

Anne Mette Kjær

Paradigmeskiftet i dansk udviklingspolitik¹

Har den danske udviklingspolitik ændret sig i det ny årtusind, og i så fald, hvad er drivkræfterne bag? Med udgangspunkt i Peter Halls begrebsapparat identificerer denne artikel skiftet i udviklingspolitik som en første-, anden- og tredjeordens forandring og dermed som et paradigmeskift, der er sket løbende som konsekvens af flere beslutninger i perioden siden 2001. Både bistandens størrelse, sammensætning af instrumenter og formål har ændret sig markant, idet bistandsprocenten er blevet reduceret med 30 pct., sammensætningen af bistanden er forandret med reducerede tildelinger til landeprogrammer i de fattigste lande og FN, og formålet er ikke længere fattigdomsreduktion over alle andre hensyn. Hvor Hall lægger vægt på endogene læreprocesser, viser artiklen, at dette paradigmeskift i højere grad er et resultat af en eksogen politisering af bistanden koblet med et forudgående skift i policyarena.

Nøgleord: policyparadigmer, politisering, dansk udviklingspolitik, bistand, fattigdom

Mange iagttagere har påpeget, hvor meget dansk udviklingspolitik har forandret sig i det ny årtusind. Der er mindre fokus på de fattigste lande, og der har været store nedskæringer i bistanden (Heldgaard, 2018; Jensen, 2017; Olesen, 2015; Ravnborg, 2019). For eksempel har Lars Engberg-Pedersen og Adam Moe Fejerskov (2018: 11) understreget de ”betydelige forandringer”, som udgør ”en svækkelse af et fordums stærkt og fokuseret udviklingssamarbejde”. Modsat argumenterer andre for, at der er kontinuitet, fordi der fortsat er fokus på fattigdomsbekæmpelse (Degn, 2015; Jakobsen, 2019). Den fortsatte opbakning til en 0,7 pct. bistandssats og en fast rammelovgivning for bistandsstrategier er også blevet set som udtryk for kontinuitet (Jakobsen, 2019). Men hvorvidt man opdager kontinuitet eller forandring i udviklingspolitikken, er i høj grad et spørgsmål om fokus. Den konklusion, man drager, afhænger af, om man udelukkende ser på styringsmekanismer, som fx rammelovsprincippet om Danmarks udviklingsstrategier, eller om man også ser på formålet med og sammensætningen af bistandens instrumenter. Denne artikel undersøger, hvordan dansk udviklingspolitik har forandret sig i det nye årtusinde.

I tillæg er det uklart, hvilke faktorer der kan forklare skiftene i udviklingspolitikken. Danmark har som et lille land historisk brugt bistanden til at sætte sig selv på verdenskortet (Lancaster, 2007; Bach et al., 2008). Danmark har reageret på internationale tendenser og begivenheder, samt fulgt internationale retningslinjer for bistand (OECD DAC, 1999, 2003, 2007, 2011, 2016). Udviklingsbistanden dækker mange formål og er drevet af et samspil mellem interne og eksterne faktorer. De fleste er dog enige om, at interne politiske dynamikker er helt centrale. Lancaster (2007) understreger eksempelvis betydningen af de altruistiske idéer, som er koblet til vores skandinaviske velfærdsmodel. Holm (1982), Olsen (1995) og senere Jakobsen (2019) påpeger, at nationale politikfællesskaber har sikret kontinuitet i udviklingspolitikken. Andre argumenterer for, at de primære beslutninger ikke længere foregår i et lukket politikfællesskab, men at Folketinget og dermed også partierne har fået større betydning (Marcussen, 2018; Engberg-Pedersen og Fejerskov, 2018).

Formålet med denne artikel er dels at karakterisere den type forandring, der er sket i dansk udviklingspolitik, dels at forklare policyforandringerne ved at undersøge drivkræfterne bag. Peter Halls (1993) begrebsapparat om policyparadigmer er oplagt til dette formål, fordi hans bidrag tilbyder et redskab til både at karakterisere og forklare politikforandring. Paradigmebegrebet hjælper til at karakterisere skift, der ikke nødvendigvis er drevet af en enkelt politisk beslutning, men ofte vil være resultatet af flere beslutninger over en periode. Hall er dog blevet kritiseret for at lægge for meget vægt på endogen forandring, der drives af gradvis læring, og derfor anvender jeg i tillæg Matthew Woods (2015) begreb om politisering.

For at karakterisere graden af forandring følger artiklen udviklingen i bistandspolitikken siden årtusindskiftet på de hallske parametre om de forskellige forandringstyper. Jeg trækker på data om sammensætningen af den danske bistandskrone, på en tekstanalyse af alle danske udviklingsstrategier siden 1990'erne og på sekundære analyser af dansk udviklingspolitik. Forklaringer af paradigmeskift er sjældent monokausale, men de teoretisk definerede parametre koblet med en omhyggelig karakteristik af de processer, der ledte op til de gradvise forandringer, gør mig i stand til at diskutere de væsentligste årsager. For at identificere de vigtigste forklaringsfaktorer baseres analysen på en læsning af debatten i danske landsdækkende medier og i Folketinget, samt på 24 dybdegående interviews med embedsmænd, politikere, forskere og andre interessenter. Disse interviews blev gennemført løbende i perioden 31. oktober 2018 til 7. august 2019.

I det følgende afsnit udvikler jeg, med udgangspunkt i debatten om policyparadigmer, en analyseramme, som jeg dernæst anvender som guide til at ka-

rakterisere skift i udviklingspolitikken som et egentligt paradigmeskift. Herefter forklares skiftet ved en delvis ændring af ”policy-arenaen” og en politisering af udviklingspolitikken.

Policyparadigmer, idéer og politisering

Det er fortsat en udfordring for teorier om politiske beslutninger at karakterisere og forklare policyskift (Christiansen og Kjær, 2020, dette nummer). Peter Halls (1993) formål er at komme tættere på at analysere radikale politikforandringer, og han har særlig to væsentlige bidrag (Green-Pedersen, Mortensen og Nannestad, 2018). For det første introducerer han en skelnen mellem første-, anden- og tredjeordensforandring. Hall når frem til denne kategorisering ved at se på, hvilken type social læring der fører til forandringen. En førsteordensforandring består således af mindre justeringer af den eksisterende politik, hvor både overordnede policymål og policyinstrumenter fastholdes, men hvor indstillingerne af instrumentet ændres (Hall, 1993: 278). Det kan fx være en afgiftsforøgelse, hvor afgiftsinstrumentet er det samme men øges i lyset af hidtidig erfaring. Læringen er primært sket blandt embedsfolk, som har direkte og løbende erfaring med politikområdet (Green-Pedersen, Mortensen og Nannestad, 2018: 20-21).

En andenordensforandring er en mere omfattende ændring, hvor de overordnede politikker fastholdes, men hvor policyinstrumenter bliver udskiftet, eller et nyt supplerende instrument bliver introduceret. Det kan være en anden slags afgift, eller det kan være en ny måde at bekæmpe inflation på. Første- og andenordensforandring kan forklares af eksisterende modeller som fx inkrementalismen eller politikfællesskaber, hvor der sker en løbende læring, efterhånden som der gøres erfaringer med politikimplementering. Der justeres gradvist, og der eksperimenteres med forskellige instrumenter.

Eksisterende modeller kommer dog ifølge Hall til kort, når der sker en tredjeordensforandring: et samtidigt skift i både politikens formål (the hierarchy of goals) og policyinstrumenterne. I denne type mere radikale forandring spiller idéer en væsentlig rolle. Hall (1993: 279) definerer et policyparadigme som et idésystem, der specificerer både policymål og instrumenterne til at opnå disse. Idésystemer ligger bag den måde, hvorpå beslutningstagere kommunikerer, og de er indflydelsesrige, fordi de bliver taget for givet og bestemmer, hvad der bliver defineret som et problem. I modsætning til de to andre mere normale beslutningstyper er tredjeordensskift drevet af et paradigmeskifte, hvor diskurser og idésystemet på politikområdet ændrer sig. Der er sket en læring, men det er ikke kun blandt involverede embedsmænd. Læring er også foregået blandt politikere og i den bredere debat.

Halls andet bidrag er at teoretisere drivkræfterne bag paradigmeskift. Det er langt fra sikkert, at første- og andenordensforandringer fører til tredjeordensforandringer. For at det skal ske, må der være tegn på *policy failure* ved den eksisterende politik, fejl som justeringer alene ikke kan rette op på. Ligeledes vil eksperter, der kritiserer den eksisterende politik, sandsynligvis blive forsøgt lukket ude, fordi de udfordrer det eksisterende paradigme. Politikere og deres vurderinger af den eksisterende viden spiller typisk en stor rolle i paradigmeskift (Hall, 1993: 280). Et paradigmeskifte vil derfor indebære eksperimenter med nye politikker og et skift i *locus of authority over policy*. Dette locus of authority er defineret ved de aktører og organisationer, der kan bestemme over politikområdet. Det er parallelt til Baumgartner og Jones' (1993) begreb *policy arena*. Peter Hall analyserer skiftet fra keynesianisme til monetarisme i britisk økonomisk politik og karakteriserer det som et paradigmeskift, som naturligt nok involverede en læringsproces i embedsværket, men at det var meget mere end det. Politikken forandrede sig på baggrund af et autoritetsskift, hvor Finansministeriet mistede sin næsten enevældige magt over økonomisk politik, og hvor en bredere politisk offentlighed blev opmærksom på keynesianismens utilstrækkeligheder (Hall, 1993: 288).

Selvom Halls begrebsapparat hjælper os videre med at forklare policyskift, har han fortsat fokus på en endogen læringsproces. Men nye idéer kan også komme udefra og kan inspirere politikbeslutninger, uden at der nødvendigvis er foregået en endogen læringsproces (Skogstad, 1998; Daigneault, 2014). Herudover dækker Halls paradigmer over beslutninger, erfaringer og idéer, og derfor bliver det svært at adskille de mekanismer, hvorved en forandring foregår (Baumgartner, 2014). Wood (2015) argumenterer således for at inkorporere begrebet politisering i studier af policyparadigmer. Politisering bidrager til at forklare, når der sker paradigmeskift, fordi begrebet hjælper til at fange, hvornår og hvordan nye idéer får indflydelse.

Politization can be seen as a process by which a dominant ideological/theoretical framework underlying policy decisions – a particular "policy paradigm" – is challenged or rendered contingent. Conversely depoliticisation can describe the process by which a policy paradigm becomes entrenched and unchallenged (Wood, 2015: 10).

Politiseringsbegrebet indebærer, at locus of authority skifter fra embedsværk og emnenetværk inden for politikområdet til bredere institutioner og aktører som parlament, partier og medier, hvilket gør en tredjeordensforandring mulig. Politiseringsstilgangen peger således på, at det er vigtigt at adskille en analyse af

policyarenaen (eller locus of authority) fra en analyse af idéer om og politisering af policyområdet.

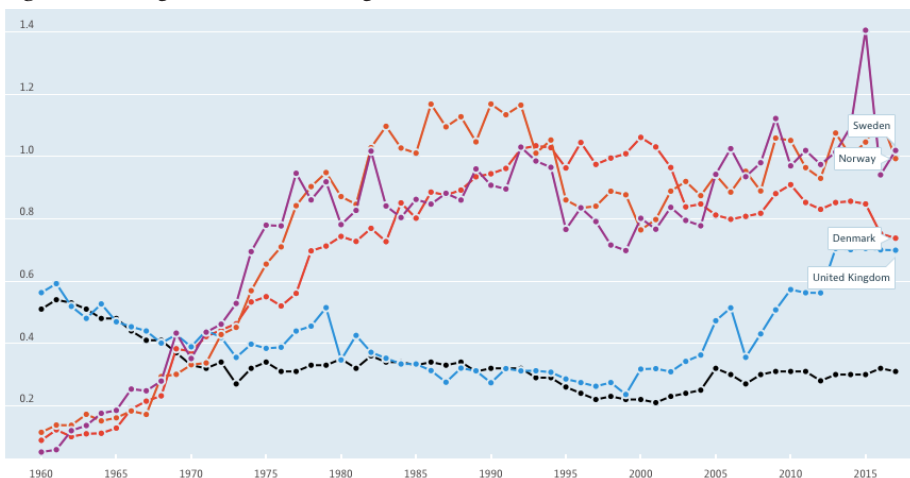
Skift i udviklingspolitikken

Sammenligner man dansk udviklingsbistands størrelse, sammensætning og formål i slutningen af 1990'erne, hvor Danmarks udviklingspolitiske strategi, *Partnerskab 2000* (Udenrigsministeriet, 2000), blev vedtaget i Folketinget, med samme tre dimensioner i 2016, hvor den seneste strategi, *Verden 2030* (Udenrigsministeriet, 2016), blev vedtaget, er der en række iøjnefaldende forskelle.

Førsteordensforandring: Bistandens størrelse

Bistandsniveauet er blevet nedjusteret markant i perioden. Der havde længe været enighed om den danske bistandsprocent, som i de første år af dansk udviklingspolitisk historie i 1960'erne havde været meget lav. Men efter OECD-DAC² landenes kritik af Danmarks lave bistandsniveau, kom det op på det FN-anbefalede 0,7 pct. af BNP i 1978, og siden steg det støt til over 1 pct. i 2000 (Udenrigsministeriet, 2000).³ 1980'erne og 1990'erne er således blevet kaldt for dansk udviklingsbistands storhedstid (Engberg-Pedersen og Fejerskov, 2018: 145; Marcussen, 2018).

Figur 1: Udvalgte landes udviklingsbistand som andel af BNI



Kilde: OECD Data: <https://data.oecd.org/oda/net-oda.htm> . (sort farve repræsenterer OECD DAC gennemsnit).

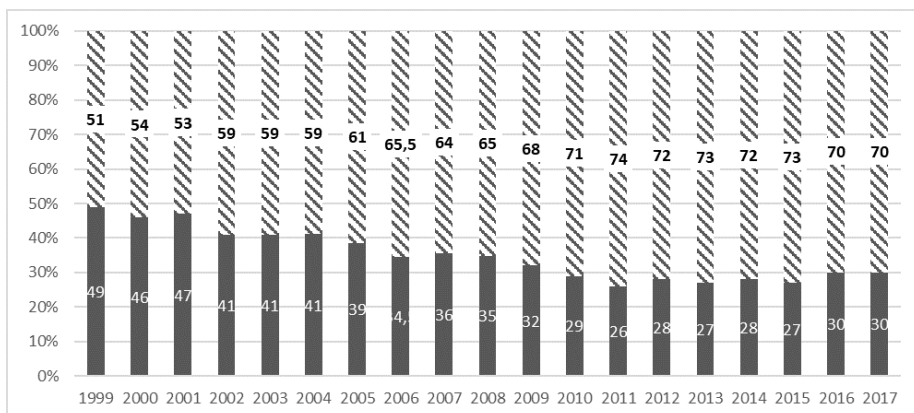
Som figur 1 viser, blev Danmarks bistand gradvist mere generøs fra slutningen af 1960'erne og frem til 2000, hvor Danmark var den førende bistandsyder i OECD målt i andel af BNI. Herefter blev bistandsniveauet skåret ned, mest markant i 2001 og 2015. Siden 2017 har niveauet tilsyneladende stabiliseret sig på ca. 0,72 pct., et nyt lavere niveau, men lige over det FN-anbefalede 0,7 pct. niveau. Danmark er stadig langt over OECD DAC-gennemsnittet for bistand, men ligger nu under Norges og Sveriges niveau. En interessant observation er, at hvor OECD DAC-gennemsnittet faldt i løbet af 1990'erne, fortsatte Danmark med at øge bistandsniveauet, mens det omvendte var tilfældet i det ny årtusind, hvor Danmark skar ned, mens gennemsnittet var stabilt, og enkelte lande faktisk øgede deres bistand. Dette var tilfældet med England, som nåede op på 0,7 pct. i 2012 (OECD DAC, 2018). Efter terrorangrebet 11. september, 2001 vedtog alle regeringer på en FN-konference i Monterrey, Mexico, at styrke partnerskaber og øge bistanden til de fattigste lande (FN, 2003) for at forebygge terrorisme. Men Danmark fulgte altså ikke denne opfordring (Olsen, 2003). Dette fik Christian Friis Bach et al. (2008: 515) til at observere, at "Danmark svinger i utakt" med de internationale tendenser mht. bistandsniveauet. Samtidig skete der over perioden en nedskæring på Udenrigstjenestens drift fra 2,3 mia kr i 2000 til 1,5 mia i 2019 (Lund, 2016), hvilket ikke kun påvirkede diplomatiet men også de lokale repræsentationers evne til at implementere bistandsprogrammer (Marcussen, 2016).

Andenordensforandring: bistandens sammensætning

Policyinstrumenter er de redskaber, der anvendes til at implementere Danmarks udviklingsstrategi. Udviklingsbistanden har en lang række af policyinstrumenter. Det er her ikke muligt at gå detaljeret ind i dem alle, men helt central er fordelingen af bistanden. Særligt signalerer fordelingen mellem multi- og bilateral bistand, hvordan Danmark vægter internationalt samarbejde. Fra 1970'erne og op til det ny årtusind var fordelingen i hele perioden 50/50. Denne fordeling er blevet kaldt en af de store konstanter i dansk udviklingsbistand (Bach et al., 2008: 131). Generøse bidrag til blandt andet FN sikrede Danmark en vis status og indflydelse internationalt, mens den bilaterale bistand kunne imødesæ danske interesser (Bach et al., 2008; Brunbech og Olesen, 2013). Men i det ny årtusind er der sket en bevægelse væk fra 50/50-reglen, som figur 2 viser. I 2017 var over 70 pct. af bistanden bilateral, mens under 30 var multilateral (Udenrigsministeriet, 1999-2018). Til sammenligning går 51 pct. af Sveriges udviklingsbistand til og gennem multilaterale organisationer (OECD, 2019).

Figur 2s tal er baseret på Udenrigsministeriets årlige rapporter og dækker en overordnet tendens. Imidlertid kan man inden for den multilaterale bi-

Figur 2: S sammensætningen af dansk udviklingsbistand mellem hhv. multilateral (sort) og bilateral (stribet)



Kilde: Danida årsberetninger og openaid.dk.

stand også se, at FN-bidragene falder (Estrup, 2019; Engberg-Pedersen, 2018). Således er FN-andelen af den samlede multilaterale bistand faldet fra 45,5 pct. i 2003 til 23,7 pct. i 2018, mens andre multilaterale instrumenter, som fx midler til EU er steget.⁴

Den bilaterale bistand er, når man ser på fordelingen som i figur 2 og som rapporteret til OECD, stigende. Men finanslovstal viser, at andelen af bilateral bistand er *faldende*, når målt som andel af den samlede bistand (Engberg-Pedersen, 2018; Engberg-Pedersen og Fejerskov, 2018). Eksempelvis udgjorde den bilaterale bistand, iflg finansloven, 31,2 pct. af den samlede bistand i 2018 (Finansministeriet, 2018). Årsagen til disse forskellige tal findes i, hvordan den bilaterale bistand opgøres. I finansloven er der flere underkategorier, som lægges sammen i udenrigsministeriets rapportering til OECD. Ser man på underkategorier, falder bistanden til landeprogrammer, som traditionelt har udgjort størstedelen af den bilaterale bistand, fra 5,5 milliarder i 2011 til 2,2 milliarder kroner i 2018 (Engberg-Pedersen, 2018). Samtidig gives der mere bistand til nyere poster, som fx ”Partnerskaber for bæredygtig vækst” (Finansministeriet, 2018). Der gives også mere til humanitær bistand. I 2003 udgjorde humanitær hjælp 7 pct. af den samlede bistand, mens det i 2018 var steget til 14 pct. (Udenrigsministeriets årsberetninger og openaid.dk). Det er ugennemskueligt, hvorvidt de forskellige undertyper kategoriseres som multi- eller bilateral bistand (Therkildsen, 2019), en uigennemskuelighed som også er blevet identificeret vedrørende budgettet generelt (Christiansen, 1999: 42). Det står dog klart, at den samlede tendens har været mindre til FN, mindre til bilaterale

landeprogrammer og mere til andre poster. Dette har fået OECD DACs fagfælle-vurdering til at påpege, at

increasing humanitarian allocations while cutting bilateral and multilateral allocations puts Denmark's capacity to bridge the gap between the two work-streams at risk. It also presents challenges for addressing the root causes of conflict and migration, particularly given that addressing these challenges will require long-term financial and policy commitments (OECD DAC, 2016: 21).

Fordelingen på modtagerlande er forandret, således at det ikke nødvendigvis er de fattigste lande, der modtager mest bistand. I 2003 gik 28 pct. af Danmarks samlede bistand eksempelvis til Afrika, mens det i 2017 og 2018 kun var 16 pct.⁵ Sikkerheds- og migrationspolitiske hensyn spiller i stigende grad ind i fordelingen af bistanden. I 00'erne var Afghanistan i lang tid den største modtager af dansk bistand for at supplere den militære indsats. Store modtagerlande er nu at finde i området omkring Syrien, Tyrkiet og faktisk Danmark selv, fordi en del bistand bliver anvendt på flygtningemodtagelse (Udenrigsministeriet, 2003; Heldgaard, 2018; Ravnborg, 2019).

Endelig har partnerskaber med modtagerlandes regeringer været et vigtigt instrument og blev understreget kraftigt i Danmarks udviklingspolitiske strategi *Partnerskab 2000* (Udenrigsministeriet, 2000). Partnerskab blev set som en måde at opnå et ligeværdigt samarbejde på om at styrke statslig kapacitet til at føre fattigdomsreduktionsstrategier ud i livet (Udenrigsministeriet, 1996). Danmark støttede derfor dele af modtagerlandenes nationale udviklingsstrategier ved at give øremærkede midler til bestemte dele af disse strategier, såkaldt sektorbudgetstøtte. Danmark har fx igennem mange år støttet kapacitetsopbygning af Tanzanias sundhedssektor. Men i 2018 er denne type bistand ikke nær så almindelig. Der bliver igen givet flere penge til enkeltprojekter, ligesom der bliver givet flere midler til privatsektorprogrammer. Partnerskaber nævnes således i den nyeste strategi, *Verden 2030*, mest i forbindelse med ny typer partnerskaber med det private erhvervsliv (Udenrigsministeriet, 2016). Eksempelvis understreger den seneste udviklingsstrategi, at

Fra dansk side ser vi eksisterende og nye partnerskaber som en måde at fremme danske interesser på i vores internationale engagementer. Vi ser gerne nytænkende, modige og risikovillige partnerskaber, hvor dansk bistand i øget omfang er katalysator for at udvikle markeder og tiltrække viden og finansiering – partnerskaber orienteret mod synergi, innovation, nybrud (Udenrigsministeriet, 2016: 11).

Disse nye policyinstrumenter ses også i finansloven, hvor underkategorien ”Partnerskaber for bæredygtig vækst” dækker over privatsektorbistand. Der gives øgede midler til Investeringsfonden for Udviklingslande (IFU), der hjælper danske virksomheder med at investere i udviklingslandene. Partnerskaber for Bæredygtig Vækst tildeles i finansloven 2019 12 pct. af den samlede bistand (Finansministeriet, 2019).

Disse ændringer repræsenterer et markant skift i implementeringen af, og dermed instrumenterne i, bistandspolitikken, både væk fra de bilaterale landeprogrammer og væk fra den FN-baserede internationalisme (Olesen, 2015; Engberg-Pedersen, 2018). Kombineret med personalenedskæringer på ambassaderne pga. reduktionen i driftsmidler ændrer disse udviklinger, i Peter Halls terminologi, ikke bare ”indstillingen af policyinstrumentet” dvs. størrelsen af bistanden. Måden, hvorpå bistanden bliver givet samt fordelingen af den, har også ændret sig, og det er derfor muligt i tillæg at tale om en ”andenordensforandring’.

Tredjeordensforandring: bistandens formål

Ud over de beskrevne første- og andenordensforandringer skete der efter årtusindskiftet også betydelige skift i udviklingspolitikens målhierarki. Lige siden 1970’erne havde fattigdomsreduktion været det primære formål med dansk udviklingsbistand. I *Partnerskab 2000* er dette fremhævet meget eksplicit: ”Fattigdomsorienteringen udgør et fundamentalt princip i dansk bistandspolitik”. Fattigdomsorienteringen indebar et fokus på fordelingspolitik, sociale sektorer, særligt uddannelse og sundhed, og fremme af folkelig deltagelse (Udenrigsministeriet, 1994).

I *Verden 2030* er fattigdomsorienteringen nedtonet og kombineret med en tydelig betoning af danske interesser og et afsæt i FN’s Verdensmål for Bæredygtig Udvikling (Sustainable Development Goals – SDG’erne). SDG’erne handler om udvikling i hele verden og ikke nødvendigvis i de mindst udviklede lande. I *Verden 2030* er det at fremme bæredygtig udvikling ikke kun et mål i sig selv, men også et middel til samtidig at ”imødegå trusler mod vores egen sikkerhed og levevis, skabe afsæt for handel, økonomisk diplomati og kommercielle interesser” (Udenrigsministeriet, 2016: 1). Rapporten taler om at gøre op med de multilaterale udviklingsbankers ”klassiske lantedefinerede fattigdomsbegreb således, at der hurtigt og fleksibelt kan sættes ind, også i mellemindkomst lande, hvis økonomier er under alvorligt pres i perioder på grund af flytningestrømme, naturkatastrofer eller andet” (Udenrigsministeriet, 2016: 15). Et sådant bredere fattigdomsbegreb gør det muligt at sætte ind i nærområderne,

hvorfra flygtningene kommer. Ordet fattigdom nævnes 59 gange i *Partnerskab 2000* og kun 23 gange i *Verden 2030*.

Verden 2030 indledes med et bredere syn på verdens udvikling og understreger på første side, hvordan bistanden skal være i overensstemmelse med Danmarks udenrigs- og indenrigspolitiske interesser (Udenrigsministeriet, 2016: 1). Strategien lægger sig således fint i forlængelse af Venstres ønske om at redefinere Danmarks internationale engagement, hvortil V-regeringen bestilte en udredning, den såkaldte Taksøe-rapport (Taksøe-Jensen, 2016). Denne rapport argumenterede for en tæt integration af udenrigs-, sikkerheds-, handels- og bistandspolitikken (om end den ikke anbefalede nedskæringer). Som display 1 viser, ses danske interesser primært i forbindelse med at imødegå terrortrusler, at forebygge og imødegå migration samt at fremme danske økonomiske interesser. Selvom danske økonomiske interesser altid har spillet en rolle i bistanden, er dette en markant ændring fra tidligere, hvor den danske udenrigspolitiske aktivisme var FN-baseret, og danske interesser i langt højere grad defineret som et internationalt samarbejde. Efter 2001 blev danske sikkerhedspolitiske interesser mere defineret med USA end med FN som omdrejningspunkt (Olsen, 2003; Olesen, 2015).

SDG'erne omhandler bæredygtig udvikling på globalt plan. International udviklingsbistand er et blandt mange instrumenter i realiseringen af målene. I *Verden 2030* er det derfor muligt at tage udgangspunkt i SDG'erne, samtidig med at danske interesser er i fokus. I *Partnerskab 2000* bliver danske interesser udelukkende nævnt i forbindelse med, at det er i dansk interesse at skabe et internationalt samarbejde. Ellers bruges ordet ”interesse” kun i forbindelse med, at der skal tages hensyn til interesser i modtagerlandene og blandt de fattige. I *Verden 2030* nævnes ordet *interesse* 25 gange. Til sammenligning bruger den seneste svenske udviklingsstrategi kun ordet to gange, og i forbindelse med ”barnets interesse” eller ”bilateralt samarbejde i gensidig interesse” (Government of Sweden, 2016: 21 og 46). De fleste omtaler af dansk interesse handler meget om sikkerheds-, migrations-, eller handelshensyn. Dansk erhvervsliv bliver meget tydeligt prioriteret højt. Den danske udviklingsminister udtalte således i 2017 til *Altinget*, at udviklingsbistand ses som en slags risikovillig kapital, der skal katalysere investeringer fra andre steder, såsom danske pensionskasser eller Investeringsfonden for Udviklingslande (Tørnæs, 2017). Bistandsbevillinger til denne fond, der yder lån og støtte til danske virksomheder i udviklingslande, er da også steget i det ny årtusind, hvilket har rejst en debat om brugen af bistandsmidler til at støtte lån til større danske virksomheder fremfor at satse på eksempelvis småbønders udvikling (Heldgaard, 2018; Laursen, 2018; Afrika Kontakt, 2018). Det kan indvendes, at der i dansk udviklingspolitik altid har

Display 1: Brugen af "interesse" i to danske udviklingsstrategier, Partnerskab 2000 og Verden 2030

	<i>Partnerskab 2000</i>	<i>Verden 2030 (fra 2016)</i>
"Interesse" nævnt antal gange	10 gange i 53-siders dokument	25 gange i 40-siders dokument
I forbindelse med de fattige landes interesser	8 gange, fx: "forskellige interesser vil søge at påvirke forandringerne i udviklingslandene" (s. 14) "folkelig deltagelse er en måde at fremme de fattiges interesser"	1 gang: "Danmark vil arbejde for fremskridt i WTO og i denne forbindelse også støtte de mindst udviklede landes interesser"
I forbindelse med dansk national interesse	1 gang: "Danmark har interesse i langsigtet samarbejde" (s. 15)	15 gange, fx: "Vi vil være drevet af at fremme danske udenrigs- og indenrigspolitiske interesser på samme tid" (s. 1) "Det geografiske sigte skal skabe sammenfald mellem behov for støtte i udviklingslandene og dansk interessevaretagelse" (s. 7)
Neutralt		2 gange, fx: "bæredygtig global vækst er i alles interesse" (s. 25)
I forbindelse med internationalt samarbejde/FN/SDG'er	1 gang: "Danmark har en interesse i at de multilaterale systemer fungerer effektivt"	7 gange. Ofte i kombination med dansk interesse, fx: "Danmark vil prioritere et aktivt partnerskab med de FN-organisationer, der i sit mandat har danske interesse- og værdimæssige mærkesager. ... Men vi vil også i højere grad end tidligere målrette tiltag mod tematiske og regionale indsatser, hvor Danmark har særlige interesser, styrkepositioner og kan skabe merværdi"

været konsensus om to ledende principper, nemlig fattigdomsbekæmpelse og fremme af danske erhvervsinteresser (Degn, 2015). Men analysen ovenfor viser, at der er to væsentlige forskelle fra tidligere tiders konsensus. For det første er fokuset på danske interesser blevet langt tydeligere udmeldt og er nu både på de sikkerhedsmæssige, de migrationsrelaterede og de erhvervsrettede interesser. For det andet kanaliseres bistandsmidlerne, som noget nyt, væk fra den langsigtede udviklingsbistand til de fattigste lande til steder, hvor de kan imødegå hensyn til de danske interesser, dvs. i stigende grad nærområder og mellemindkomstlande.

Nøjes vi med at konstatere, at Danmark har holdt sig over et 0,7 pct. bistandsniveau, og at bistandspolitikken fortsat er styret af en rammelovgivning, kan vi påstå, at der har været kontinuitet i dansk udviklingspolitik. Men en sådan konklusion bliver uinteressant, for både størrelsen, sammensætningen af instrumenter og målhierarkierne i den danske udviklingsbistand har forandret sig markant i det ny årtusind. Da der således kan identificeres både første-, anden- og tredjeordningsforandringer, må det konkluderes, at der er sket et paradigmeskift i dansk udviklingspolitik.

Drivkræfter i paradigmeskiftet

Som nævnt indledningsvis, kan paradigmeskiftet i dansk udviklingspolitik ikke forklares monokausalt. Internationale begivenheder som Murens fald i 1989, hvilket medførte en øget udenrigspolitisk aktivisme; terrorangrebet 11. september 2001, hvilket gav et stærkt sikkerhedsfokus i udviklingspolitikken; og flygtningekrisen i 2015, hvilket medførte endnu større fokus på bistand som redskab til reduktion af migration, har naturligvis haft stor indflydelse. Men disse begivenheder har spillet sammen med vigtige indenrigspolitiske dynamikker. Som nævnt har Danmark ofte 'svinget i utakt'. Det stærke politikfællesskab bag en generøs bistand, 50/50-balancen og det stærke fattigdomsfokus kunne forklare, hvorfor Danmark, modsat tendensen, fortsatte en støt stigende tendens i bistanden i 1990'erne. Men hvad kunne forklare, hvorfor Danmark, modsat tendensen, skar ned og gennemgik et paradigmeskifte i 00'erne, som blev konsolideret i 10'erne? Jeg undersøger i det følgende politikarenaen (the locus of authority) og politiseringen af dansk bistand, og de væsentligste fund er opsummeret skematisk nedenfor.

Politikarenaen lå fra 1970'erne og frem til årtusindskiftet i et fasttømret politiknetværk, der skabte et stærkt interessefællesskab om Danmarks udviklingspolitik (Holm, 1982; Olsen, 1995; Bach et al., 2008; Brunbech og Olesen, 2013). De vigtigste interessenter var repræsenteret i Styrelsen for Internationalt Udviklingssamarbejde, som var et rådgivende udvalg under udviklingsmini-

Tabel 1.

	1990'erne	00'erne	10'erne
Graden af politisering	Afpolitiseret. Tværpolitisk konsensus om fattigdomsfokus; 50/50-fordeling, og bistandsprocent på 1	Politisering ved 2001-valg. Venstre skifter efter valgnederlag i 1998 til et bistandskritisk standpunkt og sætter bstanden på dagsordenen i valgkampen. Uenigheder og åben debat om bistandens størrelse	Politisering ved 2015-valg. Socialdemokratiet fastholder lavere bistandsprocent og brug af bistand til andre formål end fattigdomsbekæmpelse. Ny konsensus.
Policyarena	Politikfællesskab med bred interesserepræsentation i Danidas styrelse. Tæt samarbejde mellem styrelse og embedsværk. Dog aftagende betydning i løbet af perioden pga. sektorprogrammets mindre behov for styrelsens ekspertise.	Politikfællesskabet er svækket og styrelsen mindre indflydelsesrig. Vigtige udviklingspolitiske beslutninger debatteres mere i Folketinget, hvor nedskæringer og det øgede sikkerhedspolitiske fokus bestemmes.	Fortsat en mere pluralistisk policyarena med debat i medier omkring 2015-valg og folketingsbeslutninger; blandt andet om brug af bistand til at imødegå flygtningestrømme.

steren. Styrelsen sikrede på den ene side en bred organisatorisk basis, men den kunne også ses som et værn mod politisering af bstanden (Bach et al., 2008: 455). Erhvervsliv, arbejderbevægelse, landbruget og civilsamfundsorganisationerne var alle repræsenterede og blev tildelt en del af bistandskagen i form af fødevarehjælp (landbruget), kontrakter i landeprojekterne til erhvervslivet, og bevillinger til NGO'erne (Olsen, 1995; Bach et al., 2008: 179f).

Som Helle Degn (2015: 26) har påpeget, gav Styrelsen disse aktører reel beslutningskompetence, selvom den formelt kun var et rådgivende organ. Danmark fik international status gennem det høje multilaterale bidrag til FN, hvilket socialdemokraterne især satte højt (Bach et al., 2008). Der var parallelt hermed en bred partipolitisk konsensus om bstanden, som også blev bakket op af en bistandsvenlig befolkning. Det eneste parti, der var markant imod bistand, var Fremskridtspartiet (og senere Dansk Folkeparti). På denne måde blev bistandspolitikken afpolitiseret, og bistandens niveau og 50/50-fordelingen af den blev sjældent debatteret i medierne.

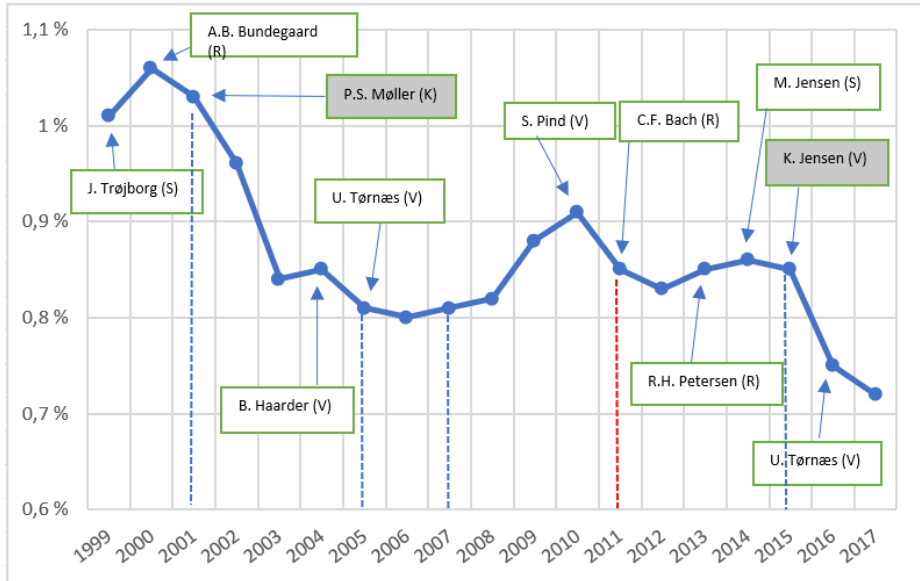
Op til og ind i det ny årtusind blev politikfællesskabet delvist opløst. Styrelsen havde i løbet af 1990'erne gradvist mistet nogen indflydelse, måske netop fordi bistand gradvist blev givet i overensstemmelse med OECD DAC landenes

fælles principper om effektiv bistand (*alignment, harmonisation, coordination, ownership, partnerships*). Principperne blev i høj grad allerede efterlevet, før de blev vedtaget i den såkaldte Parisdagsorden i 2005 (OECD, 2008). Overgangen til Parisdagsordenen og sektorprogrammer betød samtidig, at der var knap så meget brug for styrelsens ekspertise (Bach et al., 2008: 457). Danmark blev i OECD DACs fagfælle vurderingssystem evalueret til at ligge i top i forhold til at indrette bistanden efter både andre donorer og modtagerlandets egne dagsordener (OECD, 1999, 2003: 11). Med *Partnerskab 2000s* overgang til sektorbudgetstøtte mistede erhvervslivet mulighed for at få kontrakter gennem projekter. Ligeledes stoppede Danmark med at give fødevarerbistand i form af dåsekød og smøreost. Der var derfor sket en gradvis svækkelse af interessefællesskabet bag bistanden, og erhvervslivets organisationer var knap så varme fortalere for en generøs bistand. Organisationernes repræsentanter i Styrelsen udtalte sig fortsat positivt om bistand, men de repræsenterede en mindre bred konsensus, som Venstres ordfører gav udtryk for under valgkampen i 2001 (Rasmussen, 2001).

Da Venstre og de Konservative kom til magten i 2001, var det med Dansk Folkeparti som støtteparti. Der kunne hermed regeres uden støtte fra de bistandsvenlige midterpartier. Dette muliggjorde et flertal om markante nedskæringer på bistanden. Da ovennævnte interessefællesskab til og med var blevet svagere, betød det, at modstanden imod nedskæringer mest kom fra NGO'erne, som i høj grad levede af bistandsmidler. Erhvervslivet gjorde ikke højlydt modstand. Denne udvikling muliggjorde en politisering.

Figur 3 viser, at de mest markante nedskæringer i bistanden blev besluttet efter 2001 og igen efter 2015. Den socialdemokratisk ledede regering fra 2011-2015 satte dog ikke bistanden væsentligt op igen. Parallelt med interessefællesskabets opløsning skete der en politisering af bistanden. Modstanden mod udviklingsbistand var indtil da mest kommet fra Fremskridtspartiet og senere Dansk Folkeparti (Folketingsdebat, 1998). Men i løbet af 1990'erne begyndte folk i Venstre og Konservative at spørge, om det var i orden at give bistand til finansministerierne i korrupte regimer (Rasmussen, 2001; interview, Venstres daværende ordfører, august 2019). Disse spørgsmål opstod delvist som følge af overgangen til programbistand men havde også at gøre med, at både bistandsprocenten og Danmarks BNP voksede meget i dette årti. Samtidig var der bevilget miljømidler til postkommunistiske lande og udviklingslande, den såkaldte MIFRESTA ramme, så bistandsprocenten reelt blev ca. 1,5 pct. De voksende midler betød, at Danida fik et reelt afløbsproblem, og at der opstod flere situationer, hvor "hvide elefanter", altså mislykkede bistandsprojekter, blev afsløret (interview, tidligere formand for Danidas styrelse, København, oktober, 2018; tidligere ordfører for Venstre, august 2019).

Figur 3: Dansk bistand og skiftende regeringer og udviklingsministre



Kilde: OECD DAC.

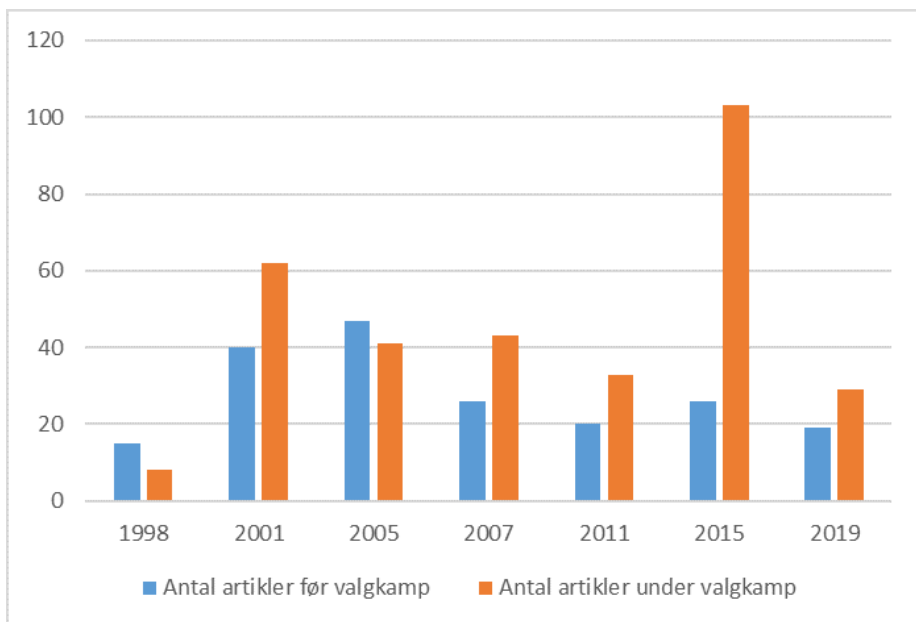
Kritiske spørgsmål blev afvist af et udviklingsmiljø, der efter manges opfattelse havde lukket sig om sig selv, og af nogen blev kaldt ”en osteklokke” (Interview, tidligere formand for udenrigsudvalget, juli 2019). Vejen var således banet for, at mere bistandskritiske stemmer fik ørenlyd. Men afgørende for timingen var nok så meget det skifte, der skete i Venstre. Da Venstre tabte valget i marts 1998, var det en stor skuffelse, og den bistandsvenlige Uffe Ellemann Jensen trak sig som formand. Anders Fogh Rasmussen indså, at det ikke var muligt at føre valgkamp imod velfærdsstaten. Dermed kunne han ikke føre valgkamp om fordelingspolitiske emner eller kæmpe for skattelettelser, da dette ville gå ud over finansieringen af velfærdsstaten. Venstre satsede herefter på udenrigs-, udlændinge-, rets- og kulturpolitiske spørgsmål (Schjørring og Jannerup, 2018: 62-64). Det blev derfor til en valgkamp på værdier, og som en del af dette skift kom bistanden til at stå for skud: Venstre indså, at det nok ikke ville koste stemmer at føre valgkamp på at skære ned i udviklingsbistanden for at finansiere sundhedsydelser. Økonomen Martin Paldam udgav med støtte fra Rockwool Fonden i 1997 en bog, som vurderede 37 danske bistandsprojekter og gav dem blandede anmeldelser, om end han evaluerede mange af dem positivt (Paldam, 1997; Pedersen, 1997). Bogen gav anledning til en del debat, og dens synspunkter blev refereret til af borgerlige politikere. I september 1998 foreslog Venstre

en fastfrysning: ”Med henvisning til professor Martin Paldams bog fra sidste år, *Dansk u-landshjælp: altruismens politiske økonomi*, der leverede et hårdt angreb på bistandens substans, kræver Venstre ... en fastfrysning af bistandsmidlerne – indtil man har fået bistandens effektivitet undersøgt” (Breum, 1998). Imidlertid skal Paldams bog ikke tilskrives den afgørende indflydelse, da den netop også vurderede nogle bistandsprojekter positivt. Men bogens udgivelse faldt på et tidspunkt, hvor der var brug for ammunition til at udfordre det eksisterende bistandspolitiske paradigme (Kjær, 2019).

Da den ny regering kom til i 2001, blev der skåret 1,5 mia. kr. i bistanden, et beløb der gik direkte til sygehusene. Der blev ikke udnævnt en udviklingsminister, men Per Stig Møller blev udenrigsminister med ansvar for udviklingsområdet. Han var primært interesseret i at tænke bistanden sammen med den generelle udenrigs- og sikkerhedspolitik og nævner heller ikke bistanden på nogen særskilt måde i sin biografi om disse år (Møller, 2017). Ligeledes var han også af den opfattelse, at Danida ikke skulle have lov at have sit ”eget kongerige” (interview, 7. august 2019). Efter 2001 var der en lang periode, hvor bistanden blev mindre debatteret, hvilket man kan se af en optælling af artikler i de landsdækkende dagblade, der nævner udviklingsbistand foretaget i valgår hhv. tre uger inden og tre uger efter valget blev udskrevet.

Som det fremgår af figur 4, blev bistand politiseret omkring valgene i 2001 og 2015. Fælles for valgene var, at de borgerlige partier førte valgkamp på at skære i bistanden mod at øge sundhedsudgifter (mest 2001) og på at bruge bistanden til flytningemodtagelse (mest 2015), og at der kom borgerlige regeringer ud af valgene. I 2015 førte Venstre valgkamp på at skære 2,6 mia. i bistanden og at skære ned på udgifterne til udlændinge for at finansiere blandt andet dansk sundhed, politi og forsvar (Jakobsen, 2015; Sørensen og Hoffmann-Hansen, 2015). Socialdemokraterne ville fastfryse den daværende bistandsprocent, men førte ikke valgkamp på at ville sætte beløbet op igen. Siden 2015 er der tilsyneladende opstået ny tværpolitisk konsensus om et lavere bistandsniveau på det FN-anbefalede 0,7 pct. niveau. Den store forskel er, at det nu er fuldt legitimt at diskutere bistand i forbindelse med danske interesser, sikkerhedsmæssigt, migrationsmæssigt og økonomisk. Bistanden bliver ikke længere betragtet som ”en hellig ko” (interview, tidligere formand for udenrigsudvalget, august 2019). Den socialdemokratiske regering viderefører tilsyneladende denne tilgang med en stærk kobling til migration og dermed et fokus på nærområder (Socialdemokratiet, 2018). I det omfang dansk erhvervsliv nu får tilgodeset sine interesser gennem bistanden, er det ikke gennem sektorprogrammer men snarere gennem investeringsfonde, der helt eller delvist bliver finansieret af bistandsmidler.

Figur 4: Artikler i landsdækkende medier om udviklingsbistand før og under valgkamp, udvalgte valgår



Kilde: Egen optælling fra infomedia.

Konklusion

Jeg har i denne artikel fundet, at der er sket et paradigmeskift i Danmarks udviklingspolitik siden slutningen af 1990'erne. Paradigmeskiftet er karakteriseret ved, at bistandens størrelse, instrumenter og formål har ændret sig ganske markant over perioden væk fra langsigtede landeprogrammer i de fattigste lande til humanitære indsatser i nærområder, for blot at nævne den mest markante forandring. Paradigmeskiftet er ikke sket med en enkelt politisk beslutning, selvom den markante nedskæring i 2001 var vigtig, fordi den, så at sige, betrædte en ny sti, hvorefter det blev mere legitimt at kritisere bistanden. Paradigmeskiftet er således sket over en godt 15-årig periode, hvor én politikbeslutning har muliggjort de efterfølgende.

De vigtigste forklaringer er et skift i politikarena kombineret med en politisering af bistanden. Denne politisering skete op mod valget i 2001 og var muliggjort af et forudgående skift i politikarena. Der var ikke længere så stærke forsvarende for bistanden blandt erhvervsorganisationer, og bistandspolitikken blev ikke længere kun bestemt i det relativt lukkede politikfællesskab omkring Danida og Styrelsen, men blev mere kritisk debatteret i Folketing og medier.

Nedskæringen i 2001 tillod en anderledes italesættelse af bistanden og muliggjorde, at andre dagsordener kom på banen efter 11. september 2001. Særlig sikkerhedspolitikken og bevægelsen væk fra FN var her af betydning. Efter valget i 2011 fortsatte Socialdemokratiet stort set denne politik, og efter 2015 satte den borgelige regering danske interesser, specielt efter flygtningekrisen i 2015, i højsædet. I forhold til Halls begrebsapparat var paradigmeskiftet resultatet af nye idéer hos særlig højrepartierne snarere end af en endogen læreproces, hvor embedsværket korrigerede tidligere fejl. Ifølge OECD DACs fagfælle vurderinger var Danmarks bistand netop det modsatte af fejlsagen. Men det var blevet mere legitimt at være kritisk over for bistanden, og da det tidligere interessefællesskab var brudt sammen, stod bistanden for skud, da VK-regeringen trådte til med DF's støtte i 2001. Politiseringsbegrebet er nyttigt til at afdække, hvordan ny idéer udfordrede den konsensus, der havde præget bistandens interessefællesskab. Siden har sikkerhedspolitikken, bredt forstået som også Danmarks interne sikkerhed, og danske økonomiske interesser gradvist fortrængt den langsigtede og fattigdomsorienterede bistand. Det paradoksale er, at al erfaring viser, at den bistand, der har størst effekt, netop er den langsigtede landebistand, Danmark har bevæget sig længere væk fra.

Noter

1. Denne artikel har i meget forskellige tidligere udgaver fået kommentarer fra Peter Nedergaard, Jørgen Elklit, Martin Paldam, Ole Therkildsen, Lars Engberg-Pedersen, Peter Munk Christiansen, Anne Binderkrantz og ikke mindst Thorsten Borring Olesen. Stor tak. Også tak til de 24 interviewpersoner for at dele deres indsigter og tid og til de to anonyme fagfællebedømmere for deres grundige kommentarer.
2. OECD's Development Assistance Committee (DAC) udfører regelmæssige vurderinger af medlemslandenes bistand, dens kvalitet og indretning.
3. 1,05 pct. for at være præcis. Men hvis MIFRESTA-rammen, som var miljøbistand til de postkommunistiske lande og udviklingslande, blev inkluderet, var den reelle bistandssats på over 1,5 pct. af BNP.
4. Som de er rapporteret i Danidas årsberetninger og fra 2013 på openaid.dk. Rapportering i finansloven er anderledes opgjort.
5. Baseret på Danidas årsberetninger fra 2003-2013; herefter på data fra openaid.dk

Litteratur

Afrika Kontakt (2018). *Big business på bistand. Rapport om Investeringsfonden for udviklingslande (IFU) og dens investeringer i store danske virksomheder*. København: Afrika Kontakt.

- Bach, Christian Friis, Thorsten Borring Olesen, Sune Kaur-Pedersen og Jan Pedersen (2008). *Idealer og realiteter. Dansk udviklingspolitik historie 1945-2005*. København: Gyldendal.
- Baumgartner, Frank R. (2014). Ideas, paradigms and confusions. *Journal of European Public Policy* 21 (3): 475-480.
- Baumgartner, Frank R. og Bryan D. Jones (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Breum, Martin (1998). K baner vejen for Venstre. *Information*, 17. september.
- Brunbech, Peter Yding og Thorsten Borring Olesen (2013). The late front-runner: Denmark and the ODA percentage question, 1960-2008, i Thorsten Borring Olesen, Helge Ø. Pharo og Kristian Paaskesen (red.), *Saints and Sinners: Official Development Aid and its Dynamics in a Historical and Comparative Perspective*. Akademika Publishing.
- Christiansen, Peter Munk (1999). *Ej blot til pynt? Om budgettets politik og politikernes budget*. Rockwool Fonden. Aalborg Universitetsforlag.
- Christiansen, Peter Munk og Anne Mette Kjær (2020). Strukturer og aktører i analyser af politiske beslutninger. *Politica* 52 (2): 83-103.
- Daigneault, Pierre-Marc (2014). Reassessing the concept of policy paradigm: aligning ontology and methodology in policy studies. *Journal of European Public Policy* 21 (3): 453-469.
- Degn, Helle (2015). Har det betydning, om regeringen er rød eller blå? En analyse af dansk udviklingspolitik fra 1989 til i dag. *Økonomi og Politik* 88 (2): 22-36.
- Engberg-Pedersen, Lars og Adam M. Fejerskov (2018). The transformation of Danish Foreign Aid, pp. 138-159 i Kristian Fischer og Hans Mouritzen (red.), *Danish Foreign Policy Review 2018*. København: DIIS.
- Engberg-Pedersen, Lars (2018). Danmarks fald fra udviklingstinderne. Den skrantende bilaterale bistand. *Globalnyt*, 13. december. <https://globalnyt.dk/content/den-skrantende-bilaterale-bistand>
- Estrup, Jørgen (2019). Politisk beretning ved FN-Forbundets landsmøde 28 april 2019. Finansministeriet (2018). *Danmarks finanslov*. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (2019). *Danmarks finanslov*. København: Finansministeriet.
- FN (2003). Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development. United Nations.
- Folketingsdebat (1998). http://webarkiv.ft.dk/?/Samling/19971/salen/F3_BEH1_10_2_49.htm
- Government of Sweden (2016). *Policy framework for Sweden's development cooperation and humanitarian assistance*. Stockholm.
- Green-Pedersen, Christoffer, Carsten Jensen og Peter Nannestad (2018). *Offentlig politik*. København: Hans Reitzels Forlag.

- Hall, Peter (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics* 25 (3): 275-296.
- Heldgaard, Jesper (2018). *På kanten. En analyse af det internationale udviklingsamarbejde i finansloven*, 2018. Timbuktu Fonden. <http://www.timbuktufonden.dk/wp-content/uploads/2018/10/På-Kanten.pdf>
- Holm, Hans-Henrik (1982). *Hvad Danmark gør*. En analyse af dansk u-landspolitik. Aarhus: Politica.
- Jakobsen, Joakim (2015). Sjælelige gevinster. *Weekendavisen*, 19. juni.
- Jakobsen, Peter Viggo (2019). Policy-fællesskaber, standard- og krisestyringsprocedurer: Det oversete institutionelle grundlag for den brede opbakning til Danmarks aktivitetske udenrigspolitik. *Politica* 51 (2): 139-167.
- Jensen, Stig (2017). Paradokser udfordrer verdens bedste bistand. *Økonomi og Politik* 88 (2): 3-21.
- Kjær, Anne Mette (2019). Udviklingsforskningens indflydelse: betydningen af forskningskonsensus og politisk polarisering. *Politica* 51 (3): 364-384.
- Laursen, Jytte B. (2018). IFU – får vi udvikling for pengene? *Globalnyt*, 4. november.
- Lancaster, Carol (2007). *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Lund, Sine Riis (2016). Udenrigsministeriet er alvorligt svækket. *Altinget.dk*, 14. maj.
- Marcussen, Martin (2016). *Diplomati. Et portræt af den moderne udenrigstjeneste*. Hans Reitzels Forlag.
- Marcussen, Martin (2018). Dag-til-dag indsætter fjerner fokus fra den udviklingspolitiske strategi. *Altinget*, 27. august. <https://www.alinget.dk/udvikling/artikel/professor-dag-til-dag-indsatser-fjerner-fokus-fra-den-udviklingspolitiske-strategi> (november 2018).
- Møller, Per Stig (2017). *Udenrigsminister i krig og fred*. København: Gyldendal.
- OECD (1999). *Denmark. Development Assistance Committee (DAC). Peer Review*. Paris: OECD.
- OECD (2003). *Denmark. Development Assistance Committee (DAC). Peer Review*. Paris: OECD.
- OECD (2007). *Denmark. Development Assistance Committee (DAC). Peer Review*. Paris: OECD.
- OECD (2008). *The Paris Declaration and The Accra Agenda for Action. OECD DAC*. <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>
- OECD (2011). *Denmark. Development Assistance Committee (DAC). Peer Review*. Paris: OECD.
- OECD (2016). *Denmark. Development Assistance Committee (DAC). Peer Review*. Paris: OECD.

- OECD (2019). *Sweden. Development Assistance Committee (DAC). Peer Review*. Paris: OECD.
- Olesen, Thorsten B. (2015). Prioritering, profilering og politisk orientering. Engagement og aktivisme i dansk udviklings- og bistandspolitik, 1962-2015. *Tidsskriftet Politik* 18 (4): 25-36.
- Olsen, Gorm R. (1995). Dansk udviklingspolitik. Kompromisets kunst. *Politica* 27 (2): 195-212.
- Olsen, Gorm Rye (2003). "Annus Horribilis" for Danish development aid: Has Denmark's influence been reduced?, i Per Carlsen og Hans Mouritzen (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook 2003*. København: DIIS.
- Paldam, Martin (1997). *Dansk u-landshjælp. Altruismens politiske økonomi*. Aarhus: Rockwool Fonden, Aarhus Universitetsforlag.
- Pedersen, Jørgen Dige (1997). Martin Paldam, *Dansk u-landshjælp. Altruismens politiske økonomi*. *Politica* 29 (4): 435-439.
- Sørensen, Amalie Pil og Henrik Hoffman-Hansen (2015). 23 dages kamp om seks store valgtemaer. *Kristeligt Dagblad*, 28. maj.
- Rasmussen, Morten (2001). Landbrugstop afviser Venstres kritik af ulandsbistand, *Kristeligt Dagblad*, 19. november.
- Ravnborg, Helle Munk (2019). Udviklingsbistanden er ikke alene blevet mindre de seneste år; også dens karakter er mærkbart forandret. *DIIS comment*, 15. april.
- Schjørring, Esben og Michael Jannerup (2018). *Værdikæmperne. Slaget om danskernes sjæl. VK-regeringerne 2001-2011*. København: Gyldendal.
- Skogstad, Grace (1998). Ideas, paradigms, and institutions: Agricultural exceptionalism in the European Union and the United States. *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 11 (4): 463-490.
- Socialdemokratiet (2018). *Retfærdig og realistisk. En udlændingepolitik der samler Danmark*. <https://www.socialdemokratiet.dk/media/7011/en-udlaendingepolitik-der-samler-danmark.pdf> (6. maj 2019).
- Taksøe-Jensen, Peter (2016). *Dansk diplomati og forsvar i en brydningstid. Vejen frem for Danmarks interesser og værdier mod 2030*. København: Udenrigsministeriet.
- Therkildsen, Ole (2019). Transparency in Denmark's Openaid.dk: A mixture of light and Darkness. *DIIS Working Paper No 5*.
- Tørnæs, Ulla (2017). Tørnæs: De store perspektiver drukner i kritik. *Altinget*, 30. juni <https://www.altinget.dk/udvikling/artikel/toernaes-de-store-perspektiver-drukner-i-kritik>
- Udenrigsministeriet (1994). *En verden i udvikling. Strategi for Danmarks udviklingspolitik frem mod år 2000*. København: Udenrigsministeriet.
- Udenrigsministeriet (2000). *Partnerskab 2000. Danmarks udviklingsstrategi*. København: Udenrigsministeriet.

- Udenrigsministeriet (2016). *Verden 2030. Danmarks udviklingspolitiske og humanitære strategi*. København: Udenrigsministeriet.
- Udenrigsministeriet (1999-2018). *Danidas årsberetninger* indtil 2013. Herefter openaid.dk
- Wood, Matthew (2015). Puzzling and powering in policy paradigm shifts: politicization, depoliticization and social learning. *Critical Policy Studies* 9 (1): 2-21.