



# **Statlig finansiert opplysningsarbeid**

**En studie av rammeavtalen på Nord/Sør- og utviklingsspørsmål og relasjonen mellom NORAD og RammevtaleORGanisasjonene**

**STV-3900**

**Kristine Andrea Bergh**

*Mastergradsoppgave i Statsvitenskap*

*Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning*

*Universitetet i Tromsø*

*Våren 2011*



## **Forord**

Jeg har på mange måter gledet meg til å skrive oppgavens forord. Det betyr at oppgaven er ferdig, og at studenttilværelsen snart er over. Det å skrive masteroppgave har vært spennende, frustrerende, men ikke minst veldig lærerikt.

Først og fremst vil jeg takke mine informanter som har stilt opp, og som har delt sine erfaringer og refleksjoner. Jeg vil også takke Arnfinn Nygaard, daglig leder av RORG-samarbeidet, for mange gode tips og råd til oppgavens utforming.

Jeg vil også takke min veileder, Jarle Weigård, for raske og konstruktive tilbakemeldinger gjennom hele prosessen.

Til alle flotte medstudenter på lesesalen, dere har bidratt til et flott studiemiljø. En ekstra takk til Ingeborg, vi har tiltross for stundens alvor, holdt humøret og hatt det artig i de sene nattetimer med oppgaveskriving.

Ikke minst vil jeg takke mine foreldre og venner som har bidratt til at jeg nå sitter med et ferdig produkt. Støtte og oppmuntring fra dere har kommet godt med når dagene har vært tunge. En ekstra takk til pappa, Siri, Stine og Margrete for korrekturlesing.

Kristine Andrea Bergh

Tromsø, juni 2011

Oppgaven inneholder 30 115 ord.

# Innholdsfortegnelse

1 Introduksjon .....	1
1.1 Tema og bakgrunn .....	1
1.2 Problemstilling .....	1
1.3 Hvorfor er dette interessant? .....	2
1.4 Tidligere forskning.....	4
1.5 Om Oppgaven .....	4
1.5.1 Oppgavens teoretiske bakgrunn .....	4
1.5.2 Metode og forskningens formål .....	6
1.5.3 Avgrensninger.....	6
1.5.4 Oppgavens videre gang.....	6
2 Bakgrunnskapittel .....	7
2.1 Innledning .....	7
2.2 Norsk utviklingshjelps historie .....	7
2.2.1 Norsk u-hjelps formative fase og utvikling.....	7
2.2.2 Et nytt ideologisk grunnlag for norsk utviklingshjelp.....	8
2.2.3 Fra idealisme til pessimisme .....	9
2.2.4 Debatt og økt opplysningsarbeid.....	9
2.2.5 Rammeavtalen og RORGene .....	10
2.3 Staten og frivillige organisasjoner i Norge .....	12
2.3.1 Offentlig støtte til frivillige organisasjoner.....	12
2.3.2 Frivillige organisasjoner i offentlige utredninger og stortingsmeldinger.....	12
2.3.3 Statlige styringsvirkemidler .....	14
2.3.4 Grunnstøtte, institusjonsstøtte og prosjektstøtte .....	14
2.4 Oppsummering .....	15
3 Teoretisk tilnærming.....	17
3.1 Innledning .....	17
3.2 Sektorinndeling og det sivile samfunn.....	18
3.2.1 Sektorinndeling .....	18
3.2.2 Den klassiske liberalismen og det sivile samfunn.....	19
3.3 Konfliktparadigmet, kolonisering og kvelning .....	20
3.3.1 Konfliktparadigmet .....	20
3.3.2 Sivilsamfunnsstradisjon og Hegel om moraldannede kretsløp.....	20
3.3.3 Fra liberal sivilsamfunnspolitikk til utydelige demarkasjonslinjer .....	21

3.3.4	Velferdsstatens kolonisering av det sivile felt .....	21
3.3.5	Økonomisk avhengighet og frivillighetens tap av uavhengighet .....	22
3.3.6	Maktbalanse og motstand .....	22
3.4	Samarbeidsparadigmet og norsk "statsvennlighet" .....	23
3.4.1	Samarbeidsparadigmet .....	23
3.4.2	Norsk "statsvennlighet" .....	24
3.4.3	Et relasjonelt utgangspunkt .....	24
3.4.4	Nødvendig med sektorskille? .....	27
3.4.5	Økonomisk støtte .....	28
3.5	De teoretiske perspektivene og min studie .....	28
3.5.1	Konfliktparadigmet, kolonisering og kvelning .....	29
3.5.2	Samarbeidsparadigmet og norsk "statsvennlighet" .....	29
4	Metodisk tilnærming .....	31
4.1	Innledning .....	31
4.2	Kvalitativt forskningsdesign .....	31
4.3	Datainnsamling .....	32
4.3.1	Delvis strukturert samtaleintervju .....	32
4.3.2	Dokumentanalyse .....	33
4.4	Gjennomføring .....	33
4.4.1	Informantene .....	33
4.4.2	Kontakt .....	34
4.4.3	Intervjuene .....	34
4.5	Troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet .....	36
4.5.1	Troverdighet .....	36
4.5.2	Bekreftbarhet .....	37
4.5.3	Overførbarhet .....	38
4.6	Oppsummering .....	39
5	Rammeavtalen tar form og preges av en enkel dagsorden .....	41
5.1	Innledning .....	41
5.2	Rammeavtalen opprettes .....	41
5.3	Målsetting og formålet med rammeavtalen .....	42
5.3.1	Målsetting: legitimere norsk u-hjelp og Norges giverrolle .....	42
5.3.2	Formålet med å benytte organisasjoner i opplysningsarbeidet .....	43
5.4	NORADs forvaltning av rammeavtalen .....	44

5.4.1 NORADs rolle som tjenesteyter .....	44
5.4.2 NORADs rolle som kontrollør .....	45
5.4.3 To roller og to relasjoner – problematisk? .....	46
5.5 Utvidelse av opplysningsvirksomheten og ny målsetting .....	47
5.5.1 Utvidelse av opplysningsvirksomheten .....	47
5.5.2 Ny målsetting .....	48
5.6 Analyse av perioden 1976-1990 .....	50
5.6.1 Opprettelsen av rammeavtalen – preget av konflikt eller samarbeid? .....	50
5.6.2 Relasjonen mellom NORAD og RORGene .....	50
5.7 Oppsummering .....	54
6 Et helhetlig perspektiv og konflikter .....	57
6.1 Innledning .....	57
6.2 RORG-landskapet ekspanderer og RORG-samarbeidet blir dannet .....	57
6.3 Ressursgruppens rapport – ønske om et bredere perspektiv og samarbeid .....	58
6.4 Ny målsetting, samarbeid og bevaring av organisasjonsmangfold .....	58
6.4.1 Ny målsetting for opplysningsvirksomheten .....	58
6.4.2 ”Bistandstrøtthet” .....	59
6.4.3 Samarbeid om informasjonsansvaret .....	60
6.4.4 Bevare organisasjonsmangfoldet .....	61
6.5 Nye toner i NORAD .....	62
6.6 NORADs forvaltning av rammeavtalen .....	63
6.6.1 NORADs rolle som tjenesteyter .....	63
6.6.2 NORADs rolle som kontrollør .....	65
6.7 Konflikter og motstand .....	66
6.8 Ønske om å avskaffe ordningen? .....	67
6.9 Analyse av perioden 1991-1999 .....	68
6.9.1 Utvidelse av målsettingen .....	68
6.9.2 Relasjonen mellom NORAD og RORGene .....	69
6.10 Oppsummering .....	73
7 Nytt årtusen og nye muligheter? .....	75
7.1 Innledning .....	75
7.2 Målsettingen for opplysningsstøtten .....	75
7.3 NORADs forvaltning av opplysningsstøtten .....	76
7.3.1 NORADs rolle som tjenesteyter .....	76

7.3.2 NORADs rolle som kontrollør .....	77
7.4 Om den kritiske og korrigerende rollen til RORGene .....	79
7.5 Flytte ordningen ut av NORAD? .....	80
7.6 Det personavhengige .....	81
7.7 Analyse av perioden 2000-2010 .....	82
7.7.1 Ny målsetting og relasjonen mellom NORAD og RORGene .....	82
7.8 Oppsummering .....	87
8 Avslutning og refleksjoner .....	89
8.1 Innledning .....	89
8.2 En sammenfatning .....	89
8.3 De viktigste funnene og mitt forskningsbidrag .....	91
8.4 Veien videre .....	95
8.5 Egne refleksjoner .....	96
Litteraturliste .....	99





# 1 Introduksjon

## 1.1 Tema og bakgrunn

Denne oppgaven handler om rammeavtalen som forvaltes av NORAD til frivillige organisasjoner om å drive opplysningsarbeid på Nord/Sør- og utviklingsspørsmål. I 1976 opprettet NORAD en prøveordning med Arbeidernes opplysningsforbund (AOF) om egendrevet opplysningsarbeid, og i 2010 var det 42<sup>1</sup> såkalte RammeavtaleORGanisasjoner (RORG) som mottok opplysningsstøtte.

Bakgrunnen for opprettelsen av rammeavtalen, var at det var påvist motstridene holdninger i den norske opinionen til norsk u-hjelp. Som et ledd i økt opplysningsvirksomhet, ble frivillige organisasjoner betraktet som viktige opplysningsaktører. Ved opprettelsen av rammeavtalen var det nedfelt målsettinger som la retningslinjer for hva RORGene skulle opplyse om. Den første målsettingen var i stor grad basert på legitimering av norsk u-hjelp og Norges giverrolle. Ved inngangen til 1990-tallet ble målsettingen utvidet, og gjennom et sterkere samarbeid skulle NORAD og RORGene bidra til opplysningsarbeid i et helhetlig Nord/Sør-perspektiv. Samtidig ble 1990-tallet omtalt som organisasjonenes tiår, og det ble stadig viktigere å hegne om frivillige organisasjoners uavhengighet.

Ved tusenårsskifte ble det lagt vekt på at et mangfold av frivillige organisasjoner skulle drive et bredt opplysningsarbeid, og være kritiske og korrigerende til det norske utviklingsarbeidet. Utviklingstendensene i målsettingene har dermed beveget seg fra å legitimere norsk u-hjelp, til å være kritisk og korrigerende til norsk utviklingspolitikk. Når rammeavtalen ble opprettet, ble det også skapt en relasjon mellom NORAD og RORGene. Jeg vil i denne oppgaven undersøke om relasjonen mellom NORAD og RORGene har blitt påvirket av endringer i rammeavtalens målsettinger.

## 1.2 Problemstilling

Problemstillingen i oppgaven er som følger:

*”Har endringer i rammeavtalens målsettinger påvirket relasjonen mellom NORAD og RORGene, og i så fall hvordan?”*

---

<sup>1</sup> Se appendiks (side 102) for en oversikt over RORGene

Jeg vil se på rammeavtalen fra den ble opprettet i 1976 frem til 2010, og jeg har valgt å dele opp i tre tidsperioder. Den første tidsperioden strekker seg fra 1976 til 1990. Den neste tidsperioden løper fra 1991 til 2000. Den siste tidsperioden spenner fra 2000 til 2010. Oppgaven er initiert av RORG-samarbeidet (se appendiks side 104), men jeg har selv stått for selve utformingen av oppgaven.

### **1.3 Hvorfor er dette interessant?**

Studien tar for seg samspillet mellom stat og frivillige organisasjoner, og befinner seg innenfor et forskningsfelt som tidligere har vært oversett. Dette må ses i sammenheng med at tankegangen om at frivillige organisasjoner konstituerer sin egen sfære, er av relativ ny dato. Det var først i USA på 1970- tallet at frivillige organisasjoner ble ansett som å tilhøre en egen sfære adskilt fra "stat" og "marked". I Norge var NOU:1988:17 *Frivillige organisasjoner*, den første offentlige utredningen som omtalte frivillige organisasjoner som tilhørende en egen sektor. Tidligere var det også liten interesse for å studere frivillige organisasjoner i statsdominerte land, "*fordi ein gjekk ut frå at dei spela ei heilt underordna rolle, eller ei ikkje-eksisterande rolle*" (Selle og Øymyr 1995:53).

Ved å betrakte frivillige organisasjoner som tilhørende i en egen sfære, har frivillige organisasjoner stadig fått større forskningsoppmerksomhet, både nasjonalt og internasjonalt.

Lorentzen (2010) påpeker at det sivile felt har ulik utforming i forskjellige land, gjerne kategorisert i politiske regimer; liberale, sosialdemokratiske og korporative.

Bak denne type forklaringer kan det spores antakelser om at politikk domineres av politiske ideologier og at måten ulike land støtter sivile aktører på, reflekter regimets verdimeslige fundament (Lorentzen 2010). Disse nasjonale forskjellighetene spiller en rolle for hvordan man betrakter forholdet mellom stat og frivillige organisasjoner (Gidron m.fl. 1992).

Samspillet mellom stat og frivillige organisasjoner befinner seg innenfor et felt hvor det er behov for mer forskning. På grunnlag av nasjonale variasjoner i hvordan forholdet mellom staten og frivillige organisasjoner betraktes, er det viktig å se hvordan forholdet oppfattes i Norge. Samarbeid mellom staten og frivillige organisasjoner kan spores

tilbake til tidlig 1800-tallet, hvor staten ga økonomisk støtte til frivillige organisasjoner. Fremveksten av velferdsstaten førte til at staten stadig rykket inn på felt hvor frivillige organisasjoner tidligere hadde vært enerådende (St.meld. nr 27 (1996-1997)). Synet på staten som en ”grei kar” (jfr. Lorentzen 2007), har ført til at det har vært lite preg av statsskepsis i Norge.

Stortingsmelding nr. 27 (1996-97), omtaler offentlige overføringer til frivillige organisasjoner som ”det norske systemet”, hvor organisasjonens uavhengighet og frihet beholdes selv om de mottar offentlig støtte. Med spørsmålet ”*Er frivilligheten fri?*”, rettet Aftenpostens kultur- og debattredaktør Knut Olav Åmås fokus mot det tradisjonelle samarbeidet mellom staten og frivillige organisasjoner i Norge (Aftenposten 5.oktober 2010). Åmås påpekte at frivillige organisasjoner i sivilsamfunnet i utgangspunktet ikke skal være avhengige av det offentlige, og at en stadig ekspanderende velferdsstat griper inn i frivillig sektor. Avhengighet til staten gjør det vanskeligere for frivillige organisasjoner å være kritiske, og ikke kun være et redskap for offentlig forvaltning. Åmås uttalte at det var behov for mer forskning og kunnskap om statlig støtte til frivillige organisasjoner (Aftenposten 5.oktober 2010).

Debatten brakt fram av Åmås, kom i kjølvannet etter at Håkon Lorentzen, forsker ved Institutt for samfunnsforskning, hadde utgitt rapporten *Statlige tilskudd til frivillige organisasjoner. En empirisk kartlegging*. Lorentzen (2010) påpeker det at frivillige organisasjoner er underlagt offentlige rammebetingelser, som både påvirker de frivillige organisasjonenes innhold og form. Staten opererer med ulike styringsvirkemidler ovenfor frivillige organisasjoner, deriblant tilskuddsordninger. Med statlige tilskuddsordninger følger det også målsettinger for bruken av tilskuddet. Lorentzen (2010:17) fremhever også at ”ingen sivile aktører har en ”blankofullmakt” i bunnen for tilskudd de mottar fra myndighetene.” Lorentzen konstaterer at kartlegging av statlig styringsvirkemidler overfor frivillig sektor representerer et *uncharted land*, et felt med lite kunnskap, både nasjonalt og internasjonalt.

I rammeavtalen er det som nevnt målsettinger, og jeg har en antagelse om at relasjonen mellom NORAD og RORGene har blitt påvirket av endringer i rammeavtalens målsettinger.

## 1.4 Tidligere forskning

I 2008 ble Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor opprettet, og et av fokusområdene er samspeillet mellom offentlige myndigheter og frivillige organisasjoner. Mye av forskningen er basert forholdet mellom offentlige myndigheter og velferds- og idrettsorganisasjoner. Jeg har ikke funnet studier tilsvarende min oppgave. Jeg vil tro at det innenfor helse- og sosialfeltet ikke er de samme utviklingstendensene som min oppgave har, da offentlig myndigheter og velferdsorganisasjoner ofte arbeider ut i fra de samme målsettingene. Det er også variasjon i statlig politikk ovenfor de frivillige organisasjonene, ordnet etter fagdepartementenes ansvarsfelt (Lorentzen 2004).

Lorentzen (2010) påpeker at rapporten om *statlige tilskudd til frivillige organisasjoner* er den første i sitt slag. Noen tilskuddsordninger har vært evaluert, men disse tilskuddsordningene har ikke vært satt i et teoretisk rammeverk.

Senteret for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor har fokus på å styrke utviklingen av kunnskap om frivillig sektors betydning i samfunnet, og bidra til å videreutvikle den statlige frivillighetspolitikken og styrke frivillig sektor gjennom økt forskningsbasert kunnskap.<sup>2</sup> Senteret har flere pågående prosjekter om stat og frivillige organisasjoner, bl.a. et prosjekt som tar for seg relasjonene mellom staten og frivillige organisasjoner med særlig vekt på de omfattende endringer i statlig frivillighetspolitikk de siste 15-20 årene.<sup>3</sup>

## 1.5 Om Oppgaven

### 1.5.1 Oppgavens teoretiske bakgrunn

Forskning på frivillige organisasjoner har som nevnt blitt viet forskningsoppmerksomhet etter at frivillige organisasjoner ble ansett som å konstituere sin egen sfære. I internasjonal litteratur benyttes det ofte ulike benevnelser om frivillige organisasjoner som bl.a.: ”*Non-governmental organizations*”, ”*non-profit organizations*”, ”*tredje sektor*”, ”*frivillig sektor*”, ”*independent sector*”, og disse brukes ofte synonymt, til tross for at de ulike begrepene vektlegger forskjellige ting (Selle og Øymyr 1995). Dette fører dermed til ekvivalensproblem dvs. ”*om det vi kallar det same, verkeleg er uttrykk for det same*” (Selle og Øymyr 1995:54). I Norge har begrepet ”*tredje sektor*” vært det mest

---

<sup>2</sup> ISF a.

<sup>3</sup> ISF b.

anvendte, utover 1990-tallet ble det også vanligere å betrakte frivillige organisasjoner som en del av sivilsamfunnet.

Siden det både er nasjonale variasjoner i hvordan forholdet mellom stat og frivillige organisasjoner betraktes, og et ekvivalensproblem, har jeg i hovedsak benyttet meg av teoretiske tilnærminger som er basert på en norsk kontekst.

Det er allikevel to paradigmer som er fremtredene i internasjonal litteratur. Disse vil benyttes i oppgavens teoretiske tilnærming. Det ene er konfliktparadigmet, som baserer seg på at det eksisterer en iboende konflikt mellom staten og frivillige organisasjoner. Ifølge konfliktparadigmet vil relasjonen mellom stat og frivillige organisasjoner arte seg som et null-sum-spill, hvor den ene aktørs gevinst er den andres tap (Gidron m.fl. 1992). Statlige økonomiske overføringer vil i stor grad ødelegge det som er særegent for frivillige organisasjoner (Nisbet 1962). Konfliktparadigmet vil suppleres med Håkon Lorentzens (1999,2004,2007) betraktninger om relasjonen mellom stat og frivillige organisasjoner. Lorentzen, som er forankret i sivilsamfunnstradisjonen, påpeker at den norske velferdsstaten som stadig griper inn i det sivile felt, gjør det vanskelig for frivillige organisasjoner å opptre kritisk og korrigerende i samfunnet.

Den andre teoretiske tilnærmingen er i stor grad forankret i det historisk tette og nære forholdet mellom staten og frivillige organisasjoner i Norge. Per Selles (Kuhnle og Selle 1990,1992), (Selle og Øymyr1995),( Selle1998) betraktninger om stat og frivillige organisasjoner presenterer et slikt syn. Et norsk særtrekk er nærheten mellom frivillige organisasjoner og staten, men dette trenger ikke å implisere at frivillige organisasjoner blir fratatt det som er særegent for frivillige organisasjoner (Kuhnle og Selle 1990). Det offentlige er varsomme med å utfordre organisasjonenes uavhengighet, og offentlig finansiering er et uttrykk for at staten verdsetter organisasjonenes arbeid. Selle og Øymyr (1995) påpeker at det er lite fruktbart å benytte benevnelsen ”sivilsamfunn”, fordi dette gir forestillinger om en sektorautonomi som de hevder ikke eksisterer i Norge.

I internasjonal litteratur kan dette synet gjenspeiles i det som beskrives som samarbeidsparadigmet, hvor det legges vekt på at samspillet mellom stat og frivillige organisasjoner er et logisk kompromiss for å utnytte hverandres ressurser (Salamon 1987).

De to teoretiske tilnærmingene utgjør et teoretisk fundament, men sier lite om endringer i relasjonen mellom stat og frivillige organisasjoner. Jeg vil i min analyse se hvordan jeg kan trekke inn de to tilnærmingene i relasjonen mellom NORAD og RORGene.

### **1.5.2 Metode og forskningens formål**

Oppgaven har en kvalitativ tilnæringsmåte, fordi det er sosiale fenomener som skal studeres. Intervju og dokumentanalyse utgjør datagrunnlaget som skal tolkes.

Informantene i denne oppgaven representerer RORGene, NORAD, samt to eksterne informanter. Oppgaven har en abduktiv tilnærming, hvor teori og empiri veksler. Det induktive innslaget er dominerende, da problemstillingen ikke er utviklet fra teoretiske antagelser. De teoretiske tilnærmingene utgjør et fundament, som jeg vil benytte i analysen. Formålet med forskningen er å få en økt forståelse og innsikt i relasjonen mellom NORAD og RORGene, og at studien dermed kan være et bidrag til teoriutvikling.

### **1.5.3 Avgrensninger**

RORGene representerer et variert organisasjonslandskap, og jeg har ikke valgt ut noen spesielle organisasjoner, men fokuset er på selve rammeavtalen. Jeg har heller ikke forsket på den faktiske opplysningsvirksomheten til RORGene.

### **1.5.4 Oppgavens videre gang**

Neste kapittel er et todelt bakgrunnskapittel. I den første delen vil jeg belyse norsk u-hjelps historie, og vise hvordan motstridene holdninger til norsk u-hjelp førte til økt opplysningsarbeid, og opprettelsen av rammeavtalen. Det vil også gis en presentasjon av rammeavtalekonseptet og RORGene. Den andre delen baserer seg på historikk rundt samarbeidet mellom stat og frivillige organisasjoner i Norge, og hvordan staten opererer med ulike styringsvirkemidler ovenfor frivillige organisasjoner. Kapittel 3 utgjør oppgavens teoretiske tilnærming. I kapittel 4 er det oppgavens metode som presenteres. Kapittel 5 tar for seg den første tidsperioden, 1976-1990 og en analyse av denne perioden følger etter at det empiriske grunnlaget er presentert. I kapittel 6 er det tidsperioden 1991-1999 som legges frem, og analysen av denne perioden. Den siste perioden, 2000-2010, behandles i kapittel 7. I kapittel 8 samles trådene, og dette utgjør oppgavens avslutning.

## **2 Bakgrunnskapittel**

### **2.1 Innledning**

Formålet med dette kapittelet er todelt. I den første delen vil jeg belyse norsk utviklingshjelps historie, fra u-hjelpen tok form først gjennom FN, til dannelsen av Norsk Utviklingshjelp og senere NORAD. Det vil også belyses rundt den norske opinionens holdninger til u-hjelpen, hvor etter hvert motstridene holdninger førte til behovet for økt opplysningsvirksomhet om norsk u-hjelp. Som et ledd i økt opplysningsvirksomhet ble rammeavtalen opprettet med frivillige organisasjoner om å drive opplysningsarbeid. Deretter vil jeg gi en presentasjon av rammeavtalen og rammeavtalekonseptet som en samarbeidsform mellom offentlige myndigheter og frivillige organisasjoner. Jeg vil også vise hvor variert RORG-landskapet er, og hvilke opplysningsaktiviteter som RORGene foretar.

I den andre delen vil det innledes med kort historikk over offentlig støtte til frivillige organisasjoner i Norge. Frivillige organisasjoners rolle som demokratiske aktører vil også diskuteres, med vekt på hva som har fremgått i offentlige utredninger og stortingsmeldinger. Avslutningsvis i den andre delen vil jeg redegjøre for ulike statlige styringsvirkemidler, og forskjellige økonomiske støtteordninger til frivillige organisasjoner.

## **2.2 Norsk utviklingshjelps historie**

### **2.2.1 Norsk u-hjelps formative fase og utvikling**

Norsk bistand tok form på slutten av 1940-tallet, mens Norge fortsatt mottok Marshallhjelp fra USA. Den norske statlige bistandsvirksomheten ble i hovedsak kanalisert gjennom FN, og dreide seg om å yte faglig hjelp. I 1952 ble Fondet for underutviklede land, også kalt Indiafondet opprettet. Den første bilaterale bistandsavtalen ble undertegnet i oktober 1952 mellom India, FN og Norge om et samarbeidsprosjekt med den indiske regjeringen om støtte til helsearbeid, og til fiskerisektoren i Travancore-Cochin, senere Kerala.<sup>4</sup> Pressereaksjonene til den nye bistandsavtalen var stort sett

---

<sup>4</sup> NORAD a.

positive, men holdningene blant den allmenne opinionen var på dette tidspunktet et åpent spørsmål.

FN vedtok at 1960-årene skulle gjelde som ”utviklingstiår”, og bistand i form av faglig hjelp ble erstattet med fokus på kapitalstrømninger. Flere vestlige land startet å organisere sin egen u-hjelp med egen administrasjon. Ved inngangen til 1960-tallet ble det også klart at Norges samlede engasjement i utviklingshjelpen skulle utvides. I 1962 ble Fondet for hjelp til underutviklede land erstattet av Norsk Utviklingshjelp, en frittstående statlig institusjon med eget styre, men administrativt tilhørende Utenriksdepartementet. I løpet av dette tiåret ble det stadig funnet nye samarbeidsland og hjelpeformer (Simensen 2003).

Siden den norske u-hjelpen frem til 1962 hadde gått gjennom FN og Indiafondet, hadde de frivillige organisasjonenes rolle i u-hjelpen vært nokså begrenset. Ved dannelsen av Norsk Utviklingshjelp meldte både organisasjoner og næringsinteresser seg, og en nasjonalisering av u-hjelpen tok form (Simensen 2003). De frivillige organisasjonene ble trukket inn først og fremst med tanke på informasjonsarbeid, det var viktig å *”få ut informasjon og vinne støtte hos folk flest”* (Simensen 2003:114).

Norsk Utviklingshjelp ble erstattet av Norwegian Agency for International Development (NORAD) i 1968. NORAD fikk en sterkere stilling enn det Norsk Utviklingshjelp hadde hatt. Direktoratet fikk det faglige utøvende ansvaret for det bilaterale og som den største forandringen – bevilgningene til FN-systemet og utviklingsbanken som gikk til praktiske hjelpetiltak (Simensen 2003).

### **2.2.2 Et nytt ideologisk grunnlag for norsk utviklingshjelp**

På midten av 1970-tallet ble det lagt et nytt ideologisk grunnlag for norsk utviklingshjelp. Utviklingshjelp alene ble ansett som utilstrekkelig for å oppnå økonomisk vekst som ville bringe utviklingslandene nærmere eller på nivå med industrilandene (Ruud og Kjerland 2003). ”Handel, ikke bistand”, ble det sentrale slagordet for det internasjonale arbeidet for en ny økonomisk verdensorden (NØV) som Norge deltok i. Regjeringen og Stortinget støttet dette arbeidet, og tilslutningen gjorde at norske forhandlere spilte en sentral rolle i forhandlingene for å endre og forbedre handelsvilkårene for utviklingslandene (Ruud og Kjerland 2003). Bistandsbudsjettet økte, og Norge var ett av OECD-landene som bevilget



høyest andel av BNP til bistand. NØV møtte også forståelse blant det norske folk, men i slutten av 70-årene var NØV lagt på hylla til fordel for norske interesser.

### **2.2.3 Fra idealisme til pessimisme**

Både 1950- og 1960-årene hadde vitnet om et idealistisk bilde av u-hjelpen, og meningsmålinger hadde vist at bistandsviljen var stor i Norge. Oppslutningen hadde til dels opphav i en kristen og sosialdemokratisk verdiverden, men også andre strømninger gjorde til at yngre generasjoner viste velvilje (Ruud og Kjerland 2003). Etter hvert skapte den nyvunne oljerikdommen også en velvilje og forpliktelse til å yte bistand.

Utover 1970-årene ble de tidligere idealistiske bildene av u-hjelpen i økende grad erstattet av stadige pessimistiske bilder. Fjernsynsbilder viste at det fortsatt var stor matmangel i en rekke land. NORAD ble også utsatt for kritikk etter at det viste seg at norske prosjekter ikke alltid ga ønskede resultater, og negative historier fikk stadig større spalteplass i mediene. Oppslutningen blant den norske opinionen viste seg også ikke å være så solid som meningsmålingene tidligere hadde gitt uttrykk for. Det spredde seg stadig økende skepsis til hvorvidt bistand nyttet, og mot bruken av skattepenger i ukjente land blant den norske opinionen (Ruud og Kjerland 2003). Først og fremst gjennom lesebrevspalter, ytret nordmenn kritikk mot forhold i utviklingslandene. En del av de negative forestillingene omkring utviklingsland ble generert gjennom avis- og fjernsynsreportasjer som ikke nødvendigvis gjenspeilte virkeligheten (Ruud og Kjerland 2003).

### **2.2.4 Debatt og økt opplysningsarbeid**

Det var to meningsmålinger om den norske opinionens holdninger til u-hjelp som førte til debatt på Stortinget. I begynnelsen av 1972 viste Statistisk sentralbyrå at 72 % av befolkningen var for u-hjelp og kun 24 % sa seg i mot norsk u-hjelp (Stortingsdebatt 1973). Et halvt år senere utga Norsk Gallup statistikk som viste en helt annen tendens, og som førte til forvirringer. Ifølge Gallupundersøkelsen mente 61 % av den norske befolkningen at bevilgningene til u-hjelp var for høye (Stortingsdebatt 1973). Til tross for ulike forklaringstilnærminger om hvorfor de to undersøkelsene viste såpass sprikende velvilje til norsk u-hjelp, ble det debatt blant politikerne. Det ble dermed en viktig oppgave å styrke oppslutningen blant opinionen og økt opplysningsarbeid ble trukket inn

i utviklingsdebatten. Asbjørn Haugstvedt (KrF), påpekte i stortingsdebatten (1973) at det forelå store og viktige oppgaver når det gjaldt informasjon om det norske bistandsarbeidet. Haugstvedt la også til at det betydelige opplysningsarbeidet som ble fortatt innad i landet var viktig for å skape

” (...) goodwill for norsk bistand til utviklingsland. Norsk utviklingshjelp må ikke av folk bli oppfattet som et ”lukket rom”, hvor det skjer ting som allmennheten ikke har kjennskap til” (Stortingsdebatt 1973).

Det ble besluttet at bevilgningene til informasjon skulle økes, og det ble avsatt økte bevilgninger til Informasjonskontoret i NORAD, og informasjonsaktiviteten ekspanderte. Informasjonsrekkevidden økte betraktelig da det ble inngått rammeavtaler med forskjellige frivillige organisasjoner om egendreven informasjonsvirksomhet om utviklingsland (Ruud og Kjerland 2003). Arbeidernes Opplysningsforbund (AOF) var den første organisasjonen som i 1976 inngikk en treårig prøveordning om en rammeavtale med NORAD om opplysningsarbeid.

### **2.2.5 Rammeavtalen og RORGene**

Rammeavtalen omfattet i første omgang AOF, men i 2010 hadde rammeavtalen ekspandert til å inneholde 42 organisasjoner. Opplysningsstøtten som forvaltes av NORAD har i dag tre avtale typer: *enkeltavtale*, *flerårig støtte på særlige vilkår* og *rammeavtale*.<sup>5</sup> Det er kun rammeavtalen som belyses i denne oppgaven.

En rammeavtale bygger på grunnideen om at avtalens parter er likeverdige og trenger hverandre. Rammeavtaler er utformet for på den ene siden å forenkle den statlige administrasjonen, og på den andre siden gi fleksible støtteordninger som fremmer effektiv måloppnåelse. Rammeavtaler har på grunn av dette oppnådd allmenn internasjonal anerkjennelse som et hensiktsmessig styrings- og tildelingsinstrument for staten, nettopp ved henvisning til fleksibilitet og mulighet for å utnytte spillerom (COWI 1998).

RORGene står kun for en mindre del av den samlede opplysningsvirksomheten i Norge. FN-sambandet, skoleverket, massemediene, ”de fem store” private organisasjonene (Røde

---

<sup>5</sup> NORAD b.

Kors, Flyktningshjelpen, Redd Barna, Norsk Folkehjelp, Kirkens nødhjelp), og offentlige myndigheter har rådd over langt større ressurser (COWI 1998).

Rammeavtalen til RORGene er gjeldene for fire år, og det følger retningslinjer for bruk av opplysningsstøtten. Opplysningsstøtten skal ikke gå til ” *Prosjektrelatert informasjon, fundraising, lobbyvirksomhet, informasjon om forhold i Norge eller partipolitisk virksomhet*” (COWI 1998:62). I 1998 ble det besluttet at maksimum 40 % av den mottatte støtten kan dekke lønn og administrative utgifter, og resterende midler må gå til opplysningsaktiviteter.

Det er i dag stor variasjon i RORG-landskapet. De frivillige organisasjonene med rammeavtaler er ulike i henhold til bl.a. organisasjonsstørrelse, formål og verdier. Noen av RORGene er opprettet med hensikt for å drive et utstrakt informasjons- og holdningsskapende arbeid, gjerne koblet til den kamp som folk i den tredje verden selv fører for nasjonal selvstendighet, utvikling og rettferdighet, som eksempelvis Fellestrådet for Afrika. LOs U-landsinformasjon på sin side driver med opplysningsarbeid som er organisatorisk tilknyttet større organisasjoner eller nettverk. Andre organisasjoner som for eksempel Regnskapsfondet, er engasjert i praktisk bistands- og utviklingssamarbeid, men har samtidig en høy profil knyttet til allmenn Nord/Sør-informasjon og folkeopplysning overfor spesielle målgrupper.

Det er også større bistandsorganisasjoner som CARE som har bistands- og utviklingsprosjekter som sitt utgangspunkt og primæroppgave, og har derfor knyttet sitt informasjonsarbeid tettere til denne virksomheten. Det finnes også paraplyorganisasjoner som Det kgl. Selskap for Norges Vel, som ikke primært utøver bistandsarbeid/ informasjonsarbeid, men som har innlemmet dette i sin virksomhet. Studieforbundene utgjør også en kategori i RORG-landskapet (COWI 1998).

RORGene driver også et variert spekter av opplysningsaktiviteter, som bl.a. studiereiser, utgivelser av blad, konferanser, seminarer, film og videovisninger, utstillinger og kulturelle arrangementer, og informasjon gjennom internett.

## **2.3 Staten og frivillige organisasjoner i Norge**

### **2.3.1 Offentlig støtte til frivillige organisasjoner**

Offentlig støtte til frivillige organisasjoner har en lang tradisjon i Norge, og kan spores tilbake til tidlig 1800-tallet. Staten støttet alt fra ” *allmennyttige organisasjoner ved direkte bevilgninger, f. eks i kultursektoren, folkeopplysningsarbeid, det frivillige skyttervesen og i avholdssaken* ” (NOU 1988:17:187). Hovedsakelig hentet de frivillige organisasjonene inntektene fra innsamlinger, gaver og medlemsbidrag, og var dermed ikke fullstendig økonomisk avhengige av staten. Utviklingen har gått i retning av sterkere offentlig medvirkning i finansieringen av organisasjoners aktiviteter. Etter 1960-70-årene har offentlige overføringer ofte hatt avgjørende betydning for mange organisasjoners eksistens og utviklingsmuligheter. Samtidig førte fremveksten av den moderne velferdsstaten til at staten stadig rykket inn på ansvarsfelt hvor frivillige organisasjoner hadde vært enerådende (St. meld. nr. 27 (1996-97)).

I USA og England, har den frivillige sektoren utviklet en kollektiv identitet som en moralsk kraft, og delvis i opposisjon til staten, mens i Norge har frivillig sektor utviklet seg i et samspill med staten (Sivesind m.fl. 2002). Det at frivillige organisasjoner anses som viktig i det norske samfunnet gjenspeiles i offentlige utredninger og stortingsmeldinger, som jeg nå vil belyse.

### **2.3.2 Frivillige organisasjoner i offentlige utredninger og stortingsmeldinger**

NOU 1988:17 *Frivillige organisasjoner* var den første offentlige utredningen om frivillige organisasjoners rolle i Norge. Den pekte på frivillige organisasjoner som en grunnpilar i demokratiet. Meldingen påpekte at

*Det er liten tvil at ulike organisasjoner som f. eks opplysningsorganisasjoner, sosiale og humanitære organisasjoner, kristne organisasjoner, avholdsorganisasjoner hadde spilt og spilte en viktig rolle for kultur og verdiforståelsen og meningsdannelsen i det norske folk* (NOU 1988:17: 67).

De frivillige organisasjonene ble ansett som både ønskelige og nødvendige i et pluralistisk samfunn. Med bakgrunn i utredningen i NOU 1988:17 ble stortingsmelding nr. 27 (1996-97) *Om statens forhold til de frivillige organisasjonene* utarbeidet, og rettet fokus på statens politikk ovenfor de frivillige organisasjonene. Den samme

stortingsmeldingen beskriver de sivile sammenslutningene som tillitskapende i samfunnet, som skapere av mangfold, engasjement, deltagelse og som en viktig arena for kunnskapsformidling og læring. Det ble dermed påpekt at det er viktig at regjeringen legger opp til en politikk som ikke undergraver frivillighet, og ikke stiller unødvendige statlige kontrollkrav. Det ble referert til det nære samspillet mellom staten og de frivillige organisasjonene som omtales som ”det norske systemet”, hvor offentlige overføringer ikke går på bekostning av frivillige organisasjoners uavhengighet (St. meld. nr. 27 (1996-97)).

Frivillige organisasjoner blir også ansett å inneha både *eksterne* og *interne* demokratifunksjoner, som kan spores tilbake til Tocqueville. Den *eksterne* er funksjonen som interesseaggregerende og interesseartikulerende, og de frivillige organisasjonene skal fungere som mellomliggende strukturerer, eller buffere mellom stat og borger. Den *interne* funksjonen referer til den demokratiserende sosialiseringen av borgere (Strømsnes 2003). Den interne funksjonen kan ses i relasjon til Robert Putnams begrep om ”*sosial kapital*” som vektlegger ”*et aktivt medborgerskap som grunnlag for å utvikle solidaritet, tillit og toleranse mellom borgere*” (Putnam 1993 i Strømsnes 2003:10). Organisasjoner fungerer som skoler i demokrati, slik at borgerne kan oppnå de ferdigheter som kreves for politisk deltagelse.

Stortingsmelding nr. 39 (2006-2007) *Frivillighet for alle*, vektlegger også betydningen av å sikre kunnskapen og oppmerksomheten om frivillighetens rolle i samfunnet. Fordi frivillig sektor har spilt en gjennomgående viktig rolle i utviklingen av demokratiet og oppbyggingen av det norske samfunn, er det viktig at regjeringen legger opp til en politikk som tar vare på de frivillige organisasjonene. Det påpekes også i denne meldingen av gode relasjoner mellom det offentlige og frivillige organisasjoner er viktig for sosial kapital. I Norge spiller frivilligheten en viktig rolle, og nesten halvparten av befolkningen i Norge bidrar med frivillig arbeid hvert år <sup>6</sup>og omlag 80 % av den norske befolkning er medlem av minst en frivillig organisasjon (St.meld. nr 39 (2006-2007):35). Dette karakteriseres som et særtrekk ved norsk frivillighet, et bredt rekrutteringsgrunnlag og folkeliggjøring av frivillig sektor (Statskonsult 1996:4). Den norske frivillighet kjennetegnes videre ved at organisasjonene har vært medlemsbaserte og demokratisk

---

<sup>6</sup> SSB.

oppbygde. Det lokale nivået har vært kjernen i organisasjonssamfunnet, der det lokale og nasjonale nivået organisatorisk har vært knyttet hierarkisk sammen (Statskonsult 1996:4).

De offentlige utredningene og stortingsmeldingene har gjennomgående påvist at frivillige organisasjoner anses som svært viktige, og på mange måter et supplement og alternativ til markedet og offentlig sektor. Staten opererer med ulike styringsvirkemidler ovenfor frivillige organisasjoner, som jeg nå vil redegjøre for.

### **2.3.3 Statlige styringsvirkemidler**

Det finnes forskjellige styringsvirkemidler som staten benytter seg av overfor frivillige organisasjoner. Ifølge Lorentzen (2010:10-13) kan de fem viktigste styringsvirkemidlene identifiseres som: *skatte- og avgiftslette*, hvor myndighetene fjerner eller reduserer skatter og avgifter som er pålagt sivile aktører. *Spill og lotterier*, refererer til at myndighetene tillater spill og lotteri for å opprettholde og styrke frivillige organisasjoners økonomiske fundament. *Kontant støtte* beror seg på overføringer av kontante midler til sivile aktører. Et fjerde virkemiddel er *infrastruktur* hvor offentlige myndigheter styrker eller subsidierer sivil infrastruktur – dvs. materielle rammer som trengs for å opprettholde aktiviteter. Et siste virkemiddel er *nettverk, kontakt- og samarbeidsorgan*. Her kan stat og kommune betale helt eller delvis for kostnader knyttet til sivilsamfunnets organisasjonsapparat og møteplasser.

*Kontant støtte* eller økonomiske overføringer er ifølge Lorentzen (1994) den mest anvendte indikatoren på integrering mellom stat og frivillige organisasjoner. En høy prosentandel blir gjerne tolket som et uttrykk for høy grad av avhengighet av offentlige ressurser. Økonomiske overføringer kan differensieres etter de frihetsgrader de gir mottakeren i anvendelsen, og det er avhengig av hvilken type økonomisk støtte det dreier seg om, det vil jeg nå komme inn på.

### **2.3.4 Grunnstøtte, institusjonsstøtte og prosjektstøtte**

Offentlige overføringer til frivillige organisasjoner kommer enten i form av *grunnstøtte, prosjektstøtte eller institusjonsstøtte* (NOU1988:17). Grunnstøtte er i hovedsak gitt til organisasjonens sentralledd i bunden form, til generell drift og administrasjon. Grunnstøtte kan dermed anses som en ”nøytral” støtte, hvor staten ”ikke krever å få

*bestemte ytelser tilbake*” (Statskonsult 1995:3:1). Institusjonsstøtte er bundne overføringer til formål som oppfattes som offentlige, lovbestemte ansvarsområder. Prosjektstøtte er bundne midler, øremerket til bestemte formål med retningslinjer for anvendelsen. Det kan dermed antas at bruk av prosjektstøtte fører til mer kontroll fra staten over bruken av midlene. Skillet mellom de ulike typer overføringer er imidlertid ikke alltid tydelig. Som nevnt tidligere er støtten RORGene mottar både en blanding av prosjektrelatert støtte samtidig som støtten også skal dekke administrasjon og driftsutgifter.

## **2.4 Oppsummering**

Dette kapitlet startet med en historisk oversikt over norsk u-hjelp, som i slutten av 1940-årene gikk gjennom FN, og bidro i form av faglig hjelp. Kerala-prosjektet var den første bilaterale avtalen som Norge inngikk. En videre nasjonalisering av bistanden tok fatt med dannelsen av Norsk Utviklingshjelp og senere NORAD. Meningsmålingene hadde hele tiden vist at det norske folket var positive til norsk u-hjelp. På 1970-tallet viste det seg stadig at utviklingshjelpen ikke ga de ønskede resultatene som man hadde håpet på. Negative fjernsynsbilder, og skepsis mot bruken av skattepengene i fjerne land, førte til motstridende holdninger i opinionen. Politikerne så det som en viktig oppgave å styrke informasjonsvirksomheten, og rammeavtalen med AOF ble inngått i 1976 om egendreven opplysningsarbeid. I 2010 hadde rammeavtaleordningen ekspandert til 42 organisasjoner. Det er stor variasjon i RORG-landskapet, og hvor organisasjoner i varierende grad har opplysning som sin primære oppgave eller utgjør en liten del av deres virksomhet. Rammeavtalekonseptet er utformet som en samarbeidsform mellom staten og frivillige organisasjoner, hvor grunnideen er at avtalens parter er likeverdige.

Frivillige organisasjoners betydningsfulle rolle i samfunnet ble påpekt av offentlige utredninger og stortingsmeldinger, og at det anses som en viktig oppgave å styrke frivilligheten og at statens politikk ikke ødelegger det frivillige engasjementet.

Frivilligheten i Norge bærer særpreg av høy deltagelse, og folkeligjøring av den frivillige sektoren. Staten opererer med ulike styringsvirkemidler ovenfor de frivillige organisasjonene, og kontant støtte ble påpekt som den mest anvendte indikatoren på integrering. Kontante overføringer kan deles inn i grunnstøtte, institusjonsstøtte og prosjektstøtte. Grunnstøtte beskrives som den mest nøytrale, mens prosjektstøtte krever

gjenytelser. Støtten til RORGene inneholder både grunnstøtte og prosjektstøtte, hvor maksimalt 40 % kan dekke lønn og administrative utgifter og resterende må gå til opplysningsaktiviteter.



## 3 Teoretisk tilnærming

### 3.1 Innledning

I dette kapittelet skal jeg redegjøre for de teoriene jeg har valgt ut for å belyse min problemstilling. Relasjonen mellom staten og frivillige organisasjoner har tidligere vært oversett i forskningssammenheng. En av grunnene til dette, er som tidligere nevnt, at det har vært liten interesse for å studere frivillige organisasjoner i statsdominerte land. Etersom relasjonen mellom stat og frivillige organisasjoner har fått økt forskningsoppmerksomhet både internasjonalt og nasjonalt, er det imidlertid et annet problem som har kommet til syne. Det er stor variasjon i hvilken betegnelse som brukes om frivillige organisasjoner. Dette fører til ekvivalensproblemet, dvs. *”om det vi kallar det same, verkeleg er uttrykk for det same”* (Selle og Øymyr 1995:54). I litteraturen florerer uttrykk som *”tredje sektor”*, *”frivillig sektor”*, *”non-profit-sector”*, *”nongovernmental sector”*, *”independent sector”*, og disse brukes ofte synonymt, selv om de vektlegger forskjellige egenskaper (Selle og Øymyr 1995). Lorentzen (2010) påpeker også at det er nasjonale variasjoner i hvordan forholdet mellom stat og frivillige organisasjoner betraktes.<sup>7</sup> Jeg vil derfor aller først vise til hvordan det er vanlig å betrakte frivillige organisasjoner i Norge.

På grunnlag av ekvivalensproblemet og nasjonale variasjoner i samspillet mellom stat og frivillige organisasjoner, har jeg derfor hovedsaklig basert min teoretiske tilnærming på hvordan forholdet mellom stat og frivillig organisasjoner betraktes i Norge. Det er allikevel to paradigmer som fremheves for å beskrive relasjonen mellom stat og frivillige organisasjoner i internasjonal litteratur som jeg vil benytte. Det ene paradigmet er konfliktparadigmet<sup>8</sup>, hvor relasjonen mellom stat og frivillige organisasjoner anses som å inneha en iboende konflikt. Statlig støtte vil også i stor grad true og ødelegge det som er særegent for frivillige organisasjoner. Jeg har valgt å supplere konfliktperspektivet med deler av Håkon Lorentzens (1994,2004,2007) betraktninger om relasjonen mellom staten og frivillige organisasjoner. Lorentzen legger vekt på sivilsamfunnstradisjonen, som i utgangspunktet ser staten og frivillige organisasjoner som tilhørende i hver sin sfære.

Det andre paradigmet er samarbeidsparadigmet, hvor relasjonen mellom stat og frivillig sektor ses som et kompromiss for å utnytte hverandres ressurser (Salamon 1987). Dette

---

<sup>7</sup> Se avsnitt 1.3

<sup>8</sup> Også omtalt som Konkurranseparadigmet (Se Gidron m.fl. 1992)

synet bygger så videre i stor grad på Per Selle (Kuhnle og Selle1990,1992,) (Selle og Øymyr1995), (Selle 1998) sine betraktninger om forholdet mellom staten og frivillige organisasjoner i Norge, som viser til at sektorene har vokst frem i et samspill, og økonomisk støtte anses ikke som ødeleggende for frivillig sektor.

Både Lorentzens og Selles betraktninger er i hovedsak basert på relasjonen mellom staten og velferdsorganisasjoner. Kuhnle og Selle (1992) påpeker at relasjonen mellom staten og frivillige organisasjoner kan variere i ulike sektorer. Jeg har allikevel valgt å bruke Selles tilnæringsmåte for som beskrevet i bakgrunnskapittelet, har samarbeidet mellom staten og frivillige organisasjoner i Norge vært kjennetegnet med et nært samarbeid. Lorentzen, som er forankret i sivilsamfunnsstradisjonen, anser den norske velferdsstaten som griper inn i det sivile feltet som ødeleggende for frivillige organisasjoner.

Avslutningsvis vil jeg diskutere de to teoretiske tilnæringsmåtene i forhold til min studie av relasjonen mellom NORAD og RORGene.

## **3.2 Sektorinndeling og det sivile samfunn**

### **3.2.1 Sektorinndeling**

Det at frivillige organisasjoner konstituerer en egen sfære, er en relativ ny forståelse i internasjonal sammenheng, og ble først anvendt i USA i 1970-årene, deretter i Europa i 1980-årene (St.meld. nr 27 (1996-1997)). Det at frivillige organisasjoner befinner seg i en egen sektor må forstås analytisk. De ulike sektorene i samfunnet kan defineres slik:

*Markedet - eller første sektor - domineres av private, kommersielle interesser med produksjon, kjøp og salg som hovedoppgave. Den offentlige sektor – eller annen sektor – domineres av politisk valgte organer og forvaltningsorganer som har ansvar for å produsere eller tilveiebringe varer og særlig tjenester.*

*Den tredje sektor derimot domineres ofte av private, frivillige organisasjoner drevet på fellesskapelig ikke-offentlig basis, gjerne med et allmennyttig eller ideelt formål. Det kan være nyttig å avgrense aktiviteten i tredje sektor fra individuell virksomhet som vennetjenester, familie og nabohep. Mange velger å definere denne individuelle form for aktivitet innenfor en fjerde sektor (NOU 1988:17: 55).*

NOU 1988:17 *Frivillige organisasjoner*, var den første offentlige utredningen hvor frivilligheten ble ansett som en egen sektor i Norge. Ifølge Kuhnle og Selle (1992:172) så

er ” *This conceptual change [...] a necessary condition for a more comprehensive and deeper understanding of the role of NGOs*”. I Norge har begrepet ”*tredje sektor*” vært det mest anvendte. Det har siden begynnelsen av 1990-tallet også blitt vanlig å anse frivillige organisasjoner som en del av sivilsamfunnet, og da ideen om sivilsamfunnet ble revitalisert, ble den raskt en konkurrent til andre foreliggende sektorbenevnelser (Lorentzen 2004). Begrepet ”*sivilt samfunn*” omfatter ikke bare frivillige organisasjoner, men ifølge Lorentzen (2004:18) også ”*politiske partier, kooperative - og samvirkeorganisasjoner, stiftelser, sosiale bevegelser, aksjoner, og ikke minst kirkelige fellesskap.*” Som tilnæringsmåte til frivillige aktiviteter gir denne tradisjonen en bredere horisont og en utvidet forståelse av samfunnsstrukturer som ”*frivilligheten*” inngår i. I sivilsamfunnstradisjonen er det spesielt synet på staten og dens muligheter og begrensninger overfor samfunnets organisasjonsdannelser som blir fremhevet (Lorentzen 1994). Ideen om sivilsamfunnet har historiske og filosofiske tradisjoner som kan spores tilbake til den klassiske liberalismen, og som jeg nå vil redegjøre for.

### **3.2.2 Den klassiske liberalismen og det sivile samfunn**

Det føydale samfunnet ble på 1700-tallet erstattet av opplysningstid og liberal ideologi og den klassiske liberalismens syn på staten var på mange måter føydalstatens motpol. Frykten for at staten kunne opptre tyrannisk, ledet dermed til prinsippet om begrenset statsmakt. En begrenset statsmakt, eller jfr. John Lockes ”*nattvekterstat*”, var nødvendig. Staten ble ansett nødvendig for å opprettholde orden i samfunnet, men skulle være basert på samtykke fra individene i samfunnet (Heywood 2007). Det elitepregede føydalsamfunnet hadde blitt erstattet av en voksende middelklasse som måtte beskyttes fra staten, og det sivile samfunn ble en ”*sfære av frihet*”. Staten var et ”*nødvendig onde*” og en ”*sfære av tvang*”. Det sivile samfunn skulle også skape balanse eller likevekt til staten (Heywood 2007). Staten skulle også påse at de naturlige rettighetene ble overholdt. Selv om den moderne liberalismen avviker fra den klassiske liberalismen i forhold til statens rolle, er sivilsamfunnet fortsatt viktig. Et vitalt sivilsamfunn hvor individer kan organisere seg og være uavhengig av staten anses som et viktig trekk i demokratiet.

### **3.3 Konfliktparadigmet, kolonisering og kvelning**

#### **3.3.1 Konfliktparadigmet**

Konfliktparadigmet har vært dominerende i politisk ideologi, både på høyre- og venstresiden (Gidron m.fl. 1992). I konfliktparadigmet fremstilles relasjonen mellom staten og frivillige organisasjoner endimensjonalt: enten stats – eller frivillig sektordominans. Dette fører til at relasjonen mellom de to sektorene blir et null-sum spill, altså et konkurrerende forhold, hvor en aktørs gevinst er den andres tap (Gidron m.fl. 1992). Tankegangen er at frivillige organisasjoner eksisterte i en ”gullalder” og var upåvirket av staten. Dermed har velferdsstaten ekspandert på bekostning av frivillig sektor, og dette fører til at forholdet mellom de to sektorene også vil være preget av en iboende konflikt. Nisbet (1962) hevder i sin konfliktteori at konflikten mellom stat og sosiale grupper er et trekk ved det moderne samfunn. Konfliktparadigmet er først og fremst ideologisk basert. Til tross for dette fremheves ofte konfliktparadigmet i internasjonal litteratur som beskrivende av relasjonen mellom stat og frivillige organisasjoner (Kuhnle og Selle 1990). Konfliktparadigmet anser relasjonen mellom staten og frivillige organisasjoner som å forbli statisk.

#### **3.3.2 Sivilsamfunnstradisjon og Hegel om moraldannede kretsløp**

Lorentzen (1994,2004,2007) legger vekt på sivilsamfunnstradisjonen som først og fremst er kritikk rettet mot kommunismen, men som også kan forstås som et redskap for en moderne kritikk av måten velferdsstaten forholder seg til sine borgere. Ideen om et sivil samfunn som kritisk og korrigerende i forhold til staten, hvor individuelt engasjement for å realisere noe en tror på, utgjør kilden for sivil organisering.

Ifølge Hegel (1821 i Lorentzen 2007) bestod samfunnet av tre ulike sfærer som inneholdt hver sin rasjonalitet. Markedet ble ansett som fortjenestebasert, staten som byråkratisk og rasjonell, og det sivile samfunn som moralsk drevet. Staten kunne *”ikke selv skape normer, men sammenfatte det moralske mangfoldet i samfunnet og utkrystallisere samfunnets felles verdigrunnlag”* (Lorentzen 2007:98). Dermed var mangfold og et levende sivilsamfunn viktig for å formidle moralske impulser fra samfunnet til staten og balansere statens organisering. Men hvordan tenker Lorentzen om sivilsamfunnet i Norge?

### 3.3.3 Fra liberal sivilsamfunnspolitikk til utydelige demarkasjonslinjer

Ifølge Lorentzen (2007) utgjorde årene mellom 1900 og 1940 en gullalder for sammenslutninger tilknyttet til folkebevegelsene, for stat og kommuner var liberale og aksepterende til det sivile mangfoldet. Selv om sivile sammenslutninger mottok offentlig pengestøtte, ble det ikke lagt tunge føringer av den grunn. Lorentzen (2007) påpeker at det klassiske sosialdemokratiet må påta seg skylden for sivilsamfunnets svekkende autonomi. Selv om gullalderen for det klassiske sosialdemokratiet tar slutt engang mellom 1970- og 1980-årene, er det andre krefter som bidrar til sivilsamfunnets svekkelse. Ekspansjonen av velferdsstaten har ifølge Lorentzen (1994), ført til at frivillige organisasjoner har hatt liten ideologisk og politisk betydning i Norge. Arbeiderpartiets regjeringsdominans, hevder Lorentzen (2007), har ført til en politikk hvor det sivile felt ikke har vært adskilt fra ”stat” og ”marked”. Dermed har den kommunistiske stat og velferdsstaten til tross for mange ulikheter, utydelige demarkasjonslinjer mot sivilsamfunnet.

### 3.3.4 Velferdsstatens kolonisering av det sivile felt

De utydelige demarkasjonslinjene og fravær av politikk for å bevare sivilsamfunnet, kan betraktes som statlig kolonisering. I Jürgen Habermas` teori om *kommunikative handlinger*, utvikles begrepsparet ”systemverden” og ”livsverden”, som benyttes for å analysere det moderne samfunn (Lorentzen 2007). ”Systemverden”, dvs. staten vil presse seg inn på ”livsverdenen”, det sivile felt, ”og erstatte sivile handlingsmønstre med byråkratisk handlingslogikk” (Lorentzen 2007:100). Tankegangen om at staten koloniserer det sivile felt fremstår på mange måter som tvangserobring. Sett med norsk øyne, kreves det modifikasjoner. Den norske velferdsstaten blir gjerne oppfattet som folkets, ”den utgjør et felles gode snarere enn et eksternt onde” (Lorentzen 2004:30). Dette har ført til at det sivile feltet har vært preget av lite statsskepsis i Norge.

Lorentzen (2007) påpeker at koloniseringsprosessene hovedsakelig har utspilt seg på det helse- og sosialpolitiske feltet. De kristne og humanitære organisasjonene representerte motstanderne og ble utsatt for koloniseringsprosesser. Bistandsfeltet er ifølge Lorentzen (2007) et annet felt som har blitt utsatt for statlig kolonisering. Bistandsfeltet som lenge var en arena med en ”miks av misjon, folkeopplysning og velferdsbygging, er nå gradvis

*blitt det viktigste redskapet for statlig bistandspolitik*” (Lorentzen 2007:103). Spørsmålet er om denne tendensen sprer seg til andre samfunnssektorer, for Lorentzen (2007) påpeker at det sivile felt mer enn noen gang blir brukt for å realisere statens politikk.<sup>9</sup>

Organisasjoner som identifiserer seg med offentlige velferds mål gjør det på mange måter vanskelig å være systemkritiker samtidig, og Lorentzen (2007:128) uttrykker at, *”der staten betaler for å få utført en tjeneste, ønsker den også innflytelse over varen som leveres.”*

### **3.3.5 Økonomisk avhengighet og frivillighetens tap av uavhengighet**

Lorentzen (2007) påpeker at statlig kolonisering henter legitimitet fra statlige overføringer. Ifølge Nisbet (1962) vil frivillige organisasjoners økonomiske avhengighet til staten, ødelegge det som er særegent for frivillig sektor. Frivillige organisasjoner som er avhengig av staten for å få ressurser til egen virksomhet, står i fare for å bli mer statslike, strukturelt og ideologisk (Lorentzen 1993 i Andreassen 2006). Det er også fare for at statens strukturer, arbeidsmåter og preferanser tres over frivillig sektor (Harris og Rochester 2001 i Andreassen 2006). Dette kan føre til at sivilsamfunnets komplementære kvaliteter kan utslettes hvis statens innflytelse blir for dominerende. Dermed anses sivilsamfunnets sammenveving med staten som truende for organisasjonenes selvstendighet, selvstyre og egenart (Andreassen 2006). Lorentzen (2007) påpeker at det blir vanskelig å forestille seg et sivilsamfunn som en egen sfære, adskilt fra ”stat” og marked”, nettopp fordi myndighetene legger rammene i form av lovgivning og økonomiske tilskudd.

### **3.3.6 Maktbalanse og motstand**

Frivillige organisasjoner kan ha motstrategier mot statlig styring. Frivillige organisasjoner kan bryte samarbeidet med staten eller eventuelt protestere mot statlige styringsforsøk (Lorentzen 1994). I relasjonen mellom stat og frivillige organisasjoner foreligger det også

---

<sup>9</sup> Lorentzen (2007: 120), referer til St. meld. Nr. 39 (2006-2007) *Frivillighet for alle*, hvor statens tenkemåte tydeliggjøres i kapitlene 13-21. Meldingen gjør rede for hvordan regjeringen tenker seg at sivilsamfunnet skal bidra til å realisere offentlige mål i årene som kommer.

en maktbalanse.<sup>10</sup> Frivillige organisasjoner kan se på staten som en trussel fordi staten har ressursene som frivillige organisasjoner er avhengige av (Andreassen 2006). Det kan likevel være at frivillige organisasjoner også innehar ressurser som staten anser som nyttige, slik at samhandlingen preges mer av gjensidig enn ensidig avhengighet. Organisasjonene har grenser for hvor mye de vil kompromisere med sine grunnleggende forståelser og formål, og organisasjoner balanserer ofte mellom å forholde seg til staten og å ivareta sin egen agenda (Andreassen 2006).

Tanken er at sivilsamfunnet skal utgjøre et korrektiv til den statlige maktfullkommenheten (Lorentzen 2007). Hvis maktbalansen skal fungere, er det avhengig av en viktig forutsetning. Siden staten har enerett på lovgiving og fysisk maktutøvelse, kan den i prinsippet tvinge sivile aktører til å oppføre seg i overensstemmelse med statens interesser. Staten kan da utvikle et ”*negativt, kontrollerende forhold til frivillige organisasjoner, fagforeninger m. m og kvele de frie meningsimpulsene fra det sivile feltet*” (Lorentzen 2007:95). Skal maktbalansen fungere mellom stat og sivilsamfunn, må sivilsamfunnets krav til selvstendighet derfor anerkjennes og aksepteres av staten. Staten må legge til rette og sikre vilkårene for sivilsamfunnets frihet og autonomi. Det kan den gjøre ved og bl.a. tilrettelegge rammebetingelser, sikre rom for meningsdanning og ytringsfrihet (Lorentzen 2007). Når staten koloniserer det sivile felt, blokkeres de moraldannede kretsløp, ”*som fører til at balanseforholdet mellom stat og sivilsamfunn fortrykkes og organisasjonenes kritiske potensial svekkes*” (Lorentzen 2007:17). For tett sammenveving mellom stat og frivillige organisasjoner kveles de sivile sammenslutningene. Det må være avstand mellom stat og frivillige organisasjoner, det er ifølge Lorentzen (2007) noe av det viktigste som kan gjøres for demokratiet.

### **3.4 Samarbeidsparadigmet og norsk ”statsvennlighet”**

#### **3.4.1 Samarbeidsparadigmet**

Salamon (1987) er kritisk til konfliktparadigmets syn på relasjonen mellom stat og frivillig sektor. Det at relasjonen mellom stat og frivillig sektor anses som konfliktfylt,

---

<sup>10</sup> Verken Andreassen (2006) eller Lorentzen (2007) har definert begrepet ”makt”. Jeg forstår begrepet ”makt” her som: ”En aktør har makt over en annen aktør med henblikk på et bestemt fenomen” (Statsvitenskapelig Leksikon 1997:149).

bygger på en antagelse om en mystisk ”gullalder”, hvor frivillig sektor levde et liv upåvirket av staten (jfr. Salamon 1987). Dermed har statlig økonomiske tilskudd ødelagt det særegne for frivillig sektor. Dette finner Salamon (1987) lite støtte for i hans empiriske undersøkelser i USA. I stedet kan konfliktparadigmet snus på hodet, hvor samarbeid med statlig sektor er et logisk kompromiss for på den ene siden å utnytte frivillig sektors fortrinn som formidler av tjenester, og på den andre siden utnytte tilgjengelige statlige ressurser. Det foreligger et potensial for gjensidig avhengighet og partnerskap mellom stat og frivillig sektor (Salamon m.fl. 2000). Samarbeid mellom stat og frivillige organisasjoner blir dermed ansett som mer virkelighetsbeskrivende enn konfliktparadigmet.

### **3.4.2 Norsk ”statsvennlighet”**

Kuhnle og Selle (1990;1992) bruker begrepet norsk ”statsvennlighet” for å beskrive forholdet mellom staten og frivillige organisasjoner, og sikter til den historiske nærheten mellom de to. Begrepet ”statsvennlighet”, refererer til en positiv innstilling til staten, og at staten oppfattes som vennlig av folket. Dette er først og fremst fordi ”*folk flest sjeldan eller aldri har erfart offentlig autoritet som verkeleg undertrykkjande*” (Kuhnle og Selle 1990:67). Samarbeidet mellom staten og frivillige organisasjoner har vært et etablert mønster i Norge. Dermed blir det som Salamon (1987), påpeker vanskelig å se for seg en gullalder hvor de frivillige organisasjonene levde et liv upåvirket av staten. Det er dermed lite fruktbart å forestille seg frivillige organisasjoner som autonome aktører, og et perspektiv hvor utviklingen har gått fra autonome aktører mot gradvis integrering i offentlig politikk, hvor organisasjonene mister selvstendighet og sitt særegne (Kuhnle og Selle 1990).

### **3.4.3 Et relasjonelt utgangspunkt**

Den historiske nærheten mellom stat og frivillige organisasjoner i Norge, gjør at det ifølge Kuhnle og Selle (1990) er påpasselig å starte med et relasjonelt utgangspunkt. Kuhnle og Selle (1990) påpeker at et relasjonelt syn tar utgangspunkt i historisk og empirisk analyse, og viser til at både offentlig og frivillige organisasjoner kan uttrykke ulike ting i ulike tidsperioder og kontekster. Det kontekstuelle henviser til at forholdet



mellom stat og frivillige organisasjoner kan varierer i ulike sektorer, og dermed anses ikke relasjonen å være statisk.

Utviklingen av velferdsstaten må også ses i sammenheng med fremveksten av organisasjonssamfunnet. Ifølge Kuhnle og Selle (1990) er samarbeidsløsninger og tilskuddordninger et uttrykk for at staten aksepterer og verdsetter organisasjonens arbeid, og at organisasjonene aksepterer staten. Det er ikke nødvendigvis slik at en ekspanderende velferdsstat har presset ut frivillig sektor, men heller at de to sektorene har vokst frem i et samspill. Dermed trenger ikke sektorenes sammenvevdhet i seg selv å true sivilsamfunnet, og det foregår ikke kolonisering av sivilsamfunnet (Andreassen 2006). Ifølge Selle og Øymyr (1995) er omfattende frivillig vekst avhengig av et nært samarbeid med det offentlig og offentlig finansiering. Det er med andre ord en harmonimodell mellom staten og frivillige organisasjoner, det *"bør halda fram å vera slik"* (Selle og Øymyr 1995:49).

Den relasjonelle tilnærmingen kan forklares i denne modellen til Kuhnle og Selle (1990:170).

**Figur 1.**<sup>11</sup> Forholdet mellom offentlig og frivillig sektor. Mulige plasseringer av organisasjoner

	<b>Nærhet .....</b>	<b>Avstand</b>
	(Når det gjelder kommunikasjon og kontakt)	
<b>Avhengig</b>  (Når det gjelder finansiering og kontroll)	1. Avhengig samordning eller binding	2. Separat og dominert
<b>Uavhengig</b>	3. Integrert autonomi	4. Separat autonomi

I denne modellen påpeker Kuhnle og Selle (1990) at forholdet avstand-nærhet og avhengig-uavhengig ikke må ses som ytterpunkter langs en og samme dimensjon, men som to ulike dimensjoner som kan være uavhengige av hverandre. Dette har konsekvenser for hvordan relasjonen mellom staten og frivillige organisasjoner betraktes. Hvis staten anses som "imperialistisk" og sektorbegrepet anvendes statisk, tyder det på at man tenker seg en idealtilstand, der de frivillige organisasjonene er autonome (celle 4). Autonomi tyder da på frihet, og avstand til offentlig politikk. Tankegangen er da at

---

<sup>11</sup> Kuhnle og Selle bruker tre forskjellige hovedtyper av velferdsorganisasjoner for å vise det historiske og tette samarbeidet med staten. De tre hovedtypene er: 1. De store og brede velferdsorganisasjonene med bred målsetting, Kuhnle og Selle viser til arbeidet i kampen mot tuberkulosen (Nasjonalforeningen for folkehelsen, Norske Kvinners Sanitetsforening, Norges Røde Kors). 2. Avholdsorganisasjoner (Blå Kors, Det Hvite Bånd). 3. Organisasjoner for døve, blinde og fysisk handikapp (Norges Blindeforebund, Norske Døves Landsforbund, Norges Vanførelag). Kuhnle og Selle viser gjennom disse tre hovedtypeorganisasjoner at relasjonen til de offentlige har vært kjennetegnet av samarbeid og integrering og ikke fokus på autonomi.

frivillige organisasjoner har beveget seg fra denne idealtilstanden med autonomi mot celle 1 eller 2, hvor det offentlige dominerer og organisasjonene har liten påvirkning, og begrenset handlingsrom.

Dette er ikke et relasjonelt utgangspunkt, men heller et resultat av deduksjon (Kuhnle og Selle 1990). Integrert autonomi (celle 3) er mer passende fordi det har et relasjonelt utgangspunkt. Nærhet til det offentlige var et viktig systemtrekk i Norge før sosialdemokratiet og velferdsstaten vokste frem. Integrert autonomi er ifølge Selle og Øymyr (1995) et norsk særtrekk og viktig systemtrekk; stor grad av autonomi og integrasjon på en og samme tid. Det er også i spenningsfeltet mellom autonomi og integrasjon de interessante utfordringene ligger (jfr. Selle og Øymyr 1995). Frivillige organisasjoner har tillit til det offentlige, både finansielt og med hensyn til legitimitet, og det offentlige utøver varsomhet med å utfordre organisasjonenes autonomi (Selle og Øymyr 1995). Ifølge Selle og Øymyr (1995) har de fleste organisasjoner, om det ses bort fra idretten og helse- og sosialsektoren, levd et liv upåvirket av det offentlige. Til tross for nærheten til det offentlige, har organisasjonene hatt selvstyre. Det er heller ikke slik at frivillige organisasjoner ser på det offentlige som en ideologisk fiende, men heller som en tilrettelegger for gode arbeidsvilkår og som en viktig finansieringskilde (Selle og Øymyr 1995).

#### **3.4.4 Nødvendig med sektorskille?**

Kuhnle og Selle (1992) er skeptiske til at staten og frivillige organisasjoner presenterer to forskjellige verdener. Ut i fra modellen til Kuhnle og Selle (1990), er det å betrakte frivillige organisasjoner i Norge som autonome aktører lite fruktbart, og det å være autonom spiller heller en underordnet rolle i vårt "statsvennlige land" (Kuhnle og Selle 1990). Selle og Øymyr (1995:67) er også kritiske til den teoretiske forståelsen som ligger til grunn for det sivile samfunn som går

*a priori ut fra at det finnes en allmenn og grunnleggende antagonisme i forholdet mellom individ og stat, og at et uavhengig samfunn bestående av frivillige organisasjoner er et avgjørende trekk ved demokratiet.*

Begrepet "tredje sektor", impliserer også en avgrensning til det offentlige som dominerer og gir inntrykk av en autonomi som ikke eksisterer (Selle og Øymyr 1995). Konseptet

”*tredje sektor*” fremstår dermed som tomt. Ved å bruke begrepet ”*frivillig*”, forteller det at organisasjonsdannelsen er fri og at de frivillige organisasjonene kan opprettes og nedlegges uavhengig av staten.

### **3.4.5 Økonomisk støtte**

Offentlige tilskudd gjør at man føler at man blir satt pris på, og at samfunnet ser på organisasjonene og arbeidet som viktig (Kuhnle og Selle 1990). Offentlig finansiering trenger ikke å implisere streng statlig kontroll, og det påpekes at staten vanligvis ikke foretar sterkt innsyn i organisasjonenes anvendelse av offentlige midler (Selle 1998). Ifølge Selle (1998) har ikke-innblanding i interne organisasjonsprosesser vært et hovedkennetegnet ved norsk frivillighet. Nærhet og gjensidig tillit mellom de frivillige organisasjonene og det offentlige, gjør at det offentlige lar organisasjonene bruke offentlige tilskudd etter beste evne. Økende kontrollvirksomhet vil oppleves som mangel på gjensidig tillit. Det er også grunn til å tro at prosjektstøtte trolig påvirker hva organisasjonene er opptatt av, rent ideologisk (Selle 1998). Prosjektstøtte kan dermed føre til at det blir mindre forskjeller mellom det offentlige og frivillige organisasjoner. Selle (1998) påpeker at økende overgang fra grunnstøtte til prosjektstøtte kan svekke organisasjonenes selvstendighet. I hvilken grad er avhengig av hvordan man organiserer prosjektstøtten, særlig i ” *kva grad ein opnar for usikre eksperiment med offentlege midlar, og ikkje minst av formene for kontroll, der ikkje minst omfanget av ideologisk kontroll vert avgjerande* (Selle 1998:162).

### **3.5 De teoretiske perspektivene og min studie**

Jeg har nå presentert de teoretiske tilnærmingene jeg skal bruke i oppgaven, og som er et utgangspunkt for hvordan man kan se relasjonen mellom stat og frivillige organisasjoner. Om relasjonen endrer seg mellom NORAD og RORGene er ikke basert på teori, men de to ulike tilnæringsmåtene utgjør allikevel et utgangspunkt for synet på staten og frivillige organisasjoner. Min oppgave er å se om relasjonen endrer seg som følge av endringer av målsettingene som er satt for rammeavtalen i de ulike tidsperiodene.

”*Staten*” må her forstås som NORAD, da NORAD er forvaltningsorganet for rammeavtalen, og utgjør relasjonen til RORGene. Jeg har valgt å se på relasjonen mellom NORAD og RORGene på to måter. Den ene relasjonen skapes ved at NORAD er tjenesteyter, dvs. at NORAD skal bistå som faglig rådgiver ovenfor RORGene. Den andre relasjonen består av NORAD som kontrollør, dvs. har innsyn i hvordan RORGene bruker de økonomiske tilskuddene. Dette er ikke to relasjoner som må ses som uavhengige av hverandre. Jeg vil benytte meg av modellen til Kuhnle og Selle (1990:170) (se avsnitt 3.4.3) når jeg analyserer relasjonen mellom NORAD og RORGene. Jeg vil forklare i analysen hvordan jeg bruker modellen.

### **3.5.1 Konfliktparadigmet, kolonisering og kvelning**

I dette perspektivet kan relasjonen anses som endimensjonal; enten dominans av NORAD eller RORGene, og relasjonen mellom de to partene er konfliktfull. Hvis RORGene anses som en del av sivilsamfunnet, skal de i utgangspunktet kunne opptre kritisk og korrigerende til norsk bistand/utviklingspolitikk. NORAD kan utøve koloniseringsprosesser ved å legge press på hva RORGene skal opplyse om. Lorentzen (2007) påpeker at bistandsfeltet har utviklet seg til å bli det viktigste redskapet for statlig bistandspolitikk, og RORGene kan dermed utsettes for press av NORAD. I dette perspektivet vil økonomisk avhengighet til staten være ødeleggende for det som er særegent for RORGene, og RORGene kan stå i fare for å bli mer statslike, både strukturelt og ideologisk. For tett sammenveving mellom NORAD og RORGene vil føre til at RORGenes komplementære kvaliteter står i fare for å utslettes hvis NORAD blir for dominerende i relasjonen. Hvis NORAD forsøker å styre RORGene, kan RORGene imidlertid yte motstand. NORAD må også legge til rette for og sikre vilkårene for RORGenes frihet og autonomi. Hvis NORAD koloniserer RORGene, står RORGene i fare for å miste sitt kritiske og korrigerende potensial.

### **3.5.2 Samarbeidsparadigmet og norsk “statsvennlighet”**

I dette perspektivet kan relasjonen mellom NORAD og RORGene preges av at partene er samarbeidsorienterte og fremstår som harmonisk. Både NORAD og RORGene utnytter hverandres ressurser. Samarbeidsløsninger og opplysningsstøtten blir i dette perspektivet ansett som at NORAD aksepterer og verdsetter RORGenes arbeid, og RORGene

aksepterer NORAD. De to sektorene har vokst fram i et samspill, og NORAD forsøker ikke å kolonisere RORGene. Den norske "statsvennligheten" referer til at det er lite statsskepsis og et positivt inntrykk av staten og at dette kan gjenspeiles i samarbeidet mellom NORAD og RORGene. Sett i lys av modellen til Kuhnle og Selle (1990) vil det typiske være integrert autonomi, hvor det er nærhet mellom NORAD og RORGene, samtidig som at NORAD er forsiktige med å utfordre RORGenes autonomi. Integrert autonomi er også et uttrykk for at RORGene har tillitt til NORAD og samtidig er finansielt avhengige av staten. Det å bruke benevnelsen sivilsamfunn er lite fruktbart, da det betyr at RORGene er fullstendig autonome. Selv om RORGene mottar offentlig støtte trenger ikke dette å implisere streng kontroll fra NORAD. Nærhet og gjensidig tillit gjør at NORAD lar RORGene utnytte den offentlige støtten etter beste evne.

## 4 Metodisk tilnærming

### 4.1 Innledning

I dette kapittelet skal jeg gjøre rede for valg av forskningsdesign. Jeg vil aller først redegjøre for kvalitativt forskningsdesign, og hvorfor dette passer til mitt forskningsopplegg. Det vil også diskuteres omkring samspillet mellom teori og data, og oppgaves posisjon i forhold til dette. Følgende vil det bli gjort rede for den anvendte datainnsamlingen som består av intervju og dokumentanalyse. Avslutningsvis redegjøres det for begrepene troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet, som henger sammen med forskningens kvalitet og jeg vil diskutere hvordan jeg har forsøkt å ivareta disse prinsippene.

### 4.2 Kvalitativt forskningsdesign

Det kvalitative forskningsdesignet ble vurdert som hensiktsmessig for å belyse oppgavens problemstilling. Kvalitative studier anses som svært egnet på forskningsfelt som ”*er lite forsket på fra før*” (Thagaard 2003:12). Dermed kan kvalitative studier øke forståelsen av sosiale fenomener. Min oppgave trer inn på et felt som er lite forsket på og hvor eksisterende teori karakteriseres som svak, både nasjonalt og internasjonalt. Min problemstilling, som lyder: ”*Har endringer i rammeavtalens målsettinger påvirket relasjonen mellom NORAD og RORGene, og i så fall hvordan?*”, er av kvalitativ karakter, hvor relasjoner forstås som et sosialt fenomen. Kvalitative studier kjennetegnes av fleksibilitet, hvor utforming av problemstilling, innsamling av data, og analyse og tolkning er gjensidige påvirkningsfaktorer (Thagaard 2003).

Thagaard (2003) presiserer at det er viktig å identifisere forholdet mellom teori og data, og dermed hva formålet med forskningen er. Kvalitativ forskning er tradisjonelt av *induktiv* karakter, hvor teoriutvikling basert på dataene er formålet. Den *induktive* tilnæringsmåten beskrives ofte som *eksplorerende*. Den *deduktive* tilnærmingen tar utgangspunkt i hypoteser basert på etablert teori og tester disse ut på dataene. Formålet i den *deduktive* tilnærmingen baserer seg på å teste etablert teori mot empiri. Kvalitativ forskning inneholder ofte en blanding av *induktiv* og *deduktiv* tilnærming. I en posisjon mellom den induktive og deduktive tilnærmingen, er *abduksjon*, hvor det dialektiske forholdet mellom teori og data fremheves (Thagaard 2003). Ved *abduksjon*, er analyse av

data sentralt når det gjelder å utvikle ideer, og den teoretiske forankringen gir perspektiver på hvordan dataene forstås. Min forskning kan sies å være av *abduktiv* karakter. Den induktive tilnærmingen er dominerende, da problemstillingen ikke er utviklet fra teoretiske antagelser. De to teoritradisjonene som jeg har basert oppgaven på sier lite om endringer i relasjonen mellom stat og frivillige organisasjoner, men jeg kan fange opp elementer fra de ulike teoretiske tilnærmingene. Jeg vil dermed bruke mine to teoretiske tilnærminger som en forankring når jeg analyserer mine innsamlende data, men hovedformålet er at min studie kan være et bidrag til utvikling av teori, basert på systematiske analyser.

## **4.3 Datainnsamling**

### **4.3.1 Delvis strukturert samtaleintervju**

Fordelen med intervju er å innhente informasjon om personers opplevelser, synspunkter og selvforståelse (Thagaard 2003), og jeg så det som nyttig å utføre intervju i min oppgave. Jeg var ute etter informantenes synspunkter og opplevelser i forhold til de målsettingene som har vært satt for rammeavtalen.

Det finnes flere måter å utføre kvalitative intervju på. En tilnærming er et opplegg med relativt lite struktur, og på motsatt side er det relativt strukturerte opplegget. I en mellomposisjon finnes det delvis strukturerte intervju. Det delvis strukturerte intervjuet kjennetegnes ved at temaene i hovedsak er fastlagt på forhånd, men at det er åpent for endringer i rekkefølgen (Thagaard 2003). Utfordringen ved å foreta et delvis strukturert intervju er å være godt forberedt, og stille de riktige spørsmålene. Det er jeg, som forsker, som i stor grad påvirker hva slags informasjon jeg klarer å innhente, avhengig av spørsmålene jeg stiller. Siden oppgaven baserer seg på hendelser i fortiden, anså jeg det som hensiktsmessig å ha et åpent intervju. På den måten kunne jeg få en indikasjon på hva informantene husket, og deretter stille spørsmål. Ved å ha et åpent intervju, kunne jeg lettere føre oppfølgingsspørsmål, noe som var viktig i mitt tilfelle.



### 4.3.2 Dokumentanalyse

Dokumentanalyse brukes ofte i kombinasjon med intervju. Det som kjennetegner dokumentanalyse er at dokumentene er skrevet før forskningsprosjektet har startet (Thagaard 2003). I motsetning til intervju, kan jeg ikke påvirke utformingen teksten, men kun tolke teksten. I min oppgave vil det bli benyttet fire rapporter/evalueringer som berører rammeavtalen. Rapportene/evalueringene representerer de ulike tidsperiodene jeg har delt oppgaven min inn i. Den første evalueringen av rammeavtalen ble skrevet i 1984 (Evaluation report 5.84. *U-landsinformasjon til organisasjons - Norge*), som gjennomførte en analyse av de organisasjonene som den gang hadde rammeavtale med NORAD. I 1992 ble det nedsatt en ressursgruppe, bestående av både representanter fra NORAD og RORGene, som utarbeidet rapporten *Informasjons – samarbeidet NORAD/organisasjonene*. I 1998 gjennomførte danske COWI<sup>12</sup> en evaluering av RORGene. I 2002 ble det på oppdrag av Utenriksdepartementet foretatt en *Gjennomgang av UD og NORADs tilskudd til organisasjoners opplysnings- og informasjonsvirksomhet om internasjonale spørsmål*. Fordelen ved å benytte disse dokumentene, er at de er basert på intervjuer av flere personer både innenfor RORG og NORAD enn det jeg har. Jeg har også benyttet meg av aktuelle stortingsmeldinger og offentlige utredninger som omhandler opplysningsvirksomheten til RORGene.

## 4.4 Gjennomføring

### 4.4.1 Informantene

I forhold til min problemstilling så jeg det som nyttig å ha informanter som representerte både RORGene og NORAD. Et problem som dukket opp, er at min oppgave strekker seg relativt langt tilbake i tiden, og over en lang tidsperiode. Det kunne dermed bli vanskelig å finne informanter som kunne representere alle tidsperiodene som oppgaven inneholder. Et annet problem er at jeg ikke har valgt meg ut noen spesielle organisasjoner som representerer RORGene, og at det dermed kunne bli problematisk å finne hvem jeg skulle intervjuer blant RORGene. Høsten 2010 fikk jeg tilsendt en liste av daglig leder av RORG-samarbeidet over aktuelle informanter som representerte RORGene, NORAD,

---

<sup>12</sup> ”COWI er en førende nordeuropæisk rådgivningsvirksomhed. Vi arbejder med ingeniørteknik, miljø og samfundsøkonomi over hele verden under hensyn til miljø og samfund.”

samt to eksterne informanter. De to eksterne informantene var med på å utarbeide to av rapportene/evalueringene av RORGene som ble beskrevet ovenfor, men ikke tilhørende verken NORAD eller RORGene.

Jeg var en stund usikker om jeg ville benytte meg av de to eksterne informantene, og i stedet intervju personer relatert til RORG og NORAD. Etter overveielse så jeg det som hensiktsmessig å ha eksterne informanter som ikke var tilknyttet til NORAD eller RORG. Jeg fikk inntrykk av at det tidvis hadde vært en konfliktfylt relasjon mellom NORAD og RORGene, og så det dermed som nyttig å intervju noen som stod ”utenfor” konfliktene.

Det var også viktig for meg å finne informanter som hadde/har arbeidet med rammeavtalen over lengre tid, og som var relevante for å belyse problemstillingen. Ved å ha informanter som hadde/har arbeidet i en lengre periode omkring rammeavtalen, kunne jeg ha et relativt lite antall informanter. Utvelgingen av informantene var dermed et *strategisk utvalg*.

#### **4.4.2 Kontakt**

Etter vurdering av listen med aktuelle informanter, tok jeg kontakt med informantene per e-post og telefon høsten 2010. Det ble gitt en beskrivelse av prosjektets formål og spørsmål om de ville stille til intervju i løpet av høsten. Jeg fikk positiv respons, det var kun én som takket nei. Grunnen var at han ikke lenger var tilknyttet rammeavtalen i sitt arbeid, og var redd han ikke husket godt nok fra den tiden. Jeg tok derfor kontakt med en annen aktuell informant og fikk positiv respons. Når alle intervjuene var bekreftet, meldte jeg prosjektet inn til Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD), og fikk prosjektet godkjent før intervjuene startet.

#### **4.4.3 Intervjuene**

Syv av intervjuene ble foretatt i Oslo med noen ukers mellomrom høsten 2010. Jeg ville foreta intervjuene personlig, og intervjuene ble foretatt på informantenes arbeidsplass eller bolig. Lengden på intervjuene varierte fra en halv time til halvannen time. Intervjuundersøkelser er en moralsk undersøkelse, og det er derfor viktig å overholde noen etiske grunnprinsipper ved utførelsen av intervju (Kvale og Brinkmann 2009). Før

intervjuene startet skrev informantene under på en samtykkeerklæring. I samtykkeerklæringen var forskningens formål, informantenes rett til å trekke seg og at informasjonen og informantenes identitet ville bli behandlet konfidensielt beskrevet (se appendiks side 105).

Alle intervjuene startet med *briefing*, hvor jeg fortalte om formålet med intervjuet og bruk av lydopptager. Den situasjonen som et forskningsintervju representerer, består både av en instrumentell og mellommenneskelig prosess (jfr. Thagaard 2003). Den *instrumentelle* handler om at jeg som forsker, er ute etter å få tak i en bestemt informasjon fra informantene, altså den primære hensikten med møtet. Intervjuguiden ble ikke sendt ut på forhånd til informantene. Grunnen til dette var at jeg var usikker på hva informantene husket av fortiden. Dermed kunne jeg ved å utføre et delvis strukturert intervju følge informantenes fortelling og være fleksibel til å knytte spørsmålene til den enkelte informants forutsetninger (Thagaard 2003). Min intervjuguide bestod dermed i hovedsak av temaer, samt noen forslag til spørsmål. Jeg benyttet meg i stor grad av oppfølgingsspørsmål når jeg fikk en indikasjon på hva informantene husket. Intervjuguidene var i stor grad temabasert, slik at jeg kunne sammenligne informantenes svar omkring temaene. Selv om temaene var i fokus, må den temabaserte tilnærmingen kombineres med den personorienterte, slik at jeg også kunne studere sammenhengen mellom de ulike temaene for hver av de personene undersøkelsen fokuserer på (jfr. Thagaard 2003). Jeg hadde i forkant lest og forberedt meg godt, og følte dermed at jeg kunne ha en løs struktur på intervjuene.

Den mellommenneskelige prosessen referer til at de dataene jeg får tilgang til vil preges av hvordan partene oppfatter hverandre. I et intervju er det overordnede mål med intervjusituasjonen å skape en tillitsfull og fortrolig atmosfære som kan bidra til at informantene åpner seg om de temaene intervjueren ønsker riktig informasjon om (Thagaard 2003). Selv oppfattet jeg intervjusituasjonen som positiv, og at det var en god tone mellom meg og informantene. Hvordan informantene opplevde situasjonen, vet kun informantene selv. I forkant hadde jeg lest en del litteratur om intervjuteknikker, men det var lett å glemme alle tips og råd når intervjuene startet. Ettersom jeg ikke kunne tyde noe ubehag fra informantenes side, antar jeg at det ikke opplevdes som en ubehagelig situasjon. Intervjuene var heller ikke personbasert, og berørte ikke emosjonelle aspekter ved informantene. Jeg noterte ikke kroppsspråk underveis, ettersom jeg konsentrerte meg

om hva informantene sa, og jeg merket heller ikke noe uvanlig som var verdt å notere. Underveis i intervjurunden nevnte flere av mine informanter navn på andre aktuelle informanter, men jeg kunne se på min informantliste at dette var personer jeg allerede hadde eller skulle intervju. Det var imidlertid én person jeg ikke hadde på min liste, og jeg tok kontakt med denne personen. Jeg fikk positiv tilbakemelding, og et intervju vinteren 2011 ble avtalt. Jeg fikk dermed bekreftet at jeg hadde intervjuet de ”riktige” personene i forhold til prosjektets formål. Intervjuene ble avsluttet med *debriefing*, hvor alle informantene ble spurt om de hadde noe å legge til.

En ulempe med å utføre delvis strukturerte intervju, er at jeg fikk et omfattende intervjudatamateriale som skulle transkriberes, og ikke alt var nødvendigvis relevant for oppgaven. Fordelen var at informantenes egne oppfatninger og synspunkter ble tydeliggjort fra deres ståsted. Informantene hadde også selv kontroll på hva de ønsket å fortelle, noe som viser at både jeg som forsker og informantene hadde innflytelse på intervjuets utvikling. I etterkant har jeg sett det som nyttig å få informasjon som ikke nødvendigvis viste seg å være direkte relevant for oppgaven, men som kunne gi meg andre innfallsvinkler. Alle intervjuene ble transkribert i sin helhet og sendt til informantene.

## **4.5 Troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet**

Begrepene *troverdighet*, *bekreftbarhet* og *overførbarhet* retter seg mot etiske utfordringer ved kvalitativ forskning, og har blitt nedfelt i kvalitative metodebøker de seneste årene (Thagaard 2003). Begrepene forteller noe om styrke og svakheter ved kvalitative oppgaver.

### **4.5.1 Troverdighet**

For å oppnå troverdighet i min forskning er det viktig at jeg gjør rede for hvordan data utvikles, og vise at forskningen er utført på en tillitsvekkende måte (Thagaard 2003). Dette innebærer at jeg må skille mellom den faktiske informasjonen jeg har fått under intervjuene og mine egne tolkninger av dette materialet. Siden jeg har empiri og analyse adskilt, vil det komme tydelig frem hva som er primærdata og hva som er mine

vurderinger av disse. Intervjuene ble utført ved hjelp av båndopptager, som ble transkribert etter endt intervju, og sendt til informantene. Jeg forsøkte også å unngå ledende spørsmål i intervjuene. Jeg har i dette kapittelet synliggjort hvordan jeg har samlet inn informasjon, og hvordan jeg har forsøkt å ivareta de etiske prinsippene ved utførelsen av intervju.

Troverdighet refererer også til at forskeren redegjør for relasjoner til informantene og hvilken betydning erfaringer i felten har for de dataene forskeren får (Thagaard 2003). Relasjonen til informantene var som tidligere beskrevet god. Selv om jeg følte at dialogen var god, vet jeg ikke hvordan informantene opplevde situasjonen. Siden jeg fikk informasjon utover det jeg spurte om anser jeg også at informantene ikke opplevde situasjonen som ubehagelig. Det kan være at jeg hadde fått andre svar hvis jeg hadde intervjuet andre personer som representerer RORGene og NORAD, men som nevnt, jeg fikk tilbakemeldinger om at jeg hadde de ”riktige” informantene.

Hensikten med oppgaven har vært å få en forståelse og innsikt i om endringer i rammeavtalens målsettinger har påvirket relasjonen mellom NORAD og RORGene. Jeg tok derfor utgangspunkt i målsettingene som har vært satt for rammeavtalen i de ulike tidsperiodene når jeg foretok intervjuene.

Jeg anser de evalueringene/rapportene som omhandler opplysningsstøtten til RORGene å bidra til å styrke troverdigheten av datamaterialet, da disse er basert på flere intervjuer enn det jeg har foretatt.

Det må tas i betraktning at de synspunktene som fremkommer fra RORG-informantene ikke nødvendigvis gjenspeiler alle RORGene. RORGene er som redegjort for i kapittel 2 et variert organisasjonslandskap, og de innehar ulike ideologiske grunnlag i sin opplysningsvirksomhet.

#### **4.5.2 Bekreftbarhet**

Bekreftbarhet relaterer seg til tolkning av de dataene jeg har samlet inn (Thagaard 2003). Det er viktig at jeg forholder meg kritisk til egne tolkninger gjennom analyseprosessen. I analysen har jeg derfor forsøkt å vise til at alternative tolkninger er mindre relevante. Det kommer også fram i analysen hva som er mine tolkninger. Som forsker er det viktig å

løsrive seg fra sitt teoretiske ståsted og antagelser. Oppgaven er ikke basert på noen teoretiske antagelser om at relasjonen endrer seg mellom, i mitt tilfelle, NORAD og RORGene. Derfor hadde jeg ikke et definert teoretisk ståsted når jeg foretok intervjuene. Oppgaven er initiert av RORG-samarbeidet, og dermed kan jeg tilknyttes det miljøet som studeres (jfr. Thagaard 2003). Jeg har imidlertid forsøkt å inneha en nøytral posisjon i studiet av relasjonen mellom RORGene og NORAD.

Det må også gis spesifisering på hvordan jeg har kommet frem til den forståelsen som prosjektet resulterer i, som igjen innebærer redegjørelse av fremgangsmåter i prosjektet og relasjoner i feltet (Thagaard 2003). Dette har jeg forsøkt å ivareta gjennom hele prosessen.

Det som kan redusere bekræftbarheten er at jeg i min rolle som forsker, har innflytelse over prosessene i analysen, og mine tolkninger kan begrense etterprøving. Jeg har ikke funnet tilsvarende studier, men ved å redegjøre for mine tolkninger og framgangsmåte, kan annen forskning etterprøve min forskning.

#### **4.5.3 Overførbarhet**

Det å forstå sosiale fenomener er en viktig målsetting i kvalitative studier, og dermed er fortolking av stor betydning. Fortolkingen er utgått fra dokumentene som nevnt ovenfor, samt informasjon fra intervjuene. Det er min fortolking som gir grunnlag for overførbarhet (Thagaard 2003). Dermed blir spørsmålet om den tolkningen som er utviklet innenfor rammen av prosjektet, kan være relevant i andre sammenhenger, og på den måten bidra til mer generell forståelse av fenomenet som studeres.

Min tolkning kan brukes til å se på andre rammeavtaler mellom offentlige myndigheter og frivillige organisasjoner. De antagelsene jeg gjør, kan testes ved videre forskning. Overførbarhet kan også knyttes til gjenkjennelse av personer som har kunnskap om det som studeres (jfr. Thagaard (2003)).

Det er flere mulige feilslutninger. Det kan være andre faktorer som påvirker relasjonen mellom NORAD og RORGene som ikke min studie fanger opp. Jeg har som nevnt ikke funnet tilsvarende studier, og det er ikke sikkert en lignende studie kunne gi de samme funnene som jeg har i min oppgave.

Jeg vil diskutere overførbarheten av min enkeltstudie videre i avslutningskapittelet.

#### **4.6 Oppsummering**

I dette kapittelet har jeg presentert det metodiske opplegget for oppgaven. Jeg argumenterte for at oppgaven var av kvalitativ natur, da det er sosiale fenomener som skal undersøkes. Oppgaven kan videre sies å være abduktiv, hvor empiri og teori veksler. Det *induktive og eksplorerende* momentet er imidlertid det mest dominerende, hvor de teoretiske perspektivene utgjør et fundament i oppgaven. Informantene i oppgaven representerer både RORGene og NORAD, samt to eksterne. Informasjon fra intervjuene og dokumentene utgjør oppgavens data, og det som skal fortolkes. Jeg har redegjort for fremgangsmåten i forskningen for å oppnå troverdighet. Bekreftbarheten har jeg forsøkt å ivareta ved å vise tydelig hva som er primærdata og mine tolkninger. Overførbarheten av min enkeltstudie kan testes ved videre forskning. Det vil jeg diskutere i avslutningskapittelet.





## **5 Rammeavtalen tar form og preges av en enkel dagsorden**

### **5.1 Innledning**

Dette kapitlet tar for rammeavtalen i tidsperioden 1976-1990. Det vil aller først gjøres rede for opprettelsen av rammeavtalen og målsettingen som var gjeldene for RORGenes opplysningsvirksomhet. Det vil også vises til formålet med å benytte organisasjonene som opplysningsaktører. Deretter vil NORADs to roller som både tjenesteyter og kontrollør og relasjonen til RORGene belyses. Videre vil det vises til utvidelse av opplysningsvirksomheten og målsettingen. En samlet analyse av perioden vil følge etter at det empiriske materialet er presentert.

I 1984 ble det foretatt en evaluering av de som den gang utgjorde RORG-landskapet. Informantene i denne perioden omtaler jeg som RORG-informant 1 og NORAD-informant 1. RORG-informanten har siden 1977 arbeidet med opplysningsvirksomheten i en av RORGene. NORAD-informanten arbeidet i Informasjonsavdelingen i NORAD i løpet av denne perioden.

### **5.2 Rammeavtalen opprettes**

Som beskrevet i bakgrunnskapitlet, anså politikerne det som viktig å øke oppslutningen i den norske befolkningen etter at Statistisk sentralbyrå og Norsk Gallup hadde vist at det var motstridene holdninger blant den norske befolkningen til u-hjelp. NORAD anså organisasjonene som kanaler for å nå brede grupper i befolkningen, og å informere om u-land og norsk u-hjelp ble sett på som en nasjonal oppgave (Gjennomgangsrapport 2003). Norge var ett av OECD-landene som bevilget høyets prosentandel av BNP til u-hjelp, og dermed ville en videre opptrapping av offentlige midler til utviklingshjelp ” i sterk grad være avhengig av hvordan industriarbeideren, bonden, fiskeren og ikke minst husmoren stiller seg til dette samarbeidet med utviklingslandene ” (Evaluation report 5.84:58). Arbeidernes Opplysningsforbund (AOF) var, som tidligere nevnt, den første organisasjonen som gjennom en prøveordning i 1976 mottok støtte til å drive opplysningsarbeid. Det var et ønske fra AOF om å drive opplysningsarbeid, og NORAD utarbeidet en samarbeidsavtale med en prøveperiode på tre år. NORAD anså det som

*Meget positivt at en opplysningsorganisasjon av AOFs størrelse, og som har kollektiv tilslutning fra en rekke store og landsomfattende yrkes- og interesseorganisasjoner, vil*

*ta opp u-landsinformasjon som en integrert del av sin opplysningsvirksomhet* (Evaluation report 5.84:22).

Det ble registrert økende interesse fra flere organisasjoner om å drive opplysningsarbeid, og NORAD mottok stadig flere søknader fra organisasjoner (Evaluation report 5.84). Ordningen tok derfor sikte på å nå flere etablerte paraplyorganisasjoner, slik at disse kunne drive opplysningsarbeid som en integrert del av den samlede opplysningsvirksomhet blant sine medlemsorganisasjoner og dermed kunne nå ut til sentrale målgrupper som fagbevegelsen, kirken, kvinne- og ungdomsorganisasjoner. Etter forhandlinger ble det inngått avtaler med alle stortingspartienes studie- og opplysningsforbund. I 1980 var det tolv organisasjoner<sup>13</sup> med rammeavtaler, hvorav seks paraplyorganisasjoner og seks politiske studie- og opplysningsforbund.

## **5.3 Målsetting og formålet med rammeavtalen**

### **5.3.1 Målsetting: legitimere norsk u-hjelp og Norges giverrolle**

Målsettingen som var satt for opplysningsstøtten var preget av behovet for å øke oppslutningen blant den norske befolkningen omkring u-hjelp. I målsettingen het det at RORGene i sin opplysningsvirksomhet

*Det skal gis faktiske opplysninger om norsk utviklingshjelp, Norges økonomiske samkvem med utviklingslandene, forholdet mellom utviklingsland og industriland med vekt på FNs innsats* (Evaluation report 5.84:49).

Kunnskapsnivået i den norske befolkningen om u-land ble ansett som lavt, og elementær kunnskap var derfor nødvendig. Begrepene ”u-land” og ”i-land” reflekterte synet på u-hjelp, og troen på at ”*ved å gi av vår overflod og overføre moderne teknologi skulle vi hjelpe de fattige u-landene til økonomisk vekst slik at de kunne få det like bra som oss (i-land)*” (Ressursgruppens rapport 1992:9). Målsettingen som var satt for rammeavtalen var dermed i stor grad basert på å legitimere norsk u-hjelp og Norges giverrolle. Denne

---

<sup>13</sup> Arbeidernes Opplysningsforbund, Det Kongelige Selskap for Norges Vel, Høyres Studieforbund, Kirkens U-landsinformasjon, Kristelig Folkepartis Studieforbund, Landsorganisasjonen Norge, Landsrådet for norske ungdomsorganisasjoner, Norges Frikirkeråd, Norske Kvinners Nasjonalråd, Senterpartiets Studieforbund, Sosialistisk Opplysningsforbund og Venstres Opplysningsforbund

målsettingen må ses i lys av det som den gang var Norges internasjonale ansvar og forpliktelse, 1 % av BNP til u-hjelp. Men var det lagt noe annet formål med opplysningsstøtten til organisasjonene?

### **5.3.2 Formålet med å benytte organisasjoner i opplysningsarbeidet**

I 1971 hadde det vært en diskusjon om både statlig og organisasjonenes informasjonsvirksomhet, altså før rammeavtalene ble inngått. NORADs daværende informasjonssjef annonserte at NORADs Informasjonsskontor ikke så det som sin oppgave å formidle propaganda for den norske utviklingspolitikken som ble drevet til enhver tid. Spørsmålet ble også rettet mot organisasjonenes rolle i opplysningsarbeidet, hvor en av møtedeltakerne spurte:

*Når man selv ikke skal drive ren propaganda, bør man ikke føre et visst tilsyn med organisasjonene slik at støtten ikke blir brukt som en propaganda med slagside. Jeg mener ikke sensur, men et visst tilsyn, så den opplysning som drives ikke blir ren og ekstrem propaganda (Evaluation report 5.84:58).*

Informasjonssjefen la til at staten i sin opplysningsvirksomhet burde fremstå som mest mulig saklig. Den virkelige engasjerte debatten skulle skapes i samband med organisasjonene, både innad ovenfor sine medlemmer og utad ovenfor det store publikum (Evaluation report 5.84). Det var dette arbeidet NORAD skulle bidra med støtte til, i form av både finansiering og materiale. NORAD-informant 1 beskrev den tidligere informasjonssjefen som svært opptatt av å ”mobilisere de folkelige organisasjonene.” Informasjonssjefen gjorde det også klart at disse midlene skulle tilfalle organisasjonene uavhengig av hvordan de forholdt seg til de retningslinjene som den norske utviklingshjelpen ble drevet etter. Føringer på organisasjonenes meninger skulle unngås, men samtidig slo man fast det at

*Selv om noen organisasjoner og tiltak i ungdommelig iver og engasjement av og til begår noen feilskjær, bør ikke reaksjonen bli altfor streng. Men på en annen side kan en ikke støtte og godta en systematisk forvrenging av fakta (Evaluation report 5.84:59).*

## 5.4 NORADs forvaltning av rammeavtalen

RORGenes relasjon til NORAD må ses i sammenheng med hvordan NORAD forvaltet rammeavtalen og rammeavtalens struktur. Rammeavtalen ble forvaltet av Informasjonskontoret, den samme avdeling som drev NORADs egen informasjonsvirksomhet. NORAD hadde to roller, både som tjenesteyter og kontrollør.

### 5.4.1 NORADs rolle som tjenesteyter

Rammeavtalene med RORGene var likelydende, bortsett fra beløp og tidsrom til de ulike organisasjonene. De økonomiske bidragene ble fordelt etter organisasjonenes størrelse og deres virksomhetsplaner. For paraplyorganisasjonene ble grunnlaget for støttebeløpets størrelse bestemt av kostnadsberegnete virksomhetsplaner som ble omtalt i avtalen, sammen med mottakerorganisasjonenes medlemstall, administrative kapasitet og geografiske utbredelse (Evaluation report 5.84). De politiske opplysningsorganisasjonene mottok en minstelott på kr. 50.000 hver for å sikre et arbeidsgrunnlag, deretter ble resten av det disponible beløpet fordelt på grunnlag av moderpartiets stemmetall ved siste stortingsvalg.

Informasjonskontorets oppgave var å fremskaffe ”*de fakta og produsere det materiale som kan danne grunnlag for organisasjonenes aktiviteter på dette området*” (Evaluation report 5.84:20). Dermed stilte Informasjonskontoret bl.a. med innledere til konferanser, kurs, utsending av informasjonsmateriell fra NORAD, bistand i forbindelse med organisasjonenes egen produksjon av informasjonsmateriell. Opplysningsvirksomheten som ble drevet av RORGene var bl.a. studieturer, seminarer, konferanser, foredrag, studiesirkler, utarbeidelse av brosjyrer, notiser, videovisninger, artikler og utstillinger (Evaluation report 5.84).

RORGene ga (jfr. evalueringsrapporten) uttrykk for at de hadde behov for de tjenestene som ble utført av Informasjonskontoret. Det var ønskelig fra organisasjonenes side å ha Informasjonskontoret som en diskusjonspartner omkring opplysningsvirksomheten, og at de ville ha reaksjoner på den opplysningsvirksomheten de drev, positiv så vel som negativ. Dette innebar at NORADs saksbehandlere hadde et visst innsyn i hva organisasjonene bedrev. Det viste seg at organisasjonene i varierende grad benyttet seg av de ulike tjenestene til NORAD, men at det gjennomgående var ønskelig med mer omfattende tjenester fra Informasjonskontorets side. Spesielt Informasjonskontorets rolle

som sakkyndig u-landsinformatør var en av preferansene. Det var som regel en person innefor de enkelte organisasjonene som hadde rollen som u-landsinformatør, og som hadde kontakt med Informasjonskontoret. Informasjonskontoret hadde også rolle som kontaktformidler organisasjonene imellom. NORAD hadde imidlertid ikke ressurser til å oppfylle alle ønskene fra organisasjonene.

I september 1982 ble det avholdt et møte mellom Informasjonsutvalget og representanter fra organisasjonene, hvor det gikk fram i møtereferatet:

*Det har kommet fram en del praktiske forslag for å fremme samarbeid og samordning mellom organisasjonene, blant annet utsending av materiell fra organisasjonene, utveksling av materiell. Seminar for informasjonsmedarbeiderne i organisasjonene, mer prosjektinformasjon, felles møter om høsten for å informere om planer* (Evaluation report 5.84:126).

#### **5.4.2 NORADs rolle som kontrollør**

Informasjonskontoret hadde dermed innsyn i hvordan organisasjonene benyttet seg av de økonomiske midlene. Det ble imidlertid påpekt at noen bred, systematisk gjennomgang av organisasjonenes virksomhet ” *ligger langt fra rammen for nåværende praksis* ” (Evaluation report 5.84:42). Omfattende detaljoppfølging av organisasjonenes virksomhet ville ikke vært i samsvar med intensjonen med rammeavtalen. Rammeavtalen inneholdt frister, kostnadsoverslag og tidsramme for gjennomføring av tiltak. RORGene måtte skrive halvårs- og helårsrapporter, og i reviderte regnskapsutdrag måtte organisasjonene vise hvordan støtten fra NORAD ble brukt, fordelt på opplysningstiltak som var gjennomført gjennom året (Evaluation report 5.84).

Det var ikke krav fra NORADs side om godkjenning av planer eller rapporter før opplysningstiltakene hadde blitt foretatt av organisasjonene. Organisasjonene som ikke overholdt frister kunne imidlertid risikere tilbakeholding av utbetaling. Det kom fram i evalueringsrapporten at Informasjonskontoret i beskjeden grad foretok noen bearbeiding og sammenfatning av de innsendte opplysningene fra organisasjonene. Rammeavtalen inneholdt ingen retningslinjer om virkemidler i informasjonsvirksomheten, og heller ikke om sammenhenger mellom virkemiddel og budskap og/eller innhold på den ene siden og formål på den andre (Evaluation report 5.84). Hvordan organisasjonene ville organisere

opplysningsvirksomheten var opp til den enkelte organisasjon, men det skulle skje i samarbeid og kontakt med Norad.

Kravene om budsjetter, planer, regnskap og rapportskrivning skulle tjene flere formål. Budsjettene og planene skulle danne grunnlaget for NORADs fordeling av tilskudd. Disse skulle sammen med rapporter og regnskap muliggjøre kontroll med at midlene ble anvendt i overensstemmelse med forutsetningene. For det tredje utgjorde plan og budsjett grunnlagsdokumentene for den bistanden Informasjonskontoret kunne yte organisasjonene under gjennomføring av deres informasjonsvirksomhet (Evaluation report 5.84).

Det kom fram i evalueringsrapporten at det syntes å være behov for å skape ordninger som muliggjorde begrenset, men meningsfull, effektiv kontroll, og et system som dannet bedre beslutningsgrunnlag for avgjørelser om økonomiske forhold. Det het også at kravet til planer og rapportering burde være utformet slik at organisasjonene ikke ble unødvendig belastet ”*samtidig som NORAD får nødvendige opplysninger og i en form som øker informasjonsverdien og letter saksbehandlingen*” (Evaluation report 5.84:43).

Det var uttalt at det forelå en viss frykt for at organisasjonene kunne utnytte de økonomiske midlene til å styrke sin politiske virksomhet, ”*det må tas i betraktning at det som noen regner som informasjon, kan omfatte oppfatninger som etter andres mening betraktes som agitasjon for bestemte politiske syn*” (Evaluation report 5.84:23). Dette var også en grunn til NORAD ville ha innsyn i hvordan RORGene benyttet opplysningsstøtten.

#### **5.4.3 To roller og to relasjoner – problematisk?**

Evalueringsrapporten påpekte at det ikke var uvanlig i norsk offentlig administrasjon at kontroll- og tjenestefunksjonene ble utøvd av samme organ. Den dobbeltsidige rollen til Informasjonskontoret ble ikke ansett som problemfri. Ett av problemene var at kontrollgrunnlaget i form av retningslinjer var svakt utformet, noe som førte til at kontrollfunksjonene til saksbehandleren i stor utstrekning hvilte på skjønn (Evaluation report 5.84). Dermed ble dette ansett som en uheldig ordning. Mens kontrollfunksjonen krevde en viss distanse fra organisasjonene, så måtte saksbehandlerne samtidig kjenne

godt til organisasjonene. Det ble foreslått i evalueringsrapporten at de to funksjonene burde skilles.

Med den dobbeltsidige rollen til Informasjonskontoret kunne det også være fare for at det ble lagt restriksjoner på støtten. Dette kunne RORG-informant 1 avvise: ”*Nei, de har stort sett vært åpne og fleksible.*” RORG-informant 1 kunne imidlertid berette om en brosjyre som ble trykket som inneholdt et fordrag av Johan Galtung og som gikk på store maktendringer, de globale trendene og langsiktige endringer. RORG-informant 1 fikk da beskjed fra NORAD at det gikk ikke, og pengene måtte betales tilbake. Dette var ikke i samsvar med opplysningsstøttens målsetting. NORAD-informant 1 fortalte at organisasjonene hadde frihet innenfor de retningslinjene som var satt for avtalen:

*Jeg tror kanskje vi lot friheten... vi delegerte det til de enkelte. Vi sa at Høyres Opplysningsforbund hadde sin måte, men at formålet måtte formuleres innenfor rammen av det som var gjeldene for norsk bistands- og utviklingspolitikk (..) så det ville ikke bli gitt penger til en aktivitet som gikk ut på at vi skulle trekke Norge fra forhandlingene om Nord/Sør og en ny økonomisk verdensordning, det ville ikke vært aktuelt. Jeg tror heller ikke jeg ville gitt penger, eller signert et dokument som forutsatte at det ble gitt penger til institusjoner som motarbeidet det som vi stod for. Men at Høyres Opplysningsforbund ville ha en annen tilnærming enn AOF, det var sånn det måtte være.*

## **5.5 Utvidelse av opplysningsvirksomheten og ny målsetting**

### **5.5.1 Utvidelse av opplysningsvirksomheten**

Det var et ønske om økt samarbeid både fra organisasjonene og NORAD, og NORAD-informant 1 kunne fortelle at de ”*prøvde å skape et godt miljø.*” RORG-informant 1 omtalte også relasjonen til NORAD som god.

*Det var godt, og veldig nært...la meg reformulere det: det var veldig nært, kom nesten av seg selv. Så skyldes det da at jeg begynte her, så hadde jeg god kontakt med NORADs ledelse og med daværende informasjonsavdeling i NORAD.*

NORAD-informant 1 fortalte det at når det ble ansatt en ny direktør i NORAD i 1982, var beskjeden fra den nye direktøren til NORAD-informant 1 ”*å endre på mange ting, og jeg vil at du skal spille med, og jeg gir deg frie hender til en kraftig utvikling av informasjons/opplysningstjenesten.*” Dermed startet det en økning i antall RORGere. Det skulle gis større frihet til organisasjonene, og det skulle jobbes mer med å se på helheten i

utviklingsprosessen. Dette ville NORAD-informant 1 etterfølge og han fortalte at han var veldig opptatt av liberale kriterier for bruken av pengene. For han var det viktig å skape kritisk debatt:

*Når vi ville ha kritisk debatt så var det fordi vi ville ha en bedre bistand og bedre utviklings samarbeid, ikke fordi vi ville hindre det. Hvis ikke vi bidro med offentlige penger til kritiske debatt ville det ikke komme andre penger til en sånn kritisk debatt.*

Opplysningsvirksomheten skulle være forankret i folkeopplysningstradisjonen, hvor verdier og holdninger var viktig. NORAD-informant 1 fortalte at han var veldig opptatt av å bruke opplysning i stedet for informasjon.

*Fordi det er et kvalitativt mye videre og dypere begrep. Og det inneholder retten til å kritisere, mens informasjon nødvendigvis ikke gjør det. Så opplysningstradisjon og opplysningsideen, folkeopplysning var veldig viktig.*

Evalueringsrapporten konkluderte med at de frivillige organisasjonene utførte et viktig informasjonsarbeid med en rekke ulike virkemidler, og med basis i den enkelte organisasjons grunnholdning. Stortingsmelding nr. 36 (1984-85) *Om enkelte hovedspørsmål i norsk utviklingshjelp*, omtalte Kirken og de store folkeopplysningsorganisasjonene som viktige pilarer i norsk opplysningsvirksomhet om utviklingsland og utviklingshjelp. En høy oppslutning i opinionen var i stor grad grunnet det opplysningsarbeidet som organisasjonene utførte.

### **5.5.2 Ny målsetting**

Etter 1984 endres målsettingen som var satt for opplysningsvirksomheten. Det var ikke lenger like stor tro på at økonomisk vekst skulle forekomme i u-landene slik det hadde i i-landene. Utvikling ble i økende grad forstått som noe det enkelte land selv hadde større muligheter og ansvar for. Det ble åpnet for andre internasjonale strømninger, influert av nyliberalistisk tenkning. Verdensbankens og Det internasjonale pengefondets (IMF) strukturtilpasningsprogrammer ble betraktet som metoder for å gjøre utviklingslandene mer fleksible og endringsrettede og ”utviklingspolitikken tok en mer paternalistisk form enn på 1970-tallet” (Gjennomgangsrapport 2003:10). U-hjelpen kunne spille en positiv,



men mer begrenset rolle enn tidligere. Brundtland-kommisjonens rapport "Vår felles fremtid" viste også at u-hjelpens rolle var marginal, og det måtte rettes fokus mot globale endringer.

Dette påvirket også betraktninger om opplysningsarbeidet. St. meld. Nr. 36 (1984-85) anbefalte at opplysningsvirksomheten burde rette fokus mot de grunnleggende problemene i utviklingslandene, og videre formidle innsikt om strukturelle forhold i det internasjonale økonomiske system som "*skaper problemer og vansker for utviklingslandene og som har ledet til kravet om en ny økonomisk verdensordning.*" (Ressursgruppens rapport 1992:10).

Dermed fikk den tidligere målsettingen om å legitimere norsk u-hjelp og Norges giverrolle noe mindre fokus, men i stedet ble det lagt vekt på

*Å bidra til å skape forståelse for det idèmessige grunnlag som norsk utviklingshjelp og Norges samarbeid med utviklingslandene hviler på og de prinsipper som ligger til grunn for dette arbeidet* (Ressursgruppens rapport 1992:10).

NORAD-informant 1 fortalte at det var ønskelig fra både organisasjonene og NORAD at målsettingene for rammeavtalen ble utvidet, og ikke kun til å legitimere norsk u-hjelp. Den samme informanten fortalte at opplysningsstøtten stadig fikk større bevilgninger og politikerne var opptatt av å styrke informasjonsvirksomheten.

Mens det offentlige Norge i stor grad hadde vært svært positive til Norges økende tilpassning til Verdensbankens og IMF's struktureringstilpasningsprogrammer, var ikke dette et syn NORAD-informant 1 delte. I stedet omtalte han seg som motstander av Verdensbanken og strukturelle tilpasningsprogrammer og at

*Det kom til å farge opplysnings- og informasjonsvirksomheten og pengene vi delte ut. Vi ga støtte til kritiske røster, vi ga støtte til folk i sør, og i 1980-årene og inn i 1990-årene dro ledelsen i bistandsforvaltningen til Washington på samme måte som muslimske prester reiste til Mekka for å få sannheten.*

## **5.6 Analyse av perioden 1976-1990**

### **5.6.1 Opprettelsen av rammeavtalen – preget av konflikt eller samarbeid?**

Opprettelsen av rammeavtalen kom etter et ønske fra AOF om å drive opplysningsarbeid, og NORAD ville inngå en avtale om en prøveperiode med AOF. NORAD så det som positivt at en organisasjon av AOFs størrelse ville drive opplysningsarbeid. Det ble etter hvert registrert økende interesse fra andre organisasjoner om å drive opplysningsarbeid. Dette gjensidige ønsket om å utnytte hverandres ressurser, kan tolkes som det Salamon (1987) beskriver som et samarbeidsparadigme; hvor samarbeid med statlig sektor er et logisk kompromiss for på den ene siden å utnytte den frivillige sektors fortrinn som formidler av tjenester, og på den andre siden utnytte tilgjengelige statlige ressurser. Rammeavtalekonseptet er også utformet som en samarbeidsform mellom stat og frivillige organisasjoner.

Jeg finner lite bevis som kan støtte det tradisjonelle konfliktparadigmet. Det er lite som tyder på at NORAD ble ansett som imperialistisk i sitt ønske om å samarbeide med de frivillige organisasjonene. Hvis RORGene hadde sett på NORAD som imperialistisk i sitt ønske om å inngå rammeavtalen, ville muligens RORGene vist skepsis mot å inngå avtalen. Det er lite som tyder på at organisasjonene eller NORAD så dette som et nullsum spill, eller at relasjonen var preget av en iboende konflikt ved inngåelsen av rammeavtalen

Jeg finner Kuhnle og Selles (1990; 1992) begrep om den norske ”statsvennligheten”, altså en positiv innstilling til staten, som beskrivende ved inngåelsen av rammeavtalen. Samarbeidet mellom staten og frivillige organisasjoner har også vært et etablert mønster i Norge, og samarbeidsløsninger og tilskuddordninger anses som et uttrykk for at staten og frivillige organisasjoner aksepterer og verdsetter hverandre (Kuhnle og Selle 1990).

### **5.6.2 Relasjonen mellom NORAD og RORGene**

Inngåelsen av rammeavtalen mellom NORAD og RORGene var et uttrykk for et gjensidig ønske om å utnytte hverandres ressurser. Ved inngåelsen av rammeavtalen ble det også skapt en relasjon mellom NORAD og RORGene. Jeg vil nå se på relasjonen

mellom NORAD og RORGene i lys av modellen til Kuhnle og Selle (1990:170).<sup>14</sup> Ved å sette inn RORGene og NORAD i modellen, vil jeg nå diskutere relasjonen mellom NORAD og RORGene nedenfor. Som nevnt tidligere, har jeg valgt å se på relasjonen mellom NORAD og RORGene på to måter. Den ene relasjonen var mellom NORAD som tjenesteyter og RORGene. I modellen setter jeg NORADs rolle som tjenesteyter på *nærhet-avstand* dimensjonen i forhold til *kommunikasjon og kontakt*. På den andre dimensjonen *avhengig-uavhengig* i forhold til *kontroll og finansiering*, setter jeg NORADs rolle som kontrollør. Modellen blir da seende ut slik:

**Nærhet .....Avstand**

(Når det gjelder kommunikasjon og kontakt)

***NORADs rolle som tjenesteyter***

**Avhengig**

(Når det gjelder finansiering og kontroll) ***NORADs rolle som***

***kontrollør***

**Uavhengig**

1. Avhengig samordning eller binding NORAD dominans	2. Separat og dominert NORAD dominans
3. Integrert autonomi Gjensidig tillit mellom NORAD og RORGene	4. Separat autonomi RORGene autonome

<sup>14</sup> Lorentzen (1994:62-64) kritiserer modellen til Kuhnle og Selle, fordi det ikke gjøres rede for årsakssammenhengene i modellen, og at Kuhnle og Selle har få eksplisitt forklaringer på hvorfor samarbeidet antar bestemte former. Lorentzen påpeker at Kuhnle og Selle ikke har tatt i betraktning at det kan oppstå verdikonflikter mellom staten og organisasjonene. Dermed er mangel på presise påstander, og dette gjør det vanskelig for etterprøving. Jeg redegjør derfor hvordan jeg vil benytte modellen til Kuhnle og Selle, slik at den kan etterprøves.

For å se på relasjonen mellom NORAD og RORGene, tar jeg utgangspunkt i målsettingen som var satt for rammeavtalen. Den første målsettingen som var satt for rammeavtalen, var basert på legitimering av norsk u-hjelp og Norges giverrolle. Det var en relativt enkel dagsorden, hvor det skulle formidles *faktiske opplysninger om norsk u-hjelp*. RORGene benyttet i stor grad Informasjonsavdelingen som tjenesteyter, og ville gjerne ha Informasjonsavdelingen som u-landsinformatør. Informasjonskontoret hadde også den faglige kapasiteten, og kunne bistå RORGene med faglig materiale, i forhold til målsettingen. Det var også ønskelig fra RORGenes side med mer omfattende tjenester fra Informasjonskontorets side. Uttalelser fra både RORG-informant 1 og NORAD-informant 1 beskrev kontakten og samarbeidet som nært og ønskelig. Det kom også fram det var ønskelig å fremme *samarbeidet og ha felles møter for å informere om planer*. Relasjonen mellom RORGene og NORAD som tjenesteyter i forhold til *kommunikasjon og kontakt* finner jeg å passe til ”nærhet” på nærhet-avstand dimensjonen.

Dermed utelukker jeg celle 2 og celle 4, som heller kunne passet i konfliktparadigmet, som enten kunne innebære total dominans av NORAD eller at RORGene ble ansett som fullstendig autonome.

Jeg har da plassert relasjonen mellom NORAD som tjenesteyter og RORGene til *nærhet i* forhold til kommunikasjon og kontakt. Jeg setter NORADs rolle som kontrollør på den andre dimensjonen *avhengig-uavhengig* i forhold til *finansiering og kontroll*. I modellen er det en avveining mellom celle 1 og celle 3. Celle 1 *avhengig samordning eller binding*, kunne bety at RORGene hadde lite innflytelse og handlingsrom. Det kunne da vært at NORAD hadde lagt føringer på RORGenes opplysningsvirksomhet, og opptrådt kontrollerende i forhold til hvordan RORGene benyttet de økonomiske midlene. Siden rammeavtalen ble opprettet for å styrke opinionens holdninger til norsk u-hjelp, kunne det ikke vært utenkelig at NORAD kunne utnyttet organisasjonene som ”bistandspropagandister” for norsk u-hjelp. Et slikt syn kunne da tyde på koloniseringstendenser fra NORADs side. Hvis man ser det fra dette synet kan det forstås som Lorentzen (1993 i Andreassen 2006) hevder at frivillige organisasjoner som er avhengige av staten for å få ressurser til egen virksomhet, står i fare for å bli mer statslike, både strukturelt og ideologisk, og mister sin uavhengighet.

I celle 3 *integrert autonomi*, ser man for seg at NORAD ville ta hensyn til RORGene og være forsiktige med å utfordre deres uavhengighet. Selv om RORGene mottar offentlig støtte, trenger ikke dette å føre til streng kontroll. Selle (1998) påpeker at sterkt offentlig innsyn ikke er vanlig i Norge. I dette synet ville det være naturlig å se på relasjonen som preget av gjensidig tillitt.

Sett i lys av hva både RORG-informant 1 og NORAD-informant 1 uttalte, og fra evalueringsrapporten fra 1984, hadde RORGene stor frihet til å organisere opplysningsvirksomheten. RORGene måtte i etterkant av utførte opplysningstiltak rapportere til NORAD, og ikke i forkant. Ifølge NORAD-informant 1 var RORGene tillagt frihet til hvilken tilnæringsmåte de ulike RORGene foretok i sitt opplysningsarbeid så lenge de holdt seg til det som var målsettingen for avtalen. Ut i fra det som kom fram i evalueringsrapporten, fremgår det at Informasjonskontoret i beskjeden grad foretok *systematiske gjennomganger av organisasjonenes virksomhet*. Det ble også lagt vekt på fra NORADs side, at det ikke skulle legges *føringer på organisasjonenes meninger*, og det at innenfor NORAD var ønske om å *mobilisere de folkelige organisasjonene*. Det ble også påpekt at *krav til planer og rapportering burde være utformet slik at organisasjonene ikke ble unødvendig belastet, samtidig som NORAD fikk nødvendige opplysninger*. Det ble understreket det syntes å være et behov for å skape ordninger som muliggjorde begrenset, men meningsfull og effektiv kontroll.

Jeg finner det dermed mest passende å plassere NORADs rolle som kontrollør og relasjonen til RORGene i celle 3 *integrert autonomi* fremfor celle 1 *avhengig samordning*. Selle (1998) påpeker at ikke-innblanding i interne organisasjonsprosesser har vært et hovedkennetegn ved norsk frivillighet. Ifølge Selle og Øymyr (1995) er det i spenningsfeltet mellom integrasjon og autonomi de interessante utfordringene ligger. Dette kan forstås i denne sammenheng ved at NORAD hadde både nærhet til RORGene som tjenesteytere og samtidig skulle holde avstand i forhold til hvordan RORGene utnyttet de økonomiske midlene.

Det kom som et ønske fra NORAD å utvide opplysningsvirksomheten, og RORGene skulle gis større frihet, og det var som NORAD-informant 1 fortalte, et ønske *”om å skape kritisk debatt.”* Målsettingen endret seg også etter 1984, etter ønske fra både

NORAD og RORGene. Jeg vil ikke analysere denne målsettingen, men poengterer at det var et gjensidig ønske om utvidelse av målsettingen.

Ut i fra drøftningen ovenfor finner jeg mest likheter med det Selle og Øymyr (1995) beskriver som et harmoniforhold mellom staten og frivillige organisasjoner, hvor frivillige organisasjoner er avhengige av et nært samarbeid med det offentlige og offentlig finansiering. I denne perioden synes det heller ikke å være noen ideologisk konflikt mellom NORAD og RORGene. Nærhet og gjensidig tillit mellom det offentlige og frivillige organisasjoner gjør at det offentlige lar de frivillige organisasjonene bruke offentlige tilskudd etter beste evne. Dette synes jeg kommer til uttrykk, hvor RORGene var frie til å bruke tilskuddene, så fremst det var innefor rammene i avtalen. Kuhnle og Selle (1990) hevder at det å være autonom, spiller en underordnet rolle og at man må se på samspillet mellom det offentlige og frivillige organisasjoner med et relasjonelt utgangspunkt. Kuhnle og Selle (1990) hevder dette er et trekk ved den norske ”statsvennligheten”, og vi har sett at rammeavtalens dannelse ikke kom fra et ønske om at RORGene skulle være autonome. I denne perioden var også oppfatningen om at frivillige organisasjoner konstituerer en egen sfære relativt ny.

## **5.7 Oppsummering**

Etter at det ble påvist motstridene holdninger blant den norske opinionen til norsk u-hjelp, ble organisasjonene betraktet som viktige opplysningsaktører. I 1976 ble rammeavtalen opprettet etter et ønske fra AOF, og i årene etter fulgte alle stortingspartienes opplysningsforbund. Målsettingen bar preg av en enkel dagsorden, hvor legitimering av norsk u-hjelp og Norges giververole lå i opplysningsmandatet til RORGene. RORGene hadde dermed stor nytte av Informasjonskontoret, og samarbeidet ble betraktet som både nært og ønskelig. Dette betydde også at saksbehandlerne hadde innsikt i hvordan RORGene benyttet de økonomiske midlene, men det ble lagt vekt på at RORGene skulle ha frihet til å organisere opplysningsvirksomheten innefor rammene i avtalen. Sterkt innsyn fra NORADs siden ville ikke vært i samsvar med intensjonen med rammeavtalen.

Ettersom u-hjelpens rolle ble noe redusert, og Verdensbankens og IMF's strukturtilpassningsprogrammer ble ønsket velkommen, endret også målsettingene for

opplysningsvirksomheten seg. Organisasjonene og Informasjonsavdelingen i NORAD stilte seg kritisk til det offentlige Norges positive tilpassning til Verdensbanken og IMF, noe som farget opplysningsvirksomheten.

Samarbeidet og nærheten mellom NORAD som tjenesteyter og organisasjonenes frihet innenfor rammeavtalens forutsetninger, tolket jeg som *integrert autonomi* i modellen til Kuhnle og Selle (1990:170). Dette gode samarbeidet, blir i neste periode raskt utfordret.





## 6 Et helhetlig perspektiv og konflikter

### 6.1 Innledning

Dette kapitlet tar for seg tidsperioden 1991-1999. I starten av denne perioden blir det satt en ny målsetting for opplysningsvirksomheten. Den nye målsettingen la opp til et sterkere samarbeid mellom NORAD og RORGene, og var langt mer fragmentert enn i forrige periode. Dette tiåret ble også referert til som organisasjonenes tiår, og det ble viktig å hegne om organisasjonenes uavhengighet. Innad i NORAD kommer det inn nytt personell med et annet syn på opplysningsvirksomheten enn den som var i forrige periode. NORADs roller som tjenesteyter og kontrollør, og relasjonen til RORGene blir i denne perioden utfordret. Analysen av denne perioden følger etter at det empiriske materialet er fremlagt.

I 1992 kom rapporten *Informasjonssamarbeidet NORAD/organisasjonene*.<sup>15</sup> I 1998 ble det fremstilt en evalueringsrapport av RORGene utført av COWI.

I tillegg til de to informantene som ble omtalt i forrige kapittel, vil RORG-informant 2, ekstern-informant 1 og NORAD-informant 2 komme inn her. RORG-informant 2 hadde en sentral rolle i RORG-samarbeidet. NORAD-informant 2 var ansatt i en av avdelingene som forvaltet opplysningsstøtten. Ekstern-informant 1 var med å utarbeide COWI-rapporten som ble skrevet i 1998.

### 6.2 RORG-landskapet ekspanderer og RORG-samarbeidet blir dannet

I 1986 startet økningen av antall rammeavtaleorganisasjoner, og i 1992 var det 23 RORGene.<sup>16</sup> Økningen av antall RORGene hadde utviklet seg etter at evalueringsrapporten fra 1984 hadde blitt framstilt. Ordningen med rammeavtalen ble ansett som en god erfaring, og dermed ble det uttalt at flere organisasjoner burde komme inn under ordningen. Det hadde inntil 1991 ikke vært noe strukturert samarbeid mellom RORGene, men i 1991 ble RORG-samarbeidet dannet. Formålet med RORG-samarbeidet

---

<sup>15</sup> Denne rapporten omhandlet ikke kun RORGene, men alle frivillige organisasjoner som mottok opplysningsstøtte.

<sup>16</sup> I tillegg til RORGene som var med i forrige periode, omfattet rammeavtalen nå også: Fellesrådet for det sørlige Afrika (FsA), Framtiden i Våre Hender (FIVH), Folkehøyskolerådet, Forum for Utviklingsjournalistikk, FORUT, Fredskorpssambandet (FK-S)/ (Inkl. vennskap Nord/Sør) Idègruppen om Nord/Sør, Latin-Amerikagruppene i Norge (LAG), Operasjon Dagsverk (OD), Studentens og Akademikernes Internasjonale Hjelpfond (SAIH), Studieforbundet Ny verden.

ble beskrevet som ” å utgjøre et faglig informasjonsforum for organisasjonene som har inngått rammeavtale med NORAD knyttet til informasjon og holdningsskapende arbeid” (COWI 1998:58). RORG-samarbeidet skulle bidra til kompetanseheving, debatt organisasjonene imellom og bedre dialog med NORAD. Dessuten var intensjonen at det skulle bli lettere for NORAD som forvaltningsorgan å forholde seg til et sentrallidd i stedet for mange relativt små organisasjoner. Det ble også ansatt en RORG-koordinator som skulle legge til rette for et bedre samarbeid organisasjonene imellom, men også sikre ”en kontinuerlig og effektiv kontakt med NORAD” (COWI 1998:59).

### **6.3 Ressursgruppens rapport – ønske om et bredere perspektiv og samarbeid**

I 1992 ble det nedsatt en gruppe bestående av representanter fra både NORAD og RORGene, som sammen utarbeidet rapporten *Informasjons-samarbeidet NORAD/organisasjonene*. Ifølge RORG-informant 2 var det ønskelig fra samtlige representanter i ressursgruppa å utvide perspektivet og dermed målsettingen for opplysningsvirksomheten. I forordet i rapporten skrives det at

*Det er NORAD som har oppnevnt ressursgruppen og ser det som et positivt bidrag til en viktig og spennende prosess omkring et utvidet og styrket informasjonssamarbeid mellom NORAD og organisasjonene (Ressursgruppens rapport 1992).*

Videre het det at det var en viktig rammebetingelse at NORAD og organisasjonene som samarbeidsaktører ble enige om ”å slutte opp om de målsettinger og strukturer som vil bli knyttet til dette samarbeidet” (Ressursgruppens rapport 1992:4).

## **6.4 Ny målsetting, samarbeid og bevaring av organisasjonsmangfold**

### **6.4.1 Ny målsetting for opplysningsvirksomheten**

Ressursgruppen var enig om at målsettingen for informasjonsvirksomheten skulle være:

*Informasjonsvirksomheten og samarbeidet på dette feltet må knyttes til holdningsskapende arbeid i et helhetlig Nord/Sør-perspektiv og å bidra til å skape forståelse og støtte i opinionen for en norsk Nord/Sør-politikk som kan bidra til globale endringer som er nødvendige for å skape en utvikling som er økonomisk, økologisk og politisk bærekraftig (Ressursgruppens rapport 1992:12).*

Denne målsettingen var langt fra legitimering av norsk u-hjelp og Norges giverrolle. Siden den nye kvalitative målsettingen var langt mer fragmentert, sammensatt og spesialisert enn tidligere, ble det også et større område å måtte tilegne seg kunnskap om, som f. eks miljø, menneskerettigheter, kultur, samtidig som helhetsperspektiver skulle ivaretas.

#### **6.4.2 ”Bistandstrøtthet”**

Det hadde utviklet seg ”bistandstrøtthet”, og det ble enda tydeligere enn før at bistand ikke var tilstrekkelig for å avskaffe nød og fattigdom i u-landene. I tillegg til interne forhold i enkelte u-land var det en lang rekke andre faktorer som bidro til å opprettholde globale skjevheter, som økonomiske rammevilkår, handelsbarrierer, gjeldskrise og globale maktforhold (Ressursgruppens rapport 1992). Ifølge RORG-informant 2 var det

*Mye snakk om bistandstrøtthet, veldig mye fokus på hvite elefanter og mislykket bistand. Samtidig som nye vinklinger meldte seg på. Dette med ny økonomisk verdensordning hadde vært med en stund, men det ble mer og mer sånn handelsspørsmål er jo veldig viktig uavhengig av bistand. Og dette med bærekraftig utvikling og miljøhensyn kom inn som andre ting og tang (...) altså helt meningsløst å bare fokusere på bistand, for dette må jo ses i et større perspektiv, det var på en måte hovedargumentet. Skal dette være et reelt opplysningsprosjekt og at hvis det skal være en hovedhensikt med at folk skal forstå verden i forhold til å kunne bidra til å gjøre denne bedre, så må de ha et mye bredere perspektiv enn bistand.*

Både informasjon og folkeopplysning ble ansett som sentrale elementer i både NORADs og organisasjonenes virksomhet. Folkeopplysningstradisjonen som ble vektlagt av Informasjonsavdelingen i den forrige perioden tok sikte på å engasjere hele folket, og kvaliteten på innholdet skulle inkludere verdier og holdninger. Dermed skulle informasjonsarbeidet ikke være ren fakta-formidling, men verdiorientert folkeopplysning. Støtten skulle også bidra til en kritisk diskusjon av det pågående bistandsarbeidet og ”dermed muliggjøre forbedringer av de løsningsmodeller som blir bruk i utviklingsarbeidet” (COWI 1998:17).

Den nye målsettingen måtte også ses i lys av Norges internasjonale ansvar og forpliktelser. Norges tidligere internasjonale forpliktelse hadde vært å yte 1 % av BNP til u-hjelp. Den nye målsettingen kunne ikke lenger knyttes kun til å yte bistand, men til å

bidra til globale endringer i retning av en sterkere bærekraftig utvikling. Det var fortsatt viktig å ha støtte i opinionen hvis Norge skulle ivareta sine internasjonale forpliktelser. Målsettingen for informasjonsarbeidet måtte dermed inneholde et formål om å skape støtte i opinionen for disse holdningsendringene. Ressursgruppen påpekte også at et sterkere samarbeid ville være betinget av at organisasjonene også fulgte opp sin del av Norges internasjonale ansvar og forpliktelser, og ”*det var viktig at en slik erkjennelse ligger til grunn for samarbeidet*” (Ressursgruppens rapport 1992:13).

### **6.4.3 Samarbeid om informasjonsansvaret**

Det var viktig med samarbeid mellom NORAD og RORGene, slik at de sammen kunne bygge opp kompetansen og evnen til å se Nord/Sør-utfordringer i sammenheng, og bruke effektive kanaler for holdningsskapende informasjonsformidling. Både NORAD og RORGene hadde et todelt informasjonsansvar, hvor de skulle informere om egen virksomhet, men også i samarbeid ha et ansvar for å formidle forståelse i et helhetlig Nord/Sør-perspektiv. NORAD hadde et ordinært statlig ansvar for egen virksomhet, hva ”skattebetalernes penger” ble brukt til. Det andre informasjonsansvaret lå utenfor informasjon om egen virksomhet, og som dannet grunnlaget for samarbeidet organisasjonene. Det skulle være to oppgaver, hvor den ene oppgaven ikke skulle utelukke den andre (COWI 1998). Det ble viktig å forene bistanstmiljøet og Nord/Sør-miljøet for å se Nord/Sør-utfordringen i sammenheng.

Det ble understreket i Ressursgruppens rapport at NORAD ikke nødvendigvis måtte spille en sentral utøvende rolle i informasjonssamarbeidet med organisasjonene. NORAD hadde først og fremst ansvaret for å sikre at kompetansebyggingen av et helhetlig Nord/Sør-perspektiv og holdningsskapende arbeid ble ivaretatt.

Den utvidete målsettingen førte også til at det var ulike syn på hva som var viktig å formidle. Dette understreket også COWI-rapporten at kunne være en kilde til økte konflikter mellom RORGene og offentlige myndigheter. Derfor ble det også viktigere å sikre organisasjonenes uavhengighet med offentlig støtte.

#### 6.4.4 Bevare organisasjonsmangfoldet

Samarbeidet mellom NORAD og organisasjonene var som nevnt betinget av at også organisasjonene påtok seg sin del av det internasjonale ansvaret som Norge hadde. Det ble uttrykt bekymring fra organisasjonene om at det økte samarbeidet med NORAD kunne bidra til svekkelse av organisasjonsmangfoldet. Som beskrevet i bakgrunnskapitlet, uttrykte stortingsmeldinger og offentlige utredninger de frivillige organisasjonene som viktig samfunnsaktører, og det ble lagt vekt på at statlige overføringer ikke skulle gå på bekostning av frivillige organisasjoners uavhengighet. Dette tiåret ble også referert til som *organisasjonenes tiår*, hvor de frivillige organisasjonene fikk nye roller på både bistands- og folkeopplysningsområdet (Gjennomgangsrapport 2003).

Det ble også fastslått at opplysningsarbeidet skulle knyttes til mangfold og den enkelte organisasjons egenart. Med mangfold ble det referert til *politisk mangfold* for å stimulere til debatt og endrete holdninger, *sektormangfold* for at de enkelte organisasjoner skulle kunne bringe sin sektorkompetanse inn i en helhetlig forståelse, og et *målgruppemangfold*, da organisasjonene representerte kanaler inn mot ulike målgrupper som f. eks fagbevegelsen, kirken, samvirkebevegelsen (Ressursgruppens rapport 1992). Det ble også påpekt at de bevilgende myndigheters legitime behov for innsyn og kontroll ikke måtte overskygge organisasjonenes rett til å drive informasjons- og opplysningsarbeid på egne verdipremisser (COWI 1998).

Stortingsmeldinger og offentlige utredninger la vekt på at opplysningsarbeidet skulle være i tråd med folkeopplysningstradisjonen. NOU 1995: 5 *Norsk sør-politikk for en verden i endring* beskrev informasjons- og holdningsskapende arbeid som viktig for å utløse endringer, men også for å oppnå aksept for dem. Den samme meldingen påpekte også at:

*Myndighetene skal stimulere til og legge til rette for at eksterne miljøer, folkelige og demokratiske strukturer og organisasjoner skal kunne delta aktivt og kritisk i debatten omkring disse spørsmålene og delta i prosessen for utvikling av en global arena.*

Meldingen anbefalte også bredere og friere rammer og fordeling av statlige midler til informasjonsarbeid og opinionsarbeid. Det ble også påpekt at både NORAD og

bistandsorganisasjonene hadde et ansvar for å sette sin bistandsrettede informasjon inn i et helhetlig Nord/Sør-perspektiv.

## 6.5 Nye toner i NORAD

Innad i NORAD hadde det blitt ansatt en ny direktør som hadde et annet syn på opplysningsvirksomheten, og som utfordret det gode samarbeidet mellom NORAD og RORGene. NORAD-informant 1 kunne fortelle at den nye direktøren ikke likte tingenes tilstand med hensyn til opplysningsvirksomheten.

*De likte ikke at vi hadde blitt så ekspansive, at vi liksom hadde en egen profil for hva norsk bistand skulle være (...) for å si det kort, rammeavtalene likte de ikke, de likte veldig lite av hva vi hadde gjort.*

Ifølge NORAD-informant 1 begynte den nye direktøren ”å demontere den store folkeopplysningsaktiviteten som var i NORAD.” Dermed ble den nye målsettingen og ønsket om et samarbeid mellom NORAD og RORGene raskt utfordret. Organisasjonene ønsket en tematisk bredde, men dette ønsket ikke lenger NORAD (Gjennomgangsrapport 2003). NORAD ønsket i større grad konsentrasjon rundt sin egen bilaterale bistandsvirksomhet. Informasjonsstøtten hadde også nådd et større volum enn NORADs eget informasjonsbudsjett.

Med en utvidet målsetting ble det også uenigheter om norsk Nord/Sør-politikk, som stadig ble en mer integrert del av den alminnelige norske utenriks-, handels- og økonomiske politikk. Deler av RORG-landskapet viste seg å inneha en verdi- og idèmessig forankring som skilte seg klart fra NORAD. Det var fortsatt ulike syn på Verdensbankens og IMF's rolle. Dette kunne også RORG-informant 2 bekrefte:

*Det lå jo veldig under at NORAD ønsket å ha mer et bistands-NORAD-fokus. I NORAD var de ikke særlig happy med utglidningen som hadde skjedd under <tidligere informasjonssjef i NORADs> tid, det ble for mye å holde styr på. Så de ønsket å stramme inn igjen og holde seg til informasjon om norsk bistand. Det var det som var Norges forpliktelse, å informere om hvordan bistandspengene ble brukt og grunnen til at Norge brukte bistandspenger. Det var ganske sterkt press fra NORAD på det.*

## 6.6 NORADs forvaltning av rammeavtalen

Fram til 1992 hadde rammeavtalen blitt forvaltet av Informasjonskontoret i NORAD, den samme avdeling som stod for NORADs egen informasjonsvirksomhet.

Rammeavtaleordningen ble i 1992 flyttet til avdeling for private organisasjoner (PRIV), hvor formålet var å samle all NGO- støtte i en avdeling, og dermed skille det faglige og det forvaltningsmessige. I 1996 ble rammeavtalen flyttet til den nyopprettede avdelingen for kultur og samfunn (AKS), som nå også omfattet NORADs egen informasjonsvirksomhet om norsk bilateral bistand.

### 6.6.1 NORADs rolle som tjenesteyter

I 1995, året før opplysningsstøtten ble flyttet til AKS, ble det foretatt en ny rolledeling mellom NORAD og Utenriksdepartementet. Utenriksdepartementet fikk ansvaret for et helhetlig Nord/Sør-perspektiv, og NORAD kun for norsk bilateral bistand. Dermed ble det informasjonsfaglige og forvaltningsmessige nok en gang splittet, men problemet var at NORAD ikke hadde noe Nord/Sør-perspektiv, noe som påvirket opplysningsstøtten. RORG-informant 2 fortalte det at:

*Det var ett eller annet internt i NORAD som liksom sa at informasjon skal være fakta, informasjon om norsk bilateral bistand, punktum. Ikke noe synse, eller mene noen ting, skulle bare opplyse om hva som faktisk gjøres. Nå vet jeg ikke i hvilken grad NORAD mente at organisasjonene skulle gjøre det med informasjonsstøtten, men det var i alle fall en del som oppfattet det var slik vi skulle gjøre det. (..) å være propagandister for NORAD eller drive med faktainformasjon var helt hinsides.*

Jeg spurte NORAD-informant 2 om han husket hva hensikten med å flytte rammeavtalen til RORGene til den nyopprettede avdelingen for kultur og samfunn var.

*(...) dette var en del av samfunnskontakt man hadde i NORAD ut mot å styrke ut mot det norske samfunn. Det var jo mer enn bare informasjon, hadde direkte bistand og kultur (...) men også var RORG en kontakt mot det norske samfunn, det var nok bakgrunnen.*

Til et påfølgende spørsmål om dette var en hensiktsmessig ordning var svaret ”JA.”

Argumentet for å ha RORG-ordningen i AKS, var å samle aktører som drev med

gjennomføring av informasjon i samme avdeling (COWI 1998). NORAD-informant 2 var også enig i at det lå motsetninger i å ha RORG-støtten og NORADs egen informasjonsvirksomhet i samme avdeling:

*(...) man oppfattet ofte at RORG-støtten var jo en støtte som var særdeles kritiske...kritiske til deler av den virksomheten som NORAD drev med, og det sier seg selv at der ligger det ofte motsetninger. Men NORAD sin ambisjon var å bidra til å informere om norsk bilateral bistand, men la ingen føringer overfor RORGene, for de skulle informere om Nord/Sør- forhold. Men vi syntes ofte det var litt snevert (...) noe av det jeg reagerte på en del av informasjonsstøtten..den ble litt moraliserende og til de hellige overbeviste.*

COWI-rapporten påpekte at siden det forelå store uenigheter om norsk Nord/Sør -politikk mellom RORGene og NORAD, eksisterte det et slags konkurranseforhold om både midler og hva som var ”riktig” innhold i informasjonsarbeidet. AKS hadde rollen som faglig rådgiver og dialogpartner når det gjaldt folkeopplysning i et bredt, kritisk Nord/Sør-perspektiv. Den samme avdeling som hadde til oppgave å svare på ”kritiske spørsmål, formulere forsvar for norsk politikk og drive PR for norsk bistand gjennom annonser og brosjyrer, gjorde at nettopp denne avdelingen var skyteskive for kritikk” (COWI 1998:70).

Det var ikke bare problematisk at AKS forvaltet opplysningsstøtten. Som NORAD-informant 1 fortalte hadde den tidligere NORAD direktøren begynt å ”demontere” folkeopplysningstradisjonen og stramme inn på rammeavtalen til RORGene. Denne prosessen fortsatte ifølge NORAD-informant 1, som fortalte at det var personer innenfor NORAD som ”virkelige ville endre på rammeavtalen, og ville dreie skiva rundt og var veldig hard i klypa.”

Det var ifølge RORG-informant 2 liten begeistring i NORAD for avtalen, og RORGene måtte stadig forklare NORAD at arbeidet RORGene drev med var viktig, og at de ”ikke ønsket å være på krigsstien med NORAD.” Ekstern-informant 1 var også klar i sin tale om NORADs forvaltning av rammeavtalen:

*Men så er det klart at fra NORADs side, så var jo ideen at informasjonsvirksomheten skulle handle om å få opp denne støtten, begeistringen og elske bistand. At det var et slags overordnet mål, og det er klart at da blir en del av disse organisasjonene trege. De ville være kritiske, ville heller snakke om NØV og globale rammevilkår, og ønsket jo selvfølgelig å hegne om sin selvstendighet og integritet. Og det er jo ikke til å legge*



*skjul på at veldig mange i det miljøet av disse organisasjonene stod for en type sånn radikal kritikk av NORAD eller i alle fall stod for å utvide perspektiver til en helt annen kritisk Nord/Sør-dimensjon og etter hvert også miljøet. Saker som i og for seg NORAD ikke var det naturlige organet for.*

### **6.6.2 NORADs rolle som kontrollør**

I COWI-rapporten kom det også fram at RORGene opplevde at den voksende administrative byrden ikke sto i forhold til tilskuddene de mottok. RORG-støtten hadde vært jevnt stigende, inntil den stagnerte i 1992.

NORAD-informant 2 fortalte også at det ble uttrykt misnøye fra RORGene angående innleveringer av rapporter, men la til det at *"(...) det var mer statens behov for innsyn og krav enn at vi ønsket å kontrollere dem (...) skal du få penger så er du nødt til å levere en del rapporter som aldri blir lest."* Det må også være et legitimt krav fra statens side å få innsyn i hvordan den offentlige støtten organisasjonene mottar blir benyttet. Som NORAD-informant 2 også berettet: *" (...) flere organisasjoner som fikk penger hørte vi aldri fra."* Den samme informanten understreket videre at RORGene var frie, og påpekte at dette er *"(...) noe som gjenspeiles i den norske modellen. At den kooperative modellen i Norge er jo samarbeidsorientert, og at dette reflekteres i RORG-samarbeidet."* Den eksterne-informanten 1 opplevde heller sterk detaljstyring fra NORADs side, og hevdet at *"NORAD har jo misforstått begrepet "rammeavtale", det er jo ikke en avtale som skal ramme organisasjonene."*

Det ble foreslått at rammeavtalen burde flyttes, fordi NORAD hadde en annen agenda, og at den konkurrerte med deres egen bruk av penger og at dette kanskje ville føre til at organisasjonene var forsiktige. Den eksterne informanten 1 fortalte: *"Mens NORAD bare mente RORGene var fæle mot dem, så kunne jeg forestille meg at de var altfor snille mot dem, for de var jo avhengig av pengene fra dem."*

NOU 1995:5 (*Norsk sør-politikk for en verden i endring*) foreslo at det burde opprettes en ny struktur, etter at NORADs informasjonsvirksomhet kun ble tillagt bilateral informasjon. Ifølge eksterne-informant 1 forsøkte de i COWI-rapporten å se hvordan RORG-ordningen ble fulgt opp i forhold til Stortingets intensjoner. Stortingets intensjoner var å forankre opplysningsvirksomheten i folkeopplysningstradisjonen, hvor eksterne-informant 1 påpekte at det skulle være *"bredt, det skulle være et engasjement, det*

*kunne være verdiforankret og det skulle være mangfold i det. Mange stemmer skulle bli hørt, ikke bare et statlig informasjonsorgan.” Stortingets intensjoner ble ifølge ekstern-informant 1 ikke ivaretatt av NORAD, og påpekte at ”NORAD tar ikke dette på alvor, de gjør en slett jobb. Dermed burde heller ikke NORAD utbetale pengene, for ordningen skulle ikke være på NORADs premisser.”*

Med denne uheldige ordningen av rammeavtalen, fortalte RORG-informant 2 at det var vanskelig å opptre kritisk i den politiske debatten:

*Ja, hvorfor skulle NORAD støtte organisasjoner som bare kritiserte dem? Det var en snodig holdning. Jeg tenkte liksom det må være bra med kritisk debatt, det er jo da man kommer videre og med ny innsikt. Men jeg husker det var noen på den tiden som snakket om at NORAD ikke var et bistandsdirektorat, men et slags Forsvarsdepartement. For de følte seg så angrepet over alle bauger og kanter. Jeg husker dette, det var viktig for oss å få med at informasjonsstøtten skulle stimulere til kritisk debatt om viktige spørsmål, så likte ikke NORAD det. De ville ha forandret det til ikke kritisk, men konstruktiv debatt, ikke sant. Men hva er så det? Dette var viktig for RORGenes side i konflikten med NORAD, dette med et bredere perspektiv, et helhetlig Nord/Sør-perspektiv. Det andre var med uavhengighet, det skal være lov å kritisere staten med statens penger.*

COWI-rapporten (1998:9) påpekte at NORAD hadde sendt et veiledende format til RORGene, hvor NORAD ønsket en detaljert beskrivelse av de enkelte aktivitetene som RORGene ønsket finansiert innen rammeavtalen, og at dette stod i strid med behovet for balanse mellom statens kontroll med midlenes anvendelse og styrkingen av organisasjonenes egenart.

## **6.7 Konflikter og motstand**

At samarbeidet mellom NORAD og RORGene ble vanskelig, kunne også NORAD-informant 2 fortelle:

*Forholdet var anspent, og det var ikke sånn at man satt og hadde idédugnad og hvordan styrke informasjonssamarbeidet og hvordan liksom å styrke opinionen i Norge til fordel den tredje verden og kunnskap og sånn...det var langt mindre grad av det.*

RORG-samarbeidet svarte heller ikke til sin intensjon. I COWI-rapporten (1998:60) ble RORG-koordinatoren beskrevet som ”*langt mer opptatt av administrative forhold knyttet til informasjonsstøtten enn å bidra til faglig påfyll.*” Det utviklet seg et mistillitsforhold mellom NORAD og RORGene/RORG-koordinatoren. RORGene var veldig kritiske til AKS sitt mandat om å gjennomføre informasjon om NORADs egen virksomhet, noe som gjorde det vanskelig å kunne etterleve målsettingen som hadde et bredere Nord-Sør-perspektiv.

Ifølge NORAD-informant 2 var RORG-samarbeidet preget av ”*gjensidig mistenksomhet*”, og at NORAD oppfattet RORG-koordinatorens oppgave som

*Å samle motstanden mot mye av det vi drev med, fremfor å koordinere...så dette var en fanebærer for opposisjonen mot mye av det NORAD stod for. Sånn husker jeg vel at vi kunne oppfatte det...så ligger vel sannheten et sted midt i mellom.*

RORG-informant 2 fortalte at RORG-samarbeidet gjorde at RORGene stod sterkere sammen mot press fra NORAD: ”*(...) det ble nok en viktig greie, over hele fjøla var folk opprørt av hva NORAD prøvde å få til.*”

## **6.8 Ønske om å avskaffe ordningen?**

COWI-rapporten fastslo at RORGene utførte et viktig og tilfredsstillende arbeid:

*Som helhet er de resultatene som er oppnådd i form av gjennomførte informasjonsaktiviteter, meget tilfredsstillende, både i forhold til de ressursene som er brukt og i forhold til Rammeavtaleordningens brede målsetting (COWI 1998:9).*

Ifølge ekstern-informant 1 var NORAD

*Mektig lei denne ordningen. Dels var det mye styr og ståk med dem, og mye arbeid som de ikke hadde ressurser og ikke noe informasjonsfaglig bakgrunn for å kunne være veileder eller ha noe glede av (...) så hadde NORAD fått RORG opp i halsen (...) du får en sånn ond sirkel, krever mer og mer detaljstyring og blander seg opp i uvesentlige ting som gjør at de fikk mindre og mindre oversikt til å følge opp de faglige tingene. RORGene skjønte også at de ikke hadde noen glede på noen måte av nærheten til NORAD.*

Det var ifølge den samme informanten hans tolkning at NORAD ønsket å avskaffe RORG-ordningen. Det var NORAD som tok initiativet til evalueringen, og da er det som regel to grunner til at man tar seg tid til evalueringer. Ifølge den eksterne informanten 1, er den ene at det ønskes gjennomgåelse for å gjøre ordningen bedre, mens den andre er å få fram ” *at dette er siderumpa, gammeldags(...) og at ordningen bør avskaffes.* ” Den eksterne informanten 1 fortalte at COWI-rapporten ikke ble godt mottatt i NORAD, da de ikke fikk det svaret de håpet på, og la til at: ” *Vi reddet nok avtalen og vi kommer med forslag om økt uavhengighet, styrking og grenseoppgang og forvaltning et annet sted enn AKS.* ”

## **6. 9 Analyse av perioden 1991-1999**

### **6.9.1 Utvidelse av målsettingen**

I forrige periode tolket jeg inngåelsen av rammeavtalen som et gjensidig ønske fra både NORAD og RORGene, hvor de to partene kunne utnytte hverandres ressurser, og at dette gjenspeilte samarbeidsparadigmet. Denne perioden startet med et ønske om å utvide målsettingen, og et sterkere samarbeid mellom NORAD og RORGene. Ønsket om å utvide målsettingen ble ifølge RORG-informant 2 støttet av ressursgruppen, som besto av representanter fra både NORAD og RORGene. Det er lite som tyder at relasjonen på dette tidspunktet var endimensjonal, dvs. enten NORAD- eller RORG- dominans. Ønsket om utvidelsen av målsettingen kan dermed heller ikke ses på som å skape et konkurrerende forhold, hvor den ene aktørens gevinst var den andres tap. I stedet finner jeg utvidelsen av målsettingen som et uttrykk for et ønske om en sterkere samarbeidsløsning mellom NORAD og RORGene.

Det at det stadig ble flere organisasjoner innlemmet i ordningen, anser jeg som at både NORAD og RORGene så samarbeidet som fordelaktig. Ønsket om et enda sterkere samarbeid ble imidlertid raskt utfordret, og jeg vil nå se hvordan den nye målsettingen påvirket relasjonen mellom NORAD og RORGene.

Jeg benytter meg av modellen til Kuhnle og Selle (1990:170) og diskuterer relasjonen mellom NORAD og RORGene nedenfor.

Nærhet .....Avstand

(Når det gjelder kommunikasjon og kontakt)

*NORADs rolle som tjenesteyter*

**Avhengig**

(Når det gjelder finansiering og kontroll) *NORADs rolle som kontrollør*

**Uavhengig**

1. Avhengig samordning eller binding NORAD dominans	2. Separat og dominert NORAD dominans
3. Integrert autonomi Gjensidig tillit mellom NORAD og RORGene	4. Separat autonomi RORGene autonome

**6.9.2 Relasjonen mellom NORAD og RORGene**

I den forrige perioden hadde RORGene nytte av NORAD som tjenesteyter, hvor Informasjonsavdelingen kunne bistå RORGene som faglig rådgiver i henhold til målsettingen. Målsettingen i den forrige perioden kan også karakteriseres som en enkel dagsorden, hvor det skulle formidles *faktiske opplysninger*. Den nye, utvidete målsettingen var langt mer fragmentert enn å legitimere norsk u-hjelp og Norges giverrolle. Den nye målsettingen åpnet dermed opp for ulike synspunkter mellom NORAD og RORGene på hva som var viktig å formidle.

I denne perioden var samarbeidet i stor grad betinget av å forene bistandsmiljøet og Nord/Sør-miljøet. NORAD skulle legge til rette for dette samarbeidet, uten å nødvendigvis spille en sentral utøvende rolle. Det var en samarbeidsløsning som i utgangspunktet kan anses som et uttrykk for at staten aksepterer og verdsetter organisasjonenes arbeid og organisasjonene aksepterer staten (jfr. Kuhnle og Selle 1990). NORADs rolle som faglig rådgiver ble imidlertid sterkt redusert når norsk Nord/Sør-politikk ble overført til Utenriksdepartementet og NORAD kun hadde ansvar for norsk bilateral bistand.

NORAD-informant 2 påpekte at det fra NORADs side ikke ble lagt noen føringer ”ovenfor RORGenes informasjonsvirksomhet.” Sett i det samarbeidsvennlige perspektivet kan det tolkes slik at sektorenes sammenvevdhet ikke ville true RORGene, eller at NORAD forsøkte å utøve kolonisering ved å legge føringer på RORGenes opplysningsvirksomhet.

RORG-informant 2 berettet at NORAD ønsket å ha et mer ”bistands-NORAD-fokus” og det at det ble opplevd ”ganske sterkt press fra NORAD på å informere om norsk bistand.” Gjennomgangsrapporten (2003) skrev også at organisasjonene ønsket en tematisk bredde, men dette ønsket ikke lenger NORAD, og at NORAD ville i større grad ha fokus rundt sin bilaterale bistandsvirksomhet. Ekstern-informant 1 uttrykte også at fra NORADs side så ”var jo ideen at informasjonsvirksomheten skulle handle om å få opp denne støtten, begeistringen og elske bistand.” Det fremstår som at NORAD ville hegne om sin interesse, informasjon om norsk bilateral bistand fremfor å sørge for et helhetlig Nord/Sør-perspektiv. Harris og Rochester (2001 i Andreassen 2006) påpeker at det er fare for at statens strukturer og arbeidsmåter tres over frivillig sektor. Jeg vil argumentere at denne faren var reell for RORGene fordi NORAD i større grad ville at opplysningsstøtten skulle fokusere på norsk bilateral bistand.

Det kan anses som at NORAD forsøkte å kolonisere RORGene, ved å legge press på RORGene om å informere om norsk bilateral bistand. Ifølge konfliktparadigmet anses relasjonen mellom staten og frivillige organisasjoner som endimensjonalt, hvor den ene parten dominerer over den andre. Det kan med modifikasjoner anses som at NORAD i sin rolle som faglig rådgiver ville dominere relasjonen, og dette utløste konflikter. Ifølge Lorentzen (2007) henter statlig kolonisering legitimitet fra statlige overføringer, og Nisbet (1962) hevder at frivillige organisasjoners økonomiske avhengighet til staten vil ødelegge det som er særegent for frivillig sektor. I en forlengelse av dette argumentet, basert på drøftningen ovenfor, vil jeg si at frivillige organisasjoner som er økonomisk avhengige av staten kan miste sin særegenhet hvis statens interesse blir for dominerende. Selle (1998) påpeker også at frivillige organisasjoner som mottar prosjektstøtte, står i større fare for å miste selvstendighet, og at det er avhengig bl.a. ideologisk kontroll av det offentlige.

Sett i lys av modellen til Kuhnle og Selle (1990), tolket jeg i forrige periode at det var *nærhet* i forhold til kommunikasjon og kontakt mellom RORGene og NORAD som tjenesteyter. I denne perioden, hvor etter hvert NORAD ikke hadde noe Nord/Sør-perspektiv, tolker jeg dette som *avstand* når det gjelder kommunikasjon og kontakt mellom RORGene og NORADs rolle som tjenesteyter.

Jeg har da tolket relasjonen mellom NORAD som tjenesteyter og RORGene som mer nærliggende *avstand* hva gjelder til kommunikasjon og kontakt. På den andre dimensjonen er det NORADs rolle som kontrollør i forhold til finansiering og kontroll. I forrige periode var ideen om at frivillige organisasjoner konstituerer en egen sfære en relativt ny tankegang. Det ble i forrige periode lagt vekt på at organisasjonene var frie, så lenge de holdt seg innefor retningslinjene i rammeavtalen. Det ble samtidig understreket at det ikke skulle legges føringer på organisasjonenes meninger.

I denne perioden som ble omtalt om organisasjonenes tiår, ble det viktig å hegne om frivillige organisasjoners uavhengighet. Dermed fikk RORGene et utvidet handlingsrom sammenlignet med forrige periode. Det ble påpekt at det nye utstrakte samarbeidet ikke måtte gå på bekostning av organisasjonsmangfoldet. I begynnelsen av 1990-tallet ble det også vanligere å betrakte frivillige organisasjoner som en del av sivilsamfunnet. RORGene skulle også bidra til kritisk debatt om Nord/Sør, samt norsk bistandsvirksomhet. NOU 1995: 5 anbefalte også *bredere og friere rammer for fordeling av midler til informasjonsarbeid og opinionsarbeid*, og dermed å legge til rette for RORGene slik at de kunne utføre sitt opplysningsarbeid.

Jeg tolket at relasjonen mellom NORAD som faglig rådgiver og RORGene ikke var preget av nærhet, og dette synes også å gjenspeiles i NORADs rolle som kontrollør. AKS hadde både rollen som faglig rådgiver og var samtidig den avdeling som var *skyteskive for kritikk* som RORGene var berettiget til å utøve om norsk bilateral bistand. RORG-informant 2 fortalte også at ”NORAD ikke likte at informasjonsstøtten skulle stimulere til *kritisk debatt*.” Ekstern-informant 1 oppfattet også at en del av RORGene ”*stod for radikal kritikk av NORAD*.” Det ble også påpekt at det synes å være et konkurranseforhold mellom RORGene og NORAD om hva som var ”riktig” innhold i opplysningsstøtten. I konfliktparadigmet anes relasjonen mellom staten og frivillige organisasjoner som endimensjonalt, hvor den ene aktørs gevinst er den andres tap.

RORGene stod for kritikk som kunne være rettet mot NORAD. RORG-informant 2 påpekte også at *”det skal være lov å kritisere staten med statens penger.”* Lorentzen (2007) påpeker at når staten koloniserer det sivile felt, blokkeres de moraldannede kretsløp som fører til at balanseforholdet mellom stat og sivilsamfunn fortrykkes og organisasjonenes kritiske potensial svekkes. Dette forstås i denne sammenheng ved at NORAD forsøkte i en viss grad å legge press på RORGenes opplysningsvirksomhet, og det ble vanskelig for RORGene å opptre kritisk og korrigerende til norsk bistandsvirksomhet.

I denne perioden, hvor organisasjonene kan sies å ha et større handlingsrom enn i forrige periode, synes det vanskelig å balansere behovet for innsyn fra staten og å bevare organisasjonenes uavhengighet. NORAD-informant 2 påpekte at *”flere organisasjoner som fikk penger hørte vi aldri fra”*, og at *”det var mer statens behov for innsyn enn at vi ønsket å kontrollere dem.”* Den samme informanten påpekte at RORG-samarbeidet gjenspeiltes i den norske samarbeidsorienterte modellen. Dette kan gjenspeiles i Kuhnle og Selles (1990) argument om at det offentlige er varsomme med å utfordre organisasjonenes uavhengighet. Ifølge Selle (1998) er det ikke vanlig at det offentlige blander seg inn i organisasjonenes virke.

COWI-rapporten uttrykte at RORGene opplevde at *den voksende administrative byrden ikke stod i forhold til de tilskuddene de mottok.* Ifølge Ekstern-informant 1 opplevdes det sterk detaljstyring fra NORADs side, og han påpekte *”at NORAD har jo misforstått begrepet ”rammeavtale”, det er jo ikke en avtale som skal ramme organisasjonene.”* NORAD-informant 2 fortalte også at forholdet mellom RORGene og NORAD var anspent, og var preget av *”gjensidig mistenksomhet.”* Lorentzen (1994) påpeker at frivillige organisasjoner kan protestere mot statlige styringsforsøk, og organisasjoner har grenser for mye de vil kompromisse med sine grunnleggende forståelser og formål. RORG-informant 2 utalte at RORGene stod sterkt sammen mot press fra NORAD, og at de var *”opprørte av hva NORAD prøvde å få til.”*

Det som også er tydelig i denne perioden er at det er personer innad i NORAD som hadde et annet syn på informasjonsvirksomheten enn i forrige periode. Som ekstern-informant 1 uttrykte, var NORAD *”lei ordningen”*, og COWI-rapporten ble ikke godt mottatt i NORAD. Lorentzen (2007) påpeker at staten må legge til rette for sivilsamfunnets frihet



og autonomi, som sikrer rom for bl.a. meningsdanning. Ut i fra hva den eksterne informanten 1 fortalte, fremstår det ikke som at NORAD la til rette for RORGene.

I forrige periode tolket jeg relasjonen mellom NORAD og RORGene som *integrert autonomi* (celle 3) i modellen til Kuhnle og Selle (1990). I denne perioden syntes jeg det kommer tydelig fram at relasjonen mellom de to partene ikke var preget av nærhet og samarbeid sett i lys av målsettingen som var satt for denne perioden. NORADs rolle som kontrollør og relasjonen til RORGene syntes å være mer problematisk i denne perioden. Siden jeg tolket relasjonen mellom NORAD som tjenesteyter og RORGene som *avstand* i forhold til kommunikasjon og kontakt, står celle 2 og 4 igjen som alternativene. Det å se RORGene som fullstendig autonome lar seg vanskelig gjøre. Det ville bety at RORGene tilhørte et sivilsamfunn som en egen sfære, adskilt fra ”stat” og ”marked”. Selle og Øymyr (1995) påpeker at rent allment er autonomiforståelsen vanskelig å forsvare i et ”statsvennlig” samfunn.

I celle 2, hvor det fremgår at NORAD dominerer, ville det samtidig bety at RORGene hadde sterkt begrenset handlingsrom. Det fremgår ikke at RORGene var fullstendig fratatt sin uavhengighet. Det vil dermed, slik jeg ser det, ikke være helt riktig å plassere relasjonen mellom RORGene og NORAD i celle 2, hvor NORAD hadde full dominans i relasjonen. Det må etter mitt syn være en modifisert celle 2 i modellen. Modifiseringen ser jeg som nødvendig fordi RORGene ikke var fullstendig uavhengige.

Andreassen (2006) påpeker at sivilsamfunnets sammenveving med staten kan være truende for organisasjonenes selvstendighet. Det syntes å være vanskeligere for NORAD og RORGene å samarbeide når det foreligger ulike synspunkter, samtidig som frivillige organisasjoner skal være kritiske, og kravet om uavhengighet blir større. Det syntes å være vanskelig å være systemkritiker på statlig penger, især kritiske til den samme aktør som gir penger.

## **6.10 Oppsummering**

Denne perioden startet med et ønske fra både RORGene og NORAD om å utvide opplysningsvirksomheten. Det ble lagt opp til et sterkere samarbeid mellom NORAD og RORGene, som sammen skulle bidra til et holdningsskapende arbeid i et helhetlig Nord/Sør-perspektiv. Det ble også understreket at NORAD ikke nødvendigvis skulle

spille en sentral utøvende rolle, men legge til rette for kompetansebyggingen for et helhetlig Nord/Sør-perspektiv. Denne målsettingen var langt mer fragmentert enn i forrige periode, og åpnet dermed for ulike tolkninger om hva som var viktig å vektlegge i opplysningsstøtten. NORADs rolle som tjenesteyter ble sterkt redusert når norsk Nord/Sør-politikk ble overført til Utenriksdepartementet, og NORAD kun med norsk bilateral bistand. RORG-ordningen ble flyttet til AKS, som også var NORADs egen informasjonsavdeling. Dermed ble relasjonen mellom NORAD som tjenesteyter og RORGene preget av NORADs ønske om å vektlegge norsk bilateral bistand. Dette så ut til å påvirke NORADs rolle som kontrollør og relasjonen til RORGene. Dette tiåret ble omtalt som organisasjonens tiår, om det ble viktig å hegne om organisasjonenes uavhengighet. RORGene fikk større handlingsrom enn i forrige periode, og var berettiget til å utøve kritikk om norsk bistand. Dette viste seg imidlertid å være vanskelig når AKS også var den avdelingen som var *skyteskive* for kritikk om norsk bilateral bistand.

I forhold til forrige periode tolket jeg dermed relasjonen mellom NORAD som tjenesteyter å være preget av *avstand* fremfor *nærhet*. Ved at NORADs rolle som kontrollør ikke la til rette for RORGenes handlingsrom, tolket jeg dette som at NORAD dominans i modellen til Kuhnle og Selle (1990:170). Det ble imidlertid argumentert for en modifikasjon, siden RORGene ikke var fullstendig fratatt sin uavhengighet.

## 7 Nytt årtusen og nye muligheter?

### 7.1 Innledning

Dette kapitlet tar for seg perioden 2000-2010. I denne perioden ble det satt en ny målsetting for RORGenes opplysningsarbeid, og målsettingen var ikke basert på et samarbeid med NORAD. RORG-landskapet ekspanderte, og i 2010 var det 42 RORGere.<sup>17</sup> Rammeavtalen ble i 2000 flyttet til den nyopprettede avdelingen for sivilt samfunn og næringsutvikling og ble dermed skilt fra NORADs egen informasjonsvirksomhet for norsk bilateral bistand.

I 2003 ble det foretatt en *Gjennomgang av UD/NORADs tilskudd til organisasjoners opplysnings- og informasjonsvirksomhet om internasjonale spørsmål*.<sup>18</sup> I tillegg til de andre nevnte informantene i de forrige periodene, er også NORAD-informant 3 og RORG-informant 3 med i denne perioden. NORAD-informant 3 arbeider i avdelingen som administrerte rammeavtalen i denne perioden. RORG-informant 3 tilhører en av RORGene.

### 7.2 Målsettingen for opplysningsstøtten

Målsettingen hadde ikke gjennomgått de store endringene siden forrige periode, men lød som følger:

*Målsettingen med rammeavtalen er å bidra til at et mangfold av norske frivillige organisasjoner skal kunne drive et bredt informasjons- og opplysningsarbeid i Norge om sentrale og aktuelle Nord/Sør- og utviklingsspørsmål (Gjennomgangsrapport 2003:15).*

Ordningen skulle også stimulere til kritisk engasjement og debatt innenfor aktuelle Nord/Sør og utviklingsspørsmål. Det ble også lagt vekt på økt samarbeid med Sør og at perspektiver og synspunkter fra Sør skulle trekkes inn i opplysningsarbeidet. Ordningen tok også sikte på videreutvikling av kompetansen i organisasjonene både når det gjaldt informasjonsfaglige spørsmål, så vel som Nord/Sør- og utviklingsspørsmål (Gjennomgangsrapport 2003).

---

<sup>17</sup> Se appendiks side 102

<sup>18</sup> Omtales som Gjennomgangsrapporten

### 7.3 NORADs forvaltning av opplysningsstøtten

I 2000 ble opplysningsstøtten flyttet til den nyopprettede avdeling for sivilt samfunn og næringsutvikling (ASN). Avdelingen forvaltet samarbeidet med norske frivillige organisasjoner om langsiktig bistand og informasjon, samt støtte til organisasjoner og nettverk. Videre var avdelingen ansvarlig for organisasjonsgjennomganger og rådgivning vedrørende sivilsamfunnstematikk.<sup>19</sup> Informasjon om NORADs egen bilaterale virksomhet befant seg i Informasjonsavdelingen.

Tidligere bistandsminister Ann Kristin Sydnes gjorde klart at det fra regjeringens side ”er maktpåliggende at informasjonsvirksomheten til de frivillige organisasjonene er og forblir forskjellig fra departementets og NORADs informasjonsvirksomhet.”<sup>20</sup>

På spørsmålet om hvorfor opplysningsstøtten ble flyttet fra Avdeling for kultur og samfunn (AKS), svarte NORAD-informant 3:

*Det var en stor omorganisering av hele NORAD, og Informasjonskontoret<sup>21</sup> skulle ikke ha noe med forvaltning av penger å gjøre. De skulle bare drive med informasjon om bistand(...) også skulle de informere om hva NORAD gjør, og hadde ikke noe med opplysningsstøtte å gjøre.*

NORAD-informant 3 la til at Informasjonskontoret alltid ”hadde vært i mot opplysningsstøtten, men det er jo liksom litt på grunn av at den ikke passer der.”

#### 7.3.1 NORADs rolle som tjenesteyter

Norsk Nord/Sør- politikk lå i denne perioden fortsatt i Utenriksdepartementet, dermed var NORADs rolle som tjenesteyter begrenset. Både NORAD-informant 3 og RORG-informant 2 var enige om at det var viktig å få flyttet opplysningsstøtten ut av avdelingen for kultur og samfunn. Det problematiske var ifølge RORG-informant 2 det at

*Sivilsamfunnskontoret ikke har hatt den informasjonsfaglige kompetansen og så har NORAD sagt at det har de på Informasjonskontoret. Men problemet er at NORAD ikke har den kompetansen lenger i særlig grad.*

---

<sup>19</sup> NORAD c.

<sup>20</sup> RORG a.

<sup>21</sup> Informasjonskontoret lå i avdeling for kultur og samfunn (AKS) i forrige periode.

Jeg spurte NORAD-informant 3 om det kunne gis noe svar på hva et Nord/Sør-perspektiv innebar, og fikk følgende svar: ”Det er vanskelig, men du skal løfte det opp. Det er derfor vi har litt problemer med hva er egentlig Nord/Sør-perspektiv. Men det er viktig å se sammenhengene i verden.”

Den eksterne informanten 2 påpekte at det fortsatt var for mye vekt på bistandsutvikling i NORAD og at dette kunne påvirke opplysningsstøtten til RORGene.

*(...) Vi så på ordningen og den var, lå jo for så vidt situasjonen noe Sør, mer generelle problemstillinger som skulle være den egentlige fokuseringen for RORGene. Og at tyngdepunktet der skulle ikke ligge på bistandsdekning, i begrenset grad i alle fall (...) at både den politiske og så å si prinsipielle begrunnelsen for støtteordningen var noe mer sør-orientert enn bistand og at man dermed kunne ved at NORAD var administrator av ordningen så fikk man en sterkere forventning om og av at bistandsspørsmål skulle være sentrale.*

### **7.3.2 NORADs rolle som kontrollør**

I gjennomgangsrapporten ble det påpekt at RORG-ordningen var en av de strengeste og hadde de mest detaljerte vilkårene for tildeling av støtte. RORG-informant 3 fortalte at man tidvis kunne bli lei av evalueringene, og at ingen annen ordning hadde vært så godt evaluert som RORG-ordningen. RORG-informant 3 la imidlertid til at ”Det gode med evalueringer er at nå står vi virkelig godt rustet til å motta kritikk.” RORG-informant 2 påpekte også at

*Det er ikke fryktelig overveldende byråkratisk sånn det er nå. Sånn sett er jeg mer bekymret andre veien, at man følger med på hva pengene faktisk skal gå til, det blir veldig fort at organisasjonene bruker dette til å profilere seg selv, og at den opplysningskritiske vinklingen blir borte.*

NORAD-informant 3 mente NORAD burde være enda flinkere til å foreslå evalueringer, og i alle fall på de organisasjonene som NORAD er usikre på, ”så det er ikke for mye evalueringer.”

Noe som ble uttrykt som bekymringsverdig i gjennomgangsrapporten var den store økningen i antall RORGere. Bistandsorganisasjoner som CARE, Strømmestiftelsen, Atlas-alliansen og PLAN Norge, gjorde at ordningen syntes å fremstå som en oppsamlingspott for organisasjoner som NORAD ikke inngikk særavtaler med. Dette førte til at flere organisasjoner måtte kjempe om færre midler. Dette var særlig ugunstig

for de mindre organisasjonene, som i større grad var avhengig av midlene i sitt opplysningsarbeid.

Det dreide seg ikke om store økonomiske tilskudd for en gjennomsnittelig RORG-organisasjon, kunne RORG-informant 1 fortelle:

*Vi har et budsjett på kr 500 000, hvor halvparten går til lønn. Jeg har mindre penger enn før og spesifisering på budsjetter og slikt er mye skarpere enn før, så jeg har alltid noen tusenlapper til overs.*

Det kom også til syne ustabilitet rundt utbetalinger. RORG-informant 3 fortalte at han måtte ta opp personlige lån fram til utbetaling i april, og ”det å være avhengig av statsstøtte er ikke alltid like lett.” Gjennomgangsrapporten foreslo at bevilgningene til opplysningsarbeidet burde økes, og ekstern-informant 2 påpekte:

*Hvis man først aksepterer det prinsippet, at norske statsmidler skal gå til å høyne kunnskap om Nord/Sør-spørsmål, og støtte det norske nasjonale kunnskapsnivået(...) ja så er det verdt mer penger enn de har stilt opp med.*

Den eksterne informanten 2 så behovet for å styrke organisasjonenes informasjonskompetanse og at en økning av midler som kunne gjøre RORGene bedre rustet til å fungere som både kommenterende og kritiske til ”det som var den vanlige politiske debatten i Norge om disse spørsmålene.” På spørsmålet om det ble føringer på hva RORGene skal opplyse om, fortalte RORG-informant 1:

*Hvis staten sier at nå vil vi legge mer vekt på kvinneverett bistand, skal jeg love at det står mye om kvinner i samtlige søknader året etter. Men jeg oppfatter ikke det som et problem, så lenge at staten ikke blir altfor snever i hva den vil prioritere.*

RORG-informant 1 påpekte at NORAD har etter hvert utviklet ”et målhierarki”, og økende krav om å måle effektene av RORGenes opplysningsarbeid. Dette uttalte RORG-informant 1 at til dels var problematisk:

*(...) jeg er litt tilbakeholden, fordi jeg vet hvor vanskelig det er å måle effekten av det vi gjør. (...) du kan lett bruke opp tida di på det, hvis du skal gjøre det skikkelig. Jeg ser jo det positive i presset, det er et legitimt spørsmål; hva får vi ut av disse pengene? Men når du driver med opplæring...forskjell på å bygge en vei og det å drive med*

*opplæring, og det må de skjønne i NORAD også. Skal du reise et bygg, kan du fort måle hva du har fått ut av pengene.*

RORG-informant 1 uttalte imidlertid at vanskeligheten med å måle effektene av opplysningsarbeidet ble møtt med forståelse av <navn på saksbehandler i NORAD>. RORG-informant 1 påpekte imidlertid at NORAD stort sett var fleksible i forhold til disponering av midlene: ” *Om en av disse RORGene omdisponerer fra a til b, så lenge det er rimelig, hvorfor bry seg med det? Men det gjør de ikke i NORAD heller.* ”

## **7.4 Om den kritiske og korrigerende rollen til RORGene**

Siden rammeavtalen i denne perioden ble flyttet ut av NORADs egen Informasjonsavdeling, burde det ligge mer til rette for RORGene å være kritiske og korrigerende, noe NORAD-informant 3 oppfattet slik:

*De skal jo være kritiske. Det er jo politisk bestemt (...) det hele er jo en unik situasjon naturligvis. At vi gir penger for å få kritikk, men hvordan skal man bli bedre hvis man ikke får kritikk? Men at det fortsatt kan slå begge veier. Noen organisasjoner er kritiske, men at noen føler det vel litt sånn når du får penger fra staten, bør de helst gjøre som de sier.*

Denne problematikken gjenspeilte seg i hva den eksterne informanten 2 hadde å si om at det kritiske elementet i ordningen var

*Preget av lite kontroversielt (...) Alt det materialet RORGene har stått for. Det kunne gjerne vært mer kontroversielt. I den forstand at de i større grad skulle kunne fungere nettopp som et kritisk samfunns- og offentlig perspektiv, korrektivet til norsk politikk på Nord/Sør, og bistandsfeltet og at relativt få organisasjoner så og så oppfylte det kravet.*

Dette problemet syntes også å være gjeldene for de andre støtteordningene som ble administrert av både NORAD og Utenriksdepartementet:

*Svært mange organisasjoner, både større og mindre, er sterkt avhengige av statsstøtten til prosjekter og opplysning. Dette synes å føre til at de søker å unngå en kritisk vinkling som kan provosere embetsverket og politikere, kanskje også en debatt som kan sette spørsmålsteget ved sider av deres egen virksomhet. Evalueringsgruppen*

*har fått dette delvis bekreftet i våre intervjuer med organisasjonsrepresentanter, der noen beskriver dette som en kultur, andre som prisen for å være en slags statlig ytretjeneste, andre som "angst" for å miste tilskudd (Gjennomgangsrapport 2003:61).*

## **7.5 Flytte ordningen ut av NORAD?**

Gjennomgangsrapporten anbefalte å flytte hele ordningen ut av NORAD, fordi ordningen ikke fungerte optimalt ved at NORAD forvaltet ordningen. Dette gjaldt ikke bare RORGene, men alle støtteordningene innenfor feltet hadde vært tjent med en samordnet, felles administrasjon, som dermed ville tilsi at ansvaret ikke lå hos NORAD. Det ble forslått at administrasjonen kunne legges til Utenriksdepartementet eller i en nyopprettet institusjon. Dette kunne ifølge den eksterne informanten 2 også styrke den informasjonsfaglige kompetansen i organisasjonene og at dette lettere kunne gjøres ved at det ikke var NORAD som stod for gjennomføringen av ordningen:

*Vi så vel også at NORAD, enten det skyldtes det ene eller det andre, hadde vanskeligere enn ønskelig for å prioritere både mannskap og kompetanse til å gjennomføre ordningen. Det var i det hele tatt satt av lite ressurser til ordningen.*

RORG-informant 3 berettet at RORGene stadig måtte forklare hva RORG-ordningen gikk ut på til enhver ny bistandsminister eller informasjonsdirektør, og fortalte at: "Hver gang de åpner munnen der, forklarer de hvor viktig det er med bistandsarbeid."

Gjennomgangsrapporten viste til at det var ønskelig med både dialog og nær kontakt mellom organisasjonene og NORAD, men ved at NORAD administrerte ordningen, kunne det gi "forestillinger om ensretting og sterk politisk styring"(Gjennomgangsrapport 2003:80).

RORG-informant 2 kunne også sett for seg at forvaltningen av opplysningsstøtten lå et annet sted enn hos NORAD, men la til at "det har på mange måter fungert bra de ti siste åra. Men det er veldig personavhengig. Så det kan fort snu, og jeg føler fortsatt at det er ikke NORAD som institusjon som er så veldig gira på dette." Den samme informanten uttrykte samtidig at det ikke eksisterte noen instans som hadde den informasjonsfaglige kompetansen som var nødvendig, inkludert Utenriksdepartementet.



Ifølge NORAD-informant 3 hadde temaet om å flytte støtten til et uavhengig styre vært oppe til diskusjon etter at forslaget kom fra gjennomgangsrapporten, men at det ikke lenger var et tema.

## 7. 6 Det personavhengige

NORAD-informant 3 fortalte at konfliktnivået som tidligere hadde vært mellom NORAD og RORGene roet seg betraktelig, og uttalte at konflikter ”bør det heller ikke være.”

NORAD-informant 3 kunne fortelle at RORG-samarbeidet gjorde arbeidet lettere, og at:

*Jeg tror ikke jeg hadde giddi å holdt på med dette hvis du ikke hadde samarbeidet med RORG. Dette RORG-samarbeidet var et ønske fra NORAD og vi bryr oss ikke hvordan de organiserer seg. I stedet for å snakke med alle organisasjonene, så snakker jeg bare med <navn på person i RORG-samarbeidet> som både formidler og informerer organisasjonene.*

Det ble uttrykt fra NORAD-informant 3 at det var et ”veldig bra samarbeid” med RORGene. RORG-informant 2 påpekte ovenfor at samarbeidet med NORAD er veldig personavhengig, og uttalte videre:

*Det som primært har gjort det enklere etter at informasjonsstøtten har blitt flyttet ut av Informasjonskontoret, er at <navn på saksbehandler> kom inn, og at det har vært en person hele tiden. Før hun kom, inn var saksbehandlerne skifta to ganger i året. Og det var mye unge folk som syntes det var stas med en fot innenfor NORAD, men de hadde ikke peiling på dette her. Jeg antar at de følte at de ble satt på et litt ugreit felt hvor NORAD ikke var så happy med disse organisasjonene.*

RORG-informant 1 omtalte også saksbehandleren i NORAD som sin ”yndlingsbyråkrat.” RORG-informant 3 bemerket at det var

*Mer stabilitet i hvem i NORAD som støtter deg...mer kunnskap fra NORADs side. De er mer fortrolige med prosedyrer, vedlikeholder relasjonen og sånt og kan snakke det samme språket. Det er fremdeles et stort problem at alle RORGene må gå inn i et usikkert år uten å vite langt ute i perioden om de får penger.*

Den eksterne informanten 2 så nytten av å ha en RORG-koordinator, som

*Var såpass dyktig og såpass til stede i alle situasjoner, samtidig som han var den personen han var”(...) det som da fantes innenfor det at det var et velorganisert*

*RORG-samarbeid (...) det oppleves ikke som knirkete i forhold til NORAD. Det var ikke noe uttrykt vilje fra NORADs hold å styrke selve det organisatoriske felleskap for RORGene.*

## 7.7 Analyse av perioden 2000-2010

### 7.7.1 Ny målsetting og relasjonen mellom NORAD og RORGene

I forrige periode uttrykte ekstern-informant 1 at ”De reddet nok avtalen når de i COWI-rapporten kom med forslag om økt uavhengighet, styrking og grenseoppgang og forvaltning et annet sted enn AKS.”

Jeg setter inn modellen til Kuhnle og Selle (1990:170), og diskuterer relasjonen nedenfor.

**Nærhet.....Avstand**

(Når det gjelder kommunikasjon og kontakt)

#### *NORADs rolle som tjenesteyter*

#### **Avhengig**

(Når det gjelder finansiering og kontroll) *NORADs rolle som kontrollør*

#### **Uavhengig**

1. Avhengig samordning eller binding NORAD dominans	2. Separat og dominert NORAD dominans
3. Integrert autonomi Gjensidig tillit mellom NORAD og RORGene	4. Separat autonomi RORGene autonome

I forrige periode kom det frem at relasjonen mellom RORGene og NORAD som faglig rådgiver ikke fungerte optimalt. NORAD syntes å hegne om sin interesse om å informere om norsk bilateral bistand, fremfor å sikre et helhetlig Nord/Sør-perspektiv. Jeg tolket dermed at relasjonen mellom NORAD som tjenesteyter og RORGene var preget av

NORAD dominans, og at det førte til at relasjonen ble endimensjonal. Dette førte til konflikter om hva som skulle vektlegges i opplysningsstøtten. I forrige periode var også målsettingen rettet mot at *”informasjonsvirksomheten og samarbeidet på dette feltet må knyttes til holdningsskapende arbeid i et helhetlig Nord/Sør-perspektiv.”* Målsettingen var altså basert på et samarbeid mellom NORAD og RORGene. I perioden 2000-2010 var ikke et samarbeid mellom NORAD og RORGene inkludert i målsettingen, men heller å bidra til at *”et mangfold av norske frivillige organisasjoner skal kunne bidra til et bredt informasjons- og opplysningsarbeid.”* Tidligere bistandsminister Ann Kristin Sydnes påpekte også at det var *”maktpåliggende at informasjonsvirksomheten til de frivillige organisasjonene er og forblir forskjellige fra departementenes og NORADs informasjonsvirksomhet.”* Lorentzen (2007) viser også til at sivilsamfunnet skal utgjøre et korrektiv til den statlige maktfullkommenheten, og hvis maktbalansen fungerer må sivilsamfunnets krav til selvstendighet anerkjennes og aksepteres av staten. Opprettelsen av en egen avdeling for sivilsamfunnet kan tolkes som et tiltak for å sikre RORGenes selvstendighet.

NORAD-informant 3 uttalte også at opplysningsstøtten ikke passet i Informasjonsavdelingen/AKS, for de *”skulle drive med informasjon om norsk bistand, og det hadde ikke noe med opplysningsstøtte å gjøre.”* Slik jeg ser det er ikke relasjonen mellom NORAD som tjenesteyter og RORGene preget av den samme interessekonflikten som var i forrige periode. Dette kan videre tolkes som at RORGene er mindre utsatt for koloniseringsprosesser av NORAD, som jeg tolket det i forrige periode. Sektorenes sammenvevdhet trenger dermed ikke å true RORGenes opplysningsvirksomhet. Slik jeg ser det, er det også mindre fare for at relasjonen mellom NORAD som tjenesteyter og RORGene fortøner seg endimensjonalt, hvor en aktørs gevinst er den andre tap.

Det som var problematisk, ifølge RORG-informant, 2 var at sivilsamfunnskontoret *”ikke hadde informasjonsfaglig ekspertise.”* Ekstern-informant 2 påpekte at det fortsatt *”forelå bistandsdekning i NORAD og at dette kunne påvirke opplysningsstøtten.”* Ved å flytte ordningen ut av NORAD, ville det i større grad kunne legge til rette for RORGene og de andre ordningene som skal tilhøre sivilsamfunnet. Dette ville i større grad bidra til et sivilsamfunn som er adskilt fra ”stat” og ”marked”. For det problematiske som gjennomgangsrapporten antydte, var at det var ønskelig med *et nært samarbeid og en god dialog, men ved at NORAD administrerte ordningen kunne det gi forestillinger om en*

*ensretting og sterk politisk styring*. Selle og Øymyr (1995) påpeker at nærhet mellom staten og frivillige organisasjoner er et norsk særtrekk. I dette tilfelle synes det å være vanskelig med nærhet mellom RORGene og NORAD, i frykt for politisk styring, og særs hvis RORGene skal betraktes som en del av det sivile samfunn og opptre kritisk og korrigerende.

Slik jeg ser det, var relasjonen mellom NORAD som tjenesteyter og RORGene også i denne perioden preget av *avstand* i forhold til kommunikasjon og kontakt. Jeg finner det allikevel så lenge NORAD administrerte ordningen, at relasjonen mellom NORAD som faglig rådgiver og RORGene burde være preget av *avstand* fremfor *nærhet*. Grunnen til dette var at NORAD ikke hadde den informasjonsfaglige kompetansen, og bistandsdekning fortsatt var sentralt i NORAD. Jeg finner lite som kan tyde på at NORAD hadde den samme interessen til å legge press på RORGene om hva de skal vektlegge i opplysningsstøtten. Jeg finner *avstand* i relasjonen mellom NORAD som tjenesteyter og RORGene av overnevnte grunner fordelaktig for RORGene i denne perioden.

Jeg har da tolket relasjonen mellom NORAD som tjenesteyter og RORGene som preget av *avstand* fremfor *nærhet*. Jeg ser på NORADs rolle som kontrollør og relasjonen til RORGene. I forrige periode tolket jeg det slik at siden NORAD i en viss grad dominerte relasjonen, begrenset dette også handlingsrommet til RORGene. Det ble vanskelig for RORGene å opptre kritisk og korrigerende til norsk bistandsvirksomhet.

RORG-informantene 2 og 3 uttalte at de ikke oppfattet evalueringene som ble foretatt som problematisk, og viste heller bekymring ved at organisasjonene kunne benytte midlene til å ”*profilere seg selv, og at den opplysningskritiske vinklingen blir borte.*” Det problematiske var rettet mot stadig økende krav om å måle effektene hva RORGene drev med, som RORG-informant 1 uttalte at til dels var vanskelig, men samtidig at NORAD stort sett var fleksible med tanke på omdisponering av midlene. RORG-informant 3 påpekte at det ”*ikke alltid var like lett å være avhengig av statstøtte.*” NORAD-informant 3 uttalte at de i NORAD ikke brydde seg om hvordan RORGene organiserte seg. Selle (1998) påpeker at dette er et kjennetegn ved den norske frivilligheten, ikke-innblanding i interne organisasjonsprosesser. Interessekonflikten som fremkom i forrige periode, tolket jeg at også påvirket relasjonen mellom NORAD som kontrollør og RORGene. Det kan

fremstå som at når det ikke forelå tilsvarende interessekonflikt mellom NORAD og RORGene, førte det til at RORGene fikk større handlingsrom. NORAD-informant 3 påpekte at RORGene skulle være kritiske. Dette kunne imidlertid kunne slå begge veier ”Noen organisasjoner er kritiske, men at noen føler det vel litt sånn at når du får penger fra staten, bør de helst gjøre som de sier.” Ekstern-informant 2 beskrev RORGenes kritiske element som lite kontroversielt. Det ble uttrykt at det kunne foreligge ”angst” for å miste tilskudd hvis organisasjonene var kritiske til det offentlige. Dermed kan det fortsatt anses som at sivilsamfunnets sammenveving med staten er truene for organisasjonenes selvstendighet (Andreassen 2006). Dette kan også tolkes som at maktbalansen mellom frivillige organisasjoner og staten, fortsatt hviler på statens side.

Det som også kan påpekes, og som kom fram i gjennomgangsrapporten var at enkelte organisasjoner styrte unna en kritisk vinkling som kunne provosere politikerne, og at dette var prisen for å være en *slags statlig yretjeneste*. Dermed kan dette føre til at organisasjoner som er avhengig av statlige ressurser til egen virksomhet står i fare for å bli mer statslike, strukturelt og ideologisk (jfr. Lorentzen 1993 i Andreassen 2006). Det kan fremstå som at dette skjer med organisasjonenes viten, og at organisasjonene bevisst unngår en kritisk vinkling i stedet for å protestere mot statlige styringsforsøk (jfr. Lorentzen 1994).

Det som virker å være fremtredende i relasjonen mellom NORAD og RORGene i denne perioden er at den er personavhengig. Både NORAD-informant 3 og alle RORG-informantene påpekte at det var en god relasjon mellom de to partene. Ekstern-informant 2 påpekte at ”NORAD hadde vanskeligheter for å prioritere både mannskap og kompetanse til å gjennomføre ordningen. Det var i det hele tatt satt av lite ressurser til ordningen.” RORG-informant 2 uttalte at grunnlaget for at det har ”fungert de ti siste årene er personavhengig, og at det fort kan snu, og at NORAD som institusjon ikke er så veldig gira på dette.” Det ble påpekt fra RORG-informant 1 at vanskelighetene med å måle effektene av opplysningsarbeidet ble møtt forståelse av saksbehandler i NORAD. Ekstern-informant 2 opplevde heller ikke ”RORG-samarbeidet som knirkete i forhold til NORAD, men at NORAD ikke uttrykte noen vilje til å styrke det organisatoriske fellesskap for RORGene.” Dermed fremstår det som at mye av grunnlaget for at ordningen jfr. RORG-informantene fungerte, i stor grad viste seg å være personbettinget. Dette gjør det

fortsatt uforutsigbart for RORGene, når det fremkommer at NORAD som institusjon ikke fremstår som tilretteleggende for et sivilsamfunn.

I forrige periode tolket jeg det også slik at siden NORAD utøvde press mot RORGene ved å opplyse om bistand, begrenset dette også handlingsrommet til RORGene. I modellen til Kuhnle og Selle (1990) plasserte jeg i hele forrige periode i en modifisert celle 2. Jeg begrunnet modifiseringen med at RORGene ikke var fullstendig fratatt sin uavhengighet.

Siden jeg har tolket relasjonen mellom NORAD som tjenesteyter og RORGene til å være preget av avstand fremfor nærhet, blir det en avveining mellom NORAD dominans (celle 2) og RORGene som autonome aktører (celle 4) i relasjonen mellom NORAD som kontrollør og RORGene

Jeg finner jeg lite som tyder på at relasjonen i denne perioden kan plasseres i celle 2, som betyr NORAD dominans (med eller uten modifikasjoner). RORGene kan heller ikke anses som fullstendig autonome i denne perioden, hvis det betyr at RORGene skulle betraktes som fullstendig frie. Selle og Øymyr (1995) påpeker også at autonomiforståelsen er vanskelig å forsvare i vårt ”statsvennlige land”, og at autonomi spiller heller en underordnet rolle. Her er det også en forskjell i hvordan Selle og Lorentzen betrakter autonomi, rent historisk sett. I Lorentzens (2007) forståelse, utgjorde årene mellom 1990-1940 en gullalder for sivile sammenslutninger, men som etter hvert har blitt utsatt for at staten griper inn i det sivile felt, mens Selle påpeker at frivillige organisasjoner i Norge mer eller mindre aldri har vært autonome. Jeg finner det også problematisk å anse RORGene som fullstendig autonome, men det kan fremstå som at RORGene hadde en større grad av autonomi enn i forrige periode. Jeg vil derfor plassere RORGene i en modifisert autonomi (celle 4). Den må modifiseres, for hvis RORGene skal anses som fullstendig autonome, ville det bety at de opererte i en egen sfære adskilt fra staten. Dette er som Lorentzen (2007) påpeker, vanskelig nettopp fordi myndighetene legger rammene bl.a. i form av økonomiske tilskudd.

Det ble ovenfor referert til at sivilsamfunnet skal utgjøre et korrektiv til den statlige maktfullkommenheten. Dette hviler på en forutsetning om at sivilsamfunnets krav til selvstendighet må derfor anerkjennes og aksepteres av staten. Og videre forutsettes det at staten må legge til rette og sikre vilkårene for sivilsamfunnets frihet og autonomi. Dette

kan gjøres ved å legge og å tilrettelegge rammebetingelser, sikre rom for meningsdanning og ytringsfrihet (Lorentzen 2007). Basert på drøftningen ovenfor, synes det som at disse kravene ikke er fullstendig innfridd fra NORADs side.

Lorentzen (2007) påpeker at det må være avstand mellom stat og frivillige organisasjoner, og det er noe av det viktigste som kan gjøres for demokratiet. Hvis RORGene skal opptre som kritiske og korrigerende til den offentlige politiske debatten i Norge, kan det anses som viktig at RORG-ordningen flyttes ut av NORAD. Det synes fortsatt å foreligge en spenning mellom det å motta offentlig støtte og kritisere det offentlige.

## 7.8 Oppsummering

Denne perioden startet med at det ble lagt en ny målsetting for opplysningsvirksomheten. Den nye målsettingen hadde ikke gjennomgått de store endringene siden forrige periode, men et samarbeid med NORAD inngikk ikke i målsettingen. Det ble lagt vekt på at et mangfold av frivillige organisasjoner skulle drive et utstrakt opplysningsarbeid. Norsk Nord/Sør-politikk forelå fortsatt i Utenriksdepartementet, og NORADs rolle som faglig rådgiver var fortsatt redusert. Opprettelsen av en egen avdeling for sivilt samfunn, gjorde at RORGenes opplysningsvirksomhet ble adskilt fra NORADs egen informasjon om norsk bilateral bistandsvirksomhet. Jeg tolket det slik at siden det ikke syntes å være en interessekonflikt mellom NORAD og RORGene som i forrige periode, åpnet dette for at RORGene kunne fylle sin kritiske og korrigerende rolle.

Jeg tolket relasjonen mellom NORAD som tjenesteyter og RORGene også i denne perioden til å være preget av *avstand* i modellen til Kuhnle og Selle (1990), og påpekte at dette kunne være fordelaktig for at RORGene skulle unngå politisk styring. Det syntes fortsatt å være et spenningsfelt i det å utøve kritikk av det offentlige på statlig tilskudd. Hvorav enkelte organisasjoner ga uttrykk for en viss ”angst” for å miste tilskudd ved å opptre kritisk, oppfattet andre organisasjoner oppfattet det som en pris for å være en statlig ytretjeneste. Det er derfor vanskelig å betrakte RORGene som fullstendig autonome aktører, men jeg tolket slik at det kunne betraktes som at RORGene var mer autonome aktører enn i forrige periode. Jeg plasserte dermed denne perioden i en modifisert celle 4 i modellen til Kuhnle og Selle (1990:170).





## 8 Avslutning og refleksjoner

### 8.1 Innledning

I dette kapittelet vil jeg starte med en sammenfatning av oppgavens tema. Deretter vil jeg belyse de empiriske funnene i oppgaven, som utgjør mitt bidrag til forskningen. Videre vil jeg komme med forslag til videre forskning, og argumentere for overførbareheten av min studie. Avslutningsvis vil jeg komme med mine refleksjoner.

### 8.2 En sammenfatning

I Norge har samspillet mellom staten og frivillige organisasjoner en lang tradisjon, og offentlige overføringer har spilt en viktig rolle for mange frivillige organisasjoners virke. Ekspansjonen av velferdsstaten førte også til at staten stadig rykket inn på ansvarsfeltet hvor frivillige organisasjoner hadde vært enerådende (St. meld. nr 27 (1996-97)). Det tette og nære samspillet blir ofte omtalt som ”det norske systemet”, som kjennetegnes av at offentlige overføringer ikke går på bekostning av frivillige organisasjoners uavhengighet. Stortingsmeldinger og offentlige utredninger har siden 1988, hvor frivillige organisasjoner ble ansett som å konstituere sin egen sfære, fremhevet betydningen av å ta vare på de frivillige organisasjonene. Frivillige organisasjoner blir ansett å ha både en *ekstern* og *intern* rolle i demokratiet. Den *eksterne* rollen refererer til frivillige organisasjoner som en buffer mellom stat og individene, og den *interne* rollen henviser til utviklingen av sosial kapital.

I USA og England hvor frivillig sektor delvis har utviklet seg i opposisjon til staten, har ikke vist den samme tendensen i Norge. Synet på staten som ”en grei kar”, har (jfr. Lorentzen 2007) ført til at det er lite statsskepsis i Norge. Med betydelige statlige tilskudd til frivillige organisasjoner, kan spørsmål om ”*Er frivilligheten fri?*” stilles (jfr. Åmås Aftenposten 5. oktober 2010). Spørsmålet refererer til at frivillige organisasjoner trenger penger, samtidig som de skal holde avstand og være et korrektiv. Avhengighet til staten kan fort føre til servilitet, ”*for reell kritikk forutsetter frihet fra avhengighet*”, påpeker Åmås (Aftenposten 5.oktober 2010).

Disse synspunktene har gjenspeilt seg i min studie av relasjonen mellom NORAD og RORGene i forhold til de målsettingene som har vært satt i de ulike tidsperiodene. Rammeavtalen ble opprettet for å øke oppslutningen om norsk u-hjelp og det gjenspeilte seg i målsettingen som i stor grad var basert på å legitimere norsk u-hjelp og Norges giverrolle. Ved inngangen til 1990-tallet ble målsettingen utvidet, og i et utstrakt samarbeid skulle NORAD og RORGene basere opplysningsvirksomheten på et helhetlig Nord/Sør-perspektiv. 1990-tallet ble også omtalt som organisasjonenes tiår, og RORGene skulle i utgangspunktet ha et større handlingsrom enn tidligere. RORGene skulle også bidra til en kritisk debatt om det pågående bistandsarbeidet. Ved årtusenskiftet var ikke et samarbeid med NORAD innlemmet i målsettingen, men det ble lagt enda større vekt på at et mangfold av frivillige organisasjoner skulle drive et utstrakt opplysningsarbeid, og fortsatt være kritiske og korrigerende i samfunnsdebatten. Med disse utviklingstendensene for målsettingene i rammeavtalen, valgte jeg å formulere følgende problemstilling:

*”Har endringer i rammeavtalens målsettinger påvirket relasjonen mellom NORAD og RORGene, og i så fall hvordan?”*

Jeg hadde en antagelse om at relasjonen muligens ville endre seg i løpet av tidsperioden oppgaven har tatt for seg. Oppgaven har hatt en abduktiv tilnærming, hvor det induktive innslaget har vært dominerende da problemstillingen ikke har vært basert på teoretiske antagelser. Det har allikevel vært et teoretisk fundament i oppgaven. De teoretiske tilnærmingene kan sies å gjenspeiles i drøftningen ovenfor. Det historisk tette og nære samspillet mellom stat og frivillige organisasjoner i Norge, reflekterer Kuhnle og Selles (1990, 1992) begrep om den norske ”statsvennligheten”. Begrepet viser til en positiv innstilling til staten. Både Salamon (1987) og Selle og Øymyr (1995) avviser betraktningen om en ”gullalder” hvor frivillige organisasjoner levde upåvirket av staten, og at dette har ført til en konflikterende relasjon. Ifølge Kuhnle og Selle (1990) kan det typiske særtrekket av samspillet mellom staten og frivillige organisasjoner beskrives som *integrert autonomi*. Dette betyr at det er nærhet mellom aktørene, samtidig som det offentlige er forsiktig med å utfordre organisasjonenes autonomi. Økonomisk støtte til frivillige organisasjoner trenger dermed ikke føre til at organisasjonene mister uavhengighet eller at staten koloniserer de frivillige organisasjonene. Et annet kjennetegn ved norsk frivillighet er ikke-innblanding i interne organisasjonsprosesser (Selle 1998).

Dette betyr at sektorenes sammenvevdhet i seg selv ikke trenger å være truende for frivillige organisasjoner (Andreassen 2006).

I den andre teoretiske tilnærmingen anses sammenvevdheten mellom staten og frivillige organisasjoner å være preget av konflikter og motsetninger. I konfliktparadigmet betoner relasjonen mellom staten og frivillige organisasjoner seg som et konkurrerende forhold, hvor den ene aktørs gevinst er den andres tap. Økonomiske overføringer vil (jfr. Nisbet 1962) være ødeleggende for frivillig sektor. Lorentzen (1994, 2004, 2007) tar for seg sivilsamfunnstradisjonen, som også kan knyttes til kritikk av hvordan velferdsstaten stadig griper inn i det sivile felt. Ideen om at frivillige organisasjoner skal opptre kritisk og korrigerende til staten, lar seg vanskelig gjennomføre når det ikke er avstand mellom stat og frivillige organisasjoner. Statlig inngripen i det sivile felt kan betraktes som kolonisering, jfr. Habermas (i Lorentzen 2007). Ifølge denne tilnærmingen bør stat og sivilsamfunn være adskilt og staten må legge til rette for sivilsamfunnets utfoldelse.

### **8.3 De viktigste funnene og mitt forskningsbidrag**

Formålet med forskningen har vært å få økt forståelse og innsikt i relasjonen mellom NORAD og RORGene, og at studien kan være et bidrag til teoriutvikling (se avsnitt 4.2). Det er også viktig at jeg gjør rede for mine tolkninger og fremgangsmåte slik at annen forskning kan etterprøve min forskning, dette er viktig for bekreftbarheten av min studie. Jeg så på relasjonen mellom NORAD og RORGene på to måter. Jeg definerte at NORAD både hadde rollen som tjenesteyter og som kontrollør, og disse utgjorde relasjonen til RORGene. De to relasjonene kan ikke ses uavhengig av hverandre. Ved å benytte modellen til Kuhnle og Selle (1990:170), hadde jeg et utgangspunkt for analysen av min studie.

De tre tidsperiodene har vist at relasjonen mellom NORAD og RORGene har vist ulike tendenser, og de ulike tidsperiodene kan oppsummeres slik i modellen:

Nærhet .....Avstand

(Når det gjelder kommunikasjon og kontakt)

*NORADs rolle som tjenesteyter*

**Avhengig**

(Når det gjelder finansiering og kontroll). *NORADs rolle som kontrollør*

**Uavhengig**

1. Avhengig samordning eller binding NORAD dominans	2. Separat og dominert NORAD dominans Periode 1990-1999 (modifisert)
3. Integrert autonomi Gjensidig tillit mellom NORAD og RORGene Periode 1976-1990	4. Separat autonomi RORGene autonome Periode 2000-2010 (modifisert)

I den første perioden, 1976-1990 var målsettingen i stor grad basert på å legitimere norsk u-hjelp og Norges giverrolle. I relasjonen mellom NORAD som tjenesteyter og RORGene, var det tydelig at RORGene både hadde nytte av og gjerne ville ha Informasjonskontoret som faglig rådgiver. Informasjonskontoret hadde også den faglige kompetansen i forhold til målsettingen. Det forelå dermed ingen observerte ideologiske motsetninger mellom NORAD og RORGene. Jeg tolket dermed relasjonen mellom NORAD som tjenesteyter og RORGene som preget av nærhet og gjensidig tillit. I rollen som kontrollør fant jeg at RORGene hadde frihet til å organisere opplysningsvirksomheten så lenge de forholdt seg innenfor rammene i avtalen. I denne perioden var også ideen om at frivillige organisasjoner utgjorde en egen sfære adskilt fra ”staten” og ”markedet” av ny dato. Denne perioden tolket jeg i det som Kuhnle og Selle (1990) omtaler som integrert autonomi. Begrepet ”*integrert autonomi*” refererer til nærhet mellom stat og frivillige organisasjoner, samtidig som organisasjonenes uavhengighet respekteres av det offentlige.

I perioden 1991- 1999, er det to viktige endringer i forhold til forrige periode. For det første ble målsettingen utvidet, og den nye målsettingen åpnet opp for ulike synspunkter for hva som skulle vektlegges i opplysningsstøtten. Samtidig ble det lagt opp til et

sterkere samarbeid mellom NORAD og RORGene. Jeg tolket det slik at NORAD ville hegne om sin interesse, norsk bilateral bistand, fremfor å sikre et helhetlig Nord/Sør-perspektiv. På grunnlag av denne periodens ideologiske konflikter mellom NORAD og RORGene, syntes relasjonen mellom NORAD som tjenesteyter og RORGene å endre seg fra forrige periode. I modellen til Kuhnle og Selle tolket jeg at det var *avstand* i relasjonen mellom NORAD som tjenesteyter og RORGene, da RORGene ikke hadde den samme nytten av NORAD som faglig rådgiver som i forrige periode. Den andre endringen fra forrige periode var at RORGene i utgangspunktet skulle ha et større handlingsrom og det ble viktig å sikre organisasjonenes uavhengighet. Jeg tolket det slik at handlingsrommet til RORGene i en viss grad ble begrenset av at NORAD ønsket å vokte sin interesse om norsk bilateral bistand. Dette førte til at jeg plasserte denne perioden i celle 2 NORAD dominans i modellen til Kuhnle og Selle. Det ble imidlertid påpekt at det var behov for å modifisere, fordi RORGene ikke var fullstendig fratatt sin uavhengighet. Det kan dermed betraktes at modellen til Kuhnle og Selle ikke fanger opp alle nyansene som eksisterer i virkeligheten.

I 2000 ble målsettingen endret igjen, og det som jeg fremhevet ved denne målsettingen, var at det ikke var uttrykt noe samarbeid mellom NORAD og RORGene. Det var i stedet vektlagt at et mangfold av frivillige organisasjoner skulle bidra til et utstrakt opplysningsarbeid. I forhold til forrige periode forelå det ikke den samme interessekonflikten mellom NORAD som tjenesteyter og RORGene. Jeg tolket at det også var *avstand* mellom NORAD som tjenesteyter og RORGene i denne perioden, men at dette kunne anses som fordelaktig for å unngå politisk styring av RORGene. I forhold til forrige periode hvor jeg tolket at NORADs interessedomnans også begrenset RORGenes handlingsrom, fremstod det ikke i denne perioden at handlingsrommet var tilsvarende begrenset. Dermed kunne RORGene i større grad betraktes som autonome aktører. Det er allikevel problematisk å anse RORGene som fullstendig autonome og adskilt fra ”stat” og ”marked”, derfor måtte RORGenes plassering som autonome aktører (celle 4) modifiseres.

Spørsmålet blir da hvilke teoretiske konklusjoner kan trekkes fra min studie? En grunnleggende distinksjon mellom de to perspektivene jeg har benyttet i oppgaven, er synet på sammenvevdheten mellom stat og frivillige organisasjoner.

Sammenvevdheten mellom de to sektorene trenger ikke i seg selv å true organisasjonenes egenart når det ikke foreligger ideologiske konflikter. Dermed kan Selle og Øymyr (1995) begrep om *integrert autonomi* være beskrivende, hvor det er nærhet mellom aktørene, samtidig som staten er varsom med å utfordre organisasjonenes autonomi.

Sammenvevdheten mellom stat og frivillige organisasjoner synes vanskeligere når det foreligger ideologiske avvik mellom de to aktørene. Dette kan føre til at organisasjonenes egenart og selvstendighet står i fare hvis statens innflytelse blir for dominerende.

Lorentzen (2007) viser til at det foreligger en maktbalanse mellom stat og frivillige organisasjoner, og hvis maktbalansen skal fungere forutsettes det at staten anerkjenner organisasjonenes selvstendighet og legger til rette for sivilsamfunnets frihet og autonomi. Det kan forstås som Lorentzen (2007) uttrykker, når staten koloniserer det sivile felt, i denne sammenheng dominerer sin interesse, fører det til at balanseforholdet mellom stat og sivilsamfunn fortrykkes og organisasjonenes kritiske potensial svekkes.

Sammenvevdheten mellom stat og frivillige organisasjoner gjør det også vanskelig å betrakte frivillige organisasjoner som en del av sivilsamfunnet. Selle og Øymyr (1995) og Lorentzen (2007) har ulike betraktninger når det gjelder autonomiforståelsen. Lorentzen viser til at frivillige organisasjoner gradvis har gått fra å være relativt frie til stadig å bli utsatt for statlig inngripen, mens Selle og Øymyr (1995) påpeker at autonomiforståelsen er vanskelig å forvare i et ”statsvennlig” samfunn, og at norske organisasjoner aldri har vært autonome i ordets rette forstand. Ifølge Selle og Øymyr (1995) er autonomi også betinget av *nærhet* mellom stat og frivillige organisasjoner, og grad av autonomi spiller dermed en underordnet rolle. Min studie viser også at det bør være avstand mellom stat og frivillige organisasjoner for at organisasjonene skal kunne oppnå autonomi. Men det er vanskelig, som Lorentzen (2007) påpeker, å se for seg et sivilsamfunn som en egen sfære, adskilt fra ”stat” og ”marked”, fordi myndighetene legger rammene i form av økonomisk tilskudd. Autonomiforståelsen i min studie, kan synes å lande på en gyllen middelvei mellom Lorentzen og Selles betraktninger. Siden sektorene er sammenvevd er det dermed vanskelig å betrakte organisasjonene som adskilt fra staten, men det bør være *avstand* fremfor *nærhet* mellom aktørene.

## 8.4 Veien videre

Jeg vil nå drøfte og argumentere for studiens overførbarhet. Overførbarheten av en studie er knyttet til om den forståelsen jeg har kommet fram til, også kan være relevant i andre sammenhenger (Thagaard 2003). Jeg vil vise til tre forslag for videre forskning.

Det kunne vært interessant å se på de andre støtteordningene som administreres av NORAD og utenriksdepartementet som ble omtalt i gjennomgangsrapporten i kapittel 7. Dette dreide seg om støtten til FN-sambandet, UNICEF-Norge og ILO-komiteen. Nord/Sør-bevilgningen, Fredsbevilgningen og tilskudd til ”de fem store” bistands- og hjelpeorganisasjoner. (Den faste støtten til ”de fem store”, ble stoppet i 2011). Ved å se på disse støtteordningene, kunne man se om de samme tendensene som jeg har funnet i min oppgave også gjenspeiles i disse støtteordningene. Hvis mine funn kan finne de samme tendensene i disse støtteordningene, kan dette også bidra til å styrke teoriutvikling på dette feltet.

Min studie kan også settes i en større kontekst, i det Terje Tvedt omtaler som det sørpolitiske prosjekt. Tvedt (2009) påpeker at det ikke eksisterer noe sivilt samfunn innenfor norsk utviklingspolitikk. Ambisjonene om å gjøre Norge til en humanitær stormakt og fredsnasjon, har ifølge Tvedt fått viktige konsekvenser, og det har det utviklet seg et nasjonalkorporativt system. Tvedt påpeker, som Lorentzen (2007), at staten har kolonisert de frivillige organisasjonene på bistandsfeltet. Tvedt (2009) argumenterer også for at de frivillige organisasjonene har ”invadert” den utenrikspolitiske arena. Han omtaler RORGene som en del av en altruistisk PR-kampanje for den norske utviklingspolitikken, og at staten legger retningslinjene for hva RORGene bør prioritere i sin opplysningsvirksomhet.

RORG-informant 1 påpekte i kapittel 7 at ” *hvis det kommer fram at staten vil prioritere kvinnespørsmål, så kom det garantert mange søknader som inneholdt kvinnerelaterte spørsmål.*” Dermed kunne en studie av hvordan RORGene forholder seg til den utviklingspolitikken staten fører vært en interessant studie.

I en internasjonal kontekst ville det vært spennende å sammenligne med både Danmark og Sverige, som har tilsvarende ordninger. De administreres imidlertid ikke som det

gjøres i Norge. NORAD-informant 1 uttalte at det i hans tid var SIDA<sup>22</sup> som var ”folkeopplysningens mor”, og folkeopplysningsideen var enda sterkere understreket i Sverige. NORAD informanten 1 fortalte at han forsøkte å kopiere dette i norsk kontekst. I Sverige er bistandsvirksomhet og utenrikspolitikk adskilt i to enheter, SIDA og UD. I Danmark er bistandsavdelingen, Danida integrert i Udenriksministeriet. I 2005 ble det imidlertid foreslått av den danske regjeringen å kutte all støtte til organisasjonenes opplysningsarbeid.<sup>23</sup>

## 8.5 Egne refleksjoner

Gjennom min studie av rammeavtalen og relasjonen mellom NORAD og RORGene, har det kommet frem at et statlig finansiert sivilsamfunn kan være problematisk. Stortingsmeldinger og offentlige utredninger understreker betydningen av å bevare frivillige organisasjoners uavhengighet og deres kritiske og korrigerende rolle i den politiske debatten. Utviklingen av målsettingene fra opprettelsen av rammeavtalen har tatt sikte på at RORGene stadig får større handlingsrom og det blir understreket at de skal tilhøre et sivilsamfunn. Med det historisk tette og nære samarbeidet mellom stat og frivillige organisasjoner som har ført til fravær av statsskepsis, kan det virke som ”statsvennligheten” legger brems på å ha et sivilt samfunn adskilt fra ”stat” og ”marked”. I utdrag fra Innst. 7 S (2010-2011)<sup>24</sup> kommer også dette frem. Utenrikskomiteens flertall<sup>25</sup> påpekte at et grundig, kritisk og etterrettelig informasjon om Nord/Sør- og utviklingsspørsmål er viktig. Flertallet foreslo å øke budsjettposten med 10 millioner, slik at bevilgningen for 2011 ble totalt 91 millioner til dette arbeidet. Komiteens medlemmer fra FrP og Høyre advarte mot en utvikling hvor de norske sivilsamfunnsorganisasjonene stadig ble knyttet tettere opp til de til enhver tid gjeldene prioriteringer i Utenriksdepartementet. Disse medlemmene understreket at dette på sikt ville undergrave organisasjonenes egenhet, særegenhet, integritet og uavhengighet. I retningslinjene for opplysningsstøtten til RORGene for perioden 2011-2014, understrekes det at opplysningsarbeidet som drives av organisasjonene skal gjenspeiles i de føringene som

---

<sup>22</sup> Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete.

<sup>23</sup> RORG b.

<sup>24</sup> RORG c.

<sup>25</sup> Komiteens flertall var medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti.



legges av stortinget og regjeringen. Det vektlegges også at organisasjonene skal representere et kritisk korrektiv til myndighetenes politikk og ivareta rollen som pådrivere og vaktbikkjer i utviklingspolitiske beslutningsprosesser.<sup>26</sup>

Gjennomgangsrapporten anbefalte også å flytte ordningen ut av NORAD for å unngå politisk styring, og på den måten tilrettelegge for et sivilt samfunn som er mer uavhengig av staten. Jeg tror dette kunne bidratt til muligheter for å oppnå et kritisk sivilsamfunn. RORG-informant 2 fortalte at han hadde opplevd å bli regelrett både truet og utskjelt av en statssekretær fordi han i offentlighet kritiserte et politisk prosjekt statssekretæren holdt på med. Statssekretæren truet med å kutte støtten til organisasjonen RORG-informant 2 tilhørte.<sup>27</sup> Det ble også uttrykt i kapittel 7 at enkelte organisasjoner følte en viss ”angst” mot å kritisere offentlige myndigheter i frykt for å miste statlige tilskudd. Dette kan igjen føre til at organisasjoner som skal opptre kritiske unngår dette og føyer seg etter offentlig myndigheter. Faren med dette er at frivillige organisasjoners *eksterne* demokratirolle, som en buffer mellom stat og individ svekkes.

Et annet moment som også taler for å flytte RORG-ordningen ut av NORAD til et uavhengig styre og som har kommet til syne i alle tidsperiodene i oppgaven, er personellendringer i NORAD som har medført skiftende syn på opplysningsstøtten. I den første perioden kom det fram at det fra NORADs side var ønskelig å styrke opplysningsvirksomheten. Utover 1990-tallet var det sterke krefter i NORAD som både ville snevre inn RORGenes opplysningsvirksomhet og som ifølge ekstern-informant 1 ville avskaffe ordningen. RORG-informantene påpekte at det i den siste perioden hadde vært et stabilt forhold til NORAD, og dette var mye grunnet saksbehandleren som arbeidet med opplysningsstøtten i NORAD. Dette fremstår som et usikkert fundament for støtteordningen, og en grunn til å skape tydeligere skiller mellom stat og sivilsamfunn.

I England er det tydeligere skillelinjer mellom stat og sivilsamfunn. National Council of Voluntary Organisations (NVCO) er sivilsamfunnets talerør utad (Lorentzen 2007). Dannelsen av NVCO hadde sitt utspring i en økende skepsis mot den statlige begeistringen over samarbeidet med organisasjonene, og det ble dermed uttrykt bekymring over at økte statlige midler kunne føre med seg krav om innsyn og kontroll fra

---

<sup>26</sup> NORAD d.

<sup>27</sup> Dette var ikke i forbindelse med RORG, men en annen organisasjon.

myndighetene. Prinsippet ble tidlig i 1980-årene ”*samarbeid på armlengdes avstand*” (Lorentzen 1994:203), men som nevnt, utviklet frivillig sektor i England seg delvis i opposisjon til staten. Det vil være spennende å se hvordan utviklingen vil fortsette i Norge og om debatten om et uavhengig sivilsamfunn vil fortsette. Som Lorentzen (2007) påpekte, frivillige organisasjoner blir mer enn noen gang brukt for å realisere norsk politikk<sup>28</sup> og dette gjør det vanskelig å tenke på organisasjoner som uavhengige. I stedet er faren der for at organisasjonene blir betraktet som *statens* ”frivillige” organisasjoner.

---

<sup>28</sup> Se avsnitt 3.2.4

## Litteraturliste

*Aftenposten* 5.10.2010 "Er frivilligheten fri?"

Andreassen, Tone Alm (2006): "Truet frivillighet og forvitrede folkebevegelser? En diskusjon av hva perspektiver fra studier av sosiale bevegelser kan tilføre forskningen om frivillige organisasjoner". *Sosiologisk tidsskrift*. Vol 14, 146-177.

Cowi-rapporten (1998): *Evaluering av informasjonsstøtten til RORGene*. UD Evaluation Report 9/98

Evaluation report 5.84 (1984): *U-landsinformasjon til organisasjons – Norge*

Gidron, Benjamin m.fl (1992): *Government and the third sector. Emerging relationships in welfare states*. San Francisco: Jossey-Bass

Gjennomgangsrapport (2003): *Gjennomgang av UD/NORADs tilskudd til organisasjoners opplysnings- og informasjonsvirksomhet om internasjonale utviklingsspørsmål*. UD evaluation report 12/2003

Heywood, Andrew (2007): *Political Ideologies. An Introduction*. 4. utg. New York: Palgrave Macmillan

Kuhnle, Stein og Per Selle (red.) (1990): *Frivillig organisert velferd - alternativ til offentlig?* Bergen: Alma Mater Forlag AS

Kuhnle, Stein og Per Selle (red.) (1992): *Government and voluntary organizations: A relational perspective*. Aldershot: Avebury

Kvale, Steinar og Svend Brinkmann (2009): *Det kvalitative forskningsintervju*. 2 utg. Oslo: Gyldendal Akademisk:

Lorentzen, Håkon (1994): *Frivillighetens integrasjon*. Oslo: Universitetsforlaget

Lorentzen, Håkon (2004): *Fellesskapets fundament. Sivilsamfunnet og individualismen*. Oslo: Pax Forlag A/S

Lorentzen, Håkon (2007): *Moraldannede Kretsløp – Stat, samfunn og sivil engasjement*. Oslo: Abstrakt Forlag

Lorentzen, Håkon (2010): *Statlige tilskudd til frivillige organisasjoner. En empirisk kartlegging*. Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2010:4

Nisbet, Robert A (1962): *Community and Power*. New York: Oxford University Press

NOU 1988:17: *Frivillige organisasjoner*. Finans- og tolldepartementet

NOU:1995:5: *Norsk Sør-politikk for en verden i endring*. Rapport fra Nord-Sør/Bistandskommisjonen. Utenriksdepartementet

Ressursgruppens rapport (1992): *Informasjons-samarbeidet NORAD/organisasjonene*. Oslo, oktober 1992. NORAD

Ruud, Arild Engelsen og Kirsten Ruud (2003): *1975-1989. Vekst, vilje og utfordringer*. Bergen: Fagbokforlaget. (Norsk Utviklingshjelps Historie).

Salamon, Lester (1987) "Partners in public Service: The scope and Theory of Government-Nonprofit Relations." I: Walter Powell (red.): *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*. New Haven: Yale University Press

Salamon, Lester (2000): "The Nonprofit Sector: For What and for Whom?" *Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*

Selle, Per og Bjarne Øymyr (1995): *Frivillig organisering og demokrati*. Oslo: Samlaget

Selle, Per (1998): "Organisasjonssamfunnet - ein statsreiskap?" I: Tore Grønlie og Per Selle (red.): *Ein stat? Fristillingas fire ansikt*. Oslo: Samlaget

Simensen, Jarle (2003): *1952-1975: Norge møter den tredje verden*. Bergen: Fagbokforlaget (Norsk Utviklingshjelps Historie).

Sivesind, Karl Henrik m.fl (2002): *The voluntary Sector in Norway. Composition, Changes and Causes*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning. Rapport 2002:2

Statskonsult (1995): *Statlige overføringer til frivillige organisasjoner*. Rapport 1995:3

Statskonsult (1996): *Statlig støttepolitikk og endringer i det frivillige organisasjonslivet*. Rapport 1996:4

*Statsvitenskapelig leksikon* (1997): "Makt." Oslo: Universitetsforlaget

Stortingsdebatt 1973. "Informasjon, motivasjon og opinion." Utdrag fra Stortingets debatt. 8 februar 1973 om behovet for opplysningsarbeidet i forbindelse med behandling av St.meld. nr 29 (1971-1973) Om enkelte hovedspørsmål vedrørende Norges samarbeide med utviklingslandene

St.meld. nr 27 (1996-97): *Om statens forhold til frivillige organisasjoner*. Kulturdepartementet

St.meld. nr 39 (2006-2007): *Frivillighet for alle*. Kultur- og Kirkedepartementet

Strømsnes, Kristin (2003): "Samspillet mellom frivillig organisering og demokrati: Teoretiske argument og empirisk dokumentasjon." Presentert på den 11. nasjonale fagkonferanse i statsvitenskap, Trondheim, 8.01-10.01.2003. Konferansepaper.

Thagaard, Tove (2003): *Systematikk og innlevelse: En innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget

Tvedt, Terje (2009): *Utviklingshjelp, utenrikspolitikk og makt – Den norske modellen*. 2. utg. Oslo: Gyldendal Akademisk

## **Internett**

COWI: "Om COWI." < <http://tinyurl.com/3sme97r>> [Lesedato: 29.04.2011].

ISF a: "Om sivilsamfunnssenteret." < <http://tinyurl.com/3pjrskk>> [Lesedato: 15.05.2011].

ISF b: "Prosjekt staten og organisasjonene." < <http://tinyurl.com/3qxjveh>> [Lesedato: 15.05.2011].

NORAD a: "Historikk. Norsk bistand blir til." <<http://tinyurl.com/3hr96xg>> [Lesedato: 12.02.2011].

NORAD b: " Om informasjonsstøtte." < <http://tinyurl.com/3vpyo15> > [Lesedato: 06.03.2011].

NORAD c: "Om sivilsamfunnsavdelingen." < <http://tinyurl.com/3l4r2ps>> [Lesedato: 29.04.2011].

NORAD d: "Om RORG-støtten 2011-2014." < <http://tinyurl.com/3vpyo15> > [Lesedato: 22.05.2011].

RORG a: "Nord/Sør-informasjon inn i et nytt årtusen." <<http://tinyurl.com/4yd6n9m>> [Lesedato: 02.04.2011].

RORG b: "Om opplysningsarbeid i Danmark." < <http://tinyurl.com/44cgycr>> [Lesedato: 22.05.2011].

RORG c: "Utdrag fra utenriks- og forsvarskomiteens innstilling til regjeringens forslag til stasbudsjett for 2011." < <http://tinyurl.com/3v98ggr>> [Lesedato: 20.05.2011].

SSB: " Tall om frivillighet." < <http://tinyurl.com/3jhtnul>> [Lesedato: 06.03.2011].

## Appendiks 1

### Oversikt over RammeavtaleORGanisasjonene

1. Afghanistankomiteèn i Norge (AiN)
2. Arbeidernes Opplysningsforbund (AOF)
3. Atlas-alliansen
4. Attac Norge
5. CARE Norge
6. Caritas Norge
7. Den norske Burmakomitè
8. Den norske kirkes nord/sør – informasjon (KUI)
9. Det Kgl. Selskap for Norges Vel (Norges Vel)
10. Det norske råd for kurdernes rettigheter (RKR)
11. Fellesrådet for Afrika
12. Fellesutvalget for Palestina
13. FIVAS (Foreningen for internasjonale vannstudier)
14. Folkehøgskolerådets internasjonale utvalg (IU)
15. Forum for kvinner og utviklingsspørsmål (FOKUS)
16. FORUT
17. Framtiden i våre hender (FIVH)
18. Global.no
19. Hei Verden!
20. Høyres Studieforbund (HS) – Aftenskolen
21. Idègruppen Nord/Sør
22. KFUK-KFUM Global
23. Kristelig Folkepartis Studieforbund (KrFS)
24. LO (Landsorganisasjonen i Norge)
25. Landsrådet for norske barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU)
26. Latin-Amerikagruppene i Norge (LAG)
27. Miljøagentene
28. Namibiaforeningen
29. Networkers South/North

30. Norges Fredslag
31. Norges Kristne Råd – Global Info
32. Norges Naturvernforbund
33. Operasjon Dagsverk (OD)
34. Plan Norge
35. Populus – studieforbundets folkeopplysning
36. Regnskogsfondet
37. Senterpartiets Studieforbund (SpS)
38. Slett u-landsgjelda (SLUG)
39. Strømmestiftelsen
40. Studentenes og akademikernes internasjonale hjelpefond (SAIH)
41. Utviklingsfondet
42. Vennskap Nord/Sør

## Appendiks 2

### Opplysningsarbeidets historie

RORG-samarbeidet ønsker å se på hvordan opplysningsarbeidet har utviklet seg fra etableringen av FN-Sambandet i 1946, via India-aksjonen tidlig på 1950-tallet, etableringen av Norsk Utviklingshjelp/Norad og frem til i dag. Fagområder:

[Development Geography](#) [Historie](#) [Samfunnsgeografi](#) [Sosialantropologi](#) [Sosiologi](#)  
[Statsvitenskap](#)

### Prosjektbeskrivelse

Norsk opplysningsarbeid på Nord/Sør- og utviklingsspørsmål fra 1950 til 2009. RORG-samarbeidet ønsker å se på hvordan opplysningsarbeidet har utviklet seg fra etableringen av FN-Sambandet i 1946, via India-aksjonen tidlig på 1950-tallet, etableringen av Norsk Utviklingshjelp/Norad og frem til i dag.

#### Forslag til problemstillinger:

- Hva har vært de viktigste motivene på statlig side i forhold til opplysningsarbeid knyttet til FN, bistand og internasjonale utviklingsspørsmål mer generelt?
- Hvilke vurderinger har ligget til grunn for valg av ulike kanaler for opplysningsarbeidet, herunder informasjon gjennom offentlige organer som UD/Norad, bruk av frivillige organisasjoner og arbeid overfor skoleverk, media o.a.? Kan man spore effekten av de ulike kanalvalgene?
- Hvordan har samarbeidet mellom stat og sivilsamfunn utviklet seg?
- Frivillige organisasjoner ble tidlig trukket inn i bistanden, bl.a. for å forankre bistanden og oppslutningen om bistandsbevilgningene i befolkningen. Hvordan har dette preget de frivillige organisasjonenes informasjonsarbeid og nordmenns bilder av verden? I hvilken grad har andre organisasjoner, som ikke primært har vært bistandsorganisasjoner, hatt andre perspektiver og bidratt til andre bilder av verden enn bistandsorganisasjonene?



## Appendiks 3



**Fakultetet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning**

**Institutt for sosiologi, statsvitenskap og samfunnsplanlegging**

### *Informert samtykkeerklæring*

Dette er en studie i forbindelse med Kristine Andrea Bergh sitt masterprosjekt i statsvitenskap. Studien søker å studere informasjonsstøtten fra Norad til RammeavtaleORGanisasjonene (RORGene). Prosjektets formål er å studere om *endringer i rammeavtalens målsettinger har påvirket relasjonen mellom NORAD og RORGene, og i så fall hvordan?*

Informanten vil i intervjuet bli spurt hvordan han/hun opplevde/oplever forholdet mellom Norad og RORGene med utgangspunkt i målsetningene satt for informasjonsstøtten. Dersom det er i orden for informanten vil intervjuet bli tatt opp på diktafon. Datainnsamlingene vil bli oppbevart i ett låst skap som bare forskeren har tilgang til, og all data vil bli slettet når studien er avsluttet. Studien er frivillig og informanten kan til en hver tid trekke seg, uten nærmere begrunnelse. Informasjonen som bidras med, vil ikke bli brukt dersom noen velger å trekke seg ut av studien.

Informanten vil få tilsendt transkripsjoner av intervjuer per e-post og kan gi tilbakemeldinger om eventuelle misforståelser til forskeren. Informanten sitt navn vil ikke på noe tidspunkt komme frem i oppgaven, men indirekte identifisering i form av tittel og arbeidsplass vil kunne bli brukt. Informanten vil få muligheten til å lese og godkjenne bruk av personopplysninger før dette blir brukt i masteroppgaven. Informanten vil, om ønskelig, kunne få tilsendt eksemplarer av den ferdigstilte oppgaven som takk for deltagelsen. Masteroppgaven skal være klar for innlevering 31.05.2011, og informanten har muligheten til å trekke seg i fra undersøkelsen frem til denne datoen.

Dette prosjektet er meldt til personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD), for godkjenning. Forskeren er underlagt taushetsplikt og sensitive data vil bli håndtert konfidensielt. Dersom det er noen ekstra spørsmål vedrørende studien kan informanten kontakte forskerens veileder. Veileder er førsteamanuensis Jarle Weigård, [jarle.weigard@uit.no](mailto:jarle.weigard@uit.no)

*Jeg har mottatt skriftlig og muntlig informasjon om studien til Kristine Andrea Bergh og er på bakgrunn av dette villig til å delta i hennes studie. Jeg bekrefter å ha mottatt en kopi av denne samtykkeerklæringa*

---

Sted og dato

Deltagerens underskrift

Forskerens underskrift

Kristine Andrea Bergh, Holmboevegen 10A2, 9010 Tromsø, tlf 473 18 247, e-post kbe033@post.uit.no

