



UNIVERSITETET  
I OSLO

# Rapport nr. 2/00

## Om Agenda 21 og norsk tosidig bistandsforvaltning

Av Else Skjønsberg

Rapport



Program for forskning og utredning  
for et bærekraftig samfunn

Senter for utvikling og miljø

# FORORD

ProSus er et anvendt forskningsprogram som har til hensikt å bidra med nye kunnskaper og formidling til støtte for en bedre realisering av nasjonale mål for bærekraftig utvikling. Fra og med 1.1.2000 er ProSus organisert som et "Strategisk Universitetsprogram" (SUP) på Senter for utvikling og miljø (SUM), Universitetet i Oslo. Mandatet til ProSus fra Norges forskningsråd stipulerer følgende tre oppgaver:

- Kartlegging og evaluering av Norges oppfølging av Rio-avtalene og retningslinjene fra FN-kommisjonen for bærekraftig utvikling. Programmet fokuserer på de politiske, sosiale og økonomiske mål ved UNCED-prosessen (United Nations Conference on Environment and Development), og skal legge fram regelmessige rapporter om framdrift i Norge med hensyn til erklærte mål og verdier.
- Måltrettet strategisk forskning om hindringene som står i veien for en mer rasjonell og effektiv realisering av bærekraftig utvikling. Virksomheten gjennomføres i samarbeid med andre forskningsinstitusjoner, både nasjonalt og internasjonalt, og i dialog med frivillige organisasjoner og representantene for nærings- og arbeidslivet.
- Informasjon og formidling om alternative styringsstrategier, virkemidler og normative framtidsperspektiver for mer bærekraftige samfunn, lokalt, nasjonalt og globalt. Virksomheten koordineres via nettverk med andre forsknings- og formidlingstiltak på dette området.

Det var med tanke på alle tre oppgaver at ProSus engasjerte seniorrådgiver Else Skjønberg\* til å skrive en rapport om Norges oppfølging av noen av de viktigste sidene ved Rio-avtalene: integrering av miljømessige mål og hensikter med norsk bistand. Norge har lenge tatt mål av seg å være et "foregangsland" i det internasjonale arbeidet for bærekraftig utvikling. Imidlertid forelå det ingen evalueringer som eksplisitt tok for seg oppfølgingen av Rio-handlingsplanen, Agenda 21. Derfor er det av stor interesse å kartlegge hvordan de ansvarlige myndighetene i Norge følger opp forpliktelsene fra UNCED.

Vår utfordring til Else Skjønberg var å presentere en generell oversikt over strategier og tiltak rettet inn mot Rio-avtalen. Gitt omfanget av det norske engasjementet i bilaterale og multilaterale bistandsavtaler, er dette en enorm og meget innviklet oppgave. Etter vår vurdering viser hennes oversikt en klar politisk *vilje* på veggen av de ansvarlige myndighetene (UD og NORAD), med en like klar mangel på effektiv *koordinering* og *måltrettet oppfølging*.

Hensikten med rapporten er å profilere norsk politikk på dette viktige området, og reise noen sentrale spørsmål til videre diskusjon og debatt. Rapporten utgis mindre enn to år før "Earth Summit +10" – FNs oppfølgingskonferanse for evaluering og drøftelse av Agenda 21. Vi ser fram til en åpen dialog med både myndigheter og andre som er interessert i Norges innsats for å bidra til en bærekraftig utvikling gjennom bistand og felles læring mellom Nord og Sør.

William M. Lafferty  
Forskningsleder, ProSus



# INNHold:

FORORD.....	3
INNHold:.....	5
<b>1 SAMMENDRAG.....</b>	<b>7</b>
<b>2 UTFORDRINGER FRA FNs INTERNASJONALE MILJØKONFERANSE I RIO.....</b>	<b>9</b>
2.1 UTREDNINGEN .....	9
2.2 AGENDA 21.....	10
2.2.1 FNs Internasjonale miljø- og utviklingskonferanse.....	10
2.2.2 "Integrating Environment and Development i Decision-making".....	10
2.3 OPPFØLGING.....	11
2.3.1 Den norske oppfølgingsrapporten av UNCED.....	11
2.3.2 Rio + 10 .....	11
<b>3 BISTANDSPOLITISKE REAKSJONER FRA UD OG NORAD .....</b>	<b>13</b>
3.1 MED ÅTTITALLET SOM BAKGRUNN.....	13
3.2 STORTINGSMELDING NR. 51 (1991-1992) – OM UTVIKLINGSTREKK I NORD-SØR FORHOLDET OG NORGES SAMARBEID MED UTVIKLINGSLANDENE.....	14
3.2.1 Stortingsmelding nr. 51 (1991-1992) .....	14
3.2.2 Et utvidet utviklingsbegrep.....	14
3.3 DEN NASJONALE OPPFØLGINGSRAPPORTEN AV 1993.....	15
3.4 STORTINGSMELDING NR. 13 (1992-1993): OM FN-KONFERANSEN OM MILJØ OG UTVIKLING.....	16
3.5 STORTINGSMELDING NR. 19 (1995-1996): EN VERDEN I ENDRING – HOVEDTREKK I NORSK POLITIKK OVERFOR UTVIKLINGSLANDENE .....	17
3.5.1 Skjerpet bruk av midlene .....	17
3.6 INNST. S. NR. 229 (1995-96): OM HOVEDTREKK I NORSK POLITIKK OVERFOR UTVIKLINGSLANDENE .....	17
3.7 STORTINGSMELDING NR. 8 (1999-2000): OM REGJERINGENS MILJØVERNPOLITIKK OG RIKETS MILJØTILSTAND.....	18
3.8 UDS STRATEGI FOR MILJØRETTET UTVIKLINGSARBEID 1997-2005.....	18
3.8.1 Mål og temaområder.....	18
3.8.2 Administrative utfordringer.....	19
3.8.3 Historieløshet.....	20
3.9 UDS STRATEGI FOR KVINNE- OG LIKESTILLINGSRETTET UTVIKLINGSARBEID 1997-2005.....	21
3.10 UD: NOTAT OM POLITISKE PRIORITERINGER FOR MILJØRETTET UTVIKLINGSSAMARBEID 1998-2001 .....	21
3.10.1 Fire miljøfaglige felt .....	22
3.10.2 Fire føringer.....	22
3.10.3 Behovet for miljøkvalitetssikring og konsekvensvurderinger.....	23
3.11 UDS STRATEGI FOR STØTTE TIL NÆRINGSUTVIKLING I SØR .....	23
3.12 NORAD I 90-ÅRENE – STRATEGIER FOR BISTAND (1990).....	24
3.13 STRATEGIER FOR BILATERAL BISTAND – DEL II (1992).....	24
3.13.1 Strategimålsetningene .....	25
3.13.2 Ansvar og premisser.....	25
3.14 NORAD: STRATEGISKE VALG OG FORUTSETNINGER (1997).....	26
3.15 NORAD INVESTERER I FRAMTIDA – NORADS STRATEGI MOT ÅR 2005.....	27
3.15.1 Nittitallets siste strategi.....	27
3.15.2 Betegnelsen bærekraftelementer.....	27

3.16	OPPSUMMERING OG NOEN TENTATIVE FORKLARINGER.....	28
3.16.1	<i>En betydelig retningslinjeproduksjon</i> .....	28
3.16.2	<i>Hvem er målgruppen?</i> .....	29
3.16.3	<i>Fire lite tilfredsstillende forklaringer</i> .....	29
<b>4</b>	<b>BISTANDSFORVALTNINGENS OPPFØLGING .....</b>	<b>33</b>
4.1	STATUS ANNO 1995 .....	33
4.1.1	<i>Integrasjon av miljøhensyn anno 1995</i> .....	33
4.1.2	<i>Styrke og svakheter</i> .....	33
4.2	ORGANISERING OG OMORGANISERING.....	34
4.2.1	<i>En kontinuerlige omorganisering</i> .....	34
4.2.2	<i>Økte arbeidsoppgaver ved ambassadene ute</i> .....	35
4.2.3	<i>Funksjonstømming i Oslo</i> .....	35
4.3	SÆRBEVILGNINGENE FOR MILJØ .....	36
4.4	MILJØPROSJEKTET .....	37
4.4.1	<i>Tre år og store ambisjoner</i> .....	37
4.4.2	<i>Mange oppgaver</i> .....	38
4.4.3	<i>"Bra måloppnåelse"</i> .....	38
4.4.4	<i>Svakheter ved miljøprosjektet</i> .....	39
4.5	MILJØRÅDGIVERE .....	40
4.5.1	<i>10 nye medarbeidere</i> .....	40
4.5.2	<i>Om fremtidig bruk av miljøkompetansen</i> .....	41
4.5.3	<i>Ekstern miljøkompetanse</i> .....	41
4.6	PROSEDYREMESSIG INTEGRASJON AV MILJØHENSYN .....	42
4.6.1	<i>Miljø som rutinemessig integrert i landstrategier og landprogram</i> .....	42
4.6.2	<i>Prosjektsyklusen</i> .....	43
4.7	VURDERING AV MILJØKONSEKVENSENE .....	43
4.7.1	<i>MKAs betydning</i> .....	44
4.8	RESULTATOPPFØLGING .....	44
4.8.1	<i>Rapportering om Miljøarbeid I</i> .....	45
4.8.2	<i>Statistikkrapportering</i> .....	45
4.8.3	<i>Forvaltningsgjennomganger</i> .....	46
4.8.4	<i>Evalueringer og prosjektgjennomganger</i> .....	46
4.9	FLERE TENTATIVE KONKLUSJONER.....	46
4.9.1	<i>Utgangspunktet</i> .....	46
4.9.2	<i>Integrasjon av utvikling og miljø på alle nivåer i beslutningsprosessen</i> .....	47
4.9.3	<i>Prosedyrer er etablert</i> .....	47
4.9.4	<i>Svak oppfølging</i> .....	48
<b>5</b>	<b>LITTERATUR.....</b>	<b>51</b>

---

# 1 SAMMENDRAG

NORAD ønsker velkommen kritiske blikk på organisasjon og virksomhet

*Direktør Tove Strand, NORAD Årsrapport 1998:6*

I 2002 er det 10 år siden FNs Internasjonale Konferanse om Miljø og Utvikling (UNCED) ble avholdt i Rio. I handlingsplanen vedtatt på konferansen – *Agenda for det 21 århundre* – oppfordres norske liksom andre lands myndigheter til å integrere miljøhensyn i all sin virksomhet. Denne omfattende målsetningen er bekreftet i norsk bistandspolitikk og i bistandsstrategier og retningslinjer gjennom hele nittitallet. *Agenda 21* har en rekke anbefalinger om hvordan dette kan gjøres rent forvaltningsmessig, og kapittel 8: "Integrating environment and development in decision-making" er helt og holdent viet dette temaet. Denne utredningen presenterer noen sentrale anbefalinger fra dette kapitlet for så å belyse hvordan de er fulgt opp i norsk tosidig bistandsforvaltning siden 1995.

I tillegg til å fokusere på hva som er skrevet og gjort for å gjøre norsk bistandsforvaltning bedre egnet til å fremme miljøintegrasjonsmålsetningen fra Rio, presenteres også noen av bistandsforvaltningens rammevilkår for å nå dette målet. Blant disse hører en omfattende retningslinjelitteratur, administrative reorganiseringer og den endelige utlegging av oppfølgingsansvaret til bistandsambassadene. Viktige bistandspolitiske prinsipper, som mottakeransvar, fattigdoms- og kvinneretting, folkelig deltakelse og giver-koordinering er også føringer som påvirker muligheten til å integrere miljøhensynene i den tosidige bistandsforvaltningen. Ser vi disse rammevilkårene i tillegg til det faktum at NORAD har virksomheter i omlag 100 land og støtter flere tusen enkelttiltak, samtidig med at en viktig del av kontrollen for planlegging og gjennomføring er lagt ut til svakt bemannede ambassader, er det neppe å undre seg over at retningslinjene ikke alltid følges opp, ja at mange medarbeidere synes ukjent med at de finnes.

I utredningens første del presenteres anbefalingene og oppfordringene fra kapittel 8 i *Agenda 21* nærmere. I Del 2 viser jeg hvorledes disse anbefalingene gjennom nittitallet er videreformidlet som anbefalinger og retningslinjer i fire Stortingsmeldinger fra UD og Miljøverndepartementet, og syv strategier fra UD og NORAD samt i mange andre dokumenter. I Del 3 viser jeg hva som faktisk er gjort når det gjelder administrative og organisatoriske innsatser, tiltak og endringer i NORAD Oslo og ved bistandsambassadene.

Utredningen er primært et kartleggingsarbeid, men presenterer også noen tentative forklaringer på hvorfor det er laget så mange retningslinjer om miljø og utvikling. Hvem er egentlig målgruppen(e) og hvorfor gjøres det så lite for å sikre at retningslinjene følges opp i praksis? Mer eller mindre uavhengig av anbefalingslitteraturen viser utredningen likevel at NORAD har gjort mye for å sette miljøhensynene på kartet. Særlig gjelder det integrasjon av miljøhensyn i prosjektsyklusarbeidet, slik dette beskrives i diverse håndbøker. At det har vært en betydelig satsning, blant annet på miljørådgivere kommer klart frem i utredningen. Samtidig er det grunn til å reflektere over at disse, integrasjonsmålene til tross, er plassert på sidelinjen, i såkalt stabsfunksjon i organisasjonen, liksom det store miljøprosjektet (1995-1998) ble det.



---

## 2 UTFORDRINGER FRA FNs INTERNASJONALE MILJØKONFERANSE I RIO

Miljø er for 1990-årene utpekt som et av norsk bistands sentrale satsningsområder for å fremme en bærekraftig utvikling. En opptrapping av NORADs virksomhet på dette området ble derfor påbegynt i 1995. Utfordringene er mange når dette skal overføres til praktisk bistandsarbeid ... (NORAD Årsrapport 1995:14).

På få områder er utfordringene fra Verdenskommisjonen for Miljø og Utvikling fra 1987 og FNs internasjonale miljø- og utviklingskonferanse i Rio i 1992 større enn når det gjelder det internasjonale bistandssamarbeidet. Denne ProSus-utredningen ser på hvorledes *Agenda 21* fra Rio og påfølgende stortingsmeldinger, strategier og politiske erklæringer om miljørettet utviklingssamarbeid har nedfelt seg i forvaltningen av norsk tosidig bistand. Problemstillingen knytter an til spørsmålet: om hvilke administrative og forvaltningsmessige prosesser de store internasjonale FN-konferansene setter i gang. Fokus her er på FN-konferansen om miljø og utvikling, men spørsmålet om administrativ oppfølging kan like gjerne stilles med hensyn til andre flerdimensjonale og tverrsektorielle mammutkonferanser om globale utfordringer og verdivalg. Utredningen er et bidrag til ProSus' analyse av norsk og europeisk lokal og nasjonal oppfølging av *Agenda 21*.<sup>1</sup>

### 2.1 Utredningen

Nittitallets erklæringer om en sterkere miljøfokusering i bistanden er tallrike og gjenfinnes i stortingsmeldinger, strategidokumenter og politiske notater. I og med at fem år er gått siden NORADs miljøpolitikk og praksis ble gjennomgått og det er tre år siden UD la frem sin *Strategi for utvikling og miljø*, er tiden inne til å se hvorledes norsk bistandsforvaltning har evnet å følge opp sentrale oppfordringer fra FNs Internasjonale Konferanse for Miljø og Utvikling slik disse ble formulert i Rio i begynnelsen av nittitallet. For å avgrense et stort tema, har jeg valgt å se på hvordan forslagene og anbefalingene om miljøintegrasjon i beslutningsprosesser og prosedyrer, slik disse er nedfelt i *Agenda 21*s kapittel 8 "Om beslutningsprosesser" er omsatt til norsk bistandspolitisk praksis.

Utredningen fokuserer på perioden 1995-2000. I 1995 kom rapporten *Integration of Environmental Concerns into Norwegian Bilateral Development Assistance* utgitt av Fridtjof Nansens Institutt og Senter for Økonomisk Analyse (ECON). Rapporten omhandler hvordan og i hvilken grad NORAD har lyktes i å integrere miljøhensynene i bistanden frem til 1995. Jeg tar denne prosessen videre frem til år 2000. Som det vil fremgå, er det i løpet av siste halvpart av nittitallet kommet en rekke utspill om hvorledes bistanden skal eller kan organiseres for å sikre miljøintegrasjonen. Kildene til den foreliggende utredningen er først og

---

<sup>1</sup> Program for forskning og utredning for et bærekraftig samfunn – ProSus – er et anvendt strategisk forskningsprogram tilknyttet Senter for Utvikling og Miljø ved Universitetet i Oslo. En av ProSus' målsetninger er å bidra med ny kunnskap og formidling for en bedre realisering av nasjonale mål for en bærekraftig utvikling.



fremst skriftlige (jf. anneks 1: Bibliografi) samt samtaler med noen få helt sentrale miljømedarbeidere i NORAD.<sup>2</sup>

## 2.2 Agenda 21

### 2.2.1 FNs Internasjonale miljø- og utviklingskonferanse

Rio-konferansen i 1992 var historisk. Til tross for interessenemotsetninger og drakamper om prioriteringer og formuleringer endte konferansen med en *Handlingsplan for det 21 århundre – Agenda 21* (UN 1993). I løpet av 40 kapitler og over 300 sider konkretiseres og utdypes mulige løsninger på de store miljøutfordringene verdenssamfunnet står overfor.

### 2.2.2 ”Integrating Environment and Development in Decision-making”

Dette er et eget kapittel (nr. 8) i Agendaen og det er dette kapitlet som er utgangspunktet for denne utredningen. Kapittel 8s overordnede mål er at beslutningsprosesser på alle nivå skal restruktureres slik at sosio-økonomiske spørsmål og miljøspørsmål blir integrert fullt ut. Ett av kapitlets fire programområder omhandler integrasjon av miljø og utvikling på policy-, planleggings- og gjennomføringsnivå. I løpet av tre sider foreslås det hvordan regjeringer kan sikre full integrasjon av miljøhensyn på alle nivåer i beslutningsprosessen gjennom å tilpasse, eventuelt omstrukturere sine forvaltningsapparater. Behovet for en slik omstrukturering forklares med at de fleste beslutningssystem har en tendens til å skille mellom økonomiske, sosiale og miljømessige forhold når politikk utformes og ved planlegging og gjennomføring av tiltak (UN 1993:65-68). Derfor etterlyser Agendaen “... a fundamental reshaping of decision-making ... if environment and development is to be put at the centre of economic and political decision-making” (UN 93:65).

Ansvar for en slik fundamental omstrukturering legges på myndighetene i samarbeid med næringsliv, lokale myndigheter og nasjonale og internasjonale organisasjoner. Agendaen oppfordrer forøvrig forskningsmiljøer til å involvere seg i “The explicit objective of assisting policy decisions and providing recommendations on improving management practice” (ibid.:67).

Kapittel 8 har en rekke forslag til hvordan miljøhensyn kan integreres i beslutningsstrukturer. Disse inkluderer:

1. Foreta en nasjonal gjennomgang av økonomiske, sektorielle og miljøpolitiske strategier og planer for å sikre en gradvis integrering av miljø og utviklingsspørsmål.
2. Styrke institusjonelle strukturer for å muliggjøre en full integrasjon av miljø og utviklingsspørsmål på alle nivåer i beslutningsprosessen.
3. Etablere tilpassede prosedyrer for å integrere miljø og utviklingsspørsmål i beslutningsprosessene.
4. Følge opp og systematisk evaluere utviklingsprosessen blant annet ved å foreta årlige gjennomganger av miljø- og utviklingsmål og vurdere resultater med hensyn til bærekraftig utvikling i ulike sektorer og departementer.

---

<sup>2</sup> Med særlig takk til underdirektør Marit Brandtzæg ved Regionavdelingen og rådgiver Inger Næss, dengang ved Fagavdelingen.

Kapittelet anbefaler dessuten at:

- Det utvikles overvåkings- eller oppfølgingssystemer med indikatorer som måler endringer på tvers av økonomiske og sosiale dimensjoner og miljødimensjonen.
- Mekanismer utvikles for å sikre deltakelse av berørte grupper i beslutningsprosesser på alle nivå.
- Det satses på informasjonsutveksling slik at kunnskap om miljø og utvikling kommer ut til berørte parter.
- Regjeringer, gjerne i samarbeid med nasjonale, regionale og internasjonale organisasjoner vedtar nasjonale strategier for en bærekraftig utvikling og utvikler den kunnskap som er nødvendig for å integrere miljø- og utviklingshensyn i all politisk virksomhet.
- Det søkes tverrfaglige tilnærminger og tverrfaglig samarbeid.
- Økt satsning på forskning, utdanning og informasjonskampanjer.

## 2.3 Oppfølging

### 2.3.1 Den norske oppfølgingsrapporten av UNCED<sup>3</sup>

Rapporten, som kom ut i 1993, understreker betydningen av organisering og riktige planleggingsverktøy. Oppfølgingen av *Agenda 21* må involvere alle nivåer av bistandsadministrasjonen, og utviklingen av gode metoder og rutiner er en forutsetning for å løse miljø- og utviklingsproblemene. En sentral oppfølgingsoppgave er derfor å innarbeide retningslinjene fra *Agenda 21* i pågående og nye bistandsaktiviteter (UD 1993).

I tiden etter Rio har ulike bistandsorganisasjoner utviklet slike verktøy. Verdensbankens "Operational Directives", "National Environmental Action Plans" (NEAP) og "Comprehensive Development Policy" og OECD/DACs "Guide on Environment and Aid" har vært viktige innspill i forbindelse med den norske UNCED-oppfølgingen. Det samme gjelder IUCN ("International Union for the Conservation of Nature") og dennes "National Conservation Strategies" – NCS. I det hele tatt er antallet strategier og anbefalinger som er kommet i Rio-konferansens kjølvann betydelig. I følge oppfølgingsrapporten har anbefalingslitteraturen blitt kritisert for å være preget av en utenfra- og ovenfra-og-ned holdning og ha en svak tilknytning til de politiske og kulturelle miljøene de skal virke innenfor. Den er også beskrevet som konsulentenskap og med en naturvitenskapelig slagside (UD 1993:10). Et viktig spørsmål er om disse lite smigrende egenskapene også kan brukes for å karakterisere norske anbefalinger og strategier.

### 2.3.2 Rio + 10

I juni 2002 er det 10 år siden FNs Internasjonale Miljøhandlingsplan for det 21 århundre ble vedtatt. På den planlagte Rio+10 konferansen er verdens regjeringer moralsk forpliktet til å avlegge sine nasjonale miljøregnskap. Hvordan offentlige myndigheter og andre relevante aktører (organisasjoner og næringsliv) organiserer seg for å legge forholdene til rette for, og

---

<sup>3</sup> United Nation Conference for Environment and Development. Rio 1992.

skape forståelse for og oppslutning om en integrativ miljøpolitikk er avgjørende for i hvilken grad *Agenda 21* vil påvirke det 21. århundres politiske, økonomiske og sosiale prosesser.

Sett i relasjon til de betydelige ressursene som kanaliseres inn i FNs store tema-konferansenr, kaster spørsmålet om hvilke forvaltningsmessige endringer internasjonale handlingsplaner leder til lys både over konferansenes betydning og vår egen forvaltningspraksis. I forhold til konkrete bistandstiltak i felten er interessen for administrative og forvaltningsmessige forhold gjerne begrenset, og bistandsresultater ses sjelden i forhold til organisasjonsmessige strukturer og rutiner hos giver. Lykkes man ikke i å nå oppsatte bistandsmål, forklares dette gjerne med svakheter ved det enkelte prosjekt eller dets lokale/nasjonale forutsetninger (i Sør). Sjelden blir søkelyset rettet mot organisatoriske forhold i Norge. UD's Oppfølgingsrapport gir muligens en åpning for dette:

... mye erfaring, hittil, viser at det er et misforhold mellom det som *planlegges* og det som *gjøres* innenfor miljø- og utviklingssektoren. Derfor er det en viktig oppgave for bistandssidens oppfølging av UNCED å overvåke at det er samsvar mellom planer og realiteter (ibid:13).

Denne utredningen er et bidrag til en slik "overvåking".

---

## 3 BISTANDSPOLITISKE REAKSJONER FRA UD OG NORAD

### 3.1 Med åttitallet som bakgrunn

Vektleggingen av miljøhensyn og poengteringen av behovet for en sterk integrasjon av miljø og utvikling var ikke noe nytt på nittitallet. Snarere tvert imot, allerede i over et tiår hadde norsk bistandsforvaltning fremhevet betydningen av en slik styrking. Likevel var det først etter Rio-konferansen i 1992 at integrasjonen av miljø og utvikling ble et stadig mer sentralt bistandspolitisk mål. Det fremgår klart, som vi skal se, av stortingsmeldinger og strategier fra UD og NORAD.

Studien *Development and Ecology*, skrevet i 1980 på oppdrag for Miljøverndepartementet og NORAD, var den første klare dokumentasjonen av behovet for å integrere miljøhensyn i bistanden. Studien foreslo bl.a. at utvalgte prosjekter burde underkastes rutinemessige miljøvurderinger. Siden den gang er behovet for slike vurderinger av "utvalgte prosjekter" blitt gjentatt og forsterket flere ganger. I 1986, året før Brundtlandkommisjonen la frem sin rapport, publiserte UD *Environmental Protection and Development Assistance – A Strategy for Norwegian Environmental Protection Work in Development Countries*. I tillegg til systematisk bruk av miljøvurderinger, vektla strategien nødvendigheten av å integrere miljøhensyn i prosjekter med "potensiell økologisk virkning". Den anbefalte dessuten at det ble gitt støtte til bedre ressursforvaltning og oppbygging av miljøkompetanse i UD, NORAD og relevante eksterne institusjoner. Konsekvensen av 1986-strategien skal ikke diskuteres her, men den nevnte FNI-ECON rapporten fra 1995 konkluderer med at strategiens status var uklar og at den syntes å ha blitt lite brukt (Rapport 5/95:41).

Med FNs Kommisjon for Miljø og Utvikling (Brundtlandkommisjonen) og *rapporten Vår Felles Framtid* (FN:1987) ble utvikling og miljø for alvor satt på den politiske dagsorden i Norge. I 1988 kom den første manualen for systematisk miljøvurdering av bistanden. I 1989 utga Miljøverndepartementet St.meld. nr. 46 (1988-89): *Miljø og utvikling. Norges oppfølging av Verdenskommisjonens rapport*. Samme år besluttet FNs generalforsamling å avholde en Verdenskonferanse om miljø og utvikling (UNCED) i Rio i 1992 og siden har arbeidet for at verdenssamfunnet skal ta miljøutfordringene på alvor bare økt. Det samme har de sentrale problemene konferansen tok mål av seg å begrense, nemlig forverringen av folks tilgang på ren jord, luft og vann.

Forberedelsene til og oppfølgingen av UNCED har satt sitt preg på verdenssamfunnets politiske samtaler, internasjonale konferanser og bistandsagendaer. Dette gjelder også Norge, hvor det siden Rio-konferansen i 1992 er utgitt fire stortingsmeldinger som berører miljø- og utviklingsproblematikken og vårt Nord-Sør samarbeid. Alle meldingene slår fast at miljøhensyn og bærekraftig ressursforvaltning skal gjennomsyre alle bistandskanaler og prosjekter, ikke lenger bare prosjekter med såkalt "potensiell økologisk virkning". Utover nittitallet lanserte UD dessuten tre bistandsstrategier og NORAD kom med fire "strategier"<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Betegnelsen "strategi" brukes her i samsvar med UD/NORADs egen terminologi.

med anbefalinger og forslag til hvordan miljøhensynene i bistanden kan styrkes. I tillegg ble det utgitt flere politiske notater og andre forvaltningsdokumenter, også disse med anbefalinger om miljø og utviklingstiltak.

### **3.2 Stortingsmelding nr. 51 (1991-1992) – Om utviklingstrekk i Nord-Sør forholdet og Norges samarbeid med utviklingslandene**

#### **3.2.1 Stortingsmelding nr. 51 (1991-1992)**

St.meld. nr. 51 var den første meldingen om Nord-Sør samarbeidet siden St. meld. nr. 94 (1974-75). Siden den gang hadde verdens befolkning vokst med ca. 2,5 milliarder mennesker, den globale leveralderen var økt, analfabetismen var blitt redusert og matvareproduksjonen hadde steget radikalt. Likevel beskriver meldingen nittiårene som en krisetid; et "veiskille når det gjelder internasjonal utvikling" (UD 1992:10). Årsaken var den tiltagende mangelen på dyrkbar jord, rent vann og ren luft. På den bakgrunn utpekes tiltak for en miljømessig bærekraftig utvikling som et av norsk Nord-Sør politikks viktigste satsningsområder. Miljøhensyn skal integreres "i alle utviklingsaktiviteter", den direkte miljørettete bistanden skal økes og langsiktige ressurs- og miljøhensyn skal tillegges økende vekt i sektorprogrammer som energi, landbruk, vannforvaltning, industri og næringsutvikling (ibid.: 23).

... miljøpolitikk og utviklingsstrategi må integreres, ikke bare for å verne miljøet, men også for å beskytte og fremme utviklingen. Innholdet i begrepet "økonomisk vekst" må endres, og produksjons- og forbruksmønstre må legges om, først og fremst i industrilandene, men også i utviklingslandene, for å hindre rovdrift og sikre en bærekraftig utnyttning av natur og ressurser (St.meld. nr. 51:20).

For å virkeliggjøre integrasjonsmålet bebuder meldingen innsatser for å endre ressursutnyttingsmønstre, produksjonsmønstre og forbruksmønstre og det skal gis "støtte til en omlegging av utviklingslandenes nasjonale politikk som kan fremme økonomisk vekst og en miljømessig bærekraftig utvikling ..." (ibid.:22). De innebygde målkonfliktene mellom miljø og vekst problematiseres ikke.

Muligheten for å lykkes i å nå så ambisiøse målsetninger gjøres avhengig "av utviklingslandenes egen evne og vilje til innsats" (ibid.:161). Fra norsk side vil man derfor legge vekt på tiltak for å øke utviklingslandenes evne til å planlegge og gjennomføre en politikk, programmer og aktiviteter som er bærekraftig nasjonalt, regionalt og lokalt. Dette skal blant annet skje gjennom støtte til forskning og utvikling av miljøvennlig teknologi og energiøkonomisering. Meldingen understreker forøvrig nødvendigheten av å se på bakenforliggende årsaker til miljøproblemene og ikke bare behandle symptomene (ibid.:29).

#### **3.2.2 Et utvidet utviklingsbegrep**

Meldingen benytter seg av betegnelsen "det utvidete utviklingsbegrepet" for å synliggjøre utviklingens kvalitative sider. Andre betegnelser som "menneskelig utvikling", beskrevet som en "utvikling av folket, med folket og for folket" (ibid.:20), knytter an til *Agenda 21s* understreking, bl.a. i kapittel 8, om behovet for folkelig deltakelse i alle ledd av beslutningsprosessen. Med henvisning til den store avstanden mellom ambisjoner og resultater som preget 1970-årenes "Ny Økonomisk Verdensordning" poengterer meldingen at det er "viktig med en nøktern vurdering av hvilke innsatsområder som er av særlig betydning for u-landene i

dagens situasjon, hvordan man best kan oppnå konkrete resultater på disse områdene og hva Norge særlig kan bidra med" (ibid.:22).

Med slike målsetninger og betenkninger for øye anbefaler meldingen følgende forvaltningsmessige tiltak (ibid.:166):

- Det skal lages en enhetlig strategi for hvordan de bistandspolitiske målene på miljøområdet skal operasjonaliseres i den bilaterale bistandsvirksomheten.
- Landstrategidokumenter og landprogrammer skal begrunne hvorledes planlagte aktiviteter vil bidra til en bærekraftig utvikling.
- Miljøhandlingsplaner skal lages for hvert enkelt samarbeidsland basert på gjennomgang av hvorledes de forskjellige sektorinnsatser, inkludert næringslivssamarbeid best kan bidra til en forsvarlig forvaltning av naturressursgrunnlaget og til en bærekraftig utvikling.
- Kortfattede miljøprofiler skal utarbeides i samarbeid med samarbeidslandenes myndigheter som utgangspunkt for representasjonenes forslag til rullerende handlingsplaner og budsjett.
- Det skal legges økt vekt på internopplæring i bruk av miljøkonsekvensanalyser.
- Ekspertise i miljøkonsekvensanalyse skal tilbys samarbeidsland (hvis oppgave det er å gjennomføre slike analyser).
- Det skal legges økt vekt på at prosjektgjennomganger og evalueringer omfatter vurderinger av prosjekters virkning på natur og miljø.

Når det gjelder gjennomføring heter det at:

... dersom bistandsforvaltningen skal kunne håndtere de store nye miljøutfordringene på en tilfredsstillende måte, vil det være nødvendig å trekke på eksterne fagekspertise på dette området. Man vil derfor legge vekt på å utvikle samarbeid mellom forvaltningen og eksterne fagmiljøer, både norske og internasjonale (ibid.:166).

St.meld. nr. 51 som var grunnleggende i forhold til de senere meldingene og anbefalingene vedrørende miljø, finner vi igjen mer eller mindre uforandret i senere meldinger og strategier. De fleste av anbefalingene summert opp ovenfor er også fulgt opp i – i det minste i noen grad.

### 3.3 Den nasjonale oppfølgingsrapporten av 1993

"Norsk utviklingshjelps oppfølging av FNs konferanse om miljø og utvikling, UNCED" kom i desember 1993, ett år etter St.meld. nr. 51. Oppfølgingsrapporten beskriver Rio-konferansen som "en positiv bekreftelse på vesentlige målsetninger som norsk bistand har søkt å bidra til å løse". *Agenda 21* omtales som "et nytt og viktig referansedokument i utviklingsarbeidet, både multilateralt og bilateralt" (UD 1993:3). Spesielt vises det til at Agendaen understreker befolkningsutviklingens store betydning for en bærekraftig utvikling, at miljøspørsmålene må ses i sammenheng med fattigdomsproblematikken og at utviklingslandene selv må delta aktivt, skal man løse verdens miljøproblemer. En sentral oppgave blir derfor å støtte u-landenes eget oppfølgingsarbeid. Folkelig deltakelse er igjen fremhevet som sentral og Agendaens understreker gjentatte ganger betydningen av at ulike grupper av mennesker og institusjoner deltar i utviklingsprosessen:

Den aller vesentligste oppfølgingen av UNCED-konferansen fra bistandssiden, vil ...være å integrere de synspunkter Agenda 21 har om miljø og prinsipper for bærekraftig utvikling i de pågående aktiviteter. Oppfølgingen av Agenda 21 vil derfor måtte involvere alle deler av bistandsadministrasjonen som er engasjert i policy-utforming, planlegging og implementering av bistanden (ibid.:6).

Oppfølgingsrapporten gir ingen klare føringer med hensyn til forvaltnings- eller organisasjonsmessige tiltak, utover at "de enkelte enhetene innen bistandsadministrasjonen må selv ha ansvar for at de retningslinjene *Agenda 21* gir blir innarbeidet i de aktivitetene enhetene planlegger/gjennomfører" (ibid.:7)."Fra norsk side har en imidlertid ... lenge anerkjent det "gapet" en har mellom planer for miljøtiltak og hvorledes disse planene blir fulgt opp i virkeligheten" (ibid.:12). I den forbindelse vises det til en norskfinansiert studie av hvordan Verdensbankens retningslinjer følges opp i praksis. Hvordan norske retningslinjer følges opp er imidlertid ikke blitt gjort til gjenstand for noen detaljert gjennomgang i løpet av nittitallet, til tross for at oppfølgingsrapporten understreker er at en "må forsikre seg om at de redskapene en har utviklet, blir anvendt. Dernest må en få tilbakemeldinger om redskapenes anvendelighet, som igjen gir grunnlag for justeringer" (ibid.:12). Derfor, heter det i rapporten, er det en viktig oppgave for bistandssiden å overvåke at det er samsvar mellom planer og realiteter. Utover at UD's Programavdeling skal ha ansvaret for å overvåke at UNCED-mål og retningslinjer følges opp, er likevel rapporten lite konkret når det gjelder å plassere oppfølgingsansvaret.

### **3.4 Stortingsmelding nr. 13 (1992-1993): Om FN-konferansen om Miljø og Utvikling**

St.meld. nr. 13 (1992-1993) fra Miljøverndepartementet beskriver prosessen som ledet opp til UNCED, vedtakene som ble gjort og hvordan Norge skal forholde seg til disse. Den viser til den felles internasjonale forståelsen av behovet for handling og minner om u-landenes forventning når det gjelder støtte fra Nord i form av overføringer av økonomiske ressurser, kunnskap og teknologi. I kapittel 4.7 henvises det til Agendaens kapittel 8 og de fire alt omtalte programområdene. I følge meldingen var det lite diskusjon om innholdet i programområdene under konferansen, til tross for at det fordres betydelig kompetanse og kapasitet for å følge opp intensjonene. Det vises forøvrig til at det internasjonalt er gjort mye for å utvikle rutiner og retningslinjer på prosjekt og programnivå.

St.meld. nr. 13 er uten forslag til hvordan miljø- og utviklingshensyn skal integreres på overordnet policy-nivå, i planlegging og ved gjennomføring av programmer, prosjekter og tiltak. Når det gjelder bistand spesielt henvises det til den mer omfattende St.meld. nr. 51. Meldingen bekrefter at mye gjenstår for å integrere miljøhensyn i bistanden selv om det hevdes at Norge lenge har arbeidet for en slik integrasjon og ligger godt an internasjonalt.

### **3.5 Stortingsmelding nr. 19 (1995-1996): *En verden i endring* – hovedtrekk i norsk politikk overfor utviklingslandene**

Meldingen konkretiserer mange av UNCEDs oppfordringer og forpliktelser og bebuder

... et eget program for utvidet miljøsamarbeid. Regjeringen vil samtidig styrke arbeidet med å integrere miljøhensyn i utviklingssamarbeidet generelt. Det vil bli utarbeidet en helhetlig strategi for miljørettet bistand [Bistanden vil bli] ... konsentrert om hvordan de (mottakerlandene) kan bli satt i stand til å ivareta dette ansvaret på en god måte. En rekke virkemidler og former for samarbeid vil bli benyttet i arbeidet med å fremme disse målsetningene (UD 1996:6,7).

Støtte til oppbygging av offentlige forvaltninger og fungerende institusjoner i det sivile samfunn og i næringslivet i Sør utpekes som en sentral bistandsoppgave. Fordi mange utviklingsland mangler kapasitet til å forvalte sine ressurser effektivt, vil Norge i økende grad innrette bistanden mot kompetanse-, kapasitets- og institusjonsutvikling. Et ledd i dette er ulike former for organisasjons- og institusjonssamarbeid for å skape en bredere kontaktflate mellom samarbeidsland og Norge. Det virkelig nye i meldingen er ønsket om å gi næringslivet og andre norske organisasjoner/institusjoner en mer fremtredende plass i bistands-samarbeidet.

#### **3.5.1 Skjerpet bruk av midlene**

Med henvisning til kritikk av bistandsforvaltningens manglende kostnadsbevissthet og mangel på resultater, understreker St.meld. nr. 19 (1995-96) at kontrollen av bruken av bistandsmidlene skal skjerpes (ibid.:13). Regjeringen vil også styrke oppfølging av resultater i forhold til målsetninger på ulike nivå (land, sektor, organisasjon/program/ prosjektnivå). Arbeidet med kvalitetssikring og utvikling av en mer enhetlig målstruktur både i UD og NORAD skal intensiveres, og det vil bli vurdert hvordan evalueringsfunksjonen best kan bidra til dette. Det skal også lages en mer ensartet og formålstjenlig struktur på den årlige budsjettproposisjonen til Stortinget og andre styrings- og rapporteringsinstrumenter som budsjetttekster, resultatrapportering og analyser. De årlige budsjettproposisjonene skal blant annet informere om fremdriften i arbeidet med å kvalitetssikre bistanden. Også økonomistyringsfunksjonene skal forbedres (ibid.:15). Forskning, utredninger, statistiske analyser og evalueringer vil være sentrale virkemidler for å skaffe til veie større innsikt og kunnskap.

Vedrørende administrative eller forvaltningsmessige endringer som vil være nødvendig for å gjennomføre miljøintegrasjonsmålene, styrke kvalitetssikringen og bedre rapporteringsrutinen, henviser meldingen til NOU1995/5: *Norsk sør-politikk for en verden i endring – Rapport fra Nord-Sør/Bistandskommisjonen*. Men heller ikke denne omfattende NOU'en går i noen detalj inn på bistandsforvaltningen i relasjon til miljøintegrasjonsmålene. NORADs daværende direktør Per Grimstad mente imidlertid at meldingen ville bety en mer kvalitetsbevisst bistand samtidig med "at NORAD må bli en mer aktiv vaktbikkje ... Dette er en ny rolle for de NORAD-ansatte og de trenger skoling og flere kolleger for å makte oppgaven" (*Ressurs 1/96:7*).

### **3.6 Innst. S. nr. 229 (1995-96): *Om hovedtrekk i norsk politikk overfor utviklingslandene***

Stortingets innstilling fra Utenrikskomiteen fra 1996 støtter St.meld. nr. 19 fullt ut når det gjelder vektleggingen av kompetanse- og institusjonsutvikling i bistandsarbeidet. Et flertall



mener dessuten at det må legges vekt på å styrke en kritisk og uavhengig evaluering av bistanden og på å kvalitetssikre bistanden. Etableringen av nye kontrollmekanismer i NORAD ville være et bidrag til dette. Innstillingen poengterer at det er nødvendig å øke kapasitet og faglig kompetanse når det gjelder miljøspørsmålene.

### **3.7 Stortingsmelding nr. 8 (1999-2000): Om regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand**

St.meld. nr. 8, også denne fra Miljøverndepartementet gjentar tidligere miljømålsetninger, i tillegg til at integrering av miljøvernspørsmålene i kapitlet "Globalt miljøvernsamarbeid og samarbeid med utviklingsland" løftes opp til å bli en overordnet del av utenrikspolitikken. Når det gjelder satsningsområdene for den tosidige bistanden gjentas målsetninger som kapasitetsbygging og institusjonssamarbeid, implementering av internasjonale miljøvernavtaler, kulturminnevern og forvaltning av naturmiljøets kulturelle verdier. Meldingen henviser forøvrig til UD's *Strategi for miljørettet utviklingssamarbeid* som kom ut i 1997 (se nedenfor).

Et overordnet mål for norsk utviklingssamarbeid er å bidra til en forsvarlig forvaltning av jordas miljø og biologiske mangfold ... Utvikling av bærekraftige produksjonssystemer, bærekraftig bruk og vern av biologisk mangfold, redusert forurensning, kulturminnevern og forvaltning av naturmiljøets kulturelle verdier er prioriterte områder i dette arbeidet. Regjeringen har utarbeidet en Strategi for miljørettet utviklingssamarbeid 1997-2005. Det etableres nå ordninger for å gjennomføre denne strategien, herunder fagsentra i miljøvernforvaltningen for å få til en mer systematisk bruk og videreutvikling av norsk miljørettet bistandskompetanse. Kapasitetsbygging, institusjonssamarbeid og utvikling av systemer for miljøvurderinger vil bli vektlagt. Det vil også bli fokusert på implementering av internasjonale miljøvernavtaler ved bruk av bistandsmidler. Regjeringen legger vekt på å videreføre det bilaterale miljøvernssamarbeidet med utviklingsland som er viktige aktører i internasjonalt miljøvernssamarbeid, eller der utviklingen har særlig betydning for miljøet i større sammenheng. Dette gjelder bl.a. Kina, Indonesia og Sør-Afrika hvor samarbeidet så langt bedømmes som svært positivt. (MD 2000:kap.9).

### **3.8 UD's Strategi for miljørettet utviklingsarbeid 1997-2005**

UD's lenge bebudede *Strategi for miljørettet utviklingsarbeid* kom i 1997. På 17 sider konkretiseres forpliktelsene fra UNCED. Mange av forslagene fra nittitallets stortingsmeldinger og innstillinger følges opp og utvides, også med hensyn til hvorledes bistandsforvaltningen kan styrke sin organisering og administrasjon for å realisere meldingenes intensjoner.

#### **3.8.1 Mål og temaområder**

Med siktemål å bidra til en forsvarlig forvaltning av jordas miljø og det biologiske mangfold prioriterer strategien fire temaområder:

- utvikling av bærekraftige produksjonssystemer
- vern og bærekraftig bruk av biologisk mangfold
- redusert forurensning av jord, luft og vann
- kulturminnevern og forvaltning av naturmiljøets kulturelle verdier

Målet er å integrere miljøhensyn i *all* norskstøttet bistand, men utsagnet kvalifiseres ved tilføyelsen "der dette er relevant". Hva som ligger i *relevans* blir ikke diskutert. Et viktig prinsipp er:

... å bidra til at mottakerlandene selv kan identifisere og gjennomføre de tiltak som er nødvendige for å skape en bærekraftig utvikling. Dette omfatter en styrking av landenes institusjonelle kapasitet og kompetansebygging ved at det gis tekniske og økonomiske muligheter for å bedre forvaltnings- og planleggingskapasitet på miljøområdet i mottakerland. Videre omfatter det støtte til utarbeidelse og gjennomføring av nasjonale miljøstrategier og planer, utvikling av lov- og regelverk, samt å støtte nasjonale prioriteringer og identifisere miljøproblemer (UD 1997a:1).

Spørsmålet om hvordan en kan realisere miljøintegrasjonsmålet hvis mottakerlandene ikke kan eller ønsker å identifisere og gjennomføre de nødvendige tiltak diskuteres ikke, skjønt konflikten mellom økonomisk vekst og miljøhensyn var et av de områdene som ble sterkest problematisert under FNs spesialsesjon, Rio + 5, i New York i 1997.

### 3.8.2 Administrative utfordringer

Organisasjoner, institusjoner, næringsliv og frivillige organisasjoner skal trekkes aktivt med i planlegging og gjennomføring av bistanden, og den relativt begrensede miljørettete forskningen og kompetanseutviklingen innen bistandsforvaltningen skal styrkes. Anbefalingene i strategien skal forøvrig gjelde uavhengig av fagfelt, geografi, finansieringsmåte og aktører. Mange av strategiens anbefalinger gjelder forvaltning, organisering og administrasjon. Konsekvensene for bistandsforvaltningen tredeles i henholdsvis administrativ styrking, kvalitetssikring og ansvarsfordeling, og resultatoppfølging, en tredeling som skal forfølges videre når vi i Del 3 skal se hvorledes NORAD har tilpasset seg strategiens krav og de mange øvrige anbefalinger i praksis. Strategiens anbefalinger er i seg selv svært tallrike, og de som gjelder forvaltning kan summeres opp slik:

1. Sikre at miljøhensyn innarbeides i overordnede strategier for de enkelte bistandsområdene.
2. Synliggjøre overfor bevilgende myndigheter hvilke virkemidler som nyttes og hvilke spesielle initiativ som tas for å følge opp politiske retningslinjer.
3. Klargjøre ansvars- og arbeidsdelingen for forvaltning av de forskjellige miljøinnsatsene.
4. Ta hensyn til miljøaspektet i regionbevilgninger, rene miljøinnsatsninger, forskning etc.
5. Utvikle systemer som tar hensyn til ulike, men overlappende forhold og som fremmer integrert miljøforvaltning.
6. Tillegge miljømessige forhold mer vekt ved utarbeidelse av landprogram
7. Utvikle metoder og/eller prosedyrer for å integrere kvinneperspektivet i planlegging og gjennomføring av miljøprosjekter.
8. Bedre prosjektsyklusen med vekt på å utvikle og vurdere alternative prosjekter i begynnelsen av syklusen.
9. Støtte integrering av miljøhensyn i prosjekter innenfor sektorprogrammer.
10. Fremme bruken av ulike virkemidler for å styrke miljøintegrasjonen ved å kombinere f.eks. institusjonsutvikling, næringslivssamarbeid, forskning og samarbeid med multilaterale og frivillige organisasjoner.
11. Koordinere miljøbistanden via bilaterale og multilaterale kanaler og på ulike nivåer lokalt, nasjonalt, regionalt og globalt for å oppnå større effektivitet.

12. Sørge for at miljøkonsekvensanalyser gjennomføres før det fattes vedtak om finansiering, eventuelt før prosjekter igangsettes, og sikre at miljøhensyn blir tilstrekkelig vektlagt i beslutninger om enkeltprosjekter.
13. Lage rutiner som sikrer at tiltak som ikke er direkte miljørettet ikke unødig bidrar til miljøproblemer.
14. Sikre at tilstrekkelig miljøfaglig kompetanse og kapasitet opparbeides i NORAD og UD gjennom opplæring, feltoppdrag m.v.
15. Arbeide for at norske aktører som institusjoner, næringsliv og frivillige organisasjoner blir mer involvert bl.a. gjennom inngåelse av samarbeidsavtaler hvor norske institusjoners kompetanse og personell stilles til disposisjon.
16. Styrke kontakt med og bruk av det miljøfaglige nettverket i Norge.
17. Involvere norske faginstitusjoner som statsetater, institusjoner og relevante forskningsinstitusjoner sterkere i prosjektplanlegging og gjennomføring.<sup>5</sup>
18. Legge stor vekt på å systematisere vurderinger av miljøpolitikken gjennom aktiv og systematisk bruk av evalueringer og gjennomganger.
19. Legge inn kvalitative vurderinger av resultatene av politikken.
20. Vurdere/analysere resultatene av et prosjekt opp mot utviklings- og prosjektmålsetningene.
21. Legge inn kvalitative vurderinger av resultater i budsjettproposisjoner og årsrapporter.

Strategien angir ingen indikatorer på måloppnåelse og foreskriver heller ingen konkrete resultatrapporteringsrutiner. Fordi så mange av anbefalingene er svært generelle i form og innhold blir måloppnåelse et noe tøyelig begrep. Her er heller ingen tidsfrister.

Tildelingsbrev nr. 1/1998 fra UD pålegger NORAD å gjennomgå sine registrerings- og rapporteringsrutiner på miljøområdet (UD 1998d). I henhold til Tildelingsbrevet nr. 1/2000 er dette arbeidet nå i gang (UD 2000:7). Rapportering om resultatoppnåelse på dette tverrfaglige området vil derfor kanskje bli mer konkret i fremtiden.

### 3.8.3 Historieløshet

Miljøstrategien av 1997 slutter seg til rekken av UD/NORAD strategier; fra 1980, 1986 og 1993. Felles for disse, og for de som kommer senere på nittitallet, er deres tilsynelatende historieløshet. Ingen av strategiene har vært gjort til gjenstand for noen detaljert gjennomgang med hensyn til gjennomføring eller resultater. Dermed produseres det nye anbefalinger uten noen diskusjon av svakheter ved tidligere tilnærminger. Det er ingen påvisning av hvordan nye anbefalingene skiller seg ut fra de foregående eller hvorfor det er påkrevd med nye retningslinjer. Det er heller ikke lett å se noen progresjon i strategi-rekken i form av stigende klarhet eller avgrensning når det gjelder fokus og anbefalinger.

---

<sup>5</sup> Strategien har en rekke forslag når det gjelder kompetanse- og nettverksoppbygging som ikke vil bli diskutert her. Blant annet dreier det seg om å:

Styrke kompetansebyggingen i Sør.

Yte forskningsstøtte for å bygge opp kompetanse i Sør.

Yte støtte til forskning om utviklingsspørsmål i Norge.

Styrke den miljørettede forskningen og kompetanseoppbyggingen i Nord.

Styrke den miljørettede forskningen og kompetanseutviklingen i bistandsforvaltninger.

Identifisere miljørettede forskningstemaer for å øke forskningskompetanse og løse praktiske miljøproblemer.

"Miljøstrategien er ikke kjent. Mange har sett den, men ikke lest den. Den drukner i de andre strategiene, dessuten er den en UD-strategi", slik konkluderer en utredning laget av Statskraft Engineering på oppdrag fra NORADs miljøprosjekt (NORAD 1998d:10). At miljøstrategien er en UD-strategi og derfor ikke skulle være gyldig for NORAD er naturligvis en feilslutning. Når en slik forståelse likevel fester seg hos enkelte NORAD medarbeidere, signaliserer det manglende kunnskap både om administrative forhold og om norsk bistandspolitikk. Ansvarsfraskrivelsen kan lett tolkes som utslag av en slags retningslinjetretthet – det finnes etter hvert så mange føringer (miljødimensjonen er bare en blant flere) at NORAD medarbeidere hjemme og ute gir opp forsøket på å være informert).

### **3.9 UDs Strategi for kvinne- og likestillingsrettet utviklingsarbeid 1997-2005**

Også UDs likestillingsstrategi, som kom samme året som miljøstrategien, har sine miljøanbefalinger. Her tildeles kvinner en langt mer aktiv rolle enn i miljøstrategien. Mens den siste har en passus om "kvinnenes nøkkelrolle" som forvaltere av naturressurser og at kvinner bør være med og planlegge og gjennomføre prosjekter og programmer, utvides denne rollen i den 20 siders lange kvinnestrategien. I et kort kapittel; "Miljø- og naturressursforvaltning" heter det at "Norsk bistand må bidra til at kvinners erfaringer og kompetanse integreres i nasjonal oppfølging av (Rio) konvensjonene" (UD 1997b:18). Bistanden skal også ivareta hensynet til kvinner som er utsatt for miljøforringelser og naturinngrep og bidra til "at kvinners verdifulle kunnskap kommer til nytte i det bilaterale bistandsarbeidet". Kvinners kunnskap om miljøforringelser og naturinngrep, ernæring og helse, og familiens og lokalsamfunnets behov nevnes spesielt. Hvordan dette skal skje sier strategien ikke noe om, utover at det anbefales å legges stor vekt på bruken av kjønnskonskvensanalyser (1997:20).<sup>6</sup> Gode indikatorer for å forbedre rapporteringssystemene etterlyses imidlertid. Tilbakemelding om kvinne- og likestillingsrettet bistandsarbeid skal forøvrig inkluderes i landrapporteringene og danne grunnlag for en årlig rapportering til Bistandsministeren om oppfølgingen av målsetningene. Dette er en form for tilbakemelding som miljøstrategien ikke omtaler. Det er verd å merke seg at to strategier som utkom samme året er skrevet over svært ulik lest, og at de supplerer hverandre bare i begrenset grad.

### **3.10 UD: Notat om politiske prioriteringer for miljørettet utviklingssamarbeid 1998-2001**

Allerede året etter at miljøstrategien ble lansert, kom UD med et nytt utspill, trolig som resultat av et regjeringsskifte. Et notat om politiske prioriteringer datert 7.10.98, godkjent av den nye utenriksministeren (Knut Vollebæk), skulle nå legges til grunn for det videre miljørettete utviklingssamarbeidet. Notatet tar ikke noen spesiell stilling til strategien fra året før, og kan vanskelig lese som noen konkretisering eller presisering av de tidligere strategiene.

---

<sup>6</sup> Et slikt analyseverktøy ble ferdigstilt i november 1999.

### 3.10.1 Fire miljøfaglige felt

Selv om miljøstrategien bare nevnes et par ganger, er notatets elementer kjent. Utgangspunktet er de fire prioriterte "miljøfaglige feltene" fra St.meld. nr. 19 (1995-96). Innen rammen av disse skal følgende vektlegges:

1. Utvikling av bærekraftige produksjonssystemer:

- ivaretagelse av miljøhensyn i landbruket
- innsats i landbrukssektoren med vekt på økt matvaresikkerhet og tilgang på ressurser på husholds nivå
- forsvarlig fiskeriforvaltning
- helhetlig vannressursforvaltning, inkludert sikring av rent drikkevann
- oppfølging av forørkningskonvensjonen
- skogverntiltak langs vassdrag av betydning for ferskvannstilgang (kan gis prioritet).

2. Vern og bærekraftig bruk av biologisk mangfold:

- forvaltning av naturressurser
- sette mottaker i stand til å utvikle planer og bygge opp institusjonell kapasitet for å følge opp at biologisk mangfold blir tatt hensyn til bl.a. i sektorprogram
- bedre det vitenskapelige grunnlaget for biologisk mangfold for å bedre beslutningsunderlaget
- støtte utviklingen av *bærekraftige bruksprogrammer* med sikte på konkrete "best practice" prosjekter i utvalgte utviklingsland, og tiltak som fokuserer på rettferdig fordeling av gevinsten ved bruk

3. Redusert forurensning av jord, luft og vann

- tiltak for miljøvennlig energiforvaltning, effektiv energibruk og miljøvennlige energibærere

4. Kulturminnevern og forvaltning av naturmiljøets kulturelle verdier

- implementering og oppfølging av mottakerlandenes forpliktelser under Konvensjonen om bevaring av verdens kultur- og naturarv
- bidra til utvikling av modeller for bærekraftig turisme (eks. økoturisme) "innenfor prioriterte kulturmiljøer (*Agenda 21*)"
- prioritere høyest kulturminner og naturarv av særlig betydning for fattige befolkningsgrupper

### 3.10.2 Fire føringer

De prioriterte miljøfeltene skal behandles ut fra følgende fire føringer:

1. Mottakerlandets institusjonelle kapasitet innen miljøsektoren og integrert miljøforvaltning.
2. Forskning og kompetanseoppbygging.
3. Integrering av miljøhensyn i prosjekter i alle utviklingstiltak.
4. Tematisk konsentrasjon, basert på miljøproblemenes karakter, mottakerlandets prioriteringer og norske aktørers særlige kompetanse og erfaring" (UD 1998:1).

Føringene skal gjelde uavhengig av fagfelt, geografi, finansieringsmåte og aktører, sammen med sentrale bistandspolitiske prinsipper som mottakeransvar<sup>7</sup>, giverkoordinering<sup>8</sup>, fattigdomsorientering og kvinneretting. Lokal deltakelse som tidligere ble fremhevet som et viktig bistandspolitisk premiss i miljøstrategien, nevnes ikke. Hva føringene med eller uten vektlegging av lokal deltakelse innebærer rent praktisk drøftes ikke, men erkjennelse av at det er behov for debatt er tilstede: "De praktiske konsekvensene av disse prioriteringene for den miljørettete bistanden må utredes ytterligere i samarbeidet mellom UD og NORAD" (UD 1998:2).

### 3.10.3 Behovet for miljøkvalitetssikring og konsekvensvurderinger

Med henvisning til Miljøstrategien og *Innstilling fra Utenrikskomiteen om hovedtrekk i norsk politikk overfor utviklingslandene* (Inst. S. nr. 229 (1995-96)) oppfordres NORAD til å gjennomgå kvalitetsrutinene på miljøfeltet og

... synliggjøre kriterier for å sette i gang miljøkonsekvensvurderinger på tiltaks- sektornivå og andre former for kvalitetssikring som miljørevisjon og bruk av miljøstandarder. Det samme gjelder prosessene med gjennomføring og oppfølging av disse i konkrete bistandsprogram og tiltak. [Videre skal prosedyrer] ... gjennomgås for å påse at *alle prosjekter* [uthevet i notatet] har vært vurdert for miljøaspekter og at det er tilstrekkelig offentliggjøring av informasjon; lokalt og til norsk offentlighet, samt konsultasjon med lokale berørte parter, i hh. til etablert internasjonal praksis (UD 1998:8).

Hva denne praksisen består i nevnes ikke, men det vises til UD's tildelingsbrev til NORAD av 13.1.98 hvor NORAD pålegges å utvikle "*et rapporteringssystem som i tillegg til å gi oversikt over miljørettet bistand, også skal synliggjøre resultatene av å integrere miljøhensynet i bistanden*". Det understrekes at det er viktig å videreutvikle indikatorer for måloppnåelse blant annet på *Agenda 21*-nivå.

Prioriteringene, påleggene og anbefalingene i notatet av 1998 kjenner vi delvis igjen fra tidligere dokumenter, men det er også nye anslag. Det notatet har felles med annen litteratur om hvordan bistandsadministrasjonen skal arbeide, er at spørsmålet om nedprioriteringer aldri reises. Det dreier seg kun om opprioritering. Notatet ender med å anbefale at retningslinjene her legges til grunn for det videre arbeid med miljørettet utviklingssamarbeid. Hva det betyr i forhold til miljøstrategien kommer ikke klart frem, for notatet kan vanskelig anses som noen presisering av denne. Fordi notatet i så liten grad forholder seg til miljøstrategien og til andre strategi- eller retningslinjedokumenter, er både notatets status og UD's behov for å lage det uklart. Anno år 2000 synes notatet å være lite kjent i NORAD.

## 3.11 UD's Strategi for støtte til næringsutvikling i Sør

*Strategien for støtte til næringsutvikling i Sør* kom i 1999 og er, sine 36 sider til tross, den av de tre omtalte UD-strategiene det er lettest å orientere seg i. I et avsnitt om miljø understreker strategien at de generelle miljøretningslinjene også skal gjelde næringsutviklingstiltak. "For å få til en bærekraftig produksjonssyklus er det viktig at disse aspektene kommer i betraktning allerede ved planleggingen av produksjonen" (UD 1999:9). De for-

7 "Mottakeransvar; i bistandssammenheng betegnelsen for prinsippet om at samarbeidspartnere på "mottaker-siden" skal ha ansvar for planlegging, gjennomføring og oppfølging av prosjekter og programmer. Prinsippet baserer seg bl.a. på en gjensidig forståelse mellom partene om deres ulike rolle og forpliktelser." (NORAD: Årsrapport 1996:93 – Begrepsordliste)

8 Med betegnelsen menes at giverlandene skal samordne sin bistandsstøtte

valtningsmessige konsekvensene av disse og andre føringer omtales i et eget kapittel om oppfølging. I et underavsnitt om administrative konsekvenser utfordres NORAD til selv å komme med forslag mht. organisering og bemanning.

Strategien inneholder retningslinjer for hvordan bistandsambassadene, som ansvarlige for oppfølgingen av mesteparten av den tosidige bistanden, skal følge opp tiltak og anbefalinger når det gjelder næringsutvikling. Dette skiller denne strategien fra strategiene for likestilling og miljø. Bistandsambassadenes behov for større kompetanse for å kartlegge og diskutere lokale og nasjonale flaskehalsar og behov understrekes, liksom deres behov for å øke sin kapasitet til å utarbeide næringsutviklingsprogrammer som integrerte deler av landprogrammene. Som i de andre strategiene behandles kvalitetssikring, resultatrapportering og evaluering i et eget kapittel.

### 3.12 NORAD i 90-årene – Strategier for bistand (1990)

UD er ikke alene om å lage retningslinjer for den tosidige bistanden, også i NORAD er strategiutforming og annen retningslinjelitteratur en viktig del av organisasjonens arbeid. I NORADs retningslinjeproduksjon gjentas, utdypes og/eller overses tidligere anbefalinger, prinsipper og føringer. I løpet av nittitallet inkluderer denne produksjonen bl.a. fire strategipublikasjoner og en rekke andre utspill. *NORAD i 90-årene* er en liten illustrert publikasjon på 24 sider som kom i 1990. Heftet presenteres som resultat av en prosess med aktiv deltakelse fra NORADs ansatte hjemme og ute med mål å "formulere praktiske grunnregler for utformingen av bistanden, og å diskutere og presisere direktoratets rolle i den tosidige bistanden, innenfor rammen av de bistandspolitiske retningslinjer" (NORAD 1990:3).

Bærekraftig utvikling, miljø og økologi beskrives som bistandens rammebetingelser. Strategiene skal gi "grunnlaget for bl.a. virksomhetsplanlegging, ledelsesutvikling, for utarbeiding av strategier for ulike innsatsområder og for avklaring av administrative og organisatoriske spørsmål" (ibid.:7). I følge publikasjonen innebærer dette at:

- NORAD må endre sin måte å arbeide på
- NORAD må lære av erfaring
- NORAD må bli en mer fremtredende deltaker i norsk bistandsdebatt
- Ledelse og ansatte må arbeide mot felles mål (ibid.:22ff)

Hva slagordene vil måtte bety i praksis diskuteres ikke, utover mer generelle innspill som; "NORADs egen organisasjon må tilpasse seg krav som må settes til effektivt utviklings-samarbeid" og "være effektiv og produktiv" (ibid.:22). I den grad noen konklusjon skal trekkes må det være at dokumentet lettere lar seg forstå som en prinsipperklæring enn som oppskrift for måloppnåelse.

### 3.13 Strategier for bilateral bistand – del II (1992)

Denne strategien (disse strategiene) kom i 1992 som en videreføring av *NORAD i 90-årene* og som oppfølging av Nord-Sør meldingen og Stortingsmeldning nr. 51 (1991-92). Strategien(e) tar mål av seg til å omgjøre NORAD fra en operatør til "organisasjon, katalysator og inspirator" uten at de(n) går i noen detalj om hva dette innebærer eller hvordan det skal gjennomføres (NORAD 1992:5). *Bærekraft* er også her bistandens overordnede politiske,

økonomiske og sosiale mål, og sammenhengen mellom reduksjon av befolkningsvekst, varig økonomisk vekst og bevaring av naturressursgrunnlaget fremheves som særlig viktig. Konklusjonen er kjent:

"Hensyn til miljøet og en forsvarlig ressursforvaltning (skal) gjennomsyre alle former for norsk bistand" (ibid.:19).

### 3.13.1 Strategimålsetningene

Strategimålsetningen skal først og fremst realiseres gjennom landprogrammene, og miljøhensyn skal gjennomsyre alle programmer hvor dette er relevant. I tillegg skal det satses på spesielle miljøtiltak. Særbevilgningen for miljø nevnes spesielt. "Føre-var"-tenkningen lanseres som et overordnet prinsipp. Andre viktige forvaltningsmessige virkemidler inkluderer:

- Diskusjoner om miljøpolitiske retningslinjer med relevante myndigheter og institusjoner.
- Støtte til tiltak og pilotprosjekter som er miljørelevante.
- Støtte til utvikling og overføring av miljøvennlig teknologi.
- Støtte til miljøfaglig kompetanse- og institusjonsutvikling og samarbeid mellom institusjoner i samarbeidsland og norske institusjoner.
- Støtte til miljørelatert opplysningsvirksomhet.
- Alle løpende og planlagte bistandstiltak skal vurderes mht miljøkonsekvenser.
- Alle bistandskanaler skal involveres.

### 3.13.2 Ansvar og premisser

Et vedlegg (I) til strategien(e) omhandler NORADs organisasjon og her fastlegges hovedansvaret for gjennomføringen av bistanden. Betydningen av prinsippene om mottakeransvar, lokal deltakelse og giverkoordinering diskuteres ikke. Et annet vedlegg (II) har en oversikt over gjeldende retningslinjer, handlingsplaner og delstrategier. Disse omfatter;

- støtte til miljøarbeid
- kvinnerettet bistand
- bistand til barn
- tiltak mot HIV/Aids
- institusjonsutvikling
- kulturelt samarbeid
- informasjonsvirksomhet
- støtte til private organisasjoner
- fredskorpset

Dessuten er flere sektorstrategier for sentrale innsatsområder under utarbeiding. Her er altså ingen mangel på føringer, og listen understreker hvor vanskelig det må være for de bistandsansvarlige å forholde seg aktivt til retningslinjelitteraturen. .



### 3.14 NORAD: Strategiske valg og forutsetninger (1997)

I vår sammenheng er de tidlige almene strategiene av begrenset interesse unntatt som eksempel på bistandsforvaltningens forskriftsproduksjon og miljødimensjonens fremtredende plass, rent bistandsretorisk. Som en integrert del av UD's Miljøstrategi kom NORAD imidlertid i 1997 med et vedlegg som presenteres som et sett av "anvisninger på operasjonalisering og synliggjøring av strategien for primærbrukerne", det vil si NORADs ansatte (UD 1997a:18). Fire "strategier" skal sørge for gjennomføringen og oppfølgingen av UD's miljøstrategi:

1. Integrering av miljøhensyn i bistanden – prinsippet om å forsterke integrasjonen av miljøhensyn i all norskstøttet bistand oppnåes enklest i sektorer og programmer hvor det foreligger en kombinasjon av positiv verdiskaping og miljøgevinst. For norsk bistand gjelder det spesielt primærnæringene som både er avhengig av en bærekraftig bruk av naturressursene og som kan påvirke de samme ressursene sterkt, og sektorer hvor Norge har spesiell kompetanse som vannkraft, olje/gass etc.
2. Opprettelse av miljøspesifikke programmer – miljøspesifikke bistandsprogrammer opprettes først og fremst for å styrke mottakerlandenes evne og vilje til å integrere miljøhensyn i egne utviklingsbestrebelse.
3. Oppbygging av miljøkompetanse – miljøforståelse skal integreres på alle nivå i utdanningssektoren og miljøinnsikt og tilgangen på faglig kompetanse skal styrkes i mottakerlandenes forvaltning. I tillegg skal kompetansen på miljøspørsmål styrkes innenfor de multilaterale organisasjonene og i NORAD.
4. Føre-var-holdninger – skal legges til grunn i alle sammenhenger.

Også vedlegget av 1997 minner om de overordnede prinsippene som skal ligge til grunn. Miljøbistanden skal være fattigdomsorientert og kvinnerettet samtidig som mottakerlandene selv skal ta ansvar for å prioritere og velge alternativer. Hva NORAD gjør hvis mottakerlandene prioriterte alternativer hverken er fattigdomsrettet eller kvinnerettet diskuteres ikke. Også de foreslåtte virkemidlene kjenner vi igjen fra tidligere:

- Institusjonssamarbeid skal øke effektiviteten i oppbyggingen av lokale institusjoner.
- Kombinasjonen av ulike finansieringsformer skal bidra til å skape et samarbeid mellom næringsliv, offentlige etater, akademia, NGO og internasjonale multilaterale og private organisasjoner.
- Tematisk konsentrasjon skal prioriteres.
- Innledende miljøvurderinger av alle prosjekter skal slå fast hva som skal kreves av mottaker i form av miljøkonsekvensanalyser.

Strategivedlegget sies ikke noe om hvorfor NORAD har følt det påkrevd å komme med en slags oppsummering av UD-strategien når denne i rikt monn gir anvisninger som i første rekke må antas å gjelde forvaltningen av den tosidige bistanden, altså NORAD. Dette paradokset kan kanskje bidra til å forklare hvorfor enkelte i NORAD mener at UD-strategien ikke angår dem (se s.21).

## 3.15 NORAD investerer i framtida – NORADs strategi mot år 2005

### 3.15.1 Nittitallets siste strategi

Denne strategien kom i 1999 og gjelder frem til år 2005. Strategien skal erstatte de foregående strategiene uten at det presiseres hvordan den skiller seg fra disse. Det henvises forøvrig heller ikke til det strategiske vedlegget til UDs miljøstrategi. Strategien er preget av en ny retorisk kraft. NORAD presenteres som "en organisasjon i endring", "på offensiven" for å "bekjempe fattigdom". Nå skal det "investeres i fremtiden". Ifølge NORADs direktør er det nittitallets mange endringer som gjør "det nødvendig å gjøre opp status og justere kursen fremover" (NORAD 1999a:5). Statusoppgjøret er imidlertid sparsomt behandlet. Nytt i strategien er kampen mot korrupsjon som lanseres som nytt satsningsområde. Dessuten vektlegges samspillet mellom staten, det private næringsliv og det sivile samfunn sterkere enn tidligere. Men hvordan og på bekostning av hva diskuteres heller ikke her.

### 3.15.2 Betegnelsen bærekraftelementer

Med betegnelsen "bærekraftelementer" innfører *Strategien mot 2005* et nytt begrep hentet fra OECD. Et bærekraftelement er et område av særlig betydning for at et prosjekt skal være bærekraftig. NORAD opererer med 6 slike *elementer* (NORAD 1998c:46):

- politiske forhold
- institusjonelle forhold
- finansielle/økonomiske forhold
- teknologiske faktorer
- sosio-kulturelle forhold, inkl. kjønn
- miljø/økologi

Hvorledes *bærekraftelementene* skal brukes i bistandssammenheng kommer ikke frem, men ifølge *Prosjektsyklushåndboken* hvor disse elementene beskrives nærmere skal de taes hensyn til i forbindelse med design, gjennomganger og evalueringer av innsatser. En annen nyhet er de såkalte *bærekraftanalysene*, som skal gjennomføres av mottaker, eventuelt på oppfordring av og med støtte fra NORAD. Blant disse er miljøkonsekvensanalysene ett hjelpemiddel. I tillegg presenteres miljø- og naturressursforvaltning som et av seks "resultatområder" og et av ti "investeringsområder". I et avsnitt om Miljø og naturressurser som investeringsområde heter det at NORAD "investerer" i miljø og naturressursforvaltning gjennom:

- Å støtte nasjonale systemer for overvåking av miljøkonsekvenser av utviklingstiltak og håndheving av internasjonale miljøkonvensjoner.
- Foreta miljøvurderinger før bevilgningssaker behandles.
- Støtte kompetanse- og kapasitetsbygging og forskning på miljø.
- Støtte frivillige organisasjoner som arbeider for miljøspørsmål.
- Støtte bærekraftige produksjonssystemer, vern og bærekraftig bruk av biologisk mangfold, redusert forurensning og kulturminnevern.

Nye begreper til tross, når det gjelder miljøproblematikken inneholder strategien lite nytt. I et kapittel om "Kvalitet og forvaltning" beskrives NORADs ansvar som å:

- Vurdere forslag til tiltak mottatt fra samarbeidspartneren (tiltaksvurdering).
- Sørge for at avtaler er et entydig styringsverktøy og angi mål, økonomiske rammer, tidsplaner, roller og ansvar.
- Kontrollere at mål og forventede resultater er definert slik at det er klart hvordan resultatene kan måles og rapporteres.
- Kontrollere at avtalebetingelsene følges opp i gjennomføringsfasen.

Strategien poengterer forøvrig at "NORAD ser det som en utfordring å bidra til en levende bistandsdebatt i det norske samfunnet. En bistandsdebatt som favner brede grupper og som baserer seg på kunnskap og refleksjon, kan gi viktige tilbakespill for utformingen av bistandspolitikken" (NORAD 1999a: 14). Til tross for de mange dilemmaer bistanden byr på og det store beløpet som årlig brukes på bilateralt utviklingssamarbeid (i år 2000 er den tosidige bistandsbevilgningen på 4,2 milliarder kroner) er dette en debatt som aldri er kommet skikkelig igang i Norge, men som det kanskje er større behov for nå enn noen gang tidligere.

### 3.16 Oppsummering og noen tentative forklaringer

#### 3.16.1 En betydelig retningslinjeproduksjon

Så langt har jeg presentert nittitallets viktigste dokumenter som berører oppfølgingen av UNCED. Til sammen må det dreie seg om adskillig hundre sider med beskrivelser, politiske intensjonserklæringer og anbefalinger. Sett i relasjon til antallet synes en stortingsmelding eller en strategi bare å ha en varighet på to til tre år. Samtidig er denne typen dokumenter bare en del av den dokumentfloraen som gir anbefalinger om bistandens mål og utforming, i sin alminnelighet og når det gjelder miljøintegrasjon. Forøvrig inkluderer anbefalingslitteraturen

- innstillinger fra Utenrikskomiteen
- UD – Politiske føringer for miljøsam arbeidet 1998-2001
- årlige St.prp. nr. 1
- årlige tildelingsbrev
- retningslinjer på landnivå
- landstudier, landanalyser og landstrategier
- instruksjoner vedrørende landprogramforhandlinger og regionale støtteordninger
- retningslinjer for Spesialbevilgningen for miljø og utvikling
- programdokument for Tilskudd til utvidet miljøsam arbeidet 1998
- retningslinjer for støtte til NGOer, næringsliv og kultur
- beslutninger om støtte på nye eller sensitive områder

Som UDs utøvende organ er NORAD i prinsippet mottaker av UDs retningslinjeproduksjon vedrørende tosidig bistand. Men som nevnt har også NORAD en betydelig egenproduksjon. For en utenforstående kan det være vanskelig både å se sammenhengen og

nødvendigheten av denne dobbeltproduksjonen av føringer, også fordi antallet vanskeliggjør en oversikt. Bare når det gjelder håndbøker må det dreie seg om ytterligere hundrevis av sider, inklusive en økonomihåndbok, 14 håndbøker om miljøkonsekvensvurderinger (se s.43-44), en håndbok i kjønnskonskvensvurdering samt en prosjektskyklusmanual som beskriver kravene til de ulike stadiene i prosjektarbeidet. Prosjektskyklusmanualen er i tillegg kommet ut i flere versjoner og er igjen under revisjon. Ytterligere to håndbøker, om institusjonsutvikling og menneskerettigheter, er under utarbeiding. Håndbøkene presenterer gjerne målsetninger, innsatser og rutiner i detalj, men forholder seg i liten grad til andre håndbøker eller føringsdokumenter.

Retningslinjelitteraturen vitner på den ene side om hvor omfattende og komplisert bistand er. Men den er også et tydelig tegn på et omfattende og meget skriveført byråkrati som kanskje ikke er helt i takt med seg selv. Bare antallet tilrådinger signaliserer en stor sannsynlighet for overproduksjon og repetisjon. Samtidig åpner forskriftsproduksjonen for stadig nye muligheter for politiske og administrative markeringer, for engasjement og for ansvarsfraskrivelse. Om mangfoldet i retningslinjeproduksjonen fører til en bedre måloppnåelse er tvilsomt. Ingen har oversikt, og resultatoppfølging, i den grad det forsøkes, blir nesten en umulighet.

I hvilken grad og på hvilken måte anbefalingene fra strategiene og stortingsmeldingene skiller seg fra hverandre lar seg ikke belyse uten en mer detaljert studie enn den jeg har hatt anledning til å lage her. Ved en rask gjennomlesning er det imidlertid vanskelig å spore noen økende klarhet når det gjelder satsningsområder, metoder eller prioriteringer, selv om stortingsmeldingene og også andre retningslinjer gir inntrykk av et klart stigende ambisjonsnivå når det gjelder miljøintegrasjon. Den største svakhet ved litteraturen er likevel det nesten totale fravær av en diskusjon om styrke og svakheter eller fordeler og ulemper ved forutgående meldinger eller strategier.<sup>9</sup> Dette gjelder ikke minst NORADs egne strategier som lett lar seg lese som pompøse programerklæringer.

### 3.16.2 Hvem er målgruppen?

Sett i relasjon til de overordnede bistandspolitiske prinsippene om mottakeransvar, lokal deltakelse, fattigdomsorientering, kvinneretting og giverkoordinering kunne det forventes at retningslinjene i større grad ga direktiver for hvordan prioritere mellom slike ulike og til tider motstridende prinsipper, kort sagt, hvordan drive praktisk bistandsarbeid. Likevel er det få om noen anbefalinger som diskuterer hvordan forvaltningen i Oslo, eventuelt ved ambassadene, skal/bør forholde seg til mulige interessemotsetninger mellom norske og mottakers ønsker og forventninger om bistandens innhold. Ikke minst blir spørsmålet om *hvem* retningslinjene er myntet på nærliggende i en bistandsfilosofi hvor mottakerlandenes myndigheter er tildelt rollen som initiativtakere og planleggere av bistanden og som ansvarlig for en optimal gjennomføring. Også den pågående omleggingen av den tosidige bistanden henimot såkalt "basketfunding" eller programstøtte gjør dette spørsmålet svært relevant.

### 3.16.3 Fire lite tilfredsstillende forklaringer

1) *Å styre mottaker?* Kan mengden av retningslinjer forståes som et ønske om å styre mottakers bruk av bistandsmilliardene parallelt med at ideologien om partnerskap og likeverd

oppretholdes? Det kan være liten tvil om at hvis de mange anbefalingene var blitt fulgt opp, ville de i stor grad bestemme både retningen og innholdet i bistanden. Det faktum at det finnes så mange anbefalinger går imidlertid imot en slik forklaring. Mangfoldet hindrer jo nettopp oversikten og gjør det vanskelig, for ikke å si umulig å kontrollere at retningslinjene følges opp.

2) *Gi inntrykk av full kontroll?* En alternativ forklaring er like lite tilfredsstillende, nemlig at de mange retningslinjedokumentene skal gjøre bruken av bistandsmilliardene mer spiselig for den norske almenheten, og for stortingspolitikere. Retningslinjelitteraturen kan gi inntrykk av at vi faktisk har full kontroll over bistanden, mottakeransvaret til tross. Et slikt inntrykk kan være viktig for å opprettholde eller kanskje helst øke bistandsbevilgningene, noe vi må regne med at både UD og NORAD er interessert i. Sett i relasjon til krav fra Storting, UD og NORAD om at bistandsprosjekter skal evalueres, er det verd å merke seg at slike krav ikke synes å bli stilt til stortingsmeldinger eller strategier. I lys av en slik illusjonsmodell-tolkning vil det være nærliggende å forklare mengden og den stadige gjentakelsen av forskrifter som en slags tillitsmekanisme. Litteraturen signaliserer at vi vet hva vi gjør og inngir tillit om at bistandsmilliardene er i trygge forvaltningsmessige hender, selv om det kanskje ikke alltid er tilfellet.

3) *Et kompromiss mellom altruisme og egeninteresse?* En tredje forklaring kan knyttes til det som kan kalle bistandens psykologi, men heller ikke den er særlig spiselig. Kan det være at den kontinuerlige forskriftsproduksjon først og fremst dekker et personlig og/eller politisk behov hos bistandsforvalterne, enten det dreier seg om politikere eller byråkrater? Kan retningslinjeproduksjonen forstås som et grunnleggende ønske om å oppheve motsetningene mellom på den ene side, en uegennyttig innsats for å styrke nasjonale myndigheter i Sør, og på den andre, behovet for å bevare kontrollen over bistandsressursene? Det sier seg selv at en slik konflikt lettere lar seg løse på papiret enn i virkelighetens verden.

4) *Del av en indre maktkamp?* En fjerde utilfredsstillende forklaring er at forskriftsproduksjonen er del av et internt maktpolitisk spill i byråkratiet. Idet anbefalingene vanligvis omhandler hvorledes andre skal gjøre en jobb, deler de organisasjonen i to: premissleverandører og eksekutører, eller avsendere og mottakere. I UD/NORAD sammenheng er det UD som formulerer og NORAD som – i prinsippet – er mottaker og aktør. Samtidig reproducerer NORAD todelingen av avsender og mottaker reproduert i forholdet mellom hovedkontoret i Oslo og bistandsambassadene. I et maktperspektiv sier det seg selv at det er viktigere å være premissleverandør enn utøver. Jo høyere opp i systemet jo større muligheter for å formulere retningslinjer for andre, og jo viktigere blir det å markere sin posisjon nettopp gjennom forskriftsproduksjonen.

Kanskje forklaringen på mengden retningslinjer både for bistanden generelt og for miljødimensjonen spesielt, er å finne midt i mellom disse fire lite attraktive forklaringene, og at flere brikker vil falle på plass når vi ser hva retningslinjelitteraturen har betydd i praksis? For nok et grunnleggende spørsmål er hvorledes bistandsforvaltningen faktisk tilpasser seg

---

9 Historikeren, dr. phil. Hilde Ibsen, ved Noragric er i gang med et slikt kartleggings- og klargjøringsarbeid, forventet ferdig i løpet av 2000.

rekken av krav og forventninger? Betyr de noe for hvordan NORAD rent administrativt har lagt forholdene til rette for at miljøhensynene skal kunne integreres i all bistand?



---

## 4 BISTANDSFORVALTNINGENS OPPFØLGING

I utviklingssamarbeidet vil man søke å integrere miljøhensyn i alle bistandsfinansierte prosjekter og programmer samt yte direkte miljørettet bistand. St.prp.nr. 1, 1999-2000.

### 4.1 Status anno 1995

Blant de mange føringsdokumentene omhandler UD's miljøstrategi oppfølgingen av *Agenda 21* mest direkte. Riktignok advarer strategien mot å tallfeste mål, men legger likevel opp til at miljøhensynene skal være systematisk integrert i utviklingshjelpen innen 1999 (UD: 1997a:1). Hvordan er så strategiens mange forslag til administrative tiltak fulgt opp i NORAD og hvordan samsvarer oppfølgingen med anbefalingene fra *Agenda 21*'s kapittel 8? Svaret vil vi søke i tiltak som er iverksatt etter 1995, året da NORAD ble gjort til gjenstand for en gjennomgang av miljøintegrasjonsarbeidet så langt. Siden den gang er den tosidige miljøinnsats styrket på flere områder, blant annet gjennom en ny særbevilgning for miljøtiltak, et treårig miljøprosjekt og flere nye miljørådgivere.

#### 4.1.1 Integrasjon av miljøhensyn anno 1995

Høsten 1994 ga UD's forsknings- og evalueringssesksjon Fridtjof Nansen instituttet (FNI) og ECON – Senter for økonomisk analyse – i oppdrag å evaluere hvorledes og i hvilken grad miljøhensyn var blitt integrert i norsk tosidig bistand. Mandatet var blitt utarbeidet i samarbeid med NORAD og gjennomgangen skulle vektlegge kvaliteten og effektiviteten i selve den politiske prosessen. I løpet av de neste 10 månedene var 8 forskere involvert med intervju av NORAD-ansatte hjemme og ute, dokumentstudier og med feltbesøk i Tanzania og Sri Lanka. Gjennomgangen var den første i sitt slag og rapporten *Integration of Environmental Concerns into Norwegian Bilateral Development Assistance: Policies and performance* (FNI/ECON 1995) fokuserte på hvorledes politiske overordnede mål, vedtatt i Stortinget, var blitt omsatt til strategier og retningslinjer i UD og operasjonalisert i form av bemanning, prosedyrer og rutiner i NORAD.

#### 4.1.2 Styrke og svakheter

Gjennomgangen kunne vise til mange positive trekk når det gjaldt miljøintegrasjonen. Blant annet fremheves NORADs "system for miljøvurderinger" laget i samsvar med OECD/Verdensbankens standarder. Det vises til at miljø var det eneste tverrsektorielle bistandsområdet med egne sjekklister og separate håndbøker, og at miljø hadde fått flere ressurser enn andre tverrsektorielle satsningsområder (som kvinner, menneskerettigheter, demokrati). Norge var dessuten det eneste OECD-landet som hadde evaluert sitt miljøintegrasjonsarbeid, og var i fronten blant givere mht å utvikle miljøstrategier i utvalgte samarbeidsland. Rapportens konklusjon var likevel kjølig nøktern: "With the current policy focus, management system and implementation record in Norwegian aid, there seems to be little



likelihood of NORAD aggravating major environmental hazards in developing countries” (ibid.:3).

Den forsiktige konklusjonen skyldtes identifiserte svakheter mht. strategi, planlegging, internorganisering, kommunikasjon og bruken av miljøkonsekvensanalysene. Hovedfunnet var derfor, positive forhold til tross, at integrasjonsprosessen hadde vært svak.

Under overskriften ”Major scope for improvement” ble det pekt på følgende forhold:

- Mangel på overordnet UD miljøstrategi gjør at NORAD opererer i et politisk vakuum når det gjelder å prioritere mellom ulike mål og prinsipper.
- Kommunikasjonen mellom NORAD-ansatte som jobber med miljø og andre kollegaer og mellom NORAD og UD er mangelfull og det mangler klarhet med hensyn til ansvar og oppgaver. Hverken miljøstaben i NORAD eller i UD er integrert i beslutningsprosessene.
- Rutinene for prosjektdokumentasjon særlig i forberedelsesfasen er mangelfulle, noe som gjør det vanskelig å kontrollere og evaluere miljøinnsatsen. Dette er særlig beklagelig fordi det på de tidlige stadiene i prosjektsyklusen ennå er mulig å endre eller tilpasse design til internasjonale miljøkrav.
- NORAD har brukt tiår på å utvikle et system for miljøvurderinger, uten at disse brukes tilfredsstillende. Bare halvparten av de undersøkte prosjektene er blitt gjort til gjenstand for miljøvurderinger.
- Det er behov for økt miljøkompetanse både i UD og NORAD, bl.a. for å sette saksbehandlere i stand til å bruke systemet med miljøkonsekvensanalyser.

Gjennomgangen var likevel optimistisk med hensyn til fremtiden, idet den henviser både til NORADs planer om omorganisering og til etableringen av en *Resultatoppfølgingsenhet* som skulle gi kontinuerlig tilbakemelding om måloppnåelse også når det gjaldt miljøhensyn.

Flere av svakhetene påpekt i 1995-gjennomgangen er å gjenfinne som anbefalinger i miljøstrategien da denne endelig kom i 1997. Men som vi skal se, til tross for de fem årene som er gått siden 1995, synes konklusjonene fra denne omfattende gjennomgangen langt på vei å være gyldige også i år 2000 (se s.49).

## 4.2 Organisering og omorganisering

I henhold til NORAD Årsrapport har hovedvirkemidlet for NORADs miljøinnsats vært ”*bredt anlagte programmer med institusjonsutvikling som den fremste komponenten*” (NORAD 1998:8). Men hvordan har NORAD utviklet sin egen institusjon for å nå de ambisiøse bærekraft- og miljømålene? Svaret lar seg vanskelig fastslå en gang for alle, for NORAD har lenge vært en *organisasjon i endring* og intet tyder på at prosessen vil bli avsluttet med det første. Den mest omfattende forvaltningsmessige endringen siden 1995 har likevel vært å slutføre overføringen av oppfølgingsansvaret for bistanden til de såkalte bistandsambassadene. Disse som representerer en integrasjon av NORAD/UD strukturer og funksjoner forefinnes nå i alle våre viktigste samarbeidsland. I de mange andre landene hvor Norge har bistandsaktiviteter ligger oppfølgingsansvaret som før i NORAD.

### 4.2.1 En kontinuerlige omorganisering

I henhold til NORADs årsrapporter fra 1995 til 1999 var det bare i 1997 at det ikke ble foretatt organisasjonsmessige endringer. Avdelinger og kontorer ble slått sammen eller

splittet opp, ofte med nye navn og delvis med nye oppgaver, og nye kom til; blant annet et tidsavgrenset *miljøprosjekt* og en utredningsseksjon, og det ble opprettet en ny miljø særbevilgning.<sup>10</sup> Mange av de administrative endringene lar seg ikke uten videre koble direkte til miljømålene, men i skrivende stund har fem arbeidsgrupper under vignetten "NORAD 2000" lagt frem forslag til nye omfattende og dyptgripende, organisatoriske endringer som uten tvil vil berøre bistandens miljø satsning. Også NORADs administrasjonsavdeling har sitt endringsprosjekt - "ADM 2000".

Så langt er det bare miljøprosjektet som gjennom en egevaluering har analysert sin styrke og sine svakheter. Den store omorganiseringen som nå ligger på beddingen under navnet "NORAD 2000" synes derimot ikke å bygge på noen systematisk organisasjons-gjennomgang. Hva nittitallets bistandsorganisering, prosedyrer og regler har betydd for miljø integrasjonsmålene, og hva målsetningene og forskriftslitteraturens mange forslag og anbefalinger har betydd som premisseleverandør for "NORAD 2000" er derfor uvisst. Det som synes sikkert er at *omstillingsdyktighet* er blitt en stadig mer ettertraktet egenskap i det post-moderne byråkratiet og at hyppige organisasjonsendringer, liksom stor forskriftsproduksjon trolig betyr utvidete karrieremuligheter for de som besitter denne egenskapen. I hvilken grad omstillingene skjer på bekostning av kontinuitet og erfaring er et åpent spørsmål. At ansvar pulveriseres i takt med endringsprosessene kan det neppe være tvil om – så også for oppfølgingen av miljø integrasjonsmål.

#### 4.2.2 Økte arbeidsoppgaver ved ambassadene ute

Et sentralt element i omorganiseringen av 1995 var slutføringen av arbeidet med å integrere Norges ambassader og NORADs stedlige representasjoner i samarbeidslandene. Denne betydelige forvaltningsmessige endringen ble startet tidlig på nittitallet samtidig med at en stadig stigende del av den praktiske prosjektrelaterte bistandsadministrasjonen ble lagt ut. De såkalte bistandsambassadene skulle nå forberede og følge opp nesten all bistanden mens mottakerlandets myndigheter, i samsvar med prinsippet om mottakeransvar, skulle planlegge og gjennomføre prosjekter og programmer. Det store spørsmålet som i liten grad ble debattert var: hva skal så staben i Oslo gjøre? I *NORADs strategi mot år 2005* beskrives arbeidsdelingen mellom NORAD Oslo og ambassadene slik:

Det er i hovedsak de norske ambassadene som ivaretar oppfølgingen. Dette gjøres fortrinnsvis gjennom prosjektbesøk, gjennomganger og i fastlagte møter der sentrale problemstillinger drøftes, årlige arbeidsplaner og budsjetter godkjennes og eventuelle justeringer av mål og strategier foretas. (NORAD 1999a:18).

#### 4.2.3 Funksjonstømming i Oslo

Overføringen av store deler av det praktiske bistandsarbeidet til ambassadene, parallelt med en økt satsning på mottakeransvar og programstøtte førte nødvendigvis til en betydelig økning i arbeidsbyrden ute og – skulle man tro – til en tilsvarende reduksjon og nedbemanning hjemme. Men dette har langt fra skjedd.<sup>11</sup> Anno år 2000 har 18 bistandsambassader (i våre viktigste samarbeidsland) hjemler for 87 bistandsmedarbeidere, mens

10 I 1995 ble forøvrig NORADs Bistandsskole overflyttet til UD under navnet Utenriksdepartementets Kursseksjon (UKS) og herfra ble også NORAD-ansatte kurset i Miljøspørsmål og miljøforvaltning. Fordi dette er et UD tiltak vil denne delen av virksomheten ikke bli drøftet her.

11 Omleggingen av bistanden til mer program- og sektorstøtte var forøvrig et viktig moment i NORADs strategi av 1990 og er for så vidt intet nytt.

NORAD Oslo sitter på 244 årsverk. Ikke minst er forskjellen i økningen av antall ansatte ute og hjemme i denne perioden påfallende. For mens bistandsambassadene bare fikk 9 nye stillingshjemler mellom 1995-1999, dvs. en økning på 12%, økte Oslo-staben med hele 45 hjemler eller 24% (NORAD 1995 og 1998b). I NORADs telefonkatalog, høsten 2000, teller vi 295 navn.

At funksjonstømmingen i Oslo når det gjaldt tradisjonelt bistandsarbeid løp parallelt med en slik betydelig økning i bemanning, synes paradoksalt. Er årsaken en radikalt ny forståelse av forvaltningens behov for å kontrollere og kvalitetssikre bistanden fordi ansvaret er lagt ut? Og hvordan samsvarer en slik kontroll med mottakeransvar og utvidet programstøtte? Eller er det NORADs ønske om å drive eget policyarbeid som forklarer økningen, og hvis så, hvordan harmonerer dette med UD's rolle som bistandspolitikkutformer? Faktum er at det som i 1997 hadde begynt med en underdirektørhjemmel til utredningsoppgaver, var i 1999 blitt en egen policy- og utredningsseksjon med seksjonssjef og tre rådgivere/saksbehandlere med mandat å utrede policy- og strategiske spørsmål (miljø nevnes ikke spesielt) som premisser for den operative virksomheten. I løpet av 2000 var forøvrig seksjonens bemanning økt til 10 medarbeidere, med bl.a. ansvar for NORADs forskningsbevilgning. I planene for "NORAD 2000" synes policy og utredning å bli videre oppgradert.

Den ulike styrkingen av bemanningen hjemme og ute sier noe om nittitallets nye bistandspolitiske prioriteringer. Den bidrar også til å forklare produktiviteten når det gjelder strategi- og retningslinjeproduksjonen. Forskriftsproduksjonen synes å ha inntatt en sentral rolle ikke bare som arbeidsredskap for å styre, kontrollere og kvalitetssikre bistanden ute, men også som arbeidsinnhold for en stor del av staben hjemme. Nettverking, strategiutforming og organisatoriske fremtidsplaner er blitt en viktig del av bistandsapparatets dagligliv – og ikke uten grunn – selve bistandsarbeidet er jo plassert ute.

I lys av denne nittitallets utvikling er det lett å forstå at hardt pressete saksbehandlere ved bistandsambassadene kan ha problemer med å sette seg inn i NORAD/UDs omfattende retningslinjelitteratur, også de som gjelder miljømål og miljøretningslinjer og miljøkrav. En slik forklaring kan i det minste belyse hvorfor de obligatoriske miljøkonsekvensanalysene i så liten grad gjennomføres (se s.44). Overføringen av forberedelse og oppfølgingsansvaret til ambassadene har forøvrig også konsekvenser for kontinuiteten i bistandsforvaltningen. Fordi de færreste medarbeidere blir i mer enn 3 år på en gitt stasjon svekkes muligheten til å samle erfaringer om de enkelte prosjekter eller programmer, eller forholdene i et enkelt land eller fagområde over tid.

### **4.3 Særbevilgningene for miljø**

En av nittitallets mest markante miljøtiltak har vært en radikal utvidelse av øremerkede miljømidler under oppsyn av et samarbeidsorgan bestående av representanter for UD, NORAD og Miljøverndepartementet (MD). I tillegg til en særbevilgning ("Tilskudd til miljøverniltak") etablert i 1984, ble det i 1995 opprettet nok en særbevilgning - "Tilskudd til utvidet miljøsam arbeid". Den nye bevilgningen skulle gå til utvidet samarbeid, primært i Asia, for å utforme og følge opp nasjonale og regionale miljøstrategier og planer, bygge opp kompetanse og samarbeid og styrke naturressursforvaltninger. Med den nye bevilgningen kom det samlede særbevilgningsbeløpet i 1995 opp i 83,8 mill.kr, til tross for at en evaluering fra 1991

hadde anbefalt å redusere 1984-bevilgningen til 30 mill.<sup>12</sup> Gjennom resten av nittitallet vokste bevilgning(e) videre til hele 310 millioner i budsjettforslaget for 2000.

St.prp. nr. 1 1999-2000 beskriver målsetningen for bevilgningene som:

- a) Styrke utviklingsland, multilaterale organisasjoner og NGOers institusjonelle og faglige kapasitet til å integrere miljøhensyn i sin utvikling og til å delta i utviklingen og gjennomføringen av internasjonale miljøforpliktelser.
- b) Bidra til styrking av særlig prioritere samarbeidsområder innen miljø og utvikling og styrke mottakerlandenes forutsetninger for å overholde internasjonale miljøforpliktelser. (St.prp. nr. 1 1999-2000:145).

Midlene skulle disponeres av UD/NORAD og MD i fellesskap og et Kontaktutvalg (KU) på embetsmannsnivå skulle fungere som et faglig, rådgivende og informativt organ for de tre institusjonene. MD, nærmere bestemt en representant for Statens Forurensningstilsyn, ledet utvalget som ifølge mandatet skulle "drøfte hvordan man kan bidra til en forsvarlig forvaltning av jordas miljø og det biologiske mangfold ved å følge opp føringene i Strategi for miljørettet utviklingssamarbeid i utviklingslandene" (UD 1998a:1). Kontaktutvalget, som møter regelmessig 6-8 ganger årlig, fremhever blant annet den store betydning rutiner i administrasjon og saksbehandling har for å gjøre miljø til en integrert del av bistandsprosedyrene og bygge opp kvalitetssikringsmekanismer (ibid.:5ff).

St.prp. nr. 1 (1998-99) la opp til at miljø særbevilgningen liksom andre særbevilgninger (kvinner og likestilling, kultur) skulle avvikles. Det ble argumentert med at dette ville gi en enklere og mer hensiktsmessig budsjettstruktur uten at innsatsen på miljø eller de andre tverrsektorielle områdene ville svekkes. I henhold til St.prp. nr. 1 (1999-2000) skulle NORADs nye økonomistyringssystem (Økosys) sikre en løpende oppfølging og rapportering og dermed bidra til at miljø satsningen opprettholdes. Avviklingen av miljøbevilgningen er imidlertid utsatt inntil videre, og i 2000 ble det fra NORADs side tatt initiativ til en gjennomgang av bevilgningen. Denne er i skrivende stund under utarbeiding.

## 4.4 Miljøprosjektet

### 4.4.1 Tre år og store ambisjoner

NORADs egne mest markante administrative miljø satsning "Miljøprosjektet" - ble startet i 1996 som en oppfølging av St.meld. nr. 19 (1995-96) og forvaltningsgjennomgangen fra 1995. Prosjektet skulle vare i tre år (1996-98). Med 6 miljørådgiverstillinger fra NORAD og 5 årsverk utlånt fra Miljøverndepartementet, ønsket NORAD raskt å øke sin kapasitet, sikre kvaliteten på miljøvurderingene og integrere miljøperspektivet i alt utviklingssamarbeid, inklusive bistanden drevet av private organisasjoner og næringsliv. Prosjektets overordnede målsetning var å bidra til en bærekraftig utvikling som tar hensyn til naturressurser, biologisk mangfold, kulturminnevern og forurensningsproblematikk. Satsningsområdene: utvikling av bærekraftige produksjonssystemer, vern og bærekraftig bruk av biologisk mangfold, redusert

---

12 Evaluation report 5.91: The Special Grant for Environment and Development, by Scanteam International and Nordic Consulting Group, (5.1992:v). -Evalueringen viste at *Tilskudd til miljø samarbeid* hadde virket etter hensikten, dvs. som et hjelpemiddel for å øke miljørettingen i bistanden, styrke mottakerlandenes evne og vilje til å integrere miljøhensyn i sine utviklingsbestrebelse og motivere mottakerlandene til å finansiere miljøverntiltak over de regulære bevilgningene. Preferanse var blitt gitt til finansiering av tiltak som styrket administrativ kapasitet og faglig kompetanse eller økte den almene forståelse for miljøproblemer, og sammenhengen mellom miljø og utvikling. Midlene var primært gått til samarbeidsland og samarbeidsregioner.

forurensning av jord, luft og vann og kulturminnevern og forvaltning av naturmiljøets kulturelle verdier ble hentet fra UD's miljøstrategi og strateginotatet av 1998.

#### 4.4.2 Mange oppgaver

I lys av at miljøprosjektet bare skulle vare i tre år og at halvparten av medarbeiderne hadde liten eller ingen bistandserfaring var prosjektet oppgaver svært omfattende. Blant annet skulle prosjektet:

- Bidra til å sikre at miljøaspektet er tilstrekkelig ivaretatt i NORADs løpende arbeid, blant annet gjennom opprettelsen av egne miljøprogrammer som skulle virke som katalysator for mottakerlandenes evne og vilje til å integrere miljøhensyn i sine utviklingsbestrebelse.
- Utvikle, konkretisere og bistå med å gjennomføre nye forvaltningsmodeller for miljøarbeidet med tilhørende interne rutiner for på kort sikt å håndtere utvidelsen av miljøbistanden, på lang sikt sikre miljøkvaliteten i all norsk bistand.
- Initiere og bistå strategisk utredningsarbeid for NORADs ledelse i forbindelse med miljø-satsningen, for eksempel hva angår prioritering av fagfelt, arbeidsmåter, kanal, etc.
- Utvikle NORADs kompetanse på nye fagområder ved å samarbeid om konkrete saker og bygge opp et kontaktnett i utvalgte, nye samarbeidsland, i samarbeid med ambassadene og andre eksisterende norske forbindelser.
- Bistå NORAD ute og hjemme med faglige rådgivningstjeneste.
- Formidle kontakt mellom ulike aktører og myndigheter, være et knutepunkt for å overføre miljøerfaringer fra et land til et annet og bidra til økt Sør/Sør samarbeid.
- Videreutvikle samarbeid med norsk miljø- og ressursforvaltning, fagmiljøene og norsk industri og bidra til å få synergieffekter ut av bistand fra ulike kanaler.
- Sette NORADs organisasjon i stand til å ivareta miljøhensyn i bistanden når prosjektet opphører.

Også prosjektets handlingsplan som forøvrig først ble endelig godkjent ett år før prosjekt-slutt, poengterte at integrasjonstiltakene måtte involvere store deler av NORAD. Handlingsplanen peker også på at ressursene til miljøspesifikke programmer og prosjekter måtte økes med 20% årlig for å nå *Miljøstrategiens* mål om systematisk miljøintegrasjon innen 1999. Det var med andre ord ingenting å si på ambisjonene, at de ikke var særlig realistiske er en annen sak.

#### 4.4.3 "Bra måloppnåelse"

"Bra måloppnåelse" var likevel konklusjonen i egenvurdering ved prosjektets avslutning i 1998. Her blir det slått fast at Miljøprosjektet hadde fokusert både på igangværende prosjekter og på nye tiltak, og at innsatsen hadde vært preget av høyt faglig nivå og stor arbeidsinnsats<sup>13</sup>. Arbeidet med å få til mer helhetlige miljøprogrammer var blitt prioritert i Eritrea, Etiopia, India, Pakistan, Sør-Afrika, Zambia, Zimbabwe og Tanzania. U-landskompe-

---

13 Rapport fra NORADs miljøprosjekt 1996-1998, 30. Desember 1998

tansen i de samarbeidende institusjonene, det vil i hovedsak si Miljøverndepartementet, var blitt styrket.<sup>14</sup> Andre positive resultater (ifølge egnevalueringen) inkluderte:

- Økt miljøoppmerksomhet og aktivitet i NORAD og ambassadene.
- Økt volum på miljøspesifikk bistand.
- Styrking av NORADs miljøkompetanse.
- Utvikling av redskaper og rutiner for å systematisere og styrke kvalitetssikringen av miljøbistanden.
- Manual for gjennomgang av ambassadenes miljøportefølje.
- Pakker med transparenter for intern miljøundervisning i NORAD, samt opplegg for hvordan disse skulle brukes.
- Etablering av en ordning mellom NORAD og MD for fortsatt utveksling av fagkompetanse i kortere perioder.
- Etablering av et utvalg på statssekretærnivå med deltakelse fra MD, UD og NORAD (Kjørvenutvalget).

#### 4.4.4 Svakheter ved miljøprosjektet

Rapporten *Organisering og bruk av norsk miljøkompetanse i bistanden* (UD 1998a) er langt mer kritisk enn egnevalueringen og peker på en rekke svakheter ved miljøprosjektet. Det vises til at:

- Prosjektet kom sent i gang med planmessig arbeid.
- Prosjektet var svakt forankret og integrert i NORAD.
- Arbeidet var dominert av saksbehandling på enkelttiltak.
- Lite bistandserfaring blant mange medarbeidere svekket evnen til å operere effektivt og svekket NORADs tillit til prosjektet.
- Samarbeidet mellom MD og NORAD som var innbakt i Miljøprosjektet førte ikke til det faglige samarbeidet og koordineringen mellom etatene som man hadde kunnet ønske.
- Prosjektet lyktes ikke i å initiere og bistå NORADs ledelse i strategisk utredningsarbeid og ble heller ikke etterspurt for denne oppgaven.
- Prosjektet var passivt i forhold til viktige prosesser i NORAD, som utformingen av prosjektstyringssystemet ØKOSYS, et system som ble sagt å skulle dominere NORADs prosjektarbeid fra 1999. NORAD på sin side hadde vært passiv mht. å trekke miljøprosjektet inn der det ville gi best utbytte.

---

<sup>14</sup> MDs rolle i den bistandsmessige oppfølgingen av Rio er interessant, men dessverre ikke temaet for denne utredningen. Ikke noe annet departement har fått en tilsvarende rolle etter noen internasjonal FN-konferanse som MD. Kan grunnen være at når det gjelder kvinne- og kjønnsproblematikk, sosiale spørsmål eller helse anses bistandserfaring som viktigere enn fagkunnskap? Faktum er at hverken etter Kvinnekonferansen i Beijing, Københavns Social Summit, eller Cairo-konferansen om Reproduktive rettigheter har de respektive fagdepartementene spilt noen bistandsrolle. I forbindelse med Rio-konferansen har imidlertid MD fått en sentral posisjon også når det gjelder bistandsutformingen, jf. Kontaktutvalget og Miljøprosjektet mm. Se memo av 30.10.98. om "Organisering og bruk av norsk miljøkompetanse i bistanden".

- Målet om å bygge opp kontaktnett i utvalgte samarbeidsland var bare nådd i begrenset grad og da gjerne basert på personlige nettverk.
- Miljøprosjektet lyktes heller ikke i å involvere det beste av norske institusjoner, kompetanse- og teknologileverandører i miljøbistanden.

Derfor konkluderes det med at

Norsk miljørettet bistand drives i liten grad på basis av helhetlige vurderinger av miljøsektoren og andre relevante sektorer i vedkommende land. Vurderingene som gjøres skjer, i alle fall for Fagavdelingens vedkommende, i stor grad på prosjektnivå. Det er begrenset anledning til å sammenholde et foreslått tiltak med alternative virkemidler. Norge har derfor lite faglig grunnlag for å vurdere om vår miljørettede bistand settes inn der den trenges mest og fungerer best (UD 1998a:5).

Viktige årsaker til mangel på måloppnåelse var miljøprosjektets organisatoriske og tidsmessige avgrensning, samt at mange av medarbeiderne ikke hadde bistandserfaring.<sup>15</sup> På bakgrunn av de ambisiøse miljøintegrasjonsmålene er det grunn til å spørre hvorfor prosjektet ble tilbudt slike rammebetingelser. At det tok 1 ½ år før stillingene ble besatt og at bemanningen gjennom hele prosjektiden var på under 80% gjorde ikke saken bedre. Uklare roller, tallrike og diffuse målsetninger og opplevelsen av manglende støtte fra ledelsen bidro, i henhold til egenevalueringen, til at prosjektet ble mindre effektivt enn håpet (NORAD 1998a:7). Dessuten ble prosjektmedarbeiderne involvert i løpende rådgivning og vanlig saksbehandling og fikk derfor liten tid til strategiutforming. Egenevalueringen peker også på svakheten ved å satse på miljø som en separat innsats, snarere enn som en integrativ prosess, særlig når denne innsatsen var preget av "svak forankring og uklare roller." Resultatet var det egenevalueringen kaller "organisatorisk individualisme" (ibid.:6).

Miljøprosjektet reiser noen sentrale spørsmål: Hvorfor valgte NORAD en så tidsbegrenset satsning på noe som snart i 20 år hadde vært et prioritert område? Og i hvilken grad er den "organisatoriske individualismen" videreført i prosjektets etterkant? Dette er spørsmål som skal taes opp helt avslutningsvis.

## 4.5 Miljørådgivere

### 4.5.1 10 nye medarbeidere

En viktig forvaltningsmessig tilpasning til miljømålsetningene var ansettelsen av 10 miljørerådgivere tilknyttet NORADs *Fagavdeling* i siste halvdel av nittitallet<sup>16</sup>. Dette skjedde som del av miljøprosjektet og bidro til at miljøfagekspertisen kom til å utgjøre 25% av NORADs såkalte fagstab. Til sammenligning har et annet gammelt, tverrfaglig og høy-prioritert satsningsområde; *kvinne- og likestilling* bare én rådgiver. Både når det gjelder policy, rådgivning og praktisk bistandsarbeid sies miljøkompetansen å bli etterspurt i stigende grad. Likevel er betydningen av fagkompetansen begrenset fordi Fagavdelingen ikke er i linjeposisjon<sup>17</sup>. Det betyr at miljørerådgiverne hverken har direkte ansvar eller myndighet og at det er opp til NORADs ledelse og andre medarbeidere i linje, inklusive ambassadene, å etterspørre og nyttiggjøre seg miljøekspertisen. I juni 2000 ble denne situasjonen noe for-

---

15 Til sammenligning kan nevnes at et miljøprosjekt i SIDA (Swedish International Development Authority) fikk en ramme på 10 år for å bidra til institusjonelle endringer.

16 Fem er ansatt ved Seksjonen for Primærnæringer, institusjonsutvikling (sivilt samfunn) og naturressurser, de øvrige i Seksjonene for Energi, vannressurser, økonomi, kommunikasjon og kulturminnevern og Sosial sektor, forskning, institusjonsutvikling og menneskerettigheter.

17 Enhetene i NORAD har enten linje- eller stabsfunksjon, dvs. enten gjennomføringsansvar eller fungerer som rådgivere for enhetene i linje.

bedret idet miljøområdet da fikk en egen spesialrådgiverstilling (slik helsesektoren har hatt det noen år), plassert i linje under direktøren. Konsekvensen av dette er det for tidlig å si noe om, ikke minst idet NORAD nok en gang står i omorganiseringens tegn.

#### 4.5.2 Om fremtidig bruk av miljøkompetansen

Våren 1998 ble det nedsatt en referansegruppe med deltakere fra UD/NORAD og MD for å utrede fremtidig bruk av miljøkompetansen i bistanden. Målet var å "bidra til full implementering" av UD's miljøstrategi og fremme forslag til utviklingsministeren om organisering og bruk av miljøkompetansen med dette for øyet. En sentral problemstilling var hvordan få inn kompetansen på riktig tid og sted. Alternativet var enten å fortsette dagens samarbeid mellom UD/NORAD og eksterne fagmiljøer eller å etablere en egen enhet med ansvar for å møte bistandsforvaltningens behov for ekstern miljøkompetanse og informasjon (UD 1998:1).

I rapporten *Organisering og bruk av norsk miljøkompetanse i bistanden* konkluderes det med at NORADs fagkompetanse på miljø:

... bør bidra til mer strategisk og planmessig gjennomføring av strategi for miljørettet utviklingssamarbeid og de politiske prioriteringene som den nåværende regjering ønsker å vektlegge, primært i bilaterale prosjekter, men også i de multilaterale tiltak som finansieres over bistandsbudsjettet (ibid:9).

Skal man lykkes her, mener utvalget at samtidig som generalistkompetansen opprettholdes, er det behov for mer kompetanse i NORAD for å øke fokus på intern kvalitets sikring, miljørevisjoner og for å integrere miljøhensyn i det strategiske arbeidet på landnivå. Også miljøkompetansebehovet ved ambassadene berøres og det vises til at ambassadene i Beijing og Nairobi allerede har fått etablert miljøstillinger.

#### 4.5.3 Ekstern miljøkompetanse

Utvalget anbefaler også en sterkere integrasjon av Miljøverndepartementet i bistandsarbeidet. For å styrke norsk bistandsrelevant miljøkompetanse oppfordres NORAD til å inngå rammeavtaler med 6 norske fagsentra og ta ansvar for "å bestille og bistandsfaglig kvalitetssikre det arbeidet fagsentrene utfører for bistandsforvaltningen" (ibid:10). NORAD får også ansvaret for å opprette en intern miljøfaglig kompetansebase og videreutvikle de ansattes miljøfaglige kompetanse. Kompetansebehovet blir forøvrig beskrevet som "kompetanse som kan forvalte de miljørettede bistandsprosjektene, sikre integrering av miljøhensyn i NORADs prosjektportefølje, kvalitetssikre miljøspesifikk bistand og bistå UD med faglige råd i multilateral bistand" (ibid.:9).

Også tidligere sentrale dokumenter, inklusive St.meld. nr. 19 (1995-96:166), hadde anbefalt NORAD å trekke på ekstern fagekspertise for å håndtere de nye miljøutfordringene, og å utdype samarbeidet med eksterne fagmiljøer, både i Norge og internasjonalt og mellom Norge og u-landene. I 1998 var dette langt på vei gjennomført og NORAD hadde inngått rammeavtaler med følgende 7 institusjoner:

- Statens Forurensningstilsyn
- Direktoratet for Naturforvaltning
- Riksantikvaren
- Statens Kartverk
- Noragric



- Havforskningsinstituttet/Fiskeridirektoratet
- Norges Fiskerihøgskole

Avtalene gikk ut på at NORAD finansierte et gitt antall årsverk som institusjonene skulle bruke i forbindelse med institusjonsutvikling og/eller prosjektsamarbeid med partnere fra tilsvarende miljøer i samarbeidsland. I tillegg til egne fagfolk skulle rammeavtalepartnerne også bruke eksterne miljøekspertise i forbindelse med evalueringer og gjennomføring av miljøorienterte tiltak. Institusjonene fikk også ansvar for å ruste opp egen bistandskompetanse i samarbeid med Miljøverndepartementet og NORAD. Faglige rådgivningstjenester kjøpes forøvrig også i utviklingsland.

Rent institusjonelt er samarbeidet med de ovennevnte institusjonene og ikke minst med Miljøverndepartementet, i tillegg til ansettelsen av de mange miljørådgiverne, bistandsforvaltningens mest markante miljøatsning i siste halvdel av nittitallet. Hva samarbeidet har betydd i praksis for miljøforvaltningen er et åpent spørsmål som fortjener en egen utredning. Vel så viktig som de institusjonelle tiltakene, rent forvaltningsmessig er imidlertid trolig den prosedyremessige integrasjonen av miljøhensynene i bistandssyklusen. Her er *miljø* og *bærekraft* er blitt et honnørord på linje med *utvikling* og *demokrati*.

## 4.6 Prosedyremessig integrasjon av miljøhensyn

En viktig del av bistandsforvaltningens innsats for å kvalitetssikre bistanden, miljøbistanden inkludert, ligger i administrative rutiner og prosedyrer. Blant annet er det utarbeidet en rekke sjekklister og sjekkpunkter for å synliggjøre bistandens miljøbetydning og sikre at det tas tilstrekkelig miljøhensyn.

### 4.6.1 Miljø som rutinemessig integrert i landstrategier og landprogram

Hvis miljø utpeker seg som et spesielt satsningsområde i et land vil det være aktuelt å følge opp med diskusjoner om hvilke komponenter innen miljøfeltet som bør prioriteres, innretting og kanaler. Selv om miljø ikke peker seg ut som et eksplisitt satsningsområde, vil det imidlertid være viktig å ha en dialog om hvordan en kan ivareta miljø i andre sektorer (ref. bl.a. Strategi for miljørettet bistandssamarbeid) ved for eksempel å legge inn tilleggskomponenter som ren produksjon ved industrietablering, energieffektivisering i energitiltak, miljø i undervisningsprogram, i helsetiltak osv (NORAD 1999d:1).

Et viktig hjelpemiddel i bistandsutformingen er landstrategiene. Til forskjell fra tidligere skal disse nå utarbeides av NORAD (tidligere av UD) og inneholde grunnlagsmateriale for det angjeldende land i form av analyser og oversikter om sentrale miljøutfordringer i tillegg til informasjon om menneskerettigheter, sosiale forhold og næringsutvikling. Pr. juni 2000 er bare landstrategi for Zambia ferdig etter den nye modellen. For øvrige land er det de gamle landstrategiene som i tillegg til retningslinjelitteraturen omtalt i Del 2, angir rammer, sentrale prinsipper og premisser for bistandsutformingen. Fordi muligheten for å vektlegge og kvalitetssikre miljøhensynene er størst i begynnelsen av prosjektsyklusen er omtalen av miljø i landstrategiene svært viktig. Et memo fra 1999 berører forøvrig det dilemmaet at norsk politikk tilsier at mottakerlandene formulere sine egne prioriteringer for bistandssamarbeidet samtidig med at Norge har en rekke egne prioriteringer (NORAD 1999d).

#### 4.6.2 Prosjektskyklusen

Mens strategiene osv. legger sentrale premisser for bistandsutformingen, tar *Manual for program og prosjektskyklus behandling* (NORAD 1998) for seg hovedstadiene i selve prosjektprosessen.<sup>18</sup> På ulike stadier i denne prosessen, fra idé, til forberedelse, avtale, fremdrift og avslutning er det innført stoppunkter eller kontrollpunkter med krav til bærekraft og miljøintegrasjon. Samtidig minner manualen om at det er samarbeidspartneren som er ansvarlig for planlegging, gjennomføring og oppfølging av bistanden mens NORAD skal sørge for kvaliteten i prosessen.

I den første fasen i prosjektskyklusen, kalt "Mandat for dialog", klargjøres NORADs posisjon mht. prosjektinnhold og utforming. For å identifisere prosjektets karakter og et eventuelt behov for tilleggsinformasjon skal *bærekraftelementene* (se s. 27) vurderes ved første gjennomgang av prosjektdokumentasjonen. I et avsnitt om informasjonsbehov skal det anføres om NORAD er tilfreds med mottatt informasjon om blant annet miljøforhold, eventuelt om det er behov for en avgrenset eller mer omfattende studie (definert i dialog med partner). Er det behov for mer informasjon, oppfordrer manualen til at denne begrenses til sentrale bærekraftelementer.

Prosjektdokumentet er mottakers beskrivelse av prosjektet og forutsettes å inneholde tilstrekkelig informasjon til at NORAD kan ta en beslutning om støtte. Ambassadene er ansvarlig for å vurdere Prosjektdokumentet (Appraisal) blant annet ved å etterspørre miljøaspektet som et av seks bærekraftelementer og vurdere om informasjonen er tilfredsstillende eller om det er behov for tilleggsinformasjon/studier. Også i utkastet til bevilgningsdokument fra ambassaden (som kvalitetssikres i NORAD Oslo), skal studier og vurderinger vedrørende bærekraftelementene omtales. En avtale definerer så plikter og rettigheter for mottaker og giver og inkluderer et prosjektsammendrag partene har blitt enige om. Her har miljødimensjonen ikke egen plass hvis da ikke miljø kommer inn som (del av) målsetning, hovedindikatorer, resultater og/eller viktig ytre faktor. Også i malen for prosjektgjennomgang skal bærekraftelementene vurderes i forbindelse med gjennomganger og evalueringer.

I hvilken grad sjekkpunktene i prosjektskyklusen faktisk følges opp og i hvilken grad de fører til økt miljøbevissthet eller økte miljøhensyn i bistandsutformingen er et empirisk spørsmål som ikke lar seg besvare ved en gjennomgang av rutiner eller sjekkpunkter. Så langt kan vi bare konkludere med at den miljøinformasjonen som Prosjektskyklusmanualen etterspør ved prosjektplanlegging og gjennomføring legger forholdene til rette for en miljøbevisst bistand. Sjekkpunktene er likevel bare en del av den rutinemessige integrasjonen av miljøhensyn, i tillegg kommer blant annet påbudet om en regelmessig bruk av NORADs egne miljøkonsekvensanalyse-system, et påbud som vi skal se det slett ikke er vanlig å følge opp.

#### 4.7 Vurdering av miljøkonsekvensene

Systemet med miljøkonsekvensanalyser (MKA) ble lansert i 1991 som en oppfølging av Brundtlandrapporten *Vår Felles Framtid* og åttitallets bistandsmeldinger, basert på erfaringer gjort både av OECD og Verdensbanken. Selv om dette analyseredskapet ble lansert i perioden før 1995, er MKA fremdeles NORADs viktigste kvalitetssikringstiltak når det gjelder miljø og fortjener derfor spesiell omtale.

---

<sup>18</sup> Manualen har vært revidert flere ganger og en ny versjon er under bearbeiding.

#### 4.7.1 MKAs betydning

MKAs betydning fremgår av strategidokumentet "NORAD i 90-åra" del II (NORAD 1992). I likhet med senere strategier og retningslinjer fastslår 1992 strategien at *alle* løpende og planlagte bistandstiltak skal vurderes med hensyn til miljøkonsekvenser. *Miljøkonsekvensanalyse (MKA) av bistandsprosjekter – Sjekkliste for innledende vurderinger* (NORAD 1993) omhandler 13 prosjektkategorier eller sektorer som "erfaringsmessig ofte kan ha store miljøvirkninger", nemlig jordbruk, husdyrhold, skogbruk, fiske, akvakultur, vannforsyning, vannkraftutbygging, transport, industri, gruvedrift, avfallshåndtering, tettstedsutvikling og bruk av kjemiske bekjempingsmidler. Sjekklisten er første del av en tretrinns prosess og skal ved behov følges opp med en grovanalyse. Et viktig poeng med sjekklisten er å gjøre ansvarlig saksbehandler oppmerksom på *hva* man skal se etter, og dermed bevisstgjøre planleggere om miljøaspektene. Sjekklisten tar mål av seg å belyse både direkte og indirekte virkninger for:

- naturmiljøet
- naturressursgrunnlaget
- fremtidig naturressursforvaltning
- menneskeskapte miljøelementer
- befolkningens helse

Grovanalysene – I tillegg til sjekklisten består MKA av 13 sektorhefter. Hvert hefte er på 20-25 sider, på norsk. De 13 heftene er laget over samme lest og ber om informasjon når det gjelder prosjekttype, miljøet som prosjektet berører og aktuelle miljøkonsekvenser. I tillegg har hvert hefte i en sektorspesifikk sjekkliste på mellom 30 og 50 punkter. Punktene "skal kommenteres og er problemstillingen uaktuell skal dette begrunnes. Hvis de nevnte virkningene forventes å oppstå skal omfanget eller graden anslås" (NORAD 1995:27).

Gjennomgang av bruken av MKA-opplegget (NORAD 1998d) viser at mange ansatte hadde stor tiltro til sjekklister og gjerne gjorde bruk av dem. MKA-håndbøkene var også kjent, men til tross for påbud, ble de lite brukt. I henhold til en gjennomgang av miljøhensyn i bistandsprosjekter i Tanzania i perioden 1994-1998 var for eksempel bare halvparten av et utvalg på 18 prosjekter miljøkonsekvensanalysert. Rapporteringen fra analysene var dessuten ofte mangelfull, anbefalinger ble ikke fulgt opp og vilkår som var blitt spesifisert i bevilgningsdokumentet ble oversett i avtalen mellom NORAD og mottaker. Konklusjonen var derfor at "basert på funnene fra gjennomgangen anbefaler Miljøprosjektet at NORAD videreutvikler sine rutiner for sikring av miljøhensyn i bistanden, samt at det etableres systemer for evaluering og resultatoppfølging" (Valvatne, 1998:2). Rapporten peker dermed på det som trolig er bistandens og derfor også miljøbistandens aller svakeste punkt, nemlig en gjennomgående mangel på oppfølging.

#### 4.8 Resultatoppfølging

Til tross for gjentatt understreking av hvor viktig det er med kvalitetssikring, synes nettopp resultatoppfølging å være bistandsforvaltningens absolutt svakeste punkt, både i UD og NORAD. Der det drives en regelmessig oppfølging synes hensikten i stor grad å være preget av obligatorisk rutinemessig rapportering og av innsamling av statistikk på forholdsvis høyt aggregeringsnivå, myntet på OECDs utviklingskomite. Gjennomganger og evalueringer,

utøvet av NORAD/UD selv eller av utenforstående er en annen form for resultatrapportering, hvor heller ikke *oppfølging*<sup>19</sup> er noen selvfølge. Det springende punktet er derfor i hvilken grad resultatrapporteringer har konsekvenser for planleggere og utøvere, eventuelt hvilke. I vår sammenheng er det rimelig å knytte dette sentrale spørsmålet både til bruken, eller ikke bruken, av miljøkonsekvensvurderinger og annen resultatrapportering som vedrører bistand i sin alminnelighet og miljøbistand i sin særdeleshet.

#### 4.8.1 Rapportering om Miljøarbeid I

1995 fikk NORAD et *Kontor for Resultatoppfølging* med fire medarbeidere (omdøpt Resultatoppfølgingskontoret i 1998). Kontoret skulle være et servicekontor for NORADs ledelse og utvikle kvalitetssikringstiltak som en av sine oppgaver, i hovedsak gjennom rapporteringsrutiner for bistanden. I 1999 ble kontoret styrket med eksterne konsulenter og er nå i ferd med å utvikle indikatorer på måloppnåelse for bistanden generelt og også for tverrgående temaer som miljø og likestilling. Indikatorene skal brukes ved rapportering, og – heter det – for kontroll, informasjon og læringsformål. Det pågående arbeidet med å lage indikatorer for mål og måloppnåelse vil trolig styrke rapporteringen radikalt når det engang blir iverksatt, men om rapportene vil bli fulgt opp med tilbakemeldinger og krav til de ansvarlige vil bare tiden vise.

Høsten 2000 var resultatrapporteringen når det gjaldt miljødimensjonen ennå ikke klar. Det er heller ikke oppfølgingsrutinene utover en forholdsvis enkel statistikk, sentral i de årlige rapportene NORAD er pålagt å sende UD og OECD.

#### 4.8.2 Statistikkrapportering

For å styrke forvaltningsrutinene og forbedre rapportering om erfaringer og resultater er NORAD i ferd med å innføre statens nye integrerte system for planlegging, forvaltning, regnskap og statistisk rapportering – ØKOSYS. Et forsøk på å få lagt inn rapportering på de såkalte bærekraftkriteriene er imidlertid, uvisst av hvilken grunn, blitt avvist. Miljø er likevel en kategori under "Statistikk" i dette systemet, og innbefatter statistikkopplysningene vedrørende bistandsavtaler, for bl.a. vidererapportering til OECD/DAC. Fordi statistikken først og fremst dreier seg om formelle forhold ved tiltak og avtaler er det tvilsomt om det nye datasystemet vil bety noe for kvalitetssikringen når det gjelder miljø, ei heller om resultatrapporteringen har noen betydning når det gjelder resultatoppfølging.

IOECD/NORAD statistikken klassifiserer alle bistandstiltak i henhold til 9 hovedsektorer. hvoriblant *Planlegging og offentlig administrasjon* er en. Hver hovedsektor er inndelt i flere undersektorer. Hovedsektor 9 *Multisektor og uspesifisert* har en undersektor *Miljøvern*, (*DAC sektor 92*). I tillegg og på tvers av DAC-sektor klassifiseringen skal alle tiltak klassifiseres etter satsningsområde. Miljø er et slikt område med fire koder

- 0 = ikke miljørettet
- 1 = Befolningsbegrensende tiltak
- 2 = Miljøintegrerte tiltak
- 3 = Miljøspesifikke tiltak

<sup>19</sup> Et eksempel på dette er selvpålevd av forfatteren av denne utredningen. I forbindelse med en avrapportering i NORAD, Oslo i forbindelse med en nettopp avsluttet gjennomgang av et 150 mill. kroners prosjekt i India, møtte ingen av de 13 spesielt inviterte NORAD-medarbeidere opp.

I samsvar med OECDs definisjon betyr *miljøintegreert* at tiltaket har forbedring av det fysiske miljøet som ett av flere hovedmål, mens *miljøspesifikke* tiltak har miljøforbedring som eneste eller hovedmålsetning. Alle *miljøvern* prosjekter vil i samsvar med disse definisjonene være miljøspesifikke eller også *rene miljøtiltak* (Deloitte & Touche, 1999:2). Klassifiseringssystemet gjør det forholdsvis enkelt å ta ut, eventuelt lage utvalg av miljøtiltak for en eventuell gjennomgang og resultatrapportering, og bidrar slik kanskje til å legge press på bistandsforvaltningen på områder hvor økningen i miljøretning ikke lar seg statistisk påvise. Slik bidrar også dette systemet, liksom MKA, til å synliggjøre miljøaspekter ved bistanden, uten at det gir noen garanti for at aspektet vektlegges.

#### 4.8.3 Forvaltningsgjennomganger

Dette er en annen form for resultatrapportering, også disse med muligheter for tilbakeføring av informasjon og styrking av forvaltningsapparatet. Gjennomgangene skal sikre at det administrative apparatet virker etter planen og er først og fremst myntet på ambasadene for å se til at disse følger opp vedtatte prosedyrer og rutiner, inklusive miljøretningslinjene. Gjennomgangene blir vanligvis foretatt med deltakelse fra ulike kontorer i NORAD. Det dreier seg mao. om interne evalueringer. Etter planene skal alle bistandsambassadene gjennomgå regelmessig på denne måten, uten at noen tilsvarende gjennomgang gjøres av kontorene i Oslo. Hvis gjennomgangene tar utgangspunkt i foreliggende retningslinjer, håndbøker og sjekklister og bidrar til skarpere målformuleringer og en mer substansorientert resultatrapportering vil de kunne være et viktig hjelpemiddel også for å virkeliggjøre miljømålene. Hittil synes imidlertid fokus i hovedsak å ligge på oppfølging av de mer prosedyrepregede interne administrative rutinene.

#### 4.8.4 Evalueringer og prosjektgjennomganger

Dette er andre viktige elementer i resultatoppfølgingen og gjennomføres både av NORAD selv, av UD og/eller av eksterne konsulenter. Bruken, eventuelt oppfølgingen av evalueringer er ikke systematisert. Derfor vil det variere i hvilken grad den enkelte evaluering eller anbefalinger gitt i den sammenheng følges opp, eventuelt hvordan. Som nevnt (s. 40) skal gjennomganger forholde seg til bærekraftelementene, deriblant miljøhensyn. I Evalueringshåndboken av 1993 diskuteres miljøkomponenten i bistanden i et eget kapittel (UD 1993b), men når det gjelder anvendelse av evalueringsresultater begrenser håndboken seg til å nevne overføring og tilbakeføring av lærdom (ibid:105-106). Evalueringsansvaret ligger forøvrig i hovedsak i UD og er derfor ikke tema for denne utredningen.

### 4.9 Flere tentative konklusjoner

#### 4.9.1 Utgangspunktet

Det overordnede målet for kapittel 8 i *Agenda 21* er å restrukturere beslutningsprosesser på alle nivå slik at sosio-økonomiske spørsmål og miljøspørsmål blir integrert fullt ut. For å lykkes oppfordres medlemslandenes regjeringer bl.a. å:

- a. Lage nasjonale gjennomganger av økonomiske, sektorielle og miljøpolitiske strategier og planer for å sikre en gradvis integrering av miljø- og utviklingsspørsmål.

- b. Styrke institusjonelle strukturer for å muliggjøre en full integrasjon av miljø- og utviklings-spørsmålene på alle nivåer i beslutningsprosessen.
- c. Etablere prosedyrer for en slik integrering.

Denne gjennomgangen viser at Norge særlig kan vise til innsatser når det gjelder de to siste punktene. Nittitallet har resultert i en styrking av forvaltningsapparatet, når det gjelder miljø, om enn neppe så helhjertet som man kunne forvente ut fra målsetningene i kapittel 8. Dette har skjedd både i form av ansettelse av et betydelig antall (10) miljørådgivere i NORAD, ved at det er inngått rammeavtaler med syv norske fagmiljøer og ved et nærmere samarbeid med Miljøverndepartementet. Men det er gjennom utarbeidingen av prosedyrer for å sikre en mer miljøbevisst bistand at NORAD har forsøkt å *integre* miljøhensynene i bistanden, snarere enn å bygge ut tilleggsstrukturer i ytterkanten av forvaltningsapparatet.

#### 4.9.2 Integrasjon av utvikling og miljø på alle nivåer i beslutningsprosessen

*Integrasjon* er et av *Agenda 21s* overordnede mål som er gjentatt i norske bistands-politiske utspill gjennom hele nittitallet. Hvordan nå integrasjonsmålet er likevel diskutert i liten grad. Selv den norske anbefalingslitteraturen er, sitt omfang til tross, lite konkret på det. Riktignok gir anbefalingene mange mulige innfallsporier til en mer miljøbevisste bistand, men når det gjelder kapittel 8s oppfordring til en "fundamental reshaping of decision-making" (UN 1993:65) er det vanskelig å finne noen seriøs oppfølging på norsk side. Derfor er det nærliggende å konkludere med at mye ennå står igjen før utvikling og miljø er plassert i sentrum av økonomiske og politiske beslutningsprosesser, slik Agendaen anbefaler (ibid.65). Isteden kan det være grunn til å hevde at miljø, politiske utsagn til tross, er blitt plassert på et sidespor i bistandsforvaltningen, om enn et viktig sådan.

Den storstilte satsningen på et eget miljøprosjekt, men uten de nødvendige rammevilkårene for måloppnåelse, understøtter sidespor-hypotesen. Det miljøprosjektets egnevaluering kalte *organisatorisk individualisme* (se s.40) finner vi igjen ved flere sider av miljø-satsningen. Plasseringen av de mange miljørådgiverne i stabsfunksjon, uten gjennomføringsansvar eller myndighet er nok et eksempel. Når miljøekspertisen er avhengig av å bli konsultert og eventuelt brukt av NORADs øvrige ansatte i linjefunksjon, i Oslo eller ved de 18 bistandsambassadene, harmonerer dette dårlig med *integrasjonsmålsetningen*. Også den betydelige opptrappingen av Miljø-særbevilgningen(e), anbefalinger om reduksjon til tross, peker henimot miljødimensjonen som en tilleggsdimensjon

Fordi *integrasjonsmålet* har stått så bistandspolitisk, eventuelt bistandsretorisk, sentralt i snart 20 år, er mangelen på administrativ integrasjon påfallende. Miljødimensjonen er uten tvil tilstede, ikke minst som intensjon, men omsetningen til *bistandspraksis* er fremdeles avhengig av de bistandsansvarliges vilje, kunnskap og/eller ønske om en slik praksis. I denne sammenheng ville den gjennomgang av nasjonale (norske) økonomiske, sektorielle og miljøpolitiske strategier og planer som Agendaen etterlyser (jf. pkt. 1), s.10), kunne ha vært et viktig hjelpemiddel. Men når det gjelder oppfølging av det punktet er det foreløpig lite å rapportere.

#### 4.9.3 Prosedyrer er etablert

Til tross for en ikke-integrert satsning når det gjelder forvaltningsmessig styrking, avspeiles mange av forslagene fra *Agenda 21s* kapittel 8 både i UD's miljøstrategi og som

forvaltningsrutiner i NORAD. Derfor er det rimelig å hevde at selv om integrasjonsmålene ikke er nådd, har bistandsforvaltningen klart bidratt til å tydeliggjøre miljøproblematikken. Institusjonelle beslutningsstrukturer er styrket, informasjon er utvekslet, faginstusjoner og departementer har nærmet seg hverandre og NORAD ansattes kompetanse er økt gjennom UD's kursing i miljøproblematikk. Vektleggingen av miljøhensyn i de ulike fasene av prosjekt-syklusen, understrekingen av nødvendigheten av å inkludere miljøhensyn i landstrategiene, påbudet om miljøkonsekvensvurderinger og -analyser og bruken av forvaltningsgjennomgang med de muligheter som ligger her til å vurdere miljøeffekter, tilsier en slik konklusjon. Men tilgjengelig informasjon indikerer samtidig at de miljømessige rutinekravene ikke nødvendigvis følges opp med ny bistandspraksis. Et viktig eksempel på det er mangelen på miljøkonsekvensvurderinger til tross for påbudet om at slike skal benyttes ved planlegging og implementering (NORAD 1998,d). Også her blir politikk fort retorikk når oppfølging og ansvarliggjøring mangler.

#### 4.9.4 Svak oppfølging

Utfordringen åtte år etter Rio-konferansen og tre år etter utgivelsen av UD's miljøstrategi er ikke lenger å *integre* miljøhensynene i bistandsrutinene rent teoretisk. For dette formålet er påbud, tiltak, sjekkpunkter og stoppunkter på plass. Utfordringen i dag ligger i hovedsak i å sørge for at regelverket og kontrollrutinene følges opp i praksis, eventuelt å komme til klarhet om hvorfor dette ikke skjer, for så å tilpasse regelverket til det medarbeidere og samarbeidspartnere opplever som relevant og viktig. En slik gjennomgang og tilpasning ville utvilsomt resultere i en betydelig forenkling av regelverket og dermed gjøre dette til et langt bedre hjelpemiddel enn det er i dag. Et forenklet regelverk ville dessuten muliggjøre oppfølging og ansvarliggjøring på en helt annen måte enn det som nå er tilfelle.

Mangelen på resultatoppfølging synes i henhold til denne gjennomgangen å være miljøbistandens desidert svakeste punkt. Når det kontinuerlig produseres retningslinje- og strategidokumenter uten at de vurderes mht innhold og gjennomførbarhet, og miljøkrav verken følges opp eller vurderes med hensyn til nytte eller funksjon, er det ikke urimelig om saksbehandlere kapitulerer overfor informasjonsmengden og fortsetter sitt arbeid som før. Når bistanden i tillegg er preget av bistandspolitiske prinsipper som ofte kan være motsetningsfylte, slik tilfelle er for miljøhensyn og ønsket om rask økonomisk vekst, er det neppe å undre seg over at omfattende krav til nytenkning slik *Agenda 21* etterspør, vanskelig lar seg gjennomføre. I den sammenheng er det verdt å minne om FNI-ECONs omfattende gjennomgang av forvaltningsmessig tilpasning fra 1995 (se s.33-34). Til tross for anbefalingene i denne rapporten, og at det nå finnes en miljøstrategi, synes NORAD fremdeles å operere i et politisk vakuum når det gjelder å prioritere mellom mål og prinsipper. Miljøstaben er fremdeles ikke integrert i beslutningsprosesser, og miljøvurderinger er fremdeles ikke blitt en fast rutine, bare for å nevne noen av de forbedringene rapporten anbefaler.

Det er ikke bare mengden anbefalinger som vanskeliggjør en oppfølging. Selv om mange UD-anbefalinger er reflektert i NORADs egne retningslinjer, er også disse ofte lite konkrete og uten indikatorer på måloppnåelse. Derfor er det vanskelig å fastslå, uten en omfattende undersøkelse, i hvilken grad og hvor man faktisk har lyktes i å nå eksisterende miljømålsetninger, enten disse kommer fra FN, UD eller Norad. Mangelen på indikatorer er trolig en viktig grunn til at arbeidet med resultatoppfølgingen lenge er uteblitt. Høsten 1999 opprettet NORAD imidlertid et Resultatrapporteringsprosjekt som skal komme med forslag om fremtidig resultatrapportering og indikatorer for denne rapporteringen. Det er all grunn til å

følge med i dette arbeidet. Det samme gjelder de omfattende organisatoriske endringene som nå står for døren, men foreløpig er det uklart om og hvordan "NORAD 2000" vil møte de store utfordringene når det gjelder miljøintegrasjon, -oppfølging og -ansvarliggjøring.

At det i hovedsak er de additive handlingsforslagene som er fulgt opp i norsk bistand, snarere enn de som peker henimot en restrukturering av forvaltningen er neppe overraskende. Tilleggsinnsatser er langt lettere å realisere enn fundamentale endringer i etablerte strukturer eller prioriteringer. Spørsmålet er i hvilken grad de første vil føre til de store endringene, eller snarere tvert imot? Vil *organisatorisk individualisme*, enkeltprosjekter og tilleggsinnsatser være et bidrag til det som er Rio konferansens overordnede mål, nemlig å restrukturere beslutningsprosesser slik at miljø og utvikling plasseres i sentrum for økonomiske og politiske beslutninger (UN 1992:65). Eller snarere tvert imot? Bidrar tilleggsinnsatsene til at vi slår oss til ro med den mer begrensede innsatsen? Svaret vil trolig avhenge av i hvilken grad overordnede myndigheter som UD og NORAD er rede til å ta sine egne miljøutspill på alvor. Dessverre er det ingen selvfølge. Fremdeles gjelder trolig konklusjonen fra UD's oppfølgingsrapporten fra UNCED av 1993:

... mye erfaringer, hittil, viser at det er et misforhold mellom det som planlegges og det som gjøres innenfor miljø- og utviklingssektoren. Derfor er det fremdeles en viktig oppgave for bistandssidens oppfølging av UNCED å overvåke at det er samsvar mellom planer og realiteter (UD 1993:13).





---

## 5 LITTERATUR

- Deloitte & Touche (1999): *Gjennomgang av miljøspesifikke programmer og prosjekter 1994-1997*. Oslo: NORAD. Rapport.
- Miljøverndepartementet (1980): *Development and Ecology*. Oslo. Rapport.
- (1996): *The national report of Norway to the United Nation Commission on Sustainable Development*. Oslo.
  - NORAD (1990): *Strategier for bistand – NORAD i 90-årene*. Oslo.
  - (1992): *Strategier for bilateral bistand – del II*. Oslo.
  - (1991-1995): *Miljøkonsekvensanalyse (MKA) av bistandsprosjekter, Sjekkliste for innledende vurderinger og Grovanalyser*. Oslo.
  - (1995): *Årsrapport*. Oslo.
  - (1996): *Årsrapport*. Oslo.
  - (1997): *Årsrapport*. Oslo.
  - (1998a): *Rapport fra NORADs miljøprosjekt 1996-1998*, Desember 30.1998, Oslo.Rapport.
  - (1998b): *Årsrapport*. Oslo.
  - (1998c): *Programme and Project Cycle Management – Manual for Government-to-Government Cooperation*. Oslo.
  - (1998d): *Miljøkunnskap og bevissthet i bistandsforvaltningen – Vurdering av behov for miljøkunnskap og anbefalinger til opplæringsopplegg*. Statskraft engineering Oslo:NORAD /Miljøprosjektet. Rapport.
  - (1999a): *NORAD investerer i framtida – NORADs strategi mot år 2005*. Oslo.
  - (1999b): *Årsrapport*. Oslo.
  - (1999c): *Etats-VP*, Oslo.
  - (1999d): *Landstrategiarbeid 2000 - samarbeid med miljøforvaltningen*. Oslo. Memo 16.11 1999.
- Norges Offentlige utredninger (1995): *Norsk sør-politikk for en verden i endring – rapport fra Nord-Sør Bistandskommisjonen*. NOU 1995:5. Oslo.
- Ressurs (1996/1): "Intervju med NORADs direktør Per Grimstad.
- Scanteam International and Nordic Consulting Group (1992): *Evaluation of the Special Grant for Environment and Development*, Oslo: NORAD. Evaluation Report 5.92.
- St.meld. nr. 94 (1974-75): *Om Norges økonomiske samkvem med utviklingslandene*. Oslo. Utenriksdepartementet.
- St.meld. nr. 46 (1988-89): *Miljø og utvikling. Norges oppfølging av Verdenskommisjonens rapport*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- St.meld. nr. 51 (1991-1992): *Om utviklingstrekk i Nord-Sør forholdet og Norges samarbeid med utviklingslandene*. Oslo. Utenriksdepartementet.
- St.meld. nr. 13 (1992-1993): *FN-konferansen om Miljø og Utvikling i Rio de Janeiro*. Oslo: Miljøverndepartementet.

- St.meld. nr. 19 (1995-1996): *En verden i endring – hovedtrekkene i norsk politikk overfor utviklingslandene*. Oslo. Utenriksdepartementet.
- St.meld. nr. 31 (1997-1998): *Noregs deltaking i den 52. Ordinære generalforsamlinga i Dei sameinte nasjonane (FN) og vidareførte sesjonar av FNs 51. Generalforsamling*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- St.meld. nr. 8 (1999-2000): *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets tilstand*. Miljøverndepartementet.
- Utenriksdepartementet (1986): *Environmental Protection and Development Assistance – A Strategy for Norwegian Environmental Protection Work in Development Countries*. Oslo.
- (1993a): *Norsk utviklingshjelps oppfølging av FNs konferanse om miljø og utvikling, UNCED*. Oslo. Rapport.
  - (1993b): *Evaluering og resultatvurdering i bistanden. Håndbok for utøvere og beslutningstakere*. Oslo.
  - (1994): *St.prp. nr. 1*, Oslo.
  - (1995): *St.prp. nr. 1*, Oslo.
  - (1996): *St.prp. nr. 1*, Oslo.
  - (1996): Innst. S. nr. 229 (1995-96): *Om hovedtrekk i norsk politikk overfor utviklingslandene*. Oslo.
  - (1997): *St.prp. nr. 1*, Oslo.
  - (1997a): *Strategi for miljørettet utviklingsarbeid 1997-2005*, Oslo.
  - (1997b): *Strategi for kvinne- og likestillingsrettet utviklingsarbeid 1997-2005*. Oslo.
  - (1997c): “Strategiske valg og forutsetninger” i *Strategi for miljørettet utviklingsarbeid*. Oslo.
  - (1998): *St.prp. nr. 1*, Oslo.
  - (1998a): *Organisering og bruk av norsk miljøkompetanse i bistanden*. Oslo. Rapport.
  - (1998b): *Tilskudd til utvidet miljør samarbeid*. Oslo. Programdokument.
  - (1998c): *Om politiske prioriteringer for miljørettet utviklingssamarbeid 1998-2001*, Oslo. Notat av 7.10.98.
  - (1998d): *Statsbudsjettet 1998 – Tildelingsbrev nr. 1/1998*. Oslo. Utenriksdepartementet.
  - (1999): *St.prp. nr. 1*, Oslo.
  - (1999a): *Strategi for støtte til næringsutvikling i Sør*. Oslo.
  - (1999b): *Strategi for styrking av forskning og høyere utdanning i tilknytning til Norges forhold til utviklingslandene*. Oslo.
  - (2000a): *St.prp. nr. 1*. Oslo.
  - (2000b): *Statsbudsjettet 2000 – Tildelings brev nr. 1/2000*. Oslo.
- United Nations (1993): *Earth Summit – Agenda 21 – The United Nations Programme of Action from Rio*. United Nations Department of Public Information. New York.
- (1997): *CSD 1997 Country Profile – Norway*. New York: National Information Analysis Office. Division for Sustainable Development.
- Valvatne, Ingunn (1998): *Gjennomgang av miljøhensyn i utvalgte bistandsprosjekter i Tanzania*, Oslo: NORAD. Rapport.
- Verdenskommisjonen for miljø og utvikling (1987): *Vår Felles Framtid*. Oslo: Tiden Norsk Forlag.