og Horkheimer (...) overbeviste om, at ethvert civilisatorisk fremskridt betales med tilbageskridt på andre områder (...) [og], at væksten i materiel levestandard er blevet betalt med en ”åndelig forarmelse” (Nørager 1998:75). De argumenterede bl.a. for, at fornuft i høj grad er blevet reduceret til fakta; eksempelvis blev jøderne, under anden verdenskrig, dræbt pga. fakta og uden hensyn til moral og værdier (Aagaard 2010:forelæsning). De præsenterede derfor i den forbindelse en kritisk og pessimistisk holdning til tidens herskende oplysning og det positivistiske videnskabelige udgangspunkt om en enhedsvidenskab og mente, at det medførte en devaluering af værdier og sfærer, som er essentielle for udvikling og reproduktion i samfundet (Nørager 1998:75-76).

## **Rationalitetens jernbur**

Denne overvejende frygt og pessimistiske indstilling til modernitetens samfundsmæssige udvikling findes ligeledes i Max Webers (1864-1920) teoretiske spektrum. Han inspirerede Frankfurterskolen og var en af de første, der forsøgte at forstå den samfundsudvikling, der tog fat under industrialiseringen. Han var ydermere den første, der søgte at gennemføre en videnskabelig tilgang til rationaliseringsproblematikken (Nørager 1998:53). Hans fokus på rationalitet i samfundet er

noget, mange senere teoretikere indenfor samfundsvidenskab har fulgt op på, heriblandt Jürgen Habermas hvis teoretiske forankring senere vil blive præsenteret.

Webers definition af sociologi er netop, at det skal forstås som en videnskab, der *"(...) vil give en fortolkende forståelse af social handling, og dermed en årsagsforklaring af denne handlings forløb og virkninger."*(Andersen 2004:22). Han ser derfor forbindelser mellem de samfundsmæssige strukturer og den menneskelige psyke og var af den opfattelse, at kapitalismens struktur – med forankring i industrialisering – påvirkede de moderne sociale relationer og samfundsinstitutioner, så de *"i stigende grad [blev] indfanget i "rationalitetens jernbur"* (Andersen 2004:23). Weber argumenterede for, at det moderne industrialiserede samfund i stigende grad ville opleve en gennemsyning af rationaliseringsprocesser, som i sidste ende ville medvirke til, at menneskelige handlinger ville være domineret af en formålsrationalitet (Andersen 2004:50). Han frygtede, at denne i sidste ende ville overtage det moderne samfund og *"føre til et tab af mening og frihed for de enkelte mennesker"* (Andersen 2004:23), og at det moderne menneske i den forbindelse ville ende i dette jernbur, hvor medmenneskelighed går tabt. (Andersen 2004:23).

Denne formålsrationalitet, som Weber frygtede, ville skabe ubalance i det moderne samfund op gennem det 19. århundrede, står i kontrast til den værdirationelitet, han opstiller som præmis for den traditionsbestemte og følelsesmæssige handling. Weber mener, at hvis en handling er formålsrationel, er den udelukkende et udtryk for en effektiv strategisk handling (Gyldendal:web), som uden forbehold vil benytte sig af snyd og manipulation for at nå sit mål. At handle værdirationelt vil tværtimod sige, at den handlende handler i overensstemmelse med principper, som er værdifulde i sig selv, og som eksempelvis respekterer moral og etik (Gyldendal:web). Den tidlige kritiske teori formår aldrig at komme frem til, hvordan man dekonstruerer de samfundsmæssige strukturer og får individet til at forkaste denne resultat-orienterede handling, som følger Webers formålsrationalitet, og tværtimod sikrer værdirationelitetens dominans. Uden dette skifte, vil det ikke være muligt at inddrage den kritiske teoris evigt foranderlige viden og dermed sikre, at de eksisterende samfundsstrukturer bliver holdt ajour med tidens tilgængelige viden. Det er således vigtigt at få optøet de frosne strukturer i samfundet og som følge heraf sikre konstant kritisk vurdering af samfundets institutioner (Aagaard 2010:forelæsning).

## Den senere kritiske teori

Den tyske sociolog og filosof, Jürgen Habermas (1929-), repræsenterer dog et alternativ til den tidlige kritiske teoris pessimistiske tilgang til den moderne samfundsudvikling. Han er en af Frankfurterskolens mest markante arvtagere og repræsenterer derfor den nutidige kritiske teori. Med sit forfatterskab udvikler han den kritiske teori i en retning, der giver den fornyet relevans i det moderne samfund (Andersen 2007:367-369).

Habermas insisterer på, at det stadig er muligt at undgå, at individet ender med at se sig fanget i Webers jernbur. I modsætning til Webers fokus på industrialiseringens indflydelse på virksomheders effektivitet, udvikler Habermas en teoretisk tilgang med fokus på det moderne individ. I 1981 udkommer hans værk *Teorien om den kommunikative handlen*, hvori han introducerer sproglig kommunikation som værende det, der gør det muligt for mennesket at opretholde og udvikle sociale relationer, og som derfor danner fundamentet for det moderne samfund. Sproget formidler institutionelle normer og rammer, hvorunder samfundslivet udspiller sig. Disse kan både bygge på samfundets almene interesse, og kan være skabt af undertrykkelse og magtanvendelse (Andersen 2007:371). Ifølge Habermas er samfundsvidenskabens opgave derfor at identificere illegitime magtforhold og bane vejen for en herredømmefri dialog. Det er en dialogform, hvor enighed opnås gennem fælles erkendelse af argumenternes egen vægt og et gensidigt ønske fra involverede aktører om at opnå reel forståelse for hinandens synspunkter. I hvilke rammer og under hvilke præmisser dette muliggøres, vil senere blive præsenteret.

Habermas præsenterer med sin teori om den kommunikative handlen, et nyt alternativ inden for samfundsteorien. Han har som ambition at forme et paradigmeskifte væk fra den positivistisk forankrede bevidsthedsfilosofi, hvor aktørens bevidsthed ses som et spejl igennem hvilket, virkeligheden er reflekteret (Nørager 1998:11). I stedet ønsker han at indføre netop sin teori om kommunikativ handlen som et berettiget paradigme, der forsikrer, at sproget og intersubjektiviteten bliver tildelt tilstrækkelig opmærksomhed (Nørager 1998:11). Som følge heraf rekonstruerer han de traditionsbundne definitioner af henholdsvis bevidsthed, fornuft og rationalitet med den overordnede intention at præsentere et alternativ til den formålsorienterede handlen; den kommunikative handlen. Som tidligere nævnt, er Adorno og Horkheimers opfattelse, at formålsrationaliteten har vundet hegemoni i samfundet og følgende har forårsaget en devaluering af værdier og sfærer i samfundet. Habermas mener, at disse kan genfinde deres værdi gennem

lingvistikken. Den kommunikative handlen, der placerer sproget og dialogen som det praktiske medie, er altså betingelsen for etablering af definitioners normative fundament og er følgende essentielt, når man ønsker at skabe balance i livets sfærer.

## **System og livsverden**

Habermas benytter Webers analyse til at støtte den tese, at *”opfattelsen af handlingsrationalitet determinerer synet på den samfundsmæssige rationalisering.”* (Nørager 1998:55). Habermas forsøger via Weber at gøre et *”differentieret begreb om ”kommunikativ rationalitet” til grundlaget for en mere nuanceret vurdering af den samfundsmæssige rationalisering.”* (Nørager 1998:55). For at klarificere sit nuancerede paradigmeskift, opstiller han to teoretiske sfærer; henholdsvis systemet og livsverdenen, som hver udtrykker forskellige perspektiver på samfundets funktionsmåde. Disse adskiller sig fundamentalt fra hinanden på en række punkter, og ikke mindst kommunikationsformen varierer mellem de to (Andersen 2007:373).

I systemet er penge og magt de altdominerende styringsmedier, og gennem dem fordres aktørerne at handle formålsrationelt ud fra egocentriske målsætninger. Aktørerne ser udelukkende hinandens handlinger i strategisk øjemed og har kun interesse i andres handlinger, når de påvirker egne individuelle målsætninger. Fordi alle handlinger således deler grundform, bliver de nemme at afkode. Aktørerne behøver ikke at gå i dialog med hinanden for at forstå hinandens handlinger. Styringsmedierne i systemet er derfor også kommunikationsbesparende, og systemet kan følgelig fungere effektivt. Den sparede kommunikation danner grundlaget for, at der i systemet kan udvikles vidt forgrenede, stabile handelskomplekser, hvor konsensusdannelse er overflødig (Andersen 2007:373).

I modsætning til systemet bygger livsverdenen på sproglig kommunikation og herredømmefri dialog. Igennem den herredømmefri dialog frembringer aktørerne en fælles indforståethed om moral, handlingsmål og selvforståelse, og denne indforståethed er bestemmende for alle handlinger (Andersen 2007:374). Social dannelse og integrerede erfaringer, som ifølge Habermas opnås gennem den herredømmefri dialog, er essentielle, når man ønsker at undgå barbarisme og primitivitet som eksempelvis nazisme (Aagaard 2010:forelæsning).

Fordi forståelsen af hinanden netop er frembragt af herredømmefri dialog, og derfor bygger på frivillig anerkendelse af argumenter, vil den altid kunne anfægtes. Der bliver mulighed for

samfundsmæssig refleksion, og dermed også mulighed for at skabe mening, identitet og solidaritet aktørerne imellem (Andersen 2007:374). Habermas tildeler altså stor betydning til processen frem for udelukkende at fokusere på resultatet, i at opnå forståelse iblandt aktørerne. Netop fordi samfundet er i konstant forandring, åbner hans koncept om kommunikativ rationalitet og herredømmefri dialog for muligheden til at opnå en reflekterende selvkontrol i forståelsesprocessen. Denne konstante forandring kan benyttes produktivt som fornyelse i stedet for, at frygten for samme bidrager til vedligeholdelse af de frosne samfundsstrukturer (Nørager 1998:49).

Habermas mener, at livsverdenen og systemet engang var uløseligt forbundet, men at de gennem historien gradvist er blevet koblet fra hinanden. I takt med udviklingen af systemets handlekomplekser er der opstået pengeøkonomi og politiske administrative apparater, der ikke nødvendigvis hænger sammen med livsverdenens moral og identitetsopfattelse. Livsverdenen tilegner sig således gradvist en autonomi, der tillader, at der kan skabes dialog om stadig flere samfundselementer. Urimelige og utidssvarende elementer kan nu anfægtes, så frakoblingen mellem de to sfærer baner vejen for frigørelse (Andersen 2007:380).

Imidlertid indeholder systemet defekter, der tvinger det til konstant at søge ekspansion. Systemet vil derfor uafbrudt forsøge at bevæge sig ind på livsverdenens område og fordrive den sproglige kommunikation med rationalitet og fokus på målsætninger (Andersen 2007:380). Det er en proces, Habermas betegner som systemets kolonisering af livsverdenen, og som han mener, kan føre til svækket solidaritet og identitetstab. Netop fordi solidaritet, identitet og mening er elementer, der kun kan frembringes i livsverdenen, opstår der kriser, når systemet forsøger at overtage dem (Andersen 2007:381). Koloniseringen af livsverdenen vil i sidste ende gøre konsensusdannelse overflødig og forsvare strategisk/formålsrationel handlen, og ligeledes vil dialog og kommunikativ handlen blive erstattet af magt og penge som styringsmedier (Leksikon:web). Dette vil ske når *”markedets pengelogik og bureaukratiets magtlogik anvendes på og fortrænger områder, hvor man hidtil selv har kunnet koordinere handlen ved dialog baseret på gyldig kommunikation. Selvstyring erstattes så af fremmedstyring og indbyrdes forståelse erstattes af kontrol og tvang.”* (Leksikon:web). Systemets overlegenhed vil derfor hæmme de dialogiske processer og rette opmærksomheden på effektivt at nå de egocentriske målsætninger.

Selv om det ifølge Habermas er muligt at finde en balance mellem systemet og livsverdenen, der bidrager positivt til samfundslivet, eksisterer der således en iboende fare for, at balancen forskydes,

og de positive effekter vendes til negative. Reproduktionen af livsverdenens elementer og værdier, er ifølge Habermas udelukkende mulig gennem den kommunikative handlen, og derfor er kommunikation og den herredømmefri dialog essentiel for bevarelse af balancen mellem systemet og livsverdenen. Uden denne balance går individets mulighed for kreativitet, selvstændighed og ydermere muligheden for samfundsmæssig kritisk refleksion og frigørelse tabt (Andersen 2007:372).

## **Delkonklusion**

Den kritiske teori, sen som tidlig, proklamerer altså, at en konstant samfundsmæssig refleksion er afgørende for reproduktionen og generel udvikling af det moderne individ. Adorno og Horkheimer beskriver, som nogle af de første kritiske teoretikere, hvilken negativ indflydelse Webers målrationalitet har på det moderne individ - dog uden at kunne forklare, hvordan balancen genetableres. Habermas og den senere kritiske teori, præsenterer et alternativ i lingvistikken. Dette placerer livsverdenens herredømmefri dialog i højsædet, og han mener, at vi gennem kommunikation og dialog kan genfinde balancen i livet, imødekomme forandring i samfundets institutioner og dermed muliggøre reproduktion af individets forståelsesramme.

Kritisk teori som en samlet videnskabsteori anfægter således, at al viden skal kunne måles og kvantificeres. Viden, og dermed videnskaben, er evigt foranderlig, og for at holde samfundsudviklingen ajour med denne er det derfor nødvendigt at sikre en konstant vekselvirkning imellem individer.

Habermas argumenterer for, at individet udvikler sig gennem erfaringer og gennem det kommunikative møde med andre mennesker. Hvis systemets målrationalle og effektive strategiske handlen vinder hegemoni frem for den kommunikative handlen, vil magt og penge fungere som styringsmedierne. De dialogiske processer vil følgende blive overflødiggjort, og der vil endeligt blive skabt ubalance i samfundet. De frosne strukturer vil forblive frosne og uforanderlige, og den samfundsmæssige refleksion, som gennem dialogen er præmissen for udvikling og reproduktion af individet og samfundet, vil gå tabt.

## Analyse

---

Dette projekts analyseafsnit er inddelt i to hoveddele, hvori vi vil undersøge, hvorvidt markante træk fra hhv. New Public Management og positivismen kan identificeres i Danidas udviklingsstrategi.

I første del af analysen vil ligheder mellem NPMs grundtanker og Danidas udviklingsstrategi således forsøgt at blive etableret. Dernæst vil kritikken af NPM blive behandlet i et udviklingsperspektiv, for således at kunne sandsynliggøre, hvad konsekvenserne af en effektivisering, som bygger på samme metoder, vil kunne medføre med det formål at undersøge, om vores forforståelse holder stik; om dialogen kan risikere at blive negligeret i denne proces.

I anden del af analysen undersøges det, hvorvidt Danidas udviklingsstrategi bygger på positivistiske grundanskuelser. Efterfølgende vil kritikken af positivismen fra kritisk teori blive sat i perspektiv til udviklingsstrategien, således at diskussionen om den videnskabsanskuelse, der har ligget til grund for strategien kan fortsætte. Kritikken af udviklingsstrategien ud fra denne optik vil illustrere disharmonien i Danidas strategi, hvori ejerskab og målbarhed er to kerneværdier.

Herefter vil udviklingsstrategien blive set i Habermas' optik for således at sandsynliggøre systemets kolonisering af livsverdenen. Det vurderes herefter, hvilke konsekvenser denne kolonisering kan have for dialogen, samt modtagerlandets ejerskab over egen udvikling. Sideløbende inddrages empirisk materiale fra DIIS for at eksemplificere, hvorledes høj grad af fokus på mål og målopfyldelse kan være hæmmende for ejerskab.

### New Public Management i *Frihed fra fattigdom – frihed til forandring*

New Public Management (NPM) har influeret den danske offentlige sektor, og indflydelsen har vist sig at have haft vidtfavnende konsekvenser. Tendenserne fra NPM kan ses i tidligere udviklingsstrategier, men i Danidas udviklingsstrategi fra 2010 er de særligt tydelige. Det store fokus på målbare resultater og effektivisering er netop helt centralt i NPM.

Først og fremmest var NPM et udtryk for ønsket om at effektivisere den offentlige sektor, som skulle optimeres, således, at alle ressourcer blev benyttet med det formål, at de blev benyttet bedst muligt. Ligeledes er dette ønske eksplicit formuleret i Danidas udviklingsstrategi, hvori der står, at

”Danmark og udviklingslandene har krav på mest mulig udvikling for hver bistandskrone.” (Danida 2010:12). Her tydeliggøres et ønske om at effektivisere den danske udviklingsbistand, så man sikrer, at de penge, der bliver benyttet, giver det størst mulige udbytte. Udviklingsminister, Søren Pind, udtalte: ”Jeg gider ikke være til stede i lande, hvor vi ikke flytter noget, ligegyldigt hvor mange penge vi bruger.” (Østergaard 2010:web). Dette er et udtryk for ønsket om en effektivisering af bistanden, således, at ressourcerne bliver udnyttet i stedet for at gå til spilde.

For at sikre denne effektivisering af den danske udviklingsbistand argumenteres der i strategien for nødvendigheden af at opsætte eksplicit definerede mål sådan, at det er muligt at måle resultaterne, sammenligne dem og finde de mest udbytterige (Danida 2010:31). På den måde vil udviklingsbistanden blive målt med det formål at fortsætte bistandsarbejdet, hvor udbyttet er størst. Netop dette fokus på målbare resultater er helt centralt i NPM, igen for at kunne evaluere udnyttelsen af ressourcerne, hvilket pointeres i Hoods sjette punkt *fokus på output*.

En af de grundlæggende ideer i NPM omhandler overførelsen af strategier, der har været givtige i den private sektor, til den offentlige sektor og i høj grad at sætte sin lid til det kompetitive markedes kvaliteter. Det kompetitive marked skaber konkurrence, hvilket muliggør, at det mest konkurrencedygtige alternativ kan findes, hvori det største udbytte er. Konkurrencen på det kompetitive marked vil altid betyde, at de producenter med de bedste og billigste ydelser består, mens producenter med for dyre ydelser, bliver udkonkurreret (Gaden m.fl. 2007:209).

Denne markedsliggørelse skulle, ved hjælp af de redskaber NPM bragte med sig, effektivisere den offentlige sektor og derved finde de løsninger, hvor man får mest for pengene. Det samme er formålet i Danidas strategi; ved at opsætte mål, hvoraf resultater kan sammenlignes, kan der skabes en konkurrence i markedslignende tilstande, hvor forskellige bistandsprojekter kan evalueres og sammenlignes, således, at de mest udbytterige kan findes. Der er altså tale om, at man forsøger at oprette et kvasimarked. ’Udviklingsbistandsmarkedet’ adskiller sig fra andre markeder idet, der i udviklingsbistanden ikke er tale om de samme komponenter, som på det kompetitive marked. Dette ’marked’ er karakteriseret ved ganske få udbydere, altså donorlande, og det er herefter op til modtagerlandene, som en slags producenter, at skabe det bedste og billigste produkt; i dette tilfælde mest udvikling for pengene. Modsat de fleste andre markeder samarbejder producent og udbyder tæt sammen med henvisning til, at det er til forbrugernes bedste. Et koncept der almindeligvis ville skabe bekymring blandt forbrugere på et mere klassisk kompetitivt marked (Andersen &

Therkildsen 2007:107). Derudover kan det nævnes, at udviklingsbistand er et svært definerbart produkt, dels fordi markedet er præget af mange forskellige aktører med forskellige interesser, dels fordi en stor del samfinansiering - donor-donor og donor-modtagerland - finder sted. Ydermere kan det tage tid for en udviklingspolitik, før effekten fremgår tydeligt, hvis overhovedet. Der er derfor også tale om et informationsproblem, som et kompetitivt marked principielt ikke bør have (Andersen & Therkildsen 2007:108).

På trods af væsentlige afvigelser fra det kompetitive marked forsøges det alligevel at skabe et konkurrencebaseret udviklingsbistandsmarked. Ved at opsætte udviklingsmål kan man således alligevel benytte disse som parametre for konkurrenceevne. Hvis et modtagerland opfylder de mål, der er sat, udviser det en god konkurrenceevne, og det er fordelagtigt at fortsætte arbejdet. Hvis modtagerlandet derimod ikke opfylder målene, er det et udtryk for dårlig konkurrenceevne, dvs. manglende effektivitet og dårlig udnyttelse af bistandsressourcerne, og derfor er det ikke længere optimalt at fortsætte arbejdet. Dette vil ikke nødvendigvis føre til, at donorlandet stopper med at yde bistand til det respektive modtagerland, men kan være en medvirkende faktor hertil. De opsatte mål og efterfølgende evalueringer af opfyldelsen af disse bliver således parametre, der skal fungere som markedsmekanismer i dette skabte kvasimarked. Her ses en overensstemmelse med Hoods syvende punkt *eksplicite mål for performance*, der netop er nødvendige for at skabe disse markedslignende tilstande for udviklingsbistanden.

Dette omtalte kvasimarked kan f.eks. ses ved udvælgelsen af partnerlande. Danmark vil mindske antallet af partnerlande fra 26 til 15 for at kunne give støtte med et stærkere engagement i færre lande. Ressourcerne samles således færre steder for at koncentrere bistanden. Udvalget af partnerlande foregår ved at vurdere i hvilke lande, der vil kunne opnås mest; hvor det største udbytte af bistandskronerne vil være. ”Nu indkalder vi de 26 partnerlande til en form for eksamen, og så vurderer vi, hvem der bedst vil kunne flytte noget. Og så går vi ned på 15.” (Østergaard 2010:web). I denne udtalelse af Søren Pind, påpeges det, at partnerlandene skal konkurrere ud fra opfyldelsen af de opsatte mål, således, at Danmark kan sikre sig mest mulig udvikling ud af bistanden. I artiklen *Regeringen: Ulande skal til eksamen* udtaler Søren Pind: ”Jeg tror, vi har været for lidt hårde tidligere. Derfor skal vi lave en form for udviklingsbistandsudbud.” (Østergaard 2010:web). Måleparametrene ved udvælgelsen af partnerlande er her – ud over udviklingsbehov og relevans (Danida 2010:11) – inden for områder som bekæmpelse af fattigdom, vækst i det private og fremme kvinders rettigheder (Østergaard 2010:web).

Et yderligere væsentligt punkt i NPM, af Hood kaldet *diasaggregering af den offentlige sektors organisation*, omhandler uddeling af ansvar, så styringen ikke alene foregår på det øverste led, men bliver fordelt nedad. Dette er ligeledes en af de centrale målsætninger i udviklingsstrategien; at modtagerlandene – i strategien omtalt som partnerlandene – tager ansvar for egen udvikling og på den måde opnår ansvar over egen udvikling. ”*Forandring må først og fremmest komme indefra, og hvert enkelt samfund bærer ansvar for egen udvikling.*” (Danida 2010:6). Den mest givtige udvikling opstår, når modtagerlandene selv indgår i beslutningsprocessen, samt implementeringen. Det er ved denne proces, at modtagerlandene opnår ejerskab over egen udvikling, hvilket medfører den mest effektive og bæredygtige udvikling, da disse så er en del af styringen og vil kunne videreføre udviklingen (Danida 2010:12).

<b>Hoods syv centrale punkter</b>	<b>Eksemplificeret i den danske udviklingsstrategi 2010</b>
Disaggregering af den offentlige sektors organisation	” <i>Ejerskab i det lokale samfund og regering er afgørende for effektivt udviklingssamarbejde og bæredygtige resultater.</i> ” (Danida 2010:12)
Konkurrence og markedsliggørelse	” <i>Udviklingsbehov, relevans, effekt og resultater vil blive vurderet [ved valg og fravalg af partnerlande.]</i> ” (Danida 2010:11)
Synlig og professionel ledelse	” <i>Fælles kontrol og fælles ansvar for resultater og for forvaltning af udviklingsbistanden er den bedste garant for et effektivt og resultatorienteret samarbejde.</i> ” (Danida 2010:8)
Brug af ledelsespraksis fra den private sektor <sup>2</sup>	

<sup>2</sup> I udviklingsbistandsmarkedet agerer donorerne ikke producenter, ligesom i den offentlige sektor, hvor velfærd betragtes som en vare, og de ansatte derfor skal stimuleres af ledere til at producere den bedste og billigste vare. Derfor har vi valgt ikke at eksemplificere dette punkt med et citat.

Effektiv ressourceudnyttelse	<i>"(...) mest mulig udvikling for hver bistandskrone." (Danida 2010:12)</i>
Fokus på output	<i>"(...) vil vi opstille konkrete mål og følge fremgang, så vi kan se, hvilke resultater, vi skaber, og tilpasse vores indsatser herefter." (Danida 2010:31)</i>
Eksplícitte mål for performance	<i>"I et gensidigt forpligtende samarbejde med partnerlande, organisationer og andre udviklingspartnere vil vi opstille konkrete mål." (Danida 2010:31)</i>

Ovenfor er citater fra Danidas strategi *Frihed fra Fattigdom, Frihed til Forandring* fra 2010 brugt til at tydeliggøre ligheden mellem formålet med NPM (her opridset i form af Hoods syv punkter) og strategien for den danske udviklingsbistand.

### **Kritik af New Public Management i et udviklingspolitisk perspektiv**

I ovenstående analyse er det påpeget, at der i tankerne bag NPM, samt tankerne bag Danidas udviklingsstrategi findes mange fællestræk. Ønsket var i begge tilfælde en effektivisering, hvori fokus på decentralisering, målbarhed og markedsliggørelse var midlerne, der skulle tilvejebringe denne. Følgende afsnit vil indeholde en analyse, hvori det søges at benytte kritikken af NPM omhandlende en svækket dialog i den offentlige sektor til at undersøge, hvordan dialogen kan blive negligeret som følge af kravet om målbarhed i Danidas udviklingsstrategi, og hvordan det harmonerer med intentionen om ejerskab.

Den overordnede kritik af NPM behandlede det problem, at den offentlige sektor, i stedet for at være blevet effektiviseret, havde oplevet en unødvendig forøgelse af management, administration og en yderligere bureaukratisering i form kontrakt- og detailstyringer med evalueringsskemaer og andet papirarbejde til følge. For at kontrollere, hvorvidt de opsatte målsætninger rent faktisk blev

opnået, har løbende evalueringer været nødvendige, og for at sikre at de involverede partnere overholdt disse forpligtelser om opfyldelsen af mål, har kontrakter ligeledes være nødvendige. I udviklingsstrategien er der, som påvist, fastsat målsætninger, og derfor findes evalueringer ligeledes centrale. ”Udviklingsresultater skal dokumenteres [og] evalueres (...)” (Danida 2010:13). For at sikre udvikling og effektiv udnyttelse af bistandskronerne er evalueringen af målopfyldelsen essentiel.

Ét af kritikpunkterne af NPM var netop, at dialogen blev tilsidesat grundet fokuset på evalueringsskemaer og kontraktstyring. Dette er således et udtryk for, at den hårde kontraktform har været den dominerende. Fokus har ligget på de klare målsætninger og kontrollen via output for at sikre den bedste udnyttelse af ressourcer. De målbare resultater bliver således de centrale argumenter på bekostning af de dialogbaserede, hvilket kan blive en konsekvens af det samme fokus på målsætninger, som udtrykkes i udviklingsstrategien. I forhold til udviklingsarbejdet ville dette betyde en risiko for, at dialogen mellem modtagerlandet og donorlandet ville blive erstattet af målfyldige kontrakter med dertil hørende skemaer og ekstra administrativt arbejde for at sikre opfyldelsen af målsætningerne. Denne principal-agent-tilgang fordrer netop ikke ejerskab, da modtagerlandet kontrolleres og arbejder for at opfylde mål frem for at styre egen udvikling.

I forbindelse med nedskæringen af partnerlande, blev det beskrevet, hvorledes dette ville fungere via en form for eksamen for modtagelandene. Denne indstilling forstærker modtagerlandenes incitament til blindt at efterfølge donorernes mål, idet de ellers afskrives dansk bistand. Da denne ’eksamen’ foregår på donorlandenes præmisser og efter deres målsætninger om gode resultater, ødelægges ejerskabsfølelsen.

Det tidligere nævnte eksempel med politimænd og fødevarekontrollanter illustrerede en situation, hvori man havde forpligtet sig til at opnå specifikke mål og derfor endte med at udføre meningsløst arbejde, hvilket tillige bevirkede et spild af ressourcer. Dette kan umiddelbart være et udtryk for manglende dialog, og havde kommunikationen indeholdt et større fokus på dialog frem for evalueringer af målbare tal, havde dette ressourcespild – der må antages at være det modsatte af den ønskede effektivisering – måske været undgået. Dialogen kunne have medført en refleksion over udnyttelsen af ressourcer og en revurdering af den indgåede kontrakt frem for blind opfyldelse af mål.

I Danidas udviklingsstrategi er der ligeledes et fokus på forpligtelser mellem donor- og modtagerlandet: ”Partnerskab skal bygge på åbenhed og gensidige forpligtelser. Danmark vil stille klare krav til sine partnere, og vi vil selv være klar til at leve op til de forpligtelser vi indgår. Der skal skabes resultater.” (Danida 2010:8). Der opstilles klare krav med det formål at skabe resultater, men ligesom ved eksemplet med politibetjentene og fødevarekontrollanterne, er der en risiko for, at dialogen tilsidesættes, og effektiviseringen erstattes af yderligere bureaukratisering. Donorlandene skal sikre overholdelse af krav samt opfyldelse af mål, men hvis modtagerlandene tvinges til at fremvise de ønskede resultater, kan eventuelt ressourcespild og dårlig udnyttelse af udviklingsbistanden være en følge af denne stræben efter målopfyldelse. Det kan hævdes, at hvis fokus i højere grad havde været på processen, ville det undervejs have været muligt, igennem dialog, at formidle problemet om ressourcespild og undgået dette. Gennem dette eksempel sandsynliggøres det således, at forpligtelserne til opfyldelse af krav betyder, at dialogen bliver negligeret. I processen foreligger der derfor ikke muligheder for at ændre praksissen og undgå de problemer, der opstår undervejs. Igen er der en disharmoni mellem kravet om målbare resultater og ejerskab; hvis modtagerlandenes ejerskab skal fungere optimalt, bør de også kunne handle, når dysfunktionel udvikling og ressourcespild opstår, i stedet for blindt at opfylde målsætninger.

Forsøget med testpersoner, der skulle observere et boldspil og tælle afleveringer mellem spillere i hvide shorts, og derfor overså en mand iklædt et gorillakostume, illustrerer, at et fokus på ren målopfyldelse kan betyde, at problemer eller muligheder opstået i processen – i forsøget statueret som manden i gorillakostumet – slet ikke opdages. Denne problematik kan ligeledes overføres til udviklingsstrategien; den øgede fokusering på mål kan blive så altoverskyggende, at væsentlige aspekter eller problemer overses. Hvis dialogen derimod fastholdes, vil eventuelle problemer, der ikke nødvendigvis fremgår af de talbaserede evalueringer, kunne opdages og forsøges løst. Det kunne ydermere betyde, at andre løsninger eller strategier undervejs, der kunne vise sig værende mere udbytterige, ikke opdages, idet opfyldelsen af de allerede fastsatte mål er blevet altdominerende, og ligesom ved førnævnte eksempel tilskynder dette ikke ejerskab.

### *Frihed fra fattigdom – frihed til forandring; en positivistisk strategi?*

I Danidas strategi fra 2010, *Frihed fra fattigdom - frihed til forandring*, kan identificeres en række positivistiske træk. Selv om det – som nævnt i metodeafsnittet – ville give ringe mening at

kategorisere Danida som en organisation med en positivistisk grundanskuelse, kan der påvises en række punkter i strategien, der kan sammenlignes med nogle af positivismens overbevisninger.

Gennemgående fremhæver strategien måling og evaluering af resultater som essentielt for udviklingen i modtagerlandene: *“Udviklingsresultater skal dokumenteres, evalueres og kommunikeres. Viden om, hvad der virker og ikke virker, giver mulighed for løbende at forbedre vores engagement.”* (Danida 2010:13). Udviklingen skal give resultater, og disse skal bruges til at indrette bistanden stadig bedre. Helt overordnet kan der derfor ses en lighed mellem Danidas ræsonnementer og Comtes idé om, at det ved hjælp af statistiske og historiske love er muligt at indrette samfund på fornuftbestemt grundlag.

Der kan også mere specifikt identificeres tiltro til det positivistiske verifikationsprincip i strategien. Fra følgende citat kan trækkes en parallel til princippets tese om, at alle videnskabelige udsagn kan verificeres som enten sande eller falske: *”Resultaterne af vores fælles indsatser skal måles. Der må ikke være tvivl om, hvad vi vil opnå og hvornår (...) vil vi opstille konkrete mål og følge fremgang, så vi kan se, hvilke resultater, vi skaber, og tilpasse vores indsatser herefter.”* (Danida 2010:31).

Når det hævdes, at indsatser kan måles som beskrevet, må det skyldes, at der findes en sandhedsværdi, og at det er muligt at fælde dom herom. Citatet understreger, at det er muligt at mindske tvivl om indsatsernes resultater, og det er derfor muligt at se ligheder mellem Danidas strategi og den positivistiske antagelse om, at der findes endegyldige svar.

Af Danidas strategi fremgår ydermere, at den danske udviklingsbistand fokuserer på vækst og beskæftigelse, miljø, klima, at styrke frihed, demokrati, menneskerettigheder, ligestilling, stabilitet og skrøbelighed (Danida 2010:7); begreber, der bl.a. falder ind under samfundsvidenskaben. Når der også sættes konkrete mål for disse begrebers udviklingen, er det i tråd med tesen om, at alle videnskaber skal bedrives ud fra samme principper. Der kan altså påvises paralleller til idéen om enhedsvidenskaben. Dette kommer også til udtryk i forlængelse af den ovenfor citerede tekst. Her beskrives, hvordan også sider af udviklingen, der ikke umiddelbart lader sig måle, skal evalueres: *”Vi vil anvende eksisterende anerkendte indikatorer og om nødvendigt være med til at udvikle nye.”* (Danida 2010:31). I ambitionen om at skabe nye måder at måle og dokumentere resultaterne af udviklingsarbejdet på ligger opfattelsen af, at ingen forhold falder uden for enhedsvidenskabens principper. Man forventer altså, at det er muligt at kvantificere kvalitative fænomener; det er udelukkende et spørgsmål om at finde og, om nødvendigt, udvikle den rette metode dertil.

Et andet centralt aspekt ved positivismen, der også kan identificeres i Danidas strategi, er efterstræbelsen af neutralitet og universalitet. I positivismen er der en tro på, at det er muligt at frembringe kontekstuaafhængig, neutral og universel viden, og denne viser sig i Danidas bestræbelse på at udnytte bistandspengene bedst muligt. Som det også fremgår ovenfor, gøres dette ved at placere bistanden, hvor den bruges mest effektivt: “(...)vi vil fokusere den multilaterale bistand på færre organisationer med vægt på de, der mest effektivt leverer de ønskede resultater.” (Danida 2010:12). Der lægges således op til en form for sammenligning af bistandsresultaterne; uden en sådan kan de mest effektive løsninger logisk set ikke findes. Det fremgår ikke af strategien, hvilke principper sammenligningen vil funderes på, men det ligger implicit, at resultaterne må sættes på samme skala, hvis sammenligningen skal kunne gennemføres. Når viden fra forskellige sfærer af udviklingsbistanden således sættes på samme målestok, giver det implikationer om, at det er muligt at skabe kontekstuaafhængig viden. Kun hvis kontekstuaafhængig viden kan skabes, er det muligt på denne måde at sammenligne resultater fra én kontekst med resultaterne fra en anden kontekst.

### **Frihed fra fattigdom – frihed til forandring i kritisk teoris optik**

At der således er påvist en række lighedstræk mellem positivismen og den verdensanskuelse, der ligger til grund for Danidas udviklingsstrategi, betyder også, at den kritiske teori kan benyttes til at diskutere strategiens videnskabsteoretiske grundlag, samt forsøge at sætte strategiens konsekvenser i perspektiv. Som nævnt ovenfor er den kritiske teori en af positivismens skarpeste kritikere, og derfor er det nærliggende at undersøge dennes pointer i forhold til udviklingsstrategien.

Adorno kritiserer især positivismens hævde af, at videnskaben kan og bør være universel og neutral. Ifølge Adorno kan forudindtagede holdninger aldrig udelukkes fra videnskaben, og derfor kan den umuligt være neutral. Samtidigt vil videnskaben aldrig være i stand til at beskrive virkeligheden fuldstændigt, for idet en undersøgelse begyndes, påvirkes den virkelighed, der anskues. Inden undersøgelsen er bragt til ende, vil det, der forsøges undersøgt, derfor være ændret, og de resultater, der opnås gennem positivistiske videnskab, vil derfor ikke korrespondere fuldstændigt med virkeligheden.

Overføres denne pointe til den danske udviklingsstrategi, ses det, at hvor Danida forsøger at måle og kommunikere fuldstændig viden om udviklingsbistanden, gør de sig skyldige i samme brøde, der

ifølge Adorno begås ved positivismen. Danida kan ligesom positivismen kritiseres for at være ubevidst om egen indflydelse på resultaterne og derved bibringe resultater, der ikke korresponderer fuldstændigt med virkeligheden.

De svar, der kommer ud af Danidas målinger og evalueringer, vil være påvirket af forudindtagede holdninger, ligesom det felt, der forsøges målt og evalueret, på samme tid vil ændre sig. Danida fremhæver selv, at resultaterne vil have stor betydning for det videre udviklingsarbejde; eksempelvis vil man ikke yde bistand til lande, hvori der ikke findes tilfredsstillende resultater, som det også er udtrykt i det tidligere nævnte citat af Søren Pind: ”*Jeg gider ikke være til stede i lande, hvor vi ikke flytter noget, ligegyldigt hvor mange penge vi bruger.*” (Østergaard 2010:web). At resultaterne ifølge den kritiske teori er ude af trit med virkeligheden, kan derfor problematiseres.

Kritisk teori kritiserer den positivistiske antagelse om, at alt viden er empirisk bestemt. I stedet advokerer han for, at viden er historisk forankret og derfor er kontekstafhængig. Ifølge den kritiske teori kan partielle konstateringer ikke ophæves til almengyldige love, så når det gøres, skabes ugyldig viden. Når det ovenfor også er påvist, at der i Danidas strategi fra 2010 kan ses en tro på, at det er muligt at skabe kontekstafhængig viden, og at man ved hjælp af statistiske og historiske love kan indrette samfund på fornuftbestemt grundlag, kan det derfor ligeledes problematiseres. Det er denne tro på enhedsvidenskaben; at også samfundsvidenskaberne bygger på observerbar viden, den kritiske teori anfægter, og derfor er det ifølge den kritiske teoris verdensanskuelse ikke muligt at bedrive samfundsvidenskab på samme måde, som det gøres i naturvidenskaben.

Hvis samfundsvidenskaben, eller den førte politik, ophøjer sociale fænomener til endegyldige lovmæssigheder, risikerer man at reducere fornuft til fakta. Horkheimer og Adornos beskrivelse af nazismens forsøg på videnskabeliggørelse af jøders natur er et ekstremt, men klart, eksempel på dette. Når man opstiller disse endegyldige lovmæssigheder, som positivismen netop advokerer for, bliver fornuften ikke nødvendig, og ræsonnementer på etiske og moralske grundlag bliver ugyldige.

Hvis man i udviklingsbistanden i for høj grad bygger et system, der fikserer donor og modtager på at opfylde konkrete mål, er der ligeledes risiko for, at fornuften negligeres. For at bevare fornuften er det ifølge den tidlige kritiske teori centralt, at viden sættes i forhold til individets refleksion og normative antagelser. Herved er hensigten at undgå, at strukturerne i samfundet fastfryses. Idet viden er foranderlig, er det vigtigt at tilpasse metoderne og politikkerne, så de svarer til konteksten. Når Danida definerer konkrete mål for udvikling, risikerer de at skabe faste strukturer, der blokerer

for, at nye strukturer kan konstrueres. Man risikerer med andre ord at skabe frosne strukturer.

Dette element kan i Habermas' optik ses som systemets iboende tendens til at forsøge at kolonisere livsverdenen. Danida vil som nævnt beskæftige sig med værdierne frihed, ligestilling og demokrati, man kan argumentere for, tilhører Habermas' livsverden. Disse værdier kan siges at hænge nært sammen med den solidaritet, identitet og mening, der kun kan skabes i livsverden. Igennem herredømmfri dialog bevares og styrkes frihed, ligestilling og demokrati også, ligesom resten af livsverdenens værdier. Danida vil imidlertid arbejde for at styrke værdierne igennem evaluering, resultatorientering og konkurrence, hvilket er begreber, der ligner systemets styringsmedier. Disse styringsmedier er således udtryk for den positivistiske tilgang, der er at finde i strategien, hvilket netop er, hvad den kritiske teori gør op med.

Igennem Habermas' teori kan den udprægede resultatorientering og brug af evaluering i udviklingsarbejdet, som Danida lægger op til, derfor tolkes som systemets forsøg på at påtvinge livsverdenen sine styringsmedier. Når systemet koloniserer livsverdenen, vil det ifølge Habermas fordre strategisk og egocentrisk handling. Det bliver unødvendigt at opnå fælles indforståethed om moral, handlingsmål og selvforståelse, og dermed overflødiggøres dialogen. Sættes Habermas' teori således i relation til Danidas *Frihed fra fattigdom – Frihed til forandring* ses, at denne resultatorientering risikerer at overflødiggøre dialog i udviklingsarbejdet. Habermas mener, at kontrol og tvang vinder frem, når dialogen overflødiggøres, og det vil betyde, at selvstyring fordrives af fremmedstyring. Dette står i skarp kontrast til et af Danidas erklærede mål, nemlig styrkelse af modtagerlandenes ejerskab over udviklingen.

### **Målbarhed og ejerskab – en harmonisk relation?**

Udformningen af Danidas strategi med fokus på målbare resultater, giver derfor grund til at bekymre sig om ejerskabet i dobbelt forstand; både dialogen mellem donorland og modtagerland, og dialogen mellem regeringen i modtagerlandet og befolkningen i modtagerlandet risikeres nemlig at blive negligeret.

Ejerskabet er ifølge Danidas strategi en nødvendighed i civilsamfundet.

*Vi vil styrke et demokratisk ejerskab, der sikrer aktiv involvering af befolkning, parlamenter, civilsamfundsorganisationer og andre ikke-statslige aktører i den politiske dialog om landets udvikling. Landenes regeringer skal stå til ansvar over for landets egne borgere og ikke kun over*

for internationale donorer.”(Danida 2010:12).

Hvis befolkningen ikke inddrages i den politiske dialog om landets udvikling, vil resultaterne ikke være bæredygtige, og udviklingssamarbejdet vil være ineffektivt (Danida 2010:12). Artiklen *Kontrol – kun oppefra eller også nedefra?* er skrevet på baggrund af en analyse foretaget af ODI<sup>3</sup> for EU-parlamentets udviklingskomité, der skulle undersøge EU's bistand i forskellige lande (Vilby 2007:71). I denne fremgår det af synspunktet fra Civilsamfundene i Syd<sup>4</sup>, at kommunikationen i udviklingsarbejdet i langt højere grad foregår mellem donorlandet og modtagerlandets regering end mellem modtagerlandets regering og den respektive befolkning (Vilby 2007:74).

Modtagerregeringerne fokuserer på at opfylde de målsætninger, donorlandene har sat, og skal derfor stå til ansvar for donorlandene. Det er dog problematisk, hvis denne ansvarlighed ikke ligeledes gælder overfor civilbefolkningen, da disse så ikke inddrages i den politiske dialog og derfor ikke opnår ejerskab, hvad – som tidligere nævnt – er en nødvendighed for bæredygtig udvikling.

Det samme argumenterer Ole Winckler Andersen og Ole Therkildsen for i artiklen *Fremtidens bistand – hierarki eller marked?*. Heri beskrives det, hvordan ”(...) bistandskunderne – eller forbrugerne, og da slet ikke de fattige, som er målgruppen for bistanden – ikke [er] i direkte kontakt med bistandsproducenterne og beslutningstagerne i donorlandene.” (Andersen & Therkildsen (1) 2007:107). Befolkningen har således ingen medbestemmelse i udviklingen, hvilket som sagt medfører manglende ejerskab.

Modtagerlandenes regeringer står til ansvar overfor donorlandene i form af opfyldelsen af målsætninger. Da udviklingen evalueres på baggrund af netop disse mål, bliver befolkningens holdninger overflødiggjort. Det handler om at opnå de bedste resultater – ikke at stille sin befolkning tilfreds. Kravet om målbare resultater kommer således til at disharmonere med intentionen om at opnå ejerskab, da den del af ejerskab, der skal skabes i befolkningen, bliver tilsidesat frem for opfyldelsen af mål og modtagerlandets regerings ansvar over for donorlandet.

Donorlandenes krav om målbare resultater, der jo udspringer af en positivistisk verdensanskuelse, er således i Habermas' optik et udtryk for, at systemet har overtaget store dele af udviklingsarbejdet og derved overtager nogle af livsverdenens aspekter. Dialogen – i denne sammenhæng dialog mellem befolkning og regering i modtagerlandet – overflødiggøres af systemets styringsmedier, her

---

<sup>3</sup> Overseas Development Institute: En uafhængig tænkegang fra Storbritannien for international udvikling og humanitære anliggender.

<sup>4</sup> Repræsentanter for civilsamfundene i Syd

værende målsætningerne, således kommunikative argumenter overtages af de formålsrationelle i form af målbare resultater. Idet der ikke er dialog nedad til befolkningen, kan man tale om, at demokratiet svækkes, og da demokratiet netop er en af de værdier, der opretholdes i livsverdenen, er den manglende demokratiske proces – som følge af kravet om målbare resultater – et udtryk for en form for kolonisering af livsverdenen i et udviklingsperspektiv. Gennem demokratiet har befolkningen mulighed for at tilkendegive deres mening, men hvis denne mulighed er ikkeeksisterende, mindskes befolkningens identitets- og meningsdannelse, og muligheden for ejerskab forringes.

I relationen mellem donorland(e) og modtagerland kan der ligeledes opstå forskellige problemer, primært grundet forskelligartede interesser. Ét eksempel på dette beskrives af Finn Schleimann i artiklen *Vil gennemførelsen af Paris-erklæringen gavne de fattige*, der problematiserer fattigdomsafhjælpning inden for sundhedssektoren i et givent modtagerland.

Typisk for mange donorer er, at man først og fremmest vil målrette hjælpen til modtagerlandets fattigste, hvilket modtagerlandets udviklingsstrategi vil forsøge at afspejle. I tilfældet med modtagerlandets sundhedssektor ender denne forholdsvist målrettede bistand i stedet med at blive brugt på andre dele af hospitalsvæsnet end den, som landets fattige ville have fået mest gavn af.

At en regering enten ikke kan, eller ikke vil, ignorere middel- og overklassens behov for mere avancerede og dermed dyrere sundhedstiltag er ikke overraskende, men resultatet er en uoverensstemmelse mellem det erklærede mål og det reelle brug af bistandsressourcer (Schleimann 2007:62).

Eksemplet illustrerer således en situation, hvor modtagerlandet foregiver, at dets interesser er de samme som donorlandets: ”*Modtagerlandene lader, som om de også har fattigdom som altoverskyggende hovedformål, og udarbejder skønne strategier, der reflekterer det; og donorerne lader, som om de tror på det. Resultatet er en kunstig dialog.*” (Schleimann 2007:59). Problemets kerne er altså, at interesseforskellene forsøges tilsløret i stedet for at anerkende, at donor- og modtagerland har forskellige agendaer.

Den kunstige dialog dækker over de forskellige interesser, der i stedet for at blive afdækket bevirker, at modtagerlandet vælger at ’snyde’ ved at udforme en strategi, der ikke stemmer overens med det, der i praksis udføres. Det er et resultat af, at modtagerlandene ikke har mulighed for at

styre udviklingen efter egne interesser, fordi de skal stå til ansvar overfor donorlandene. Formodentligt vil donorlandet, når modtagerlandets uærlighed opdages, lade bistanden dertil ophøre, og derved kan modtagerlandenes ringe indflydelse på udviklingen få skæbnetunge følger.

Schleimann foreslår i artiklen, at man ”(...)lagde åbent frem, at der var forskellige målsætninger hos forskellige partnere og på den baggrund tog en mere reel forhandling om, hvordan vægningen mellem de forskellige bidragydere formål skulle være, og derigennem fandt et kompromis, der tilgodeså de forskellige interesser.” (Schleimann 2007:59). Citatet udtrykker, at en dialog, hvor de forskelligartede interesser bliver tydeliggjort, vil skabe en langt bedre udvikling end den, der skabes med uudtalte agendaer. I tråd med Habermas’ fokus på den herredømmefri dialog kan man her argumentere for, at den negligerede dialog er et symptom på manglende ejerskab. Når modtagerlandene nødsages til at skjule egne interesser i strategierne, kan det således ses som et udtryk for, at de er blevet underlagt systemets kolonisering af livsverdenen. Modtagerlandene fordres at handle formålsrationelt og strategisk, fordi systemets styringsmedier har taget over, og derfor er dialogen blevet overflødiggjort. I den herredømmefri dialog opnår aktørerne en fælles indforståethed om handlingsmål, så igennem den kunne modtagerlandet og donorlandet i stedet nå til enighed om udviklingsbistandens målsætninger. Udviklingsbistanden ville således kunne drives på et kollektivt grundlag, der gav rum til begge parter interesser og dermed også til modtagerlandet ejerskab.

Et andet problem, der kan opstå, når modtager- og donorlandes interesser ikke stemmer overens, er, at modtagerlandenes interesser helt bliver forbigået. Af artiklen *Paris-erklæringen: fra drøm til virkelighed* (Andersen & Therkildsen (2) 2007) fremgår, at det af flere årsager kan være svært for modtagerlandene at gennemtrumfe egne interesser overfor donorerne.

De to forfattere fremhæver karakteren af modtagerlandets regering som potentielt afgørende; er denne elitær og uengageret i landets egentlige udvikling, vil den formentligt ikke opponere mod donorerne interesser. Her vil donorerne interesser, på grund af manglende engagement hos modtagerlandenes egne regeringer, ende med at være dominerende (Andersen & Therkildsen (2) 2007:35). Samme scenario kan imidlertid opstå i lande med mere viljefaste og engagerede regeringer. Hvis donorlandenes interesser er sammenfaldende i den grad, det intenderes i Paris-erklæringen, kan magtforholdet være så ulige, at modtagerlandets viljestyrke ikke slår til. I en sådan

situation kan modtagerlandene også ende med at helt at føje sig for donorlandene (Andersen og Therkildsen (2) 2007:35).

Denne problematik præsenteres ligeledes i artiklen *Kontrol – kun oppefra eller også nedefra?*. Når donorlandene forsøger at harmonisere deres bistand, kan de ende med at fremstå som en samlet flok, hvilken modtagerlandet skal stå alene overfor (Vilby 2007:73). Hvis der igen er forskelligartede interesser fra donor- og modtagerlandets side, er det helt centralt, at modtagerlandet har mulighed for at ytre sin mening for at få indflydelse på processen, så donorerne interesser ikke bliver de dominerende, da modtagerlandet ellers ikke opnår ejerskab, der som nævnt er en nødvendig forløber for bæredygtig udvikling.

Dialogen er således essentiel, men ydermere kan der argumenteres for, at denne må være herredømmefri i Habermas' forstand, da der ellers vil kunne opstå et ulige magtforhold mellem donorer og modtagerlandet. Jo flere donorlande, der står sammen, jo mere magt og penge har de samlet, og jo stærkere fremstår de. Derfor kan man argumentere for, at der opstår et illegitimt magtforhold mellem donorerne og modtagerlandet. Habermas ser det netop helt centralt, at sådanne illegitime magtforhold identificeres, således, den herredømmefri dialog kan opnås. For at modtagerlandet skal kunne ytre sig og opnå reel indflydelse i udviklingsdebatten og dermed ejerskab over udviklingen, må dialogen søges at være herredømmefri.

Disse situationer er billeder på, at donorerne interesse har tendens til at blive de dominerende, og at modtagerlandene dermed underlægges udefrakommende interesser. *“I grelle tilfælde kan der være tale om et direkte tab af selvstændighed til magtfulde donorer.”* (Andersen & Therkildsen (2) 2007:35). Det må således siges at være i disharmoni med Danidas mål om ejerskab

Ses disse situationer i Habermas' optik, er der tale om den fremmedstyring, der erstatter selvstyring, når systemet koloniserer livsverdenen. Problemet er i den forstand ikke så meget de modsatte interesser, som det er fraværet af dialog derom; i Habermas' teori opstår fremmedstyring først, når systemets styringsmedier fordriver dialogen. I den optik er det kun, hvor donorlandenes penge og magt får lov til at negligere dialogen mellem parterne, at modtagerlandene bliver fremmedstyret. Når det, som der i artiklen understreges, er donorerne interesser, der bliver de dominerende, er der således tale om en fremmedstyring af modtagerlandet, hvad netop modarbejder ejerskab.

Tendensen til ulighed mellem donor og modtagers interesser beskrives også i artiklen ”*Dansk*

*udenrigspolitik, Paris-erklæringen og udvikling – en harmonisk relation?”* (Engberg-Pedersen 2007). Her skildres det ulige forhold som værende bestemt af penge ”[d]a dem med pengene lever i en bestemt samfundsmodel, bliver det denne models værdier og mål, der kommer til at bestemme udviklingsbistanden.” (Engberg-Pedersen 2007:53). Således er donorerne penge også bestemmende for den måde, modtagerlandene bliver drevet på. Der kan derfor også her drages en parallel til systemets styringsmidler og disses forsøg på at overtage livsverdenen. Engberg-Pedersen påpeger i tråd dermed, at donorlandenes krav og målsætninger kan have negativ indflydelse på modtagerlandenes engagement i egen udvikling: ”*De talrige politikker virker desuden umyndiggørende på modtagerne. Det er ikke befordrende for deres engagement og dynamik, at fremmede i et fjernt land vil styre deres udvikling ned i den mindste detalje.*” (Engberg-Pedersen 2007:55). Med mål og krav risikerer man altså at hæmme modtagerens ejerskab, hvilket i Habermas’ forstand vil sige at tillade, at selvstyring erstattes af fremmedstyring.

## Delkonklusion

Med det store fokus på målbare resultater og effektivisering i Danidas strategi fra 2010, er det tydeligt, at den indeholder træk fra NPM. At bruge eksplicit definerede mål, til at sikre at bistandspengene giver størst muligt udbytte, trækker således på NPMs fokus på output. Samtidigt kan en lighed mellem NPMs markedsliggørelse af den offentlige sektor og Danidas sammenligning af forskellige bistandsprojekter identificeres. Måden at opsætte mål og sammenligne deres resultater kan ses som et forsøg på at skabe et kvasimarked. På samme måde må ønsket, om at de enkelte modtagerlande tager ansvar for egen udvikling og dermed opnår ansvar herfor, siges at slægte NPMs diasaggregering af den offentlige sektors organisation på.

Dermed kan en del af den kritik, der har været fremført mod NPM, også rettes mod Danidas strategi. Det har været konstateret, at man med NPM i stedet for effektivisering, har skabt en bureaukratisering, der har gjort det umuligt for aktører at tage hensyn til uforudsete problematikker. Således kan påvises, at der med Danidas strategi opstår en risiko for, at dialogen mellem modtagerland og donorland bliver erstattet af kontrakter, skemaer og administrativt arbejde. Derfor har denne analyse fungeret som undersøgelse af vores forforståelse, der således er blevet bekræftet. Risikoen for den negligerede dialog kan så igen få til følge, at væsentlige aspekter eller problemer i udviklingsarbejdet overses, ligesom modtagerlandenes ejerskab over udviklingen, trues.

Det er også muligt at identificere mange ligheder mellem Danidas strategi fra 2010 og den positivistiske tankegang; herunder troen på at det er muligt at indrette samfund på et rationelt grundlag. Derudover bygger store dele af strategien på opfattelsen af, at det kan lade sig gøre at fremdrage endegyldige svar, at det er muligt at kvantificere kvalitative fænomener, og at der findes kontekstuafhængig viden. Dermed kan der trækkes paralleller til positivismens verifikationsprincip, idéen om enhedsvidenskab og tesen om en neutral og universel videnskab.

Det betyder samtidigt, at Danida bygger på flere af de antagelser, som den kritiske teori finder fejlagtige og bebrejder positivismen for. Danida kan siges at være ubevidst om egen indflydelse på resultater og derfor at nå frem til ugyldig viden. Desuden risikerer de ved at ophæve partielle konstateringer til almengyldige love og undlade at sætte viden i forhold til normative antagelser og refleksioner ultimativt at bibeholde frosne strukturer. Sættes dette i relation til Habermas, kan Danidas resultatorientering og brug af evaluering i udviklingsarbejdet ses som systemets kolonisering af livsverdenen. Dermed kan det sandsynliggøres, at dialogen i udviklingsarbejdet kan blive negligeret, og at de implicerede aktører derved vil underlægges kontrol, tvang og fremmedstyring, som det ifølge Habermas' teori vil ske, når systemet koloniserer livsverdenen.

Habermas' teori kan også benyttes i relation til en række empiriske eksempler på resultatorientering og evaluering i udviklingsbistanden. Af dem fremgår, at der kan opstå situationer, hvor donorlandes interesser tilgodeses på bekostning af modtagerlandenes interesser og dermed også truer deres ejerskab. I Habermas' optik er situationen et udtryk for, at systemets styringsmedier har fordrevet dialogen og med den muligheden for indbyrdes forståelse.

Eksemplerne viser også, at målorienteringen kan betyde, at modtagerlandenes befolkninger formenes indflydelse på udviklingen, fordi modtagerregeringerne hovedsageligt står til ansvar over for donorlandene. Donorlandenes krav om målbare resultater kan således med Habermas ses som udtryk for, at systemet har overtaget store dele af udviklingsarbejdet og overflødiggjort dialogen mellem regeringen og befolkningen i modtagerlandet.

Der kan også opstå situationer, hvor både donorland og modtagerland forsøger at sløre deres forskelligartede interesser, og hvor en falsk dialog i sidste ende får modtagerlandet til at prioritere anderledes, end de angiver. For Habermas er sådanne situationer udtryk for, at modtagerlandene nødsages til at handle formålsrationelt, og at dialogen er overflødiggjort. Etableres en

herredømmefri dialog derimod, ville udviklingsbistanden kunne drives på et fælles grundlag, der inddrog begge parteres interesser.

Den herredømmefri dialog vil også kunne benyttes til at gøre virkningen af mål og krav positiv frem for negativ. Analysen viser således, at mål og krav risikerer at hæmme modtagerlandenes ejerskab, men at dialog derom kan fordre en gavnlig afklaring. Dermed kan det konkluderes, at der er en risiko for, at der i strategien opstår disharmoni mellem kravet om målbarhed og intentionen om ejerskab. Med herredømmefri dialog kan modtager- og donorlandets forventninger afstemmes, og modtagerlandet opnår ejerskab.

## Diskussion

---

Som anført er et af målene i Danidas strategi fra 2010 *Frihed fra fattigdom – frihed til forandring*, at modtagerlandene opnår ejerskab over udviklingen. Lokalt ejerskab menes at sikre den bedste og mest effektive udvikling, og derfor skriver Danida, at de vil bestræbe sig på at inddrage modtagerlandene i forvaltningen og udviklingen af bistanden. I ovenstående analyse er det dog klargjort, at væsentlige punkter i strategien modarbejder målet om ejerskab. Ses strategien igennem kritisk teori, vil dens fokus på effektivitet, målorientering og evaluering således skabe trænge kår for modtagerlandenes ejerskab, fordi dialogen negligeres.

Danida pointerer selv, at dialogen er essentiel for udviklingsarbejdet. Især fremhæves dialogens betydning for et sundt civilsamfund, og man argumenterer for, at dialog er en måde at sikre demokrati på; ved dialog kan befolkningerne og ikke-statslige aktører i modtagerlandene involveres i samfundsudviklingen (Danida 2010:12). Derfor er Danida også opmærksom på, at modtagerlandenes regeringer ikke blot skal stå til ansvar overfor donorer, men også må fremvise resultater for landets egne borgere. Desuden understreges, at dialog kan dæmme op for ustabilitet og konflikter i befolkningerne (Danida 2010:4). Konkret vil Danida benytte sig af dialog som tilgift til de krav, de sætter til modtagerlandene. Det sker ud fra ræsonnementet om, at hverken krav eller dialog kan stå alene (Danida 2010:16-17). Samtidigt vil dialog med modtagerlandet blive brugt som redskab, hvis der opstår konflikter mellem Danida og modtagerlandene. Således beskrives, hvordan eventuelle konflikter i første omgang vil søges løst med dialog og samarbejde, og at andre midler først vil tages i brug, hvis disse ikke virker (Danida 2010:17). I strategien er det dermed skrevet, at dialogen er essentiel for udviklingen, og at man derfor nødvendigvis må fokusere på den.

Ligeledes pointerer Habermas, at systemets iboende tendens til at kolonisere livsverdenen, gør det nødvendigt konstant at være opmærksom på, at systemets ekspansion ikke tager overhånd. Således argumenteres der i projektet gennem den kritiske teoris optik for, at der findes en konstant risiko for, at for meget målorientering kan negligere dialogen.

I analysen argumenteres netop for, at NPM kan kritiseres for at tilvejebringe systemets overtagelse. Selvom intentionen med NPM var effektivisering, blev resultatet øget administrativt arbejde og bureaukrati. Habermas ser bureaukratisering som et udtryk for systemets kolonisering af livsverdenen, og i denne optik har formålsrationaliteten taget overhånd. Når der kan identificeres

tendenser fra NPM i udviklingsbistanden, kan man frygte, at også udviklingsbistanden vil blive underlagt vidtgående formålsrationalitet. Markedsliggørelsen, der var central i NPM og ligeledes er det i Danidas udviklingsstrategi, kan med kritisk teori ydermere ses som et udtryk for systemet. Der er således flere elementer fra NPM, der har vist sig at være problematiske og i Habermas' optik vil føre til en tilsidesættelse af dialogen. I udviklingsarbejdet kan der således argumenteres for, at selvom Danida skriver, at de har fokus på dialogen i udviklingsarbejdet, kan konsekvenserne af målbar udvikling føre til manglende ejerskab.

Et af eksemplerne på kritikken af NPM, der beskriver problemerne ved systemets overtag, er, at orienteringen mod specifikke mål medfører ressourcespild og unødigt arbejde. De specifikke mål udgør ifølge den kritiske teori frosne strukturer, under hvilke der ikke er plads til dialog og revurderinger af strategier. Følger man logikken i kritisk teori, kan der således være grund til at bekymre sig om Danidas intention om ejerskab. Da der netop med strategien lægges op til at sætte specifikke mål, risikerer man at forhindre den fleksibilitet, man samtidigt ønsker. Ligeledes risikerer man at overflødiggøre dialog og derved at blokere for fuldstændigt ejerskab i modtagerlandet.

Dog kan det siges, at det i nogle situationer kan være nødvendigt at fremvise målbare resultater af udviklingsarbejdet. I artiklen *Dansk indenrigspolitik, Paris-erklæringen og udvikling – en harmonisk relation?* argumenterer Lars Engberg-Pedersen for, at bistanden afhænger af opbakning fra donorlandets befolkning. Han mener derfor, at det kan være en fordel, hvis donorlandet stiller krav om, at bistanden funderes på værdier, som befolkningerne i donorlandene billiger.

Som beskrevet ovenfor argumenterer udviklingsminister Søren Pind også for, at det er nødvendigt at kunne legitimere udviklingsbistanden for befolkningen, og at det af den grund er nødvendigt at fremvise klare resultater. Ses denne pointe i en positivistisk optik, er der god ræson i at kræve målbare resultater. I afsnittet *historisk perspektiv*, beskrives det, hvordan de udviklingspolitiske lovforslag er gået fra tidligere at være vedtaget med et bredt forlig, til i dag kun at være vedtaget af regeringen med opbakning fra Dansk Folkeparti. Derfor kan den folkelige opbakning, som en legitimering for dansk udviklingsarbejde, siges at spille en større rolle i dag end tidligere. Regeringen har mere at miste ved at få befolkningen imod sig, når oppositionen ikke har været med til at udforme politikken.

Den positivistiske prægede antagelse om, at det er muligt at skabe sande svar, gør det også muligt at nå sande svar om udviklingsbistanden og det vil således være muligt at frembringe resultater, der kan vise befolkningen i donorlandet, at udviklingsbistanden er udformet på en måde, der har deres opbakning. På den måde kan målbarhed i positivistisk optik være et redskab til at sikre bistandens fortsatte eksistens og i sidste ende komme modtagerlandene til gode.

Lars Engberg-Pedersen fremfører i samme artikel også et andet positivt aspekt ved, at donorlandene sætter konkrete krav til modtagerlandet. Han argumenterer således for, at det kan være frugtbart for modtagerlandet, hvis de kender til donorlandets intentioner. Sætter donorlandet konkrete krav til udviklingsarbejdet, kan modtagerlandet vide, hvad de må forvente og indrette sig derefter (Engberg-Pedersen 2007:54). Det er således muligt at drage en parallel mellem intentionen bag konkrete krav og Habermas' fokus på dialog, fordi det netop også er forventningsafstemningen mellem aktørerne, der er målet i dialogen. I en herredømmefri dialog vil både modtagerlandene og donorlande imidlertid have mulighed for at tilkendegive deres forventninger, og udfaldet er en fælles enighed. Det kan dermed undgås, at donorlandenes mål alene bliver de dominerende. Den herredømmefri dialog giver derved modtagerlandene en mere troværdig mulighed for at opnå ejerskab over egen udvikling, og derfor er denne også at foretrække frem for krav.

Det kan dog hævdes, at den herredømmefri dialog er vanskelig at skabe. Som beskrevet ovenfor kræver den, at aktørernes har et gensidigt ønske om at opnå reel forståelse af hinandens synspunkter, og at de når til fælles erkendelse af argumenternes vægt. Dette vil så anspre kollektiv indforståethed om moral, handlingsmål og selvforståelse. Således kan den herredømmefri dialog kun forekomme, hvis der er ressourcer til en omfattende behandling af alle aktørers argumenter, og alle holdninger åbent fremlægges. Det er en situation, der kan forekomme utopisk at opnå i udviklingsarbejdet, idet ressourcerne på feltet er begrænset. Samtidigt findes der mellem de implicerede aktører et utal af forskellige magtforhold, som hverken umiddelbart lader sig kortlægge eller udligne, og derfor vil nogle aktører formentligt afholde sig fra at fremlægge deres holdning åbent. Selvom den herredømmefri dialog således kan siges at være efterstræbelsesværdig, kan den som mål være urealistisk.

I analysen er det påvist, at dialog er centralt for, at der kan skabes ejerskab i modtagerlandene. Ønsker Danida derfor at fastholde ambitionen om at udviklingsbistanden skal anspre ejerskab, bør de revurdere kravet om målbare resultater og have dets indflydelse på dialogen for øje.

Helt centralt for at skabe ejerskab er, at det ulig magtforhold mellem donor- og modtagerland imødegås, og ideelt set burde man stræbe efter at skabe en herredømmefri dialog mellem de implicerede aktører. Da denne dialogform imidlertid kan forekomme utopisk, kan der være grund til at søge andre måder, hvorpå dialogen kan styrkes.

I den forbindelse kan et redskab fra NPM benyttes; nemlig den bløde kontraktform. Denne bygger på en høj grad af tillid mellem de implicerende aktører og lægger op til at leverandøren overlades det primære ansvar for en given opgave. Desuden etableres en tæt dialog mellem de implicerede aktører, således at selve processen løbende kan diskuteres. Netop fordi den bygger på tillid og dialog, kan den bløde kontraktform i Habermas' optik siges at give bedre vilkår for modtagerlandenes ejerskab. Modtagerlandene er bundet af at skulle levere et produkt, men målet er procesorienteret frem for outputfokuseret, og der er stor vægt på, at politikken og dermed dialogen bibeholdes, efter kontrakten er indgået. Den tætte, løbende dialog mellem aktørerne kan sikre, at processen kommer i fokus, sådan at modtagerlandenes mulighed for fremsætte egne ønsker og intentioner for udviklingen forbedres. På den måde vil det være muligt at fundere udviklingsarbejdet på en mere fælles forståelse, og fordi denne forståelse samtidigt vil være nemmere for alle parter at anfægte, vil det også blive nemmere at håndtere og tage højde for uforudsete begivenheder. Den bløde kontrakt kan dermed sikre, at udviklingsbistanden undgår at blive underlagt frosne strukturer og forbliver fleksibel til at tilpasses foranderlige lokale behov.

Samtidigt er det langt fra lige så ressourcekrævende at arbejde ud fra en blød kontraktform, som det er at opnå herredømmefri dialog. Med den bløde kontraktform er det ikke en absolut nødvendighed at fremlægge og behandle alle holdninger, så længe der opretholdes en procesorienteret dialog mellem de væsentligste aktører.

Imidlertid påpeges det i artiklen *Fremtidens bistand – hierarki eller marked?*, at man "(...)ikke ved så meget om sammenhængen mellem institutionelle forandringer i udviklingsbistandens organisering og bistandens effekt.(...) Derfor kan det være vanskeligt at forudse konsekvenserne af planlagte reformer." (Andersen og Therkildsen 2007:3).

Derfor kan der netop være store forskelle mellem intentioner i en strategi og de realiteter, den munder ud i. Selv om det kan synes logisk, at det er muligt at forene resultatorientering og dialog, kan de to komponenter alligevel ende med at modarbejde hinanden.

## Konklusion

---

I dette projekt er det anskueliggjort, hvordan Danidas strategi fra 2010, *Frihed fra fattigdom – frihed til forandring*, læner sig op ad den positivistiske verdensopfattelse.

Danidas intention om at definere den bedste udvikling ud fra målbare resultater, forudsætter idéen om, at det er muligt at indrette samfundet på et rationelt grundlag, hvilket stemmer overens med positivistiske grundanskuelser. Det er en antagelse, der med den kritiske teori kan siges at være problematisk, fordi målorientering her menes at negligere dialog og dermed bane vej for systemets kolonisering af livsverdenen. I relation til udviklingsbistanden betyder det, at målorientering negligerer dialog mellem donorland og modtagerland og mellem modtagerlandets regering og befolkning og dermed mindsker modtagerlandets mulighed for at opnå ejerskab over egen udvikling.

Til trods for, at Danida selv er opmærksom på dialogens betydning, kan der i den kritiske teoris optik være grund til frygte, at kravet om målbare resultater får utilsigtede konsekvenser. Analysen har vist, at NPMs målorientering i nogle tilfælde har negligeret dialogen, og at det kan forventes, at udpræget målorientering vil have samme resultat i udviklingsarbejdet. Habermas' argument om, at systemet konstant vil søge at kolonisere livsverden, må desuden advokere for, at man bør vie opmærksomhed til dialogen. Det pointeres ydermere, at det er vanskeligt at forudse effekter af strukturelle ændringer på bistandsområdet, og dertil kommer, at effekterne af den nuværende strategi ikke ses endnu, men først kan ventes at vise sig når implementeringen er fuldstændig.

Det er således ikke muligt at svare på, hvilke følger implementeringen af strategien vil have for konkrete udviklingsprojekter, ligesom vi ikke entydigt kan forklare, hvordan udviklingsbistanden generelt vil påvirkes. På baggrund af vores fund i projektet mener vi dog, at vi kan konkludere; at der i den nuværende strategi foreligger en risiko for, at kravet om målbare resultater vil modarbejde intentionen om ejerskab for udviklingen i modtagerlandene.

## Perspektivering

---

De fremgangsmåder, der gennem projektføreløbet fastlægges som opgavens metodologi, har haft en indflydelse på opgavens forløb og ikke mindst på opgavens konklusion. Metoden former resultatet, og ligeledes har det stor betydning hvilket videnskabsteoretisk ståsted, der ligger til grund for opgaven.

Denne perspektivering tjener formålet at skildre hvilke andre retninger, vi kunne have undersøgt vores problemfelt ud fra, såfremt en anden videnskabsteoretisk forankring havde været valgt – og ydermere hvilke konsekvenser dette kunne have haft for opgavens konklusion.

At vi har bekendt vores videnskabsteoretiske ståsted til at befinder sig i spændingsfeltet mellem hermeneutikken og den kritiske teoris forståelsesramme, har uden tvivl påvirket, hvordan vi behandler vores forforståelse, og hvilke præmisser vores diskussion bygger på. Da vi som forskere anfægter universelle lovmæssigheder og ydermere kun oplever en fortolket virkelighed, erkender vi, at vores konklusion er uafsluttelig, da den altid vil kunne påvirkes af ny viden og forforståelser. Inddragelsen af den valgte empiri og teori, ansporer vores antagelser. Havde vi eksempelvis været videnskabsteoretisk forankret i positivismen, som er en klar modsætning til den kritiske teori, ville projektdesignet være formet af andre strukturer.

Såfremt dette havde været tilfældet, og vi dermed havde vi bekendt os til en objektivistisk epistemologi, ville vi tage udgangspunkt i strategiens udsagn, og gennem observerbar viden forsøge at verificere disse. Positivismen ville ikke åbne for en kritik af strategiens udsagn – opgavens hovedformål ville netop udforme sig gennem verifikation.

Positivismen ville umiddelbart ikke have givet os muligheden for at skabe en kritisk analyse af kravet om målbarhed i den danske udviklingsstrategi, men hvis vi derimod havde taget fat i den social konstruktivistiske videnskabsteoretiske tilgang, kunne vi med fordel have undersøgt, hvordan holdningen til målbarhed er blevet artikulere gennem nyere tids seneste udviklingsstrategier. Dette kunne metodisk foregå på baggrund af udformningen af en diskursanalyse. Gennem denne ville vi sætte os i stand til at undersøge, hvilke diskurser der er eksisterende i udviklingsarbejdet og ydermere belyse, hvilken påvirkning disse artikulerede meninger og holdninger kunne have på udviklingsarbejdet – stadig med fokus på målbarhed. Eventuelt ville det være en mulighed for os at sætte to diskurser om målbarhed i udviklingsarbejdet op mod hinanden og efterfølgende undersøge,

hvilken det var lykket, gennem artikulation, at vinde hegemoni i feltet. Her ville det være nærliggende, at undersøge om den diskurs, som Danida repræsenterer, vinder hegemoni i en bred politisk ramme, på tværs af ideologi, og ligeledes hvordan denne modtages af befolkningen.

Her kunne det eksempelvis være relevant inddrage en dybere undersøgelse af befolkningens legitimering af bistanden.

Vores problemstilling har længe været funderet på en interesse i at undersøge, hvorledes der opnås en harmoni mellem målbarhed og ejerskab. En diskursanalyse ville have haft til formål at undersøge udviklingsarbejdets iboende diskurser og diskutere den hegemoniske kamps iboende antagonismer og meningsdannelse; at beskrive magtkampen mellem feltets iboende diskurser og dermed undersøge hvordan de formår at tilskrive sig meningsdannelse og dermed vinde hegemoni i feltet. Selv om en diskursanalyse stadig kunne have udgangspunkt i kravet om målbarhed, ville dette valg af metode ikke have imødekommet vores primære interesse. Vores problemfelt tager netop afsæt i interessen for at undersøge hvilke konsekvenser Danidas øgede resultatorientering kan have for udviklingsarbejdet, og i mindre grad hvorledes disse er opstået. Dette har den kritiske teori tilladt os at undersøge, og denne metodologiske forudsætning forsvarer således vores forankring i den kritiske teori.

## Litteraturfortegnelse

---

**A**dorno, Theodor W.: Sociologi og empirisk forskning. I: *Det Videnskabelige Perspektiv*, Akademisk Forlag, 2000

Andersen, Heine: *Sociologi – en grundbog til et fag*, Hans Reitzels Forlag, 2004

Andersen, Heine: Jürgen Habermas. I: *Klassisk og Moderne Samfundsteori*, Hans Reitzels Forlag, 2007, 4. udgave

Andersen, Ole Winckler & Therkildsen, Ole (1): Fremtidens bistand – hierarki eller marked? I: *We'll allways have Paris*, DIIS, 2007

Andersen, Ole Winckler & Therkildsen, Ole (2): Paris-erklæringen: fra drøm til virkelighed. I: *We'll allways have Paris*, DIIS, 2007

**B**ach, Christian Friis; Olesen, Thorsten Borring; Kaur-Pedersen, Sune og Pedersen, Jan: *Idealer og realiteter*, Gyldendal, 2008

Bilfeldt, Anette: Metodekombination med kritisk teoretisk analyse. I: *Teknikker i samfundsvidenskaberne*, Roskilde Universitetsforlag, 2007

Bogasen, Peter: *Forvaltning og stat*, Academica, 2008

**C**asse, Thorkil: Kvantitative metoder og den globale fattigdomsmålsætning: hvad er galt? I: *Tommestok og tryllestav*, DIIS, 2007

**D**anida: *Aktuelt*, 2010

<http://www.netpublikationer.dk/um/10086/html/chapter01.htm>

(Læst d. 13. december 2010)

Danida: *De otte 2010 Mål*, 2010

<http://2015.danida.dk/da/menu/2015maalene/>

(Læst d. 13. december 2010)

Danida: *Frihed fra Fattigdom, Frihed til Forandring*, Udenrigsministeriet, 2010

Danida: *Årsberetning 2009 – fokus på resultater i udviklingsarbejdet*, 2010

<http://www.netpublikationer.dk/um/10361/html/chapter04.htm>

(Læst d. 13. december 2010)

DIIS 2010

<http://diis.dk/sw95435.asp%2010.12.2010>

(Læst d. 13. december 2010)

**E**jersbo, Niels & Greve, Carsten: *Den offentlige sektor på kontrakt*, Børsen, 2002

Elling, Bo: *Kritisk teori. I: Videnskabsteori i Samfundsvidenskaberne*, Roskilde Universitetsforlag, 2004, 2. udgave

Engberg-Pedersen, Lars: *Dansk udenrigspolitik, Paris-erklæringen og udvikling – en harmonisk relation? I: We'll allways have Paris*, DIIS, 2007

Engberg-Pedersen, Lars: *The Future of Danish Foreign Aid: the Best of the Second- best?*, DIIS, 2009

[http://www.diis.dk/graphics/Publications/Books2009/Yearbook2009/Yearbook\\_2009\\_web\\_Engberg\\_Pedersen.pdf](http://www.diis.dk/graphics/Publications/Books2009/Yearbook2009/Yearbook_2009_web_Engberg_Pedersen.pdf)

(Læst d. 13. december 2010)

Gaden, Erik; Jensen, Henrik Reinicke & Jespersen, Jesper: *Introduktion til mikroøkonomi*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2007

Gjørup, Jes; Hjortdal, Henrik; Jensen, Tommy; Lerborg, Leon; Nielsen, Claus; Refslund, Niels; Suppli, Jakob & Winkel, Jasper Steen: *Tilgiv os, vi vidste ikke hvad vi gjorde*, Politiken, 2007

<http://politiken.dk/debat/kroniker/ECE274053/tilgiv-os---vi-vidste-ikke-hvad-vi-gjorde/>

(Læst d. 13. december 2010)

Greve, Carsten: *New Public Managemant, den regulerende stat og strategisk offentlig ledelse*, DJØF Forlag, 2007

Greve, Carsten: *Offentlig ledelse – teorier og temaer I et politologisk perspektiv*, DJØF, 2003

Greve, Carsten: *Apropos*, P1, 8. november 2010

<http://bit.ly/eo9JOW>

(Hørt d. 13. december 2010)

Gyldendal, *Den store danske: Gyldendals åbne encyklopædi*

[http://www.denstoredanske.dk/Samfund,\\_jura\\_og\\_politik/Sociologi/Organisationer\\_og\\_institutter/rationalitet](http://www.denstoredanske.dk/Samfund,_jura_og_politik/Sociologi/Organisationer_og_institutter/rationalitet)

(Læst d. 14. december 2010)

Heywood, Andrew: *Politics*, Palgrave Foundations, 2007

Hood, Christoffer: *A Public Management for all Seasons? I: Public Administration*, Basil Blackwell, 1991

Horsch, Karen: *Indicators: Definition and Use in a Results-Based Accountability System*, Harvard, 1997

<http://www.hfrp.org/publications-resources/browse-our-publications/indicators-definition-and-use-in-a-results-based-accountability-system>

(Læst d. 13. december 2010)

Højberg, Henriette: *Hermeneutik. I: Videnskabsteori i Samfundsvidenskaberne*, Roskilde Universitetsforlag, 2004, 2. udgave

**K**lausen, Kurt Klaudi: *New Public Management – en fortolkningsramme*, Universitetsforlaget, 2001

Klausen, Kurt Klaudi og Ståhlberg, Krister: *New Public Management i Norden*, Odense Universitetsforlag, 1998

Koch, Carsten A.: Kritisk realisme. I: *Videnskabsteori i Samfundsvidenskaberne*, Roskilde Universitetsforlag, 2004, 2. udgave

**L**eksikon, *Leksikon.org*  
<http://www.leksikon.org/art.php?n=1039>  
(Læst d. 15. december 2010)

**M**etroXpress: *Danskere tror ikke på hjælp til verdens fattige*, 2010  
<http://jp.dk/indland/article2152865.ece>  
(Læst d. 13. december 2010)

**N**ørager, Troels: *System og livsverden*, Forlaget ANIS, 1998

**O**fficialPlatform, 2010  
<http://www.officialplatform.com/Politics/images.htm>  
(Læst d. 13. december 2010)

Olsen, Poul Bitsch & Pedersen, Kaare: *Problemorienteret projektarbejde*, Roskilde Universitetsforlag, 2003, 3. udgave

Outhwaite, William: Klassisk og moderne samfundsteori. En introduktion til bogen. I: *Klassisk og Moderne Samfundsteori*, Hans Reitzels Forlag, 2007, 4. udgave

Ordoñez, Lisa. D.; Schweitzer, Maurice E.; Galinsky, Adam D. & Bazerman, Max H.: *Goals Gone Wild*, 2009  
<http://www.hbs.edu/research/pdf/09-083.pdf>  
(Læst d. 13. december)

**P**aris-erklæringen: *The Paris Declaration on Aid Effectiveness*, 2005

Pedersen, Esther Oluffa og Toft, Peter: Positivism: erfaringsbaseret viden formuleret i en logisk sprog. I: *Videnskabsteori i Samfundsvidenskaberne*, Roskilde Universitetsforlag, 2004, 2. udgave

**R**amsay, Anders: Frankfurterskolen. I: *Klassisk og Moderne Samfundsteori*, Hans Reitzels Forlag, 2007, 4. udgave

**S**chleimann, Finn: Vil gennemførelsen af Paris-erklæringen gavne de fattige? I: *We'll always have Paris*, DIIS, 2007

Selbervik, Hilde: Tenke det, ønske det, ville det med, men gjøre det... ? I: *We'll always have Paris*, DIIS, 2007

Studiehåndbog

[http://www.ruc.dk/fileadmin/assets/sambas/studieordninger\\_udfyldende\\_regler\\_studiehaandb og/Studieh%C3%A5ndbog%20korrekt.pdf](http://www.ruc.dk/fileadmin/assets/sambas/studieordninger_udfyldende_regler_studiehaandb og/Studieh%C3%A5ndbog%20korrekt.pdf)

(Læst d. 15. december 2010)

Vilby, Knud: Kontrol – kun oppefra eller også nedefra? I: *We'll always have Paris*, DIIS, 2007

Østergaard, Mette: *Regeringen: Ulande skal til eksamen*, Politiken, 2010

<http://politiken.dk/politik/ECE1021923/regeringen-ulande-skal-til-eksamen/>

(Læst d. 13. december 2010)

Åagaard Nielsen, Kurt: *Critical Theory and Societal Rationality*, Forelæsning i Advanced Sociology, 23. marts 2010