

Jonas Krogh Eidbo

# Ikke-statlige organisasjoner og den norske bistandspolitikken

En case-studie av Kirkens Nødhjelp og Flyktninghjelpens roller, funksjoner og betydning i den norske bistandspolitikken

Masteroppgave i Lektor i samfunnsfag

Veileder: Gunnar Fermann

Juni 2020



Jonas Krogh Eidbo

# **Ikke-statlige organisasjoner og den norske bistandspolitikken**

En case-studie av Kirkens Nødhjelp og Flyktningshjelpens roller, funksjoner og betydning i den norske bistandspolitikken

Masteroppgave i Lektor i samfunnsfag  
Veileder: Gunnar Fermann  
Juni 2020

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet  
Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap  
Institutt for sosiologi og statsvitenskap



Kunnskap for en bedre verden



## Sammendrag

---

Denne oppgaven kartlegger norske ikke-statlige bistandsorganisasjoners (NGO-er) roller, funksjoner og betydning i den norske statlige bistandspolitikken. Dette gjøres gjennom to case-studier av NGO-ene Kirkens Nødhjelp og Flyktningshjelpen, støttet opp av en generell drøfting av bruken av NGO-er i den norske bistandspolitikken. Den statlige bistandspolitikken vurderes som en del av den overordnede norske utenrikspolitikken, og med utgangspunkt i en utenrikspolitisk analysemodell kartlegges NGO-enes roller, funksjoner og påvirkningsmulighet i (i) *utformingen* av den statlige bistandspolitikken, og (ii) i *iverksettingen* av denne. Norske NGO-er finnes å ha en betydelig mulighet til å påvirke utformingen av den statlige bistandspolitikken, i hovedsak gjennom sin informeringsrolle og omfattende tilgang til statlige beslutningstakere. Norske NGO-er har også en betydelig påvirkningsmulighet som iverksettere av den statlige bistandspolitikken. Dette skjer i hovedsak gjennom en betydelig grad av autonomi, samtidig som dette varierer mellom ulike former for bistand. Generelt preges samarbeidsforholdet mellom stat og NGO av gjensidig avhengighet og samkjøring av bistandspolitiske målsetninger. Norske NGO-er vises å spille en viktig og sentral rolle i den norske statlige bistandspolitikken. På grunn av bistandens sentrale rolle i norsk utenrikspolitikk understreker denne studien betydningen ikke-statlige aktører i den norske utenrikspolitikken.

## Abstract

---

This thesis discusses the roles, functions, and significance of Norwegian non-governmental organizations (NGOs) in the foreign aid policy of Norway. This is primarily done through case-studies of the NGOs Norwegian Church Aid and the Norwegian Refugee Council and is supplemented with generic data regarding Norwegian use of NGOs in its foreign aid program. The Norwegian Foreign Aid program is regarded as part of the overarching Norwegian foreign policy, and thus a Foreign Policy Analysis (FPA) framework is used to study the roles, functions, and influence of NGOs in (i) foreign aid policymaking, and (ii) the implementation of the Norwegian foreign aid policy. Norwegian NGOs are found to have a significant ability to influence the policymaking of Norwegian foreign aid, primarily through their role as providers of information, as well as through considerable access to policy makers. Norwegian NGOs are also found to have a significant ability to influence the implementation of Norwegian foreign aid. This is primarily because of their large degree of autonomy, although this varies according to what kind of aid is implemented. In general, the relations between the Norwegian state and NGOs are characterized by mutual interdependence as well as a coordination of goals within the foreign policy sphere. Given the central role of foreign aid in Norwegian foreign policy, this study highlights the importance of non-state actors in understanding Norwegian foreign policy.



# Forord

---

En lang studietid er snart over. Arbeidet med denne oppgaven har vært både krevende, spennende og lærerikt. Først fortjener min veileder, Gunnar Fermann, en stor takk. Du har presset meg til å prestere mitt beste, og har alltid stilt opp med grundige tilbakemeldinger og et stort engasjement for arbeidet mitt. Våre samtaler og din veiledning har vært en viktig del av min utdanning, og er noe jeg kommer til å savne. Jeg setter stor pris på at du ville veilede dette prosjektet. En stor takk går også til mine informanter i Kirkens Nødhjelp og Flyktninghjelpen, som tok seg tid fra en travel hverdag for å dele sine erfaringer fra innsiden av den norske bistanden.

En stor takk går også til venner og familie. Takk til mine foreldre, Helen og Knut, for støttende samtaler og en oppvekst full av gode diskusjoner rundt middagsbordet. Også takk til mine venner på Gården og ellers, for berikende vennskap og for all gleden dere har tilført min studenttilværelse i Trondheim alle disse årene. Uten dere hadde verken jeg eller denne oppgaven vært den samme. Til alle som direkte eller indirekte har bidratt: En stor takk! Eventuelle feil eller mangler står ene og alene på min kappe.

Oppegård, juni 2020

Jonas Krogh Eidbo





# Innholdsfortegnelse

---

<b>Sammendrag</b> .....	<b>i</b>
<b>Abstract</b> .....	<b>i</b>
<b>Forord</b> .....	<b>iii</b>
<b>Figurer og tabeller</b> .....	<b>vii</b>
<b>1 Innledning</b> .....	<b>1</b>
1.1 «En humanitær stormakt» .....	1
1.2 Case-studier som forskningsmetode og valg av caser.....	4
1.3 Datagrunnlag .....	6
1.4 Fremgangsmåte .....	7
<b>2 Det geopolitiske og innenrikspolitiske grunnlaget for bruk av NGO-er i den statlige bistandspolitikken</b> .....	<b>9</b>
2.1 Generelt om småstaters utenrikspolitikk .....	9
2.2 Interne og eksterne forutsetninger for bistandspolitikken sentrale posisjon i norsk utenrikspolitikk.....	14
<b>3 Utenrikspolitiske beslutnings- og iverksettelsesprosesser: Roller for norske ikke-statlige bistandsorganisasjoner</b> .....	<b>22</b>
3.1 Bistandspolitiske begreper, distinksjoner og realiteter .....	22
3.1.1 Kanaler for bistand.....	23
3.1.3 Typer ikke-statlige organisasjoner .....	24
3.2 Utenrikspolitisk analysemodell .....	25
3.3 Den segmenterte staten og Tvedt om det bistandspolitiske kompleks.....	28
3.4 Roller for norske ikke-statlige bistandsorganisasjoner: Utenrikspolitiske beslutnings- og iverksettelsesprosesser.....	31
3.4.1 Statlig-ikke-statlig samarbeid i bistandspolitikken – Samstyring som styringsform .....	31

3.4.2	Ikke-statlige organisasjoner og utformingen av norsk bistandspolitikk .....	34
3.4.3	Ikke-statlige organisasjoner og iverksettingen av norsk bistandspolitikk .....	38
3.5	Empirisk spissing av de analytiske kategoriene .....	43
<b>4</b>	<b>Empirisk kartlegging av bruken av NGO-er i den norske bistandspolitikken.....</b>	<b>46</b>
4.1	Norsk bistand i internasjonal og historisk kontekst .....	46
4.2	Den ikke-statlige bistandskanalen og de «fem store» .....	50
4.3	Kirkens Nødhjelp .....	52
4.3.1	Kirkens Nødhjelps organisasjonsstruktur og donorkilder.....	53
4.3.2	Eksempel på samarbeidsavtale – WASH Multi-Year Agreement (2016-2018).....	55
4.3.3	Intervju med tidligere utenlandssjef i Kirkens Nødhjelp.....	57
4.4	Flyktinghjelpen.....	59
4.4.1	Flyktinghjelpens organisasjonsstruktur og donorkilder.....	59
4.8.2	Eksempel på samarbeidsavtale – Global Partnership Agreement II (2016-2018)..	63
4.8.3	Intervju med landssjef i Flyktinghjelpen vedrørende samarbeid med bistandspolitiske beslutningstakere.....	64
<b>5</b>	<b>Empirisk analyse: Norske NGO-ers roller og påvirkningsmuligheter i den norske bistandspolitikken.....</b>	<b>67</b>
5.1	Norske NGO-ers rolle i utformingen av den norske bistands-politikken.....	68
5.1.1	Kirkens Nødhjelp som informasjonstilbyder, agenda-setter og deltaker i utformingen av bistandspolitikk .....	68
5.1.2	Flyktinghjelpen som informasjonstilbyder, agenda-setter og deltaker i utformingen av bistandspolitikk .....	72
5.1.3	Komparativ drøfting av Kirkens Nødhjelp og Flyktinghjelpens rolle i utformingsfasen av den norske bistandspolitikk .....	74
5.2	Norske NGO-ers rolle i iverksettingen av den norske bistands-politikken.....	77
5.2.1	Kirkens Nødhjelps rolle i iverksettingen av den norske bistands-politikken .....	78
5.2.2	Flyktinghjelpens rolle i iverksettingen av den statlige bistandspolitikk .....	81

5.2.3	Komparativ drøfting av Kirkens Nødhjelp og Flyktningshjelpens rolle i iverksettelsesfasen av den norske bistandspolitikken .....	83
5.3	NGO-enes posisjon i den norske bistandspolitikken.....	88
<b>6</b>	<b>Avslutning – fremgangsmåte, konklusjoner, begrensninger og videreføringsmuligheter</b> .....	<b>93</b>
	<b>Litteraturliste .....</b>	<b>99</b>
	<b>Vedlegg 1: Liste over intervjuobjekter .....</b>	<b>105</b>
	<b>Vedlegg 2: Intervjuguide .....</b>	<b>106</b>
	<b>Profesjonsrelevans .....</b>	<b>107</b>

## **Figurer og tabeller**

---

Figur 3.1:	Utenrikspolitisk analysemodell: Studiet av offentlig politikk mellom samfunn og globalpolitikk – idealtypisk beslutnings- og iverksettelsesprosess i stats- og styringsverk .....	26
Figur 4.1:	Andel bistandsmidler kanalisert til eller gjennom ikke-statlige organisasjoner blant DAC-land i 2016 .....	47
Figur 4.2:	Historisk utvikling av kanaler for norsk bistand i perioden 1999-2018, prosent av total bistand .....	48
Figur 4.3:	Sentrale donorer til Kirkens Nødhjelp i 2018 .....	53
Figur 4.4:	Sentrale donorer til Flyktningshjelpen i 2018 .....	59
Figur 4.5:	Flyktningshjelpens totale budsjett og andel statlig støtte fra norske offentlige donorer i perioden 2010-2018, i NOK millioner .....	61
Tabell 3.1:	Ulike former for hybrid utforming av utenrikspolitikk .....	36
Tabell 4.1:	Antall organisasjoner som mottok støtte fra UD/Norad i 2018, samt antall prosjekter per NGO-kategori .....	49
Tabell 4.2:	Fordeling av midler kanalisert til eller gjennom norske ikke-statlige organisasjoner i 2018, total sum og prosentandel .....	51
Tabell 5.1:	Kirkens Nødhjelp og Flyktningshjelpens påvirkningsevne- og kanaler i utformingsfasen av den statlige bistandspolitikken .....	75
Tabell 5.2:	Kirkens Nødhjelp og Flyktningshjelpens påvirkningsevne- og kanaler i iverksettelsesfasen av den statlige bistandspolitikken .....	85



# 1 Innledning

---

## 1.1 «En humanitær stormakt»

Den norske bistandstradisjonen har røtter eldre enn den moderne staten Norge. Fredsdiskursen, internasjonal samhandling og solidaritet har lenge vært en hjørnestein i norsk utenrikspolitisk tenkning. Fra misjonsvirksomhet i Asia, Afrika og India på 1800-tallet (Balsvik, 2016: 104), til etablering av Nobels fredspris rundt forrige århundreskifte og Nansenhjelpen i mellomkrigstiden, har nordmenn vært internasjonalt aktive. I etterkrigstiden økte Norges internasjonale engasjement, gjennom aktiv deltakelse i FN og stadig økende statlig bistandsvirksomhet i utviklingsland. Etter den kalde krigen blir bistandens posisjon styrket ytterligere. På 1990-tallet erstattes sikkerhetspolitiske hensyn og blokktilhørighet av multilateralisme, internasjonalt samarbeid og globalisering som førende hensyn i den norske utenrikspolitikken (Utenriksdepartementet, 1989, 2002). Dette fører til at bistanden i perioden står i særstilling til å oppfylle den nye utenrikspolitikken.

Norge ligger i dag i verdenstoppen innen internasjonal bistand. I 2018 utgjorde Norges bistandsbudsjett nær én prosent av BNP, og med unntak av en kort periode rundt årtusenskiftet har nivået ligget noenlunde stabilt rundt dette nivået de siste 40 årene (Norad, 2019b). Dette er tre ganger så høyt som gjennomsnittet i OECD, på rundt en tredjedel av et gjennomsnittlig medlemslands BNP (OECD, 2019d). Den omfattende norske bistanden var i utgangspunktet muliggjort og motivert av en bred tverrpolitisk enighet om bistandens moralske nytteverdi, men siden 1980-tallet har bistanden også utviklet seg til å bli del av kjernen av norsk utenrikspolitikk. Fra å fokusere på bistandens egenverdi blir den statlige bistanden i økende grad beskrevet som et virkemiddel for oppnåelsen av andre utenrikspolitiske målsetninger, herunder styrking av multilaterale organisasjoner og opprettholdelsen av et internasjonalt samfunn basert på folkerett og felles internasjonale spilleregler (Utenriksdepartementet, 1989: 45-56). Også det sikkerhetspolitiske begrepet utvides i perioden til å inkludere temaer som økologi, ressursmangel og global fattigdom (ibid.: 48). Det er i samme periode Jan Egeland lanserer begrepet om Norge som en «humanitær stormakt». Norge er kanskje ingen stormakt i tradisjonell forstand, men med hjelp av bistanden skulle fredsnasjonen Norge være i stand til å slå over sin vektklasse internasjonalt (Toje, 2010).

Samtidig som bistandens posisjon heves til et sentralt utenrikspolitisk virkemiddel, skjer det parallelt en annen utvikling i den norske bistanden. I 1963 mottok sju ikke-statlige organisasjoner (NGO-er) støtte til å drive internasjonal bistand, til en samlet verdi på 3 millioner kroner. I 1991 hadde dette tallet økt til 1,2 milliarder kroner fordelt på 134 ikke-statlige organisasjoner (*Non-governmental organization, NGO*) (Tvedt et al., 1992: 1), I 2018 lå tallet på 8,45 milliarder kroner fordelt på 687 NGO-er (Norad, 2019b). Samlet sett utgjør tallene for 2018 22 prosent av det totale norske bistandsbudsjettet samme år. NGO-enes fremvoksende fotavtrykk i den norske bistandspolitikken er resultatet av en rekke faktorer, både interne og eksterne. Samarbeid mellom statlige og ikke-statlige aktører har en lang tradisjon i norsk stats- og styringsverk generelt (Tvedt et al., 1992: 21; Vabo & Røiseland, 2008). Både i Norge og internasjonalt leder nyliberale strømninger på 1980-tallet til at private aktører sees på som mer effektive og mindre byråkratiske enn offentlige aktører. I samme periode forekommer en økt debatt rundt bistandens faktiske resultater (Balsvik, 2016: 108; Tamnes, 1997: 390). Sammen fører dette til at NGO-enes potensiale som sentrale aktører i bistanden styrkes blant sentrale beslutningstakere i stats- og styringsverket.

Bistandspolitikken er altså posisjonert i kjernen av norsk utenrikspolitikk, og den er i tillegg til sin egenverdi ansett som et sentralt virkemiddel i oppnåelsen av andre utenrikspolitiske målsetninger (Utenriksdepartementet, 2007, 2008b, 2009b, 2019b). Videre spiller NGO-er en viktig rolle i den statlige bistanden som mottakere av en betydelig del av det norske bistandsbudsjettet, og gjennom dette også en viktig rolle i den norske utenrikspolitikken som sådan. Der vi kan fastslå at NGO-er, og da spesielt norske NGO-er, har en viktig rolle i den statlige bistandspolitikken er det mindre klart nøyaktig hvilke roller og funksjoner de faktisk spiller. Er NGO-ene først og fremst uavhengige aktører som også mottar statlige midler, eller er de tjenesteleverandører med nær tilknytning stats- og styringsverket? Hvor fritt står NGO-ene til å selv velge hvor og hvordan bistandsmidlene skal gjøres om til faktiske bistandsprosjekter, og hva forteller dette oss om bistandsorganisasjonenes plass i den statlige bistandspolitikken?

Denne oppgaven skal kretse rundt følgende problemstilling:

*Hvilken betydning, roller og funksjoner har norske ikke-statlige organisasjoner i den statlige bistandspolitikken?*

Forskningsspørsmålet peker i retning av designet klassifikasjonsprosjekt. Med utgangspunkt i en utenrikspolitisk analysemodell deler vi inn NGO-enes funksjoner i to faser: *Utformingen* av bistandspolitikken, forstått som avklaring av handlingsrom, interesseprioriteringer og virkemiddelvalg, og *iverksettingen* av denne, forstått som realiseringen av den utformede politikken i form av faktiske bistandsprosjekter. Ved hjelp av generell styringsteori samt utformings- og iverksettingsspesifikk teori utarbeider vi teoretisk begrunnede roller og funksjoner for NGO-er i den statlige bistandspolitikken, som vi så konfronterer med vår empiri. Oppgavens empiriske grunnlag består i hovedsak av to casestudier av Kirkens Nødhjelp og Flyktningshjelpen, støttet opp av generell empiri vedrørende bruk av NGO-er i den norske bistandspolitikken.

Utover det spesifikke klassifikasjonsaspektet har oppgavens problemstilling implikasjoner for plasseringen av NGO-er i den norske bistands- og utenrikspolitikken som sådan. Utstrakt samarbeid mellom offentlig og privat sektor har i lang tid vært del av den norske statsvitenskapelige diskursen. For denne oppgaven står to begreper sentralt for forståelsen av den norske bistandssektoren: «den segmenterte stat» og «det bistandspolitiske kompleks».

Betydningen av ikke-statlige aktører i norsk stats- og styringsverk er beskrevet generelt i begrepet «det segmenterte stat», lansert i den første maktutredningen på 1970-tallet (Egeberg et al., 1974). Med «den segmenterte stat» legges det til grunn at politisk virkeområde, enten det er snakk om landbruk, fiske eller bistand, er en vel så fruktbar distinksjon som skillet mellom offentlig og privat sektor. Et segment utgjør da samtlige aktører i et gitt politisk virkeområde, det være seg departement, næringsliv, interessegrupper eller ikke-statlige organisasjoner. «Det bistandspolitiske komplekset» er et bistandsspesifikt begrep først brukt av Terje Tvedt (se bl.a. Tvedt, 2009). Begrepet legger til grunn at forholdet mellom staten og NGO-er i bistandssektoren er symbiotisk. Det symbiotiske forholdet er resultatet av en høy grad av gjensidig avhengighet, delt diskurs og verdensanskuelse, og medfører at NGO-ene har en særlig sentral plass i den norske bistandspolitikken. Kartleggingen av de norske NGO-enes roller og funksjoner i den statlige bistandspolitikken gir oss muligheten til å gi tilbake til denne fagdebatten. Etter å ha belyst de spesifikke NGO-ene vil vi derfor mot slutten av oppgaven drøfte fruktbarheten av disse begrepene i lys av oppgavens funn.

## 1.2 Case-studier som forskningsmetode og valg av caser

Vi kartlegger i denne oppgaven hvilke roller og funksjoner norske ikke-statlige organisasjoner fyller i den statlige bistandspolitikken. For å gjennomføre denne kartleggingen baserer vi oss i hovedsak på to casestudier av to utvalgte norske bistandsorganisasjoner: Kirkens Nødhjelp og Flyktninghjelpen.

Det finnes ingen enhetlig definisjon på nettopp hva som utgjør en case, men vi tar utgangspunkt i følgende aspekter i vår bruk av begrepet: For det første er en case et tidsmessig og romlig begrenset sett av hendelser (Levy, 2008), og for det andre forstår vi en case som et empirisk begrunnet utsnitt av virkeligheten, der enkelte trekk vektlegges mer enn andre (Lund, 2014: 73). At en case er begrenset tidsmessig betyr for denne oppgaven at vi i hovedsak er interessert i å kartlegge de funksjonene våre utvalgte organisasjoner utfører per i dag. Beskrivelser av norske NGO-er i bistandsfeltets historiske roller og funksjoner er dermed kun interessant for oss der dette gir en kontekstuell ramme for å forstå deres nåværende posisjon i den statlige bistanden. Å begrense en case romlig innebærer at vi i vår undersøkelse av en gitt organisasjon ikke forsøker å belyse samtlige aspekter ved organisasjonen. Vi er kun interesserte i de aspektene av en gitt organisasjon som gjør det mulig for oss å belyse hvilke roller og funksjoner organisasjonene utfører i samarbeid med statlige bistandspolitiske beslutningstakere. Dette betyr at våre beskrivelser og funn i denne oppgaven ikke har som ambisjon å gi et helhetlig bilde av Kirkens Nødhjelp eller Flyktninghjelpens bistandsarbeid, og at vi på den måten begrenser oppgavens omfang til å omhandle organisasjonenes rolle som samarbeidspartnere i den statlige bistanden slik den fremstår dag.

Samtidig som vi begrenser våre casers omfang i tid og rom har vi også en ambisjon om at casene også skal kunne beskrive noe mer enn seg selv. Vi har med andre ord også en generaliserende ambisjon for oppgaven. Alexander L. George og Andre Bennett utvider vår forståelse av casen som et forskningsmessig objekt, der de beskriver en case som «et tilfelle av en klasse hendelser» (George & Bennett, 2005: 17), og definerer en casestudie som et «veldefinert aspekt av en historisk episode som forskeren velger for analyse, snarere enn en historisk hendelse i seg selv» (George & Bennett, 2005: 18). En case-studie er altså en inngående analyse av én eller flere caser med formål å belyse den større helheten de valgte casene tilhører. Denne oppgaven har en nomotetisk (generaliserende) forskningsambisjon utover den rent ideografiske (case-spesifikke). Vi



gjennomfører ikke en case-studie kun for å belyse den enkelte casen, men for å belyse den klasse av fenomen casen tilhører. For denne oppgaven betyr dette at vi undersøker Kirkens Nødhjelp og Flyktningshjelpen som tilfeller av offentlig-privat samarbeid generelt, og som bruk av ikke-statlige aktører i bistandspolitikken spesielt. Denne generaliserende ambisjonen er nødvendig for å kunne gi tilbake til faglitteraturen vi benytter oss av. De to organisasjonene undersøkes altså for å belyse rollen til ikke-statlige organisasjoner i den norske statlige bistandspolitikken mer generelt. Det er derfor viktig å gjøre klart nøyaktig hva Kirkens Nødhjelp og Flyktningshjelpen er caser av.

Valget av Kirkens Nødhjelp og Flyktningshjelpen som caser er ikke tilfeldig. Vår problemstilling og tematikk legger visse føringer på hvilke organisasjoner det er relevant å undersøke ytterligere. Vi er ikke interesserte i å undersøke bistands-NGO-er isolert sett, da formålet med denne undersøkelsen er å belyse deres roller og funksjoner i den statlige bistandspolitikken. Å undersøke en vilkårlig organisasjon vil derfor ikke være tilstrekkelig, da vi ønsker å kartlegge omfanget av roller og funksjoner en NGO kan stå for. Det er derfor formålstjenlig å velge NGO-er som kan antas å spille sentrale roller i den norske bistandspolitikken. Oppgavens relevante casevalg begrenses derfor til NGO-er som mottar betydelige statlige bistandsmidler, og som ellers kan antas å ha et omfattende samarbeid med norske myndigheter. Videre er det rimelig å anta at norske bistandsorganisasjoner står for det mest omfattende samarbeidet med norske statlige bistandsaktører. Utvalget av potensielle caser er derfor begrenset til norske NGO-er. Å begrense seg til store, norske NGO-er gir mening med tanke på denne oppgavens problemstilling. Samtidig er det viktig å bemerke at dette innebærer en innsnevring av casenes univers. Det ikke er sikkert at funnene som er beskrevet i denne oppgaven er representative for utenlandske eller mindre NGO-er. På grunn av drøftingen over er dette likevel en nødvendig avgrensning for å best mulig besvare vår problemstilling.

Blant de norske ikke-statlige bistandsorganisasjonene dominerer fem store NGO-er i bistandssektoren: Kirkens Nødhjelp, Norsk Folkehjelp, Norges Røde Kors og Redd Barna Norge. Samlet sett mottar disse fem organisasjonene over 60 prosent av de statlige midlene overført til norske bistands-NGO-er (Norad, 2019b), og er derfor spesielt relevante som potensielle caser. Siden vi ikke har kapasitet til å undersøke samtlige fem organisasjoner inngående må vi gjøre en ytterligere avgrensning av hvilke av de fem vi skal undersøke inngående.

Kirkens Nødhjelp er en bistandsorganisasjon med et svært langvarig samarbeid med norske myndigheter (Tvedt, 2009: 65), og overføringer fra UD, Norad og andre norske offentlige departementer og etater utgjorde i 2018 over 60 prosent av organisasjonens samlede budsjett (Kirkens Nødhjelp, 2019a). Dette er det høyeste blant de fem store bistandsorganisasjonene (Flyktninghjelpen, 2019; Norges Røde Kors, 2019; Norsk Folkehjelp, 2019; Redd Barna Norge, 2019). Langvarig samarbeid kombinert med en høy grad av økonomisk avhengighet medfører at vi med rimelighet kan forvente at Kirkens Nødhjelp spiller en vesentlig rolle i norsk bistandspolitikk.

Flyktninghjelpen er, målt både etter samlet budsjett og mengden norske midler mottatt, den største organisasjonen av de fem store (Flyktninghjelpen, 2019). Flyktninghjelpen mottok i 2018 nesten 20 prosent av de samlede midlene kanalisert fra norske myndigheter til norske ikke-statlige organisasjoner (Norad, 2019b), og dette i seg selv gjør at organisasjonen er interessant. Videre skiller Flyktninghjelpen seg fra de fire andre store NGO-ene ved at organisasjonen i langt mindre grad er avhengig av norsk statlig finansiering ved at kun en fjerdedel av organisasjonens budsjett i 2018 kom fra norske statlige aktører (Flyktninghjelpen, 2019).

Samlet sett er begge organisasjonene sentrale ikke-statlige aktører i den norske bistandspolitikken, men de to har også ulik historikk og sentrale trekk. Ved å undersøke til dels ulike organisasjoner i vår større kategori er vi bedre i stand til å fange opp mangfoldet av roller og funksjoner utført av norske ikke-statlige organisasjoner.

### **1.3 Datagrunnlag**

For å belyse problemstillingen benytter vi oss av en kombinasjon av dokumenter publisert av UD, Norad, OECD, Kirkens Nødhjelp og Flyktninghjelpen, i tillegg til intervjuer av to personer knyttet til Kirkens Nødhjelp og Flyktninghjelpen. Kildematerialet i denne oppgaven er i hovedsak av kvalitativ art, men også av deskriptiv statistikk og består i hovedsak av primærkilder. Dokumentene vi benytter oss av er årsrapporter fra Kirkens Nødhjelp og Flyktninghjelpen for informasjon om organisasjonenes finansieringskilder, data fra OECD og Norad vedrørende norske statlige bistandskanaler og NGO-bruk, samt avtaletekster som belyser vilkårene for samarbeid mellom Kirkens Nødhjelp, Flyktninghjelpen og UD/Norad. Årsrapporter og avtaletekster er hentet fra de respektive NGO-enes nettsider, og data om bruk av NGO-er og andre bistandskanaler er

hentet fra Norad og OECD sine nettsider. Dokumentene som er benyttet i oppgaven er alle offentlig tilgjengelige.

I tillegg til informasjonen vi får fra offentlige dokumenter har det vært behov for ytterligere informasjon for å belyse relasjonen mellom norske NGO-er og statlige bistandsmyndigheter. Vi har derfor gjennomført intervjuer med to representanter for henholdsvis Kirkens Nødhjelp og Flyktninghjelpen for å belyse trekk ved samarbeidet mellom NGO-ene, UD og Norad. Ved valg av informanter har vi vært ute etter personer i de to organisasjonene med inngående kjennskap til dette samarbeidet, og det er derfor ønskelig å finne informanter med bredt erfaringsgrunnlag i, så vel som en plassering høyt i organisasjonene. I utgangspunktet er det også ønskelig å ha et bredt utvalg av informanter, for på den måten å kunne skape et så representativt bilde som mulig av organisasjonenes virksomhet. Flere av personene som ble forespurt om intervju besvarte ikke våre henvendelser, og mengden informanter er derfor noe begrenset. Dette har konsekvenser for oppgavens datagrunnlag, da vi ikke med sikkerhet kan fastslå at hele spekteret av oppgaver våre NGO-er utfører er belyst i intervjuene som ble gjennomført. Samtidig er ikke informasjonen som ble innhentet gjennom intervjuene av en særlig sensitiv art, og spørsmål knyttet til informantens troverdighet er i mindre grad gjeldende for denne oppgaven.

## **1.4 Fremgangsmåte**

I kapittel 1 har vi stilt kurs og lagt rammene for oppgaven. I kapittel 2 redegjøres det geopolitiske og innenrikspolitiske grunnlaget for bruken av NGO-er i den statlige bistandspolitikken, og for bistandspolitikken sentrale posisjon i norsk utenrikspolitikk som sådan. Kapitlet innledes med en drøfting av trekk ved Norge som småstat som danner grunnlaget for bistandspolitikken status som sentralt utenrikspolitisk virkemiddel. Kapitlet fortsetter med å beskrive de interne og eksterne forutsetningene for bistandens historiske og nåværende posisjon i norsk utenrikspolitikk.

I kapittel 3 legges det teoretiske grunnlaget for oppgaven. Kapitlet begynner med en avklaring av sentrale begreper som benyttes hyppig videre i oppgaven, før vi redegjør for den utenrikspolitiske modellen som legger grunnlaget for vår forståelse av hvilke prosesser og oppgaver NGO-er bidrar til i den norske bistandspolitikken. Vi går så videre med å konstruere et teoretisk rammeverk for den videre analysen. Rammeverket tar utgangspunkt i teoretiske beskrivelser av særnorsk

styringsfilosofi knyttet til bruken av ikke-statlige aktører i norsk politikk, før vi redegjør for utforming- og iverksettingsspesifikk teori for å utarbeide teoretiske kategorier for NGO-enes roller i bistands-politikken.

I kapittel 4 presenteres oppgavens empiri. Først legger vi fram overordnet data om den norske bistanden, og setter denne i kontekst av internasjonale bistandstrender. Etter dette kommer oppgavens to caser, Kirkens Nødhjelp og Flyktningshjelpen. For hver organisasjon gir vi først en generell oversikt over de to organisasjonene, og redegjør for deres sentrale donorer og bistandsmessige profil. Organisasjonenes samarbeidsvilkår med norske myndigheter belyses så ved å undersøke en sentral rammeavtale mellom de to organisasjonene og norske myndigheter. Til slutt belyser kartlegges de to organisasjonenes roller og funksjoner gjennom to intervjuer med representanter for Kirkens Nødhjelp og Flyktningshjelpen.

Selve analysen presenteres i kapittel 5. Med utgangspunkt i de teoretiske rammene redegjort for i kapittel 3 og datagrunnlaget generert i kapittel 4 gjennomfører vi først en utformings- og iverksettingsspesifikk analyse av de to NGO-ene, med en etterfølgende sammenfattende analyse av NGO-enes roller og funksjoner i bistandspolitikken to faser. Avslutningsvis i kapittel 5 hever vi blikket. Med utgangspunkt i funnene i den foregående analysen drøftes fruktbarheten av begrepene «segmentert stat» og «det bistandspolitiske kompleks» for å bedre forstå forholdet mellom NGO og stat. Oppgavens funn, fremgangsmåte og muligheter for videre forskning oppsummeres i kapittel 6.

## **2 Det geopolitiske og innenrikspolitiske grunnlaget for bruk av NGO-er i den statlige bistandspolitikken**

---

For å forstå hvilken rolle NGO-ene spiller i den norske bistandspolitikken er det nødvendig å kunne plassere denne i en bredere kontekst. Bistandspolitikken sin posisjon i norsk utenrikspolitisk tenkning er ikke tilfeldig, men er resultatet av et mangfold av faktorer, både interne og eksterne. I dette kapitlet redegjøres derfor det geopolitiske og innenrikspolitiske grunnlaget for den norske bruken av NGO-er i bistandspolitikken. For det første er Norge en småstat, og dette medfører visse begrensninger på hvilke utenrikspolitiske virkemidler som er tilgjengelige for statlige beslutningstakere. I kapittel 2.1 drøftes derfor generelle trekk ved småstaters utenrikspolitikk, med vekt på hvordan en status som småstat fremmer bestemte utenrikspolitiske mål og midler. For det andre er den norske bistandens sentrale posisjon i utenrikspolitikken, samt bruken av NGO-er i denne, resultatet av spesifikke geopolitiske forhold og ideologiske forhold. I delkapittel 2.2 drøftes derfor de interne og eksterne forutsetningene for bistandspolitikken sin sentrale posisjon i norsk utenrikspolitikk.

### **2.1 Generelt om småstaters utenrikspolitikk**

Historisk sett har studiet av internasjonal politikk og utenrikspolitikk vært preget av to generelle trender. For det første har feltet, spesielt frem til slutten på den kalde krigen, i stor grad fokusert på større stater. Større stater innebærer både regionale stormakter som Frankrike og Storbritannia, og systemdefinerende supermakter som USA og Sovjetunionen. For det andre har mye av litteraturen vært dominert av en strukturrealistisk tankegang, der sikkerhetspolitikk og maktbalanse medfører et sterkt fokus på eksterne, internasjonale faktorer for å forklare både det internasjonale systemet og enkeltstaters utenrikspolitikk (Gvalia et al., 2013). I litteraturen om småstater i det internasjonale systemet samt deres utenrikspolitikk har dette fokuset på eksterne faktorer vært desto større (Doeser, 2011; Gvalia et al., 2013; Hey, 2003: 6), der småstaters utenrikspolitikk ble ansett å kunne forklares gjennom deres begrensede evne til maktprojisering som følge av begrensede kapabiliteter (Neumann & Gstöhl, 2004: 10). Generelt kan derfor småstaters utenrikspolitikk i større grad anses som reaktiv snarere enn proaktiv, i motsetning til regionale og globale stormakter. Dette betyr ikke at mindre stater ikke forsøker å påvirke de internasjonale systemene de befinner seg i, eller at de er fullstendig i stormaktenes nåde. Heller

innebærer det at småstater med systemdefinerende ambisjoner i større grad må spisse sitt utenrikspolitiske fokus gjennom nøye valg av virkemidler og målsetninger.

En realpolitisk forståelse av det internasjonale systemet medfører antakelsen om at systemet er preget av en tilstand av anarki, der den fremste forklaringen for staters påvirkningsevne er relativ makt (Rose, 1998). Denne relative makten er videre i stor grad basert på maktforståelse med rot i sikkerhetspolitikk (Moravcsik, 1997; Rose, 1998), der større stater ikke overraskende vil ha en langt større evne til systempåvirkning enn mindre stater. Som en konsekvens av dette vil mindre stater som en konsekvens ha et langt mindre utenrikspolitisk handlingsrom, da de i større grad er bundet til større maktblokker ledet av systemdefinerende aktører for å sikre sin sikkerhet i det internasjonale systemet. Med utenrikspolitisk handlingsrom mener vi hvilke alternative handlinger som er tilgjengelige for et lands utenrikspolitiske beslutningstakere, i lys av interne og eksterne begrensninger (Fermann, 2013: 53f).

Det historiske fokuset på sikkerhetspolitikk har medført at mindre staters utenrikspolitikk i stor grad er forsøkt forklart i lys av sikkerhetspolitiske hensyn som oppstår av en skjev maktfordeling i det internasjonale rommet (Neumann & Gstöhl, 2004: 8). Fokuset på sikkerhetspolitiske hensyn i småstaters utenrikspolitikk må samtidig ikke forstås som et totalt fravær av uavhengige idéer og impulser blant disse landenes beslutningstakere, men snarere som at beslutningstakere i disse landene har en mindre mulighet til å utforme utenrikspolitikken basert på interne motivasjoner og politiske strømninger grunnet den begrensende effekten eksterne faktorer har på deres handlefrihet.

Det realpolitiske perspektivet på småstaters utenrikspolitikk, med begrenset handlingsrom som følge av sine eksterne omgivelser, er dog ikke tilstrekkelig til å forklare hvordan småstater utformer og implementerer sin utenrikspolitikk. Dette gjelder spesielt for perioden etter den kalde krigens slutt med Sovjetunionen og østblokkens kollaps mellom 1989-1991. Med slutten av den bipolare verdensordenen minker også effekten sikkerhetspolitiske hensyn må tenkes å ha på det utenrikspolitiske handlingsrommet. Når sikkerhetspolitikk og eksterne faktorer tenkes å spille en mindre rolle må vi bevege oss bort fra det strengt realistiske perspektivet, og forklare hvilke interne faktorer som spiller inn på staters adferd utad, samt hva disse faktorene består av. Behovet for å

undersøke interne forklaringsmekanismer blir også forsterket av det faktum småstaters utenrikspolitikk vanskelig kan forklares ved eksterne forhold alene, da stater med relativt like eksterne forhold, areal og befolkningstall ikke nødvendigvis fører den samme utenrikspolitikken.

Viktigheten av interne forhold blir blant annet påpekt av Gvalia et. al. (2013), som bemerker at de postsovjetiske republikkene i stor grad fører ulik utenrikspolitikk til tross for at nesten samtlige deler grense med Russland. Årsaken til avvikende utenrikspolitikk blant disse statene forklares da gjennom ulike ideologiske utgangspunkt hos landenes politiske eliter. En slik forståelse av utenrikspolitikk er i tråd med Andrew Moravcsiks (1997) beskrivelse av en liberal forståelse av internasjonal politikk. For Moravcsik kan ikke stater anses som monolittiske, enhetlige, aktører, i det internasjonale rommet. En stats utenrikspolitikk er snarere en representasjon av preferansene til en gruppe aktører som er i stand til å projisere disse utad (Moravcsik, 1997: 518), slik at en stats utenrikspolitikk ikke kan anses som separat fra innenrikspolitiske forhold, enten dette er ideologi, interessegrupper eller konstitusjonelle begrensninger. Disse preferansene kan da også være påvirket av de eksterne forholdene til staten aktørene representerer (Gourevitch, 1978), men det er da ikke de eksterne forholdene som direkte påvirker statens adferd, men heller beslutningstakernes oppfatning av disse forholdene. Ved å inkludere idéer og ideologi som en faktor vil vi i større grad kunne forklare variasjonen i ellers like staters utenrikspolitikk. Dette innebærer ikke å avvise betydningen av internasjonale forhold, men snarere å inkludere interne faktorer i forklaringen av en stats utenrikspolitikk.

Som Gvalia et. al. (2013) skriver, innebærer et fokus på interne politiske forhold å avvise en tenkt motsetning mellom eksterne, og interne faktorer, der vi snarere ser på samspillet mellom dem. Til tross for at den rent realistiske forståelsen av småstaters utenrikspolitikk må anses som utilstrekkelig betyr dette samtidig ikke at eksterne forhold er ubetydelige. Snarere er det rimelig å anta at eksterne faktorer spiller inn på de utenrikspolitiske beslutningstakerne spesielt i mindre stater, som et resultat av tilgang til færre tradisjonelle ressurser som militær og økonomisk makt. Betydningen av eksterne faktorer på en stats utenrikspolitikk blir da ikke hvordan disse påvirker beslutningstakernes målsetninger i seg selv, men deres mulighet til å følge dem i form av faktisk politikk.

Til tross for at mindre stater kan tenkes å påvirkes av eksterne faktorer i større grad, innebærer viktigheten av interne faktorer at en vanskelig kan innlemme samtlige småstater i en samlet, helhetlig, kategori med samsvarende utenrikspolitiske fokus. Videre er selve begrepet småstat begrenset i sin analytiske verdi uten videre diskusjon av hva vi mener med begrepet. En enkel definisjon vil være en som baserer seg på fysiske attributter som befolkningstall, geografisk utstrekning, økonomisk størrelse og lignende. En slik definisjon kan på én side være tilstrekkelig, da de aller fleste regionale stormakter og supermakter vil måle høyt på i hvert fall flere av disse variablene. Samtidig fungerer en slik definisjon dårlig til annet enn å beskrive nettopp generelle egenskaper hos stormakter, og ikke aspekter ved småstatene selv. En annen innvending mot en definisjon basert på fysiske attributter er at den ikke vil ha noen analytisk kraft (Hey, 2003: 2-3). Stater med tilsvarende størrelse på befolkningen og areal vil ikke nødvendigvis dele verken politiske system, tradisjoner, historie eller utenrikspolitisk fokus, gitt viktigheten av interne faktorer for et lands utenrikspolitikk vil da en slik inndeling være lite til hjelp.

Alternativt kan småstatsbegrepet defineres ut fra andre egenskaper enn de fysiske. Hey (2003: 3), basert på lignende definisjoner gitt av Robert Rothstein og Robert Keohane (Keohane, 1969; Rothstein, 1968, sitert i Hey, 2003: 3), definerer begrepet ut fra en stats kollektive selvoppfatning. En stat er en småstat dersom statens befolkning, beslutningstakere og institusjoner oppfatter staten som liten, eventuelt dersom den oppfattes slik av sine internasjonale omgivelser. Gitt betydningen av interne, ideasjonelle, faktorer i utenrikspolitikken er denne definisjonen i større grad til hjelp dersom når vi ønsker å undersøke en stats utenrikspolitikk. Det er viktig å bemerke at også med en slik definisjon eksisterer det ikke nødvendigvis identiske utenrikspolitiske fokus blant samtlige småstaters utenrikspolitikk, da stater med ulik grad av økonomisk, institusjonell og byråkratisk utvikling og stabilitet kan alle anses som småstater etter definisjonen.

Småstater kan altså ikke antas å dele tilsvarende egenskaper ved verken beslutningstakere, stats- og styringsverk eller verdensanskuelse. Likevel finner vi enkelte trender som kan antas å gjelde i større grad for mindre stater. Et noe begrenset handlingsrom som følge av mindre tilgang til tradisjonelle maktmidler er allerede nevnt. Dette innebærer altså at småstater i større grad enn stormakter får begrenset sitt utenrikspolitiske handlingsrom av eksterne systemfaktorer (Hey,



2003: 186), samt at denne typen stater ofte fører sin utenrikspolitikk gjennom andre kanaler og med andre midler enn stormakter.

Felles for småstater er et fokus på multilateralt samarbeid samt behovet for internasjonalt lovverk og normer for å fremme sine interesser (Hey, 2003: 187). Dette fokuset kan igjen forklares gjennom den relativt utsatte sikkerhetspolitiske situasjonen småstater befinner seg i relativt til større stater med større tilgang på tradisjonelle utenrikspolitiske ressurser. Riktignok vil stormaktstatus ofte også overføres til større innflytelse i internasjonale organisasjoner, spesielt i opprettelsen av internasjonale regimer. Samtidig kan mindre stater utøve en større grad av formell makt i internasjonale organisasjoner enn deres størrelse skulle tilsi. For eksempel er FN i prinsippet basert på konseptet om én stemme per stat i sin generalforsamling, og det samme gjelder også andre organisasjoner (Hey, 2003: 188). Eksempler her er flere av FNs underorganer der spesielt rike småstater er i stand til å utøve betydelig innflytelse i kraft av store donasjoner, for eksempel FNs utviklingsprogram og FNs miljøprogram, der Norge og andre vestlige småstater er sentrale donorer (UNDP, 2019; UNEP, 2019). Også regionalt kan mindre stater gjennom multilateralt samarbeid samarbeide for å oppnå innflytelse, enten gjennom samarbeid kun mellom småstater, som blant engelskspråklige karibiske stater (Hey, 2003: 187), eller i samarbeid som inkluderer både småstater og regionale stormakter som i EU (Hey, 2003; Kassimeris, 2009).

Et fokus på internasjonal rett og normer, samt multilateralt samarbeid har flere fordeler. Først og fremst vil sterke internasjonale rammer for samarbeid i større grad garantere mindre stater en plass ved forhandlingsbordet. Gjennom formalisering av internasjonal samhandling kan deltakelse i samt styrking av multilaterale organisasjoner heve småstatenes stemme, samt skape normative rammer for forhandling der stormaktenes ressursmessige fordeler er mindre gjeldende. Deltakelse i multilaterale organisasjoner blir dermed essensielt for enhver småstat som ønsker å kunne påvirke den internasjonale ordenen, og opprettholdelsen av en liberal internasjonal orden blir da spesielt viktig for mindre stater (Kassimeris, 2009).

## **2.2 Interne og eksterne forutsetninger for bistandspolitikken sentrale posisjon i norsk utenrikspolitikk**

For å forstå bistandens rolle i den norske utenrikspolitikken, er det nødvendig å se på hvilke forutsetninger utenrikspolitikken har hatt historisk sett, samt hvilke forutsetninger som gjelder spesielt i dag. Som tydeliggjort av diskusjonen ovenfor er det ønskelig å se på både de eksterne og interne forutsetningene som har ført til dagens romslige bistandsbudsjetter og bruken av ikke-statlige aktører i bistandsarbeidet.

Gitt sin beskjedne størrelse med tanke på folketall, samt sin beliggenhet i utkanten av Europa er det ved første øyekast lite som skulle tilsi at Norge skulle ha en evne eller et ønske om å spille en sentral rolle på den internasjonale arenaen. Samtidig har landet både i dag og historisk sett rettet blikket utover sine grenser. Siden Norge fikk muligheten til å føre sin egen utenrikspolitikk ved unionsoppløsningen i 1905 har dette internasjonale fokuset vært fremtredende, både som et resultat av interne og eksterne impulser, samt motivert av både idealistiske og mer pragmatiske hensyn.

Den norske utenrikspolitikken kan på mange måter beskrives som inspirert av en liberalistisk tankegang, der idéen om fred og stabilitet gjennom samhandling og handel står sterkt, samtidig som fredsdiskursen i seg selv lenge har stått sentralt i norsk utenrikspolitisk tenkning (Knutsen, 2013: 144). Fredsbevegelsen i Norge, med Nobelkomitéen i spissen, var allerede på slutten av 1800-tallet sentral i dannelsen av det første utenrikspolitiske miljøet i Norge, der nettopp personer fra Nobelkomitéen utfylte viktige roller som utenrikspolitiske rådgivere i perioden før Norge hadde en fungerende statlig utenrikstjeneste (Knutsen, 2013: 147). Da landet i 1920 ble medlem av Folkeforbundet, dog ikke uten debatt, var dette nok et tegn på et ønske om å engasjere seg i verdenssamfunnet, samt en understreking av at stabilitet og sikkerhet best kunne oppnås gjennom dialog fremfor isolasjon. Dette engasjementet med omverdenen var samtidig kombinert med en nøytralitetslinje fram til 9. april 1940.

Folkeforbundet viste seg ikke å være tilstrekkelig til å unngå krig da den andre verdenskrig brøt ut i 1939. Det norske engasjementet for deltakelse illustrerer samtidig en tilnærming til utenrikspolitikken som også skulle vise seg gjeldende i etterkrigstiden, dog med visse begrensninger som følge av den endrede geopolitiske situasjonen etter 1945. På én side ser vi mer

av det samme i etterkrigstiden. Når FN opprettes er det med norske Trygve Lie som generalsekretær, og Norge legger stor prestisje i deltakelse i organisasjonen. På den andre siden blir beslutningstakere i Norge som i resten av Europa nødt til å ta stilling til isfronten mellom de nye maktblokkene ledet av USA i vest og Sovjetunionen i øst. Erfaringene med okkupasjon kombinert med nøytralitetslinjen og Folkeforbundets mislykkede rolle i forhindringen av krig veier sterkt, og Norge blir i 1949 blant de 12 originale medlemslandene i NATO. Liberale idealer i form av fred- og forsoningspolitikk og frihandel veide sterkt inn på Norges blokkuavhengighet i mellomkrigstiden, men den nye geopolitiske realiteten etter 1945 medførte at også norske beslutningstakere tok til seg et mer realpolitisk utenrikspolitisk perspektiv, med vekt på maktbalanse og tradisjonell sikkerhetspolitikk, for å kunne sikre norsk suverenitet og uavhengighet i etterkrigstiden. I de første årene etter andre verdenskrig står fremdeles både den internasjonale tankegangen og fredsdiskursen sterkt blant utenrikspolitiske tenkere i Norge (Knutsen, Neumann, & Leira, 2016: 241), men de nye geopolitiske realitetene legger begrensninger på statens utenrikspolitiske handlingsrom, der sikkerhetspolitikk og prioriteres i høyere grad enn før.

Samtidig som isfronten mellom øst og vest hardner til i etterkrigstiden skjer det også andre endringer i den geopolitiske situasjonen i verden. Avkoloniseringsprosessene i Asia og Afrika tar seg kraftig opp mot slutten av 1950-tallet, og dette medfører nye muligheter for utløp for flere viktige impulser i Norges politiske miljøer så vel som sivilsamfunn. I Norge har det internasjonale, fredsfremmende perspektivet som beskrevet lenge spilt en rolle i utenrikspolitiske vurderinger, men også utenfor de tradisjonelle utenrikspolitiske miljøene finner vi impulser som bidrar til landets engasjement i bistandsspørsmål. Helt siden 1800-tallet hadde norske misjonærer drevet sin virksomhet i store deler av Asia, Afrika og India, og i tillegg til rent misjonsarbeid inkluderte deres virksomhet også i betydelig grad en form for bistandsarbeid gjennom formidling av landbruksteknikker, helsefremmende arbeid og lignende (Balsvik, 2016: 104). Også fra borgerlig side finner vi fra tidlig 1900-tall humanitært arbeid, blant annet gjennom Nansenhjelpen, og også i de sosialistiske miljøene sto tanken om internasjonal solidaritet sterkt (Knutsen, Neumann, & Leira, 2016: 23). De humanitære impulsene i Norge kan altså anses som tverrpolitiske, og denne brede støtten om bistandens moralske rettferdiggjøring vil spille en viktig rolle i bistandens stadig mer sentrale posisjon i norsk utenrikspolitikk.

Bistanden var på 1960- og 1970-tallet i stor grad dominert av både statlig finansiering og iverksetting, i tillegg til statlig støtte til multilaterale organisasjoner (Balsvik, 2016: 37; Tvedt, 2009: 57), typisk gjennom FN-systemet som i perioden vokste seg stadig større og mer komplekst. Ikke-statlige bistandsorganisasjoner var riktignok både aktive og mottok statlige støtte også i denne perioden (Tamnes, 1997: 387), men i forhold til de senere tiårenes utvikling var bistanden i perioden i stor grad dominert av statlige og multilaterale kanaler. I samme periode blir organiseringen av den norske bistanden i stadig større grad formalisert. I 1968 blir Direktoratet for utviklingshjelp (Norad) opprettet som en frittstående institusjon, dog formelt underlagt Utenriksdepartementet (UD) (Norad, 2019). I sine første tiår har organisasjonen stor frihet når det gjelder utforming og retning av bistandsprosjekter både tematisk og geografisk (Tamnes, 1997: 386). Denne organiseringen av den norske statlige bistanden symboliserte det tilsynelatende apolitiske og altruistiske idealet som i begynnelsen lå bak det norske bistandsarbeidet, til tross for et ikke ubetydelig press fra UD, som stadig ønsket å bruke bistandspolitikken til å betjene andre utenrikspolitiske målsettinger (Tamnes, 1997: 387). I løpet av 1970-tallet får riktignok UD ansvaret for å fastsette de formelle rammene for bistandens fokus, men i realiteten er det fortsatt Norad som står for mesteparten av den faktiske planleggingen og iverksettingen av bistanden (ibid.). Denne organiseringen av den norske statlige bistanden, planlagt og iverksatt av den norske stat samt separat fra resten av den norske utenrikspolitikken vil imidlertid endre seg gjennom 1980- og 1990-tallet.

Den første sentrale endringen i den norske bistandssektoren skjer på 1980-tallet, ofte omtalt som NGO-tiåret som et resultat av den voldsomme veksten av ikke-statlige organisasjoner på feltet (Tvedt, 2009: 60). Denne utviklingen er ikke unik for Norge, men representerer en internasjonal trend der vestlige land i stadig større grad samarbeider med og delegerer iverksettingsansvar for bistandsprosjekter til ikke-statlige aktører. Fremveksten av ikke-statlige aktører må sees i lys av flere internasjonale og nasjonale prosesser som skjer i perioden. For det første har bistandssektoren innen 1980-tallet gjennomgått en viss modning, både internasjonalt og i Norge. Etter flere tiår med store overføringer vokser det fram et større fokus på bistandens faktiske resultater, eller rettere sagt fraværet av disse (Balsvik, 2016: 108; Tamnes, 1997: 390). Manglende resultater til tross for den store pengebruken reiste stadig flere spørsmål om hvorvidt bistanden var optimalt organisert og innrettet.

For det andre skjer det i løpet av 1980-tallet ideologiske endringer i vestlig styringsfilosofi, katalysert av en nyliberal bølge i inn- og utland. Etter de økonomiske nedgangstidene på 70-tallet ble inngangen til 1980-tallet markert med en radikalt endret politisk kurs blant annet i USA og Storbritannia, der valgseirene til Ronald Reagan og Margaret Thatcher innebærer endringer i økonomisk og utenrikspolitisk tenkning. Nyliberalismen, med sin vektlegging av markedslogikk, privatisering og skepsis til offentlige institusjoners effektivitet påvirker også bistandssektoren, der private aktører får større plass i bistandsarbeidet. Også Norge gjør denne liberaliseringsbølgen seg merket, ved at ikke-statlige bistandsorganisasjoner blir fremmet som effektive og mindre byråkratiske enn statlige aktører i bistandssektoren (Utenriksdepartementet, 1984: 81). Norge skiller likevel fra stormaktene USA og Storbritannia. Der Reagan og Thatcher fører en mer realpolitisk forankret utenrikspolitikk, står fortsatt de idealpolitiske og internasjonalistiske føringene og fredsdiskursen sterkt i Norge (Toje, 2013). Sammen medfører nyliberalismen og fredsdiskursen en fortsatt økning av bistandens størrelse, men den fortsatte veksten skjer nå i betydelig større grad i form av samarbeid med ikke-statlige aktører. At økonomiske målsetninger for bistanden i Norge så vel som i resten av OECD-landene er definert etter prosentandel av brutto nasjonalprodukt (OECD, 2019c) innebærer også at den kraftige økonomiske veksten i Norge fører til en kraftig økning i bistandsbudsjettets størrelse.

Den norske bistanden og dens størrelse kan sees som et resultat av de internasjonalistiske impulsene samt fredsdiskursens sentrale rolle i norsk utenrikspolitisk tenkning. Samtidig er det verdt å igjen påpeke at bistanden i betydelig grad har vært delvis adskilt fra den norske utenrikspolitikken som sådan. I 1983 ble et eget Departement for Utviklingshjelp (DUH) opprettet, som også Norad ble underlagt (Tamnes, 1997: 387). Formelt sett innebar dette en reduksjon av Norads selvstendighet til å styre den norske bistanden, og en opphøyning av bistandens status. Samtidig argumenterer Tamnes for at opprettelsen av departementet var vel så mye et resultat av regjeringsforhandlinger mellom daværende statsminister Kåre Willoch og Kristelig Folkeparti som et tegn på en opphøyning av bistandens posisjon i den norske utenrikspolitikken (ibid.).

Der 1980-tallet for alvor representerer NGO-enes inntog i den norske statlige bistanden (Tvedt, 2009: 59), representerer 1990-tallet en integrering av bistanden i den norske utenrikspolitikken. Tiårets begynnelse er mer enn noe annet definert av Sovjetunionens fall og den kalde krigens slutt,

og dette innebærer at blokkmentaliteten som har dominert også i norsk utenrikspolitisk tenkning faller i betydning. Selv om bistandspolitikken hadde vært sentral i Norges omgang med omverdenen i flere tiår vil den i perioden som kommer i større grad bli en hjørnestein i utenrikspolitikken som sådan.

Internasjonalt så vel som i Norge kjennetegnes 1990-tallet av et økt fokus på multilateralisme, samarbeid og globalisering, der den realpolitiske tolkningen av internasjonale relasjoner i stor grad blir erstattet av en liberal en (Knutsen, 2016: 436ff). For Norges del innebærer endringene i verdenssituasjonen først og fremst en åpning av landets utenrikspolitiske handlingsrom (Neumann, 2012; Toje, 2013), ettersom de tradisjonelle sikkerhetspolitiske hensynene ikke lenger oppleves som like pressende blant landets utenrikspolitiske beslutningstakere. Dette utvidede handlingsrommet innebærer en styrking av engasjementspolitikken, med sin vekt på utvikling, bistand og fredsbevarende arbeid.

Endringen av den norske utenrikspolitikken fokus blir tydeliggjort i Stortingsmelding 11 (1989-1990) (Utenriksdepartementet, 1989: 44). Sikkerhetspolitikken sentrale posisjon i norsk utenrikspolitikk blir ikke avvist som sådan, men sikkerhetsbegrepet utvides betraktelig. I utgangspunktet lokale utfordringer som «religiøse, etniske og politiske motsetninger ...» blir beskrevet som faktorer med potensielt globale ringvirkninger, og det påpekes at «miljøproblemer, overbefolkning, fattigdom, nød og urett ... ikke har blitt tatt alvorlig nok». Fokuset på multilateralisme og engasjement tydeliggjøres der målene for norsk utenrikspolitikk listes opp. Styrking av Norges sikkerhet listes opp som høyeste prioritet, men utvidelsen av sikkerhetsbegrepet illustreres tydelig i punkt én, der et sterkt og nasjonalt forsvar basert på NATO-medlemskap listes opp sammen med en

*«aktiv innsats for avspenning både på det regionale og globale plan og ved å bidra aktivt i arbeidet for menneskehetens fellesoppgaver slik som økologi, ressurs- og fattigdomsproblemene» (Utenriksdepartementet, 1989: 48)*

Videre omhandler samtlige av de sju neste hovedmålene for den norske utenrikspolitikken i perioden styrking av multilateralt samarbeid, styrking av menneskerettigheter, utvikling og

internasjonal dialog (Utenriksdepartementet, 1989: 48-49). Samtidig som sikkerhetspolitiske hensyn fortsatt vektlegges representerer utvidelsen av sikkerhetsbegrepet en reell endring av utenrikspolitikkenes fokus. Sikkerhetspolitikk innebærer i St. Meld. 51 (1989-1990) alt fra tradisjonelle sikkerhetspolitiske hensyn som territorialforsvar og militær avskrekking, til begreper som klima, menneskerettigheter og den globale fattigdomsproblematikken. Det utvidede sikkerhetsbegrepet innebærer dermed hensyn som i stor grad kan knyttes til utviklingspolitikken, og er spørsmål som best løses gjennom det eksisterende bistandsapparatet. Også fredsarbeid, gjennom norskledede fredsforhandlinger og deltakelse i internasjonale fredsbevarende operasjoner, blir rettferdiggjort av den styrkende effekten dette arbeidet har på internasjonale samarbeidsstrukturer og multilaterale organisasjoner som FN (Utenriksdepartementet, 1989: 78). Også småstatsproblematikken som beskrevet tidligere er sentral i drøftingen av Norges utenrikspolitiske interesser, der det påpekes at:

*«... Norske interesser knytter seg i høy grad også til de globale fellesinteressene, som internasjonal fred og sikkerhet, et internasjonalt samfunn basert på folkerett og internasjonale atferdsregler som også verner om de små lands interesser ...»*  
(Utenriksdepartementet, 1989: 45-46)

Basert på den tidligere drøftingen av trekk ved småstaters utenrikspolitikk er det ikke overraskende å se at også beslutningstakere i Norge har fremhevet verdien av internasjonalt samarbeid og spilleregler for Norges internasjonale interesser. For en småstat som Norge, uten de tradisjonelle, «harde», virkemidlene som kjennetegner verdens stormakter må en se etter andre midler for å oppnå innflytelse og påvirkning i det internasjonale rommet. For Norges del fremstår da bistanden som et naturlig virkemiddel gitt romslige budsjetter, samt en relativt bred konsensus rundt bistandspolitikkenes eksistens.

Slutten av 1980-tallet representerer derfor en formalisering av bistandspolitikken som del av selve kjernen i Norsk utenrikspolitikk. Denne formaliseringen innebærer at bistanden ikke bare er et mål i seg selv, men at bistanden i større grad også anses som et virkemiddel i seg selv. Bistandens brede støtte i Norge har sin rot i mer enn hundre år med fredsdiskurs, internasjonal solidaritet og misjonsimpulser, og arbeidet for et velorganisert verdenssamfunn er heller ikke nytt (Neumann,

2012). Det er heller ikke bistandens størrelse som markerer skillet i perioden etter den kalde krigen, til tross for at også den absolutte størrelsen på bistanden har vokst. Inkluderingen av ikke-statlige aktører i bistandsarbeidet har foregått siden 1960-tallet (Balsvik, 2016: 106), og til tross for en voldsom vekst også på dette feltet i det foregående tiåret er det heller ikke her vi finner kjernen i skillet mellom perioden før og etter den kalde krigens slutt. Mest av alt er skillet markert gjennom opphøyningen av bistandsarbeidet, som del av den bredere engasjementspolitikken, til et av Norges sentrale utenrikspolitiske virkemidler, i tråd med at det utenrikspolitiske fokuset i betydelig grad rettes vekk fra Atlanterhavet og Nord-Europa til globale forhold (Toje, 2010).

Bistandens sentrale rolle finner vi også beskrevet i en rekke senere stortingsmeldinger, blant annet St.meld. nr. 19 (2002-2003), nr. 11 (2007-2008), nr. 15 (2008-2009) og nr. 40 (2008-2009) (Utenriksdepartementet, 2007, 2008b, 2009a, 2009b). Småstatstankegangen viser seg i samtlige, der den norske bistanden settes i lys av behovet sterke multilaterale strukturer for samarbeid. Merkbart er det også at selv i stortingsmeldingene som ikke eksplisitt omhandler utenrikspolitikk blir utviklingspolitikkenes rolle i utenrikspolitikken som sådan beskrevet. Også i St.meld. nr. 11 (2007-2008) «*På like vilkår: Kvinners Rettigheter og likestilling i utviklingspolitikken*» står det at

*«Utviklingspolitikk og bistand handler ikke lenger hovedsakelig om internasjonal solidaritet eller uegennytte, men er noe som vi i økende grad innser også gagnar oss selv».*  
(Utenriksdepartementet, 2007: 12)

De utenrikspolitiske prioriteringene viser seg gjeldende også i dag, senest gitt uttrykk for i Meld.st. nr. 27 (2018-2019) «*Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid*». Meldingen utbroderer viktigheten av multilateralt samarbeid for norske utenrikspolitiske beslutningstakere for å sikre innflytelse, markedstilgang og økt handlingsrom. Bistanden er igjen beskrevet som sentral i styrkingen av multilaterale organisasjoner, arbeidet for innflytelse i disse, så vel som et middel for markedstilgang og internasjonal stabilitet (Utenriksdepartementet, 2019).

Samtidig som bistandspolitikken i økende grad er ansett som en del av utenrikspolitikken, vokser også rollen til de ikke-statlige bistandsorganisasjonene. Innen 1990-tallet hadde størrelsen på bidragene fra staten til de ikke-statlige organisasjonene vokst kraftig, med en seksdobling av



størrelsen på statlige overføringer, en dobling av antallet mottakerorganisasjoner, og en firedobling av antallet prosjekter som mottar støtte fra 1981 til 1993 (Tamnes, 1997: 388; Tvedt, 2009: 61). Vektleggingen av bruk av eksterne aktører i den statlige bistanden blir for alvor beskrevet i St.meld. nr. 36 (1984-1985), der det blant annet påpekes at «*Norsk bistandsforvaltning verken kan eller bør bygge opp en organisasjon med kapasitet og kompetanse som vil dekke alle de behov den stilles overfor i sin virksomhet...*» (Departementet for utviklingshjelp, 1984: 37). I stedet er eksisterende miljøer, både i form av næringsliv, academia og frivillige organisasjoner å anse som både nyttige og nødvendige ressurser både når det gjelder utformingen og iverksettingen av den statlige bistanden. Spesielt private organisasjoner fremmes som effektive samarbeidspartnere, som følge av antakelser om deres mindre byråkratiske natur (Departementet for utviklingshjelp, 1984: 81). At denne tankegangen slo rot blant beslutningstakere i DUH, og senere UD, illustreres best av alt gjennom den stadig økende andelen bistandsmidler som ble kanalisert gjennom ikke-statlige organisasjoner. Der ca. 5 prosent av de totale bevilgningene på begynnelsen av 1980-tallet ble kanalisert gjennom ikke-statlige aktører (Departementet for utviklingshjelp, 1984), utgjorde andelen i 2015 ca. 20 prosent (Norad, 2019b; OECD, 2018b).

Som vi har beskrevet i dette kapitlet befinner den norske bistanden seg sentralt i landets utenrikspolitikk, der den er et essensielt virkemiddel i Norges omgang med omverdenen. Bistanden har sine røtter i en utenrikspolitisk tankegang med vekt på fredelig sameksistens, dialog og internasjonalt samarbeid, og denne tankegangen har sine røtter til før Norge ble en uavhengig stat i 1905. Videre har vi beskrevet hvordan bistanden siden den kalde krigens slutt i økende grad har fått posisjon ikke bare som mål i seg selv, men også som et essensielt virkemiddel i den norske utenrikspolitikken som sådan. Bistandens sentrale rolle som utenrikspolitisk virkemiddel er forklart dels gjennom Norges posisjon som småstat, der andre enn klassisk realpolitiske virkemidler må benyttes, samtidig som interne ideologiske impulser også har spilt en betydelig rolle i bistandens fremvekst. I tråd med at den norske bistanden har vokst, både i form av økonomisk størrelse og utenrikspolitiske ambisjoner, blir også en stadig større andel av bistanden kanalisert gjennom ikke-statlige bistandsorganisasjoner. Dette betyr at ikke-statlige organisasjoner spiller en viktig rolle ikke bare i den norske bistandspolitikken, men i utenrikspolitikken som sådan. Når utenrikspolitikk tradisjonelt er å anse som utelukkende statens ansvarsområde, er forståelsen av de ikke-statlige organisasjonene viktig ikke bare for sin egen del, men for å forstå den norske utenrikspolitikken i sin helhet.

### **3 Utenrikspolitiske beslutnings- og iverksettingsprosesser: Roller for norske ikke-statlige bistandsorganisasjoner**

---

Med utgangspunkt i drøftingen i forrige kapittel kan vi nå se nærmere på det teoretiske grunnlaget for vår analyse. Vi ønsker å kartlegge hvilke roller og funksjoner norske ikke-statlige organisasjoner har i den statlige bistandspolitikken, og for å gjøre dette er det i første omgang nødvendig å avklare sentrale begreper som blir benyttet gjennom resten av analysen, som er presentert i delkapittel 3.1. I delkapittel 3.2 begynner vi å konstruere et teoretisk rammeverk for vår analyse, og redegjør for en utenrikspolitisk analysemodell som danner grunnlaget for den videre teoretiske drøftingen. Delkapittel 3.3 tar utgangspunkt i den utenrikspolitiske analysemodellen presentert i 3.2, der vi med utgangspunkt i tesen om den segmenterte stat og Terje Tvedts beskrivelse av det bistandspolitiske kompleks redegjør for særnorske styringstrekk sentrale for vår videre analyse.

I delkapittel 3.4 går vi nærmere inn på den norske styringsfilosofien som muliggjør den utstrakte bruken av ikke-statlige organisasjoner i bistandspolitikken. Vi beskriver først denne på et generelt nivå, før vi så beskriver de ikke-statlige bistandsorganisasjonenes teoretiske roller og funksjoner i ulike faser av den statlige bistandspolitikken. Kapitlet avsluttes med en empirisk spissing av våre analytiske kategorier i delkapittel 3.5, som danner utgangspunktet for vår empiriske gjennomgang i kapittel 4.

#### **3.1 Bistandspolitiske begreper, distinksjoner og realiteter**

Vi har i denne oppgaven hovedfokus på roller og funksjoner til NGO-er i den statlige bistandspolitikken. Samtidig er dette kun én av flere kanaler norske myndigheter benytter seg av, og for å sette denne delen av bistandspolitikken i kontekst er det nyttig å gi en oversikt over de ulike bistandskanalene som er tilgjengelige for norske myndigheter, samt kort beskrive disse. Dette gjøres i delkapittel 3.1.1. Videre er NGO-begrepet vidtrekkende, og for klarhet videre i analysen blir begrepet drøftet og redegjort for i delkapittel 3.1.2

### 3.1.1 Kanaler for bistand

I dagligtale innebærer begrepet bistand typisk en overføring av økonomiske midler eller kompetanse fra et giverland til et mottakerland med det formål å utvikle infrastruktur, utvikle velfungerende institusjoner samt å bidra til økonomisk utvikling. Samtidig er det viktig å påpeke at den faktiske iverksettingen av statsfinansiert bistand tar ulike former. Gitt denne oppgavens fokus på ikke-statlige aktørers rolle i den norske statlige bistandspolitikken er det relevant å illustrere de ulike formene iverksettingen av den statlige bistanden kan ta. I hovedsak identifiserer vi tre hovedkanaler den norske bistanden forvaltes gjennom: Den bilaterale og multilaterale kanalen, samt kanalisering av bistandsmidler gjennom ikke-statlige organisasjoner. Sistnevnte er hovedfokus for denne oppgaven.

I begynnelsen av det moderne bistandsarbeidet på 1960-tallet var bistanden i stor grad bilateralt, der stater selv sto for både utformingen og iverksettingen av bistandsprosjekter (Tvedt, 2009: 59). Det eksisterte foreløpig ikke et vesentlig organisatorisk skille mellom hvem som sto for finansiering og den faktiske gjennomføringen av bistandsprosjektene. Ved bilateral bistand forvaltes bistandsmidlene av offentlig sektor i enten giver- eller mottakerland. I 2018 utgjorde bistandsmidler forvaltet av offentlig sektor i Norge ca. 17 prosent av den totale statlige bistanden, mens bistand iverksatt av offentlig sektor i mottakerland utgjorde ca. 4 prosent (Norad, 2019b). Samlet sett blir altså ca. 21 prosent av det norske bistandsbudsjettet av formelt sett statlige aktører i enten giver- eller mottakerland.

Over halvparten av den norske bistanden kanaliseres til og gjennom multilaterale organisasjoner. Dette er store, mellomstatlige aktører (Intergovernmental Organizations, IGO-er) som Verdensbanken og regionale utviklingsbanker, og betyr i en norsk bistandskontekst i hovedsak ulike organisasjoner i FN-systemet som UNICEF og UNDP (Norad, 2019b). Multilaterale organisasjoner involvert i bistandsarbeid mottar i hovedsak sine midler fra statlige donorer, men står selv for bruken av disse midlene i form av utforming og iverksetting av bistandsprosjekter. Enkeltstater som Norge utøver riktignok innflytelse på multilaterale organisasjoner som beskrevet i forrige kapittel, men organisasjonene er formelt sett uavhengige fra de enkelte donorstatene og skiller seg derfor fundamentalt fra den offentlig administrerte bistanden som beskrevet i forrige avsnitt. Multilateral bistand utgjør den største andelen av det norske bistandsbudsjettet. Omlag 56

prosent av den totale norske bistanden i 2018 ble kanalisert til eller gjennom multilaterale organisasjoner (Norad, 2019b).

Den tredje sentrale bistandskanalen for norske myndigheter er ikke-statlige organisasjoner (Non-Governmental Organizations, NGO-er). Ikke-statlige organisasjoner skiller seg fra statlige og multilaterale bistandskanaler ved at NGO-er innenfor bistandsfeltet som ellers formelt sett er uavhengige av statene de mottar støtte fra, og typisk er å anse som del av sivilsamfunnet i landet eller landene de er basert i. Ved bruken av NGO-kanalen skilles det som regel mellom kanalisering av midler *til* og *gjennom* NGO-er (OECD, 2019a). Midler kanalisert *til* NGO-er innebærer midler utformet av NGO-en selv, samt midler knyttet til generell drift og langvarig samarbeid. Midler kanalisert *gjennom* NGO-er innebærer midler som finansierer donorutformede bistandsprosjekter. Som beskrevet i forrige kapittel har de ikke-statlige organisasjonene overtatt en stadig større del av iverksettingen av statlige bistandsprosjekter siden 1980-tallet, og i 2018 gikk ca. 22 prosent av det norske bistandsbudsjettet gjennom norske og utenlandsk baserte NGO-er (Norad, 2019b).

### **3.1.3 Typer ikke-statlige organisasjoner**

Begrepet ikke-statlig organisasjon (*Non-Governmental Organization, NGO*) er vidtrekkende, og kan i bredeste forstand innebære organisasjoner med svært ulike formål. Det er derfor nødvendig å avklare nøyaktig hva som legges i begrepet slik det benyttes i denne oppgaven. I utgangspunktet kan NGO-begrepet omfatte enhver organisasjon som ikke er formelt underlagt en stat eller mellomstatlig organisasjon, det være seg politiske eller religiøse organisasjoner som politiske partier eller kirkesamfunn. Også NGO-ers rolle kan variere betydelig, fra sosiale tjenesteytelser til lobbyvirksomhet og holdningsendrende arbeid til rent sosiale funksjoner. I sin videste forstand er derfor selve begrepet av liten analytisk verdi, og det blir til samme tid tydelig at ikke samtlige NGO-er vil være av betydning for den norske statlige bistandspolitikken.

Når vi omtaler ikke-statlige organisasjoner i denne oppgaven menes det spesifikt organisasjoner formelt og juridisk sett uavhengige av statlige og mellomstatlige organer og organisasjoner, grunnlagt på et humanitært, snarere enn et kommersielt, formål. Videre omhandler ikke-statlige organisasjoner slik de omtales her spesifikt organisasjoner som gjennomfører humanitære prosjekter i relevante land og som ikke er begrenset til en rent holdningsendrende virksomhet.

Denne forståelsen av begrepet inkluderer organisasjoner som Kirkens Nødhjelp og Flyktninghjelpen, men utelukker opinionsdannende NGO-er som Amnesty International og Greenpeace International og deres nasjonale underorganisasjoner.

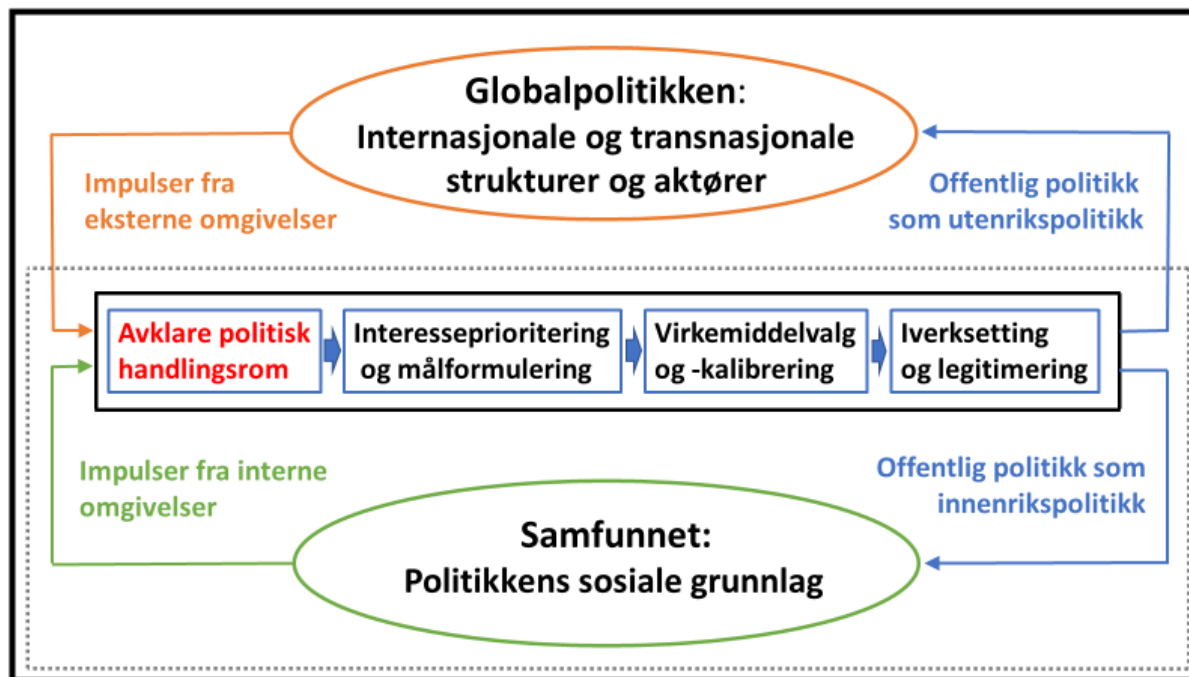
I bistandsliteraturen benyttes begrepet sivilsamfunnsorganisasjon (*Civil Society Organization, CSO*) og ikke-statlig organisasjon om hverandre for å beskrive ikke-statlige organisasjoner. OECD bruker CSO-er beskrivelsen av ikke-statlige aktører på bistandsfeltet. Vi velger i denne oppgaven å benytte oss av NGO-begrepet, da vårt fokus i hovedsak er på nettopp det ikke-statlige aspektet ved organisasjonene som samarbeidet med den norske stat i bistandsarbeidet, snarere enn deres rolle som representanter for sivilsamfunnet.

Til slutt er det verdt å nevne at ikke-statlige bistandsorganisasjoner kan være basert enten i enkeltland, som Kirkens Nødhjelp og Flyktninghjelpen i Norge, eller de kan være internasjonalt basert. Internasjonalt baserte organisasjoner er typisk større paraplyorganisasjoner som Oxfam og Care International, som gjerne har medlemsorganisasjoner basert i enkeltland. Sistnevnte typen organisasjoner omtales typisk som internasjonale ikke-statlige organisasjoner (*International Non-Governmental Organizations, INGO-er*), men begrepet brukes også tidvis for å omtale nasjonalt baserte NGO-er med tilstedeværelse i andre land enn sitt opphavsland (se f. eks Kim, 2011: 12ff). Siden vi kun vil se på NGO-er aktive innen bistandsarbeid vil naturligvis samtlige organisasjoner være engasjert i andre land enn sitt opphavsland, og begrepet NGO innebærer derfor her nasjonalt baserte ikke-statlige organisasjoner som forvalter bistandsprosjekter i andre land. Med INGO-er menes internasjonale organisasjoner som beskrevet ovenfor.

## **3.2 Utenrikspolitisk analysemodell**

Formålet med denne oppgaven å undersøke norske bistandsorganisasjoners rolle i utforming og iverksetting av den norske bistandspolitikken. Som beskrevet i kapittel 2 er bistandspolitikken er en hjørnestein i norsk utenrikspolitikk. Ved å undersøke ikke-statlige bistandsorganisasjoners rolle i én del av norsk utenrikspolitikk, kan dette også fortelle noe om hvilken rolle ikke-statlige organisasjoner spiller i både utformingen og iverksettingen av norsk utenrikspolitiske beslutningsprosesser. I den forbindelse er det nyttig å basere seg på et generelt rammeverk for analyse av utenrikspolitisk beslutningstaking. Utenrikspolitisk analyse har en lang historie i studiet av

utenrikspolitikk, og det finnes en rekke analysemodeller utviklet for dette formålet. I denne oppgaven benytter vi oss i av den utenrikspolitiske analysemodellen slik den er beskrevet av Gunnar Fermann (Fermann, 2020).



Figur 3.1: Utenrikspolitisk analysemodell: Studiet av offentlig politikk mellom samfunn og globalpolitikk - idealtypisk beslutnings- og iverksettelsesprosess i stats- og styringsverk (Fermann, 2020).

Utenrikspolitikk er i denne sammenhengen adskilt fra internasjonal politikk som sådan. Der internasjonal politikk handler i stor grad om mellomstatlige relasjoner, ligger fokuset når vi snakker om utenrikspolitikk i større grad på enkeltstaters handlinger ut mot det internasjonale rommet (Fermann, 2013:96-97). Utenrikspolitisk analyse handler da om å undersøke faktorer som kan forklare staters adferd utad, ved undersøke hvilke vurderinger som tas og virkemidler som benyttes når politikken rettes mot globalpolitikken. På denne måten eksisterer utenrikspolitikken i rommet mellom innenrikspolitikk og internasjonal politikk, der den faktiske politikken som føres er påvirket av interne faktorer og påvirkninger på den ene siden, og internasjonale rammer på den andre (Fermann, 2013:99). Utenrikspolitikk kan analyseres på flere nivåer, der en kan se på utenrikspolitikk som et resultat av egenskaper ved stats- og styringsverket, individuelle beslutningstakere, egenskaper ved samfunnet samt egenskaper ved statens globale omgivelser. Når

det gjelder ikke-statlige aktørers rolle i utforming og iverksetting av utenrikspolitikk er jeg her interessert i de ikke-statlige aktørenes rolle innenfor rammen stats- og styringsverk. Tradisjonelt er utenrikspolitikk ansett å være statens prerogativ, og i studiet av internasjonal politikk er det staten selv som er å anse som den primære enheten (Fermann, 2013:22). Riktignok er det også innad i staten ulike interessegrupper og politiske uenigheter, men generelt er det nettopp staten selv om står for interessehevding og iverksetting av politikk på det internasjonale planet. Det er her bistandspolitikken potensielt skiller seg fra den norske utenrikspolitikken ellers. At ikke-statlige aktører fungerer som interessegrupper som forsøker å påvirke prioriteringer og virkemiddelbruk er ikke unikt for bistandsfeltet, men de ikke-statlige aktørene også synes å være involvert i iverksettingen og legitimeringen av den norske bistandspolitikken. Dette innebærer i så fall en relativt stor grad av integrering av ikke-statlige aktører i dette segmentet av det norske utenrikspolitiske stats- og styringsverket, og det blir da relevant å spørre seg hvilke konsekvenser det har for norsk bistandspolitikk at ikke-statlige aktører oppnår en slik institusjonell nærhet.

I vår utenrikspolitiske analysemodell opereres det med fire faser av den utenrikspolitiske beslutningsprosessen (Fermann 2013:100). Først er *handlingsrom*. Handlingsrom innebærer hvilke handlinger som er tilgjengelige for den strategiske ledelsen i en stat (Fermann, 2013:53), og handlingsrommets størrelse er påvirket av både nasjonale og internasjonale faktorer, med tanke på blant annet ressurstilgang og opinion. Om et handlingsrom finnes, vil neste beslutningsutfordring være å ta stilling til hvilke interesser og mål som skal *prioriteres* innenfor hva som er oppfattet som politisk mulig å arbeide for. Dermed må den strategiske ledelsen treffe en instrumentell beslutning ved å ta stilling til hvilke *virkemidler* som er mest hensiktsmessige gitt de målene som er prioritert. Til slutt må den strategiske ledelsen sørge for å *iverksette* virkemiddelpakken som er vedtatt.

Den utenrikspolitiske beslutnings- og iverksettingsprosessen kan dermed beskrives progressivt gjennom rekken *Handlingsrom->Prioriteringer->Virkemidler->Iverksetting*. Det bør dog presiseres at dette er en idealtypisk modell, der faktiske iverksettingsprosesser kan avvike fra den idealtypiske modellen med tanke på gjennomtenkthet, rekkefølge, sammenheng og kompletthet. De prioriteringer som gjøres kan f. eks være avhengige av hvilke virkemidler beslutningstakerne har til rådighet, handlingsrommet de opererer i er påvirket av hvilke prioriteringer som allerede er

gjort, og lignende. Samtidig er denne modellen for hvordan utenrikspolitiske beslutninger gjøres og iverksettes nyttig når rollen til NGO-er i den norske bistandspolitikken skal undersøkes. Grovt sett kan de ulike fasene deles inn i to kategorier, *input* og *output*, der vi i input-fasen er interessert i faktorer som påvirker *utformingen* av statens utenrikspolitikk, mens vi i output-fasen er interessert i de faktorene som påvirker iverksettingen av utenrikspolitikken.

Spesifikt for vår undersøkelse av ikke-statlige aktørers rolle i bistandspolitikken betyr dette at vi på input-siden undersøker hvilken mulighet bistands-NGO-er har til å påvirke utenrikspolitiske beslutningstakere når det gjelder *utformingen* av den norske bistandspolitikken, med tanke på fokusområder, både tematisk og geografisk. I stor grad handler dette da om hvorvidt og hvordan de ikke-statlige bistandsorganisasjonene er i stand til å informere og påvirke hvilke prioriteringer som gjøres av de utenrikspolitiske beslutningstakerne. På output-siden er det NGO-enes rolle som iverksettere som undersøkes, og her ligger fokuset på hvordan norske myndigheter benytter seg av NGO-er i *iverksettingen* av bistandspolitikken som er vedtatt. Det er her da snakk om hvordan bistands-NGO-er påvirker hvilke virkemidler som er tilgjengelige for beslutningstakerne, hvordan dette påvirker deres handlingsrom, samt i hvilken grad norske utenrikspolitiske myndigheter er avhengige av ikke-statlige aktører i iverksettingen av den vedtatte politikken.

### **3.3 Den segmenterte staten og Tvedt om det bistandspolitiske kompleks**

Vi har redegjort for bistandspolitikkens sentrale rolle i den norske utenrikspolitikken, og at ikke-statlige aktører spiller en rolle i førstnevnte. Altså er aktører utenfor stats- og styringsverket tilsynelatende involvert i ulike styringsfunksjoner, og antas å spille roller både i utformings- og iverksettingsfasen av den statlige bistandspolitikken. Samtidig som det å gi ikke-statlige aktører sentrale roller i utforming og iverksetting av offentlig politikk bryter med et tradisjonelt syn på utenrikspolitikken som statens eksklusive domene, er det ikke nytt at ikke-statlige aktører deltar i styringsprosesser som sådan. Dette gjelder spesielt i en norsk kontekst, der det i landet er en lang tradisjon for nettopp samarbeid mellom staten og sivilsamfunn i de to fasene av politikken slik vi har beskrevet dem.



Allerede på 1970-tallet ble det utstrakte samarbeidet mellom offentlig, privat og sivil sektor beskrevet i den første maktutredningen (1972-1981). Relevant for vår problemstilling er forståelsen av det norske stats- og styringsverket som sprang ut av maktutredningen, oppsummert gjennom tesen om den «segmenterte stat». Begrepet innebærer en forståelse av den norske staten som, snarere enn å være en monolittisk enhet der makt i stor grad beveger seg ut fra en sentralisert stat, er delt inn i segmenter som består av «samspilte beslutningsdeltakere fra stortingskomité, departement, fagmiljøer og interesseorganisasjon» (Østerud & Tranøy, 2001: 10). Hver av disse segmentene i betydelig grad deler en felles diskurs og verdensanskuelse, og i noen grad også overordnede interesser. De ulike segmentene er basert på sektor, der hver del av statens politikkområder, det være seg landbruk, finans eller helse, og utgjør i stor grad sitt eget økosystem. Sentralt for denne forståelsen av det norske stats- og styringsverket er også idéen om en relativt horisontal maktstruktur, der andre aktører i tillegg til statens departementer og etater spiller en sentral rolle i både utformingen og iverksettingen av det gitte segmentets politikkområde. At ikke-statlige aktører utfører oppgaver for det offentlige er ikke uvanlig verken i Norge eller ellers i verden, men begrepets relevans for oss ligger i det nærmest *symbiotiske* forholdet mellom statlige og ikke-statlige aktører i forståelsen av hva segmentstankegangen innebærer. Foruten å beskrive ikke-statlige aktører som partnere i iverksettingen av politikk, innebærer tesen om den segmenterte stat at påvirkningen går begge veier. Staten er ikke alene i å påvirke sine ikke-statlige samarbeidspartnere, sistnevnte er også i stand til å påvirke aktører i stats- og styringsverket som følge av den felles diskursen og de tette båndene som oppstår i hvert av segmentene.

Tesen om den segmenterte stat er, til tross for sin sentrale plass i norsk statsvitenskapelig tradisjon, ikke å anse som en absolutt sannhet. Begrepet ble i den andre makt- og demokratiutredningen (1998-2003) problematisert av Øyvind Østerud og Bent Sofus Tranøy (2001:9ff), som stilte spørsmål rundt hvorvidt de skarpe skillene mellom de ulike segmentene fortsatt var gjeldende da den andre maktutredningen ble skrevet. I stedet for å snakke om segmentering argumenterer Østerud og Tranøy for at fragmentering er et mer treffende begrep. Istedenfor å understreke integrasjonen mellom statlige og ikke-statlige institusjoner innenfor det enkelte segment, velger man i Den andre maktutredningen å at denne segment-spesifikke vertikale integrasjonen skjer på bekostning av den statlige styringen og koordineringen på tvers av sektorer, derav begrepet fragmentering. I følge Østerud og Tranøy er en fragmentert stat «en stat brutt opp i et uoversiktlig

beslutningssystem med uklare skillelinjer mellom nivåer og styringsprinsipper» (2001: 10). Uavhengig av hvorvidt vi velger å anse den norske statlige styringsstrukturen som segmentert eller fragmentert er det lite kontroversielt å påpeke at norsk styring har korporative aspekter både historisk og i dag, der forholdet mellom stat og ikke-statlige aktører er definert av gjensidig påvirkning. Delegering av statlige styringsoppgaver til sivilsamfunnsorganisasjoner er ikke uvanlig, der det mest fremtredende eksempelet er fagforeningenes rolle i reguleringen av arbeidslivet, der staten inntar en noe begrenset og i større grad koordinerende rolle.

Vi har beskrevet hvordan utenrikspolitikken tradisjonelt sett i større grad enn andre politikkområder er ansett å være statens prerogativ og domene, men med utgangspunkt i vår utenrikspolitiske analysemodell ser vi også her muligheter for at ikke-statlige aktører spiller en sentral rolle. Dette gjelder da spesielt for bistandspolitikken, i denne sammenheng å forstå som en subsektor av den bredere norske utenrikspolitikken.

Det gjensidige avhengighetsforholdet mellom ikke-statlige bistandsorganisasjoner og norske myndigheter er grundigst beskrevet i den norske litteraturen av Terje Tvedt (1992, 1998, 2002, 2009). For Tvedt er det sentrale elementet i det norske bistandspolitiske systemet den komplekse formen relasjonene mellom stat og NGO tar. Dette forholdet blir beskrevet som et bistandspolitisk kompleks for å illustrere det han mener er de svært sammenknyttede relasjonene mellom de to partene. Kjernen av denne kompleksforståelsen er at relasjonen mellom stat og NGO ikke kan forstås som dominert av én av partene. Langvarig samarbeid har medført et felles begrepsapparat, verdisyn og verdensanskuelse i form av en felles diskurs, og denne samkjøringen styrkes av en kontinuerlig utveksling av beslutningstakere mellom stats- og styringsverket og NGO-ene. Dette innebærer at Tvedt går utover å se på forholdet som rent transaksjonsbasert, der staten bidrar med finansiering og tematisk og geografisk retning, og NGO-ene bidrar med teknisk ekspertise og lokal tilstedeværelse. Sistnevnte er fortsatt sentralt for å forstå NGO-enes rolle og betydning i den statlige bistandspolitikken, men forholdet er ifølge Tvedt langt mer sammenflettet og symbiotisk enn en rent transaksjonsbasert forståelse skulle tilsi alene. Med dette fremstår Tvedts beskrivelse av «det bistandspolitiske komplekset» som et casespesifikt tilfelle av den generelle norske styringsfilosofien beskrevet som den «den segmenterte stat», som beskrevet i den første maktutredningen (Egeberg et al., 1974). Innsikter herfra tas med videre inn i undersøkelsen.

### **3.4 Roller for norske ikke-statlige bistandsorganisasjoner: Utenrikspolitiske beslutnings- og iverksettingsprosesser**

Med utgangspunkt i drøftingen presentert så langt er vi nå i stand til å se nærmere på hvilke teoretiske roller NGO-er har i den statlige bistandspolitikken. Vi begynner i delkapittel 3.4.1 med en generell beskrivelse av styringsfilosofien som ligger til grunn for rollen NGO-er spiller i den statlige bistandspolitikken, med utgangspunkt i samstyringsbegrepet som redegjort for av Signy Irene Vabo og Asbjørn Røiseland (2008). Vi går så videre med å beskrive NGO-ers teoretiske roller og funksjoner i bistandspolitikken. Vi tar her utgangspunkt i skillet mellom *utforming* og *iverksetting* som beskrevet i slutten av delkapittel 3.2. NGO-enes teoretiske roller i *utformingsfasen* og *iverksettelsesfasen* er beskrevet i henholdsvis delkapittel 3.4.2 og 3.4.3

#### **3.4.1 Statlig-ikke-statlig samarbeid i bistandspolitikken – Samstyring som styringsform**

Vi har redegjort for den norske bistandspolitikken, som i stor grad befant seg utenfor kjernen av norsk utenrikspolitisk tenkning fram til slutten av 1980-tallet til tross for bred folkelig støtte. Sikkerhetspolitiske hensyn utgjorde kjernen av den norske utenrikspolitikken, men gradvis beveget bistandspolitikken seg vekk fra den utenrikspolitiske periferien. Denne endringen kan sees i sammenheng med en kraftig voksende økonomi og etter hvert mindre presserende internasjonale rammer, som førte et økt utenrikspolitisk handlingsrom, og medfølgende endringer i prioriteringer. Fra å være et mål i seg selv bør bistandspolitikken i dag også forstås som et sentralt virkemiddel for oppnåelsen av Norges andre internasjonale målsetninger, i form av en sterk internasjonal orden, robuste og forutsigbare spilleregler og opprettholdelsen av internasjonale organisasjoner og samhandling.

Samtidig som bistandspolitikken beveger seg mot sentrum av den utenrikspolitiske tenkningen observerer vi også en endring i selve bistandens vesen, blant annet i form av den voksende rollen til ikke-statlige aktører som leverandører av den norske bistanden. Samtidig som vi ser en opphøyning av bistandspolitikken sin posisjon som virkemiddel i den bredere utenrikspolitikken, innebærer denne oppgraderingen potensielt også en endring i den bistandspolitiske styringsfilosofien.

Vi har allerede kort beskrevet hvordan ikke-statlige aktører har fått en mer sentral rolle i den statlige bistandspolitikken i form av økt iverksettingsansvar. Denne trenden kommer blant annet til uttrykk i hvordan økte andeler av det norske bistandsbudsjettet kanaliseres gjennom NGO-er. For å undersøke nøyaktig hvilke konkrete roller NGO-ene har i den statlige bistandspolitikken må vi se på hvilke funksjoner disse utfører både med tanke på iverksettingen av bistandsprosjekter i utlandet, samt avklare hvorvidt og i hvilken grad organisasjonene er i stand til å påvirke utforming, retning og styrke i den norske statlige bistandspolitikken. For å gjøre dette må vi avklare nettopp hva slags forhold denne typen NGO-er har til det norske stats- og styringsverket i form av UD og Norad.

I utgangspunktet anser vi bistandspolitikken både som et politikkområde som står på egne ben, og som et virkemiddel til støtte for den større bredden av utenrikspolitiske saksområder som nærings- og handelspolitikk, omdømmepolitikk, og sikkerhetspolitikk. Det som skiller utenrikspolitikken fra annen offentlig politikk er at utenrikspolitikken er rettet mot de globale omgivelsene, der annen offentlig primært er rettet mot samfunnet som er statens sosiale grunnlag (Fermann, 2020). Inkluderingen av ikke-statlige bistandsorganisasjoner i det utenrikspolitiske stats- og styringsverket representerer dermed en styringsfilosofi som avviker fra den tradisjonelle oppfatningen av utenrikspolitikk som statens prerogativ, og er derfor relevant å diskutere her.

For å omtale det symbiotiske forholdet mellom norske myndigheter og ikke-statlige bistandsorganisasjoner tar vi utgangspunkt i samstyringsbegrepet, som redegjort for av Signy Irene Vabo og Asbjørn Røiseland (2008). Begrepet samstyring er i utgangspunktet en norsk oversettelse av det engelske «governance», men begrepet slik det er presentert innebærer også en rekke spesifiseringer utover det engelske begrepet (Vabo & Røiseland, 2008). Governance er i seg selv et vidtrekkende begrep som på sitt mest generelle innebærer ulike prosessfokuserede tilnæringer til ulike statlige styringsformer. Mer spesifikt benyttes begrepet som regel i beskrivelsen av styringsformer som i ulik grad inkluderer ikke-statlige aktører i form av NGO-er, privat næringsliv, sivilsamfunn og lignende (Rosenau, 2004). For Vabo og Røiseland innebærer governance-begrepet nettopp «*bestemte empiriske samstyringsformer*» (2008) og legger fokuset på ikke-hierarkiske relasjoner mellom offentlig sektor og sivilsamfunnet, der governance defineres som «*den ikke-hierarkiske prosessen hvorved offentlige og private aktører og ressurser koordineres og*

*gis felles retning og mening»* (Vabo & Røiseland, 2008). Begrepet samstyring legger dermed vekt på det kollaborative aspektet av styringsformen vi beskriver.

I samstyringsbegrepet finner vi tre sentrale momenter som alle er relevante for vår beskrivelse av forholdet mellom stat og NGO i bistandssektoren. For det første defineres samstyring av gjensidig avhengighet (Vabo & Røiseland, 2008). I en tradisjonell, hierarkisk, maktstruktur vil et samarbeid mellom stat og ikke-statlig aktør i stor grad kunne karakteriseres av at avhengighetsforhold i statens favør. I et samstyringsforhold vil forholdet mellom stat og ikke-statlige aktører være definert av en gjensidig avhengighet, der samtlige aktører er avhengige av sine styringspartnere for å best mulig gjennomføre sine oppgaver. Av dette følger antakelsen om en mer horisontal maktfordeling, der ingen enkelt part vil være i stand til å dominere styringsprosessene fullstendig, samtidig som et samstyringsforhold ikke nødvendigvis innebærer en fullstendig flat fordeling av makt.

For det andre er samstyringsforhold, som følge av det gjensidige avhengighetsforholdet mellom de involverte partene, i stor grad basert på forhandlinger og diskurs (Vabo & Røiseland, 2008). Dette følger av antakelsen om gjensidig avhengighet, der den statlige parten i samarbeidet ikke vil være i stand til å dominere styringsprosessene fullstendig. Vabo og Røiseland nevner blant annet incentivordninger og tilrettelegging av koordinering mellom de deltakende aktørene som typiske virkemidler i det som kan betegnes som en styringsdialog.

For det tredje innebærer definisjonen av samstyring at staten har en koordinerende rolle med tanke på aktørene og ressursene involvert i samarbeidet (Vabo & Røiseland, 2008). Dette innebærer at de ikke-statlige aktørene som deltar i samstyringsforholdet ikke anses som fullstendig uavhengige fra den statlige politikken, verken i sin utforming og iverksetting av bistandsprosjekter. I tråd med denne samstyringsforståelsen følger det at ikke-statlige aktører verken bør anses som verken fullstendig autonome eller som helt ut kontrollert av det offentlige, men at de befinner seg sted mellom disse to ytterpunktene.

Vi legger altså til grunn at forholdet mellom staten, i form av UD og Norad, og NGO-er kjennetegnes av gjensidig avhengighet, forhandlings- og dialogbasert interaksjon og av at norske

myndigheter har en koordinerende rolle i utformingen av den faktiske bistandspolitikken. Maktforholdet mellom de statlige og ikke-statlige aktørene er antatt å ikke være fullstendig hierarkisk, og NGO-ene antas å ha en grad av autonomi når det gjelder sin virksomhet. For å undersøke samstyringsforholdet i større detalj er det nyttig å dele inn samarbeidet i to faser eller kategorier: Utforming av politikk og iverksetting av politikk.

Utformingsfasen handler om utvikling av den statlige bistandspolitikken, og inkluderer statlige beslutningstakers vurdering av handlingsrom, prioriteringer av mål, tematiske og geografiske fokus, samt valg av virkemidler som benyttes når politikken skal iverksettes i form av faktiske bistandsprosjekter. Når vi skal undersøke NGO-enes rolle i utformingsfasen ser vi etter hvilke kanaler og mekanismer de ikke-statlige aktørene kan benytte for å påvirke beslutningstakere og beslutningsprosesser i stats- og styringsverket. I iverksettingsfasen er vi interessert i de ikke-statlige bistandsorganisasjonenes rolle som tjenestetilbydere for norske utenrikspolitiske myndigheter, der midler kanalisert gjennom bistands-NGO-ene manifesteres i form av bistandsprosjekter. I iverksettingsfasen er vi også interessert i hvordan og i hvilken grad oppdragsgiverne i form av UD og Norad kontrollerer og utøver styring overfor sine ikke-statlige partnere overfor sine ikke-statlige partnere, nettopp for å belyse maktrelasjonene mellom stat og NGO.

### **3.4.2 Ikke-statlige organisasjoner og utformingen av norsk bistandspolitik**

Ikke-statlige bistandsorganisasjoner kan tenkes å ha flere motiver for å ønske å påvirke den statlige bistandspolitikken utover å iverksette statlige policy-beslutninger (mål og midler). I tråd Andrew Moravsciks (1997) teori om staters preferansedannelser i utenrikspolitikken, er statens utenrikspolitikk en funksjon av spesielt innflytelsesrike interessegrupper som er i stand til å påvirke utenrikspolitiske linjevalg. Bistandspolitikken som del av den bredere norske utenrikspolitikken er ikke unntatt. Gitt det antatte institusjonelle samvirket mellom ikke-statlige bistandsaktører og det utenrikspolitiske stats- og styringsverket er det rimelig å oppfatte førstnevnte som en interessegruppe med særlig mulighet til å påvirke utformingen av den statlige norske utenrikspolitikken.

Selv om ikke-statlige bistandsorganisasjoner i hovedsak er aktive i iverksetting av bistandsprosjekter utenfor Norge betyr ikke dette at de ikke har ønske og behov for å ta del også i den forutgående utformingen av norsk bistandspolitikk knyttet til avklaring av handlingsrom, og valg av mål og virkemidler. Som mottagere av offentlige budsjettmidler kan man forvente at organisasjonene har interesse av å utøve et visst trykk på norske myndigheter for å opprettholde romslige budsjettposter for å kunne fortsette, og om mulig utvide, sin virksomhet. Videre konkurrerer disse NGO-ene også seg imellom om fordelingen av midler, og har dermed interesse av at relevante geografiske og tematiske fokusområder holdes på agendaen hos sine statlige donorer. Videre vil organisasjonene også som følge av til aktivitet i mottagerland sitte på verdifull og oppdatert informasjon om lokale forhold som vil være av interesse for beslutningstakere i det norske stats- og styringsverket.

En NGOs beste forhandlingskort i styringsdialogen med norske myndigheter med tanke på utforming av bistandspolitikk vil dermed være tilgang på informasjon (Saint-Martin, 1994). De statlige aktørene, i form av UD og Norad, er i stor grad ansvarlige for forvaltningen av økonomiske midler framfor iverksetting av konkrete bistandsprosjekter. I kraft av sin sentrale rolle i den faktiske iverksettingen av bistanden, vil da ha en større nærhet til forholdene «på bakken» i områdene bistanden er rettet. Som et resultat av denne asymmetrien i lokalkunnskap (Osiel, 2017) kan det tenkes at beslutningstakere i UD og Norad i betydelig grad er avhengige av sine ikke-statlige samarbeidspartnere også i utformingen av den statlige bistandspolitikk, der NGO-ene får en rolle også som agendasettere, informasjonstilbydere og problemavgrensere. Gjennom bruken av ikke-statlige aktører som tjenesteleverandører i iverksettingsfasen av den statlige bistandspolitikk oppstår der dermed en mulighet for NGO-ene å utøve betydelig innflytelse overfor beslutningstakere i stats- og styringsverket. Om vi forutsetter at NGO-er kan ha både en intensjon og mulighet til å utøve innflytelse på beslutningstakere i stats- og styringsverket blir det desto viktigere å systematisk kartlegge interaksjonen mellom statlige og ikke-statlige aktører i utformingen av den statlige bistandspolitikk.

Vår kategorisering av statlig- ikke-statlig interaksjon er basert på Stengel og Baumann sitt klassifikasjonsapparat (2017). Stengel og Baumanns kategorisering omhandler spesifikt hybride former for utforming av utenrikspolitikk, der aktører utenfor de tradisjonelle kanalene i et lands utenriksdepartement får en eller annen form for innpass og mulighet til å påvirke utformingen av statlig policy. Stengel og Bauman skiller mellom to interaksjons-dimensjoner, som samlet gir fire samhandlingsstyper: Formelt/uformelt samarbeid og direkte/indirekte samarbeid.

Tabell 3.1: Ulike former for hybrid utforming av utenrikspolitikk (Stengel & Baumann, 2017)

	Direkte	Indirekte
<b>Formell</b>	Innlemmelse i formelle beslutningsstrukturer	Høringer, faste møter og lignende
<b>Uformell</b>	Enkelte former for korrupsjon	Uformelle konsultasjoner, mediekkanaler

Dimensjonen formell og uformell samstyring omhandler hvorvidt interaksjonene mellom staten og ikke-statlig aktører foregår i egne rammer eller fora dedikert til nettopp dette formålet (Stengel & Baumann, 2017). Eksempler på formell samstyring er regelmessige møter, faste høringer eller andre tilfeller der representanter fra relevante ikke-statlige organisasjoner inviteres til å delta i vurderinger av handlingsrom, interesseprioriteringer eller virkemiddelvalg. Uformelle former for samstyring vil være alle tilfeller der ikke-statlige organisasjoner utøver innflytelse på beslutningsprosesser utenfor fastsatte rammer, det være seg gjennom media eller ulike former for uformell interaksjon gjennom tilfeldige konsultasjoner, møter, samtaler eller lignende. Dimensjonen direkte og indirekte samstyring handler om hvorvidt ikke-statlige aktører er inkludert i de faktiske beslutningsprosessene utover deres mulighet til å påvirke beslutningstakere i sin funksjon som informasjonstilbydere.

Hybrid utforming av staters utenrikspolitikk ta ulike former, og det er viktig å påpeke at innflytelse gjennom én kanal ikke nødvendigvis utelukker innflytelse gjennom andre kanaler. Dette vil være tilfelle også når det gjelder hvilke muligheter ikke-statlige bistandsorganisasjoner har til å påvirke



i de ulike fasene av utformingen av den norske bistandspolitikken. Gitt den voksende rollen til ikke-statlige organisasjoner i utformingsfasen av norsk bistandspolitikk er det rimelig å forvente påvirkning av den statlige bistandspolitikken kan ta form på flere av måtene som vist av tabell 2.1.

Spesielt forventer vi at ikke-statlige bistandsorganisasjoner utøver innflytelse gjennom formelle og uformelle former for indirekte påvirkning både når det gjelder avklaring av handlingsrom og interesseprioriteringer. Den formelle, indirekte kanalen omhandler i hovedsak NGO-enes rolle som informasjonstilbydere, der beslutningstakere i UD og Norad drar nytte av NGO-enes tilgang til informasjon om lokale forhold gjennom høringer og regelmessige møter.

Der den formelle, indirekte innflytelseskanelen er et resultat av langvarig og formalisert samarbeid vil den uformelle, indirekte kanalen i større grad være et resultat av NGO-enes status som sivilsamfunnsorganisasjoner, der de vil være i stand til å sette geografiske og tematiske fokus på dagsordenen gjennom deltakelse i den offentlige diskursen om bistand gjennom media. Samtidig innebærer indirekte og uformell innflytelse også tilfeller av informasjonsutveksling mellom representanter for norske myndigheter og NGO-er i form av uformelle møter og lignende.

Med utgangspunkt i Stengel og Baumans kategorisering av innflytelsesformer NGO-er kan vi videre legge opp tre teoretiske roller for innflytelse med økende grad av påvirkning. I første omgang antar vi at NGO-er sitter på relevant informasjon beslutningstakere i UD og Norad ikke har tilgang til. Formidling av informasjon om lokale forhold til statlige beslutningstakere er innflytelsesformen med lavest tenkte påvirkningsgrad. NGO-enes rolle som *informasjonstilbydere* innebærer ikke å sette nye tematiske eller geografiske fokus på dagsorden, men å bidra med informasjon som kan bidra til spissing og kalibrering av allerede valgte fokusområder. Denne formen for tilgang innebærer like fullt en mulighet for påvirkning, der NGO-ene er i stand til å påvirke beslutningstakere gjennom bevisst innramming av informasjonen de tilbyr (Joachim, 2003). Rollen som informasjonstilbydere kan skje både gjennom formelle og uformelle kanaler som beskrevet, men informasjonstilbydelse er i seg selv ikke å regne som direkte deltakelse i formelle beslutningsstrukturer.

Utover deres funksjon som informasjonstilbydere i utformingen av prosjekter der statlige beslutningstakere allerede har valgt tematiske og/eller geografiske fokusområder kan NGO-er utøve innflytelse på den statlige bistandspolitikken som *agenda-settere* (Joachim, 2003; Sending & Neumann, 2006; Utenriksdepartementet, 2008a). I motsetning til informasjonstilbyderfunksjonen innebærer agendasetting å sette saker på dagsorden som ellers ikke har vært i statlige beslutningstakeres søkelys. Agendasetting representerer en sterkere form for innflytelse enn ren informasjonstilbydelse ved at NGO-er her vil være i stand til å styre retningen av den statlige bistandspolitikken i større grad. Agendasetting kan ta form som både formell og uformell påvirkning, og i tillegg til å påvirke gjennom de samme kanalene som ved informasjonstilbydelse kan dagsorden også påvirkes indirekte og uformelt gjennom media (Joachim, 2003; Walgrave et al., 2007).

Den siste tenkte rollen er at NGO-er i kraft av sin informasjonsmessige fordel kan innlemmes formelt i beslutningsprosesser som en *bisittende politikk-utformer*. I motsetning til de to forannevnte rollene innebærer sistnevnte at enkelte NGO-er formelt inkluderes i beslutningsprosesser med betydelig innflytelse på prioriteringer, målsetninger og valg av virkemidler.

### **3.4.3 Ikke-statlige organisasjoner og iverksettingen av norsk bistandspolitikk**

Ikke-statlige bistandsorganisasjoner spiller en sentral rolle i iverksettingen av den norske bistandspolitikken, som vist av både uttalt policy, beskrevet i kapittel én, og gjennom det faktum at rundt 20 prosent av det norske statlige bistandsbudsjettet kanaliseres gjennom ikke-statlige organisasjoner (Norad, 2019b; OECD, 2018b). Fra den norske statens side innebærer bruken av NGO-er i iverksettingsfasen av bistandspolitikken en forståelse av organisasjonene som styrkemultiplikatorer. I forrige kapittel redegjorde vi for hvordan Norge som en småstat kan forventes å ha et mer begrenset handlingsrom når det gjelder manøvrering i det internasjonale rommet enn større stater, og at bistandspolitikken må sees som en del av en målrettet politikk for å oppnå økt innflytelse og status internasjonalt. I likhet med at den norske bistandspolitikken etter den kalde krigens slutt kan sees som et ledd i forsøket på å oppnå økt utenrikspolitisk handlingsrom og posisjon i det internasjonale systemet, kan også den økte rollen til ikke-statlige aktører sees i lys av et småstatsperspektiv. Som småstat vil Norge nødvendigvis ha et mindre omfattende

statsapparat også når det gjelder forvaltningsorganer som er involvert i bistandspolitikken, og bruken av NGO-er i iverksettingsfasen tenkes å fungere som en styrkemultiplikator, ved at en gjennom samarbeid med ikke-statlige aktører kan oppnå en kapasitet som ellers vil være utilgjengelig for det utenrikspolitiske stats- og styringsverket. Denne tenkningen ser vi også i stortingsmeldinger helt tilbake til 1980-tallet (Departementet for utviklingshjelp, 1984: 34).

Det første og mest fremtredende argumentet for bruken av ikke-statlige aktører i den statlige bistandspolitikken er forventningen om at kanaliseringen av bistandsmidler gjennom relevante NGO-er vil gi en mer effektiv bruk av begrensede midler (Banks et al., 2015; Edwards & Hulme, 1996). Gjennom langvarig og aktivitet innenfor bistandssektoren har relevante NGO-er opparbeidet omfattende kontaktnettverk, lokalt relevant og spesifikk kompetanse og tilstedeværelse i mottakerland (Banks et al., 2015; Koch et al., 2009). I tillegg til kompetanse og tilstedeværelse kan NGO-enes ikke-statlige natur i seg selv virke positivt på de statlige beslutningstakernes handlingsrom. Mottakerland for bistand er ofte land med mangelfulle, ineffektive så vel som korrupte statlige institusjoner (Acht et al., 2015), som kan føre til at bilaterale overføringer til offentlige organer i mottakerlandene ikke er ønskelig. Som ikke-statlige aktører er NGO-ene derfor attraktive samarbeidspartnere, der deres relativt sett apolitiske natur kan lettere muliggjøre samarbeid med sivilsamfunn i mottakerlandene. Som et resultat av disse komparative institusjonelle fortrinnene fremstår ikke-statlige bistandsorganisasjoner som attraktive samarbeidspartnere for statlige bistandsaktører som ønsker å maksimere sin gjennomslagskraft.

Bruken av NGO-er i iverksettingsfasen av den statlige bistandspolitikken innebærer fordeler for staten, ikke minst ved å fungere som en styrkemultiplikator i bistandspolitikken. Samtidig kan kanaliseringen av bistandsmidler til og gjennom NGO-er også ha problematiske sider. Bruken av ikke-statlige aktører i iverksettingsfasen antas å være motivert av at NGO-ene har en større tilstedeværelse i mottakerlandene, og denne tilstedeværelsen uttrykkes blant annet ved at de ikke-statlige bistandsorganisasjonene har bedre tilgang til informasjon om forholdene «på bakken» enn hva som er tilfellet for beslutningstakere i UD og Norad. Samtidig som den formelle makten fortsatt ligger hos de statlige aktørene medfører altså delegeringen av iverksettingsansvar en potensiell maktoverføring til de ikke-statlige aktørene, og bruken av NGO-er i iverksettingsfasen

av den statlige bistandspolitikken innebærer dermed en potensiell overføring av makt vekk fra de statlige aktørene i favør av deres ikke-statlige partnere, som formelt sett er uavhengige av stats- og styringsverket. Hvorvidt denne delegeringen av iverksettingsansvar faktisk innebærer en reell maktoverføring, vil avhenge av hvilke muligheter de statlige aktørene har til å styre og kontrollere NGO-ene.

Forholdet mellom stat og NGO har flere likhetstrekk med et prinsipal-agentforhold. Et prinsipal-agentforhold viser til forholdet som oppstår mellom to aktører, en politisk prinsipal og en iverksettende agent, der førstnevnte innehar formell makt, mens agenten, som handler på vegne av både seg selv og sin prinsipal, har en betydelig grad av uformell makt i form av nettopp en større tilgang til informasjon (Miller, 2005; Peterson, 2010). I vårt tilfelle vil da den statlige donoren, i vårt tilfelle UD og Norad, ta rollen som prinsipal, mens deres ikke-statlige samarbeidspartner vil fungere som deres agent. I klassiske prinsipal-agent-modeller vektlegges det også at prinsipal og agent har til delt ulike preferanser. Den sentrale problematikken er i stor grad basert på hvordan prinsipalen kan styre sin agent til å handle i tråd med prinsipalens interesser gjennom insentiver og kontrollmekanismer (Miller, 2005). I vårt tilfelle er det liten grunn til å anta at NGO-ene som samarbeider med norske myndigheter har fullstendig avvikende interesser, da det i stor grad kan antas at det både i stat og hos NGO-ene er en felles interesse i å effektivt iverksette bistandsprosjekter. Når dette er sagt er det også viktig å påpeke at den statlige bistandspolitikken, i tillegg til å være motivert av bistandens humanitære egenverdi også er et sentralt middel i å betjene andre utenrikspolitiske saksfelt. Bruken av ikke-statlige aktører i iverksettingen av bistandspolitikken innebærer dermed at ansvaret for deler av den norske utenrikspolitikken i praksis er overført til ikke-statlige aktører. Det er derfor svært relevant å undersøke hvordan og i hvilken grad prinsipalen, i vårt tilfelle UD og Norad, er i stand til å kontrollere sine agenter, NGO-ene, samt hvilken grad av autonomi sistnevnte har i sin iverksetting.

Der agenten ifølge prinsipal-agentteori sitter med betydelig uformell makt i form av sitt informasjonsmessige overtak, er prinsipalen i stand til å utøve formell makt i form av insentiver og mer direkte kontroll av agenter (Miller, 2005). Hvis vi tar utgangspunkt i denne forståelsen av forholdet mellom statlig donor og NGO i iverksettingsfasen må det beskrives nettopp hvilken form disse insentivene tar. Generelt har prinsipalen i vårt tilfelle to sentrale virkemidler for å håndtere

sitt forhold med sin agent. For det første er de ikke-statlige aktørene avhengige av midlene de får av sine statlige donorer for å kunne fortsette sin aktivitet. Risikoen for å miste statlig støtte er et sterkt insentiv for å følge prinsipalens retningslinjer. Økonomisk avhengighet kan også virke positivt for prinsipalen der dette muliggjør at prinsipalen i større grad kan sette rammer for bistanden agenten utfører. Økonomisk avhengighet som insentiv rekker samtidig kun så langt prinsipalen er i stand til å stole på agenten til å følge bistandens avtalte retning, og gjør potensielt lite med den informasjonsmessige asymmetrien som definerer forholdet mellom de to partene. Det andre sentrale virkemidlet for prinsipalen er ulike former for rapporteringskrav i forbindelse med samarbeidet. Krav om rapportering kan innebære at agenten selv redegjør for virksomhet finansiert av prinsipalen. Mer relevant med tanke på informasjonasymmetrien kan agenten ilegges krav om rapportering gjennomført av en ekstern, uavhengig, tredjepart.

Prinsipal-agentteori som forklaringsmodell for relasjonene mellom stat og NGO i iverksettingsfasen tilsier en viss grad av interessekonflikt mellom partene. Vår redegjørelse av segmentstankegang og Tvedts beskrivelse av et «bistandspolitisk kompleks» peker samtidig i en annen retning når det gjelder de statlige aktørenes ønske om kontroll og oversikt. Segment- og kompleksforståelsen av relasjonen mellom stat og NGO peker til et samarbeid mindre preget av motsetninger og motstridende interesser, og heller i retning symbiose. Denne forståelsen medfører ikke at det asymmetriske forholdet med tanke på finansiering og informasjonstilgang er fraværende som følge av denne forståelsen av relasjonen mellom de to partene, men den kan altså innebære at denne asymmetrien i mindre grad fører til et strengt behov for kontroll fra statens side.

NGO-enes handlingsrom med tanke på iverksettingen av den statlige bistandspolitikken er dermed påvirket av tre sentrale faktorer. For det *første* er deres handlingsrom avhengig av i hvilken grad NGO-ene er i stand til å omgå de formelle rammene som er satt av UD/Norad i forbindelse med spesifikke bistandsprosjekter. Dette gjelder uavhengig av hvilken grad av innflytelse de samme NGO-ene har hatt i utformingen av disse. Et slikt *uformelt handlingsrom* i iverksettingsfasen vil være påvirket av i hvilken grad den antatte informasjonsmessige asymmetrien er til stede, samt hvor strenge rapporteringskrav som er pålagt NGO-ene.

For det *andre* er NGO-enes handlingsrom i iverksettingsfasen påvirket av hvor omfattende føringer NGO-ene er pålagt av norske myndigheter gjennom finansieringen av bistandsprosjekter og annet relatert arbeid. Dette *formelle handlingsrommet* er riktignok avhengig av NGO-enes innpass i utformingsfasen, men utover dette kan en stor grad av formelt handlingsrom også stamme fra fraværet av omfattende føringer fra statlig side.

Vi velger på grunnlag av beskrivelsene ovenfor å undersøke NGO-enes rolle i iverksettingsfasen med utgangspunkt i deres grad av autonomi. I likhet med vår utledning av NGO-enes teoretiske roller i utformingsfasen identifiserer vi tre nivåer for NGO-enes rolle i iverksettingen av den statlige bistandspolitikken, med stigende grad av autonomi og evne til påvirkning. I første omgang kan en NGO fungere som en ren *tjenesteleverandør*, der iverksettingen i aller størst grad følger de rammene som er satt i forbindelse med overføringen av iverksettingsansvaret til NGO-en. En slik rolle utelukker ikke at den samme organisasjonen kan ha hatt muligheter til å komme med innspill i utformingen av det spesifikke prosjektet, men rollen som tjenesteleverandør tenkes å innebære relativt strenge rammer idet prosjektet er finansiert. Videre kan en NGO fungere som en *autonom tjenesteleverandør*, der delegeringen av iverksettingsansvaret til den gitte NGO-en medfører en viss frihet med tanke på prosjektspesifikke tilpasninger i felt. En autonom tjenesteleverandør vil fortsatt i stor grad stå for iverksetting av prosjekter utformet av statlige aktører, men vil da ha en større grad av frihet til å gjøre egne vurderinger innenfor rammene som er satt.

For det *tredje* kan en NGO fungere som en *statlig finansiert, uavhengig iverksetter*. En statlig finansiert, uavhengig iverksetter vil ha høyest grad av autonomi, der deres relasjon med statlige aktører i stor grad er definert av finansiering og samkjøring av overordnede bistandspolitiske målsetninger, tematisk og geografisk. En iverksetter av denne typen vil ha en vidtrekkende mulighet til selv å utforme spesifikke prosjekter. Denne formen for iverksettingsansvar vil fra statlige aktørers side i stor grad være definert som midler kanalisert *til* snarere enn *gjennom* den spesifikke NGO-en, som beskrevet i 3.1.1. For å undersøke NGO-enes mulighet til å påvirke iverksettingen uformelt er vi begrenset til å se på hvilke insentiver som er til stede fra de statlige aktørenes side til å utøve kontroll over førstnevnte. Merk at en potensiell mulighet for uformell påvirkning av iverksettingen av bistandspolitikken ikke nødvendigvis innebærer at dette faktisk skjer, og kun er en beskrivelse av et åpent handlingsrom som følge av svake kontrollmekanismer.

### 3.5 Empirisk spissing av de analytiske kategoriene

I denne undersøkelsen stiller vi spørsmål om hvilke roller, funksjoner og betydning norske ikke-statlige organisasjoner spiller i den statlige bistandspolitikken. I beskrivelsen av bistandspolitikken utvikling, samt funksjon i den bredere norske utenrikspolitikken har vi også belyst hvordan ikke-statlige aktører over tid har fått en mer fremtredende rolle i den statlige bistandspolitikken. Basert på en utenrikspolitisk analysemodell, har vi (i) redegjort for hvordan de ikke-statlige aktørene kan spille en rolle i *utformingen* av bistandspolitikken, forstått som *beslutningsfasen*, samt i *gjennomføring* av bistandspolitikken, forstått som *iverksettingsfasen*. Videre har vi vist at relasjonene mellom stat og NGO-er tar form innenfor en statlig styringsfilosofi som (ii) mer allment er beskrevet som «den segmenterte stat» (Egeberg m.fl., 1974), (iii) mer partikulært er drøftet som «det bistandspolitiske kompleks» (Tvedt, 1998, 2002, 2009; Tvedt et al., 1992), og som er (iv) ytterligere konkretisert i et «samstyringsbegrep», der relasjonen mellom stat og ikke-statlige aktører (herunder NGO-er) er kjennetegnet av gjensidig avhengighet, preget av forhandlinger og en felles diskursforståelse, og en arbeidsdeling der staten inntar en koordinerende rolle og ikke-statlige samarbeidspartnere står for en betydelig del av iverksettingen av den offentlige politikken.

Vi er nå i posisjon til å presisere problemstillingen formulert innledningsvis. Vi har etablert at det er meningsfullt å studere NGO-enes relasjon til bistandspolitikken i to distinkte faser - deres funksjoner, roller og betydning i henholdsvis beslutnings- og iverksettingsfasene.

**Første presisering:** *Hvorvidt, i hvilken grad og på hvilken måte er norske ikke-statlige organisasjoner i stand til å påvirke **utformingen** av den statlige bistandspolitikken?*

Det forutsettes her at norske NGO-er er motivert for å sette sitt eget preg på bistandspolitikken. Hvor langt norske NGO-er er i stand til å påvirke politiske og byråkratiske beslutningstakere i utformingen av bistandspolitikken, er et empirisk spørsmål. Vi kartlegger NGO-enes rolle i beslutningsfasen langs tre operasjonelle dimensjoner, som gjerne kan leses som en innflytelsesmessig opptrappingsstige: For det første kan en NGO bidra som *informasjonstilbyder* ved at NGO-en, som følge av sin langvarige aktivitet og tilstedeværelse i relevante land besitter tematisk og landspesifikk informasjon av relevans for norske bistandspolitiske beslutningstakere.

For det andre kan en NGO, i kraft av sitt praktiske kunnskapsovertak, øve innflytelse som *agenda-setter*. For det tredje kan en NGO, i kraft av forannevnte, dessuten bli invitert som *bisittende politikk-utformer*, med innflytelse og beslutningsmakt på prioritering av bistandspolitiske mål og valg av virkemidler på mer overordnet, program eller prosjektnivå.

**Andre presisering:** *Hvorvidt, i hvilken grad og på hvilken måte er norske ikke-statlige organisasjoner i stand til å påvirke iverksettingen av den statlige bistandspolitikken?*

Hvorvidt, hvordan og på hvilken måte norske ikke-statlige organisasjoner er i stand til å påvirke iverksettingen av den statlige bistandspolitikken er også et empirisk spørsmål. Spørsmålet om NGO-ers evne til å påvirke iverksettingen er beskrevet som et spørsmål om autonomi, som vi har valgt å dele inn i en formell og uformell form. Graden av formell autonomi i iverksettingsfasen er delt inn i tre dimensjoner med stigende grad av handlefrihet. For det første kan en NGO fungere som en ren *tjenestetilbyder*, der NGO-en fungerer som en ren iverksetter av prosjekter slik de er utformet ved finansiering. For det andre kan en NGO som følge av sin opplevde kompetanse fungere som en *autonom iverksetter*, der de formelle retningslinjene inneholder et betydelig handlingsrom for NGO-ens spesifikke iverksetting. For det tredje kan NGO-en fungere som en *statlig finansiert, uavhengig iverksetter*, der statlige aktører utover sin funksjon som donor kun bidrar med overordnede tematiske og geografiske retningslinjer. Utover spørsmålet om formell autonomi kan fraværet av robuste incentivordninger åpne for at en NGO kan omgå de formelle rammene som er satt av formelle avtaler mellom stat og NGO. Vi har beskrevet dette potensialet for uformell autonomi ved å beskrive forholdet mellom stat og NGO som et prinsippal-agentforhold. Statens mulighet til å utøve kontroll over sine agenter er avhengig av i hvilken grad to sentrale kontrollmekanismer er til stede; Økonomisk avhengighet av prinsippalens midler, og rapporteringskrav og medfølgende evne til å følge opp agentens arbeid i felt.

\*\*\*

Det er viktig å minne om at våre presiserte problemstillinger er relevante også innenfor et større empirisk univers og internasjonal kontekst. Der vi i hovedsak fokuserer på NGO-enes roller og funksjoner i den norske statlige bistandspolitikken er NGO-enes rolle i bistandssammenheng på



ingen måte unikt for Norge. Vi presenterte i kapittel 2 den statlige bistandspolitikken sentrale rolle i norsk utenrikspolitikk, og at denne sentrale plasseringen av bistandspolitikken dels er antatt å være et resultat av rammer satt av Norges status som småstat i det internasjonale rommet. Også den antatt fremtredende bruken av NGO-er i den norske bistandspolitikken er beskrevet som å resultere av denne typen organisasjoners rolle i politikken. Det er derfor også relevant å grovt kartlegge hvordan Norges bistandspolitikk tegner seg i forhold til andre OECD-land, både med tanke på størrelse og bruk av NGO-er.

Gitt oppsummeringen over sitter vi igjen med to hovedområder for undersøkelse; norske NGO-ers roller og funksjoner i utforming- og iverksettingsfasen av den statlige bistandspolitikken, så vel som hvordan den norske bistandspolitikken ser ut i lys av andre OECD-land. Vårt datagrunnlag for våre to hovedområder er todelt, der vi vil kartlegge Kirkens Nødhjelp og Flyktningshjelpens virkeområde, tematiske og geografiske fokusområder, så vel som omfanget av organisasjonenes samarbeid med norske utenrikspolitiske myndigheter i UD og Norad. Vårt datagrunnlag her består av økonomisk data fra de to organisasjonene, i stor grad hentet fra organisasjonenes egne årsrapporter og data fra UD. Utover dette er det også gjennomført intervjuer med en representant fra hver av organisasjonene. Våre data vedrørende norsk NGO-bruk og den statlige bistandens størrelse i internasjonal kontekst kommer i hovedsak fra Norad og OECD.

## **4 Empirisk kartlegging av bruken av NGO-er i den norske bistandspolitikken**

---

I kapittel 3 har vi lagt et teoretisk utgangspunkt for analysen av vår problemstilling, og vi er nå klare for å legge fram empirien denne analysen skal bygge på. Formålet med denne oppgaven er å belyse hvilke roller og funksjoner, så vel som hvilken betydning norske ikke-statlige organisasjoner spiller i den statlige bistandspolitikken. Dette gjøres først og fremst ved å gjennomføre casestudier av Kirkens Nødhjelp og Flyktningshjelpen. Utover dette har vi også en ambisjon om å mer overordnet kunne plassere NGO-ene i en større kontekst. For å kunne gjennomføre dette legger vi i delkapittel 4.1 fram tall og data vedrørende den norske bistanden i lys av andre land i OECD. Her fokuserer vi både på den norske bistandens størrelse generelt, samt bruken av ulike bistandskanaler. I delkapittel 4.2 ser vi nærmere på den norske bruken av NGO-er i den statlige bistandspolitikken. Fra å beskrive denne bruken generelt ser vi også nærmere på de største norske NGO-ene i bistandsfeltet.

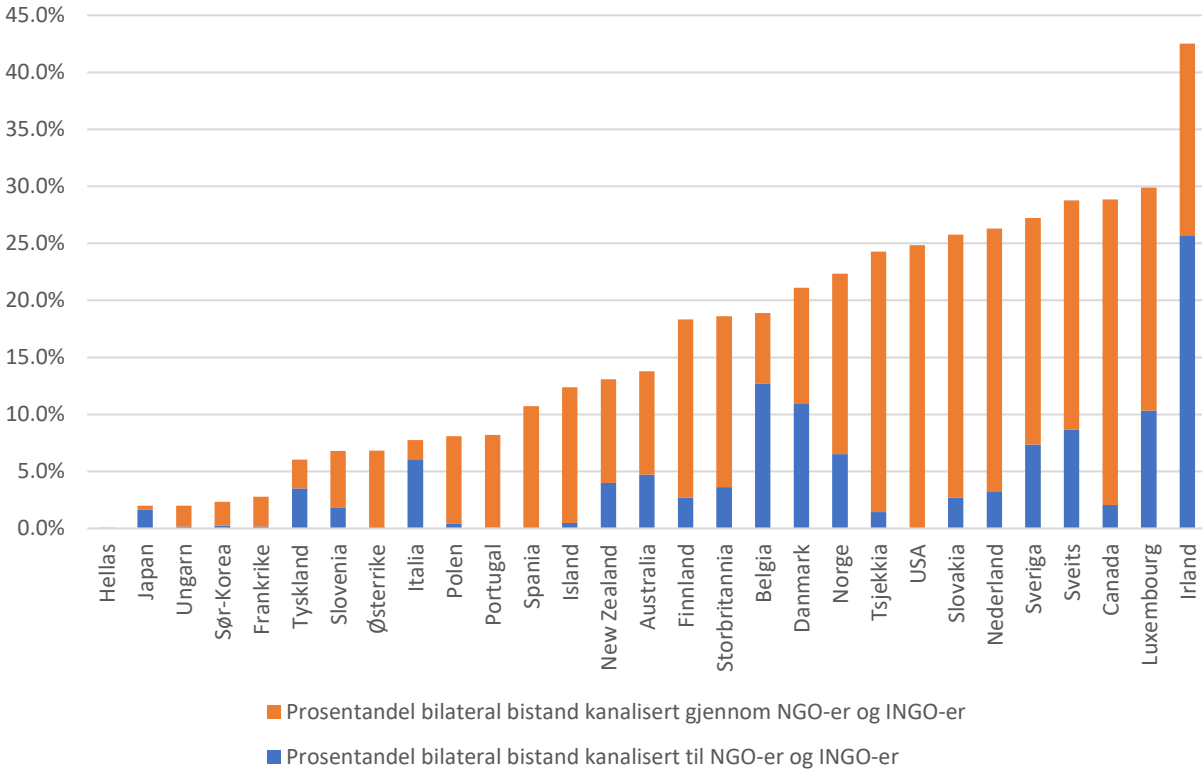
Etter at denne oversikten er redegjort for ser vi i delkapitler 4.3 og 4.4 nærmere på våre to caser, Kirkens Nødhjelp og Flyktningshjelpen. For hver av casene begynner vi med en beskrivelse av organisasjonenes historikk og organisasjonsstruktur, før organisasjonenes donorkilder legges fram. Etter dette illustreres organisasjonenes vilkår for samarbeid med norske myndigheter ved hjelp av en gjennomgang av en rammeavtale mellom den enkelte organisasjon og norske bistandsmyndigheter. Til slutt gjengis et intervju med vår informant i hver av organisasjonene.

### **4.1 Norsk bistand i internasjonal og historisk kontekst**

I 2018 overførte medlemmer av OECD utviklingskomité (Development Assistance Committee, DAC) samlet 143 milliarder dollar til bistandsarbeid i form av bilateral bistand og gjennom nasjonale og internasjonale bistandsorganisasjoner (OECD, 2019d). Dette innebærer en liten nedgang i forhold 2017, da totalt 147 milliarder dollar ble overført gjennom bilaterale, multilaterale og ikke-statlige kanaler (OECD, 2018a). Nedgangen forklares dels av reduserte utgifter knyttet til flyktninger i forbindelse med flyktningskrisen i 2015 (OECD, 2019d). Ser vi på den totale bistanden over en lengre periode har den samlede bistanden økt med rundt 50 prosent de siste ti årene, der den totale bistanden i 2007 utgjorde 102 milliarder dollar (OECD, 2019b).

Det norske bistandsbudsjettet utgjorde i 2018 0,94 prosent av brutto nasjonalinntekt (BNI) (OECD, 2019d), med en samlet størrelse på 4,26 milliarder dollar. Til sammenligning lå det totale gjennomsnittet mellom DAC-landene i 2018 på 0,31 prosent, der hvert medlemsland i snitt overførte bistandsmidler tilsvarende 0,38 prosent av BNP til bistand formidlet gjennom bilaterale og ikke-statlige kanaler (OECD, 2019d). Dersom en ser på totale bistandsoverføringer ligger Norge på en tiendeplass blant DAC-landene, men målt etter andel av BNI finner vi Norge på tredjeplass blant samme gruppe, kun overgått av Luxembourg og Sverige, hvis bistandsbudsjetter i 2018 utgjorde henholdsvis 0,98 og 1,04 av landenes BNI (OECD, 2019d). Størrelsen på Norges bistandsbudsjett har ligget relativt stabilt målt som andel av BNI siden slutten av 1970-tallet. Laveste norske andel av BNI rettet mot bistand finner vi i 2000, da bistandsbudsjettet utgjorde 0,76 prosent av BNI. Dette er i tråd med en generell trend i perioden, der samlet andel av BNI lå på 0,22 prosent blant DAC-landene. Norge er et av fem medlemsland som i 2018 lå på eller over FN-målet om 0,7 prosent av BNI brukt på bistand (OECD, 2019b).

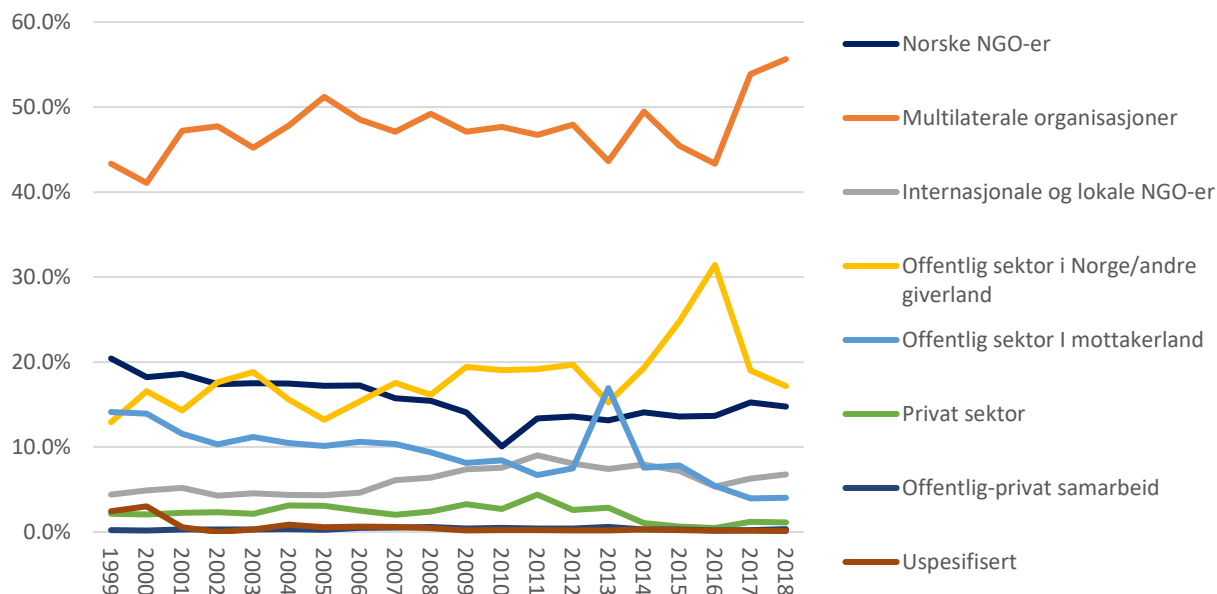
Når det gjelder bruken av NGO-er og INGO-er som kanal for bistand ble ca. 15 prosent av all bilateral bistand formidlet av DAC-land kanalisert til eller gjennom ikke-statlige organisasjoner i 2016, og denne andelen har vært mer eller mindre stabil siden 2010 (OECD, 2018b). Tall fra 1990 vitner om at andelen kanalisert til eller gjennom ikke-statlige organisasjoner har holdt seg stabilt siden begynnelsen av 1990-tallet (Tvedt et al., 1992: 11). Også blant ikke-statlige aktører spiller NGO-er og INGO-er en sentral rolle i bistandsarbeidet, der andelen av Verdensbankens prosjekter som inkluderer ikke-statlige aktører i utforming og iverksetting økte fra 21 til 88 prosent i perioden 1990-2015 (World Bank, 2018). I gjennomsnitt overførte DAC-land ca. 16 prosent av sin totale bilaterale bistand til eller gjennom ikke-statlige organisasjoner i 2016 (OECD, 2018b), samtidig som det er betydelige forskjeller innad i blant landene både når det gjelder andel kanalisert til eller gjennom NGO-er og INGO-er, så vel som hvorvidt midlene ble kanalisert *til* eller *gjennom* de ikke-statlige organisasjonene. En oversikt over bruken av NGO-er og INGO-er blant DAC-landene er vist av figur 4.1.



Figur 4.1: Andel bistandsmidler kanalisert til eller gjennom ikke-statlige organisasjoner blant DAC-land i 2016 (OECD, 2018a)

Norge benytter seg av ikke-statlige organisasjoner i noe større grad enn gjennomsnittet for DAC-landene, der ca. 22 prosent av den totale bilaterale bistanden i 2016 ble kanalisert til eller gjennom ikke-statlige organisasjoner basert enten i Norge eller i mottakerlandene (OECD, 2018b). Av midlene kanalisert via ikke-statlige aktører var 70 prosent kanalisert *gjennom* NGO-er og INGO-er, noe som innebærer at majoriteten av midlene kanalisert via ikke-statlige aktører var til formelt sett donorstyrte/utførte prosjekter der NGO-en eller INGO-en sto for iverksettingen (OECD, 2018b). Norad oppgir noe lavere tall for 2016, der andelen av bistandsbudsjettet forvaltet av norske, lokale eller internasjonale ikke-statlige organisasjoner utgjorde ca. 19 prosent (Norad, 2019b). OECDs data for 2016 er de siste tilgjengelige vedrørende bruken av ikke-statlige aktører. Andelen oppgitt av Norad går noe opp i 2017 og 2018, der den ligger på henholdsvis 21 og 22 prosent (Norad, 2019b). I 2017 og 2018 lå andelen kanalisert til eller gjennom Norske NGO-er på

ca. 15 prosent (Norad, 2019b). En oversikt over norske bistandskanaler i perioden 1999-2018 er vist av figur 4.2.



Figur 4.2: Historisk utvikling av kanaler for norsk bistand i perioden 1999-2018, prosent av total bistand. (Norad, 2018)

I den norske bistanden er multilaterale organisasjoner, i hovedsak organisasjoner i FN-systemet, den mest brukte bistandskanalen. I 2018 ble ca. 55 prosent av det norske bistandsbudsjettet forvaltet av multilaterale organisasjoner, og andelen har ligget relativt stabilt på rundt 50 prosent de siste ti årene (Norad, 2019b). Nest største enkeltkanal er den statlige, der ca. 17 prosent av bistanden i 2018 ble forvaltet av norsk offentlig sektor, som også har ligget stabilt de siste ti årene, med unntak av 2016, da ca. 31 prosent av den norske bistanden ble forvaltet av norsk offentlig sektor. Den resterende andelen av den norske bistanden, ca. 6 prosent i 2018, ble forvaltet av enden offentlig sektor i mottakerland, privat sektor, gjennom offentlig-privat samarbeid eller er oppført som uspesifisert (Norad, 2019b).

## 4.2 Den ikke-statlige bistandskanalen og de «fem store»

Samlet sett er den ikke-statlige kanalen for bistand den nest største enkeltkanalen for den norske bistanden, der ca. 22 prosent ble forvaltet av norske, lokale eller internasjonale ikke-statlige organisasjoner i 2018. Sammenlignet med andelen formidlet av offentlig sektor i Norge og mottakerland som i 2018, ca. 21 prosent, betyr dette at nesten halvparten av den norske bilaterale bistanden ble forvaltet av ikke-statlige aktører. Samlet sett ble nærmere 7,5 milliarder kroner kanalisert til eller gjennom ikke-statlige organisasjoner i 2018 (Norad, 2019b). Denne støtten ble fordelt på totalt 687 ulike organisasjoner, hvorav 143 var norske. Antallet norske organisasjoner som mottar støtte har holdt seg relativt stabilt siden 1991, da 134 norske organisasjoner mottok støtte fra norske myndigheter (Tvedt et al., 1992: 11). Av de resterende ikke-statlige organisasjonene var 329 lokalt baserte, og 215 var internasjonale organisasjoner. Samlet sett sto ikke-statlige organisasjoner i 2018 for iverksettingen av 3148 prosjekter i 2018 (Norad, 2019b).

*Tabell 4.1: Antall organisasjoner som mottok støtte fra UD/Norad i 2018, samt antall prosjekter per NGO-kategori*

	<b>Antall organisasjoner</b>	<b>Antall prosjekter</b>
<b>Norske NGO-er</b>	143	2138
<b>Lokale NGO-er</b>	329	530
<b>Internasjonale NGO-er</b>	215	480
<b>Totalt</b>	687	3148

Norske og internasjonale NGO-er benytter seg ofte av lokale samarbeidspartnere (Kirkens Nødhjelp, 2019b) i iverksettingen av bistandsprosjekter, slik at antallet som presentert her potensielt er lavere enn det faktiske antallet NGO-er som er involvert i iverksettingen av norske bistandsprosjekter.

Samtidig som norske NGO-er er den minste kategorien med tanke på antall organisasjoner som mottar støtte fra UD og Norad står de norske NGO-ene for iverksettingen rundt 70 prosent av den totale mengden prosjekter iverksatt av NGO-er. I gjennomsnitt står norske NGO-er for

iverksettingen av ca. 15 prosjekter, mot et gjennomsnitt på ca. 1,5 og 2 prosjekter per organisasjon for henholdsvis lokale og internasjonale NGO-er. Når det gjelder norske NGO-er er imidlertid andelen prosjekter per organisasjon misvisende, da fem NGO-er mottok ca. 63 prosent av de samlede norske bistandsmidlene kanalisert til eller gjennom norske ikke-statlige organisasjoner (Norad, 2019b). Denne gruppen, typisk kalt de «fem store», består av Flyktningshjelpen, Kirkens Nødhjelp, Norges Røde Kors, Norsk Folkehjelp og Redd Barna Norge. En oversikt over andelen midler kanalisert gjennom hver av de fem største norske bistandsorganisasjonene er vist av tabell 4.2:

Tabell 4.2: Fordeling av midler kanalisert til eller gjennom norske ikke-statlige organisasjoner i 2018, total sum og prosentandel (Norad, 2019b)

	<b>Sum overføringer fra UD og Norad (i mill. Kroner)</b>	<b>Andel av totale midler kanalisert via norske NGO-er</b>
<b>Flyktningshjelpen</b>	1008,8	19,7%
<b>Norges Røde Kors</b>	883,0	17,3%
<b>Kirkens Nødhjelp</b>	545,4	10,7%
<b>Norsk Folkehjelp</b>	434,7	8,5%
<b>Redd Barna Norge</b>	358,5	7,0%
<b>Fem store samlet</b>	3230,4	63,2%
<b>Andre</b>	1878,5	36,8%

Et betydelig antall organisasjoner mottar økonomisk støtte fra norske myndigheter til å drive bistandsarbeid, men store deler av sektoren er dominert av et fåtall større aktører med lang fartstid i norsk bistandssammenheng (Tvedt, 2009: 66). Blant de fem store er det kun Flyktningshjelpen (med en budsjettandel på ca. 25 prosent) som mottar mindre enn halvparten av sine totale driftsmidler fra UD og Norad. Samtlige organisasjoner mottok i 2018 majoriteten av sine midler fra statlige donorer (Flyktningshjelpen, 2019; Kirkens Nødhjelp, 2019a; Norges Røde Kors, 2019; Norsk Folkehjelp, 2019; Redd Barna Norge, 2019). De store norske bistandsorganisasjonene er dermed i stor grad avhengige av norske offentlige midler for å opprettholde sin virksomhet. Norads

regelverk for støtteordninger til sivilt samfunn sier at «søker må ha økonomisk bærekraft utover offentlig finansiering», men denne egne økonomiske bærekraften innebærer kun krav om å «ha økonomisk grunnlag til å dekke minst 10 prosent av utgiftene knyttet til tiltaket med mindre annet er spesifisert» (Norad, 2015). Historisk sett har egenandelskravet vært betydelig større, så mye som 50 prosent ved introduksjonen av statlig støtte av NGO-er i 1962 (Tvedt et al., 1992: 40). I tråd med et økt fokus på bruken av NGO-er i det statlige bistandsarbeidet har altså kravet om økonomisk uavhengighet sunket betydelig.

### **4.3 Kirkens Nødhjelp**

Kirkens Nødhjelp er blant de eldste ikke-statlige bistandsorganisasjonene i norsk sammenheng. Organisasjonen har sitt opphav som en innsamlingsaksjon rettet mot Tyskland etter den andre verdenskrig organisert av ulike kirkesamfunn i 1947, før organisasjonen på 1960-tallet utvidet sin virksomhet til å omfatte mer langsiktig bistandsarbeid (Kirkens Nødhjelp, 2020b). Med årene utviklet Kirkens Nødhjelp seg til å bli en svært sentral aktør blant de norske NGO-ene, og var gjennom 1980-tallet den største mottakeren av offentlige bistandsmidler (Tvedt et al., 1992). Organisasjonen er også i dag nært knyttet den kristne bistandstradisjonen, der organisasjonen beskriver seg selv som felleskirkelig organisasjon (Kirkens Nødhjelp, 2020a) med formål å «*formidle hjelp utenfor Norge til flyktninger, katastroferammede og andre nødlidende uten hensyn til rase, nasjonalitet, politisk oppfatning eller religion.*». Videre har organisasjonen et bredt vedtatt virkeområde, der organisasjonen skal «*... ta initiativ til og delta i programmer, prosjekter og prosesser som tar sikte på å bedre levevilkår og livsstandard for befolkningsgrupper i utviklingsland, sikre grunnleggende menneskerettigheter og bidra til fred og forsoning.*». I tillegg til aktivitet innenfor bistandsarbeid er informasjonsarbeid rettet mot norske borgere beskrevet blant organisasjonens hovedformål (Kirkens Nødhjelp, 2014). Kirkens Nødhjelp var i 2018 aktiv i 31 land (Kirkens Nødhjelp, 2019b), der 15 av disse også har norsk tilstedeværelse i form av en lokal ambassade.

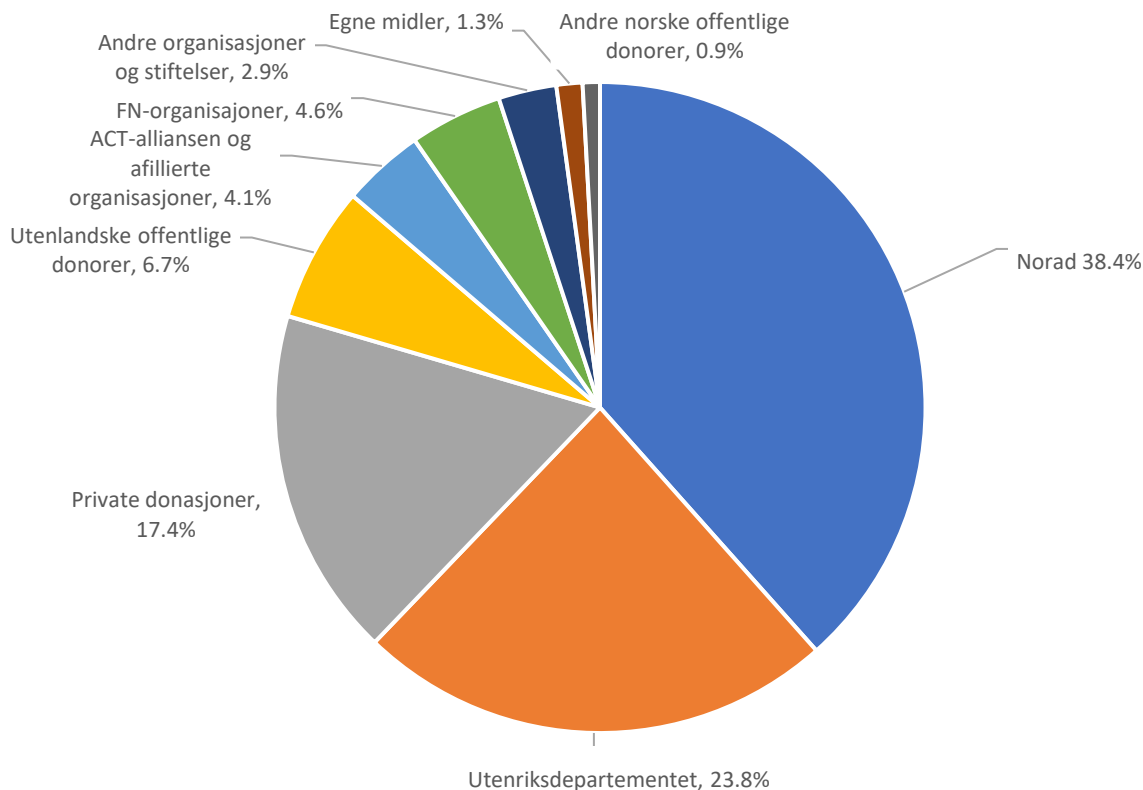


### **4.3.1 Kirkens Nødhjelps organisasjonsstruktur og donorkilder**

Kirkens Nødhjelp er registrert som forening i Brønnøysundregisteret, og har et representantskap bestående av representanter for kristne trossamfunn og kirkegrupperinger i Norge. Dette representantskapet består av 18 representanter fra Den norske kirke, 4 representanter fra nasjonale kristne organisasjoner for ungdomsarbeid og indremisjon samt 8 representanter fra ulike uavhengige kirkesamfunn (Kirkens Nødhjelp, 2014). Videre har andre norske kristne trossamfunn retten til å søke om retten til å oppnevne medlem av Kirkens Nødhjelps representantskap. Styret på 12 personer består av en leder samt 8 medlemmer valgt av representantskapet, 2 valgt av og fra organisasjonens ansatte, samt lederen til KNs ungdomsorganisasjon Changemaker (Kirkens Nødhjelp, 2014). Kirkens nødhjelp er også medlem av ACT-alliansen, en paraplyorganisasjon for kristne bistandsorganisasjoner. Gjennom ACT-alliansen samarbeider Kirkens Nødhjelp med andre tilsvarende organisasjoner med tanke på gjennomføring av bistandsprosjekter i tillegg til finansiering av disse.

Målt etter mengden offentlige midler mottatt er Kirkens Nødhjelp i dag den tredje største norske NGO-en i bistandsfeltet. Organisasjonen mottok i 2018 totalt NOK 545,4 millioner fra UD og Norad (Norad, 2019b) etter tall fra sistnevnte. Dette utgjorde 63 prosent av organisasjonens samlede midler samme år. I tillegg mottok Kirkens Nødhjelp ytterligere 41,6 millioner kroner fra andre norske offentlige etater i form av prosjektspesifikk og administrativ støtte. Mengden norsk offentlig støtte har ligget noenlunde stabilt siden en topp i 2014, da det ble mottatt NOK 605,9 millioner, og Kirkens Nødhjelp har siden 2007 ikke mottatt mindre enn 400 millioner kroner i et enkeltår (Norad, 2019b). I 2018 utgjorde Kirkens Nødhjelps mottatte norske offentlige midler ca. 8 prosent av alle midler kanalisert gjennom NGO-er og INGO-er, og 11,3 prosent av midlene rettet mot norske ikke-statlige bistandsorganisasjoner (Norad, 2019b).

I sin årsrapport fra 2019 rapporterer Kirkens Nødhjelp samlede inntekter i 2018 tilsvarende NOK 927,9 millioner, hvorav 585 millioner kom fra enten UD, Norad eller andre norske offentlige departementer og etater. Utover støtte fra norske myndigheter mottar Kirkens Nødhjelp midler fra en rekke andre statlige, ikke-statlige og multilaterale aktører, vist av figur 4.3 på neste side:



Figur 4.3: Sentrale donorer til Kirkens Nødhjelp i 2018 (Kirkens Nødhjelp, 2019)

Etter norsk offentlig støtte er private donasjoner nest største kilde til midler. Organisasjonen samlet i 2018 inn 161,2 millioner kroner fra private donorer gjennom innsamlingsaksjoner og faste givere. Av dette var rundt fire prosent donasjoner øremerket spesifikke prosjekter, tematiske eller geografiske områder. Samlet sett utgjorde private donorer 17,4 prosent av samlede inntekter. Andelen midler fra private donasjoner har ligget stabilt også i foregående år (Kirkens Nødhjelp, 2019a). De resterende midlene stammer i hovedsak fra organisasjoner knyttet til FN-systemet og offentlige donorer utenfor Norge.

Utenlandske offentlige donorer utgjorde i 2018 totalt 62,5 millioner kroner, eller rundt 6,7 prosent av de samlede inntektene. Blant de offentlige, utenlandske donorene kommer mesteparten av midlene fra Europakommisjonens bistandsorgan EuropeAid, den nederlandske ambassaden i Mali og det nederlandske utenriksdepartementet, med henholdsvis 16, 15,6 og 13,2 millioner kroner. Kirkens Nødhjelp mottok også midler fra amerikanske, britiske og tyske offentlige bistandsorganer (Kirkens Nødhjelp, 2019a). 42,8 millioner kroner ble mottatt fra ulike organisasjoner knyttet til

FN-systemet, i hovedsak fra UNHCR og UNICEF, og utgjorde samlet sett 4,6 prosent av Kirkens Nødhjelps samlede midler i 2018 (Kirkens Nødhjelp, 2019a).

Fra andre medlemsorganisasjoner i ACT-alliansen mottok Kirkens Nødhjelp NOK 37,8 millioner, rundt 2,7 prosent av sistnevntes inntekter i 2018. Fordelingen av donorer er forholdsvis lik foregående år (Kirkens Nødhjelp, 2017, 2018), der den største variasjonen blant donorer finnes i kategorien andre offentlige donorer. Hvilke land utenfor Norge som bidrar med prosjektstøtte, hvorvidt dette skjer gjennom utenriksdepartement eller ambassade, samt hvilke land disse ambassadene er basert i varierer noe. Samtlige land utenfor Norge som har bidratt med støtte til Kirkens Nødhjelp er medlemsland i OECD, og ved støtte gjennom ambassader er dette ambassader basert i land Kirkens Nødhjelp allerede er aktive i.

Samlet sett brukte Kirkens Nødhjelp i 2018 NOK 995,7 millioner på langvarige utviklingsprosjekter, humanitær bistand, administrativt arbeid og informasjonsarbeid. NOK 516,9 millioner, ca. 52 prosent, ble benyttet på langvarige utviklingsprosjekter, og 321,9 millioner kroner, ca. 32 prosent, ble brukt på humanitær bistand. Organisasjonen har altså et noe større fokus på langvarige utviklingsprosjekter enn prosjekter av humanitær art. Av de resterende utgiftene ble NOK 57,6 millioner brukt på administrative kostnader, ca. 6 prosent av samlede utgifter. Av disse ble NOK 33,9 millioner, ca. 65 prosent, mottatt som øremerket administrativ støtte fra norske myndigheter. Ytterligere NOK 11,7 millioner, ca. 22,5 prosent, ble mottatt fra «FN-organer, ACT-alliansen og andre institusjoner» som øremerket administrativ støtte. Til slutt ble NOK 57,6 millioner, ca. 5,7 prosent av samlede inntekter, brukt på informasjonsarbeid. (Kirkens Nødhjelp, 2019a)

#### **4.3.2 Eksempel på samarbeidsavtale – WASH Multi-Year Agreement (2016-2018)**

Kirkens Nødhjelp er underlagt de samme kravene og retningslinjene som andre norske og utenlandske NGO-er når det gjelder prosjektfinansiering fra UD. Disse retningslinjene gjelder også rammeavtaler inngått mellom UD og Kirkens Nødhjelp. Kirkens Nødhjelp har flere flerårige rammeavtaler med norske myndigheter, blant annet en rammeavtale på 55 millioner kroner fokusert på Vann, Sanitet og Hygiene (Water, Sanitation and Hygiene, WASH). Temaet inngår i FNs globale bærekraftsmål, og er en videreføring av millenniumsmålene. WASH Multi-Year

Agreement (2016-2018) fungerer her som et eksempel på avtaletekst og vilkår for samarbeid mellom Kirkens Nødhjelp og norske bistandspolitiske myndigheter, samt gir innsyn i tilgjengelige kontrollmekanismer for norske bistandspolitiske myndigheter.

Når det gjelder formelle kontrollmekanismer er en del av disse generelle for samtlige finansieringsavtaler mellom UD og norske og utenlandske NGO-er. Representanter for UD og Riksrevisjonen har retten til enhver tid å gjennomføre uavhengige undersøkelser av mottakers virksomhet, gjennomføre feltbesøk og andre evalueringer for å sikre bruk av midler i henhold til spesifikke prosjektavtaler og for å evaluere resultater av mottakers prosjektiverksetting (Kirkens Nødhjelp, 2016: 13). I tillegg til de generelle kontrollmekanismene som nevnt er rammeavtalen beskrevet her også omfattet av ytterligere krav til rapportering og dokumentasjon. Mottakeren er pålagt å levere en årlig fremgangsrapport, økonomirapport samt en årlig revisjon gjennomført av en ekstern aktør.

Videre leveres en årlig plan for videre iverksetting sammen med årsbudsjett. Ved slutten av avtaleperioden leveres så en endelig resultatrapport (Kirkens Nødhjelp, 2016: 6). Den endelige resultatrapporten utformes som et svar på prosjektets målsettinger som beskrevet i prosjektets opprinnelige søknad (Kirkens Nødhjelp, 2016: 12).

Samarbeidsavtalen innebærer også to formelle møter i året. Av disse er ett møte fokusert på mottakerorganisasjonens oppnådde resultater. Det andre formelle møtetets formål er beskrevet som å fokusere på det spesifikke prosjektets fremgang, samt utviklingen i WASH-feltet og «potensialet for felles strategiske initiativer og handlinger» (Kirkens Nødhjelp, 2016: 7). Sistnevnte tyder på at Kirkens Nødhjelp selv spiller en aktiv rolle i videreføring og utforming av samarbeid med norske myndigheter også på det formelle planet, og at dette er en rolle statlige beslutningstakere selv ønsker og legger opp til.

### 4.3.3 Intervju med tidligere utenlandssjef i Kirkens Nødhjelp

I tillegg til økonomisk data og gjennomgang av eksempelavtale mellom Kirkens Nødhjelp og UD gjennomførte vi et intervju med en tidligere utenlandssjef i Kirkens Nødhjelp. Utenlandssjefen har hovedansvar for samtlige utenlandskontorer og bistandsprogrammer, og har dermed kontinuerlig kontakt med både Kirkens Nødhjelps ansatte i utlandet, samt med beslutningstakere i UD og Norad. Informanten har derfor inngående kjennskap til Kirkens Nødhjelp arbeid når det gjelder deres rolle i norsk utviklingspolitikk. Informanten er ved intervjuets gjennomføring landssjef i Etiopia, og har dermed også innsikt i samarbeidet mellom Kirkens Nødhjelp og den norske ambassaden der.

Informanten rapporterte om hyppig og kontinuerlig kontakt med *Norad*. Kirkens Nødhjelp har en egen kontaktperson, som vitner om en høy grad av formalisering av samarbeidet. Kontakt mellom Kirkens Nødhjelp og Norad foregår nærmest på daglig basis, og denne kontakten skjer både i form av formelle, fastsatte møtetider og mer uformelle samtaler. Møtenes tema og formål varierer. Som langvarig og sentral partner med Norad er Kirkens Nødhjelp pålagt et årlig rapporteringsmøte, der organisasjonens prosjekter gjennomgås og vurderes. Videre inviteres Kirkens Nødhjelp regelmessig til høringer hos Norad for å bidra med sine vurderinger av den politiske og humanitære situasjonen i landene organisasjonen er aktiv i, og spiller på den måten en rolle i Norads informasjonsinnhenting.

Når det gjelder kontakt med UD rapporterer informanten en lignende grad av kontakt, der Kirkens Nødhjelp har en egen kontaktperson i Avdelingen for FN og Humanitære spørsmål, men at kontakten med UD generelt preges i noe større grad av formelle kanaler. Fokuset her blir i større grad beskrevet som å ligge på rammeavtaler, rapportering og lignende, der den uformelle kommunikasjonen er noe mindre. Samtidig er informanten tydelig på at kontakten også her skjer opptil daglig, og på alle nivåer både i Kirkens Nødhjelp og UD. Generelt fremstår kontakten mellom Kirkens Nødhjelp og både UD og Norad som langt mer omfattende enn det rent formelle de er pålagt som samarbeidspartnere, og vitner om rutinemessig nært samarbeid i bistandsfeltet generelt.

Når det gjelder kontakt mellom Kirkens Nødhjelp og *utenlandsstasjoner* er også denne preget av hyppig og regelmessig kontakt, både formell og uformell. Informanten rapporterer om ukentlig

kontakt med den lokale norske ambassaden, da både med ambassadør og saksbehandlere på ulike nivåer. Kirkens Nødhjelp redegjør for sin virksomhet ved innsettelse av ny ambassadør, og bidrar til ambassadens virksomhet gjennom redegjørelse for den humanitære situasjonen i landet, samt om politisk og sikkerhetsmessig situasjon. Representanter fra ambassaden er regelmessig med på besøk og oppfølging av prosjekter i felt, og da på initiativ fra både Kirkens Nødhjelp og på forespørsel fra de lokale norske utenriksstasjonene. Informanten opplyser at Kirkens Nødhjelp anser det som blant sine hovedoppgaver å bringe videre informasjon og analyser de anser som relevante for norske utenriksstasjoner, og beskriver hvordan ambassaden i landet vedkommende er stasjonert i regelmessig oppsøker Kirkens Nødhjelps representanter for råd og informasjon.

Kirkens Nødhjelps samarbeid med Norad er beskrevet av informanten som langsiktig, og er formalisert gjennom en generell, fireårig rammeavtale. Utforming av prosjekter med tanke på tematisk og geografisk fokus gjøres i hovedsak av Norad og UD, der disse legger ut anbud for ulike bistandsprosjekter, såkalte «Calls for Proposals», som bistandsorganisasjoner som Kirkens Nødhjelp så søker om å gjennomføre. Detaljutformingen av prosjektene gjøres av søkerorganisasjonen, som da må godkjennes av utlyser. De fleste bistandsprosjektene er altså i utgangspunktet utformet i stor grad fra myndighetenes side med tanke på tematisk og geografisk retting, mens detaljene rundt selve iverksettingen gjøres av organisasjonene selv. Dette gjelder både langvarige prosjekter som er inkludert i rammeavtaler og mindre, mer spesifikke prosjekter som Kirkens Nødhjelp søker om å få gjennomføre enkeltvis.

Unntaket er humanitære bistandsprosjekter, som iverksetting av tiltak ved akutte humanitære kriser. Her utformer Kirkens Nødhjelp selv prosjekter og søker midler til å iverksette disse. Prosjekter av humanitær art medfører altså betydelig større frihet med tanke på utforming fra NGO-ens side. Avtaler vedrørende nødhjelpsprosjekter og andre prosjekter som ikke inngår i rammeavtaler går over 12 måneder, fra iverksetting til krav om rapportering, og følger de samme retningslinjene med tanke på kontakt og rapportering til UD.

UD har separate midler til finansiering av prosjekter av humanitær art, noe som tyder på at NGO-er her spiller en sentral rolle for å opprettholde kontinuerlig beredskap for å svare på uforutsette humanitære krisesituasjoner. Samtidig som Kirkens Nødhjelp tilsynelatende har et langt større formelt handlingsrom når det gjelder utforming av humanitære prosjekter og tiltak er det ikke

urimelig å anta at de også har en betydelig mulighet til også å påvirke utformingen av «Calls for Proposals» lyst ut av norske myndigheter, som beskrevet i gjennomgangen av deres rammeavtale vedrørende WASH-arbeid.

## **4.4 Flyktningshjelpen**

Flyktningshjelpen har sine røtter som Europahjelpen i perioden etter andre verdenskrig, og ble opprettet i 1946 i lys av flyktningsstrømmene i Europe i denne perioden. Organisasjonen har også gått under navnene Det Norske Flyktningsråd og Flyktningsrådet (Arntzen, 2018) før det nåværende navnet ble vedtatt i 2005 (Flyktningshjelpen, 2012b). Samtidig som Flyktningshjelpen har en lang historie i det norske bistandsarbeidet har organisasjonen opplevd en kraftig vekst det siste tiåret, både når det gjelder overføringer fra Norske og utenlandske myndigheter.

Flyktningshjelpen har et eksplisitt fokus på flyktninger og internt fordrevne mennesker, med det formål å «*lindre nød, forhindre ytterligere fordrivelse og skape bærekraftige løsninger*». Videre har organisasjonens formålsfestet talsmannsarbeid for å styrke rettighetene til flyktninger og internt fordrevne mennesker som en av sine kjerneoppgaver, og beskriver seg selv som en organisasjon «*tuftet på de humanitære prinsippene for humanitet, nøytralitet, uavhengighet og upartiskhet*» (Flyktningshjelpen, 2012b). Flyktningshjelpen har et tydelig fokus på bistandsteknisk ekspertise når det gjelder iverksetting av prosjekter, der deres vedtekter §1 blant annet beskriver Flyktningshjelpen som «*en operativ organisasjon som selv implementerer sine programmer, så langt det er formålstjenlig*» (Flyktningshjelpen, 2012b). I tråd med dette fokuset har organisasjonen en egen beredskapsstyrke, NORCAP, hvis formål er å tilby støtte og ekspertise til andre aktører i bistandsfeltet (Flyktningshjelpen, 2020)

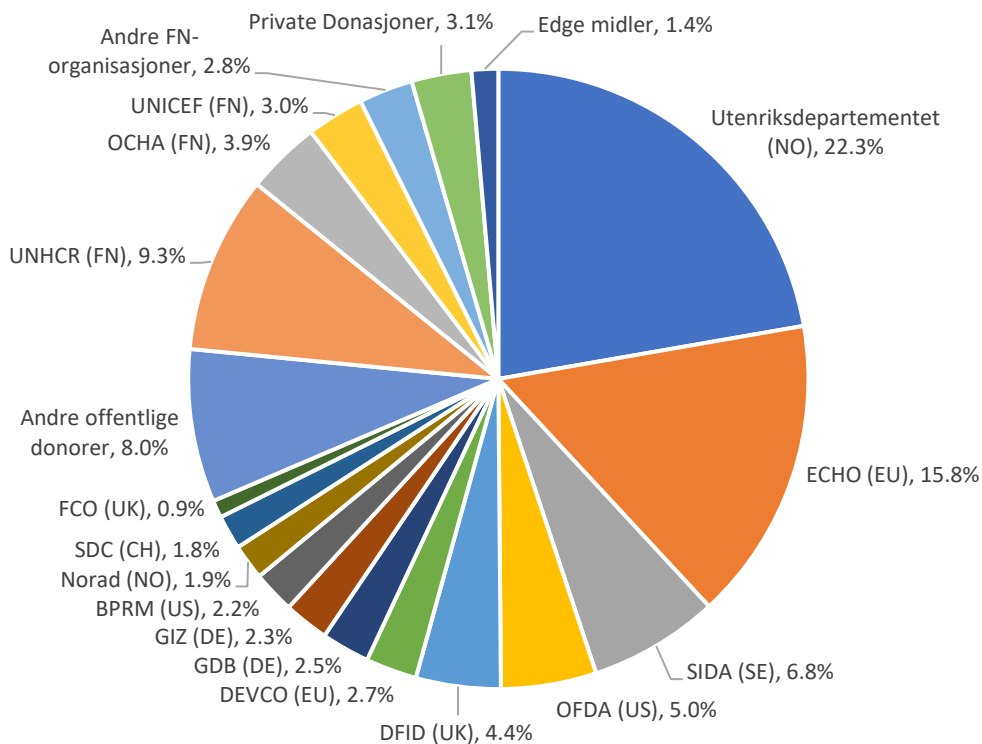
### **4.4.1 Flyktningshjelpens organisasjonsstruktur og donorkilder**

Flyktningshjelpen er registrert som stiftelse i Brønnøysundregisteret, og har et styre som høyeste organ. Styret består av ti personer, hvorav to til enhver tid er hentet fra organisasjonens ansatte. Hvert styremedlem sitter i perioder på tre år, der de har muligheten for gjenvalg to ganger. Nye kandidater til styret blir valgt av en valgkomité bestående av tre personer, hvorav én velges av organisasjonens ansatte og de resterende to blir utpekt av styret. Eksisterende styremedlemmer kan ikke også være medlem av valgkomitéen, og alle organisasjonens ansatte, styremedlemmer og

valgkomitémedlemmer kan foreslå kandidater til styret. Organisasjonens daglige leder er generalsekretæren, som også kan delta i styret med tale- og forslagsrett (Flyktningshjelpen, 2012b). Flyktningshjelpen er ikke medlem av noen internasjonal paraplyorganisasjon.

Flyktningshjelpen er den største mottakeren av norske bistandsmidler målt etter totale overføringer fra sistnevnte, og er også den største med tanke på samlet budsjett. Organisasjonen mottok i 2018 samlet sett 1022,6 millioner kroner fra UD, Norad og andre norske offentlige donorer. Totalt mottok organisasjonen i 2018 NOK 4213,2 millioner (Flyktningshjelpen, 2019). Midler fra norske, offentlige, aktører utgjorde da ca. 23 prosent av samlede inntekter. Norske offentlige donorer utgjør dermed en betydelig lavere andel av organisasjonens inntekter enn hva som er tilfellet for de resterende fire store norske NGO-ene.

I kontekst av norsk statlig bistand utgjorde norske offentlige bidrag til flyktningshjelpen i 2018 13,7 prosent av alle midler kanalisert til gjennom NGO-er og INGO-er, og 20 prosent av midler rettet mot norske NGO-er (Norad, 2019b). Utover bidrag fra Norske myndigheter har Flyktningshjelpen en svært diversifisert donorbase dominert av statlige aktører, som vist av figur 4.4:

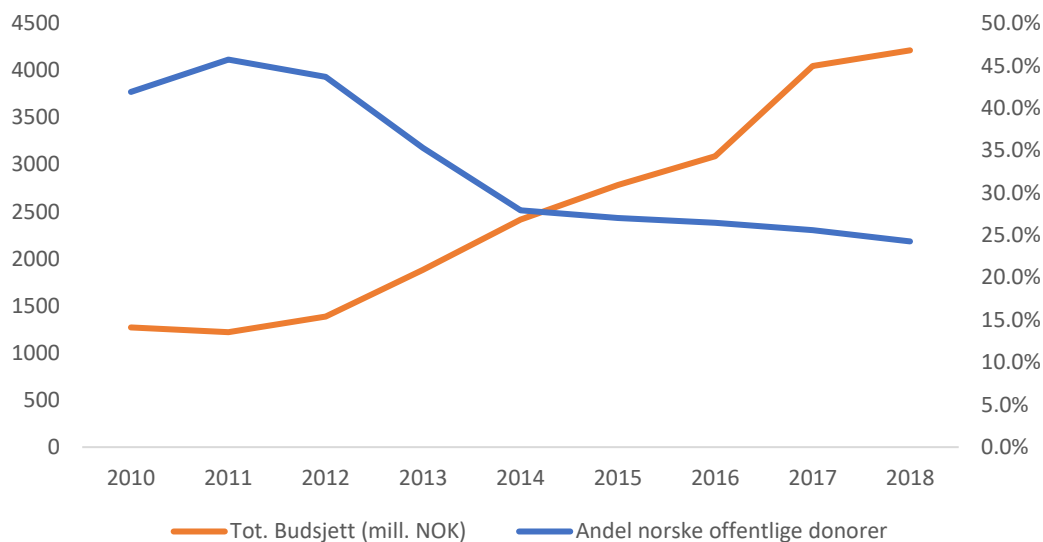


Figur 4.4: Sentrale donorer til Flyktningshjelpen i 2018 (Flyktningshjelpen, 2019)



Etter norsk offentlig støtte er nest største inntektskilde utenlandske offentlige donorer, der Flyktningshjelpen i 2018 mottok NOK 2224 millioner (Flyktningshjelpen, 2019). Utenlandske offentlige donorer utgjorde over halvparten av organisasjonens samlede midler samme år, med en andel på 52,4 prosent. Der Kirkens Nødhjelp mottar utenlandske offentlige midler fra kun et fåtall forskjellige aktører er Flyktningshjelpens offentlige støtte kjennetegnet av et betydelig mangfold. Den største enkeltdonoren utenom det norske UD er ECHO (European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations Department), underlagt EU, som i 2018 sto for 15,8 prosent av Flyktningshjelpens inntekter. Utover ECHO er de største utenlandske offentlige donorene svenske SIDA (6,8 prosent), amerikanske OFDA (5,0 prosent) og britiske DFID (4,4 prosent). De resterende utenlandske offentlige donorene ligger alle på under 3 prosent av Flyktningshjelpens samlede budsjett.

Fra organisasjoner tilknyttet FN-systemet mottok Flyktningshjelpen i 2018 803,5 millioner kroner. Dette utgjorde 19 prosent av samlede inntekter samme år. Rundt av halvparten FN-midlene kom fra FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR), mens resten ble gitt av OCHA (UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs), UNICEF og et utvalg andre FN-organisasjoner listet samlet opp under kategorien «andre FN-organisasjoner» i Flyktningshjelpens årsmelding for 2018 (Flyktningshjelpen, 2019). Samtidig som Flyktningshjelpens budsjett er mindre dominert av et fåtall enkeltdonorer medfører dette ikke nødvendigvis en mindre økonomisk avhengighet fra sine donorer. I 2018 utgjorde private donasjoner 3,1 prosent av totale innhentede midler, sammen med ytterligere 1,4 prosent fra egne midler i form av renter og lignende. Samlet sett utgjorde dermed midler fra statlige og multilaterale donorer 94,5 prosent av organisasjonens samlede midler (Flyktningshjelpen, 2019). Til tross for en relativt diversifisert donorbase når det gjelder statlige og multilaterale donorer er Flyktningshjelpen i svært stor grad avhengig av offentlige donorer for å opprettholde sin aktivitet, da andelen egeninnsamlede midler er svært lav. Data fra 2017 viser en lignende fordeling av inntektskilder (Flyktningshjelpen, 2018), men før dette er organisasjonens inntekter i større grad dominert av norske offentlige midler. Denne utviklingen har skjedd samtidig som Flyktningshjelpens samlede budsjetter har økt kraftig. Andelen midler som kommer fra norske offentlige donorer, samt den totale budsjetter for perioden 2010-2018 framkommer av figur 4.5:



Figur 4.5: Flyktinghjelpens totale budsjett og andel støtte fra norske offentlige aktører i perioden 2010-2018, i NOK millioner (Flyktinghjelpen, 2011, 2012a, 2013, 2014, 2015, 2016a, 2017a, 2018, 2019).

Fra en topp i 2011, da rundt 45 prosent av organisasjonens midler stammet fra UD, Norad eller andre norske offentlige aktører, sank denne andelen relativt raskt til å utgjøre rundt 25 prosent i 2014. Endringen bør derimot ikke sees som et tegn på redusert norsk støtte, da denne i samme periode økte fra NOK 558,1 millioner til NOK 674,5 millioner (Flyktinghjelpen, 2012a, 2015). Endringen er heller et resultat av en kraftig økning av støtte fra andre statlige aktører, der Flyktinghjelpens samlede budsjett i perioden økte raskere enn økningen i norsk støtte. Støtte fra organisasjoner tilknyttet FN-systemet ligger også relativt likt i hele perioden, slik at mesteparten av organisasjonens budsjettøkning stammer fra en utvidelse av donorbasen, kombinert med økte overføringer fra eksisterende utenlandske statlige donorer. Andelen av budsjettet finansiert gjennom private donasjoner og annen uavhengig innsamling av midler holder seg rundt 5 prosent i hele perioden.

Flyktinghjelpen hadde i 2018 samlede utgifter tilsvarende NOK 4209,5 millioner, brukt på bistandsprosjekter, administrative utgifter, informasjonsarbeid og innsamlingsaksjoner. Samtlige av Flyktinghjelpens programutgifter er ført opp som humanitære prosjekter. Programutgifter utgjorde samlet sett 80 prosent av organisasjonens utgifter samme år, totalt NOK 3375,9 millioner. NOK 338,3 millioner, 8 prosent, ble brukt på organisasjonens beredskapsstyrke NORCAP.

Utgifter knyttet til informasjonskampanjer og lignende lå i 2018 på NOK 127 millioner, rundt 3 prosent av samlede utgifter. Utgifter knyttet til innsamling av private midler lå på NOK 81,9 millioner, utgjorde dermed rundt 2 prosent av samlede utgifter. Til slutt utgjorde administrative kostnader NOK 37,7 millioner, altså noe under 1 prosent av samlede utgifter. Den lave andelen administrative kostnader kommer blant annet av at posten ikke inkluderer prosjektspesifikke utgifter, som heller er oppført som prosjektkostnader. (Flyktninghjelpen, 2019)

#### **4.8.2 Eksempel på samarbeidsavtale – Global Partnership Agreement II (2016-2018)**

En betydelig andel av Flyktninghjelpens samarbeid med norske myndigheter er regulert gjennom en generell rammeavtale, Global Partnership Agreement II (2016-2018). Utover denne er den resterende finansieringen fra norske myndigheter gjennomført gjennom spesifikk prosjektstøtte. Rammeavtalen innebar opptil 1,113 milliarder kroner, fordelt på de tre årene avtalen gjaldt, og har spesifikt som mål mennesker på flukt. Denne avtalen fungerer som eksempel på avtalevilkår mellom norske myndigheter og Flyktninghjelpen (Flyktninghjelpen, 2016b).

Rammeavtalen omfattet store deler av Flyktninghjelpens arbeid i perioden, der majoriteten av organisasjonens prosjekter finansiert av norske myndigheter i 2018 var finansiert gjennom rammeavtalen (Utenriksdepartementet, 2019a). Rammeavtalens generelle og omfattende virkeområde reflekteres også i at avtalen innebærer leverte tjenester innenfor en rekke ulike tematiske områder, blant disse WASH (vann, sanitet og hygiene), ICLA (Informasjon, rådgivning og juridisk bistand) og husly. Utover disse områdene er også andre oppgaver inkludert, blant annet informasjonsarbeid (advocacy), ulike trenings- og opplæringsprogrammer, samt opprettholdelsen og utvidelse av organisasjonens kriseberedskap (Flyktninghjelpen, 2016b). Gjennom rammeavtalen er Flyktninghjelpen pålagt å «kartlegge og forsøke å styrke positive effekter med tanke på miljø og klima, likestilling, menneskerettigheter og korrupsjonsbekjempelse» i samtlige prosjekter (Flyktninghjelpen, 2016b). Disse fokusområdene definert av norske myndigheter som de fire «tverrgående hensyn i utenrikspolitikken», og illustrerer at Flyktninghjelpen som bistandspartner er pålagt å følge norske myndigheters overordnede bistandspolitiske plattform ved norsk finansiering (Utenriksdepartementet, 2019c).

Av generelle kontrollmekanismer innebefattet av rammeavtalen er disse identiske de som er beskrevet i delkapittel 4.8 om Kirkens Nødhjelp. Representanter for UD og Riksrevisjonen har til enhver tid rett til å gjennomføre undersøkelser av Flyktninghjelpens virksomhet, gjennomføre feltbesøk og gjennomføre uavhengige undersøkelser å sikre av bruken av offentlige midler er i henhold til de spesifikke avtalevilkårene. Utover de generelle kontrollmekanismene ligner også de avtalespesifikke rapporterings- og dokumentasjonskravene vi beskrev i delkapittel 4.7.2 vedrørende Kirkens Nødhjelp. For hvert år leverer Flyktninghjelpen en årsplan og årsbudsjett, og tilsvarende en økonomisk årsmelding samt resultatrapport for hvert foregående år i avtaleperioden. Videre skal alle budsjetter, rapporter og iverksettingsplaner godkjennes av UD før de settes i live. Rammeavtalen legger også opp til to formelle møter i året; et årsmøte og et resultatmøte. Årsmøtets formål er gjennomgang av årsplan og budsjett, samt gjennomgang av prosjektresultater i det foregående året. Resultatmøtet følger opp årsmøtet, der UD og Flyktninghjelpen i større detalj går gjennom resultater i spesifikke land, regioner og temaer (Flyktninghjelpen, 2016b).

### **4.8.3 Intervju med landssjef i Flyktninghjelpen vedrørende samarbeid med bistandspolitiske beslutningstakere**

I tillegg til en gjennomgang av årsrapporter og andre avtaletekst fra Flyktninghjelpen ble Flyktninghjelpens landssjef i Etiopia intervjuet for å kartlegge organisasjonens samarbeid med norske myndigheter. Informanten har langt fartstid i Flyktninghjelpen, og har jobbet både sentralt i Oslo og ved organisasjonens utenlandskontorer.

I likhet med informanten fra Kirkens Nødhjelp rapporterte informanten fra Flyktninghjelpen om hyppig og kontinuerlig kontakt mellom representanter fra UD og Flyktninghjelpen. Hyppigheten av denne kontakten varierer avhengig av hvilket nivå kontakten skjer på, men informanten er tydelig på at det samlet sett foregår kontakt mellom UD og Flyktninghjelpen på daglig basis. Videre har Flyktninghjelpen faste kontaktpersoner mot Utenriksdepartementet som forvalter det formelle samarbeidet, samt rådgivere med tematisk og geografisk ansvar som har en mindre regelmessig, behovsbasert kontakt og kommunikasjon med UD. Der Kirkens Nødhjelp har mest omfattende kontakt med Norad, er majoriteten av Flyktninghjelpens kontakt med norske myndigheter med UD. Dette forklares gjennom Flyktninghjelpens fokus på humanitær bistand, som i hovedsak forvaltes av UD, der Norad er ansvarlig for langvarige utviklingsprosjekter. Da

Flyktninghjelpen er en organisasjon fokusert på humanitær bistand rettet mot flyktninger og internt fordrevne er det naturlig at deres kontakt med Norad er mindre.

Flyktninghjelpen skiller seg fra Kirkens Nødhjelp blant annet ved at organisasjonen har et større mangfold donororer, der midler fra norske myndigheter kun utgjør ca. 25 prosent av deres totale budsjett. Dette innebærer at organisasjonen også har omfattende samarbeid med andre statlige og overnasjonale bistandsaktører. Informanten nevnte spesifikt SIDA, ECHO og UNHCR som sentrale partnere utenom Norge, noe som ikke er overraskende etter vår gjennomgang av organisasjonens donorer i delkapittel 4.8.1. Hyppighet og grad av kontakt mellom Flyktninghjelpen og representanter fra disse varierer noe, men er i stor grad avhengig av størrelsen, og hvor sentralt samarbeidet med organisasjonen er for Flyktninghjelpens arbeid. Når det gjelder SIDA, ECHO og UNHCR beskriver informanten hyppig og regelmessig kontakt, men antar samtidig at kontakten med UD er av en mer omfattende art. Dette kan dels forklares av geografisk nærhet, da både Flyktninghjelpens og UDs hovedkontorer er lokalisert i Oslo. Videre påpeker informanten at denne fordelingen av kontakthypighet mellom Flyktninghjelpen og donororganisasjoner ikke nødvendigvis er lik når det gjelder landsspesifikk oppfølging, da det kan være andre donorer med større tilstedeværelse enn UD i enkelte land. Dette vil da nødvendigvis også reflekteres i mindre grad av kontakt mellom representanter for norske myndigheter og Flyktninghjelpen i disse landene.

Flyktninghjelpens kontakt med norske utenlandsstasjoner er omfattende. Kontakt mellom representanter for Flyktninghjelpen og den norske ambassaden i landet informanten er basert i skjer regelmessig, og samarbeidet er beskrevet som rutinemessig og gjensidig, der partene deler erfaringer og informasjon. Da humanitære prosjekter, som utgjør majoriteten av Flyktninghjelpens arbeid, administreres fra UD sentralt skjer det i mindre grad prosjektoppfølging i felt. Når dette gjøres, blir feltbesøk gjennomført av representanter fra UD basert i Oslo. Flyktninghjelpen er også ansvarlige for iverksettingen av enkelte utdanningsprosjekter finansiert av den norske ambassaden. Her er oppfølgingen hyppigere, og gjøres av representanter fra ambassaden.

Når det gjelder prosjektutforming og søknader om finansieringsmidler er informanten tydelig på at prosjektutforming i stor grad er basert på Flyktninghjelpens egne vurderinger av behov med

tanke på tematisk og geografisk fokus. Etter at interne vurderinger er gjort forsøker organisasjonen å finne aktuelle donorer hvis prioriteringer og vurderinger overlapper. Samtidig beskriver informanten at UD «helt og holdent» har akseptert Flyktninghjelpens langtidsstrategier, noe som gir et stort handlingsrom for organisasjonen å fritt kunne prioritere innenfor egne landstrategier når det gjelder bruk av midler. Denne beskrivelsen av stor tillitt fra norske myndigheter reflekteres også i samarbeid med andre donorer, selv om det påpekes at enkelte andre donorer ilegger noe større føringer. Generelt beskrives likevel en stor grad av tillitt til Flyktninghjelpens egne vurderinger, og informanten beskriver en oppfatning av at utviklingsprosjekter i større grad er målstyrt enn hva tilfellet er for humanitære prosjekter. Videre beskriver informanten at Flyktninghjelpen anser det som sentralt å gi innspill til og å forsøke å påvirke retning når det gjelder fokus i den statlige bistandspolitikken. Sammenlagt fremstår dermed Flyktninghjelpens handlingsrom som betydelig når det gjelder både utforming og iverksetting av spesifikke prosjekter.

## 5 Empirisk analyse: Norske NGO-ers roller og påvirkningsmuligheter i den norske bistandspolitikken

---

Vi undersøker i denne oppgaven hvilke roller, funksjoner og betydning norske NGO-er spiller i den statlige bistandspolitikken. For å gjøre dette har vi i kapittel 2 redegjort for bistandspolitikken sentrale plass i den norske utenrikspolitikken, der denne ble forklart i lys av både internasjonale og internpolitiske faktorer. Videre beskrev vi en utvikling, både i Norge og internasjonalt, som siden begynnelsen av 1990-tallet har pekt i retning av økt bruk og avhengighet av private aktører i gjennomføringen av offentlige oppgaver. I bistandssammenheng er det her snakk om ikke-statlige organisasjoner, NGO-er, og deres betydelige rolle i den internasjonale bistanden. I kapittel 3 utbroderte vi det teoretiske grunnlaget for bruken av ikke-statlige aktører i utformingen og iverksettingen av offentlig politikk. Bruken av NGO-er i den statlige bistandspolitikken er sett på som et uttrykk for en styringsfilosofi der relasjonene mellom stat og NGO er kjennetegnet av gjensidig avhengighet, forhandlinger og statens koordinerende rolle. Med utgangspunkt i en utenrikspolitisk analysemodell har vi delt opp vår generelle problemstilling i to faser: utforming- og iverksettingsfasen av den statlige bistandspolitikken.

Når vi nå har de teoretiske og empiriske brikkene på plass er vi i stand til å gjennomføre den empiriske analysen opp mot vår problemstilling, som danner utgangspunktet for undersøkelsen. Vi deler i første omgang analysen etter kategoriskillene *utforming* og *iverksetting* av statlig bistandspolitik. Med utgangspunkt i empirien som er presentert i kapittel 4 vil vi i delkapittel 5.1 gjennomgå *hvorvidt, i hvilken grad og på hvilken måte norske ikke-statlige organisasjoner er i stand til å påvirke utformingen av den statlige bistandspolitikken*. Tilsvarende vil vi i delkapittel 5.2 gjennomgå *hvorvidt, i hvilken grad og på hvilken måte norske ikke-statlige organisasjoner er i stand til å påvirke iverksettingen av den statlige bistandspolitikken*. For begge delkapitler vil vi først gå gjennom våre valgte caser hver for seg, for så å gjennomføre en oppsummerende, komparativ drøfting basert på våre funn i de to casene. I delkapittel 5.3 hever vi blikket fra våre enkelte caser, og drøfter gjennom en sammenfattende analyse hva våre funn forteller om NGO-enes overordnede rolle i den norske bistandspolitikken, så vel som i den norske utenrikspolitikken som sådan. Vi ser her tilbake på det teoretiske grunnlaget vi la i kapittel 3, der vi ser på fruktbarheten av segments- og kompleks-begrepene for forståelsen av NGO-enes plassering i den norske bistands- og utenrikspolitikken.

## **5.1 Norske NGO-ers rolle i utformingen av den norske bistands- politikken**

I delkapittel 5.1 analyserer vi norske NGO-ers roller og funksjoner i utformingsfasen av den statlige bistandspolitikken. I delkapittel 3.4.2 utarbeidet vi teoretiske dimensjoner for NGO-ers påvirkning i utformingsfasen av den statlige bistandspolitikken. På laveste nivå kan en NGO fungere som *informasjonstilbyder*, i stor grad som et resultat av en større tilstedeværelse i potensielle fokusområder for bistanden. En NGO kan videre fungere som en *agenda-setter*, der NGO-ens tenkte informasjonsmessige overtak gir mulighet til å fremme egne prioriteringer og vurderinger til statlige beslutningstaker. Til slutt kan en NGO være inkludert i selve beslutningsprosesser på et mer overordnet og formelt nivå, der NGO-en gis en mer direkte mulighet til å påvirke og utforme prosjektspesifikke og tematiske målsetninger. I kapittel 4 har vi lagt fram empiri på Kirkens Nødhjelp og Flyktninghjelpens roller og funksjoner i utformingsfasen av den statlige bistandspolitikken. I følgende delkapittel analyserer vi våre empiriske funn i lys av det teoretiske rammeverket vi har lagt. I delkapitler 5.1.1 og 5.1.2 analyserer vi hver av våre caser enkeltvis, før vi gjennomfører en komparativ analyse av de to i delkapittel 5.1.3

### **5.1.1 Kirkens Nødhjelp som informasjonstilbyder, agenda-setter og deltaker i utformingen av bistandspolitikk**

Kirkens Nødhjelps samarbeid med norske bistandspolitiske myndigheter, UD og Norad, fremstår som omfattende. For det første viser vår tilgjengelige empiri flere tegn på at Kirkens Nødhjelp spiller en sentral rolle som informasjonstilbyder for norske myndigheter, og at det her gjelder informasjonsmessige bidrag i samtlige deler av utformingsprosessene bak den statlige bistandspolitikken.

På det generelle planet ser vi i vårt rammeavtaleeksempel vedrørende WASH-arbeid at informasjonsansvar er blant Kirkens Nødhjelps formelt befestede oppgaver. Av de to formelle møtene mellom Kirkens Nødhjelp og UD rammeavtalen pålegger er ett av disse fokusert spesielt på informasjonsoverføring. Utover å gjennomgå fremgang og resultater av spesifikke prosjekter er møtets formål også å oppdatere representanter for UD om utviklingen i WASH-feltet generelt. Dette vitner om at rammeavtalens formål går utover et rent iverksettelsesfokus, og at Kirkens Nødhjelp er ansett å ha tilgang til relevant og viktig informasjon om tematiske forhold. I seg selv



er det ikke overraskende at statlige beslutningstakere anser en NGO som innehavere av relevant kunnskap og informasjon, men at informasjonsansvaret er såpass framtrødende kan indikere at rollen som informasjonstilbyder er ansett som en sentral oppgave for NGO-en. Når denne funksjonen også er inkludert som en sentral del av rammeavtalens oppfølgingskrav betyr dette også at rollen som informasjonstilbyder i stor grad er formalisert.

Selv om vi ikke har gjennomført en tilsvarende gjennomgang av samtlige rammeavtaler mellom Kirkens Nødhjelp, UD og Norad er det grunn til å tro at tilsvarende funksjoner også eksisterer i andre rammeavtaler. I den grad denne antakelsen stemmer er Kirkens Nødhjelps rolle som informasjonstilbyder på høyeste nivå, mellom NGO-en og beslutningstakere i Oslo, i stor grad formalisert og rutinemessig. Dette innebærer da at Kirkens Nødhjelp har en betydelig grad av tilgang til sentrale beslutningstakere, samt at førstnevntes rolle i den statlige bistandspolitikken går utover et rent iverksettingsansvar.

Kirkens Nødhjelps funksjon som informasjonstilbyder blir ytterligere bekreftet av vår informant, som rapporterer om rutinemessig og hyppig kontakt mellom representanter for Kirkens Nødhjelp og både UD og Norad. Denne hyppige kontakten går utover møter fastsatt gjennom formelle avtaler, og kontakten blir beskrevet som daglig og mellom alle nivåer i organisasjonene. Kontakten tar form både som uformelle samtaler og møter, samt ved at representanter for Kirkens Nødhjelp regelmessig inviteres til høringer hos Norad for å informere og bidra med sine vurderinger av den humanitære og politiske situasjonen i relevante land, noe som tyder på at organisasjonen spiller en viktig rolle i å holde beslutningstakere i Norad oppdaterte når beslutninger skal tas. Kontakten mellom Kirkens nødhjelp og UD beskrives også som omfattende, samtidig som denne i større grad skjer gjennom formelle kanaler. At samarbeidet med Norad i større grad også tar form gjennom uformelle møter og utvekslinger kan dels forklares av at majoriteten av Kirkens Nødhjelps prosjekter er langvarige utviklingsprosjekter, som i utgangspunktet håndteres av Norad, ikke UD.

Kirkens Nødhjelps funksjon som informasjonstilbyder viser seg også gjeldende på landnivå. Tilstedeværelse av denne funksjonen her er i størst grad indikert av vår informant, som beskriver ukentlig kontakt mellom lokale representanter for Kirkens Nødhjelp og den norske ambassaden i landet. Av Kirkens Nødhjelps funksjoner vis-a-vis den lokale norske ambassaden beskriver

informanten oppgaver utover rene prosjektoppdateringer, der deres rolle som informasjons-tilbydere også innebærer informering om politiske og sikkerhetsmessige forhold i landet. Kirkens Nødhjelps funksjon som informasjonstilbyder synes derfor å være i svært høy grad en tiltenkt funksjon fra statlig side, og denne funksjonen utføres på samtlige nivåer, både sentralt og i enkeltland.

I delkapittel 3.2.2, om teoretiske roller i utformingsfasen, beskrev vi informasjonstilbyder-funksjonen som å bidra med informasjon som kan bidra til spissing og kalibrering av allerede valgte fokusområder. Slik Kirkens Nødhjelps rolle er beskrevet ovenfor fremstår deres rolle ikke bare som informasjonstilbyder, men også som *agenda-settere*. Vi har beskrevet hvordan organisasjonen både på overordnet, lands- og tema-spesifikt nivå spiller en viktig rolle i å holde beslutningstakere i stats- og styringsverket oppdaterte om lokale forhold så vel som den generelle utviklingen i bistandsfeltet. Det er derfor rimelig å anta at organisasjonen har en særlig mulighet til å påvirke beslutningstakernes prioriteringer og oppfatning av bistandspolitiske behov, og Kirkens Nødhjelp dermed også kan fungere som agenda-settere i den statlige bistandspolitikken. Denne muligheten blir ytterligere styrket av det som fremstår som omfattende og rutinemessig tilgang til statlige beslutningstakere.

Det kommer tydelig frem av vår empiri at Kirkens Nødhjelp spiller en viktig rolle i informeringen av statlige beslutningstakere, at denne rollen finner sted både formelt og uformelt, samt at rollen som informasjonstilbyder mest sannsynlig gir organisasjonen mulighet til å påvirke dagsordenen hos disse beslutningstakerne. Vi sitter da igjen med spørsmålet om hvorvidt vi også kan kalle Kirkens Nødhjelp bisittende beslutningstakere, altså som *del facto deltakere* i beslutningsprosessen. Svaret her er todelt.

I første omgang er vår informant tydelig på at de formelle rammene til ordinære bistandsprosjekter iverksatt av Kirkens Nødhjelp er utformet av UD og Norad. Videre er disse ikke nødvendigvis tilpasset iverksetting av noen enkeltorganisasjon, noe som betyr at organisasjoner som Kirkens Nødhjelp til en viss grad er nødt til å tilpasse sine prosjekter de tematiske og geografiske fokusene som er satt av UD og Norad. På denne måten har statlige beslutningstakere muligheten til å påvirke utformingen av Kirkens Nødhjelps prosjekter. Samtidig som vi har vist hvordan Kirkens Nødhjelp

har en betydelig mulighet til å påvirke statlige beslutningstakers bilde av lokale og tematiske behov gjennom både formelle og uformelle kanaler. Vi kan ikke med sikkerhet si at denne innflytelsen er like gjeldende i samtlige land og/eller tematiske områder, men vi kan anta at organisasjonen i enkelte områder kan påvirke utformingen av bistandspolitiske fokus i betydelig grad. Når det gjelder utformingen av større, overordnede bistandspolitiske målsetninger har vi ikke sett spor av en tilsvarende grad av innflytelse.

Unntaket når det gjelder utformingsansvar er i humanitære nødhjelpsprosjekter, der Kirkens Nødhjelp har et langt større handlingsrom. Basert på vår informants uttalelser har Kirkens Nødhjelp her selv ansvaret for prosjektutforming, der norske myndigheters rolle kun er godkjenning og finansiering av allerede utformede prosjekter.

Samlet sett har vi da ikke grunnlag til å si at Kirkens Nødhjelp har rolle som en bisittende politikkutformer på overordnet nivå, men at organisasjonen likevel spiller en sentral rolle i utformingen av norsk bistandspolitikk. Denne rollen er en følge av et informasjonsmessig overtak i enkelte tematiske og geografiske områder, der statlige beslutningstakere synes å benytte seg av Kirkens Nødhjelps informasjon og vurderinger i utformingen av den statlige bistandspolitikken. Ved ordinære bistandsprosjekter beholder norske myndigheter det formelle utformingsansvaret, men Kirkens Nødhjelp har mulighet til å påvirke denne utformingen i betydelig grad som følge av et både formelt og uformelt informeringsansvar. Ved humanitære prosjekter er ikke Kirkens Nødhjelp en bisittende politikkutformer, der det heller fremstår som at norske myndigheter i stor grad har delegert utformingsansvaret til relevante NGO-er, blant dem Kirkens Nødhjelp.

### **5.1.2 Flyktninghjelpen som informasjonstilbyder, agenda-setter og deltaker i utformingen av bistandspolitik**

Flyktninghjelpens samarbeid med norske myndigheter fremstår noe annerledes enn samarbeidet til Kirkens Nødhjelp. Generelt fremstår Flyktninghjelpens rolle i utformingen av bistandspolitikken som omfattende. Flyktninghjelpen spiller en betydelig rolle som informasjonstilbyder, både formelt og uformelt. Rollen som informasjonstilbyder er av en slik art at organisasjonen også har stor mulighet til å påvirke statlige beslutningstakere gjennom agenda-setting, og denne funksjonen er videre styrket gjennom organisasjonens handlingsrom i utformingen av spesifikke prosjekter.

På det generelle planet har flyktninghjelpen ikke et informeringsansvar som del av sitt formelle ansvarsområde gjennom sin globale rammeavtale med norsk UD. Det er mulig et formelt informeringsansvar eksisterer i andre avtaler mellom Flyktninghjelpen og UD, men da vi ikke har gjennomgått samtlige avtaler mellom de to partene kan vi ikke med sikkerhet anta at en slik oppgave er formalisert gjennom rammeavtaler. Vår informant rapporterer om rutinemessig og hyppig kontakt mellom representanter for Flyktninghjelpen og UD på alle nivåer, og at denne kontakten skjer på daglig basis. Kommunikasjonen mellom de to er i høy grad formalisert. I tillegg til å ha faste kontaktpersoner som forvalter det formelle samarbeidet beskriver informanten rådgivere med tematisk og geografisk ansvar som står for behovsbasert kontakt med UD. Dette tyder på at Flyktninghjelpen kan spille en viktig rolle som informasjonstilbydere, og at organisasjonen har en stor grad av tilgang til sentrale statlige beslutningstakere. Tilsvarende kontakt mellom Flyktninghjelpen og Norad er ikke tilfellet, men dette er i stor grad et resultat av Flyktninghjelpens fokus på humanitær bistand. Da humanitære prosjekter er administrert av UD, og de få utviklingsprosjektene organisasjonen iverksetter i like stor grad er finansiert av lokale ambassader, er det naturlig at kontakten mellom Flyktninghjelpen og Norad er liten. Dette betyr samtidig at organisasjonen har en mindre mulighet til å øve innflytelse på denne delen av bistandspolitikken

Lokalt ser vi også tegn på at rollen som informasjonstilbyder eksisterer som en formell oppgave, der vår informant beskriver rutinemessig utveksling av erfaringer og informasjon mellom den lokale norske ambassaden og Flyktninghjelpen. Denne rollen som informasjonstilbyder synes å

gjelde tematisk relevant informasjon knyttet til Flyktningshjelpens iverksetting av ambassadefinansierte prosjekter, så vel som mer generell informasjon om den humanitære situasjonen i landet. Sistnevnte kan vi også anta skjer i samarbeidet med UD sentralt. Dette kan vi også anta skjer gjennom oppfølgingsbesøk til Flyktningshjelpens humanitære prosjekter, slik at organisasjonen også bistår i informering av sentrale statlige beslutningstakere når det gjelder tematisk og geografisk spesifikk informasjon.

Flyktningshjelpens rolle i utformingsfasen av den statlige bistandspolitikken er ikke begrenset til rollen som informasjonstilbyder. Med en hyppig og rutinemessig grad av kontakt, samt bruk av representanter fra organisasjonen i rådgiverroller i UD, fremstår organisasjonens mulighet til å fremme egne syn og vurderinger som betydelig. Utover dette er Flyktningshjelpens mulighet til å fungere som agenda-settere styrket av organisasjonens humanitære fokus, gitt hvordan den statlig finansierte humanitære bistanden er organisert. Den tematiske og geografiske rettingen av langvarige utviklingsprosjekter utformes typisk av norske myndigheter, som så lar relevante NGO-er søke om å iverksette disse. Humanitære nødhjelpsprosjekter skiller seg fra denne utformingsprosessen, der NGO-ene selv utformer prosjekter basert på egne vurderinger av behov for så å søke godkjenning fra norske myndigheter med tanke på finansiering. Dette betyr at en NGO har en større mulighet til å påvirke denne delen av den statlige bistanden, og også i enda større grad står for prioriteringer og valg av virkemidler. Når Flyktningshjelpen i stor grad iverksetter humanitære prosjekter betyr dette at organisasjonen har en svært god mulighet til å øve innflytelse på den humanitære bistandens retning. Dette inntrykket forsterkes ytterligere ved at Flyktningshjelpen er den største enkeltmottakeren av statlige midler blant både norske og utenlandske NGO-er. Dette betyr at Flyktningshjelpen i aller høyeste grad er i stand til å fungere som agenda-setter. Flyktningshjelpens betydelige handlingsrom bekreftes ytterligere av vår informant, i sin beskrivelse av organisasjonens langsiktige strategier og arbeidsmetoder som «helt og holdent» akseptert av norske myndigheter.

Flyktningshjelpen har altså en funksjon som informasjonstilbyder og agenda-setter for norske myndigheter gjennom et tilsynelatende informasjonsmessig overtak, stort handlingsrom når det gjelder prosjektutforming samt en formalisert informeringsrolle både sentralt og lokalt. Dette gjelder spesielt den humanitære delen av den statlige bistandspolitikken. Organisasjonens rolle i

utformingen av denne er dermed betydelig, og fremstår som tiltenkt fra statlig side. På overordnet nivå har vi ikke grunnlag for å kalle Flyktninghjelpen en *bisittende politikk-utformer*, da rollen som informasjonstilbyder og rådgivningsfunksjon ikke i seg selv innebærer at representanter er inkludert i beslutningskanaler som står for de overordnede målsetningene til den statlige bistandspolitikken. Samtidig er det viktig å påpeke at organisasjonen likevel synes å ha en betydelig grad av innflytelse også på beslutninger som tas på dette nivået. På lokalt nivå fremstår Flyktninghjelpens handlingsrom som svært stort. I den grad vår informants beskrivelser også er gjeldende for organisasjonens virksomhet i andre land kan Flyktninghjelpens rolle mer generelt sies å innfri de definitoriske kriteriene for å være en *bisittende politikk-utformer*.

### **5.1.3 Komparativ drøfting av Kirkens Nødhjelp og Flyktninghjelpens rolle i utformingsfasen av den norske bistandspolitikken**

Vi undersøker i delkapittel 5.1 *hvorvidt, i hvilken grad og på hvilken måte norske ikke-statlige organisasjoner er i stand til å påvirke utformingen av den statlige bistandspolitikken*. I vår gjennomgang av Kirkens Nødhjelp og Flyktninghjelpen fremkommer det tydelig at begge organisasjoner er i stand til å påvirke utformingen av den statlige bistandspolitikken. I vår teoretiske drøfting i kapittel 3 utledet vi tre dimensjoner for innflytelse, med en stigende grad av styrke. Videre fant vi i vår gjennomgang av enkeltorganisasjonene i de to foregående delkapitlene at organisasjonenes kanaler for innflytelse er påvirket av typen bistandsprosjekter som gjennomføres, der vi fant at langvarige bistandsprosjekter og humanitære bistandsprosjekter er forvaltet noe ulikt fra norske myndigheters side. Dette har videre konsekvenser for NGO-enes grad av innflytelse på utformingsfasen av bistandspolitikken.

Vår første dimensjon for innflytelse er rollen som informasjonstilbyder, der NGO-ene er antatt å kunne påvirke utformingsfasen gjennom sin tilgang på informasjon om lokale og tematiske forhold. Vi fant tydelig hold i vår empiri om at både Kirkens Nødhjelp og Flyktninghjelpen innehar denne rollen i sitt samarbeid med norske myndigheter. For Kirkens Nødhjelps del er denne funksjonen i høyeste grad formalisert, der informeringsansvaret er del av en av rammeavtalene organisasjonen har med norske myndigheter. Informeringsrollen er ytterligere bekreftet der representanter fra Kirkens Nødhjelp beskrives å ha hyppig og regelmessig kontakt med representanter fra både UD og Norad. Informeringsrollen tar også form lokalt, der organisasjonen

har tett samarbeid med lokale utenriksstasjoner, og innebærer informeringsarbeid knyttet både til spesifikke prosjekter og mer generelle landsspesifikke forhold. Samlet sett er kontakten mellom Kirkens Nødhjelp formalisert, hyppig, regelmessig og på alle nivåer.

Flyktinghjelpens informeringsrolle er ikke formalisert gjennom rammeavtaler på samme måte som Kirkens Nødhjelp, men fremstår likevel som omfattende og rutinemessig. Organisasjonen har hyppig og regelmessig kontakt spesielt med UD sentralt, med faste kontaktpersoner og rådgivere som benyttes av statlige beslutningstakere. Lokalt eksisterer det også samarbeid mellom Flyktinghjelpen og norske utenriksstasjoner, der Flyktinghjelpen bistår med både prosjektspesifikk og generell utveksling av informasjon.

For begge organisasjoner tolker vi graden av kontakt dithen at organisasjonenes informasjonstilgang medfører muligheten til å påvirke statlige beslutningstakers bilde av tematiske og geografiske behov. Dette innebærer at begge organisasjonene kan sette behov på dagsordenen, og dermed også oppfyller våre krav for å være *Agenda-settere*, vår andre dimensjon for påvirkning i utformingsfasen. Funksjonen som agenda-setter er da dels et resultat av organisasjonenes omfattende tilgang til relevant informasjon. Dette tilsynelatende informasjonsmessige overtaket er da en av de fremste kanalene NGO-ene har for påvirkning av den statlige bistandspolitikken, og gjelder for både Kirkens Nødhjelp og Flyktinghjelpen.

Påvirkningsmulighetene vi har beskrevet så langt omhandler i stor grad organisasjonenes mulighet til å påvirke overordnede målsetninger for den statlige bistandspolitikken. Når det gjelder påvirkning av utformingen av spesifikke bistandsprosjekter fremstår organisasjonene noe ulikt, som et resultat deres fokus på ulike former for bistand. Langvarige utviklingsprosjekter er i hovedsak utformet av Norad gjennom «Calls for Proposals», som utlyses til relevante NGO-er for iverksetting. For organisasjoner som fokuserer på denne typen bistandsarbeid, deriblant Kirkens Nødhjelp, betyr dette at evnen til å påvirke utformingen av disse i noe grad begrenses til hvorvidt representanter for den enkelte NGO-en evner å påvirke beslutningstakere i Norad. Denne påvirkningen vil da skje gjennom kanalene som allerede er beskrevet. NGO-enes mulighet til å påvirke utformingen av spesifikke humanitære prosjekter fremstår som langt større. Her er finansieringen forvaltet av UD, og den enkelte NGO står selv for utformingen av det enkelte

prosjektet. De statlige beslutningstakernes rolle er her begrenset til godkjenning av ferdig utformede prosjekter. Denne utformingsprosessen gjelder for samtlige humanitære prosjekter uavhengig av hvorvidt disse skal iverksettes av Kirkens Nødhjelp eller Flyktinghjelpen. Da deres arbeid nesten utelukkende består av humanitær bistand har Flyktinghjelpen generelt en større påvirkningsmulighet når det gjelder prosjektutforming, og organisasjonen anses her som en *bisittende politikk-utformer*. Begge organisasjonenes påvirkningsevne i utformingsfasen av den statlige bistandspolitikken er vist av tabell 5.1<sup>1</sup>.

*Tabell 5.1: Kirkens Nødhjelp og Flyktinghjelpens påvirkningsevne- og kanaler i utformingsfasen av den statlige bistandspolitikken*

		Påvirkningsevne i utformingsfasen		
		Informerings-funksjon	Agenda-setter	Beslutnings-myndighet
Forvaltningskanal	Påvirkningskanal			
	NGO			
<i>Utenriksdepartementet (Humanitære prosjekter)</i>	<i>Kirkens Nødhjelp</i>	Sterk	Sterk	Sterk
	<i>Flyktinghjelpen</i>	Sterk	Sterk	Sterk
<i>Norad (Utviklingsprosjekter)</i>	<i>Kirkens Nødhjelp</i>	Sterk	Sterk	Svak
	<i>Flyktinghjelpen</i>	Svak	Svak	Svak

Samlet sett er begge våre undersøkte organisasjoner i stand til å påvirke utformingen av den statlige bistandspolitikken. Denne påvirkningsmuligheten gjelder i betydelig grad, og finner sted i hovedsak gjennom to mekanismer. For det første kan organisasjonene påvirke den overordnede bistandspolitikken gjennom sin informeringsfunksjon, som vist av en formell informeringsrolle i sitt samarbeid med UD, Norad og norske utenriksstasjoner. Graden av kontakt med UD og Norad varierer noe, og er et resultat av at organisasjonene fokuserer noe ulikt på utviklingsprosjekter og

<sup>1</sup> Da vi først og fremst er opptatt av organisasjonenes relative påvirkningsevne i møte med UD og Norad opererer vi i tabell 5.1 med en dikotomi, der påvirkningsevnen enten vurderes som «sterk» eller «svak».



humanitær bistand. For det andre er organisasjonene i stand til å påvirke den prosjektspesifikke utformingen av bistanden. Dette gjelder spesielt ved utformingen av humanitære nødhjelpsprosjekter, der organisasjonene har et svært stort handlingsrom. For utformingen av langvarige utviklingsprosjekter har organisasjonene ikke mulighet til å direkte påvirke prosjekt-utformingen på samme måte, og er her i større grad begrenset til påvirkning gjennom informerings-kanalen.

## **5.2 Norske NGO-ers rolle i iverksettingen av den norske bistands- politikken**

Vi analyserer i delkapittel 5.2 norske NGO-ers roller og funksjoner i iverksettingsfasen av den statlige bistandspolitikken. For å undersøke hvordan, hvorvidt og på hvilken måte norske NGO-er kan påvirke iverksettingen av den statlige bistandspolitikken tok vi i delkapittel 3.4.3 utgangspunkt i NGO-enes grad av autonomi i sitt samarbeid med norske myndigheter. Vi delte inn autonomibegrepet i formell og uformell autonomi. NGO-enes formelle autonomi er delt inn i tre dimensjoner med stigende grad av handlefrihet. I første omgang har vi beskrevet at en NGOs rolle kan ta form som en ren *tenestetilbyder*, der de i stor grad kun står for iverksettingen av konkrete prosjekter utformet av statlige beslutningstakere. Videre kan en NGO fungere som en *autonom iverksetter*, der NGO-en har en viss grad av handlingsrom innenfor de rammene som satt av statlige beslutningstakere. Eventuelt kan en NGO fungere som en *statlig finansiert, uavhengig iverksetter*, der NGO-en har betydelig frihet med tanke på iverksetting, og den statlige donoren kun står for svært overordnede retningslinjer. En NGOs uformelle autonomi er i stor grad et spørsmål om hvilke incentivordninger som er til stede for å sikre at en NGO holder seg innenfor donorens ønskede oppgaver. Vi har identifisert økonomisk avhengighet og statens oppfølgingsevne som de to sentrale incentivmekanismene, og summen av disse to vil derfor utgjøre NGO-ens uformelle autonomi.

### **5.2.1 Kirkens Nødhjelps rolle i iverksettingen av den norske bistands- politikken**

Kirkens Nødhjelp spiller en betydelig rolle i iverksettingen av den statlige bistandspolitikken. Organisasjonen forvaltet i 2018 over 10 prosent av de norske bistandsmidlene kanalisert via NGO-er. Samarbeidet med norske myndigheter er rutinemessig, der samarbeid mellom Kirkens Nødhjelp og norske myndigheter er formalisert gjennom en generell rammeavtale samt ytterligere tematisk spesifikke rammeavtaler. Inkludert i rammeavtalene er også administrativ støtte. At støtten organisasjonen mottar fra norske myndigheter går utover støtte rettet mot iverksettingen av spesifikke prosjekter styrker vårt inntrykk av at organisasjonen holder en viktig posisjon som iverksetter den statlige bistandspolitikken, der statlige beslutningstakere tydelig vurderer organisasjonens fortsatte virksomhet som viktig for bistandspolitikken i sin helhet. Kirkens Nødhjelps viktige rolle tydeliggjøres ytterligere ved det faktum at organisasjonen kontinuerlig har mottatt statlig støtte siden 1960-tallet, da NGO-er begynte å få en mer fremtredende rolle i den statlige bistandspolitikken. Utover at Kirkens Nødhjelp er en sentral iverksetter gjelder spørsmålet om hvilken grad av formell autonomi organisasjonen har i sitt arbeid.

Kirkens Nødhjelps grad av formell autonomi i iverksettingen av bistandsprosjekter er i stor grad avhengig av typen prosjekt som iverksettes. Majoriteten av Kirkens Nødhjelps prosjekter er langvarige utviklingsprosjekter finansiert av Norad, som i utgangspunktet er utformet av statlige beslutningstakere før relevante NGO-er søker om å gjennomføre. Vi vet fra vår gjennomgang av Kirkens Nødhjelps rolle i utformingsfasen at organisasjonen har en betydelig mulighet til å kunne påvirke utformingen av disse. Samtidig fremgår det her også tydelig at det er statlige beslutningstakere som sitter med endelig utformingsansvar. Tematisk og geografisk fokus for Norads «Calls for Proposals» er satt av Norads beslutningstakere. Utover muligheten til å påvirke i utformingsfasen innebærer prosjektutlysninger liten mulighet for Kirkens Nødhjelp til å styre prosjektenes retning på dette nivået slik prosessen er beskrevet av vår informant. Samtidig er prosjektutlysningene utformet slik at søkerorganisasjonene selv utformer prosjektforslag innenfor disse rammene, slik at valg av virkemidler og prosjektspesifikk utforming gjøres av organisasjonen selv. Vi kan derfor anta at Kirkens Nødhjelp fungerer som en *autonom iverksetter* når det gjelder langvarige utviklingsprosjekter, der teknisk ekspertise gir Kirkens Nødhjelp et visst handlingsrom når det gjelder virkemiddelvalg og kalibrering utover de retningslinjene som er satt av Norad.

Ved iverksettingen av prosjekter av humanitær art har Kirkens Nødhjelp et betydelig større handlingsrom, der organisasjonen selv utformer prosjekter basert på egne vurderinger av lokale behov. Her har altså organisasjonen et betydelig handlingsrom også med tanke på valg av tematisk og geografisk retting av bistanden, og rollen til statlige beslutningstakere er begrenset til godkjenning av midler til allerede utformede prosjekter. Kirkens Nødhjelp fungerer dermed i større grad som en *statlig finansiert, uavhengig iverksetter* i sitt samarbeid med UD, da sistnevnte her kun står for finansiering og overordnet godkjenning av ferdig utformede prosjekter.

Samtidig opprettholder statlige beslutningstakere en grad av kontroll over Kirkens Nødhjelps iverksettingsrolle gjennom sin finansieringsfunksjon. Også ved humanitære prosjekter må samtlige prosjekter godkjennes av statlige beslutningstakere, og vi så i vår gjennomgang av Kirkens Nødhjelps donorkilder at organisasjonen har en betydelig avhengighet av norske statlige midler. Samlet sett utgjør norske midler over 60 prosent av Kirkens Nødhjelps økonomiske grunnlag. Mest gjeldende er denne avhengigheten ved finansiering av langvarige utviklingsprosjekter. Når organisasjonen får finansiert mesteparten av sin virksomhet gjennom norsk prosjektstøtte betyr dette at Kirkens Nødhjelp i stor grad er nødt til å følge de tematiske og geografiske målsetningene som er satt av statlige beslutningstakere. Når en stor del av prosjektfinansieringen skjer gjennom iverksetting av statlig utformede prosjekter blir organisasjonens autonomi i stor grad definert av i hvilken grad organisasjonen kan velge prosjekter som ellers stemmer overens med sine egne bistandsmålsetninger. Et større mangfold av donorer ville ha gitt en større frihet til å velge hvilke prosjekter organisasjonen ønsker å iverksette, og i så måte medfører den store graden av avhengighet av midler fra UD og Norad at Kirkens Nødhjelp fungerer som en iverksetter av norsk statlig bistandspolitikk. Konsekvensene av denne økonomiske avhengigheten tenkes å også gjelde for humanitær bistand, samtidig som organisasjonen har en større autonomi som iverksetter av denne typen bistand.

Den høye graden av økonomisk avhengighet kan også Kirkens Nødhjelps uformelle autonomi, der potensielle avvik fra de føringer organisasjonen er pålagt fra norske myndigheter kan føre til en drastisk nedgang i organisasjonens økonomiske handlingsrom. En tilsvarende avhengighet antas å gjelde støtte fra andre statlige og multilaterale donorer. Organisasjonens private donasjoner utgjør 17 prosent av samlede inntekter. Dette er ikke ubetydelig, men når 60 prosent av organisasjonens

midler kommer fra norske myndigheter kan ikke mengden uavhengige midler sies å føre med seg en tilstrekkelig grad av uavhengighet til at Kirkens Nødhjelp kan avvike fra UD og Norads føringer i for stor grad.

Kirkens Nødhjelps fremste mulighet til å kunne påvirke iverksetting gjennom uformelle kanaler ligger i deres informasjonsmessige overtak, som vi beskrev inngående i delkapittel 5.1.1. Informeringsoppgavene organisasjonen utfører for norske bistandspolitiske myndigheter kan innebære en mulighet til å påvirke bildet statlige beslutningstakere har av organisasjonens prosjekter. Ved iverksetting av prosjekter i land med norske utenlandsstasjoner fremstår samarbeidet mellom Kirkens Nødhjelp og utenlandsstasjoner som omfattende, i den grad vår informants beretninger også gjelder for andre relevante land. Her er representanter for ambassade regelmessig med ut i felt for oppfølging, og tilsvarende er representanter for Kirkens Nødhjelp regelmessig innom den norske ambassaden for å informere og oppdatere om relevante prosjekter. Samtidig er organisasjonen også aktiv i land der Norge ikke har formell tilstedeværelse, og her kan Kirkens Nødhjelp potensielt ha større kontroll over informering og oppdatering. Rapportering og oppdatering skjer kun formelt gjennom årlige rapporter og møter, slik at organisasjonens mulighet til å følge egne vurderinger kan tenkes å være noe større i land der Norge ikke har etablerte utenlandsstasjoner. Samtidig fremstår samarbeidet mellom Kirkens Nødhjelp og norske myndigheter som preget av en stor grad av tillitt. Organisasjonen har som beskrevet en betydelig mulighet til å utøve innflytelse i utformingsfasen, og det langvarige samarbeidet mellom de to partene peker mot en betydelig grad av samkjøring av langsiktige mål. Fraværet av mer hyppige formelle oppfølgingskrav i samarbeidsavtalene mellom Kirkens Nødhjelp og norske myndigheter kan derfor tenkes å være et resultat av en stor grad av tillitt, snarere enn en manglende evne til kontroll.

## 5.2.2 Flyktinghjelpens rolle i iverksettingen av den statlige bistandspolitikken

Flyktinghjelpen er den største mottakeren av norske bistandsmidler kanalisert via ikke-statlige bistandsorganisasjoner, med en andel på rundt 20 prosent av disse. Dette samarbeidet er i høyeste grad formalisert, der majoriteten av Flyktinghjelpens iverksettingsarbeid for norske myndigheter er finansiert gjennom en omfattende, global, rammeavtale. Utover dette står organisasjonen også for iverksetting av mindre prosjekter utenfor denne rammeavtalen. Den statlige støtten mottatt fra norske myndigheter inkluderer også administrativ støtte, så vel som støtte til organisasjonens informeringsarbeid. Flyktinghjelpens funksjon som *tjenesteleverandør* for norske myndigheter kommer tydelig fram gjennom den utstrakte støtten fra norske myndigheter, og denne funksjonen fremstår som tydelig tiltenkt fra statlig side. Samtidig ser organisasjonen ut til å ha en betydelig grad av autonomi i iverksettingsfasen basert på vår empiriske gjennomgang.

Flyktinghjelpens grad av formell autonomi er som nevnt en funksjon av hvilken form deres avtaler med norske myndigheter tar ved finansiering av organisasjonens prosjekter. Majoriteten av Flyktinghjelpens prosjekter, både de finansiert av norske myndigheter og generelt, er humanitære nødhjelpsprosjekter. For norskfinansierte prosjekters del innebærer dette at disse er finansiert av UD, og vi vet fra våre informanter i Flyktinghjelpen og Kirkens Nødhjelp at humanitære prosjekter i utgangspunktet er utformet og igangsatt av den iverksettende NGO-en. Videre er majoriteten av Flyktinghjelpens norskfinansierte humanitære prosjekter finansiert gjennom deres globale rammeavtale. Dette peker mot at organisasjonens støtte fra norske myndigheter i stor grad ikke er knyttet til enkeltprosjekter, og når organisasjonens arbeid allerede før utformingen av spesifikke prosjekter er finansiert på langvarig basis betyr dette at organisasjonen synes å ha et betydelig handlingsrom med tanke på den faktiske iverksettingen. Dette handlingsrommet går da utover virkemiddelvalg og prosjektspesifikk utforming, da organisasjonen gis en betydelig grad av frihet også med tanke på geografisk og tematisk fokus. Inntrykket styrkes av vår informant, som melder om hvordan norske myndigheter «helt og holdent» har akseptert Flyktinghjelpens langtidsstrategier, og at norske myndigheter i utgangspunktet gir organisasjonen en stor grad av frihet i sin iverksettingsrolle.

Av formelle føringer pålagt Flyktinghjelpen gjennom deres globale rammeavtale med UD er disse også av en svært generell art, der organisasjonen kun er pålagt å følge de fire overordnede

målsetningene til den norske statlige bistandspolitikken, og for mer spesifikke målsetninger og virkemiddelvalg synes Flyktningshjelpen å ha et svært stort handlingsrom i iverksettingen av den delen av den statlige bistandspolitikken organisasjonen har ansvar for. Flyktningshjelpen fremstår derfor som en *statlig finansiert, uavhengig iverksetter*, der organisasjonen gis en stor grad av tillitt fra norske myndigheter til å basere seg på egne vurderinger når det gjelder tematiske og geografiske prioriteringer, og også et betydelig handlingsrom når det gjelder utformingen av spesifikke prosjekter. Denne graden av frihet er mest sannsynlig noe annerledes for prosjekter finansiert av Norad og norske utenlandsstasjoner, men da andelen langvarige utviklingsprosjekter iverksatt av Flyktningshjelpen er svært liten kan dette antas å ha mindre betydning for organisasjonens overordnede forhold til norske myndigheter.

Flyktningshjelpen synes å ha en betydelig grad av formell autonomi i sitt samarbeid med norske myndigheter, men også uformelt synes organisasjonen å ha et betydelig handlingsrom. Dette er et resultat av både deres finansieringssituasjon samt norske myndigheters tilgjengelige kontrollmekanismer. Der vi beskrev Kirkens Nødhjelps avhengighet av norske bistandsmidler som en viktig kilde til kontroll for norske myndigheters del, står sistnevnte kun for rundt 25 prosent av Flyktningshjelpens årlige inntekter. Riktignok utgjør private donasjoner kombinert med egne midler en enda mindre andel av Flyktningshjelpens årlige budsjett, i 2018 cirka 5 prosent, men organisasjonen har utover dette en langt mer diversifisert donorbase å hente finansiering fra.

Videre er det ingen enkeltaktør som utgjør mer enn de 25 prosentene som kommer fra norske myndigheter, og slik kan organisasjonen i langt større grad selv søke etter donorer til å finansiere sine prosjekter. Denne situasjonen er også påpekt av vår informant, som beskriver hvordan organisasjonen i utgangspunktet søker etter aktuelle donorer først etter prosjekter er utformet basert på Flyktningshjelpens egne vurderinger. Dette medfører at organisasjonens arbeid i mindre grad kan påvirkes og styres av sentrale donorer som ellers kan holde tilbake midler for å utøve kontroll.

Når det gjelder formelle kontrollmekanismer benyttet av norske myndigheter tar disse samme form som for Kirkens Nødhjelp. Flyktningshjelpen er pålagt to årlige møter gjennom sin rammeavtale med UD, der godkjenning av årsplan, budsjett og gjennomgang av prosjektresultater står i fokus.

Av annen oppfølging av organisasjonens humanitære prosjekter gjøres dette i hovedsak av representanter fra UD sentralt i Norge framfor representanter fra norske utenlandsstasjoner, som medfører en mindre grad av jevnlig oppfølging enn hva som er tilfellet for langvarige utviklingsprosjekter. Mindre jevnlig oppfølging av Flyktninghjelpens prosjekter i felt medfører da at norske myndigheter i større grad er avhengige av Flyktninghjelpens egen rapportering om prosjektfremgang, noe som gir organisasjonen en betydelig mulighet til selv å justere og påvirke sitt arbeid innenfor de generelle rammene som er satt gjennom rammeavtaler og lignende. Slik har Flyktninghjelpen tilsynelatende et betydelig handlingsrom også uformelt, og samlet sett fremstår organisasjonen igjen som en iverksetter med svært stor grad av autonomi i sitt iverksettingsarbeid.

### **5.2.3 Komparativ drøfting av Kirkens Nødhjelp og Flyktninghjelpens rolle i iverksettingsfasen av den norske bistandspolitikken**

Vi undersøker i delkapittel 5.2 *hvorvidt, i hvilken grad og på hvilken måte norske ikke-statlige organisasjoner er i stand til å påvirke iverksettingen av den statlige bistandspolitikken*. Med bakgrunn i vår empiriske gjennomgang fremgår det at både Kirkens Nødhjelp og Flyktninghjelpen er i stand til å påvirke også iverksettingsfasen av den statlige bistandspolitikken. Vi beskrev i kapittel 3 et skille mellom formell og uformell påvirkningsevne, og utledet videre tre dimensjoner av formell påvirkningsevne. Disse tre dimensjonene er *tjenestetilbyder, autonom iverksetter og statlig finansiert, uavhengig iverksetter*, med stigende grad av påvirkningsevne i iverksettingsfasen. Den uformelle påvirkningsevnen viser til NGO-enes mulighet til å omgå de formelle samarbeidsrammene, og er avhengig av NGO-enes grad av økonomisk avhengighet samt norske myndigheters oppfølgingsmulighet.

Både Kirkens Nødhjelp og Flyktninghjelpens samarbeid med norske myndigheter er av en langsiktig karakter, samtidig som organisasjonenes historikk er ulik. Kirkens Nødhjelp er en svært langvarig samarbeidspartner med norske bistandsmyndigheter, der organisasjonen har mottatt økonomisk støtte fra norske myndigheter siden begynnelsen av den statlige bruken av NGO-er i bistandssammenheng. Flyktninghjelpen har først det siste tiåret vært en like sentral samarbeidspartner, men i tråd med massiv vekst i statlige overføringer vokst til å være den største enkelte NGO-en norske myndigheter samarbeider med. Begge organisasjonene har formalisert sitt samarbeid med norske myndigheter gjennom rammeavtaler, som sikrer langvarig støtte, samt

forutsigbarhet for begge parter. Langvarig samarbeid mellom organisasjonene og norske myndigheter er også sikret gjennom kontinuerlig og formalisert administrativ støtte til organisasjonene gjennom rammeavtalene. Til tross for likheter ser vi også forskjeller når det gjelder organisasjonenes finansieringssituasjon.

Kirkens Nødhjelp er i svært stor grad avhengig av norske økonomiske midler for å kunne opprettholde sin virksomhet, der majoriteten av deres midler stammer fra UD og Norad. Majoriteten av organisasjonens prosjekter er Norad-finansierte utviklingsprosjekter, hvis geografiske og tematiske fokus er satt av Norad. Dette medfører at Kirkens Nødhjelp formelle handlingsrom i iverksettingsfasen er begrenset til prosjektspesifikke virkemiddelvalg og andre tekniske vurderinger, og i hovedsak ikke omfatter generelle, overordnede beslutninger. At majoriteten av organisasjonens prosjekter er finansiert av norske myndigheter medfører videre at organisasjonen er avhengig av å følge de overordnede norske bistandsmålene for å opprettholde størrelsen på sin virksomhet. Ved iverksettingen av humanitære prosjekter har organisasjonen et større handlingsrom, men også her er organisasjonen preget av sin avhengighet av norske midler.

Flyktningshjelpen iverksetter i all hovedsak humanitære prosjekter finansiert av UD, og har derfor generelt en langt større grad av autonomi enn Kirkens Nødhjelp. Videre er organisasjonen i mindre grad avhengig av norske midler, der kun en femtedel av organisasjonens budsjett i 2018 kom fra norske myndigheter. Samlet sett betyr fokuset på humanitære prosjekter og mindre avhengighet av norske midler at Flyktningshjelpen i langt større grad er i stand til å velge mellom donorer for å finansiere sitt arbeid, og er i mindre grad avhengig av å følge den overordnede norske bistandspolitikken for å opprettholde størrelsen på sin virksomhet. Dette betyr ikke nødvendigvis at organisasjonens målsetninger ikke overlapper med den norske statlige bistandspolitikken, men at økonomisk avhengighet ikke utgjør en like sterk kontrollmekanisme for norske myndigheter i Flyktningshjelpens tilfelle. Med dette følger det at Flyktningshjelpen i større grad enn Kirkens Nødhjelp selv kan velge sine prosjekters tematiske og geografiske fokus.

NGO-ers uformelle autonomi er også avhengig av den statlige donorens, prinsipalens, evne til å følge opp organisasjonenes arbeid. Også her ser vi forskjeller mellom Kirkens Nødhjelp og Flyktningshjelpen, og igjen er dette dels et resultat av organisasjonenes ulike fokus når det gjelder



balansen mellom langvarige utviklingsprosjekter og humanitære prosjekter. Kirkens Nødhjelp synes å ha et omfattende samarbeid med norske utenriksstasjoner i relevante land, som for prinsipalens del medfører gode muligheter for oppfølging og kontroll av organisasjonens norskfinansierte prosjekter. For Flyktningshjelpens del er flesteparten av organisasjonens norskfinansierte prosjekter forvaltet av UD, som benytter seg av representanter fra UD sentralt for oppfølging. Denne mindre graden av nærhet til organisasjonens arbeid medfører da at Flyktningshjelpen tilsynelatende kan operere med en større grad av autonomi.

Samlet sett er både Kirkens Nødhjelp og Flyktningshjelpen i stand til å påvirke også iverksettingsfasen av den statlige bistandspolitikken, men i hvilken grad de er i stand til dette varierer betydelig. Flyktningshjelpen synes å ha en større grad av autonomi som et resultat av mindre jevnlig oppfølging av prosjekter i felt, og er i mindre grad styrt av en økonomisk avhengighet av sine norske statlige donorer. Vi klassifiserer Kirkens Nødhjelp som en *autonom iverksetter*, med en noe større grad av autonomi i sitt humanitære arbeid. Flyktningshjelpen snarere en *statlig finansiert, uavhengig iverksetter*, da norske myndigheters påvirkning av organisasjonens prosjekter stort sett gjelder helt overordnede målsetninger. Forskjellen i formell autonomi mellom de to organisasjonene er her i hovedsak et resultat av deres fokus på ulike former for bistand, da langvarige utviklingsprosjekter og humanitær bistand organiseres ulikt av henholdsvis Norad og UD. Organisasjonenes uformelle autonomi er også noe ulik. Når det gjelder prinsipalens mulighet til oppfølging er dette igjen et resultat av et fokus på ulike former for bistand, der UD og Norad har en ulik grad av oppfølgingsevne. Altså er også deler av organisasjonenes uformelle autonomi resultatet av hvordan NGO-enes arbeid er organisert fra statlig side. Med tanke på økonomisk uavhengighet er Flyktningshjelpen i en unik posisjon, der en bredere donorbase medfører muligheten til å friere kunne velge mellom aktuelle donorer som overensstemmer med organisasjonens overordnede strategi. Våre to NGO-ers påvirkningsevne i iverksettingsfasen er vist i tabell 5.2<sup>2</sup> på neste side.

---

<sup>2</sup> Som i tabell 5.1 opererer vi i tabell 5.2 med dikotomien «sterk» eller «svak» påvirkningsevne.

Tabell 5.2: Kirkens Nødhjelp og Flyktinghjelpens påvirkningsevne- og kanaler i iverksettingsfasen av den statlige bistandspolitikken

		Påvirkningsevne i iverksettingsfasen		
		<i>Formell</i>		<i>Uformell</i>
		<b>Omfang av prinsipalens føringer</b>	<b>Økonomisk avhengighet</b>	<b>Prinsipalens evne til oppfølging</b>
<b>Forvaltningskanal</b>	<b>NGO</b>			
<i>Utenriksdepartementet (Humanitære prosjekter)</i>	<i>Kirkens Nødhjelp</i>	Svak	Sterk	Svak
	<i>Flyktinghjelpen</i>	Svak	Svak	Svak
<i>Norad (Utviklingsprosjekter)</i>	<i>Kirkens Nødhjelp</i>	Sterk	Sterk	Sterk
	<i>Flyktinghjelpen</i>	Sterk	Svak	Sterk

Samlet sett kan vi fastslå at en NGOs grad av autonomi i iverksettingen av den statlige bistandspolitikken er påvirket av to forhold. *For det første* er NGO-enes autonomi påvirket av egenskaper til den enkelte NGO. Dette tar i hovedsak form gjennom hvor stor den økonomiske avhengigheten den enkelte NGO-en har av norsk statlig finansiering, som påvirker i hvilken grad NGO-en er nødt til å følge statlig utformede overordnede og prosjektspesifikke bistandsmål for å sikre finansiering til sin virksomhet. Dermed er diversifisering av donorer og uavhengig innsamling av midler essensielt for en NGO som ønsker å oppnå et større handlingsrom i iverksettingen av bistandsprosjekter. Av disse to virkemidlene har vi blant våre to caser funnet at kun førstnevnte er gjennomført i nevneverdig grad, og er tilfellet kun for Flyktinghjelpen. I Flyktinghjelpens tilfelle bør det videre påpekes at dette antatt økte handlingsrommet er avhengig av hvordan andre statlige og multilaterale organisasjoner forvalter sin bruk av NGO-er i iverksettingsfasen. Dette betyr da at diversifiseringen av donorkilder først og fremst innebærer en større mulighet til å finne finansiering som overlapper med Flyktinghjelpens egne prioriteringer.

For *det andre* er NGO-enes autonomi i iverksettingsfasen påvirket av hvordan UD og Norad har valgt å organisere sin bruk av NGO-er i iverksettingen av bistandspolitikken. Forskjellene mellom Kirkens Nødhjelp og Flyktninghjelpen når det gjelder autonomi er, i tillegg til ulik avhengighet av norske statlige midler, resultatet av at UD og Norad ilegger en ulik grad av føringer på bistandsprosjektenes tematiske og geografiske innhold, samt har en ulik evne og vilje til oppfølging av disse prosjektene i felt. Dette betyr da at autonomien NGO-ene har som iverksettere av statlig politikk i stor grad er til stede som et resultat av en bevisst utforming fra statlig side.

### 5.3 NGO-enes posisjon i den norske bistandspolitikken

I delkapitlene 5.1 og 5.2 har vi besvart kjernen av vår problemstilling. Våre undersøkte caser, NGO-ene Kirkens Nødhjelp og Flyktninghjelpen, har tydelig muligheten til å påvirke den statlige bistandspolitikken i både *utformings-* og *iverksettingsfasen* slik vi har definert disse fasene i en utenrikspolitisk prosesskjede. Videre har vi beskrevet sentrale påvirkningskanaler og mekanismer for Kirkens Nødhjelp og Flyktninghjelpen i de to fasene, og vist hvordan disse synes delvis å være et resultat av en intensjonell utforming fra statlig side. Samtidig som vi har besvart vårt opprinnelige spørsmål, *hvorvidt, hvordan og i hvilken grad norske NGO-er er i stand til å påvirke den statlige bistandspolitikken*, har våre funn berørt noen mer overgripende spørsmål det er verdt å grave dypere i avslutningsvis.

For det første har vi har fram til nå stort sett behandlet NGO-enes roller i utformingen og iverksettingen av den statlige bistandspolitikken som to separate sfærer. Utgangspunktet for denne oppdelingen har vært vårt utgangspunkt i en utenrikspolitisk analysemodell. Her ser på de to fasene som distinkte deler av den samlede prosessen vi kaller utenrikspolitikk, som vi anser den norske bistandspolitikken å være en del av. Dette analytiske skillet er fruktbart, siden det før vår empiriske gjennomgang var mulig at NGO-er kun sto for funksjoner i én av fasene. Som eksempel kan en NGO, eller en annen ikke-statlig aktør i et offentlig-privat samarbeid, tenkes å kun utføre rent mekanisk iverksetting av statlig politikk, eller tilsvarende kun ha en informerende eller rådgivende rolle og være begrenset til utformingsfasen. Når vi nå har kartlagt hvilke roller og funksjoner norske NGO-er har i den statlige bistandspolitikken kan vi fastslå at NGO-er har mulighet til å påvirke både utformingen og iverksettingen av bistandspolitikken. Utover å beskrive NGO-enes roller og funksjoner i de to fasene har det også tidvis blitt hintet til hvordan arbeid i utformingsfasen kan påvirke NGO-enes evne til å bidra i iverksettingen, og motsatt. Dette er relevant å kort drøfte mer eksplisitt.

For det andre har antakelsen om en viss grad av integrasjon i stats- og styringsverket vært sentralt for vår forståelse av NGO-ene som aktører i bistandssektoren (og i utforming og iverksetting av utenrikspolitikk generelt). Dette ble i første omgang teoretisert med utgangspunkt i begrepet «den segmenterte stat», og videre ved hjelp av Terje Tvedt sin kompleksforståelse av den norske bistandssektoren. Med «den segmenterte stat» som utgangspunkt følger det at vi åpner for at

politisk virkeområde, i vårt tilfelle bistandspolitikken, er en minst like produktiv analytisk distinksjon som skillet mellom statlige og ikke-statlige aktører. Med dette mener vi at det ikke er fruktbart å anse NGO-ene som fullstendig adskilte fra styringsprosessene som uttrykkes i form av en statlig bistandspolitik. Dette åpner for at NGO-ene spiller en mer omfattende rolle enn som mekaniske iverksettere av statlig politikk. Videre benyttet vi oss av Tvedts beskrivelse av relasjonene mellom stat og NGO som et kompleks kjennetegnet av en gjensidig avhengighet, en type symbiose preget av felles diskurs og verdensanskuelse, der kompleksforståelsen kan anses som et segments-spesifikt tilfelle av det mer generelle begrepet om «den segmenterte stat».

Antakelsen om et symbiotisk forhold mellom stat og NGO ble ytterligere teoretisert med utgangspunkt i Vabo og Røyselands (2008) samstyringsbegrep. Samstyringsbegrepet legger til grunn at norsk offentlig-privat samarbeid er formet av en styringsform definert av gjensidig avhengighet, forhandlings- og diskursbasert samhandling, samt at staten innehar en koordinerende rolle i samarbeidsforholdet. Dette teoretiske utgangspunktet gav oss muligheten til å spisse vår problemstilling, og ved hjelp av utforming- og iverksettingsspesifikk teori å utarbeide dimensjoner for å klassifisere NGO-enes roller og påvirkningsmuligheter i bistandspolitikken.

Når vi nå har undersøkt to caser av større norske bistandsorganisasjoner har vi et empirisk grunnlag for å se tilbake på dette teoretiske utgangspunktet. Hvor fruktbar er kompleksforståelsen og samstyringsbegrepet for å forstå NGO-enes rolle i den statlige bistandspolitikken? Vi skal i dette delkapitlet derfor også drøfte kort hvordan vårt teoretiske grunnlag ser ut i lys av vår empiri og analyse, og gjøre oss noen kvalifiserte tanker om hva dette forteller oss om NGO-enes posisjon i den norske statlige bistandspolitikken mer generelt. For å gjennomføre dette må vi først drøfte de overlappende effektene mellom deltakelse i utforming- og iverksettingsfasen av bistandspolitikken, før vi ser tilbake på NGO-enes plassering i denne.

Vi beskrev i delkapittel 5.1 hvordan en av de fremste fordelene en NGO har i utformingsfasen er en overlegen tilgang på tematisk og geografisk relevant informasjon. Rollen i utformingsfasen er mangefasettert. NGO-enes rolle strekker seg fra ren informering, både gjennom formelle og uformelle møter, gjennom formaliserte rådgivningsroller til faktisk beslutningsmyndighet rundt prosjektutforming når det gjelder humanitære prosjekter. Bortsett fra møter som springer ut av obligatoriske rapporteringskrav vitner den omfattende rollen NGO-er spiller om en stor grad av

tillitt, ønske og behov for NGO-enes vurderinger blant statlige beslutningstakere. Denne tilgangen til relevant informasjon fra NGO-enes side er et direkte resultat av organisasjonenes langvarige og kontinuerlige tilstedeværelse i områder som er av interesse for statlige beslutningstakere. Som vist i vår gjennomgang av finansieringssituasjonen til Kirkens Nødhjelp og Flyktningshjelpen, så vel som de resterende tre store norske NGO-ene, er denne tilstedeværelsen på mange måter muliggjort av omfattende og kontinuerlig støtte fra Norad og UD i form av delegering av iverksettingsansvaret for deler av bistandspolitikken til disse organisasjonene. Arbeid med iverksetting påvirker dermed NGO-enes mulighet til å delta i utformingsfasen i positiv retning, der det dels er nettopp denne tilstedeværelsen som muliggjør NGO-enes informasjonsmessige fordel.

Tilsvarende kan NGO-enes mulighet til å delta i iverksettingsfasen styrkes gjennom deltakelse i utformingsfasen. Når det gjelder humanitære prosjekter, finansiert av UD, er koblingen mellom de to fasene tydelig og overlappende, der den prosjektspesifikke utformingen i hovedsak er gjort av den iverksettende NGO-en, og kun svært overordnede målsetninger og tematikk er ilagt føringer fra statlig side. De overordnede føringene kan igjen påvirkes av NGO-enes betydelige tilgang til statlige beslutningstakere sentralt, og innflytelse over den overordnede bistandspolitikken kan påvirke en hvorvidt en NGO får godkjent sine foreslåtte humanitære prosjekter.

En tilsvarende mekanisme finner sted i NGO-enes samarbeid med Norad, men her med større betydning for relasjonen mellom NGO og norske bistandspolitiske myndigheter. Der UD gir sine samarbeidspartnere betydelig frihet når det gjelder prosjektutforming, er Norad-finansierte prosjekter i større grad utformet av Norad før relevante NGO-er søker om midler til å gjennomføre disse. Økt tilgang til beslutningstakere vil for en NGO medføre muligheten til å direkte eller indirekte påvirke utformingen av Norads prioriteringer generelt, så vel som utformingen av de enkelte utlyste prosjekter. Slik kan Norads mer omfattende føringer omgås som følge av god tilgang i utformingsfasen.

Aktiviteten til norske NGO-er er altså ikke begrenset til én av våre to faser, og deltakelse i de to fasene kan ikke sees på som empirisk uavhengige av hverandre. Det virker heller som om deltakelse i utformingsfasen har en forsterkende effekt på muligheten og omfanget av den enkelte NGO-s deltakelse i iverksettingen av den samme politikken, og motsatt. Det er her da snakk om en selvforsterkende effekt, der kontinuerlig deltakelse i deler av den statlige bistandspolitikken

styrker NGO-enes evne til å fortsette, samt utvide, sitt samarbeid med norske myndigheter. Dette gjelder både NGO-ers stilling i bistandspolitikken generelt, samt styrking av enkelte NGO-er spesielt. Dette ser ut til å stemme overens med den stadig økende bruken av NGO-er av bistandspolitiske beslutningstakere, samt den fremtredende rollen et fåtall store NGO-er har i den norske bistanden.

Samtidig som norske NGO-er synes å ha omfattende muligheter til å påvirke den statlige bistandspolitikken bør ikke statlige beslutningstakers rolle undervurderes. Når det gjelder finansiering er de fem største norske NGO-ene i betydelig grad avhengige av statlige donorer for å opprettholde sitt aktivitetsnivå. Med unntak av Flyktningshjelpen mottar samtlige over halvparten av sitt årlige budsjett fra UD og Norad. Også Flyktningshjelpen, som mottar rundt 25 prosent av sine midler fra UD, er fullstendig avhengig av andre statlige og multilaterale donorer for å opprettholde av sin virksomhet. Slik sett kan NGO-ene ikke anses som fullstendig uavhengige aktører. Videre er NGO-enes muligheter for påvirkning i både utforming- og iverksettingsfasen er i stor grad resultatet av hvordan UD og Norad har valgt å forvalte samarbeidet med organisasjonene. Dette er tydeligst i UD's forvaltning av den humanitære bistanden. Som vist av tabell 5.2 følger forskjellene mellom organisasjonenes autonomi i iverksettingsfasen hvorvidt bistanden er forvaltet av UD eller Norad, heller enn iboende egenskaper ved enten Kirkens Nødhjelp eller Flyktningshjelpen.

Vi har dermed en situasjon der NGO-ene på sin side i betydelig grad er avhengige av sitt samarbeid med norske bistandspolitiske myndigheter for å opprettholde sin virksomhet, og for utviklingsfokuserte organisasjoner som Kirkens Nødhjelp medfører dette også behovet for å samkjøre bistandsmessige målsetninger med Norad. For UD og Norads del innebærer det langvarige aspektet av samarbeidet at beslutningstakere i disse er avhengige av NGO-enes virksomhet i begge fasene av bistandspolitikken. I utformingsfasen bidrar organisasjoner som Kirkens Nødhjelp og Flyktningshjelpen med omfattende informeringsarbeid som vanskelig kan erstattes på kort sikt gjennom bruk av interne aktører. I iverksettingsfasen er Norad, til tross for kontroll over tematiske og geografiske betingelser, avhengig av eksterne aktører som Kirkens Nødhjelp for å kunne omdanne beslutninger til iverksatt politikk og måloppnåelse. For den humanitære bistanden er dette enda tydeligere, der UD stort sett står for finansiering og svært

overordnede målsetninger, og avhengige av organisasjoner som Flyktningshjelpen og Kirkens Nødhjelp i de resterende delene av både utforming og iverksetting av den humanitære bistanden.

Den gjensidige avhengigheten, kombinert med hyppig og rutinemessig kontakt mellom NGO-er og statlige beslutningstakere, peker i retning av en betydelig grad av integrasjon mellom NGO-ene og det norske bistandspolitiske stats- og styringsverket i en så stor grad at vi med rimelighet kan beskrive UD, Norad og NGO-ene som et bistandspolitisk segment. Bruken av NGO-er selvforsterkende, der aktivitet i én av bistandspolitikkens faser medfører en styrking av en NGOs muligheter til deltakelse i den andre. Dette betyr at bruken av NGO-er i den statlige bistanden styrker NGO-enes påvirkningsmulighet overfor beslutningstakere i UD og Norad, gjennom deres funksjon som informasjonstilbydere, agenda-settere og i enkelte områder som bisittende beslutningstakere. Muligheten til å påvirke bistandens retning og innhold går også den andre veien, der statlige beslutningstakere er i stand til å påvirke NGO-enes virksomhet gjennom formelle føringer knyttet til finansiering, så vel som gjennom uformell, rutinemessig, kontakt. Denne påvirkningsmuligheten fra statlig side er mest framtrødende i Norads tilfelle, men kan heller ikke avskrives når det gjelder UD. Samlet sett medfører dette at vi anser det som rimelig å anta at samarbeidet mellom store norske NGO-er, UD og Norad fører til en samkjøring av bistandspolitiske målsetninger og metoder. Sammen med den gjensidige avhengigheten vi har beskrevet ellers ser vi tydelige spor av Tvedts kompleksbeskrivelse av NGO-enes rolle i bistandssektoren, kjennetegnet av nettopp gjensidig avhengighet og en felles diskurs og verdensanskuelse.

Kirkens Nødhjelp og Flyktningshjelpen, og potensielt de øvrige store, norske bistandsorganisasjonene er dermed mer enn uavhengige aktører som også mottar statlig støtte. De er i aller høyeste grad aktører som utfører sentrale og viktige funksjoner i både utformingen og iverksettingen av den statlige bistandspolitikken. Gitt bistandspolitikkens sentrale posisjon i norsk utenrikspolitikk medfører dette da at ikke-statlige aktører har en særlig og bemerkelsesverdig mulighet til å påvirke norsk utenrikspolitikk, og at statlige beslutningstakere er avhengige av disse organisasjonene for å opprettholde størrelsen og omfanget av et av de mest sentrale utenrikspolitiske virkemidlene Norge råder over. Slik fremstår NGO-ene som rådgivende og iverksettende styrkemultiplikatorer i norsk bistandspolitikk, men også som aktører med en hånd på rattet. Dette er helt i tråd med forestillingen om den segmenterte stat og begrepet om et bistandspolitisk kompleks.



## 6 Avslutning – fremgangsmåte, konklusjoner, begrensninger og videreføringsmuligheter

---

Vi stilte oss i begynnelsen av denne oppgaven spørsmålet om hvilke roller, funksjoner og betydning norske ikke-statlige organisasjoner spiller i den statlige bistandspolitikken. Problemstillingen ble i hovedsak besvart ved å gjennomføre to casestudier av NGO-ene Kirkens Nødhjelp og Flyktningshjelpen, støttet opp av en generell kartlegging av bruken av NGO-er i den norske bistanden. Kirkens Nødhjelp og Flyktningshjelpen ble valgt som caser på grunnlag av deres antatte omfattende samarbeid med norske myndigheter. Da formålet med undersøkelsen er å kartlegge omfanget av roller og funksjoner utført av norske NGO-er var det ønskelig å undersøke nettopp større norske NGO-er for å best mulig fange mangfoldet av oppgaver NGO-ene kan utføre i samarbeid med norske statlige bistandsaktører. Samtidig framsto organisasjonene som noe ulike langs sentrale dimensjoner, med ulik historikk og grad av økonomisk avhengighet til norske myndigheter. Dette bidro til at vi bedre kunne kartlegge mangfoldet i vårt empiriske univers.

For å belyse forskningsspørsmålet var det først nødvendig å plassere bistandspolitikken i lys av den bredere norske utenrikspolitikken. Dette ble gjort ved først å drøfte begrensninger knyttet til Norges status som småstat i internasjonal sammenheng, for så å belyse sentrale innen- og utenrikspolitiske forhold som har ført til bistandens sentrale posisjon i norsk utenrikspolitikk. Etter å slik ha plassert NGO-ene i den overordnede bistands- og utenrikspolitikken konstruerte vi et teoretisk rammeverk for bedre å forstå NGO-enes roller og funksjoner. Det teoretiske rammeverket tok utgangspunkt i en utenrikspolitisk analysemodell.

Denne innfallsvinkelen gjorde det mulig å dele inn den statlige bistandspolitikken i to faser: *Utformingen* av den norske bistandspolitikken, og *iverksettingen* av denne. Styringsforholdene mellom norske myndigheter og NGO-ene ble videre teoretisert med utgangspunkt i styringsteori, med utgangspunkt i begrepene «segmentert stat», Terje Tvedts «bistandspolitiske kompleks» og Vabo og Røiselands samstyringsbegrep. Av dette fulgte en antakelse om et omfattende samarbeid mellom staten og NGO-ene. NGO-ene ble antatt å ha en betydelig mulighet til å påvirke bistandspolitikken i både utforming- og iverksettingsfasen, gjennom en samarbeidsform preget av gjensidig avhengighet og samordnede målsetninger og verdensanskuelse.

I hver av de to fasene av bistandspolitikken utarbeidet vi så analytiske dimensjoner for NGO-enes mulighet til påvirkning av den statlige bistandspolitikken. Disse dimensjonene danner grunnlaget for den videre analysen av problemstillingen. Legge det empiriske grunnlaget for den videre undersøkelsen av problemstillingen. For å belyse de to casene benyttet vi et variert datagrunnlag, bestående av årsrapporter fra de to organisasjonene, rammeavtaletekster og intervjuer av sentralt plasserte informanter i de to organisasjonene. Utover dette ble casene kontekstualisert ved hjelp av deskriptiv statistikk vedrørende den norske bistandens omfang generelt, og av bruken av NGO-er spesielt. Selve analysen av problemstillingen ble først gjennomført iht. distinksjonen mellom deltakelsesfasene *utforming* og *iverksetting*. I hver av de to fasene ble organisasjonene først drøftet hver for seg, før de to organisasjonene ble satt opp mot hverandre i en komparativ drøfting i slutten av hvert delkapittel. Avslutningsvis kunne en sammenfattende analyse gjennomføres. Her drøftet vi NGO-enes overordnede rolle i den norske bistands- og utenrikspolitikken, med utgangspunkt i begrepene «segmentert stat» og «det bistandspolitiske kompleks».

Opgavens funn kan oppsummeres med at Kirkens Nødhjelp og Flyktningshjelpen, og mest sannsynlig også andre store, norske NGO-er spiller sentrale og avgjørende roller i den norske bistandspolitikken utforming og iverksetting. I utformingsfasen har begge organisasjonene en omfattende informeringsrolle. Dette tar form gjennom både formelle og uformelle møter med UD, Norad og norske utenriksstasjoner. Informeringsrollen innebefatter både generelt og bistandsspesifikt informeringsarbeid. Videre tar denne rollen form gjennom høringer, møter og faste rådgivningsstillinger. Utover dette forekommer det også hyppig og regelmessig uformell kontakt. Betydningen av denne informeringsrollen tolker vi dithen at organisasjonene også har muligheten til å fungere som agenda-settere overfor statlige beslutningstakere, og er et resultat av organisasjonenes tilgang på relevant tematisk og geografisk informasjon. Arten på formaliseringen av informeringsrollen er noe ulik mellom de to organisasjonene, men vi vurderer dette å være resultatet av at UD og Norad forvalter sitt samarbeid med NGO-er noe ulikt. Ved utformingen av den humanitære bistanden fremstår NGO-enes mulighet til påvirkning som særlig stor, men er i hovedsak vurdert å være resultatet av at UD selv har delegert større deler av utformingsansvaret til NGO-ene.

I iverksettingsfasen spiller begge organisasjonene en betydelig rolle som iverksettere av statlig finansierte bistandsprosjekter. Begge organisasjonene forvalter en betydelig andel av det norske

bistandsbudsjettet, og begge organisasjonenes samarbeid med norske myndigheter er langsiktig og formalisert gjennom rammeavtaler som sikrer kontinuitet og forutsigbarhet. Samtidig er deres autonomi som iverksettere av den statlige bistandspolitikken noe ulik. NGO-enes autonomi er påvirket av to forhold: Økonomisk avhengighet og norske myndigheters oppfølgingsmulighet. Når det gjelder økonomisk avhengighet er Kirkens Nødhjelp i langt større grad avhengig av norske bistandsmidler for å opprettholde sin virksomhet. Dette medfører at organisasjonen i større grad antas å måtte følge de overordnede målsetningene satt av UD og Norad. Flyktninghjelpen har en større donorbase å hente midler fra, og har derfor en større mulighet til å finne donorer som deler organisasjonens prioriteringer. Flyktninghjelpen har også en større grad av autonomi i iverksettingen av statlig bistandspolitikk på grunn av sitt fokus på humanitær bistand framfor langvarige utviklingsprosjekter. Dette er et resultat av at UD, som forvalter den humanitære bistanden, legger mindre tematiske og geografiske føringer på bistanden der dette i stor grad er delegert til den enkelte NGO-en. Kirkens Nødhjelp iverksetter i større grad langvarige utviklingsprosjekter forvaltet av Norad, og disse har generelt mer omfattende tematiske og geografiske føringer. Kirkens Nødhjelp fremstår derfor som en mindre autonom iverksetter. En tilsvarende forskjell er vist i UD og Norads grad av oppfølging, der førstnevnte har en mindre evne og vilje til å følge opp prosjekter i felt. Forskjellene mellom Kirkens Nødhjelp og Flyktninghjelpen er derfor dels et resultat av egenskaper ved organisasjonene selv, men også som følge av hvordan samarbeidsforholdet er organisert av UD og Norad.

På et overordnet nivå fremstår NGO-ene som delvis integrert i det bistandspolitiske stats- og styringsverket. Forholdet mellom stat og NGO er preget av gjensidig avhengighet, men også av gjensidig påvirkning. Statlige beslutningstakere i UD og Norad er avhengige av NGO-enes erfaring, ekspertise og tilstedeværelse i felt for å kunne iverksette den statlige bistandspolitikken, og tilsvarende er NGO-ene langt på vei avhengige av statlige bistandsmidler for å opprettholde størrelsen på sin virksomhet. UD og Norad er utvilsomt i stand til å påvirke hvor og hvordan NGO-enes bistandsprosjekter rettes, men NGO-ene har selv en ikke ubetydelig mulighet til å påvirke utformingen av den overordnede norske bistandspolitikken. Forholdet mellom stat og NGO kan ikke beskrives som dominert av én av partene, men som tilnærmet symbiotisk. NGO-enes påvirkningsmuligheter med tanke på både utforming og iverksetting synes også å dels være resultatet av en bevisst utforming av samarbeidet fra statlig side. Dette sees ved at statlige

beslutningstakere aktivt inkluderer NGO-ene i utformingsfasen, og tilsvarende bevisst gir NGO-ene frihet til å følge egne vurderinger i iverksettingen.

For statlige beslutningstakere fører samarbeidet med NGO-ene til en betydelig økning i handlingsrom og tilgjengelige virkemidler. Ved å sikre NGO-er som Kirkens Nødhjelp og Flyktningshjelpen økonomisk sikkerhet og forutsigbarhet er beslutningstakere i det norske stats- og styringsverket i stand til å raskere og bedre kunne svare på bistandsmessige behov der de skulle oppstå. NGO-ene fungerer derfor som en *styrkemultiplikator* i den statlige bistandspolitikken, der de bidrar med en tilstedeværelse og ekspertise i relevante land som UD ikke nødvendigvis er i stand eller villig til å opprettholde på egenhånd. Denne bruken av NGO-er som styrkemultiplikatorer fører også til at NGO-ene får muligheten til å påvirke den statlige bistandspolitikken, både på prosjektspesifikt og overordnet nivå. Med tanke på bistandspolitikken sentrale posisjon i norsk utenrikspolitikk betyr dette at NGO-er som Kirkens Nødhjelp og Flyktningshjelpen har en bemerkelsesverdig mulighet til å påvirke det som tradisjonelt er å anse som statens egenanliggende. Å forstå de norske bistands-NGO-ene handler derfor ikke kun om å forstå disse for sin egen del, men for å forstå norsk utenrikspolitikk som sådan.

Dersom en skal bygge videre på denne oppgavens funn er det flere potensielle stier å følge. I første omgang kan datagrunnlaget for undersøkelse utvides kraftig. Dette kan gjøres på ulike måter. Som beskrevet i delkapittel 4.1 er Kirkens Nødhjelp og Flyktningshjelpen kun to av et stort antall organisasjoner som samarbeider med UD og Norad i den statlige bistandspolitikken. Vi mener at våre to caser i stor grad er representative for de roller og funksjoner de andre store norske bistandsorganisasjonene spiller i den norske bistandspolitikken, da at det eksisterer betydelige forskjeller mellom de to innenfor det større universet casene er del av. Dette gjelder både organisasjonenes historie, bistandsprofil og forhold til UD og Norad med tanke på gjensidig avhengighet. For å øke representativiteten ytterligere kan det være fruktbart å dykke dypere ned også i Folkehjelpen, Redd Barna Norge og Norges Røde kors. Gjennom et bredere caseutvalg kan også potensielt andre roller og funksjoner belyses, og dermed bidra til nyansering og enda bredere forståelse av store norske NGO-ers plass i den norske bistandspolitikken.

Utover «de fem store» kan vi ikke med samme sikkerhet si hvorvidt UD og Norads samarbeid med mindre og utenlandske NGO-er er av samme karakter og omfang som for Kirkens Nødhjelp og Flyktningshjelpen. Spesielt er det mulig at segments- og kompleksforståelsen av forholdet mellom staten og NGO-er generelt ikke er like treffende hvis vi inkluderer andre NGO-er enn de store norske. Et bredere caseutvalg vil derfor også gi oss muligheten til å bedre vurdere hvorvidt trekkene ved forholdet mellom stat og NGO vi har beskrevet i denne oppgaven er generelle eller spesifikke for større, norske NGO-er.

Oppgavens kildegrunnlag kunne også ha blitt utbedret med et større antall informanter, for å styrke reliabiliteten til funnene i oppgaven. Dette gjelder i første omgang antallet informanter fra Kirkens Nødhjelp og Flyktningshjelpen, men vi kunne også med fordel ha inkludert informanter fra UD og Norad. Sistnevnte ville gitt oss et bredere datagrunnlag generelt, men også gjort oss i stand til å belyse hvordan samarbeidet mellom stat og NGO oppfattes fra statlig side. Dette gjelder begge våre to faser, men spesielt i kartleggingen av UD og Norads kontroll- og oppfølgingsmulighet ville dette sannsynligvis gitt verdifulle nyanser.

I denne oppgaven har vi undersøkt NGO-enes roller og funksjoner i både utforming- og iverksetningsfasen av bistandspolitikken. Dette har vært formålstjenlig på grunn av vår ambisjon om å kunne plassere NGO-ene i den overordnede bistands- og utenrikspolitikken, men hver av disse to fasene hadde vært verdt en studie i seg selv. Et ensidig fokus på én av de to fasene ville gitt oss muligheten til å dykke dypere i de spesifikke påvirkningskanalene og mekanismene som er beskrevet. I vår beskrivelse av NGO-enes påvirkningsmuligheter i utformingsfasen har vi sannsynliggjort *muligheten* for omfattende påvirkning. Muligheten for påvirkning ble sannsynliggjort ved å beskrive den kontinuerlige og hyppige kontakten mellom representanter for våre NGO-er og stats- og styringsverket, som vel som beskrivelsen av NGO-enes betydelige informeringsrolle. Informeringsrollen er samtidig ikke den eneste potensielle påvirkningskanalen for NGO-er. Spesielt fremstår mediekanalene som et ubelyst aspekt av NGO-enes påvirkningsmulighet, der NGO-ene som del av sivilsamfunnet er i stand til å utøve indirekte påvirkning av statlige beslutningstakere. NGO-enes autonomi som iverksettere av statlig bistandspolitikk kan også kartlegges ytterligere. Spesielt kan UD og Norads kontrollmekanismer- og evne undersøkes grundigere. Dette kan blant annet gjøres ved utvide kildegrunnlaget til å inkludere informanter fra UD, Norad og

norske utenriksstasjoner, som nevnt tidligere. Videre kan en mer inngående studie av ett eller flere spesifikke bistandsprosjekter gi muligheten til å øke oppløsningen på de funnene som er beskrevet i denne oppgaven. Til slutt kan fruktbarheten av kompleksforståelsen av forholdet mellom stat og NGO belyses ytterligere. Vi har vurdert begrepet «bistandspolitisk kompleks» som treffende for den norske bistandspolitikken, med utgangspunkt i vår beskrivelse av gjensidig avhengighet og delte bistandsmessige målsetninger. Der vi har sett på hvilke roller og funksjoner NGO-ene utfører i sitt samarbeid med UD og Norad, er ikke spørsmålet om personlige nettverk og elite-utveksling mellom stats- og styringsverket og relevante NGO-er belyst. I en videreføring av denne oppgaven ville dette gitt ytterligere nyanser til hvorvidt kompleks-begrepet er passende for å beskrive forholdet mellom NGO og stat.

Til tross for begrensninger ved denne studien, så vel som betydelige muligheter for videre forskning, kan vi med stor sikkerhet fastslå at norske NGO-er spiller en vesentlig rolle i den norske bistanden. Denne rollen tar form gjennom et mer komplekst samarbeid enn ren finansiering fra statlig side, eller ren mekanisk tjenesteleveranse fra NGO-ene. Som følge av langvarig og omfattende samarbeid gir det mening å forstå UD, Norad og norske NGO-er som et bistandsspesifikt segment i staten, og NGO-er som Kirkens Nødhjelp og Flyktninghjelpen fremstår som essensielle styrkemultiplikatorer i den norske utenrikspolitikken som sådan. Med utgangspunkt i delte målsetninger og et ellers symbiotisk forhold gir det også mening å forstå NGO-ene og staten som et bistandspolitisk kompleks. Norske NGO-er må dermed anses som sentrale for å forstå den norske utenrikspolitikken i sin helhet.

## Litteraturliste

---

- Acht, M., Mahmoud, T. O., & Thiele, R. (2015). Corrupt governments do not receive more state-to-state aid: Governance and the delivery of foreign aid through non-state actors. *Journal of Development Economics*, 114, 20–33. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2014.11.005>
- Arntzen, J. G. (2018). Flyktninghjelpen. I *Store norske leksikon*. Foreningen SNL. Hentet fra <https://snl.no/Flyktninghjelpen>
- Balsvik, R. R. (2016). *Norsk bistandshistorie* (1st ed.). Oslo: Det norske samlaget.
- Banks, N., Hulme, D., & Edwards, M. (2015). NGOs, States, and Donors Revisited: Still Too Close for Comfort? *World Development*, 66, 707–718. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.09.028>
- Departementet for utviklingshjelp. (1984). *Om enkelte hovedspørsmål i norsk utviklingshjelp (St.meld. Nr. 36 (1984-1985))*.
- Doerer, F. (2011). Domestic politics and foreign policy change in small states: The fall of the Danish ‘footnote policy.’ *Cooperation and Conflict*, 46(2), 222–241. <https://doi.org/10.1177/0010836711406417>
- Edwards, M., & Hulme, D. (1996). Too close for comfort? The impact of official aid on nongovernmental organizations. *World Development*, 24(6), 961–973. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(96\)00019-8](https://doi.org/10.1016/0305-750X(96)00019-8)
- Egeberg, M., Olsen, J. P., & Sætren, H. (1974). *Organisasjonssamfunnet og den segmenterte stat*. Maktutredningen.
- Fermann, G. (2013). *Utenrikspolitikk og norsk krisehåndtering* (1st utg.). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Fermann, G. (2020). Utenrikspolitikk og krisehåndtering. I A. K. Larssen & G. L. Dyndal (Red.), *Strategisk ledelse i krise og krig*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Flyktninghjelpen. (2011). *Annual Accounts 2010. Activity Accounts (profit & loss)*. Flyktninghjelpen. Hentet fra <https://www.flyktninghjelpen.no/globalassets/pdf/annual-accounts/2010/activity-accounts-2010.pdf>
- Flyktninghjelpen. (2012a). *Annual Accounts 2011. Activity Accounts (profit & loss)*. Flyktninghjelpen. Hentet fra <https://www.flyktninghjelpen.no/globalassets/pdf/annual-accounts/2012/activity-accounts-2012.pdf>
- Flyktninghjelpen. (2012b). *Vedtekter for stiftelsen Flyktninghjelpen*. Flyktninghjelpen. Hentet fra [https://www.innsamlingskontrollen.no/wp-content/uploads/2019/06/Vedtekter-Flyktninghjelpen-april-2012.pdf-L280431\\_608338.pdf](https://www.innsamlingskontrollen.no/wp-content/uploads/2019/06/Vedtekter-Flyktninghjelpen-april-2012.pdf-L280431_608338.pdf)
- Flyktninghjelpen. (2013). *Annual Accounts 2012. Activity Accounts (profit & loss)*. Flyktninghjelpen. Hentet fra <https://www.flyktninghjelpen.no/globalassets/pdf/annual-accounts/2014/activity-accounts-2014.pdf>
- Flyktninghjelpen. (2014). *Annual Accounts 2013. Activity Accounts (profit & loss)*. Flyktninghjelpen. Hentet fra <https://www.flyktninghjelpen.no/globalassets/pdf/annual-accounts/2010/activity-accounts-2010.pdf>

- Flyktninghjelpen. (2015). *Annual Accounts 2014. Activity Accounts (profit & loss)*.  
Flyktninghjelpen. Hentet fra <https://www.flyktninghjelpen.no/globalassets/pdf/annual-accounts/2014/activity-accounts-2014.pdf>
- Flyktninghjelpen. (2016a). *Annual Accounts 2015. Activity Accounts (profit & loss)*.  
Flyktninghjelpen. Hentet fra <https://www.flyktninghjelpen.no/globalassets/pdf/annual-accounts/2015/annual-accounts-2015.pdf>
- Flyktninghjelpen. (2016b). *Grant Agreement Between the Norwegian Ministry of Foreign Affairs (MFA) and the Norwegian Refugee Council (NRC) Regarding Global Partnership Agreement II 2016-2018. Part I: Specific Conditions*. Flyktninghjelpen. Hentet fra [https://www.flyktninghjelpen.no/globalassets/pdf/transparency/part-i-specific-conditions\\_signed.pdf](https://www.flyktninghjelpen.no/globalassets/pdf/transparency/part-i-specific-conditions_signed.pdf)
- Flyktninghjelpen. (2017a). *Annual Accounts 2016. Activity Accounts (profit & loss)*.  
Flyktninghjelpen. Hentet fra <https://www.flyktninghjelpen.no/globalassets/pdf/annual-accounts/2016/annual-accounts-2016.pdf>
- Flyktninghjelpen. (2017b). *Annual Report 2016*. Flyktninghjelpen. Hentet fra [https://www.nrc.no/globalassets/pdf/annual-reports/2017/nrc\\_annualreport2016\\_230616.pdf](https://www.nrc.no/globalassets/pdf/annual-reports/2017/nrc_annualreport2016_230616.pdf)
- Flyktninghjelpen. (2018). *Annual Accounts 2017. Activity Accounts (profit & loss)* (p. 8).  
Flyktninghjelpen. Hentet fra <https://www.flyktninghjelpen.no/globalassets/pdf/annual-accounts/2017/english/annual-accounts-2017.pdf>
- Flyktninghjelpen. (2019). *Annual Accounts 2018. Activity Accounts (profit & loss)*.  
Flyktninghjelpen. Hentet fra <https://www.flyktninghjelpen.no/globalassets/pdf/annual-reports/2018/nrc/nrc-activity-accounts-2018.pdf>
- Flyktninghjelpen. (2020). *NORCAP - global provider of expertise*. Hentet fra <https://www.nrc.no/shorthand/norcap/norcap---global-provider-of-expertise/index.html>
- George, A. L., & Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Gourevitch, P. (1978). The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics. *International Organization*, 32(4), 881–912. JSTOR.
- Gvalia, G., Siroky, D., Lebanidze, B., & Iashvili, Z. (2013). Thinking Outside the Bloc: Explaining the Foreign Policies of Small States. *Security Studies*, 22(1), 98–131. <https://doi.org/10.1080/09636412.2013.757463>
- Hey, J. A. K. (2003). Introducing Small State Foreign Policy. I J. A. K. Hey (Red.), *Small States in World Politics—Explaining Foreign Policy Behavior*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Joachim, J. (2003). Framing Issues and Seizing Opportunities: The UN, NGOs, and Women’s Rights. *International Studies Quarterly*, 47(2), 247–274. JSTOR.
- Kassimeris, C. (2009). The Foreign Policy of Small Powers. *International Politics*, 46, 84–101. <https://doi.org/10.1057/ip.2008.34>



- Keohane, R. O. (1969). Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics. *International Organization*, 23(2), 291–310.  
<https://doi.org/10.1017/S002081830003160X>
- Kim, Y. (2011). *The Unveiled power of NGOs: How NGOs influence states' foreign policy behaviors* (Doktorgradsavhandling) Iowa City: University of Iowa.  
<https://doi.org/10.17077/etd.t4vkk81p>
- Kirkens Nødhjelp. (2014). *Statutter for Kirkens Nødhjelp*. Hentet fra  
<https://www.kirkensnodhjelp.no/globalassets/strategiske-dokumenter-og-foringer/kirkens-nodhjelps-statutter.pdf>
- Kirkens Nødhjelp. (2016). *Grant Agreement Between the Norwegian Ministry of Foreign Affairs and Norwegian Church Aid Regarding QZA-16/0183, WASH Multi-Year Agreement (2016-2018)*. Hentet fra  
<https://www.kirkensnodhjelp.no/contentassets/c444663064b84321b4da2926c10df361/ud-wash-multi-year-agreement-signed-grant.pdf>
- Kirkens Nødhjelp. (2017). *Progress Report to Norad 2016*. Oslo: Kirkens Nødhjelp.  
Hentet fra <https://www.kirkensnodhjelp.no/globalassets/strategiske-dokumenter-og-foringer/norad-progress-report-2016.pdf>
- Kirkens Nødhjelp. (2018). *Progress Report to Norad 2017*. Oslo: Kirkens Nødhjelp.  
Hentet fra <https://www.kirkensnodhjelp.no/globalassets/lanserte-rapporter/2018/2018-norad-rapport.pdf>
- Kirkens Nødhjelp. (2019a). *Financial Statements Annual Report from NCA Board of Directors 2018*. Oslo: Kirkens Nødhjelp. Hentet fra  
<https://www.kirkensnodhjelp.no/globalassets/strategiske-dokumenter-og-foringer/2018-norwegian-church-aid---consolidated-annual-financial-statements.pdf>
- Kirkens Nødhjelp. (2019b). *Progress Report to Norad 2018*. Oslo: Kirkens Nødhjelp.  
Hentet fra <https://www.kirkensnodhjelp.no/globalassets/lanserte-rapporter/2019/resultatrapport-2018.pdf>
- Kirkens Nødhjelp. (2019c). *Results 2018*. Oslo: Kirkens Nødhjelp. Hentet fra  
<https://www.kirkensnodhjelp.no/globalassets/lanserte-rapporter/2019/resultatrapport-2018.pdf>
- Kirkens Nødhjelp. (2020a). *Om Kirkens Nødhjelp*. Kirkens Nødhjelp. Hentet fra  
<https://www.kirkensnodhjelp.no/om-oss/for-kirkene/om-kirkens-nodhjelp/>
- Kirkens Nødhjelp. (2020b). *Vår historie*. Kirkens Nødhjelp. Hentet fra  
<https://www.kirkensnodhjelp.no/om-oss/var-historie/>
- Knutsen, T. L. (2013). Diskusjonene om norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk. I G. Fermann, *Utenrikspolitik og norsk krisehåndtering* (1st ed.). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Knutsen, T. L. (2016). *A History of International Relations Theory* (3rd ed.). Manchester: Manchester University Press.
- Knutsen, T. L., Neumann, I. B., & Leira, H. (2016). *Norsk utenrikspolitisk idéhistorie 1890-1940*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Koch, D.-J., Dreher, A., Nunnenkamp, P., & Thiele, R. (2009). Keeping a Low Profile: What Determines the Allocation of Aid by Non-Governmental Organizations? *World Development*, 37(5), 902–918. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2008.09.004>
- Levy, J. S. (2008). Case Studies: Types, Designs, and Logics of Inference. *Conflict Management and Peace Science*, 25(1), 1–18. <https://doi.org/10.1080/07388940701860318>
- Lund, C. (2014). *Of What is This a Case? Analytical Movements in Qualitative Social Science Research* (Vol. 73). <https://doi.org/10.17730/humo.73.3.e35q482014x03314>
- Miller, G. J. (2005). The Political Evolution of Principal-Agent Models. *Annual Review of Political Science*, 8(1), 203–225. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.8.082103.104840>
- Moravcsik, A. (1997). Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. *International Organization*, 51(4), 513–553. <https://doi.org/10.1162/002081897550447>
- Neumann, I. B. (2012). Fred og forsoning som norsk utenrikspolitikk. *Internasjonal Politikk*, 70(03), 362–371.
- Neumann, I. B., & Gsthöhl, S. (2004). *Lilliputians in Gulliver's World?*. Reykjavik: University of Iceland. Hentet fra <https://pdfs.semanticscholar.org/6ab0/1f7c283ff777b87918b9143ce9606dc8e8c5.pdf>
- Norad. (2015). *Regelverk for støtte til sivilt samfunn og demokratiutvikling*. Hentet fra <https://norad.no/tilskudd/sok-stotte/regelverk-for-norads-tilskuddsordninger/>
- Norad. (2019a). *Historie*. Hentet fra <https://norad.no/om-norad/historie/>
- Norad. (2019b). *Norsk bistand i tall*. Hentet fra <https://norad.no/om-bistand/norsk-bistand-i-tall/>
- Norges Røde Kors. (2019). *Årsrapport 2018*. Oslo: Norges Røde Kors. Hentet fra <https://www.rodekors.no/globalassets/globalt/rapporter-program-avtaler/arsrapporter-rode-kors/rodekorsnorge-arsrapport2018.pdf>
- Norsk Folkehjelp. (2019). *Solidaritet i praksis. Resultatrapport 2018*. Oslo: Norsk Folkehjelp. Hentet fra <https://folkehjelp.no/files/Publications/Resultatrapport-2018.pdf>
- OECD. (2018a). *Development aid stable in 2017 with more sent to poorest countries*. Hentet fra <http://www.oecd.org/development/development-aid-stable-in-2017-with-more-sent-to-poorest-countries.htm>
- OECD. (2018b). *Aid for Civil Society Organizations 2015-2016*. Paris: OECD. Hentet fra <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-topics/Aid-for-Civil-Society-Organisations-2015-2016.pdf>
- OECD. (2019a). *Aid for Civil Society Organisations*. Paris: OECD. Hentet fra <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-topics/Aid-for-CSOs-2019.pdf>
- OECD. (2019b). *Development aid drops in 2018, especially to neediest countries*. Hentet fra <http://www.oecd.org/development/development-aid-drops-in-2018-especially-to-neediest-countries.htm>
- OECD. (2019c). *The 0.7% ODA/GNI target - A history*. Hentet fra <https://www.oecd.org/dac/stats/the07odagnitarget-ahistory.htm>

- OECD. (2019d). *Development aid drops in 2018, especially to neediest countries*. Paris: OECD. Hentet fra <https://www.oecd.org/development/development-aid-drops-in-2018-especially-to-neediest-countries.htm>
- Osiel, M. J. (2017). *Obeying orders: Atrocity, military discipline and the law of war*. Oxford: Routledge.
- Østerud, Ø., & Tranøy, B. S. (Eds.). (2001). *Den Fragmenterte staten: Reformer, makt og styring*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Peterson, D. K. (2010). Agency Perspectives on Ngo Governance. *Journal of Management Research*, 2(2). <https://doi.org/10.5296/jmr.v2i2.294>
- Redd Barna Norge. (2019). *Årsregnskap 2018*. Oslo: Redd Barna Norge. Hentet fra <https://www.reddbarna.no/om-oss/organisasjonen/organisasjon?iid=1277452&pid=RB-BaseContentRB-Files.Native-InnerFile-File&attach=1>
- Rose, G. (1998). Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics*, 51(1), 144–172.
- Rosenau, J. (2004). Strong Demand, Huge Supply: Governance in an Emerging Epoch. I I. Bache & M. Flinders (Red.), *Multi-Level Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Rothstein, R. L. (1968). *Alliances and Small Powers*. New York: Columbia University Press.
- Saint-Martin, J.-G. (1994). Increasing NGO influence on development policy. *Peace Research; Winnipeg*, 26(1), 79–85.
- Sending, O. J., & Neumann, I. B. (2006). Governance to Governmentality: Analyzing NGOs, States, and Power. *International Studies Quarterly*, 50(3), 651–672. JSTOR.
- Stengel, F. A., & Baumann, R. (2017). Non-State Actors and Foreign Policy. I C. Thies (Red.), *Oxford Research Encyclopedia of Foreign Policy Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Tamnes, R. (1997). *Norsk utenrikspolitisk historie, bind 6: Oljealder* (Vol. 6). Oslo: Universitetsforlaget.
- Toje, A. (2010). Norsk utenrikspolitikk – en kritikk. *Nytt Norsk Tidsskrift*, 27(01–02), 206–217.
- Toje, A. (2013). State Capture of Civil Society. Effects of Patronage in the Norwegian Aid Industry. I T. Lars, N. Witoszek, & Bron Taylor (Red.), *Civil Society in the Age of Monitory Democracy*. New York: Berghahn Books.
- Tvedt, T. (1998). *Angels of Mercy of Development Diplomats? NGOs & Foreign Aid*. Suffolk: James Currey Ltd. & Africa World Press, Inc.
- Tvedt, T. (2002). Development NGOs: Actors in a Global Civil Society or in a New International Social System? *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 13(4), 363–375. <https://doi.org/10.1023/A:1022010026305>
- Tvedt, T. (2009). *Utviklingshjelp, utenrikspolitikk og makt* (2nd ed.). Oslo: Gyldendal Akademisk.

- Tvedt, T., Barkved, E., Dalseng, T., Hødnebo, K., Morvik, K., & Steen, O. I. (1992). *Evaluation Report 3.92. De private organisasjonene som kanal for norsk bistand. Fase 1*. Senter for Utviklingsstudier, Universitetet i Bergen.
- UNDP. (2019). *Donors*. Hentet fra: <https://open.undp.org/donors>
- UNEP. (2019). *Your Contributions*. Hentet fra: <http://www.unenvironment.org/about-un-environment/funding/why-invest-us/your-contributions>
- Utenriksdepartementet. (1989). *Om utviklingstrekk i det internasjonale samfunn og virkninger for norsk utenrikspolitikk (St.meld nr. 11 (1989-1990))*.
- Utenriksdepartementet. (2002). *En verden av muligheter—Globaliseringens tidsalder og dens utfordringer (St.meld nr. 19 (2002-2003))*.
- Utenriksdepartementet. (2007). *På like vilkår: Kvinnens rettigheter og likestilling i utviklingspolitikken (St.meld nr. 11 (2007-2008))*.
- Utenriksdepartementet. (2008a). *Interesser, ansvar og muligheter (St.meld nr. 15 (2008-2009))*.
- Utenriksdepartementet. (2008b). *Norsk humanitær politikk (St.meld nr. 11 (2008-2009))*.
- Utenriksdepartementet. (2009a). *Klima, konflikt og kapital (St.meld. Nr. 13 (2008-2009))*.
- Utenriksdepartementet. (2009b). *Interesser, ansvar og muligheter. Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk (St.meld. Nr. 15 (2008-2009))*.
- Utenriksdepartementet. (2019a). *Utenriksdepartementets tilskuddsportal*. Hentet fra <http://udtilskudd.regjeringen.no/#/nb/country/details?year=2018>
- Utenriksdepartementet. (2019b). *Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid (Meld.St. 27 (2018–2019))*.
- Utenriksdepartementet. (2019c, 5. desember). *Tverrgående hensyn i utviklingspolitikken*. Hentet fra [https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/utviklingssamarbeid/tverrgaaende\\_hensyn/id2526692/](https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/utviklingssamarbeid/tverrgaaende_hensyn/id2526692/)
- Vabo, S. I., & Røiseland, A. (2008). Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 24(01–02), 86–107.
- Walgrave, S., Soroka, S., & Nuytemans, M. (2007). The Mass Media's Political Agenda-Setting Power. *Comparative Political Studies*, 41, 814–836. <https://doi.org/10.1177/0010414006299098>
- World Bank. (2018). *Civil Society*. Hentet fra <http://www.worldbank.org/en/about/partners/civil-society/overview>

## **Vedlegg 1: Liste over intervjuobjekter**

---

### **Eivind Aalborg**

Kirkens Nødhjelps landssjef i Etiopia. Tidligere utenlandssjef i Kirkens Nødhjelp.

### **Stine Paus**

Flyktningshjelpens landssjef i Etiopia. Har også jobbet ved Flyktningshjelpens kontor i Oslo.

## Vedlegg 2: Intervjuguide

---

- I hvilken grad er deres kontakt med UD og/eller NORAD formalisert gjennom faste møter og kontaktpersoner? Hvor hyppig? Ukentlig, månedlig, årlig?
  - o *På hvilken måte, hvis noen, skiller samarbeidet deres med UD seg fra samarbeid med andre rammeavtalepartnere?*
  - o *Arter dette seg annerledes for andre samarbeidspartnere/donorere?*
- Hvilke forhold legges til grunn når dere avgjør i hvilke land som skal få støtte/engasjeres?
- Hvilken rolle har dere i utformingen av bistandsprosjekter? I hvilken grad er dere ilagt føringer fra UD og/eller Norad vedrørende hvilke prosjekter som iverksettes?
- Hvordan samarbeider dere med norske utenlandsstasjoner i landene dere er involvert med tanke på iverksetting og gjennomføring av prosjekter? Foregår det samarbeid på andre måter?
- Bistår Kirkens Nødhjelp/Flyktninghjelpen norsk UD på andre måter i landene dere er til stede i? I så fall på hvilken måte/på hvilke områder?
- Hvilke muligheter har dere som iverksetter av norsk bistandspolitikk på prosjekt- og land-nivå til å trekke på erfaringer og bidra til utforming av fremtidig norsk bistandspolitikk?

## Profesjonsrelevans

---

Denne masteroppgaven i statsvitenskap er en del av lektorutdanningen i samfunnsfag. Som del av en lektorutdanning skal masteroppgaven være profesjonsrelevant, og kan være enten disiplinlig eller fagdidaktisk rettet. Denne oppgaven er en ren statsvitenskapelig studie. På det generelle planet er oppgaven profesjonsrelevant i funksjon av å være en lengre, dyptgående studie av et samfunnsrelevant emne. Den overordnede delen av læreplanen<sup>3</sup> legger opp til av «*opplæringen skal gi elevene en forståelse av kritisk og vitenskapelig tenkning*», som «*innebærer å bruke fornuften på en undersøkende og systematisk måte i møte med konkrete praktiske utfordringer, fenomener, ytringer og kunnskapsformer*». Også læreplanen i samfunnsfag legger opp til å «*formulere ei aktuell samfunnsfagleg problemstilling og skrive ei drøftende tekst ved å bruke fagomgrep, variert kildetilfang og kjendertilvisningar*»<sup>4</sup>. Erfaringen med å ha skrevet en lengre avhandling er i seg selv verdifullt når jeg selv skal hjelpe elever med å tilegne seg evnen til å systematisk undersøke samfunnsrelevante temaer i undervisningen.

Videre er kunnskap om norsk bistandspolitikk og ikke-statlige organisasjoner høyst relevant for samfunnsfaget. For det første er den norske bistanden, som jeg har beskrevet inngående i denne oppgaven, sentralt for å forstå hvordan Norge omgås omverdenen. Videre er NGO-enes roller og betydning for bistanden et eksempel på det overordnede temaet ikke-statlige aktører i norsk politikk og styreform. Gjennom samfunnsfaget skal elevene ved endt utdanning blant annet kunne «*gjere greie for styreforma og dei viktigaste politiske styringsorgana i Noreg ...*», og «*utforske og diskutere korleis ein kan vere med å påverke det politiske systemet gjennom å bruke ulike kanalar for påverknad*». NGO-ene er eksempler på én av flere viktige påvirkningskanaler som eksisterer i det norske demokratiet, og som vist gjennom denne oppgaven spiller norske NGO-er også en viktig rolle som samarbeidspartnere med norske statlige styringsorganer. Denne oppgaven belyser altså viktige trekk ved norsk styringsform, som jeg mener er svært nyttige å ta med videre inn i klasserommet. Den generelle erfaringen med å skrive denne oppgaven anser jeg som essensiell når jeg i klasserommet skal hjelpe mine elever med å bli kritiske, undrende og reflekterte deltakere i det norske demokratiet.

---

<sup>3</sup> <https://www.udir.no/lk20/overordnet-del/>

<sup>4</sup> <https://www.udir.no/kl06/SAF1-03/Hele/Kompetansemaal/kompetansemal-etter-vg1-vg2>

