

Kontraktsfestet handlingsrom og harmoni: Nye roller for sivilsamfunnsorganisasjoner i utviklingsamarbeidet?

Tove Helene Vatne

**Masteroppgave
Vår 2008**



Universitetet i Bergen

Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap

Forord:

Denne oppgaven plasserer handlingsrom sentralt i en diskusjon om forvaltningsendringer i utviklingssamarbeidet. Rollene til sivilsamfunnsorganisasjonene i dette samarbeidet blir stadig evaluert, regulert og omdefinert. Jeg benytter derfor sentrale teorier innenfor regulerings- og kontraktslitteraturen for å diskutere hvilken kapasitet organisasjonene har til å definere sin egen rolle innenfor de ulike tilskuddsordningene fra norske myndigheter. I forbindelse med denne oppgaven har jeg hatt kontakt med mange hyggelige mennesker som fortjener litt oppmerksomhet:

Først og fremst vil jeg rette en stor takk til mine informanter Ivar Evensmo i Norad, Rasmus Gedde-Dahl i Utenriksdepartementet, Arne Disch, konsulent i Scanteam, og ikke minst til representantene fra de fem sivilsamfunnsorganisasjonene fra utviklingssamarbeidet som stilte til intervju. Samtidig vil jeg takke Bistandstorget for muligheten til å delta på seminaret om ”Bistandseffektivitet og Paris-agendaen” i deres regi. Det er min absolutte overbevisning at alle personene jeg har vært i kontakt med i forbindelse med denne oppgaven, jobber ut i fra et ønske om å finne den beste løsningen på å bekjempe fattigdom i Sør, selv om framgangsmåtene varierer.

Jeg vil også takke min veileder Jan Froestad som fortjener anerkjennelse for utarbeidelsen og gjennomføringen av Aorg 317 ”Governance, Regulation and Governmentality” som gav mye inspirasjon til oppgaven.

Familien har vært snille og tålmodige, og en stor klem går til Roar og Ane Martes flyttebyrå for ekstra god og langvarig service! Så til alle gode venner jeg har fått blant mine medstudenter i Bergen; takk for at dere garantert holder ved like studenten i meg når vi møtes etter at studietiden er over også!

Tove Helene Vatne

Bergen 15.06.08

1.0 INNLEDNING:	5
1.1 PROBLEMSTILLING:	6
1.2 OPPGAVENS STRUKTUR OG INNHOLD:	7
1.3 DEFINISJONER OG HISTORISK PERSPEKTIV:	9
<i>1.3.1 Tidlig organisasjonssamfunn:</i>	11
<i>1.3.2 Det nye organisasjonssamfunnet:</i>	12
<i>1.3.3 Konsekvenser av endringen:</i>	13
1.4 UTVIKLINGSSAMARBEIDET:	14
<i>1.4.1 Frivillig:</i>	16
<i>1.4.2 Folket:</i>	17
<i>1.4.3 Folkevalgte:</i>	18
<i>1.4.4 Forvaltning:</i>	18
1.5 OPPSUMMERING:	20
2.0 METODE:	21
2.1 DATAINNSAMLING:	22
<i>2.1.1 Dokumenter:</i>	22
<i>2.1.2 Ekspertrapporter:</i>	23
<i>2.1.3 Formidling av informasjonen:</i>	23
<i>2.1.4 Observasjon:</i>	25
<i>2.1.5 Intervju:</i>	25
2.2 GJENNOMFØRING AV STUDIEN:	26
2.3 INTERVJUER OG INTERVJUOBJEKT:	28
2.4 PERSONLIG TILKNYTNING:	30
3.0 TEORI:	31
3.1 DEN NYE KONTRAKTUALISMEN:	34
<i>3.1.1 Sosial kontrakt:</i>	35
<i>3.1.2 Aktive valg:</i>	36
3.2 KONTRAKTSETOS:	37
<i>3.2.1 Informert samtykke:</i>	37
<i>3.2.2 Forhandling gjennom gjensidig tilpasning:</i>	38
<i>3.2.3 Etterrettelighet:</i>	39
<i>3.2.4 Kontrakt versus avtaler:</i>	40
3.3 DELOPPSUMMERING:	41
3.4 REGULERING GJENNOM NETTVERK:	42
<i>3.4.1 New Public Management:</i>	42
<i>3.4.2 Konsekvensene av nye reguleringsformer:</i>	43
<i>3.4.3 Frivillige organisasjoner i en neoliberal periode:</i>	44
<i>3.4.4 Effekten av trendene:</i>	46
3.5 REGULERING GJENNOM STYRINGSMENTALITETER:	48
<i>3.5.1 Perspektivets bidrag:</i>	49
<i>3.5.2 Everything in the contract is not contractual:</i>	50
<i>3.5.3 Kontraktsimplikasjon:</i>	50
<i>3.5.4 Styringsmentalitet i praksis:</i>	52
<i>3.5.5 Nye roller for de frivillige organisasjonene:</i>	54
3.6 NODALT REGULERINGS-PERSPEKTIV:	56
<i>3.6.1 Kompleks regulering:</i>	58
3.7 OPPSUMMERING:	60
3.8 ANALYSEMODELL:	62
4.0 KONTEKST:	65
4.1 TILSKUDDSORDRINGER FRA NORSKE MYNDIGHETER TIL SIVILSAMFUNNSORGANISASJONENE:	65
<i>4.1.1 Avtaler forvaltet av Norad:</i>	66
<i>4.1.2 Avtaler forvaltet av UD:</i>	68
4.2 INTERNASJONALE AVTALER:	70
<i>4.2.1 Paris-agendaen:</i>	70
<i>4.2.2 Harmonisering:</i>	71
<i>4.2.3 Mottakerorientering og eierskap:</i>	72
<i>4.2.4 Resultatstyring:</i>	73

4.2.5 Gjensidig etterrettelighet:	73
4.2.6 Intensjonen:	74
4.2.7 Definisjonen:	75
4.3 TRENDER I FUNDING:	76
4.4 SENTRALE ANBEFALINGER:	78
4.4.1 Egenandel:	79
4.4.2 Anbud:	80
4.4.3 Kontraktskunnskap:	81
4.5 OPPSUMMERING:	82
5.0 ORGANISASJONENES KONTRAKTSKAPASITET:	84
5.1 FORVALTNING AV SAMARBEIDSAVTALENE:	85
5.1.1 Definisjonsmakt:	86
5.1.2 Det gjensidige forholdet mellom aktørene:	89
5.2 SENTRALE RESSURSER:	90
5.2.1 Kostnadsbesparende ordninger:	91
5.2.2 Verdiforankrede ordninger:	94
5.2.3 Politiske føringer på ressursbruken:	96
5.4 HARMONISERINGENS KONTRAKTSIMPLIKASJON:	99
5.5 OPPSUMMERING:	101
6.0 KAN HANDLINGSROM KONTRAKTSFESTES?	104
6.1 KOSTNADSEFFEKTIVITET VERSUS EFFEKTIVITET:	104
6.2 INTERNASJONALT NIVÅ:	108
6.4 OPPSUMMERING:	116
6.5 TEORETISKE IMPLIKASJONER:	117
6.5 VIDERE FORSKNING:	119
7.0 LITTERATURLISTE:	120
7.1 RAPPORTER OG INTERNETTKILDER:	124

1.0 Innledning:

”Videre påpeker Stortinget spesielt at utvalget også får i oppgave å *vurdere konsekvensene av de frivillige organisasjoners økonomiske avhengighetsforhold til staten, særlig med sikte på å vurdere i hvilken grad det har endret organisasjonenes handlingsrom.*” (Rattsørapporten 2006: 1).

Sitatet er hentet fra mandatet til utvalget som nylig utredet og ga anbefalinger for nye roller for frivillige organisasjoner i utviklingssamarbeidet. ”Kriteriene for støtte skal gjennomgås. I tråd med Innst. S nr. 93 (2004-2005) skal graden av avhengighet av statlige midler/andre finansieringskilder og konsekvenser av dette i forhold til organisasjonenes autonomi og handlingsrom, vurderes. Den folkelige forankringen og betydningen av dette i utviklingssamarbeidet skal vurderes i lys av ulike og endrede organisasjonsformer” (ibid: 3).

Rattsørapporten konstaterer at økningen i bevilgningene den siste tiden ”med nødvendighet” har økt organisasjonenes avhengighet av statlig finansiering fordi de ikke selv er i stand til å mobilisere de samme midlene (ibid: 18). Dette har ”endret organisasjonenes karakter og rolle i bistanden. Mens organisasjonene i utgangspunktet var medlemsdrevet og basert på midler fra medlemmer og sympatisører, framstår organisasjonene nå i større grad som en del av det bistandspolitiske system” (Ibid.). Det påstås at frivillige organisasjoner i Norge som i alle andre land det er naturlig å sammenligne seg med, er koordinert med den statlige bistanden. ”Organisasjonene har tilpasset seg myndighetenes bistandspolitikk, men man kan også si at bistandspolitikken er utformet i samarbeid med organisasjonene. Organisasjonene hevder selv at de i liten grad tvinges til å forfølge andre mål enn de ønsker” (Ibid.).

Organisasjonenes del av samarbeidet innebærer levering av personell og fagkompetanse til offentlig forvaltning, mens myndighetene legger føringer på organisasjonene gjennom å prioritere land og tema som det gis støtte til. Rattsø-utvalget mener at det er en gjensidig påvirkning mellom aktørene ”hvor forskjellene utviskes mellom offentlig politikk og frivillige organisasjoner” (Ibid.). Samtidig hevdes det i rapporten at det er en fare for at utviklingen fører til en organisasjonselite med begrenset folkelig forankring både i sør og nord (ibid: 19).

”Den helt uvanlige graden av kompleksitet gir aktørene i bistanden større handlingsrom enn innenfor mange andre policy felt. Den nye vektleggingen på brede begrep som ”lokalt eierskap”, ”partnerskap”, ”fonds”, og understrekning av betydningen av ”resultat”, rører ikke ved dette. Det gjør heller ikke strengere krav til evaluering. Her vil fortsatt være ”et stort svart hull” å operere innenfor, ikke minst fordi vektleggingen på langsiktighet i det som er svært komplekst, gjør slike resultatmålinger mer enn vanskelige. Det kan nok i praksis lett bli til vektlegging på prosedyrer heller enn reelle resultat” (Rattsørapporten 2006: 221).

Til tross for en rapport som presenterer en grundig og god gjennomgang av hva det bistandspolitiske system innebærer, kan jeg ikke finne noen problematisering av organisasjonenes handlingsrom utover det som er gjengitt over. Som en følge av at ”en sentral begrunnelse for frivillige organisasjoner i utviklingssamarbeidet er deres forankring i befolkningen og som kanal for befolkningens engasjement” (Rattsørapporten 2006: 19) forstår jeg det slik at det også er et sentralt poeng for myndighetene at organisasjonene har handlefrihet til å formidle dette engasjementet. ”Forankringen handler både om befolkningens mulighet til å engasjere seg i utviklingssamarbeidet og den folkelige oppslutningen om organisasjonene og bistanden” (Ibid.). På bakgrunn av at mandatet til rapporten spesifikt ber om en vurdering av organisasjonenes handlingsrom, og at det i Rattsørapporten påstås at det eksisterer ”et stort svart hull å operere innenfor” (ibid: 221), ser jeg det som svært relevant å etablere en analysemodell som kan definere dette handlingsrommet nærmere. Hvilke endrede organisasjonsformer er det mandatet referer til, og gitt disse endringene, er det økte bevilgninger eller formen på bevilgningene som virker begrensende på organisasjonenes handlingsrom? Jeg ønsker med bakgrunn i disse spørsmålene å besvare følgende problemstilling:

1.1 Problemstilling:

Gitt at tilskuddsordningene fra norske myndigheter til sivilsamfunnsorganisasjonene endres, hvilke konsekvenser får dette for organisasjonenes handlingsrom innenfor utviklingssamarbeidet?

De ulike avtalene som formaliserer tildeling av statlige midler vil benyttes som en indikator for å vise at organisasjonenes handlingsrom ikke er konstant innenfor samarbeidet med myndighetene. Handlingsrommet er ikke større for organisasjoner som mottar mindre støtte, og er følgelig ikke kun en konsekvens av graden av økonomisk avhengighet, men vil i sterk grad variere i forhold til avhengighet av en spesiell form for økonomisk støtte. Hvilke

kontraktsformer norske myndigheter på bakgrunn av Rattsø-utvalgets anbefalinger og andre føringer vil velge å prioritere i samarbeidet med sivilsamfunnsorganisasjonene, vil derfor være svært relevant i forhold til hvilken rolle organisasjonene skal spille. Jeg vil forsøke å trekke en parallell mellom de ulike avtaleformene og konsekvensen de har for organisasjonenes handlingsrom. Slik anbefalingene fra utvalget nå er presentert, begrunnes de i mindre grad i forhold til å inneha handlingsrom til å formidle folkelig engasjement, enn hva som er mest effektivt for bistanden. Effektiv bistand er en felles og udiskutabel målsetning for aktørene på utviklingsarenaen, men ikke en fullverdig indikator å måle handlingsrommet opp mot. Avveiningen mellom en kostnadseffektiv ordning hvor organisasjonene har en tjenesteytende rolle på bakgrunn av sitt komparative fortrinn med lave lønnsutgifter og allerede etablerte kontakter på den ene siden, og en effektivitet i betydningen å være den mest virkningsfulle kanalen for støtte til sivil samfunn i sør og den norske befolkningens engasjement på den andre siden, blir derfor sentral i denne avhandlingen. Den underliggende debatten om organisasjonene skal formidle økonomisk eller sosial kapital vil være en demokratisk diskusjon som i liten grad vil omfattes av denne oppgaven, men som det i sammenheng med en problemstilling som tar for seg handlingsrom ikke kan settes absolutte avgrensninger mot.

1.2 Oppgavens struktur og innhold:

New Public Management omtaler en strukturendring i samfunnet. Denne strukturendringen kan observeres som et nettverk, hvor staten i samarbeid med private og frivillige aktører nå styrer. Som et svar på kravet om en svakere stat legges offentlige tjenester ut på et marked og utkontraheres til ikke-statlige aktører. Denne effektiviseringen er utgangspunktet for en rekke forvaltningsreformer, og i Norge ser man blant annet at myndighetenes former for samarbeid med de frivillige organisasjonene endres. Den generelle trenden er at støtten fra staten til de frivillige organisasjonene har gått fra en grunnstøtte til organisasjonen som varierte i størrelse avhengig av antall medlemmer, til prosjektstøtte som er avgrenset i tid og omfang (Tranvik og Selle 2003: 172). På utviklingsarenaen har utviklingen gått fra prosjektbaserte kontrakter med kort varighet, til rammekontrakter som går over flere år og gir sivilsamfunnsorganisasjonene stort rom for disponering av midler innenfor de gitte rammene. Effektivisering ligger til grunn for omorganisering på begge områder, men endringene dette fører til går tilsynelatende i hver sin retning.

Med utgangspunkt i hvordan samarbeidet mellom aktørene på utviklingsarenaen er i dag, vil jeg gjennom et innblikk i det teoretiske rammeverket, legge et grunnlag for å forstå bruken av kontraktsfestede avtaler mellom aktørene. Ved bruk av dokumentanalyse og intervjuer vil jeg knytte denne teorien opp mot problemstillingen min, og diskutere hvem som definerer forholdet mellom aktørene, og hvorfor denne definisjonsevnen kan si oss noe om hvordan staten og de frivillige organisasjonene samarbeider. Fokuset i denne oppgaven blir satt på konsekvensene for handlingsrommet om utviklingen går mot hyppigere bruk av andre kontraktsformer på bekostning av samarbeidsavtalene med Norad som nå er den største tilskuddsordningen blant organisasjonene i mitt utvalg.

Samarbeid mellom det offentlige og frivillige organisasjoner har lang tradisjon i Norge. Jeg vil derfor i forlengelsen av dette kapittelet i korte trekk beskrive hvordan dette samarbeidet har utviklet seg. Det påfølgende kapittelet vil vise hvordan jeg metodisk har gått fram for å undersøke handlingsrommet til sivilsamfunnsorganisasjonene som aktør innenfor dette samarbeidet. I kapittel tre presenterer jeg det teoretiske rammeverket, og det vil bli lagt vekt på å vise hvordan handlingsrom tidligere har vært fremstilt i kontraktsbasert forskning. Det blir også vist til ulike perspektiver på regulering av slike forhold for å kunne diskutere konsekvensene for organisasjonenes handlingsrom om en endring av tilskuddsordningene finner sted. Avslutningsvis vil det i dette kapittelet etableres en analysemodell som viser to hoveddimensjoner for å måle handlingsrom. Kontekstkapittelet vil dele tilskuddsordningene i fire hoveddeler, med den hensikt å kunne knytte sentrale begrunnelser eller strategier for å samarbeide med organisasjonene til hver av dem. Jeg vil også vise hvordan internasjonale avtaler og trender kan påvirke hvilken tilskuddsordning som blir vanlig, og stille spørsmål ved om dette styrker den ene dimensjonen på bekostning av den andre. Det femte kapittelet tar for seg aktørenes erfaring og forventning til videre samarbeid, og hvilke konsekvenser en harmonisering eller standardisering av bistandsforvaltningen vil føre til. Deretter vil jeg i kapittel seks diskutere utviklingens konsekvenser for organisasjonenes handlingsrom, før jeg oppsummerer og diskuterer teoretiske implikasjoner.

1.3 Definisjoner og historisk perspektiv:

Det er en kompleks oppgave å karakterisere de frivillige organisasjonene i Norge. Betegnelser som frivillig organisasjon, ikke-statlig organisasjon, nonprofit organisasjon, tredjesektor organisasjon og sivilsamfunnsorganisasjon brukes om hverandre. Lorentzen har problematisert dette i ”Normative forståelser av sivile sammenslutninger” (1998), og mener at vel så ofte som å beskrive en organisasjons kjerneegenskaper, så betegner vi organisasjoner for hva de ikke er (ibid: 245). De er ikke en statlig organisasjon, de er ikke en profittsøkende organisasjon, og de er ikke en bedriftsorganisasjon. Selv benytter han sivile sammenslutninger for å omtale mangfoldet av organisasjoner som opererer mellom stat, marked og familie. På norsk folkemunne har frivillige organisasjoner vært en vanlig betegnelse. Frivilligheten skal gjenspeile uegennyttten eller altruismen i aktivitetene de utfører. ”Det spesifikt frivillige beskrev en egenskap ved atferden, nemlig at den var resultat av en individuell viljeshandling. Den frie viljeshandlingen sto i kontrast til de tvangspålegg som ble gitt fra stat og annen øvrighet” (ibid: 246). Lorentzen viser til at det ikke var vanlig at organisasjonene ble tillagt egenverdi i Norge. Her var det nemlig staten som alene tok ansvaret for offentlige velferdsordninger. Men etter 1970 ble det mer vanlig at organisasjonene ble tildelt ulike roller, ofte for å kunne realisere offentlig politikk. ”(V)ilkåret for offentlig støtte var at tilbudene underkastet seg statlige normer for hvordan virksomheten skulle drives” (ibid: 247). Dette kan være en bakenforliggende årsak til at ”frivillig organisasjon” ikke eksisterer som begrep i Norges Lover. I Stortingsmelding nummer 39 (2006-2007) står det at ”I norsk juridisk språkbruk eksisterer ikke begrepet frivillig organisasjon, og i praksis blir frivillig virksomhet i all hovedsak organisert som foreninger eller stiftelser” (ibid: 25).

Lorentzen mener at det ideologiske tankesettet som lå til grunn for arbeiderbevegelsens sosialisme kan være en av årsakene til uviljen mot et selvstendig sivilt velferdsengasjement. Innenfor denne tankemodellen lå ideen om at arbeiderklassen skulle være samfunnets sentrale kollektiv (Lorentzen 1998: 247). Når motstanden mot andre sammenslutninger etter 1980 begynte å avta, var samarbeidsformene et ”resultat av at organisasjonene ble sett på som nyttige virkemidler i den offentlige politikken” (Ibid.). Det at organisasjonene ikke hadde sin egen selvstendige betydning, mener han kan skyldes fraværet av liberalt tankegods (ibid: 250). Når de nyliberale impulsene slo gjennom i Norden i 1981, ble privatisering et politisk hovedtema (ibid: 252). Når man da så en utvikling mot at organisasjonene stadig ble tillagt

verdi i å løse offentlige oppgaver, mener Lorentzen at "(d)et vil neppe være riktig å beskrive denne utviklingen som nyliberalisme. Riktigere er sannsynligvis å se dette som uttrykk for en tiltakende økonomisk rasjonalitet som ikke bare brer om seg i offentlig forvaltning, men også i organisasjonene. Disse ble i økende grad bevisste sine økonomiske ressurser og sine inntektsmuligheter" (Ibid.). Med bakgrunn i en slik utvikling finner Lorentsen den kontinuerlige insisteringen på å framstå som frivillig organisasjon interessant, og han tar det som et tegn på at det er "stor avstand mellom de anglo-amerikanske nonprofit-idealene og vårt eget rotfestede syn på de frivillige organisasjonene" (ibid: 253).

Også når den lave andelen sysselsatte i frivillig sektor i Norge skal forklares, vises det til en sosialdemokratisk frivillig sektormodell (Sivesind 2007: 45). Det offentlige står i en slik modell som hovedleverandør av tjenester. Men det betyr ikke at det ikke har vært et utbredt samvirke mellom stat og organisasjonsliv. "Man må forstå nærheten mellom det offentlige og frivillige for å forstå framveksten og oppslutningen rundt velferdsstaten" (Berven og Selle 2001: 26). Organisasjoner som Norske Kvinners Sanitetsforening og Norges Røde Kors var noen av de største frivillige organisasjonene i landet innen helse og sosialfeltet. Mens avholds og språkbevegelsene har blitt tillagt svært stor vekt innenfor stats og nasjonsbyggingen, har de sosiale og humanitære organisasjonene mer eller mindre blitt oversett i sin betydning for velferdsstaten (ibid:13). På grunn av det frivillige samfunnets pragmatiske måte å jobbe på fikk de en egen forståelse av virkeligheten, noe som igjen kunne overføres til en ide -og definisjonsmakt, en slags levering av premisser overfor velferdsstaten. Sammenlignet med beslutningsmakten i staten har den ikke blitt tillagt særlig vekt. I deler av samfunnslivet med mindre avstander mellom profesjonene som blant annet helse og sosialsektoren, var terskelen til samarbeid derimot lavere. Men har denne mangelen på avstand mellom offentlig og frivillig sektor møtt noen kritikk?

Ifølge Lorentzen legges det mer vekt på organisasjonenes evne til å realisere offentlige mål enn deres egenverdi og autonomi (Lorentzen 1998: 258). Intervensjonskritikken benyttes som en fellesnevner for de få kritiske bidragene til beskrivelsen av statens forhold til de frivillige organisasjonene. "Her er den sentrale påstanden at formalisering av forpliktelser (gjennom lovverket) og vitenskapeliggjøring av omsorg (gjennom profesjonene) bidrar til å undergrave tradisjonelle sosiale bånd. Statlige intervensjoner bidrar til å undergrave sivile fellesskap, og dermed de etiske normer som statlig omfordeling hviler på. Velferdsstaten bidrar dermed til å undergrave forutsetningene for sin egen eksistens" (ibid: 257). Denne kritikken er det stort

sett partiet Høyre som har stått for i form av sin ideologiske kritikk mot velferdsstaten, men den har i liten grad kommet fra organisasjoner eller forskningsmiljøet (ibid: 258).

”(B)rytningen mellom en sosiologisk normforståelse og en økonomisk valg-forståelse av integrasjon i frivillige sammenslutninger peker mot brytningen mellom en tradisjonell måte å forklare deltakelse på, og en moderne” (ibid: 263). Denne brytningen reflekterer den mer grunnleggende striden mellom kollektivism og økonomisk rasjonalisme (ibid: 264). I det følgende vil jeg gå nærmere inn på hvordan overgangen fra en slik tradisjonell til en moderne deltakelsesmodell har utviklet seg i organisasjonssamfunnet.

1.3.1 Tidlig organisasjonssamfunn:

Framveksten av velferdsstaten falt sammen med framveksten av organisasjonssamfunnet (Kuhnle og Selle 1990: 169). Historisk har det derfor vært et tett samarbeid mellom det offentlige og de frivillige i Norge. Samtidig har forventningene til en sterk stat vært høye uten at det har gått ut over forholdet til de frivillige organisasjonene (ibid: 163). Disse har mottatt offentlig støtte siden 1820 og var tidlig en del av den offentlige politikken (ibid: 164). Tranvik og Selle (2003: 157) har gått så langt som til å kalle det en helt uvanlig grad av statsvennlighet. Mens båndene til det offentlige var sterke, var også storparten av organisasjonene medlemsbasert og demokratisk oppbygd med lokallag og nasjonale organisasjonsnivå. Dette førte til at organisasjonssamfunnet nådde ut til folk (ibid: 156). De begynte også raskt å yte press mot det offentlige, og har alltid forsøkt å påvirke i saker som angår dem (Kuhnle og Selle 1990: 164). Dermed nådde folket også fram til det offentlige. Samarbeidet med det offentlige har gitt betydelig påvirkningskraft, spesielt på grunn av at de sammen har ivarett viktige politiske funksjoner og vært en drivkraft i offentliggjøringen av sosialt ansvar (ibid: 157). Allerede rundt 1900 hadde man et organisasjonssamfunn med trekk som til sammenligning var meget like de som man kunne finne så sent som på 1980-tallet (Ibid.). Og til tross for denne sammenvevingen og finansiell avhengighet, blandet ikke det offentlige seg inn i interne organisasjonsprosesser (ibid: 158).

På 1960-tallet kom fritidsorganiserings inntog som konsekvens av at folk generelt fikk mer ledig tid å fylle etter industrialiseringen. Arbeiderbevegelsen mistet tyngde og organisasjonssamfunnet ble mer mangfoldig (ibid:160). Endringene i kjønnsrollene var markante i samme periode og man fikk en framvekst av feministiske organisasjoner.

Kommunikasjonsforholdene ble bedre og både bosettingsmønster og organisasjoner ble mer sentraliserte (ibid:162). Konsekvensene var at den integrerende effekten organisasjonene hadde hatt ble svekket mellom lokalt og nasjonalt nivå, samtidig som andre sentrale trekk i form av økt profesjonalisering, spesialisering og egenorganisering ble mer tydelige (ibid: 163). Frivillighet i betydningen av å være uavhengig av det offentlige spilte fortsatt en liten rolle i Norge (ibid: 167). Offentlige tilskudd gjorde heller at en følte seg verdsatt, og at samfunnet så på organisasjonen og arbeidet deres som viktig (Ibid.).

1.3.2 Det nye organisasjonssamfunnet:

Organisasjonssamfunnet går mellom 1980 og 2000 fra å være konfliktorientert og samfunnsrettet til å være konsensusorientert og medlemsrettet (Wollebæk og Selle 2002: 226). Som et resultat av det Tranvik og Selle kaller organisasjonssamfunnets nye logikk, ”rask tilfredsstillende av umiddelbart følte behov” (Tranvik og Selle 2003: 165) har flere organisasjonsformer kommet på banen. Disse konkurrerer med det organisasjonssamfunnet vi kjenner fra forrige avsnitt og er ”desentraliserte, nettverksbaserte, spesialiserte og profesjonaliserte” (Ibid.). Desentraliseringen er ikke et ønske om å ta vare på det lokale, men mer en måte å følge den nye logikken. Medlemmenes individuelle forventninger og krav tilfredsstilles best ved å organisere foreningslivet i former for nettverk der formelle, institusjonelle relasjoner ikke er så vanlig, men der man samarbeider for å holde medlemstallet og aktivitetsnivået ved like. Her kan medlemmene raskt skifte omgivelser men føle at de tilhører samme organisasjon. Man finner også spesialiserte og profesjonaliserte organisasjoner uten vanlige medlemmer og lokallag (Ibid.).

Måten de nye organisasjonsformene jobber på gjør ifølge Tranvik og Selle at organisasjonene lever under tidspress, de har ikke tid til å få egne kulturer institusjonalisert eller ta opp i seg verdiene fra samfunnet rundt. Det er årsaken til at de organiserer seg som andre organisasjoner og blir standardiserte (ibid: 166). Lokale og nasjonale nivå av organisasjonen får derimot mindre med hverandre å gjøre. I tillegg kan det i det nye organisasjonssamfunnet være vanskelig å vite hvem som har reell påvirkningskraft da det ikke er noen sammenheng mellom hvor mange medlemmer en har og hvor stor påvirkningskraft organisasjonen har. Det offentlige på sin side er like påvirket av kravene om rask endring og tilpasning. En påvirkning som beskrives som modernisering, fleksibilitet, mål- og resultatstyring og

konkurransetsetting (Ibid.). Organisasjonstypene øker altså ikke i antall, verken innenfor det offentlige eller blant de frivillige, men strukturene blir mer varierte (ibid: 168). Denne endringen er også et uttrykk for et ideologisk skifte, hvor man finner sterke elementer av moderne kontraktskultur (ibid: 170). Det offentlige er mer preget av markedstilpasning, noe som har endret formene for tildeling av støtte til de frivillige organisasjonene (Ibid.). Mens de før kom som grunnstøtte til organisasjonen og varierte i størrelse avhengig av antall medlemmer, har det nå blitt vanlig å gå inn for prosjektstøtte. Prosjektstøtte gis til enkeltprosjekter hvis gjennomføring må rapporteres og dokumenteres (ibid: 172).

1.3.3 Konsekvenser av endringen:

Eikås og Selle har i "New Public Management and the breakthrough of a contract culture at the local level in Norway" (Eikås og Selle 2001), beskrevet nedgraderingen av statens rolle som velferdsprodusent, og oppblomstringen av kontraktskulturen med vekt på konkurranse og regulering gjennom formelle kontrakter mellom det offentlige og andre sektorer. Forholdet til den frivillige sektoren har endret seg som følge av denne innføringen av markedsprinsipper i politikken. Utviklingen har gått fra det gamle samarbeidssystemet som er basert på nær integrasjon og gjensidig tillit, til den nye kontraktskulturen med mer fokus på konkurranse, tidsbegrensede kontrakter, juridisk kontroll og ansvarliggjøring (ibid: 104). Men også større ideologisk frihet vedrørende innholdet i tjenestene som leveres av organisasjonene (Ibid.). Ifølge sluttboken fra Makt- og demokratiutredningen (Østerud, Engelstad og Selle 2003) er privatisering og kontraktsystemet blitt til "den moderne måten å gjøre ting på, den framstår som mest fornuftig og effektiv selv om gode måleinstrumenter mangler" (ibid: 157). Videre hevder de at det i framtiden ikke vil være en motsetning mellom det politiske høyre og venstre om de er for eller imot kontraktsbruken, men hvordan formen på den skal være (ibid: 158). Maktutredningen fremholder at det som var bygd på tillit under påvirkning av nyliberalismen blir til kontroll (ibid: 161).

Per Selle har i "Frivillige organisasjonar i nye omgjevnader" (1996) omtalt det han ser som det naive synet på frivillighet. Han setter her spørsmålsteget ved om det offentlige virkelig mener at de frivillige organisasjonene kan virke som vern mot både en sterk stat, og mot økende kommersialisering og privatisering (ibid:178). Tanken bak den kritiske framstillingen er troen på at det offentlige heller ser organisasjonene som medhjelpere som skal løse omfattende kollektive deloppgaver. Samtidig er ikke det offentlige en ideologisk fiende for de

frivillige, men en tilrettelegger av gode arbeidsvilkår i tillegg til en viktig kilde til økonomiske midler (ibid: 177). Han ser også for seg at den frivillige sektor i samarbeid med det offentlige kan bli en drivkraft i nedbyggingen av hovedkjennetegnene ved velferdsstaten, da avhengig av hvilken veg den ideologiske utviklingen tar (ibid: 141).

Resultatene av utviklingen fører til standardisering mellom det offentlige og de frivillige. Ulike deler av offentlig sektor utfører nå oppgaver på samme måte (Tranvik og Selle 2003: 194), det blir dermed lettere å holde oversikten over hva som foregår. Politikken, eller utøvingen av denne, blir standardisert (ibid: 195). Og ved å jobbe på kontrakt med staten er frivillige organisasjoner med på denne standardiserte politikkutøvingen. ”Hvis det er lettere å holde orden på et standardisert system enn et ustandardisert system, hvorfor øker toppstyringen og internkontrollen” (Ibid.)? Kravet om økt effektivitet og produktivitet fører til at det offentliges kontroll øker til tross for mer standardisering. Standardisering, at ulike sektorer blir mer like hverandre, burde i utgangspunktet gjøre det lettere å holde orden og føre til motsatt resultat. Når alt skal måles mot hverandre for å oppnå mest mulig effektivitet, trengs det også rapporter og tilbakemeldinger for sammenligning (Ibid.), noe som igjen krever større kontroll over involverte institusjoner (ibid: 196). Kuhnle og Selle problematiserer ideen om at de frivillige skal kunne være et alternativ til det offentlige (Kuhnle og Selle 1990: 23). De spør seg blant annet hvordan presset på den offentlige sektor og deres utgifter kan tenkes å bli noe mindre om de fortsatt skal ha ansvaret for at velferdstjenestene finansieres og i tillegg kontrollere de tjenestene som tilbys (Ibid.). Konsekvensene av denne standardiseringen og effektiviseringen skal vi komme tilbake til senere i oppgaven. Først vil jeg imidlertid sette uttalelsen om at ulike sektorer utfører oppgaver på samme måten, i perspektiv.

1.4 Utviklingssamarbeidet:

Tilleggsmeldingen om statens forhold til frivillige organisasjoner tar for seg et organisasjonssamfunn i endring, og peker på at internasjonaliseringen har økt både mulighetene og kravene til organisasjonene som til samfunnet ellers (Koordineringsutvalget 2004: 13). Blant annet har mer utdannet personell fått lønnet arbeid i de frivillige organisasjonene, noe som danner en fagliggjøring av foreningsarbeidet og kan presse ut de frivillige. I tillegg ser man at det oppstår flere måter å oppnå innflytelse på enn gjennom frivillig organisering og at de som fortsatt deltar i slik organisering bytter oftere mellom

organisasjonene enn før (Ibid.). Mange danner organisasjonsnettverk for å samordne sin politikk overfor stat og medlemmer (ibid: 14). Samtidig har også staten gjennom fristillingsprosesser omorganisert seg for å møte utviklingen og avvikle statsengasjementet. Det påvirker frivillige organisasjoner i form av at de mottar direkte overføringer av offentlige oppgaver (ibid: 15). I og med at myndighetene har blitt mindre opptatt av ideologiske særtrekk ved de som leverer tjenestene, og mer opptatt av forholdet mellom pris og kvalitet, må også de frivillige organisasjonene tilpasse seg markedet i større grad enn når de tidligere mottok medlemsbasert støtte (ibid: 16). Behovet for kunnskap om disse endringene etterlyses av departementene for at de stadig skal kunne ta en nye vurderinger av hvem som skal få tildelt støtte fra staten (ibid: 37). Rattsørapporten (2006) kom som en følge av dette behovet, og tar ikke for seg organisasjonssamfunnet i sin helhet, men fokuserer på endringene på utviklingsarenaen. Lorentzen (2004) mener det kan være lurt å lete etter mer sektorvise utviklingstrender i forholdet mellom staten og det sivile samfunn. Dette begrunner han i at det i Norge ikke finnes en statlig politikk overfor de frivillige organisasjonene, men at de er oppdelt og ordnet etter fagdepartementenes ansvarsfelt (ibid: 139).

Stortinget ga i mandatet til Rattsø-utvalgets rapport spesielt i oppgave å ”vurdere konsekvensene av de frivillige organisasjonenes økonomiske avhengighetsforhold til staten, særlig med sikte på å vurdere i hvilken grad det har endret organisasjonenes handlingsrom” (Rattsørapporten 2006: 1). Hovedendringen på utviklingsarenaen er ifølge utvalget en overgang fra organisasjoner som tidligere var medlemsdrevet og hvor midlene var innsamlet fra medlemmer og sympatisører, til organisasjoner som har blitt en del av det bistandspolitiske system (ibid: 18). Som vi så foran mener utvalget at å være en del av dette systemet innebærer økte bevilgninger til organisasjonene. Den økte avhengigheten av statlig finansiering som dette hevdes å bidra til, endrer igjen organisasjonenes karakter og rolle i bistanden. Utvalget ser en fare for at dette skal medføre begrenset folkelig forankring og dermed svakere legitimitet for organisasjonene (ibid: 19). Hovedformålet med rapporten er å vurdere norske frivillige organisasjoner *som kanal* i utviklingssamarbeidet (ibid: 1). For å undersøke handlingsrommet innenfor denne konteksten blir det derfor interessant å spørre om typen finansiering fra norske myndigheter også har en innvirkning på hva slags rolle organisasjonene får, og hvordan legitimitetskrav blir møtt innenfor samarbeidet mellom aktørene. Før jeg i teoridelen presenterer et teoretisk rammeverk for å finne denne retningen, vil jeg kort presentere aktørene i dette samarbeidet.

1.4.1 Frivillig:

De frivillige organisasjonene omtales i offentlige rapporter som blant annet den fra Rattsø-utvalget som tredjesektoraktører og defineres ved at de er private, frivillige og selvstyrende organisasjoner som ikke utdeler profitt (Rattsørapporten 2006: 112). Organisasjonene i utviklingssamarbeidet omtales også som internasjonale organisasjoner (Sivesind 2007: 52). Disse sysselsetter ifølge Sivesind 1,6 prosent av ansatte i frivillig sektor. Innenfor denne samlebetegnelsen ligger vennskaps- og kulturutvekslingsorganisasjoner, menneskerettighetsorganisasjoner, fredsorganisasjoner, utviklings- og bistandsorganisasjoner. ”Blant de største på bistandsområdet er Norges Røde Kors, Norsk Folkehjelp, Kirkens Nødhjelp, Flyktningshjelpen og Redd Barna.” (Ibid.). Disse organisasjonene refereres gjerne til som de fem store i bistandssammenheng.

Men både denne definisjonen og den begrepsbruken som vi har gjengitt over, er et resultat av forskernes beskrivelse av de frivillige. Mange av organisasjonene i utviklingssamarbeidet har engasjert seg i Bistandstorget. Disse nevner i en kommentar til Rattsø-utvalget at ”Bistandstorgets organisasjoner i hovedsak er gått over til å bruke uttrykket sivilsamfunnsorganisasjon om seg selv”¹. Felles for fire av de fem organisasjonene i mitt empiriske utvalg er at de vektlegger sin forankring i det sivile samfunn. På bakgrunn av at organisasjonenes egne erfaringer og forventninger blir tillagt stor vekt i denne avhandlingen velger jeg derfor i det følgende å benytte sivilsamfunnsorganisasjoner når jeg omtaler organisasjonene på utviklingsarenaen.

”I 2005 ble 3,9 milliarder kroner, eller omlag 33 pst. av den samlede bilaterale bistanden (inkludert multi-bi bistand) kanalisert gjennom disse aktørene over ulike budsjettkapitler og –poster, hvorav om lag 25 prosent gjennom norske frivillige organisasjoner. Norge er dermed det OECD-land som kanaliserer den største andelen av sin bilaterale bistand via frivillige organisasjoner. Bistanden gjennom disse kanalene økte med om lag 610 mill. kroner fra 2004” (Stp.prp.nr 1 (2006-2007): 131).

OECDs ”peer-review” i 2004 viste stor interesse for Norges høye andel av bistand kanalisert gjennom frivillige organisasjoner, og var i utgangspunktet kritisk til at det var rett måte å yte bistand på. ”A special feature of Norwegian ODA is the large share - an estimated 22% of all

¹ <http://www.bistandstorget.no/newsread/ReadImage.asp?WCI=GetByID&IMAGEID=10&DOCID=10000>
(side 10)

development aid in 2002 - channelled through NGOs, most of which are Norwegian”². Etter en klarlegging fra norske myndigheter møtte ordningen likevel aksept.

1.4.2 Folket:

Ifølge John Hopkins ”Comparative nonprofit sector project”³ så har Norge den høyeste prosentandelen frivillige av de 36 industrilandene som deltar i undersøkelsen, med 52 prosent av den voksne befolkningen som har deltatt i frivillig arbeid i løpet av det siste året. Dette gjelder ikke kun organisasjoner på bistandsarenaen, men gir likevel en pekepinn på omfanget av frivilligheten. Neste land på listen er Storbritannia med 30 prosent. Gjennomsnittet for industrilandene er 15 prosent. Sverige har til sammenligning 28 prosent frivillige blant den voksne befolkningen. Separasjonen av frivillig og opinion kan i utgangspunktet virke kunstig når over halvparten av den voksne befolkningen oppgir at de bidrar i frivillig arbeid. Andelen som har lønnet arbeid i organisasjonene i Norge er samtidig forholdsvis lav i forhold til land som Danmark og Nederland. I tillegg bør det nevnes at en høy andel av befolkningen i de nordiske landene er ansatt i offentlig sektor i forhold til andre vestlige land, noe som vil påvirke sammensetningen av medlemmene i sivilsamfunnsorganisasjonene. ”(I)n Nordic countries where about 50 per cent of the population derives its core income from the state, it could be argued that much of civil society is embedded in the state system itself” (Bangura 1999: 1).

Opinionsundersøkelser viser at kunnskapen blant Norges befolkning om landene i sør er lav, men viljen til å hjelpe er svært høy⁴. Opinionsen har stor tiltro til de frivillige organisasjonenes rolle som aktører på bistandsarenaen, og 45 prosent av de spurte i Statistisk Sentralbyrås undersøkelse om holdninger til bistand i 2007 rangerer organisasjonene som den mest effektive bistandskanalen (Statistisk Sentralbyrå 2007: 22). Nest størst tiltro som kanal har FN med 30 prosent. Verdensbanken havner klart sist med kun tre prosent av de spurte som rangerer dem høyest. Statlige kanaler har nærmere 14 prosent (Ibid.). De politiske partiene på Stortinget har selvsagt en plikt til å følge med på befolkningens ønsker, og også å ta dem til følge. Opinionsens forventinger er derfor viktig. Politisk vektlegging av organisasjoners relevans er med andre ord ikke uventet. Utviklingsministeren uttrykker samtidig overraskelse

² http://www.oecd.org/document/15/0,3343,en_2649_34603_33956303_1_1_1_1,00.html

³ <http://www.jhu.edu/~cnp/PDF/table201.pdf>

⁴ http://www.undp.no/article.asp?Article_id=2633&Category_Id=MDG

over at så mange i den norske befolkningen tror at situasjonen i utviklingslandene er verre enn den er⁵. Det blir tegnet et bilde av at nordmenn generelt har lav kunnskap om hvilke resultater bistanden har ført til.

1.4.3 Folkevalgte:

Regjeringen legger de politiske føringene for utviklingssamarbeidet. Den til enhver tid sittende regjering vil utarbeide hovedsatsningsområder for utviklingssamarbeidet. Den nåværende regjeringen har fem hovedsatsningsområder.

- Fredsbygging, menneskerettigheter og humanitær bistand
- Godt styresett og korrupsjonsbekjemping
- Kvinner og likestilling
- Miljø og bærekraftig utvikling
- Olje og energi⁶

1.4.4 Forvaltning:

Norsk bistand forvaltes av Utenriksdepartementet (UD) og Norad. UD har det overordnede ansvaret for utviklingssamarbeidet gjennom strategisk planlegging og politikkutforming, og ved ”forvaltning av bistandsmidlene gjennom multilaterale og bilaterale kanaler”⁷. Norad er direktoratet for utviklingssamarbeid, hvis kompetanse skal bidra til effektiv forvaltning av bistandsmidlene. De har i tillegg ansvaret for evaluering og kvalitetssikring (Ibid.).”Som direktorat under Utenriksdepartementet, er Norad fagetat for all norsk offisiell bistand som definert av OECD. Mer effektiv og resultatorientert norsk bistand er Norads mål”(Norad 2006d: 3). Norad har en rådgivende funksjon, og tar utgangspunkt i politiske føringer fra Regjering og Storting i denne rådgivningen. Akkurat nå er Norads strategi fundert i St.meld. 35 (2003-2004) *Felles kamp mot fattigdom* og de politiske føringene fra regjeringen Stoltenberg II (ibid: 9). ”Strategien legger vekt på kvalitet og resultater i bistanden. Dette skal styrke våre partnere i utviklingslandene og oss selv som aktører, og gi bedre informasjon til det norske folk som engasjerte givere” (ibid: 12).

⁵ <http://www.vg.no/nyheter/utenriks/artikkel.php?artid=149539>

⁶ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/Utviklingssamarbeid/Sentrale-utviklingsaktorer/Generelt-om-utviklingssamarbeid.html?id=448297>

⁷ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/Utviklingssamarbeid/Sentrale-utviklingsaktorer/Generelt-om-utviklingssamarbeid.html?id=448297>

1.4.5 Forskingen:

I tillegg til de som gransker det generelle organisasjonssamfunnet som vi har sett over, fokuserer andre forskere på bistandsarenaen. Forskningsmiljøet beskyldes for å være for fjernt fra det miljøet de skal undersøke til å kunne produsere nyttig forskning. Kritikken går blant annet ut på at de ikke baserer seg på erfaring, men i hovedsak tar utgangspunkt i skriftlige kilder⁸. Forskerne kritiserer på sin side bistandsmiljøet for elitesirkulasjon, godhetsregimer og lite effektivitet. Terje Tvedt er en av dem som anklager norsk bistand og utenrikspolitikk for elitesirkulasjon. Det eksisterer ifølge han en uheldig tradisjon for at lederstillingene i bistandsorganisasjonene, staten, FN og på forskningsfeltet går på rundgang mellom et fåtall personer. Hans eget uttrykk for det er svingdørssyndromet. Tvedt fikk Fritt Ord-prisen i 2007 fordi han på faglig grunnlag problematiserte den norske bistands- og fredspolitikken⁹.

Anne Marie Groth forklarte i ”Bistandsorganisasjonene - mellom tradisjonell frivillighet og moderne kontraktskultur?” fra 1999 at organisasjonene ble samarbeidspartnere på bistandsarenaen på grunn av fortrinnet de hadde ved å være mindre byråkratiske og dermed mer fleksible enn statlige og internasjonale hjelpeorganisasjoner (ibid: 61). Til tross for den tettere sammenvevingen av stat og frivillige organisasjoner så hadde dette i 1999 ikke fått de konsekvensene for organisasjonenes uavhengighet som man kunne anta (ibid: 73). ”Dette har dels sammenheng med den gjensidige avhengigheten. Staten er helt avhengig av organisasjonene for å nå sine mål, noe som stadig erklæres” (Ibid.). Gjensidig avhengighet vil gi organisasjonene større handlingsrom enn om avhengigheten er ensidig, og forholdet har en aktør som er klart sterkere enn den andre. Det har gått ni år siden denne rapporten ble utgitt, og vi kan spørre oss om organisasjonene har klart å opprettholde sine fordeler.

Det er tidligere benyttet kontraktsteori i forbindelse med forskningsarbeid på frivillige organisasjoner og Norad. I en masteroppgave fra Handelshøyskolen BI ”Which contract is the most appropriate between Norad and the NGOs in order to improve the microfinance accountability?” (2006) bruker Rolf Magnus Jensen og Aje Singh Rihel prinsial-agent teori for å forstå forholdet mellom Norad og frivillige organisasjoner (ibid: 25). I motsetning til positivistisk teori som identifiserer ulike kontrakter, mener de at prinsial-agent tilnærmingen

⁸ <http://www.morgenbladet.no/apps/pbcs.dll/article?AID=/20070622/ODEBATT/106220023/-1/DEBATT>

⁹ <http://www.nrk.no/nyheter/1.2337599>

gjør det enklere å finne den mest effektive kontraktsformen mellom aktørene. Tilnærmingen undersøker faktorer som vil øke Norads usikkerhet og påvirke deres valg av kontrakt med organisasjonene. Ett av funnene i oppgaven er at den risikoanalysen av eksterne faktorer som prinsippal-agent teorien kan bidra med, er mindre relevant i et ufullstendig marked som den norske mikrofinansindustrien utgjør, enn i de markedene som næringslivet opererer på. Bakgrunnen er den manglende konkurransen og et svakere fokus på profitt på denne arenaen (ibid: 111). Selv om oppgaven skiller seg fra min både i forhold til hvilken del av kontraktsteorien de vektlegger, og hvilken case de undersøker, er den relevant nettopp på bakgrunn av dette funnet. Det skaper en forventning om at andre metoder vil være bedre egnet som måleinstrument for organisasjonenes handlingsrom på utviklingsarenaen.

1.5 Oppsummering:

I dette kapittelet er det etablert en problemstilling som vil undersøke sivilsamfunnsorganisasjonenes varierende handlingsrom innenfor ulike tilskuddsordninger fra norske myndigheter. Forventningen til variasjon er skapt av mangfoldet av kontraktsavtaler som finnes i samarbeidet mellom norske myndigheter og organisasjonene, og en antakelse om at friheten til selv å definere rammene for avtalene vil variere avhengig av type tilskuddsordning. Jeg har gitt et kort, historisk tilbakeblikk på samarbeidet mellom det offentlige og de frivillige organisasjonene for å vise at det også i Norge, som tradisjonelt har hatt et sterkt samarbeid mellom offentlig og frivillig sektor, har blitt mer vanlig å benytte frivillige aktører som kontraktpartnere i utøvelsen av oppgaver som i utgangspunktet er ansett som offentlig ansvarsområde. Effektivitetsfokuset som ligger bak en slik forvaltningsendring har ført til en overgang fra en tradisjonell til en moderne deltakelsesmodell med sterkere fokus på økonomisk rasjonalisme, noe som igjen har endret organisasjonenes rolle i samfunnet. Det har også ført til en større standardisering av både offentlig og frivillig sektor. For å flytte fokuset over på hvordan denne endringen har påvirket organisasjonenes handlingsrom i utviklingssamarbeidet, presenterte jeg aktørene i dette samarbeidet. Videre vil jeg vise hvordan jeg skal gå fram for å undersøke en slik endring metodisk.

2.0 Metode:

Det har blitt utøvd mye definisjonsmakt i tilnæringsvalget til metode. Denne maktkampen har i hovedsak lagt i hvordan man definerer generaliserbarhet. Kort fortalt har det eksistert et hierarki i metodetilnærmingen hvor kvantitativ metode, statistisk generalisering fra et tilfeldig utvalg av befolkningen til hele befolkningsgrupper, har raget høyest. Når man da med en kvantitativ tilnærming vil generalisere fra ett eller et lite utvalg case vil det med en kvantitativ definisjon av generalisering ikke være en valid eller generaliserbar metode. Det de kvalitative forskerne etter hvert har blitt mye flinkere til, er å benytte sin egen definisjon av generaliserbarhet. Analytisk generalisering tar gjerne utgangspunkt i en teori som de ved noen få eller ett empirisk eksempel fra nåtiden kan teste relevansen av. I motsetning til kvantitativ metode er forskeren her opptatt av den sosiale konteksten og å plassere seg selv innenfor denne.

Kristen Ringdal forklarer forskjellen mellom kvantitativ og kvalitativ forskning med at ”i stedet for å legge vekt på årsaksforklaringer slik kvantitative forskere gjerne gjør, fokuserer kvalitative forskere på mening og formålsforklaringer” (Ringdal 2001: 107).

Innsamlingsmetodene til den kvalitative forsker tar hensyn til den sosiale konteksten, og enhetene det forskes på er ikke kun er det som kan telles, som individer, familier eller organisasjoner, men også hendelser eller beslutninger (ibid: 114). Definerende for kvalitativ forskning er at emnet og problemstillingen vil utvikle seg gjennom hele forskningsprosessen. Den formen for kvalitativ forskning som vil være utgangspunktet for denne avhandlingen er casestudie.

En casestudie defineres av Creswell som et program, hendelse, aktivitet, en prosess eller ett eller flere individer som utforskes i dybden. Caset eller casene er bundet i tid og handling, og forskeren samler detaljert informasjon ved å bruke varierte former for datainnsamling over en lengre periode (Creswell 2003:15). Yin mener at case-studier bør være basert på mer enn ett case (Yin 2003: 53). Men kritisk testing av en teori er en måte å utføre case-studier som kan forsvares (ibid: 40). Om man vil bekrefte, utfordre eller utvide teorien kan ett enkelt case møte alle kriteriene for å teste teorien. En av fordelene ved slik kritisk testing vil i tillegg til å avgjøre om teoriens påstander er sanne, være å endre fokus på teorien (Ibid).

2.1 Datainnsamling:

Triangulering er sett på som en viktig del av datainnsamlingen, og er en betegnelse for å benytte ulike metodiske tilnærminger for å teste en problemstilling (Bloor, Frankland, Thomas, Robson 2002: 12). Bloor et. al advarer imidlertid mot trianguleringens egnethet som validering hvis man setter likhetstegn mellom hvor egnet ulike metoder er for å løse en bestemt problemstilling, og i tillegg mot å tenke at den data hver enkelt metode produserer er direkte sammenlignbar med annen data (ibid: 13). Jeg skal altså ikke tenke at funnene ved en metode som besvarer min problemstilling på en god måte ikke er bra nok fordi de ikke er bekreftet av en metode som ikke nødvendigvis er like egnet. Det jeg vil gjøre er å benytte ulike metoder for å samle inn den data jeg finner nødvendig for å teste min problemstilling, men jeg vil ta dem med for å utfylle, ikke erstatte hverandre.

2.1.1 Dokumenter:

Når jeg skal undersøke et forhold mellom staten og sivilsamfunnsorganisasjonene har jeg en fordel ved at svært mye vil dokumenteres skriftlig fra statens side. Disse dokumentene er offentlige og ligger tilgjengelig for alle på internett. Man bør være oppmerksom på at dokumenter må brukes med forsiktighet og ikke kan aksepteres som virkelige gjengivelser av det som har hendt. Dette som følge av at alle dokumenter kan bearbeides som forfatteren ønsker (Yin 2003: 87). Søk etter dokument er viktig i alle typer case-studier (Ibid.). I søk etter relevante data for min problemstilling har RORG-samarbeidet¹⁰ sine nettsider¹¹ vært nyttige med sine kommentarer og klipp fra mediedekningen, samt linker til relevante offentlige dokumenter. Det er viktig å være oppmerksom på at slike hjemmesider gjerne vil belyse en sak fra de frivillige organisasjonene sin side. Hvert eneste dokument er skrevet for en spesiell anledning og med et publikum for øyet som ikke nødvendigvis overlapper med mitt casestudium (Yin 2003: 87). Jeg vil likevel tro at en kritisk framstilling av dokumentene vil være godt egnet til å utfylle de andre metodene for datainnsamling. I denne oppgaven vil det jo nettopp være relevant å få fram de ulike partenes omtale og bruk av forholdet dem i mellom. "(S)uch alternative data can provide insight into the interpretation of norms by concrete actors, direct contestation or strategies for circumventing norms while keeping up

¹⁰ samarbeid blant norske, frivillige organisasjoner som gjennom rammeavtaler med Norad mottar offentlig støtte til å drive opplysningsarbeid

¹¹ www.rorg.no

appearances in relation to the norms of the dominant network programme” (Bogason og Zølner 2007: 124). Dokumentanalysens styrke er å spore hendelser tilbake i tid (ibid: 103). Til en viss grad tilbyr også intervjuer og spørreundersøkelser slike muligheter, men disse metodene er bundet av personlig kunnskap, hukommelse og intervjuerens tendens til å rasjonalisere tidligere hendelser ut i fra det de selv finner interessant og meningsfullt (Ibid.).

2.1.2 Ekspert rapporter:

Analyse av ekspert rapporter benyttes i større og større grad som metode i nettverksforskning (ibid: 10). Reliabiliteten er største fordel med metoden, og kan testes i forhold til ”whether a testimony is based on a testable theory, whether the theory is subject to peer review, whether there is a discussion of error factors and whether the theory or methodology is accepted in the scientific community” (ibid: 11). Ekspert rapporter benyttes både i rettssystemet og i offentlig administrasjon, gjerne for å oppsummere relevant informasjon på et bestemt område. Det er da nødvendig at eksperten informerer om sin ekspert bakgrunn, og om metoden som er benyttet for å oppsummere emnet. Innenfor offentlig administrasjon er ekspertene gjerne offentlig ansatte med lang erfaring innen emnet de dokumenterer. Dokumentet vil da gjerne ta form av at skribenten har innsideinformasjon som det er vanskelig for utenforstående å få tak i, men de unnlater samtidig ofte å komme inn på tilgjengelig vitenskapelig informasjon. Dette kan dekkes bedre om man lar universiteter eller tenketanker ta seg av rapportene, men man oppnår ofte ikke den samme statusen som er påkrevd av de juridiske rapportene (Ibid.). Rattsørapporten som vil være sentral i denne oppgaven, er et eksempel på en ekspert rapport.

2.1.3 Formidling av informasjonen:

Måten ekspert rapporten leses på, kan også ha noe å si for hvordan informasjonen formidles videre til leseren. En av hovedårsakene som gis for å benytte diskursanalyse i stedet for en representasjonsform for dokumentanalyse som gjengir så detaljert som mulig det som dokumentene inneholder, ligger ifølge Bogason og Zølner i om man skal forstå dokumentene som et bilde av virkeligheten, eller som et nivå av virkeligheten i seg selv (ibid: 101). Diskursanalytikerne vil da etterstrebe en måte å lese dokumentene på som viser hvordan forståelser, bilder eller kunnskapssystemer informerer og skaper nettverksstyring og konkrete måter å handle på innenfor nettverk.

Den samfunnsvitenskaplige retningen tok etter positivismen en språklig vending (Neumann 2001: 40). Endringen gikk mot en relasjonell språkforståelse der ting i seg selv ikke framstår som viktig, men ”de får sin mening i det at de inngår i en del sammenhenger med andre ting” (Ibid.). Årsaken til å utføre diskursanalyse er ofte å være kritisk til hvordan noe framstår, poenget er å vise at ting kan være annerledes (ibid: 115). Det ligger makt i å framstille noe på ulike måter, definisjonsmakt. Den største utfordringen ved en diskursanalyse er at det er vanskelig å finne klare skiller mellom teori og metode. Diskursanalyse som metode vil være godt egnet til å løfte fram forholdet mellom kunnskap og makt. Den vil derimot ha vanskelig for å spesifisere dette forholdet som et forhold mellom avhengige og uavhengige variabler (ibid: 155). Jeg ville med andre ord ikke fått fram det sentrale forholdet i problemstillingen min, mellom organisasjonenes handlingsrom som avhengig variabel på den ene siden, og de ulike tilskuddsordningene fra myndighetene som uavhengige variabler på den andre. Denne problemstillingen kommer derfor ikke til å løses ved hjelp av en diskursanalyse. Det er likevel sentrale deler av den diskursanalytiske teori som kan ha forklaringsverdi i en analyse av handlingsrom hvor vi skal se at definisjonsmakt er en av måleenhetene. En sentral avveining i denne oppgaven vil nemlig være mellom avtaler som på den ene siden er forhåndsdefinert av den ene parten i kontrakten, og gjennomføres av den andre. Og på den andre siden avtaler som har kommet fram etter gjensidig forhandling og dialog.

Neumann diskuterer mange aspekter ved definisjonsmakt. For eksempel kan man dra fram spørsmålet om bemyndigelse eller legitimitet (ibid: 171). Neumann viser hvordan enhver aktør vil forsøke å bringe saken inn i den diskursen de selv er bærere av og har legitimitet i (Ibid). En annen begrunnelse for hvorfor tenkemåtene eller mentalitetene forblir de samme når forholdet endrer seg organisatorisk, er at diskurser innehar en treghet (ibid: 132). ”Om sosiale praksiser og identiteter forblir som de er, betyr det også at et bestemt sett av relasjoner mellom subjekter forblir som de er” (Ibid.). På denne måten er diskursene gjennomsyret av makt fordi de som en konsekvens vil definere andre relasjoner som mindre normale (Ibid.).

2.1.4 Observasjon:

Etter en lengre periode med gjennomgåelse av dokumenter og relevant litteratur, så jeg stor verdi av å undersøke hvordan aktørene diskuterte den prosessen som er i gang på bistandsarenaen. Når du foretar dokumentanalyser kan det være lett å finne det du leter etter, man leser med en problemstilling i tankene som gjør at man kanskje ikke ser andre problemstillinger så fort som man burde. I tillegg er det en fare for at man tillegger dokumentene en annen verdi enn det som forfatteren hadde tiltenkt den. Gjennom prosessen med oppgaven har jeg jevnlig sjekket en rekke internettsider for nyheter og informasjon om foredrag og seminar som kunne være aktuelt for mitt tema. På hjemmesidene til Bistandstorget¹² fant jeg etter hvert en åpen invitasjon for interesserte om å delta på et seminar om ”Bistandseffektivitet og Paris-agendaen”. Jeg var den eneste studentrepresentanten på møtet, og også den eneste deltakeren fra noen form for forskningsinstitusjon. Det å delta på et seminar der fire foredragsholdere snakket om nettopp den prosessen jeg skrev om, med et publikum i rommet som i etterkant kom med kritiske spørsmål og kommentarer, viste seg å være et veldig godt utgangspunkt for å korrigere mine tanker om prosessen. Det var også et godt utgangspunkt for å observere hvordan aktørene forholdt seg til hverandre. Dette var tilsynelatende et miljø der veldig mange kjente hverandre fra før, og der det var stor pauseaktivitet i form av samtaler i mindre grupper. Det ble også lagt fram lister med mailadressene til alle deltakerne, noe som jeg fikk stor nytte av når jeg skulle kontakte mine informanter for intervju. Skriftlige versjoner av foredragene ble også distribuert til alle møtedeltakerne. I det hele tatt satt jeg igjen med et svært positivt inntrykk av seminarets relevans i etterkant.

2.1.5 Intervju:

Som kvalitativ forsker velger man sine intervjuobjekter ved overlegg i motsetning til i kvantitative studier hvor tilfeldig utvelgelse vil være et metodisk poeng (Creswell 2003: 185). Etter seminaret på Bistandstorget, satte jeg meg ned med adresselisten med deltakere og organisasjonsnavn, og plukket ut seks organisasjoner som jeg hadde en forventning om at representerte både store og små organisasjoner i bistandssammenheng. Utvelgelsen av organisasjoner var med andre ord ikke tilfeldig. Forespørselen ble sendt til alle

¹² <http://www.bistandstorget.no>

representantene fra den organisasjonen jeg hadde valgt ut som deltok på møtet. De bestemte på denne måten selv hvem av dem som skulle møte meg til intervju. I forespørselen presenterte jeg meg som student og deltaker på seminaret.

2.2 Gjennomføring av studien:

Det var overveldende rask tilbakemelding på henvendelsen, og alle som ble spurt ga positiv tilbakemelding på å delta. Det tok den ene organisasjonen nøyaktig ti minutter å svare bekræftende på forespørselen om intervju, og det satte standarden for en stor velvilje, både når det gjelder de frivillige og de offentlige aktørene. Felles utgangspunkt fra seminaret kan ha mye å si for viljen til å delta, og selvfølgelig vil også de som deltok på dette møtet i utgangspunktet ha meldt seg på fordi de hadde interesse av temaet. Det kan også tenkes at det å knytte intervjuene opp mot deltakere på seminaret kan ha gitt intervjuobjektene en sikkerhet om at de hadde kunnskap om temaet, og at de på forhånd visste hva jeg var ute etter. Jeg opplevde ikke at noen av informantene avlyste sine møter med meg etter at vi hadde inngått endelig avtale, noe som gjorde at jeg fikk tatt alle intervjuene i løpet av den samme uken. Dette sparte meg for mye tid, siden nesten alle informantene hadde sitt arbeidssted i Oslo. Den siste la inn intervjuet med meg samtidig som han likevel var i Oslo i forbindelse med et annet møte.

Under utvelgelsen av organisasjoner så jeg som nevnt etter informanter som kunne representere både store og små organisasjoner i utviklingssamarbeidet. Jeg kjente til alle organisasjonene på seminaret, men jeg hadde ikke inngående kjennskap til hvordan de var rangert som mottakere av økonomisk støtte fra staten. Forut for intervjuene mine var jeg nemlig ikke oppmerksom på at det ville være naturlig å inkludere en mellomgruppe av organisasjoner. Jeg velger etter intervjuene å dele inn organisasjonene som store, mellomstore og små organisasjoner. De store inkluderer det som vises til som ”de fem store” frivillige organisasjonen i bistandssammenheng. De mellomstore organisasjonene har i likhet med de store samarbeidsavtaler med Norad, mens de små har ettårige prosjektavtaler. Alle organisasjonene som jeg intervjuet hadde samarbeidsavtale med Norad, jeg har dermed ikke inkludert de små organisasjonene i min studie. Det ville vært en svakhet hvis målsetningen med problemstillingen var å sammenligne tilskuddsordningene som fantes, men fokuset i denne oppgaven blir konsekvensene for handlingsrommet om utviklingen går mot mer hyppig

bruk av andre kontraktsformer på bekostning av samarbeidsavtalene. Samtidig hadde jeg et ønske om at organisasjonene jeg intervjuet skulle være engasjert i problemstillingen som seminaret tok opp. De mindre organisasjonene vil gjerne være mer saksorienterte og kanskje ikke ha kapasitet til å engasjere seg i policyområder på samme måte. Jeg har derimot fått de andre organisasjonene til å kommentere sine komparative fordeler i forhold til de små. Jeg mener imidlertid at det ville være interessant å høre hva de små organisasjonene tenkte om konkurransesituasjonen, og muligheten til å inkluderes i samarbeidsavtalene med Norad. Dette har med bakgrunn i avgrensningen av problemstillingen ikke blitt gjennomført.

Jeg har snakket med flere informanter fra sivilsamfunnsorganisasjonene enn representanter fra offentlige institusjoner. Dette har jeg gjort med utgangspunkt i at mangfoldet blant organisasjonene må antas å være større enn mangfoldet innenfor de to offentlige institusjonene på forvaltningssiden. Jeg har ikke snakket med politiske aktører, som jo legger føringer for forvaltningens arbeid. Hvilke politiske føringer som ligger til grunn vil være avhengig av de partipolitiske konstellasjonene i Regjeringen. Det ville derfor blitt en svært omfattende oppgave å prøve å dekke dette aspektet. Jeg har heller ikke vært i kontakt med aktører fra ambassadene. Bakgrunnen for dette er delvis kostnader i forhold til å reise til et av samarbeidslandene for å gjennomføre intervjuet, og delvis begrunnet i at samarbeidsavtalene utgjør utgangspunktet for oppgaven. For å fange opp eventuelle poeng som ikke ville komme fra innsiden av miljøet, valgte jeg også å ha en samtale med en konsulent som er kjent med konsekvensene av effektiviseringen, og som nylig har utarbeidet en rapport om trendene for donorstøtte til sivilsamfunnsorganisasjonene i sør.

For å ha strukturerte spørsmål klare ble det benyttet en intervjuguide i alle intervjuene. De fikk likevel mer form av en guidet samtale enn en strukturert utspørring (Yin 2003: 89). Det er intervjuobjektene som er ekspertene. Intervjuer i et case-studie er åpne, og en må være oppmerksom på at viktig informasjon kan dukke opp underveis i intervjuet som kan endre oppgaven fullstendig. Yin hevder at en av intervjuets største svakheter vil være om intervjuobjektene kun sier det den som intervjuer vil høre (ibid: 86). I tillegg til det som gjelder temaet konkret, er det også en del tekniske aspekter å være oppmerksom på når man foretar et intervju. Bruk av båndopptaker er for eksempel vanlig, men det er viktig å spørre intervjuobjektene på forhånd om det er i orden, da mange vegrer seg mot å bli tatt opp på bånd. Man må også være forberedt på å støte på problemer med opptakeren, og derfor sette seg inn i det tekniske på forhånd (ibid: 92).

De fleste av informantene i studien stilte seg positiv til bruk av båndopptaker. To av informantene foretrakk likevel å la dette være. Jeg noterte derfor flittig under selve intervjuet, og skrev et referat av samtalen vår samme dag som intervjuet fant sted. Disse referatene er sendt til informantene i ettertid, og blitt godkjent til bruk i oppgaven. Jeg har likevel valgt å ikke sitere disse informantene direkte, men gjengi det de har sagt i referats form. Når det gjelder de intervjuene der jeg benyttet båndopptaker ble det også tatt fyldige notater. Dette ble gjort for å ha et sikkerhetsnett i tilfelle opptaket skulle ha for dårlig kvalitet, eller noe skulle skje med opptaket i etterkant. Jeg slapp heldigvis slike problemer. De transkriberte versjonene er sendt ut til informantene på samme måte som med referatene til de andre. Disse versjonene har blitt godkjent til bruk i oppgaven. Jeg har også gitt samtlige informanter muligheten til å komme med sensur på sine kommentarer om det skulle være ønskelig. Med et par unntak har dette ikke vært et ønske fra informantenes side. I tillegg til et tilbud om sensur, har informantene også fått mulighet til å legge til kommentarer, eller fylle ut ord og uttrykk som jeg ikke har hørt i den digitale utgaven av intervjuet. Der dette har vært tilfelle har jeg satt inn en klammeform [hører ikke] i den transkriberte utgaven, og informantene har fylt inn der de med sikkerhet husker hva som ble sagt. All kommunikasjon med informantene utenom selve intervjuet har foregått per e-post, med unntak av et par telefonsamtaler i forbindelse med avtaling av møtetider.

2.3 Intervjuer og intervjuobjekt:

Av fem organisasjoner fikk jeg fem forskjellige svar på hvilke betegnelser de ville benytte om seg selv. Disse betegnelse kom som et resultat av deres spesialiseringsfelt. Felles for fire av fem organisasjonene var at de i tillegg trakk fram sitt fundament i det sivile samfunn. Når jeg referer til mine informanter fra sivilsamfunnsorganisasjonene i oppgaveteksten, så har jeg gitt dem betegnelser fra org. 1 til org. 5. Dette er gjort for å anonymisere organisasjonene. Når jeg likevel har satt inn betegnelsen stor og mellomstor er dette fordi det kan være interessante forskjeller på disse gruppene organisasjoner i det synet de har på samarbeidet med det offentlige, og på sine konkurransefordeler.

Organisasjon 1 er en stor sivilsamfunnsorganisasjon med samarbeidsavtale med Norad dato for intervju 31.10.2007 (org.1)

Organisasjon 2 er en stor sivilsamfunnsorganisasjon med samarbeidsavtale med Norad dato for intervju 02.11.2007 (org.2)

Organisasjon 3 er en mellomstor sivilsamfunnsorganisasjon med samarbeidsavtale med Norad, dato for intervju 01.11.2007 (org.3)

Organisasjon 4 er en mellomstor sivilsamfunnsorganisasjon med samarbeidsavtale med Norad, dato for intervju 31.10.2007 (org.4)

Organisasjon 5 er en mellomstor sivilsamfunnsorganisasjon med samarbeidsavtale med Norad, dato for intervju 31.10.2007 (org.5)

Informantene fra offentlig sektor og konsulentbransjen er ikke anonymisert. Disse uttalte heller ikke noe ønske om å være anonyme i denne sammenhengen.

Utenriksdepartementet:

Seksjon for utviklingspolitikk: representert ved Rasmus Gedde-Dahl
dato for intervju: 01.11.2007

Seksjon for utviklingspolitikk har langsiktig bistand som fagfelt. I tillegg er Gedde-Dahl medlem av “Advisory group on Civil Society and Aid Effectiveness” en internasjonal arbeidsgruppe som inkluderer både sivilsamfunnsaktører og offentlig ansatte for å gi et felles sivilsamfunnsperspektiv til Paris-agendaen.

Norad:

Avdeling for sivilt samfunn: representert ved Ivar Evensmo
dato for intervju 01.11.2007

Avdeling for sivilt samfunn i Norad har ansvaret for forvaltningen av samarbeidsavtalene og enkeltavtalene med sivilsamfunnsorganisasjonene, og for å koordinere det faglige samarbeidet. Evensmo sitter også i “Advisory group on Civil Society and Aid Effectiveness”

Scanteam:

Konsulent og rådgivningsfirma: representert ved Arne Disch
dato for intervju 30.10.2007

Prosjektleder i utarbeidelsen av en rapport om de ulike modellene for støtte til sivilsamfunnsorganisasjonene ”Support Models for CSOs at Country Level” (2007).

2.4 Personlig tilknytning:

Jeg har selv vært aktiv medlem av en frivillig organisasjon. Samtidig er jeg nå en del av et akademisk miljø, og skriver en forskningsoppgave. Det kan være nyttig å ta i bruke sin tidligere kunnskap i case-studier. Det gjør det enklere å demonstrere sin forståelse for dagens tenkning og emnets diskurs (Yin 2003: 137). Forskere som selv har praktisk erfaring fra det feltet de forsker på kan ha fordeler i arbeidet (Neumann 2001: 146). Siden min erfaring stammer fra lokallagsnivå, har jeg ikke opplevd at forholdet mellom staten og den frivillige organisasjonen har blitt problematisert, så en innsikt i noen debatt har verken lagt føringer på hva jeg mener om saken eller gitt meg tips til oppgaven. Samtidig har en undring av fraværet av denne debatten både her og i mine studier kanskje vært det som i størst grad har ført til etableringen av problemstillingen min. Jeg tror ikke det vil være et problem for meg å distansere meg fra oppgaven, men samtidig vil det være viktig for meg å være oppmerksom på ikke å gi et skjevt bilde av forholdet mellom frivillige organisasjoner og det offentlige. En god intervjuer vil posisjonere seg selv i forhold til intervjuobjektene, og problematisere dette i oppgaven (Creswell 2003: 180).

3.0 Teori:

I dette kapittelet vil jeg danne en bakgrunn for å kunne vurdere sivilsamfunnsorganisasjonenes handlingsrom i utviklingssamarbeidet. Som vi så i innledningskapittelet så var organisasjonenes uavhengighet i forhold til staten tidligere preget av det sosialistiske tankesettet i Norge, hvor normen var at arbeiderklassen skulle fungere som samfunnets sentrale kollektiv. Lorentzen påstår at det ikke var vanlig at organisasjonene ble tillagt egenverdi, og at økonomisk støtte var avhengig av at organisasjonene opererte på en måte som staten hadde definert som passende. Ved nyliberalismens gjennombrudd i Vesten ble privatisering vanlig også i Norge, uten at Lorentzen ser dette som uttrykk for noe annet enn en ny økonomisk rasjonalitet innenfor både stat og organisasjon. Kuhnle og Selle viser til at frivillighet i betydningen av å være uavhengig av det offentlige fortsatt spilte en liten rolle under det tidlige organisasjonssamfunnet. *Offentlige tilskudd gjorde heller at en følte seg satt pris på, og at samfunnet så på organisasjonen og arbeidet deres som viktig.* Samtidig har vi sett at samarbeidet mellom offentlig og frivillig sektor organiseres på nye måter. Hvordan kan vi forstå uavhengighet i dagens kontekst?

For å gripe an problemstillingen blir det sentralt å vise hva jeg legger i handlingsrommet til organisasjonene. Frihet for Hannah Arendt var ensbetydende med praktiseringen av frihet, altså selve aktiviteten eller frihetshandlingen (Tully 1999: 162). Hun mente man måtte sette de politiske rutinene, institusjonene og forklaringene til siden og fokusere på aktiviteten, eller det politiske spillet. Hva gjør borgerne, og hvordan gjør de det? Aktiviteten består i å omgås andre individer som har ulike forståelser av hva deres felles verden består i, og å engasjere seg i handlinger hvor grensene for hva som skal til for å oppnå anerkjennelse og makt i det offentlige rom ikke er forutbestemt. Individene tar på seg en identitet som borgere i utførelsen av denne aktiviteten, og ved å ikle seg denne rollen opprettholder de spillereglene. Politisk frihet skal imidlertid ikke være et resultat av vilje, intellekt eller bakgrunnsforhold, lover eller rettigheter, men en form for politisk aktivitet som er fri fra de automatiske prosessene som former menneskenes subjekt, og som frie borgere realiserer seg innenfor. Det er verken målet eller motivet for denne aktiviteten som gjør den fri, men dens karakter eller den etos den manifesterer. Moderne politiske teoretikere overser ifølge Arendt denne forståelsen av fri handling fordi de assosierer frihet med suverenitet (Ibid.).

Handlingsrom skal ut fra en slik frihetsdefinisjon, og i sammenheng med problemstillingen, forstås som den kapasitet organisasjonene har til å etablere sin egen målsetning og sette egne grenser for sin aktivitet. Jeg vil gå ut fra to dimensjoner som denne kapasiteten kan vurderes ut i fra. Den første vil være i hvilken grad organisasjonene har økonomiske, tekniske og menneskelige ressurser for å nå sine mål, en uavhengighet i forhold til ressurser. Siden vi allerede i innledningen konstaterte at organisasjonene er avhengig av økonomiske midler fra staten, kan denne dimensjonen virke overflødig å forfølge. Men når vi knytter den til måleenheten som er kostnadseffektivitet, og ser den i forhold til organisasjonenes komparative fortrinn gjennom lave lønns- og administrasjonsutgifter, kontaktnettverk og fleksibilitet, blir det tydelig at det kan ligge en gjensidig avhengighet i forholdet. Vi skal se at det har blitt større fokus på denne dimensjonen innenfor offentlig sektor etter at forvaltningsreformer med kraftigere fokus på tradisjoner fra privat næringsliv ble vanlig.

Den andre dimensjonen jeg vil undersøke er i hvilken grad organisasjonene har kapasitet til å følge egne verdier og egne prioriteringer, og til å være den mest virkningsfulle kanalen for folkelig engasjement. Det er en mer komplisert oppgave å måle denne dimensjonen enn den forrige. Gitt at organisasjonene hvis handlingsrom måles er økonomisk avhengig av en andrepert for å følge målsetningene sine, vil intensjonen som andreperten har for å inngå samarbeidet, være med og sette grensene for hva samarbeidet skal romme. Avveiningen mellom om innholdet i kontrakten er forhåndsbestemt, eller om organisasjonen er en aktiv part i å utforme den, vil være viktig for å kunne måle handlingsrommet. Kapasitet til å definere innholdet i kontrakten vil dermed være en sentral ressurs for organisasjonene. Sagt på en annen måte vil organisasjonene gjennom å motta tilskuddsordninger inngå i et reguleringsforhold med staten, dermed vil graden av handlingsrom være avhengig av hvem som har kapasitet til å regulere forholdet.

I motsetning til i et liberalistisk samfunn hvor staten er den eneste som anses som egnet til legitim regulering av maktforhold, har verktøyene som benyttes for å regulere i et desentralisert samfunn en rekke brukere, og kan benyttes av staten, markedet, sosiale fellesskap, foreninger, nettverk, organisasjoner og individuelle aktører. Det er naturligvis komplekse forhold mellom alle disse aktørene og verktøyene de benytter (Black 2002: 255). Sanksjoner, økonomiske eller markedsbaserte instrumenter, sosiale normer og teknologi er eksempler på reguleringsverktøy (ibid: 256). Effektiv regulering involverer gjerne en kombinasjon av slike verktøy som endres og tilpasses over tid for å få det ønskede utfallet

(ibid: 260). For å forstå kompleksiteten i forholdet mellom aktørene og verktøyene spør Black hvilken kapasitet for regulering aktørene potensielt innehar, hvordan denne kapasiteten kan endres over tid, og dermed hvilke reguleringsfunksjoner de best kan utføre (ibid: 262).

Reguleringskapasitet er den virkelige eller potensielle besittelsen av ressurser pluss eksistensen av virkelige eller potensielle forhold som gjør det mulig at disse ressursene kan benyttes nå og i framtiden, på en slik måte at det viderefører de identifiserte målene innenfor reguleringsystemet, eller løser bestemte problem (ibid: 263). Ressursene det refereres til er informasjon, ekspertise, finansielle og økonomiske ressurser, autoritet og legitimitet, strategisk posisjon, og organisasjonskapasitet (Ibid.). Å undersøke reguleringskapasitet er en svært kompleks oppgave, og forståelsen av kapasiteten vil fort bli utdatert på grunn av de skiftende omgivelsene. Å innse hvor sannsynlig det er at kapasiteten vil endres, er en viktig del av å forstå den (Black 2007b: 12).

En bakenforliggende faktor her blir hvilken strategi samarbeidspartneren har for samarbeidet. Den som regulerer har ifølge Black (2002) flere ulike strategier for hvordan de svarer de som stiller legitimitetskrav mot dem: de kan overse kravene, de kan etterfølge dem, de kan forsøke å manipulere dem, eller de kan prioritere blant ulike miljø for å finne et publikum som støtter dem (ibid: 263). Den institusjonelle konteksten som organisasjonene opererer innenfor strukturerer hvordan organisasjonene reagerer på konkurrerende legitimitetskrav. De som regulerer er ikke bare passive mottakere av legitimitetskrav, men aktive deltakere i debatten om kravene de møter (Black 2007a: 3). Samtidig kan deres strategiske handlingsrom begrenses av den samme konteksten (ibid: 4). Nøkkelen til å forstå hvordan regulering fungerer, ligger derfor i å forstå den institusjonelle konteksten til de som regulerer (ibid: 13).

Jeg vil ta utgangspunkt i dette perspektivet, når jeg går nærmere inn på reguleringsverktøyet kontrakt, konteksten det befinner seg i og hvilke ressurser som er viktig for at organisasjonene skal utnytte sin potensielle kapasitet innenfor denne konteksten. Jeg har også pekt på relevansen av å se på akkurat de samme dimensjonene om konteksten endres. I problemstillingen la jeg en forutsetning om at formene for økonomiske støtte fra de norske myndighetene til sivilsamfunnsorganisasjonene vil endres til grunn for å diskutere organisasjonenes handlingsrom innenfor utviklingssamarbeidet. Samtidig vektlegger jeg avtalene, eller formene for økonomisk støtte. Det blir derfor riktig å ta utgangspunkt i en teoretisk retning som anerkjenner kontraktens sentrale posisjon innenfor reguleringen av samfunnet, og hvordan denne har endret seg over tid. Vår oppfatning av måten partene i et

forhold oppfører seg overfor hverandre, kan knyttes til kontrakter. Jeg vil derfor bruke Anna Yeatmans ide om den nye kontraktualismen for å etablere en forståelse av hvordan dette foregår. Slike kontraktsforhold har vært sentrale innenfor politisk teori for å definere forholdet mellom makthavere og uavhengigheten til de som blir utøvd makt over. Når jeg går videre til å plassere kontraktualismen innenfor den bredere reguleringskonteksten, viderefører jeg samtidig avveiningen mellom den forhåndsdefinerte kontraktskapasiteten og kontraktskapasiteten som organisasjonen har en aktiv del i å utforme.

3.1 Den nye kontraktualismen:

Anna Yeatman hevder i "Interpreting contemporary contractualism" (1998) at vi kan se bevis på at dagens samfunn reguleres av en kontraktsbasert tankegang. Dette kan observeres gjennom at tjenester organiseres rundt individenes behov, offentlige tjenester blir utkontraktert til private aktører, og vi får et kontraktsorientert språk (ibid: 228-229).

Utviklingen fører til at selvregulering blir mer vanlig, men den bidrar også til at etablerte paternalistiske diskurser som har beskyttet individet blir delegitimert (ibid: 229). Dette innebærer en forventning om at individene selv tar mer ansvar for livene sine, og for å inngå kontrakt må de inneha en kontraktskapasitet som gjør dem kvalifisert som kontraktspartnere. Liberale og sosiale tradisjoner vil ha ulike definisjoner av hva denne kontraktskapasiteten innebærer, og ifølge Yeatman er det et anspent forhold mellom disse versjonene av kontraktualismen (ibid: 228).

For sosial kontraktualisme er individualisering viktig. Personer må bli verdsatt og ansett som individer for at individuelt samtykke til kontraktene skal eksistere. Retten til status som en individualisert person er i dag utvidet til de som tilhører sosiale kategorier som på en eller flere måter tidligere var ekskludert fra de eldre diskursene innen kontraktualisme, og ville aldri funnet sted uten mobilisering fra sosiale bevegelser (ibid: 229). Dette har vært en individualiseringsprosess som ifølge en sosialistisk definisjon kun kan finne sted i et kollektiv, hvor individene definerer seg selv i forhold til andre individ. Det individualiserte jeg' et eksisterer med andre ord kun i form av sitt forhold til andre (ibid: 234). I motsetning til sosialismen som er opptatt av å konstituere individet som subjekt, vektlegger den liberale kontraktualismen friheten til de som allerede har kapasitet til å presentere seg som individ (ibid: 228).

Fokuset på ”det nye” i Yeatmans kontraktualisme impliserer at det har eksistert en annen tradisjon for kontraktsrettet tankegang. Forholdet mellom staten og dens innbyggere var i lang tid organisert rundt et tenkt kontraktsforhold. Kontraktsteori er opptatt av å definere friheten til partene i kontrakten, og for å kunne presentere Yeatmans nye kontraktualisme vil jeg først gi et tilbakeblikk på hvordan denne definisjonen har utviklet seg.

3.1.1 Sosial kontrakt:

Den første til å innføre konseptet ”sosial kontrakt” var Rousseau i ”The Social Contract” fra 1762. Her forklarte han hvordan mennesker trengte et system for samarbeid som ble holdt oppe av lover og et utøvende organ. Dette skapte de gjennom den sosiale kontrakten. “A new basis of understanding and agreement, perhaps never formally stated...every tacitly admitted and recognized – the possibility of living together under laws which treat all individuals equally and give all the opportunity to develop their capacities securely” (Held 1996: 57). Det var imidlertid ikke alle som ble inkludert i Rousseaus likhetsbegrep. Kvinner og fattige var blant de ekskluderte. Rousseau mente at folkets representanter ikke var, og heller ikke kunne kalles representanter, men folkets agenter (ibid: 58). I hans oppfatning var ikke folket fritt bortsett fra akkurat når de valgte medlemmer av Parlamentet. Skulle de være virkelig frie, måtte de underskrive enhver lov personlig. Borgerrollen var den høyeste posisjonen et individ kunne nå (Ibid.).

Hobbes på sin side mente at individer burde gi fra seg sin rett til selvstyre til en mektig autoritet, en Leviathan (ibid: 77). Dette hevdet han med bakgrunn i en oppfatning om at konflikt var den grunnleggende formen for kommunikasjon i samfunnet, og at det derfor ikke var naturlig å tenke seg at individer ville ha tillit og respekt for hverandre, og aller minst overholde og ære kontrakter (ibid: 76). Selv om de nå ga fra seg denne makten, var det viktig at denne overgivelsen kom som en følge av frivillig samtykke. Om den sosiale kontrakten virkelig hadde eksistert, ville de prinsippene individene samtykket til være at staten hadde rett til kommando, og at de som borgere hadde plikt til å være lydige (ibid: 77). Nettopp det frivillige samtykket i kontraktene var også sentralt hos Locke, som i tillegg mente at det burde komme som følge av individenes aktive deltakelse. Men det var i opprettelsen av forholdet mellom staten og borgerne at denne aktiviteten skulle registreres. Senere var det

naturlig at individene overlot til folkets representanter og deres flertallsavgjørelser å styre dette samtykket gjennom kontraktsbetingelsene (ibid: 81). Å etablere et politisk felleskap eller en regjering var borgernes plikt, og en del av den politiske aktiviteten som var så viktig for å være et fritt individ. "Thus, membership of a political community, i.e. citizenship, bestows upon the individual both responsibilities and rights, duties and powers, constraints and liberties" (Ibid.). I motsetning til Hobbes' forståelse av forholdet mellom staten og individet, så betydde dette at regjeringer eksisterte for å sikre rettighetene og friheten til borgerne som selv visste sitt eget beste. Statens makt måtte derfor begrenses for å sikre enhver borger størst mulig frihet, og dette ble grunnlaget for liberalismen (Ibid.).

3.1.2 Aktive valg:

Etter hvert som liberalismen bredte om seg, erstattet "freedom of contract" den sosiale kontrakten, og rettsvesenet skulle nå sikre individene handlefrihet innefor markedet (Ramia 2002: 51). Individuell uavhengighet og frihet ble knyttet til en minimal stat og juridiske kontraktsvarianter. Rawls sørget likevel for å bringe den sosiale kontrakten på banen igjen, og begrunnet det med at den var et viktig utgangspunkt for samfunnets fordelingspraksis (Ibid.). Den nye kontraktualistiske fasen i historien gjør det mulig å redefinere borgerskapet på en måte som forbedrer og utvider velferdspraksisens grenser (ibid: 50). Ramia mener vi ikke kan snakke om den nye kontraktualismen uten å referere til velferdsprinsippet. Det er nettopp velferden som skal håndtere effektene av markedskreftene, og alle forsøk på å separere den fra kontraktualismen er overfladisk (Ibid.). Den perioden vi er inne i nå, har sett en reformulering av ideer som relateres til både den sosiale og den juridiske kontrakten (ibid: 51). Liberale versjoner av kontraktualismen er nemlig ikke de eneste som er tilgjengelig (Yeatman 1998: 227). Sosial kontrakt er bakgrunnen for det som Yeatman har kalt nykontraktualisme (ibid: 228).

Borgerskap i industrialismen var identisk med sosial og økonomisk status som følge av borgerens plass i arbeidslivet og i eiendomsmarkedet (Carney and Ramia 2002: 10). Organiseringen av samfunnet bygde i stor grad på ideen om et medborgerskap der man i egenskap av å være borger hadde visse rettigheter og plikter, et gjensidig forpliktende forhold mellom partene i kontrakten. Mens man tidligere var i besittelse av disse rettighetene på bakgrunn av territoriale grenser og i egenskap av ens status innenfor disse grensene, ser man

i dag en endring av kontraktsbruken hvor rettighetene i større grad er knyttet til individuelle ferdigheter. Nå er borgerskap knyttet til aktive valg og bevisst akseptering av kontraktsbetingelser, derfor hevder Carney og Ramia at den endrede borgerrollen kan være et nyttig utgangspunkt for å endre bildet av hvordan vi ser velferdssamfunnet også (ibid: 17). Hvor dine sosiale rettigheter tidligere var implisitte og bygget på tillit, er de i dag nedskrevet i juridisk bindende termer. Vi ser eksempler på det i arbeidsledighetskontrakter, kontrakter mellom student og veileder på universitetet, og mellom staten og frivillige organisasjoner. Felles for dem alle er at kontraktsbetingelsene innebærer en tydeliggjøring av partenes aktive rolle gjennom å stille krav og forpliktelser til hverandre i forholdet.

3.2 Kontraktsetos:

Yeatmans kontraktualisme er bygget på en sosial forståelse av det anti-diskriminerende etos: "one in which extends the status of individualised personhood to all, regardless of differences in marital status, race, ethnicity, sexuality, religion, ability and so on" (Yeatman 1998: 228). Etos utgjør den forståelsen som etableres av hvordan det er riktig å oppføre seg, eller hvordan man forholder seg til motparten i et kontraktsforhold. Et individs etos innenfor liberalismen er definert i forhold til å være fri fra staten, mens det i sosialismen er fritt til å delta og medvirke til å styre seg selv. Innenfor en organisasjon eller institusjon ville etos utgjøre verdigrunnlaget for organisasjonskulturen. Etos legger altså rammene for den kritikk og motstand som utgjør grunnlaget for sosiale bevegelser (ibid: 239). Forhandling gjennom gjensidig tilpasning, informert samtykke, og etterrettelighet, er de sentrale komponentene ved den kontraktsetos som Yeatman mener er typisk for den nye kontraktualismen (ibid: 231). Jeg vil i det følgende gå nærmere inn på disse faktorene for å utdype hvilken kapasitet som kreves i et kontraktsforhold i dag. En kapasitet som legger rammene for friheten og uavhengigheten i den nye kontraktualismen.

3.2.1 Informert samtykke:

Det forventes at partene i et fremforhandlet kontraktsforhold er tilstrekkelig informert om alle sidene av forholdet, og at det eksisterer metoder som gjør hver av dem ansvarlig overfor den andre (Yeatman 1998: 231). "Contract refers to a legally enforceable exchange of promises. It is binding because the parties to it intended to be bound; it is their will or intention which creates the liability" (ibid: 230). Vektleggingen av den frivillige inngåelsen gir inntrykk av at

samarbeidet tar utgangspunkt i frie valg (ibid: 231). Dette bør være utgangspunktet for et samarbeid, men slik er det ikke alltid. Yeatman peker på at det heller enn å være et spørsmål om valg, er et spørsmål om personen det angår deltar aktivt i samarbeidet (Ibid.). Dette kan for eksempel gjelde i utarbeidelsen av kontraktene. Når de gjensidige forventningene de ulike partene i kontrakten har til hverandre er klargjort, blir språket kontraktsbasert. Den tydeliggjøringen dette innebærer finner vi eksempler på både i politiske dokumenter, retningslinjer og prosedyrer, og er et resultat av forhandling gjennom dialog. Yeatman mener at samtykket til kontrakt henger sammen med klarheten i dokumentene, men det betyr ikke at samtykket er uten tvang eller at forholdet er likeverdig (ibid: 229). Hun skiller samtidig mellom samtykke og aksept (ibid: 231). I mange tilfeller, selv om forholdet er inngått ved akseptering av gitte betingelser, så er det etter inngåelsen ikke lenger aksept men samtykke som blir det operative kontraktsprinsippet. Samtykke er virksomt når alle partene er tilstrekkelig informert om forholdet, og har rett til å forhandle innholdet, prosessen og retningen det tar (Ibid.).

3.2.2 Forhandling gjennom gjensidig tilpasning:

Gjensidig tilpasning forutsetter at man i fellesskap diskuterer seg fram til innholdet i kontrakten. Carney and Ramia (2002) peker på at hele samfunnsorganiseringen er basert på prinsipper om gjensidighet (ibid: 3). Denne gjensidigheten dominerer over de byråkratiske og hierarkiske mekanismene som tidligere ble benyttet (ibid: 4; Ramia 2002: 52). Gjensidigheten gjenspeiles i at staten ikke lenger makter å svare på alle forventningene fra innbyggerne, og i større grad ser seg nødt til å kreve noe tilbake. Samtidig forlanger befolkningen en tilbaketrekning av staten, og begreper som medbestemmelse og endring nedenfra og opp er populære. Forskerne viser til det de kaller ”two-way welfare bargain with the state”, som innebærer at mottakerne av velferdsgoder må gi noe tilbake til staten. På den måten har velferden blitt kontraktsbasert (Ibid.). Men Jayasuriya (2002) tar dette heller som et tegn på at sosialpolitikken er moraliserende enn at den er basert på gjensidighet. “Social policy is seen as the means through which individuals can achieve responsible social conduct. It is a peculiarly moralised form of agency that lies at the heart of new neo-liberal contractualism” (ibid: 312). Bak dette ligger prinsippet om at individene selv er ansvarlig for å begrense risikoen i sitt eget liv. Man kjøper private forsikringer, og vil helst ikke dele usikkerheten med de som utsetter seg for høyere risiko enn en selv. ”Active agency” er ideen om at

velferdsmottakere skal være aktive gjennom å ta kontroll over sin egen framtid, og at dette oppnås ved å fjerne det offentlige aspektet ved handlemåte og autonomi (Ibid.). De nye styringsrollene som på denne måten blir overført til sivilsamfunnet erstatter ikke det offentlige, men sprer offentlig makt til nye aktører og nye nettverk (ibid: 314).

3.2.3 Etterrettelighet:

Etterrettelighet innebærer å redegjøre for sine handlinger til en annen person eller enhet (Scott 2000: 40). Private aktører får mer og mer ansvar delegert til seg, og etterrettelighetsdebatter har å gjøre med dilemmaet rundt å gi nok frihet til disse aktørene for at de skal være i stand til å oppnå sine målsetninger, mens det samtidig opprettholdes et visst nivå av kontroll (ibid: 39). De vanligste spørsmålene man stiller seg i forhold til etterrettelighetsforhold er hvem som er ansvarlige, hvem man er ansvarlig overfor, og hva man stilles til ansvar for (ibid: 43). De fleste er enig i at ekstern kontroll er nødvendig for å sikre etterrettelighet. Kontraktene gjør staten juridisk ansvarlig for gjerninger gjort i deres navn, og de som utøver statens makt kan stilles til ansvar for sine handlinger. Den skrevne kontrakten er symbolet på den troen som finnes på rettssystemet. De som inngår avtaler er ansvarlig for kvaliteten på tjenestene de utfører, og de offentlig ansatte er ansvarlig for effektiv utnyttelse av offentlige midler og kvaliteten på offentlige tjenester (Dicke og Ott 1999: 504).

Dicke og Ott (1999) viser hvordan de ulike måtene man definerer etterrettelighetsbegrepet på, gjør at kontraktspartene holdes hierarkisk, juridisk, profesjonelt og politisk ansvarlig avhengig av hvilken definisjon som benyttes (ibid: 504). Utkontraktering er et forsøk på å frigjøre offentlige tjenester fra rigiditeten ved hierarkisk organiserte byråkratier, men til tross for dette er det vid aksept for at ansvarliggjøring skal oppnås gjennom typer kontroll som er en del av byråkratiene og i stramme kontrakter som blir tett overvåket av statlig regulering (ibid: 511). Dicke og Ott tar dette som et tegn på at ansvarliggjøring er forvekslet med kontroll (ibid: 512). En snever definisjon av kontroll er evnen til å forutse handlinger eller utfall, og er nesten umulig å oppnå (ibid: 513). Bruken av en slik definisjon er i seg selv et tegn på at man skaper en forståelse av ansvar som rettferdiggjør hierarkisk og juridisk kontroll. De mener behovet det offentlige har for alltid å gi inntrykk av at de har kontroll og dermed unngå å gjøre feil, kan gå på bekostning av ønsket om å etablere en meningsfull etterrettelighet (ibid: 512). Scott på sin side mener at det ikke er et veldig tydelig skille mellom kontroll som kommer forut for en avgjørelse, og den oversikten en skaper seg etter en avgjørelse i form av

å stille noen til ansvar. De er beslektede uttrykk som opererer på et kontinuum (Scott 2000: 39). Problemet er at tradisjonelle mekanismer for å holde noen til ansvar ikke er tilstrekkelige for å oppnå etterrettelighet, og problemet antas å øke dess mer statlig autoritet som delegeres (Ibid.).

De metodene vi benytter for å oppnå ansvarliggjøring i dag er med andre ord effektive for å oppnå hierarkisk, juridisk og politisk ansvarliggjøring, men det finnes også en moralsk dimensjon som bør trekkes inn. Moralsk og etisk ansvarliggjøring bør flettes sammen med ansvarliggjøringen for ressurser, utførelse og utfallet av tjenester. Da får man en riktigere kategorisering av ulike metoder og verktøy som blir benyttet for å oppnå ansvarliggjøring i utkontraktering av velferdstjenester (Dicke og Ott 1999: 505). Etikk, tro og verdier påvirker handlingene til aktører og de gruppene som omfattes av deres handlinger. Man må derfor ha en forståelse av de interne verdiene, ikke bare for å oppnå effektiv styring, men også for å oppnå etterrettelighet (ibid: 513).

3.2.4 Kontrakt versus avtaler:

En måte å gi spillerom for verdiene, kan i noen tilfeller være å benytte kontrakter som i større grad er formet som løse avtaler enn som kontrollinstrumenter. På samme måte som Yeatmans forståelse av at reelt samtykke til en kontrakt er avhengig av frihet til å bidra til utformingen av den, er partene i slike avtaler fri til å bidra med sine erfaringer gjennom dialog, forhandlinger og problemløsning. Avtalene gir partene mekanismer for å tilpasse seg skiftende omgivelser, kommunisere endrede forventninger, og endre oppførsel basert på læring, en tilnærming som legger til rette for både fleksibilitet og innovasjon (Ibid.). Mange velferdskontrakter brukes allerede på en slik måte. De forhandles underveis i tjenesteleveringen, og problemer løses på en uformell måte (Ibid.). Dette må bli løsningen når det ikke eksisterer et reelt marked for kontraktspartene å være operative innenfor. Velferdskontraktens unike karakteristikk gjør at generaliseringer fra andre typer tjenester ikke nødvendigvis er sammenlignbare (Salamon 2002: 321). Avtalene holder grensene mer åpne for eksperimentering. Dette kan lettere gi rom for organisatoriske verdier, og kan være nødvendig for å oppnå ansvarlighet. Ansvarliggjøring kan med andre ord ha en annen side enn den som kun inkluderer å være et kontrollinstrument. For at denne tilnærmingen til ansvar skal være effektiv, må den diskuteres åpent. Diskusjonen må gjenspeile folkets interesser, og

samtidig ivareta rettighetene og privatlivet til klientene (Dicke og Ott 1999: 513). Det offentlige har et ansvar for å opprettholde alle de fem etterrettelighetsdimensjonene for å ta folkets interesse til følge (ibid: 514).

Ifølge Dryzek (2007) kan man skille mellom kontroll som har substans og kontroll som er symbolsk. “Authenticity means the degree to which control is substantive rather than symbolic, exercised by informed, reflective, and competent actors. Authenticity relates very closely to the key concerns of deliberate democrats about the character of communication” (ibid: 270). Hvis vi kan trekke inn Dicke og Ott sitt skille mellom å se kontrakt kun som et kontrollinstrument, og å se det på det som ansvarliggjøring gjennom gjensidig regulerende avtaler som opprettholdes gjennom kommunikasjon og forhandling, kan det bidra til å eksemplifisere kontraktsetos. Vi kan si at den kontrollen som stammer fra kontrakter basert på kommunikasjon har substans, og de som ikke har grunnlag utover de nødvendige hierarkiske, profesjonelle, juridiske og politiske formene for ansvarliggjøring vil være symbolske. Dette har sammenheng med at en endring i måten man regulerer samfunnet innebærer at byråkratiet erstattes av nettverksbaserte strukturer hvor privat og frivillig sektor i stor grad deltar i reguleringen av samfunnet. Den gjensidige avhengigheten mellom disse bør også føre til en gjensidig ansvarliggjøring om forholdet skal ha substans.

3.3 Deloppsummering:

Hvor uavhengig en kan være innenfor et kontraktsforhold, vil alltid være en avveining. I begynnelsen av kapittelet så vi hvordan individenes uavhengighet til staten stadig blir diskutert, og omdefinert. Innenfor de sentrale komponentene ved Yeatmans kontraktsetos framheves gjensidighetsaspektet mellom kontraktspartene. Når partene er tilstrekkelig informert om kontraktsforholdene og kan forhandle seg fram til enighet om den, så kan man også få en gjensidig etterrettelighet som erstatter den kontrollen som karakteriserer de hierarkiske samfunnsstrukturene. Etos legger rammene for forståelsen av uavhengighet i den nye kontraktualismen, og vil som uavhengighet innenfor liberalismen og sosialismen påvirkes av måten maktforholdene i samfunnet er strukturert. Dette vil jeg i fortsettelsen vise betydningen av ved å gå nærmere inn på ulike forståelser av hvordan samfunnet reguleres i dag.

3.4 Regulering gjennom nettverk:

Trendene med informert samtykke, forhandling gjennom gjensidig tilpasning og etterrettelighet som nettopp er gjengitt her, er også sentrale karakteristikk ved governance teorien (Rhodes 1996: 653). Governance perspektivet skal ifølge Rhodes signalisere en ny metode for å regulere samfunnet, eller en endring i betydningen av styring som en prosess (Ibid.). I motsetning til velferdsstaten som skulle ta seg av både roingen og styringen av samfunnet, er den neoliberalistiske fasen i følge Osborne og Gaeblers velkjente båtmetafor kjennetegnet ved at staten skal trekke seg tilbake og styre på avstand, mens samfunnet skal ta seg av roingen. Tilbaketrekingen vil føre til at staten står bak mindre government i form av utøvende makt, og mer governance i form av reguleringsprosesser (ibid: 655). Det vil også innebære at den utøvende makten i større grad blir fordelt mellom aktører i selvorganiserte nettverk (ibid: 653). Nettverk er et horisontalt samarbeid mellom en gruppe gjensidig avhengige, men operasjonelt selvstendige aktører. De er til en viss grad selvregulerende, og en viktig karakteristikk er at de bidrar til at det produseres en offentlig hensikt. Nettverkene etableres gjerne som en konsekvens av ressursavhengighet mellom aktører (Marcussen og Torfing 2003: 1).

3.4.1 New Public Management:

Governance refereres også ofte til som New Public Management (NPM), og introduserer styringsmetoder fra privat næringsliv i offentlig sektor. De legger vekt på profesjonell ledelse, klare standarder og målemetoder for handling, resultatstyring, og incentivstrukturer som markedskonkurransen, utkontraktering og forbrukervalg (Rhodes 1996: 655). Teoretisk har New Public Management hentet sin inspirasjon fra økonomiske modeller som "agency theory", "public choice theory" og "the new institutional economics" hvor målet er å minimere kostnader i forhold til økonomiske transaksjoner (Ramia 2002: 53). Sentralt i disse modellene er prinsippal-agent forholdet, hvor prinsippalen engasjerer en agent til å utføre et oppdrag. Agenten vil alltid ha mer informasjon om oppdraget enn det prinsippalen har, og det eksisterer dermed en informasjonsasymmetri mellom partene. Problemet oppstår hvis agenten bestemmer seg for å utnytte prinsippalens ufullstendige informasjon til sin fordel, og dette har blitt grundig behandlet gjennom teorier som "prisoners dilemma". Målet for prinsippalen må

være å finne metoder for å kontrollere agenten slik at han ikke blir utnyttet (Hatch 2004: 365-367).

Disse økonomiske modellene fremmer metodologisk individualisme, og tar utgangspunkt i individets ønsker, ikke kollektivets (Yeatman 1998: 233). Det er med andre ord liberale, heller enn sosiale kontraktsdiskurser (ibid: 232). Liberalismen møter kritikk for sin individfokusering, og for manglende forklaringsevne ved en del aspekter innenfor de nye samfunnsstrukturene (ibid: 234). Hovedhindringen mot at dagens modeller for offentlig styring og nettverksstyring skal møte utfordringene i samfunnet er ifølge Brans nettopp at de støtter seg for mye på instrumentell og teknisk rasjonalitet. Det nytter ikke kun å støtte seg til mål/middel rasjonalitet når målsetningen innebærer krav utover rent økonomiske aspekter (Brans 1997: 412).

3.4.2 Konsekvensene av nye reguleringsformer:

I følge Lester M. Salamon (2004) var NPM svaret på spørsmålet om hvordan man skulle reformere de hierarkiske, byråkratiske styreformene mest mulig effektivt. Samlebetegnelsen skulle vise hvordan man gjennom utkontraktering av tjenester og å flytte markedsprinsipper inn i politikken kunne oppnå at staten i større grad stod for styringen heller enn roingen i samfunnet. Fordi disse mekanismene har vært til stede en stund uten at man helt har fått det ønskede resultatet, vil det være naturlig å tenke seg at de ikke var svaret man lette etter (ibid: 7). Men det er ikke nødvendigvis svaret som er galt, men kanskje heller spørsmålet. Den viktigste utfordringen blir å lære seg å forstå og regulere den nye styringsformen. Derfor trenger vi en ny tilnærming til offentlig styre som vedkjenner seg tredjesektorstyring, og som fokuserer på de utfordringene det gir (ibid: 8). Hvert eneste endringsverktøy som er tatt i bruk har spesielle aktører, utfordringer og krav om legitimitet knyttet til seg (ibid: 7). Om man skal gjenspeile det virkelige samfunnet ville offentlig, privat og frivillig sektor møte de samme utfordringene, og en leder vil måtte være klar for å styre samtlige sektorer siden de er så innfiltret i hverandre. Denne utfordringen mener Salamon vi kan møte med det han kaller "the tools approach" (ibid:12).

"The "new governance" calls for a shift in the focus or the "unit of analysis" in policy studies and public administration from the public agency or the individual public program to the distinctive *tools* or *instruments* through which public purposes are pursued" (ibid: 13).

I stedet for å være eksperter på typer institusjoner må man være eksperter på typer verktøy som institusjonene samarbeider gjennom (Ibid.). Implisitt i dette ligger det mer enn kun å skape nye verktøy. Bruken av ulike verktøy vil ha ulike konsekvenser. Nøkkelen ligger i å lære hvilke verdier som står på spill i bruken av de nye verktøyene (ibid: 18). Dette krever en integrering av rasjonelle tilnærminger, verktøy, og institusjonelle tilnærminger, verdier, til studiet av samfunnet.

Yeatman prøver gjennom sin diskusjon av den nye kontraktualismen nettopp å vise hva de rasjonelle, liberale tilnærmingene kan bidra med å forklare. For til tross for at den nye kontraktualismen slik Yeatman framstiller den i større grad tar utgangspunkt i selvregulerende sosiale forhold enn det som dekkes av den liberale kontraktsdiskursen, finner hun likevel grunn til å inkludere dem i sin kontraktsetos. "To date, liberal political economy and theories of government have offered the only elaborated theoretical specification of contractual sociality. For this reason they have to be reckoned with" (ibid: 234). Siden liberale kontraktsdiskurser har universalisert ideen om å være et individ, er de også en del av den nye kontraktualismen, og kan bidra til dets anti-diskriminerende etos (ibid: 232). Konflikten ligger i at verdien av likeverd som man finner i sosialismen, er underordnet "the survival of the contractually fittest" innenfor økonomisk rasjonalisme (ibid: 235). Yeatman understreker at man ikke har råd til å miste denne verdien. Hun viser til at den nye kontraktualismen gjennom blant annet å organisere tjenestene rundt individet, og la dem bruke sin forbrukermakt til å ta frie, autonome valg kan underbygge verdien av likeverd. Hun går imidlertid ikke nærmere inn på hvordan man skal gjennomføre en integrering av retningene.

3.4.3 Frivillige organisasjoner i en neoliberal periode:

Som vi så i innledningen erstatter Black den verktøybaserte analysen med en samarbeidsanalyse å forstå kompleksiteten i forholdet mellom aktørene og verktøyene (Black 2002: 262). Tilnærmingen spør hvilken kapasitet for regulering aktørene potensielt innehar, hvordan den kan endres over tid, og dermed hvilke reguleringsfunksjoner de best kan utføre (Ibid.). Om vi skal følge Black sin tilnærming for å forstå organisasjonenes kapasitet i utviklingssamarbeidet, blir det derfor naturlig å begynne med å presentere hvordan aktørrollen deres forstås innenfor nettverksperspektivet.

Ifølge Sangeeta Kamat kan diskusjonen om frivillige organisasjoners rolle eksemplifisere konflikten mellom sosialisme og liberalisme generelt, og mellom offentlige goder og private interesser spesielt (Kamat 2004: 155). Hun mener at en analyse av dagens politiske syn på frivillige organisasjoner og deres rolle i å fremme styring og utvikling, illustrerer de komplekse måtene frivillige organisasjoner på lokale og internasjonale nivåer inkorporeres i den neoliberale sivilsamfunnsmodellen (Ibid.). Frivillige organisasjoner identifiseres i en slik modell som den beste måten å implementere global etterspørsel etter utvikling nedenfra og opp. Denne "bottom-up" diskursen kan ikke avskrives som retorisk og overfladisk (ibid: 156). For globaliseringen av frivillige organisasjoner reflekterer ifølge Kamat den nye politiske konsensusen om at organisasjonene er de facto demokratiske agenter heller enn produkter av en levende demokratisk kultur (Ibid.). Samtidig hevder hun at reguleringen av frivillige organisasjoner skjer på en måte som gjør at de sammenfaller med neoliberal økonomisk reform. Det advares mot at frivillige organisasjoner skal erstatte staten som demokratiske aktører, for i motsetning til staten og statlige byråkratier finnes det ingen mekanismer som kan holde frivillige organisasjoner ansvarlig overfor folket de skal representere (Ibid.). Problemet oppstår når nettverk konstrueres av, eller i skyggen av staten, med statlige midler. For med en gang disse nettverkene er med å avgjøre hvordan offentlige midler skal brukes, er alle skattebetalere indirekte innblandet (Dryzek 2007: 268).

Cross gjør oppmerksom på at en omskriving av den sosiale kontrakten mellom staten og dens borgere kan bli en nødvendig følge av det han ser som frivillige organisasjoner som opererer som en erstatning for staten. Etterretteligheten til frivillige organisasjoner som ikke er demokratisk valgt er nemlig veldig ulik det formelle forholdet mellom staten og dens borgere. "As NGOs replace the state, ostensibly because they are more "accountable", the state itself becomes free to be unaccountable, while the problem is that there is no constitutional system for maintaining NGO accountability" (Cross 1997: 7). Han skiller mellom høyre og venstresiden ved å vise hvordan deres samarbeid med de frivillige organisasjonene er begrunnet i ulike politiske strategier (ibid: 4). Venstresiden vil mene at de samarbeider med organisasjonene fordi de kan bidra til utvikling nedenfra, og fremvekst av politiske institusjoner i samfunnet. På samme måte ville høyresiden forsvare samarbeidet som desentralisering og en forminskning av staten. Cross kaller det "a curious and paradoxical intermingling of both right-wing and left-wing political agendas that appear to have coalesced around the NGO" (ibid: 5).

Kamat trekker fram et lignende skille når hun sier at debatten om frivillige organisasjoner forblir fanget i et ateoretisk rammeverk om staten versus det sivile samfunn, hvor venstredemokrater advarer mot erosjonen av statlig makt, og neoliberalerne løfter fram det samme som et steg mot demokrati. "At stake is not the struggle between state and civil society, but a revaluation of private interests and public good" (Kamat 2004: 156). Kamat prøver å tegne et bilde av en stat som er fragmentert av private interesser, og dermed ute av stand til å representere folkets interesser. Det overlater de derfor til det sivile samfunn, og de frivillige organisasjonene spesielt. De blir ansett som rasjonelle aktører som handler på vegne av den generelle velferden i samfunnet, noe som fører til en vekst i tredjesektor og blir tatt til inntekt for at sivilsamfunnet er i stand til å regulere og styre sine egne interesser (ibid: 158). Men hvordan kan organisasjonene rettferdiggjøre at de samtidig blir ansett som en del av sivilsamfunnet som er i stand til å bruke sin autonomi fra staten for å skape en alternativ arena for meningsutveksling (Cross 1997: 5)? Dess mer profesjonelle organisasjonene er, dess mer avhengig blir de av økonomisk støtte fra utsiden, og desto mindre sannsynlig er det at de er innovative og fleksible i sin problemhåndtering. Til slutt kan den økonomiske makten donorene har over de frivillige organisasjonene ende opp med å være sterkere enn noen av de påståtte fordelene som forklarer organisasjonenes vekst og popularitet i forhold til offentlig sektor (ibid: 9).

3.4.4 Effekten av trendene:

Gjennom innsikten fra nettverksperspektivet, kan vi med andre ord se at gjensidighetsaspektet som er en sentral ressurs innenfor Yeatmans kontraktsetos, vil møte store utfordringer. Det er tilsynelatende også et misforhold mellom ulike aktørers forventninger til hva som er organisasjonenes rolle, og den faktiske rollen de ser ut til å spille. Men hva kan forklare disse kryssende forventningene? Osborne og Gaebler's velkjente analogi om at staten skal stå for styringen, og sivilsamfunnet for roingen i dagens samfunn, har blitt tatt mer bokstavelig enn den er ment å være hevder Crawford (2006: 453). Litteraturen tar for gitt heller enn å dokumentere at det har skjedd en bevegelse vekk fra hierarki, kommando og intervensjon, og staten har nok langt fra trukket seg tilbake for å styre på avstand, men er i høyeste grad markant innenfor nettverkene (ibid: 451). Måter å forstå og omtale samfunnet på, skjuler delvis enkelte aspekter ved dagens utvikling. Store deler av regulerings- og

governancelitteraturen har en tendens til å overdrive virkningen av trendene, og underkommunisere dens politisk motstridende natur (ibid: 451).

Smith og Lipsky har i ”Nonprofits for hire. The welfare state in the age of contracting” (1993), diskutert hvorfor det offentlige inngår kontrakter med det de kaller nullprofitt-organisasjoner (ibid:191). Vi kan se dette som en måte å knytte reguleringsverktøyet kontrakt til den ressursen organisasjonene har som gjør dem til egnede kontraktpartnere. Fordelene ved kontraktene er åpenbare. Markedskonkurransen kan presse ned prisene på arbeidskraft for å kunne vinne kontrakter, eller de frivillige kan tilby lavere priser fordi de opererer i andre miljø (Ibid.). Offentlig ansatte har til sammenligning gjerne langtidskontrakter som egner seg dårlig for korte oppdrag (ibid: 192). Fleksibilitet trekkes derfor fram som fordelaktig ved de frivillige, og ved siden av å kunne leie eksperter på området heller enn å lære opp fast ansatte, er muligheten til å skifte kurs raskt eller kutte ned om regjeringens prioriteringer endrer seg, en nyttig egenskap (ibid: 193). Men Smith og Lipsky viser samtidig til to paradokser i forholdet mellom det offentlige og frivillige organisasjoner, og kaller det for ”the irony of privatization through contracting” (ibid: 204). Utkontraktering begrenser tilsynelatende vekst i det offentlige ved at det tillater staten å utvide uten å skape vekst i antall offentlig ansatte (Ibid.). Dette farger hvordan offentlig vekst framstår. Når samfunnet kritiserer staten er offentlig ansatte ofte et mål på vekst. Men for at kontrakter skal hindre vekst i denne arbeidsgruppen kan de ikke etterfølges av en vekst i antall personer som er ansatt for å overvåke kontraktene (Ibid.).

Den siste maktutredningen i Norge hevder at det er først når staten ikke lever opp til forventningene til sivilsamfunnet at den mottar kritikk (Tranvik og Selle 2003:178). ”Staten må gjerne være mektig så lenge den leverer varene” (Ibid.). Smith og Lipsky påstår at en økning i frivillig sektor ikke settes umiddelbart i sammenheng med en spredning av velferdsstaten (Smith og Lipsky 1993: 190). Det er dette de finner så ironisk. For mens enkelte støtter kontrakter med de frivillige som en måte å redusere størrelsen og makten til staten, så fører privatisering gjennom kontrakter med de frivillige heller til at staten blander seg mye mer i de frivillige organisasjonenes oppgaver (ibid: 204). Underforstått er samarbeidet med organisasjonene i denne sammenhengen en strategi fra statens side for å kunne signalisere en tilbaketrekning som ikke finner sted. Smith og Lipsky har dermed i likhet med Blacks modell satt søkelyset på den strategien staten ser som best egnet for å møte kravene fra befolkningen og knyttet det opp mot verktøyet kontrakt og ressursene eller

kapasiteten organisasjonene har som gjør dem til egnede kontraktspartnere. Vi skal nå se nærmere på de ulike strategiene eller mentalitetene som benyttes av de som regulerer.

3.5 Regulering gjennom styringsmentaliteter:

Cross sitt fokus på manglende etterrettelighet kan overføres til diskusjonen om demokratisk underskudd i dagens regulering av samfunnet. Hovedutfordringen er hvordan man skal holde aktørene ansvarlig når statens makt uthules som en følge av at den spres utover i nettverket. Men Sending og Neumann (2006) kritiserer governance perspektivet for at de går ut fra en forståelse av at det i styringsnettverkene eksisterer en form for zero-sum maktfordeling, der de frivillige organisasjonene får mer makt på bekostning av staten (ibid: 654). En slik tolkning fører til at de misforstår sentrale aspekter ved forholdet (ibid: 655). Sending og Neumann flytter derfor fokuset over mot ”governmentality perspektivet” (heretter styringsmentalitet). Michel Foucaults forståelse av makt er sentralt innenfor dette perspektivet. For å forstå regjering som maktform, setter han det i kontrast til suverenitet (ibid: 656). Kunsten å styre stammer nemlig fra en praksis som er separat, og delvis autonom fra suverenitetsprinsippet og suverenitetspraksisen man vanligvis forbinder med makt. Styring har ikke selve styringshandlingen som sin hensikt, men velferden til befolkningen, forbedring av deres forhold, økning av deres rikdom, levestandard og helse (Ibid.). For Foucault er styring definert som ”the conduct of conduct”, en definisjon som involverer en rekke teknikker og praksiser, utført av ulike aktører med den hensikt å forme, guide og styre individer og grupper sine handlingsmønstre i bestemte retninger (Ibid.).

Kontraktsteori er ifølge Foucault kun en fornyet versjon av suverenitetsteorien, og undersøker forholdet mellom den som styrer og subjekter i samfunnet (Foucault 1991: 98). Han beskriver den offentlige hensikten som befolkningen ser som sin begrunnelse for å være borgere av en politisk enhet som “obedience to the law, either that of their earthly sovereign or that of God, the absolute sovereign” (ibid: 95). Det er denne samme offentlige hensikten som skal motarbeide og bidra til å fjerne suvereniteten. Den er dermed sirkulær og er i seg selv en form for maktutøvelse (Ibid.). Han tenker seg at det staten er i dag, det er den nettopp på grunn av sin styringsmentalitet. Den er slett ikke så betydningsfull som vi kanskje tror, den er for Foucault ikke mer enn en sammensatt virkelighet eller en mytisk abstraksjon (ibid: 103). “Maybe what is really important for our modernity is not so much the étatisation of society, as

the “governmentalization” of the state” (Ibid.). Det er statens taktikk som produser den stadige definerings og redefinerings av hva som er innenfor statens kompetanse, og ikke det offentlige versus det private; ”thus the state can only be understood in its survival and its limits on the basis of the general tactics of governmentality” (Ibid.). Foucault skiller mellom rettsstaten som består av et samfunn bygget opp rundt lover, den administrative staten som består av nasjonale, territoriale grenser hvis samfunn er sterkt regulert og disiplinert, og den styrende staten. Sistnevnte er ikke lenger definert av territorielle grenser, men på bakgrunn volumet og densiteten av sin befolkning, og territoriet de er spredd over (ibid: 104).

3.5.1 Perspektivets bidrag:

Perspektivet om styringsmentalitet er utviklet for å undersøke regjering som et empirisk fenomen, men også for å undersøke den mentaliteten eller rasjonaliteten som er karakteristisk for den systematiske tankegangen, refleksjonen og kunnskapen som ligger til grunn for ulike styringsformer (Sending og Neumann 2006: 657). Yeatman mener at perspektivet har evnen til å gjennomskue den retoriske praksisen som er en del av liberalismen. Hun sikter da til hvordan liberalismen snakker et språk som tyder på et ønske om deregulering samtidig som det legitimerer et bestemt regulerende regime (Yeatman 1998: 238).

Styringsmentalitetsperspektivet utvikler den Foucault-inspirerte innsikten om at makt *i tillegg til* å være konsentrert i staten, spres utover i samfunnet (Morrison 2000: 124). “(C)ivil society now appears not as an opposite of state but as a space where government can happen” (ibid: 123). De formelle grensene mellom sivilsamfunnet og staten er i realiteten overskredet av nettverk som operer på tvers av konstitusjonelle grenser. Perspektivet foreslår at sivilsamfunnet ikke virkelig eksisterer. I det minste ikke slik som liberalismen framstiller det, som et domene utenfor politikken, et sted hvor nyttig innovasjon kan oppstå og styres, men som likevel har sin autonomi bevart (ibid:124). Selv om vi ikke kan se bort fra forskjellene mellom den formelle staten og de uformelle nettverkene, må vi ha forståelse for hvordan aktører utenfor staten også har en rolle i regjeringen av samfunnet (Ibid.). Det som kan presenteres som økt autonomi gjennom selvregulering er egentlig en gjenskapning av en mentalitet slik at sivilsektorens selvinteresse stemmer overens med statens interesse for effektivt å mobilisere støtte (ibid: 129-130). Selvfølgelig er det slik at denne prosessen kan slå ut begge veier, det offentlige endres og styres også når det forsøker å operasjonalisere

programmene sine gjennom sivilsamfunnsnettverk (ibid: 132). Men hvordan foregår disse prosessene?

3.5.2 Everything in the contract is not contractual:

Om staten skal trekke seg tilbake for å styre på avstand, innebærer det at samfunnet må designes på en måte som gjør aktørene i sivilsamfunnet selvstendige og uavhengige i sitt forhold til staten. Durkeim er kjent for påstanden om at "everything in the contract is not contractual" (Moran 2002: 398). Hvordan skal man innenfor økonomiske strukturer med aktører som følger sine strategiske interesser, oppnå fellesskapsfølelse og vilje til å følge felles regler uten at de er basert på kontrakter? Dette er i følge Moran et typisk "Durkheimsk problem", og kan løses ved å gripe inn i samfunnet for å skape struktur, men også en kultur, for selvregulering (Ibid.). Jeg skal i det følgende vise hvordan enkelte mener at de frivillige aktørene som representanter for fellesskapet kan benyttes for skape en slik kultur, eller en slik offentlig fornuft.

3.5.3 Kontraktsimplikasjon:

Crawford mener at en av statens viktigste roller nå er å mobilisere tredjeparter som kan sørge for at de normer som trengs for å følge reglene i samfunnet er til stede (Crawford 2006: 454). Den mest effektive måten å gjøre dette på er gjennom å etablere et institusjonelt rammeverk hvor den selvregulerende mekanismen til markedet og sivilsamfunnet kan realiseres (Sending og Neumann 2006: 661). Dette kan blant annet gjennomføres i henhold til Braithwaites teori om at effektiv regulering under komplekse forhold er avhengig av å skape normer blant de regulerte, slik at de frivillig vil etterfølge reglene. Man er da avhengig av at det dannes en konstant dialog mellom den regulerte og den som regulerer. Det er dette Braithwaite kaller responderende regulering, eller regulering gjennom frivillig samtykke (Moran 2002: 398). Teorien tar utgangspunkt i konflikten mellom de som er motstandere av, og de som er for en desentralisering av regulering. Litt forenklet er teoretikernes forventning at dialog mellom disse vil føre til en rekke responderende reguleringsløsninger som fjerner skillet mellom dem (Braithwaite 1993: 93). "By responsive regulatory institutions, we mean, among other things, responsiveness to how responsibly others are playing the game" (Ibid.). Etter hvert vil aktørene akseptere at selvregulering er den beste formen for regulering. Men det kan ikke tas

for gitt at denne metoden fungerer, derfor må det etableres institusjoner som har innebygde incentiver for gjennomføring. Staten, men også sosiale bevegelser, vil være viktige aktører for å signalisere disse incentivene overfor blant andre det private næringsliv (ibid: 94).

Braithwaite har sammen med Ayres utviklet en incentivpyramide som starter med overtalelse på bunnen av pyramiden, dreier innom advarsler og straff før det ender opp med inndragning av lisens (Ibid.). Hovedbegrunnelsen for å ta i bruk en slik pyramide er å se forbi de enkle og mekaniske modellene for økonomisk rasjonalitet, og statlig kommando og kontroll (ibid: 95). Dette innebærer å myndiggjøre alle de involverte i en reguleringsdialog slik at de lettere forstår hverandres synspunkt og kan stille seg mer positiv til dem (Ibid.). Om dette ikke fungerer gjennom overtalelse i form av dialog, må man bevege seg oppover insentivpyramiden og ta i bruk stadig strengere insentiver.

Man kan som Sending og Neumann tydeliggjøre konsekvensen av å etablere et slikt institusjonelt rammeverk, ved å benytte seg av Burchells forståelse av hvordan sivilsamfunnet defineres som en sfære som trekkes inn i styringsoppgaven gjennom "contractual implication" (Sending og Neumann 2006: 657). Kontraktsimplikasjon innebærer å tilby individer eller kollektiv deltakelse i å løse oppgaver som i utgangspunktet er ansett å være en offentlig oppgave. Prisen å betale for denne innvolvingen er å påta seg aktivt ansvar for aktivitetene. Dette inkluderer å gjennomføre oppgavene etter et visst forhåndsdefinert handlingsmønster "appropriate behaviour" (Ibid.). Fokuset på hvordan noen identiteter og handlingsmønstre er definert som normale, og hvordan maktrelasjoner impliseres i disse prosessene, er en av de viktigste lærdommene å hente fra styringsmentalitetsperspektivet (Ibid.). "A focus on governmentality therefore, seeks to analyze the "relation between individuals and the political order from the perspective of the *different processes whereby the former are objectified as certain kinds of subject through the ways they are targeted by political power*" (Burchell 1991 i Sending og Neumann 2006: 657).

Rose og Miller peker på at kontraktsimplikasjon også innebærer en fare for at individer kan bli styrt gjennom friheten til å velge å inngå kontrakt. Når de fritt og bevisst går inn i et kontraktsforhold går de samtidig med på visse begrensninger i sin egen frihet. "The freedom and subjectivity of citizens become an ally and not a threat to the government of a polity and a society" (Rose og Miller 1992: 188). Men innenfor styringsmentalitetsperspektivet handler makt i mindre grad om å legge begrensninger på individer enn det handler om å skape borgere som er i stand til å bære en form for regulert frihet (Rose og Miller i Morrison 2000: 121).

3.5.4 Styringsmentalitet i praksis:

Sending og Neumann forklarer hvordan statens styringsmentalitet kan definere ekspertisen, viljen og støtten som finnes i sivilsamfunnet som nøkkelen til effektiv styring. Den horisontale samfunnsstruktureringen som governance perspektivet peker på, gir et bilde av en stat som definerer individene i sivilsamfunnet både som objekter som skal styres og som subjekter med rettigheter og autonomi (Sending og Neumann 2006: 661). Dette førte til at nye ikke-statlige aktører som hevdet å uttale seg på vegne av berørte individer i sivilsamfunnet har kommet på banen. Ved å styre gjennom involverte individer skulle staten sikre effektivitet i programgjennomføringen og legitimitet til egen praksis (Ibid.). Kontraktsimplikasjonen medførte at når ikke-statlige aktører som for eksempel påtok seg roller som skulle beskytte rettighetene og autonomien til individer i utviklingsland, så stemte disse rollene overens med overbevisningen om at den mest effektive måten å styre på, var å innrullere aktører som kunne basere sin innsats for å styre på en slik måte at innholdet passet med deres egen identitet som uavhengige aktører (ibid: 662). Styringsmentaliteten definerte med andre ord de individuelle subjektens autonomi som en forutsetning for legitim og effektiv styring (ibid: 663).

Samtidig viser Sending og Neumann at styringsmentaliteten ikke alltid handler om en viderefremføring av statens makt inn i sivilt samfunn, men som deres konkrete eksempel viser, også kan handle om en mentalitet hvor ikke-statlige aktører blir tatt med for å utføre styringsfunksjoner på grunn av sin tekniske ekspertise og kapasitet til å skape politisk vilje (ibid: 664). Eksempelet viser at samarbeidet slett ikke hvilte på en utviding av staten inn i sivilt samfunn, hvor staten på noen måte kontrollerte sivilsamfunnet, selv om sistnevnte var avhengig av statens økonomiske støtte for å gjennomføre samarbeidet (Ibid.). Tvert imot ble forholdet bygget på kritikk fra utsiden, hvor ikke-statlige aktører representerte liberale, progressive krefter fra det ”globale sivilsamfunnet” mot den tradisjonelle staten (ibid: 665). Forskerne forklarer dette gjennom å vise hvordan de aktuelle sivilsamfunnsorganisasjonene ble med i samarbeidet som følge av en direkte oppfordring fra myndighetenes side, men likevel opprettholdt sin kritikk mot de som støttet dem økonomisk. Samtidig kunne de virke som en kanal for opposisjon mellom de ulike delene av offentlig sektor, som ikke alltid er enige om hvordan man kommer fram til det beste kompromisset mellom de sektorvise interessene (ibid: 666). Redefineringen av styringsmentaliteten blir følgelig at ”(t)he relations

between the state and nonstate actors have been redefined as an integral part of a shift whereby nonstate actors are defined as both objects of government by the state, and subjects whose self-associating features, criticism and mobilizing capacity are to be put to use in processes of governing” (Ibid.).

I utviklingsland er det derimot mange som ikke blir, eller har blitt, tillagt denne kapasiteten til å handle fritt og autonomt (Sending og Neumann 2006: 659). Som en konsekvens blir de definert som objekter fra staten sin side, og deres handlingsmønster tilpasses derfor denne identiteten. Ikke-statlige aktører kan her få en særlig viktig rolle i forhold til å være med å formulere teorier om hvordan man skal intervensere, handle i forhold til, forme og effektivisere overgangen til modernitet (Ibid.). Problemet består i å oppnå en balansegang der effektiviseringen ikke går på bekostning av å ta seg tid til at mottakerne får formulere egne behov. Beskyttelse blir gjerne oppfattet å være en sympatisk, paternalistisk handling på vegne av de som tilsynelatende trenger det. De har ikke et valg (choice), eller en stemme (voice), men beskyttelse. Denne beskyttelsen innebærer et paradoks fordi de som under den klassiske liberalismen ikke er ansett som individer, blir beskyttet, noe som motvirker deres evne til å konstituere seg som individer (Ramia 2002: 59). Dette er en viktig problemstilling i forhold til de mange norske sivilsamfunnsorganisasjonene som jobber med utviklingsarbeid. Deres utfordring blir å skape en ikke-diskriminerende etos i sivilsamfunnet i sør. Deres egenskap som medlemmer av et velfungerende og aktivt sivilt samfunn er da deres viktigste kontraktskapasitet.

Sending og Neumann mener at deres analyse utfordrer ideen om at ikke-statlige aktører har fått mer makt på bekostning av staten, og i tillegg at det etablerer et analytisk rammeverk som teoretiserer måtene staten forholder seg til ikke-statlige aktører (ibid: 667). Et governance-perspektiv som kun tar kunnskapen og ekspertisen som frivillige organisasjoner står for til følge når de diskuterer hvordan ikke-statlige aktører utfordrer statlig suverenitet og kontroll, går glipp av et fundamentalt poeng. De må nemlig også analysere hvordan de passer inn i og korresponderer med statens mer generelle rasjonalitet (Ibid.). Til tross for vektleggingen av organisasjonenes sentrale rolle, så framholder Sending og Neumann at det er statens styringsmentalitet som definerer denne rollen. Ulike styringsmentaliteter skaper ulike handlingsmønstre blant ikke-statlige aktører (Ibid.). Deres status som personer som har ekspertise som er sentral for styringen, og enda viktigere, det faktum at de tilsynelatende er autonome, politiske subjekt som har kapasitet til viljeformulering gjør dem til subjekter av, og

allierte innenfor, statens oppgaver (ibid: 668). "Governing is performed through autonomous subjects, not on passive objects" (ibid: 669). Men hvilke implikasjoner har den predefinerte rollen for organisasjonenes evne til å formidle sin kapasitet fra et velfungerende sivilsamfunn?

O'Malley, Weir og Shearing (1997) peker på at det er for stort fravær av kritikk i styringsmentalitetens litteraturen, og faren er at politikk blir redusert til kun en styringsmentalitet og dermed ekskluderer forståelsen av politikk som sosiale relasjoner (ibid: 501). Konseptet styringsmentalitet ble designet for å skape et forklaringsnivå mellom politisk filosofi og det empiriske studiet av sosiale relasjoner. O'Malley et. al. hevder at som en konsekvens av at det teoretiske objektet innenfor perspektivet er "styringsmentaliteten", har studiene innenfor denne teoretiske retningen ikke vært tilstrekkelig oppmerksomme overfor sosial variasjon og sosial heterogenitet (ibid: 505). I den grad kritikk faktisk er tilstede i de teoretiske bidragene, så mangler de Foucaults lidenskaplige engasjement for de sosiale bevegelsene i sin tid (ibid: 507). Samtidig setter de spørsmålsteget ved om det alltid er mulig å avgjøre hvem som er "programmerer" og hvem som er "implementerer" i de ulike kontekstene som styringsmentaliteten operer innenfor (ibid: 513). Før jeg kommer nærmere inn på denne dialektikken, vil jeg igjen undersøke aktørene, og denne gangen innenfor det rommet som styringsmentalitetens perspektiv har lagt rammene for.

3.5.5 Nye roller for de frivillige organisasjonene:

Bang og Sørensen (2001) mener at de politiske og demokratiske styringsprosessene som karakteriserer et postmoderne nettverkssamfunn har endret organisasjonenes rolle. Ifølge forskerne kan endringen beskrives som en overgang fra å være produsenter av sosial¹³ til politisk kapital. "Voluntary association has lost its status of a self-evident source of authenticity, resistance and emancipation, and has become one more wheel in the system's negotiating processes" (ibid: 149). De har i "The everyday maker, building political rather than social capital" beskrevet det de ser som organisasjonenes nye politiske identiteter: "Expert Activists" og "Everyday Makers"¹⁴. De sistnevnte hverdagsaktivistene styrer ikke sitt engasjement mot staten, men mot lokale institusjoner og nettverk hvor de engasjerer seg i

¹³ Sosial kapital beskriver den tilliten som oppstår mellom mennesker gjennom sosial interaksjon, og kan føres tilbake til Bourdieu og Coleman, men har som begrep blitt allmenne gjennom Putnams "Bowling Alone" og "Making Democracy work".

¹⁴ Omtalt som hverdagsmakeri i demokratiutredningen

dagliglivet. De organiserer seg gjerne som en reaksjon mot ekspertaktivistenes bevegelse bort fra dette engasjementet (ibid: 149). I motsetning til de som jobber på grasrotplan er ekspertaktivisten mer som en livsstilsaktivist med en veldig bred forståelse av politikk (ibid: 151). Skillet går ikke lenger mellom de frivillige nettverkene og den mektige staten, men mellom ekspertnettverk og amatørnettverk (ibid: 152). Samtidig henter ikke hverdagsaktivistene sin politiske identitet fra å være borgere av staten, men ved å delta i oppbyggingen av lokale nettverk. I disse nettverkene får de økt sin personlige og felles kapasitet til selvstyre og medstyre. Samtidig gjør de det akkurat der de er, i dagligdagse gjøremål i stedet for å følge bestemte sosiale normer eller en form for borgerskap (ibid: 156). Den nye demokratiske styringsmodellen vil fra ståstedet til ekspert- og hverdagsaktivister bli en bevegelse vekk fra hierarki og sentralisme til dialog og samarbeid mellom offentlige, private og frivillige ledere i en dimensjon, og hverdagsaktivister som forfølger en rekke andre former for involvering i den andre dimensjonen (ibid: 159). På grunn av et økende press for å relatere utvidingen av selv og medstyre i institusjoner og nettverk til mobiliseringen fra befolkningen nedenfra, mener Bang og Sørensen vi kan få en overgang fra individualisme til en mer ekspressiv individualitet, og fra kommunitarianisme til et politisk fellesskap som refererer til en felles skjebne som binder folk sammen heller enn en offentlig hensikt (ibid: 160).

Koppenjan (2007) ser en fare ved at aktører som på denne måten kommer sammen fordi de allerede har sammenfallende interesser, og oppholder seg i samme nettverk over lang tid, vil utvikle en felles forståelse av verden, problemene de støter på og teknologien de benytter for å løse dem (Koppenjan 2007: 140). Denne felles forståelsen vil ikke endres med mindre den utfordres av sterke krav fra utsiden av nettverket. Dette kan være krevende på grunn av den felles diskursen som strukturerer debatten innenfor nettverket, og dermed avgjør hvilke argumenter som er valide. Dette er både en metode for å komme til felles enighet, og et instrument for å opprettholde konsensusen: et maktinstrument der aktører vil overføre sin forståelse av virkeligheten til andre (ibid: 141). Konsensusen blir gjerne styrket og opprettholdt av ekspertkunnskap og forskning, og kunnskapen utvikles i interaksjon mellom kunnskapsprodusenter, de som utformer politikken og interessegrupper (Ibid.). "Contrary to the dominant emphasis on consensus building and conflict regulation in network literature, an important challenge for network management is to prevent and reverse overinvestment in consensus building and to pursue a healthy level of confrontation and conflict" (ibid: 150).

Evne til å etablere diskursen vil dermed være en av ressursene aktørene kan inneha, og må jobbe for å videreføre.

Det er imidlertid vanlig at denne ressursen ikke prioriteres, og nettverk karakteriseres dermed ofte av en bestemt diskurs i stedet for engasjement på tvers av forskjellige diskurser (Dryzek 2007: 271). Dette kan være en fordel da deltakerne ikke stadig trenger å diskutere de grunnleggende prinsippene. Det gir lave kostnader når man skal koordinere handlinger mellom aktører i et nettverk, og er naturligvis fordelaktig når målet er kostnadseffektivitet (ibid: 272). Men fra et demokratisk ståsted er det mye sunnere å ha et variert sett av diskurser i et nettverk. Det skaper mangfold og engasjement på tvers av diskursene. Først da kan nettverk spille en rolle i produksjonen av felles hensikt i den offentlige sfære, og ikke kun være regjeringens forlengede arm. Et mangfold av diskurser betyr flere inngangsporter for forskjellige aktører (Ibid.). Men det er ikke nok at det bare eksisterer en rekke diskurser, det som betyr noe er at de blir brukt i forbindelse med prinsipper som respekt, gjensidighet og lik mulighet til å bidra med, eller utfordre argumenter (ibid: 273). I denne sammenhengen er man avhengig av at noen regulerer tilgangen til dette meningsmangfoldet, og sikrer lik mulighet for deltakelse. Vi skal derfor gå videre til å diskutere hvem som skaper disse diskursene, og vise hvordan evnen til å påvirke andres handlinger gjennom dem, kan avgjøre hvem som har kapasitet til å regulere.

3.6 Nodalt reguleringsperspektiv:

Shearing og Wood (2003) utfordrer ideen om at det er statens evne til å utøve makt som sikrer at individene følger den sosiale orden i et samfunn. For selv om statlige institusjoner som skal sikre slik etterfølgelse er både større og mer omfattende enn tidligere, så er de kun en del av det komplette bildet. Resten av bitene fylles av ikke-statlige aktører (ibid: 402). "(W)hat has occurred is an extension of the existing activities of non-state agencies as well as the emergence of new forms of governmental activity outside the state" (ibid: 403). Shearing og Wood hevder at erkjennelsen av denne utviklingen har vært analytisk nyttig, men at den samtidig har bidratt til å skjule hvilken grad dette har skjedd uten direkte statlig intervensjon. Utviklingen mot mer ikke-statlig styring, både med og uten statlig medvirkning, gjør det vanskelig å beholde det statssentrerte bildet av styring. Påstanden er at det bildet en har av det

statsbaserte, juridiske rammeverket som er basert på skillet mellom offentlig og privat, har hatt større betydning enn selve rollen til staten i denne utviklingen (Ibid.).

Ved å erstatte den statscentrerte forståelsen av styring med et system av noder, ønsker Shearing og Wood å forbedre evnen til å se hva hver enkelt node bidrar med. Innenfor dette perspektivet blir nemlig ingen node gitt spesiell prioritert (ibid: 404). Måten styringsnodene forholder seg til hverandre vil variere over tid og sted, og selv om de er stabile over en lengre periode, skal de observeres som empiriske tilfeller heller enn en analytisk konstant. Scott er blant teoretikerne som utfordrer ideen om at regulering alltid styres fra statlige til ikke-statlige noder (Ibid.). Men det understrekes at selv om man med et nodalt perspektiv på styring kan observere at makt utgår fra andre noder enn den statlige, så er staten ofte den mektigste (ibid: 405). Enhver form for styring er en menneskelig erkjennelse eller gjenoppdagelse, det er derfor viktig å anerkjenne at styring skjer gjennom bølger av endring heller enn som dramatiske ideologiske skifter. Effektene av endringen kommer først som en følge av motstand og innvendinger (Ibid.).

Også vår forståelse av borgerskap er knyttet til statens suverenitet (ibid: 406). For å skape et riktigere bilde av samfunnet individene lever i, hvor det stadig skiftes mellom tallrike gruppemedlemskap, benyttes derfor begrepet "denizenship". Det nasjonale medborgerskapet er kun en blant en rekke former for denizenship, og summen av alle dine sosiale forbindelser utgjør tykkelsen på ditt denizenship (ibid: 408). Dette er altså ikke noe forsøk på å erstatte medborgerskapet, men å gi en riktigere forståelse av folks status som kanskje ikke er like statscentrert som før (ibid: 406). Som Bang og Sørensen ønsker forskerne å erstatte sosial kapital med et mer passende uttrykk for verdiene interaksjonen med andre aktører i nodene produserer. De foreslår derfor å benytte kollektiv kapital som betegnelse for tykkelsen på denizenship (Ibid.). Et nodalt styringsperspektiv innebærer også en redefinering av forholdet mellom offentlig og privat. For om man skal endre forståelsen av medborgerskapet, må man også endre forståelsen av tilgangen til det offentlige rommet som et slik medlemskap gav, eller avgrensningen mot staten som det private rom skulle definere (ibid: 409). Nå oppstår det en rekke nye offentlige og halvoffentlige rom, i tillegg til privat eiendom som i stor grad ligner de offentlige. Dette har utydeliggjort skillet mellom offentlig og privat. Ved å benytte forståelsen av denizenship kan man erstatte distinksjonen mellom offentlig og private rom med nye fellesområder. Adgangen til disse fellesskapene styres av ditt denizenship, og er dermed avhengig av den kapasiteten som er knyttet til din rolle (ibid: 410).

Linken til Bang og Sørensen referanse om en felles skjebne som binder folk sammen heller enn en offentlig hensikt, er dermed klar. Men mens Shearing og Wood i fortsettelsen av sin artikkel etablerer et skille mellom dem som i et samfunn der kjøpekraft er den viktigste egenskapen får klare fordeler av at tjenestene organiseres rundt forbrukerne, og dem som ikke har denne kapasiteten og dermed får adgang til færre noder, så settes det fra Bang og Sørensen side et skille mellom de profesjonelle nettverkene og hverdagsaktivistnettverkene. En kombinasjon av perspektivene kan dermed bidra til å klargjøre hvordan vår forståelse av folket og de organisasjonene som representerer dem endres. Bang og Sørensen bidrag vil være at de profesjonelle organisasjonene deltar i nettverk som kan være atskilt fra det folkelige engasjementet på grasroten. Shearing og Wood viser at den kollektive kapitalen man ønsker representert vil variere avhengig av hvilke noder man har tilgang til, og er ikke lenger forankret i å være borger av en spesiell politisk enhet.

3.6.1 Kompleks regulering:

Julia Black (2007a) definerer reguleringskapasitet som evnen til å endre andres oppførsel (ibid: 7). Et polysentrisk eller desentralisert reguleringsregime er ifølge hennes perspektiv kjennetegnet ved at staten ikke er den eneste autoritetsinnehaveren, kanskje spiller den ikke noen sentral rolle i det hele tatt. Regimene preges av fragmentering, kompleksitet, og gjensidig avhengighet mellom aktører. Statlige og ikke-statlige aktører er samtidig både regulerer og regulert, og grensene mellom dem markeres som i Shearing og Woods nodale samfunn ved avgrensningen av saker eller problemer som de er opptatt av, heller enn nødvendigvis ved en felles løsning på disse problemene (Black 2007a: 1). Regulering er dialektisk, og både den som regulerer og den som blir regulert er samtidig både autonom og avhengig av hverandre (ibid: 6). Denne kompleksiteten kan være vanskelig å kontrollere. Definisjonen av etterrettelighet som en mindre mektig prinsippal som blir holdt ansvarlig av en mer mektig agent, er basert på en formell kontraktsmodell. Den bidrar dermed ikke til å forstå etterrettelighetsforhold i dagens kontraktskontekst, eller hvordan etterrettelighet skal praktiseres i et forhold hvor makt ikke er eksplisitt delegert (Goetz og Jenkins 2005: 10).

Som vi så under avsnittet om etterrettelighet i kontraktsetos så pekte Scott på at de spørsmålene det er vanligst å stille i forhold til ansvars plassering er hvem som er ansvarlige, hvem man er ansvarlig overfor, og hva man stilles til ansvar for. Black setter heller søkelyset

på de som får legitimitetskrav rettet mot seg, og spør hvordan de svarer på disse kravene. Hva betyr det for den som regulerer å møte legitimitetskrav eller å bli stilt til ansvar? Hva skjer når disse kravene blir stilt, og hvilken rolle spiller aktørene i forhold til å forme disse kravene (Black 2007a: 1)? Legitimitet til å styre er avhengig av hvilke etterrettelighetsforhold man har til andre. Men etterrettelighet innebærer også å være ansvarlig overfor seg selv, ikke bare å bli stilt til ansvar for sine handlinger fra andre (ibid: 21). Samtidig kan det å inngå noen etterrettelighetsforhold ekskludere deltakelse i andre (ibid: 27). Frivillige organisasjoner som inngår slike forhold kan for eksempel møte større aksept fra staten eller internasjonale aktører, men også bli mer byråkratisert og mer distansert fra fellesskapene de skal representere (ibid: 28), likt det vi så i Bang og Sørensens forklaring av nettverk av hverdagsaktivister versus profesjonelle nettverk.

Legitimitet kan sidestilles med sosial aksept og tiltro, og er like mye en del av verdiene, interessene og forventningene til det folket som skal forstå og akseptere regimet, som regimet selv. Forståelsen av denne legitimiteten er ikke nødvendigvis den samme fra person til person (ibid: 14). Legitimitet assosieres også med rollene som spilles, dette gjelder kanskje spesielt for ikke-statlige organisasjoner, som ikke blir ansett som legitime aktører innenfor alle reguleringsroller (ibid: 15). Det er også vanlig å møte kryssende forventninger (ibid: 16). Men som vi også viste i innledningen til dette kapittelet, så bør man ikke gå ut i fra at de som regulerer er passive mottakere av disse forventningene, men heller at de er med på å konstruere sine egne legitimitetskrav. Statens strategi for å komme krav fra befolkningen i forkjøpet kan for eksempel være å utvikle systemer for å konsultere folket som går langt utover det som blir krevd av dem fra lovens side (ibid: 18). En måte synliggjøre disse strategiene kan være å følge Black sin metode for samarbeidsanalyse. Om man anser at en person inkluderer en annen i et forhold, eller om det er han selv som blir inkludert, er avhengig av perspektivet man anvender. Den regulerte aktøren styres ikke nødvendigvis av målene og ønskene til den som regulerer. Man bør derfor analysere kapasitet til å regulere ved å undersøke det gjensidige forholdet mellom aktører, men også funksjonen som en aktør blir tatt med for å utføre, ressursene som blir benyttet og utførelsens karakter (Black 2007b: 16).

Vi har sett at den institusjonelle konteksten som kontraktsforholdet mellom den som regulerer og den regulerte må sees i sammenheng med, har endret seg fra en kontekst som definerte borgerne som objekt som skulle reguleres, til subjekt som det kunne styres gjennom og over til en forklaring av regulering som et dialektisk forhold der man ikke lenger kan ta for gitt at

det eksisterer en sentral institusjon som alene har legitimitet eller definisjonsrett til å bestemme hva kontraktskapasitet skal innebære. Det kan altså diskuteres hvorvidt staten som governance perspektivet forefekter, gjennom desentraliseringen har fått sin makt svekket til fordel for ikke-statlige aktører. Det er heller ikke slik at styringsmentalitetperspektivet nødvendigvis har rett i at staten alltid er den sentrale part i å definere ulike mentaliteter for å styre ikke-statlige aktører gjennom. Men går man inn på hvert enkelt verktøy, hver enkelt kontekst de befinner seg innenfor og finner ut hvilke ressurser som er viktig for at aktørene skal utnytte sin potensielle kapasitet innenfor denne konteksten, så vil man ved å sette det i et legitimitetsperspektiv og spørre hvordan de som regulerer reagerer på å møte legitimitetskrav, også lettere kunne definere handlingsrommet til aktørene i det enkelte tilfelle.

3.7 Oppsummering:

Jeg benyttet i dette kapitlet Yeatmans kontraktsetos for å vise at forståelsen av individenes uavhengighet konstant har vært omdefinert, og gjerne som følge av måten de dominerende ideologiske retningene i samfunnet har definert kontraktsforholdene mellom den som styrer og den som blir styrt. Parallelt med Yeatmans kontraktualisme tidsmessig, har nettverksteorien vært populær som forklaringsmodell for hvordan makten er fordelt. Denne modellen viser at det har blitt vanlig å forklare reguleringen av samfunnet ved at staten i større grad styrer på avstand, mens privat og frivillig sektor skal ta seg av den utøvende makten. Samtidig har forvaltningsreformer som New Public Management sørget for en effektivisering av offentlig sektor, og for å implementere styringsverktøy fra det private næringsliv. Utfordringen med nettverksordningen er for det første at stor vekt på rasjonelle, økonomiske modeller skaper problemer med å oppnå fellesskapsfølelse uten at den er kontraktsfestet og økonomisk incentivert. For det andre blir det vanskelig å holde aktørene ansvarlige når staten stadig delegerer sin makt til ikke-statlige aktører gjennom utkontraktering av offentlige tjenester. I innledningen til dette kapitlet nevnte jeg at jeg ved å plassere Yeatmans kontraktualisme innenfor den bredere reguleringskonteksten, også ville videreføre avveiningen mellom den forhåndsdefinerte kontraktskapasiteten, og kontraktskapasiteten som organisasjonene har en aktiv del i å utforme. Nettverksperspektivet presenterte organisasjoner med økt makt på bekostning av staten. Kontraktskapasitet i et slikt perspektiv er likevel forhåndsdefinert, og organisasjonene konkurrerer på et marked om å ha den best kvalifiserte løsningen på anbudsutlysningen. Måleenhetene er tekniske og vektlegger

kostnadseffektivitet. Fra befolkningens side er bakgrunnen for at organisasjonene anses som en god kontraktspartner imidlertid at de passer inn i et bilde folk har av dem som representanter for endring og utvikling nedenfra, som vil hindre statlig suverenitet og erstatte hierarkiske reguleringsformer. Men når staten skal trekke seg tilbake og styre på avstand og samtidig vektlegger de tekniske, instrumentelle sidene ved organisasjonene, gir de ikke mer makt til samfunnet, men styrer samfunnet gjennom frivillige aktører.

Styringsmentalitetperspektivet ga en alternativ forståelse av hvordan makt distribueres i disse nettverkene. Perspektivet går nemlig ikke ut fra at makt fordeles på en måte hvor mer makt til en aktør automatisk går på bekostning av en annens slik man ville gjort med en suverenitetsdefinisjon. Foucault kritiserte oppfatningen av styring som suverenitet, og lanserte en alternativ forståelse der regjeringens makt består i å skape og gjenskape mentaliteter for hvordan samfunnet reguleres. Dette gjør at det offentlige stadig kan redefinere forståelsen individer og sosiale bevegelser har av sin egen uavhengighet. Samtidig er staten avhengig av tredjeparter som effektivt kan mobilisere sivilsamfunnet slik at de følger den til enhver tid virksomme mentaliteten. Ikke-statlige aktører har vært sentrale i denne rollen. Det har gitt dem stor kapasitet til å medvirke i styringen av samfunnet, og samtidig som det øker deres makt, vil det også øke statens evne til å endre andre aktørers handlinger. Makt vil dermed i tillegg til å være konsentrert i staten, spres utover i samfunnet. Organisasjonenes rolle blir ikke å hindre statlig suverenitet, men å bruke sin kapasitet til å påvirke hvordan staten handler. Det kan stilles spørsmål ved hvor reell denne kapasiteten er når staten stadig står bak og bestemmer hva som er riktig handlemåte. Styringsmentalitetperspektivet viser hvordan noen identiteter og handlingsmønstre er definert som normale, og kontraktene er sentrale i å knytte individer til aktivt og frivillig utføre slike roller. Nettopp frivilligheten i denne kontraktsinngåelsen skal sikre at organisasjonene er autonome. Det er ifølge perspektivet staten som gjennom sine ulike strategier definerer hva som er riktig oppførsel, men samtidig anses aktører fra sivilsamfunnet ikke kun som objekter det kan styres gjennom, men som subjekter med sentrale ressurser som det er behov for i styringsprosessene. Styring utføres gjennom autonome subjekt, ikke over passive objekt.

Jeg har også vist hvordan et slikt perspektiv på styring kan bli for opptatt av mentalitetene på bekostning av den empiriske virkeligheten. Shearing og Wood demonstrerte gjennom et styringsperspektiv basert på noder hvordan man kan se forbi en statscentrert forståelse av samfunnsreguleringen. Ved å knytte dette til behovet for en ny forståelse av hva det folkelige

engasjementet vil innebære, ble kompleksiteten ved å skulle representere eller mobilisere folkets interesser tydelig. Dialektikken mellom offentlig og privat demonstrerer relevansen av å tydeliggjøre den institusjonelle konteksten aktørene operer innenfor. Det er ikke alltid en sentral enhet eller institusjon som regulerer, tvert imot vil det stadig kunne variere mellom hvem som regulerer og hvem som blir regulert, og om besittelsen av reguleringskapasitet medfører økt makt for andre aktører, eller tvert imot går på deres bekostning.

3.8 Analysemodell:

På bakgrunn av denne teoridelen har jeg lagt grunnlaget for å undersøke de norske sivilsamfunnsorganisasjonenes handlingsrom. Jeg ønsker at analysen skal bidra til en forståelse av organisasjonenes handlingsfrihet utover de rent økonomiske aspektene som lett lar seg konkludere: de fleste sivilsamfunnsorganisasjonene er avhengig av staten for økonomiske midler. En erkjennelse av at de økonomiske incentivene er helt nødvendige for omfanget av organisasjonenes aktivitet, forblir dermed uimotsagt i denne oppgaven. Men økt avhengighet av støtte endrer ikke alene organisasjonenes rolle, selv om dette selvfølgelig kan være utslagsgivende for om de kan se seg råd til å velge bort avtaler som de føler går på bekostning av deres verdiforankring. Man må også ta i betraktning at organisasjonene vil møte kravene med motkrav og egne strategier. Jeg vil derfor påstå at en slik erkjennelse ikke er tilstrekkelig for å vurdere organisasjonenes handlingsrom. Dette vil jeg bidra med å klargjøre gjennom å vise hvordan organisasjonenes uavhengighet i like stor grad er betinget av hvilken tilskuddsordning som blir vanlig, som graden av avhengighet av statlige midler. Fokuset bør flyttes forbi den økonomiske avhengigheten økte tilskudd fører med seg, og over på hvilke verdier som står på spill ved en endring av tilskuddsordning.

Teorikapittelet kan vise oss at **implikasjonen** av økt handlingsrom i form av økonomiske ressurser ikke nødvendigvis vil føre til at organisasjonene også får økt påvirkningskraft, og dermed reguleringskapasitet på bekostning av staten når sistnevnte trekker seg tilbake for å styre på avstand. Desentraliseringen vil føre til at staten styrer gjennom organisasjonene hvis ikke organisasjonene samtidig har andre ressurser som kan sikre handlingsrom. Spørsmålet er om forvaltningen av bistandsarbeidet fra Norge kan beskrives som en situasjon hvor staten i det hele tatt forsøker å framstå som om de styrer på avstand. Sending og Neumann viste at det heller er organisasjonenes evne til å være i opposisjon og sette søkelyset på viktige brudd på

menneskerettighetene som er den viktigste årsaken til at norske myndigheter velger å benytte seg av deres kapasitet. Men hvor reell er denne evnen til opposisjon og motstand hvis det er staten som definerer interesseområdene og legger økonomiske midler bak hva organisasjonene skal engasjere seg i? Dette vil jeg vise ved å ta tak i begrepet kontraktskapasitet som jeg innførte i begynnelsen av kapitlet, og vise hvilken funksjon myndighetene mener kvalifiserer organisasjonene som kontraktspartnere.

Kontraktskapasiteten til organisasjonene kan knyttes til to dimensjoner. Den første dimensjonen vektlegger kostnadseffektivitet. Organisasjonene vil da bli framhevet for sine komparative fordeler i form av **ressurser** som fleksibilitet og lave drifts- og lønnsutgifter. Vi har sett at kravet om effektivisering av offentlig sektor har blitt møtt med en omorganisering i form av å benytte mer markedsorienterte verktøy og at staten skal trekke seg tilbake for å styre på avstand. Dette gir store muligheter for de frivillige organisasjonene i form av økte tilskudd, men det har også **implikasjoner** for deres handlingsrom. Organisasjonene må tilpasse seg konkurransesituasjonen, noe som innebærer å ta i bruk noen av de samme styringsteknikkene og verktøyene som offentlig og privat sektor benytter. **Handlingsrommet** vil være avhengig av at organisasjonene er tilstrekkelig profesjonell til å tilegne seg og ta i bruk disse instrumentene. Dette bringer oss over til kontraktskapasitetens andre dimensjon. For selv om profesjonalitet korrelerer med økt handlingsrom i form av økte økonomiske midler til å nå sine mål, kan det komme til å gå på bekostning av sentrale verdier ved organisasjonene som folkelig forankring og dermed felles verdiforankring med organisasjonene i sør. Disse verdiene framheves som de sentrale ressursene, og som årsaken til å samarbeide med organisasjonene fra et sivilsamfunnsperspektiv. Den største utfordringen mot denne dimensjonen vil være om evnen til å formidle disse verdiene svekkes. Jeg vil derfor måle handlingsrom i denne dimensjonen i form av organisasjonenes mulighet til selv å etablere grensene og definere rammen for sin aktivitet.

Vi har så langt i oppgaven sett at det eksisterer ulike begrunnelser for å samarbeide med organisasjonene. Disse kan deles inn i instrumentelle og verdibaserte forklaringer. Når staten møter krav om å trekke seg tilbake og styre på avstand, vil organisasjonene møte økte legitimitetskrav som kontraktspartnere i utføringen av offentlige oppgaver. Begge aktørene oppnår legitimitet i form av hvilke etterrettelighetsforhold de inngår i. Organisasjonene tilegner seg verdibasert legitimitet i egenskap av å være forankret i den norske befolkningen i form av sine medlemmer, og i sivilbefolkningen i sør i form av de kontaktene og den

erfaringen de har fra mottakerlandene. I tillegg har de som et verktøy for staten instrumentell legitimitet i egenskap av sin fleksibilitet og den rimelige arbeidskraften de kan mobilisere. Staten kan dermed møte både kravene om tilbaketrekning og å la sivilbefolkningen ta en aktiv del i reguleringen av samfunnet, og kravet om å forvalte skatter og avgifter mest mulig effektivt ved å samarbeide med organisasjonene.

I denne sammenhengen er det viktig å huske at organisasjonene på samme måte som det offentlige vil ha en strategi for å møte de økte kravene om profesjonalitet og legitimitet de som en konsekvens av å inngå kontrakt vil få mot seg. *Hva betyr det for den som regulerer å møte legitimitetskrav eller å bli stilt til ansvar? Hva skjer når disse kravene blir stilt, og hvilken rolle spiller aktørene i forhold til å forme disse kravene?* Som Black understreket må man forvente at de som mottar legitimitetskrav også tar aktiv del i å utforme disse kravene. Når det gjelder hvilken **rolle** sivilsamfunnsorganisasjonene spiller i forhold til å forme disse kravene vil jeg knytte det til deres definisjonsmakt. Ulike roller innebærer ulikt potensial til å benytte seg av denne makten. **Potensialet** organisasjonene har for å utnytte sin kapasitet vil være avhengig av hvilken dimensjon norske myndigheter vil vektlegge i sitt samarbeid. En tjenesteytende rolle hvor organisasjonene gjennomfører predefinerte roller, kan gi dem stort økonomisk handlingsrom og legge til rette for effektivisering og standardisering av bistanden. Norad vektlegger som forvalter av støtte til sivil samfunn i sør de norske sivilsamfunnsorganisasjonenes verdiforankring. Skal funksjonen som verdiformidler utføres best mulig, er det behov for andre institusjonelle omgivelser. Konteksten må ligge til rette for at organisasjonene i størst mulig grad har handlingsrom til å utnytte sitt potensial og medvirke til å definere innholdet i programmene de utfører.

Når jeg nå skal knytte denne teorien til samarbeidet mellom norske myndigheter og sivilsamfunnsorganisasjonene, vil jeg først presentere de ulike tilskuddsordningene som er vanlig i samarbeidet, og konteksten av avtaler og trender de befinner seg innenfor. Partenes forventninger til hvordan samarbeidet vil utvikle seg, vil være viktig for å skape en empirisk ramme for å diskutere uavhengighet, og hvordan den kan forstås innenfor dagens bistandsforvaltning. Samtidig kan man ikke undersøke handlingsrom bare ved å se på hvordan det framstår i dag, man må også vurdere sannsynligheten for at en endring i reguleringskonteksten også vil føre til at organisasjonenes kapasitet vil endres, noe ikke minst styringsmentalitetsperspektivet understreker verdien av.

4.0 Kontekst:

I dette kapittelet vil jeg vise hvilke tilskuddsordninger som er vanlig i samarbeidet mellom norske myndigheter og sivilsamfunnsorganisasjonene. Det er flere typer avtaler eller kontrakter som strukturerer dette forholdet. Hver av avtalene er knyttet til en viss kontraktskapasitet ved organisasjonene, en verdi eller funksjon som gjør dem kvalifisert til å gjennomføre målsetningen med kontrakten, en egenskap som gjør dem ønsket som kontraktpartner. Ved å vise hva som er utviklingen av dette samarbeidet i andre deler av den vestlige verden, plasserer jeg det norske samarbeidet i en internasjonal kontekst, og skaper et bilde av hva vi kan forvente om det norske samarbeidet utvikler seg i samme retning.

4.1 Tilskuddsordninger fra norske myndigheter til sivilsamfunnsorganisasjonene:

”Norad har en veldig bred definisjon av hva en støttemottaker er, det kan være en stiftelse, det kan være en medlemsorganisasjon, den organisatoriske formen kan være forskjellig” ”så man har en veldig åpen definisjon, men en organisasjon må være en juridisk organisasjon, må ha et styre, må ha vedtekter, må ha revisjon, og det er en del slike formelle krav” (Ivar Evensmo).

Kontraktene som strukturerer samarbeidet mellom de norske myndighetene og sivilsamfunnsorganisasjonene forvaltes av Norad og Utenriksdepartementet (UD). Utgangspunktet for denne avhandlingen er samarbeidsavtalene mellom Norad og organisasjonene. Alle de fem organisasjonene i min studie har denne avtalen som sin hovedform for økonomisk støtte fra norske myndigheter. Samtidig er de øvrige støtteordningene likevel relevante, fordi utviklingen fra samarbeidsavtaler mot andre former for støtte kan få konsekvenser for hvordan samarbeidet mellom myndighetene og sivilsamfunnsorganisasjonene blir.

Støtten til organisasjonene fordeles på prosjekt- eller programbasert samarbeid, og den tildeles med bakgrunn i søknad fra organisasjonene eller oppdrag fra staten. Prosjektbasert samarbeid er basert på ett konkret prosjekt, og er av kortere varighet enn programavtalene. Programbasert samarbeid tar utgangspunkt i et programprinsipp som sier at ”organisasjonene skal gjennom et mangeårig samarbeid med Norad ha demonstrert både bistandsfaglig kompetanse og administrativ kapasitet til å håndtere komplekse programmer i flere land for å kvalifisere til samarbeidsavtale” (Norad 2006a: 10). Det påpekes imidlertid at det er stor

variasjon i forhold til i hvilken grad organisasjonene i realiteten jobber etter programprinsippet (Ibid.). Men organisasjonene er i utgangspunktet plukket ut som kontraktspartnere på grunnlag av noenlunde de samme kriteriene. Til sammen utgjør den bistandsfaglige kompetansen og den administrative kapasiteten deres kontraktskapasitet.

Søknadsbasert støtte hvor organisasjonene selv tar initiativ til kontraktsforholdene, angår først og fremst samarbeidet mellom Norad og sivilsamfunnsorganisasjonene. Mye av støtten som forvaltes gjennom UD er mer oppdragsbasert. Det vil si at UD tar initiativ til at organisasjonene skal utføre oppgaver i mottakerlandene. Initiativet kan også komme fra organisasjonene, men mer i form av lobbyvirksomhet enn en skriftlig søknad. ”Forskjellen mellom den søknadsbaserte ordningen og oppdragsbaserte tiltak er klar på papiret. I praksis er skillet slett ikke så klart. I forbindelse med at 5.2 tiltak [støtte forvaltet av ambassadene] nå er omdefinert til strategiske partnerskap, i strid med vanlig internasjonal terminologi, og desentralisert til ambassadenivå, vil kvalitetssikringen av de frivillige aktørenes innsats hjemme og ute ikke bli lettere” (Norad 2006b: 23).

4.1.1 Avtaler forvaltet av Norad:

Bevilgningene til organisasjonene gjennom Norad gis over Statsbudsjettets kapittel 160.70 ”støtte til sivilt samfunn”. Denne posten har siden forvaltningsomleggingen i 2004 som vi ser økt gradvis. Avtalene i Norad som faller inn under denne posten inkluderer både samarbeidsavtalene¹⁵ og enkeltavtalene med organisasjonene. Men hovedandelen av pengene distribueres gjennom samarbeidsavtalene. De siste tre årene har fordelingen sett slik ut:

Tabell 1:

	2006	2005	2004
Samarbeidsavtaler	1 005 009 000	1 014 897 000	1 013 623 000
Enkeltavtaler	115 794 000	105 583 000	106 593 000

Tallene er hentet fra Norads etatsrapporter for 2004, 2005 og 2006.

Når vi sier at størstedelen av støtten går gjennom samarbeidsavtalene, så er det også slik at andelen av den totale støtten hver organisasjon innenfor denne ordningen mottar, er betydelig

¹⁵ Samarbeidsavtalene ble tidligere kalt rammeavtaler, og som en konsekvens vil enkelte referanser fortsatt benytte seg av denne termen. Rattsørapporten referer for eksempel til rammeavtaler, ikke samarbeidsavtaler.

større gjennom samarbeidsavtalene enn enkeltavtalene. 29 organisasjoner hadde per 2006 samarbeidsavtale med Norad, mot ca 60 organisasjoner med enkeltavtale. De tidligere rammeavtalene som nå kalles for samarbeidsavtaler, går over en periode på tre til fem år. Samarbeidsavtalene innebærer ”mindre grad av detaljstyring, og større delegert myndighet for å forvalte midlene innenfor det generelle arbeidet til organisasjonen” (org.5). De første samarbeidsavtalene mellom Norad og organisasjonene ble inngått i 1982 (Rattsørapporten 2006: 42).

Sivilsamfunnsorganisasjoner som mottar økonomiske tilskudd fra Norad grupperes gjerne som store, mellomstore og små organisasjoner. De fem største organisasjonene i utviklingssammenheng har alle samarbeidsavtale med Norad og inkluderer Røde Kors, Kirkens Nødhjelp, Redd Barna, Flyktningehjelpen og Norsk Folkehjelp. Over 60 % av bistanden som gis gjennom norske frivillige organisasjoner kanaliseres gjennom disse organisasjonene (ibid: 69). De øvrige organisasjonene som har samarbeidsavtale befinner seg i gruppen av mellomstore organisasjoner. Det er vanlig å gi støtte til organisasjoner gjennom denne typen rammeavtaler i europeisk sammenheng (ibid: 68).”Det er ellers iøynefallende at Norge synes å ha rammeavtaler med langt flere organisasjoner enn andre lands bistandsmyndigheter” (Ibid.). Samarbeidsavtalene er søknads- og programbaserte.

Enkeltavtalene er ettårige og baserer seg på årlige søknader (ibid: 56). Omtrent 60 organisasjoner mottar som sagt slik støtte. Tiltaket er ment som en måte å opprettholde mangfoldet blant organisasjonene, og i tillegg beholde kontakten med engasjementet i befolkningen (Ibid.). Det anses å være en svært ressurskrevende prosess for Norad å forvalte enkeltavtalene. Organisasjonene som mottar denne støtten rapporterer nemlig på prosjektnivå, noe som gir svært detaljerte rapporter for Norad å evaluere og følge opp. I motsetning til samarbeidsavtaleorganisasjonene som rapporterer på programnivå og overordnede målsetninger, er man med enkeltavtalene involvert i hele prosjektsyklusen til organisasjonene. Det vurderes derfor å flytte flere av organisasjonene over til samarbeidsavtaler, eller å utvide prosjektvarigheten på enkeltavtalene til tre år (Ibid.). ”Disse organisasjonene ble møtt med de samme krav til rapportering, økonomistyring og resultater, men sett i forhold til de større aktørene ble engasjement, mobilisering og frivillighet i Norge vektlagt noe mer som kriterium for støtte” (Stp.prp.nr 1 2006-2007: 130). Ivar Evensmo pekte på hvordan det folkelige engasjement som forklaringsfaktor fører til at andre kriterier blir lagt til grunn for støtte hos enkeltavtaleorganisasjonene enn hos de større organisasjonene med samarbeidsavtale:

”det folkelige engasjementet er en veldig viktig del, de vil ha mye enklere systemer, og de skal også ha enklere tilgang til offentlige støttemidler fordi de er mindre, vi snakker altså om hensiktsmessighetsprinsippet. Det er størrelsen på støtten som må vurdere hva slags instrumenter og relasjoner som er hensiktsmessig slik at vi ikke legger samme byrden på en organisasjon som får 750 tusen i engangsstøtte som en organisasjon som får 150 millioner” (Ivar Evensmo).

4.1.2 Avtaler forvaltet av UD:

Det ligger andre prioriteringer bak utviklingshjelpen som UD forvalter, enn den langsiktige bistanden som skal fremme vekst og utvikling og blir forvaltet av Norad. Sammenligninger av tilskuddsordningene kan være vanskelig siden utviklingshjelpen må organiseres annerledes for å muliggjøre nødhjelp i akutte krisesituasjoner. UD gir støtte gjennom de norske frivillige organisasjonene i form av GAP-bistand, nødhjelp og strategiske partnerskap. De strategiske partnerskapene inngås mellom organisasjonene og den norske ambassaden i mottakerlandet. Ambassadene har forvaltet denne støtten siden 2005. Desentraliseringen innebærer at det direkte initiativet og oppfølgingen av organisasjonene er delegert til ambassadene (Rattsørapporten 2006: 62). Dette partnerskapet er preget av at organisasjonene skal utføre prosjekter som ambassaden finner strategiske for norske, politiske interesser. Ambassadene formidler også støtte direkte til organisasjoner i mottakerlandene (ibid: 63).

Nødhjelp gis i forbindelse med humanitære kriser og som konsekvens er tidsrammen kortere enn samarbeidskontraktene Norad forvalter. Det er likevel en del av de samme kriteriene som ligger til grunn for samarbeidet med sivilsamfunnsorganisasjonene på dette området. Tilskuddsmottakeren skal tilføre samarbeidet ”en merverdi ut over de rent økonomiske bidragene” (ibid: 66). GAP-bistand er bistand som skal dekke gapet mellom humanitær bistand, nødhjelp, og mer langvarig overgangsbistand (ibid: 64). I tillegg til at denne støtten kanaliseres gjennom organisasjonene der staten finner det nødvendig, kan også organisasjonene ta initiativ til denne bistanden. Men den er ikke søknadsbasert. Det vil si at mer uformelle kanaler og lobbyvirksomhet blir tatt i bruk. Støtten er ikke langvarig, og gis ”under forutsetning av et klart avslutningspunkt eller utfasningsplan for samarbeidet” (ibid: 65). ”I enkelte situasjoner vil humanitær bistand og overgangsbistand kunne betraktes som et oppdrag hvor myndighetene klargjør oppgaver som skal løses i et bestemt land, i et bestemt tidsrom og eventuelt på en bestemt måte” (ibid: 31).

Tabell 2:

	2007 (forslag)	2006 (saldert budsjett)	2005 (regnskap)
Kap 162	868 500	776 500	1 089 662
Kap 163	2 732 851	1 964 752	2 450 434

Kap. 162 inneholder støtte gjennom såkalt GAP-bistand eller overgangsbistand (Stp.prp.nr 1 2006-2007: 145), mens Kap. 163 er til nødhjelp, humanitær bistand og menneskerettigheter (ibid: 150)

Fra den informasjonen vi har fått om hvordan de ulike avtaleordningene over forvaltes i dag, kan vi sette de ulike formene for økonomisk støtte i en tabell som også viser hvilke funksjoner avtalen har til hensikt å framheve i samarbeidet.

Tabell 3:

Programsamarbeid	
Langvarig samarbeid, kontinuitet, frihet for organisasjonene innenfor gitte rammer. Støtte til sivilt samfunn i sør. <u>Samarbeidsavtale</u>	Gjennomføring av statens politiske og strategiske målsetninger <u>Strategisk partnerskap*</u>
Søknadsbasert	Oppdragsbasert
<u>Enkeltavtale</u> Mangfold av organisasjoner, folkelig engasjement. Støtte til sivilt samfunn i sør.	<u>Gap-bistand, Nødhjelp</u> Nødhjelp og humanitær bistand Katastrofehjelp
Prosjektsamarbeid	

* partnerskapene omtales som prosjekter, men inngås i hovedsak med organisasjoner som allerede har programfestede samarbeidsavtaler med Norad, og vil være en del av ambassadens langvarige strategi. Hvorvidt det er prosjekt eller programsamarbeid vil derfor være litt flytende her. Det er dermed også knyttet usikkerhet til varigheten av samarbeidet fra organisasjonenes side da dette ofte ikke er spesifisert i kontraktene.

En endring hvor oppdragsbasert prosjektsamarbeid blir mer vanlig på bekostning av søknadsbasert programsamarbeid vil få konsekvenser for organisasjonenes rolle. Vi kan tenke oss at de i større grad vil operere som tjenesteleverandører enn samarbeidspartnere med det offentlige. Vi vil komme tilbake til konsekvensene av en slik utvikling i neste kapittel, men først skal vi plassere avtalene i en internasjonal kontekst, og se etter indikasjoner på om en endring kan forventes.

4.2 Internasjonale avtaler:

Det er ikke kun på det nasjonale plan at avtaler strukturerer forholdet mellom aktørene på utviklingsarenaen. For Norges del har ODA-klassifiseringen (Official Development Assistance) til "the Development Assistance Committee", heretter DAC, hatt en viktig normgivende funksjon. Det er en målsetning for medlemslandene i DAC å gi 0,7 prosent av BNI i bistand. Norske myndigheter har uttalt at de har sin egen målsetning om å gi 1 prosent av BNI. Selv om Norge selv bestemmer hvordan de vil prioritere sin bistand i forhold til statsbudsjettet, inneholder ODA-klassifiseringen spesifikke kriterier både for hvilke land og til hvilke formål pengene kan gå. Faller Norges prioriteringer utenfor disse kriteriene, vil ikke denne bistanden ODA-klassifiseres, noe som innebærer at det på DACs statistikk vil falle utenfor prosentberegningen av BNI, og Norge må gi mer bistand for å nå sin målsetning om 1 prosent. Norge kan med andre ord i teorien øke sin totale bistand, men likevel registreres med en nedgang på statistikken¹⁶. Bistanden skal resultere i å nå målsetningen om tusenårsmålene. Tusenårsmålene¹⁷ er en spesifisering av FN's målsetninger for bistanden, og ble ratifisert av alle verdens land ved inngangen til det nye millenniet. Målsetningene inkluderer åtte delmål som skal være innfridd innen 2015. Ett av de mest kjente er målet om å halvere fattigdommen i verden.

4.2.1 Paris-agendaen:

I "The Paris Declaration on Aid Effectiveness" (2005) finner man fem hovedprinsipper for hvordan man best skal nå målet om mer effektiv bistand. Eierskap, innordning etter mottakers ønsker, harmonisering, resultatstyring og gjensidig etterrettelighet spesifiserer hvordan både donorer og mottakere skal jobbe for å effektivisere bistanden. Paris-agendaen er et resultat av

¹⁶ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/kampanjer/refleks/innspill/engasjement/hertzberg.html?id=492893>

¹⁷ <http://www.un.org/millenniumgoals/>

flere års arbeid for å utvikle en slik felleserklæring, og er den største konkretiseringen av effektivitetstankegangen på bistandsareaen. Ved å undertegne erklæringen binder donorene seg til å implementere denne handlingsplanen som er utviklet som en oppfølging til ”The Rome High Level Forum” i 2003. Samtidig skal de der det er mulig på nasjonalt plan implementere fellesordninger for planlegging, finansiering, overvåkning, evaluering og rapportering til staten om donoraktiviteter og overføring av bistand (Paris-agendaen 2005: 6). 35 donorland og internasjonale organ, sammen med 26 multilaterale organ og 56 land som mottar bistand, har signert erklæringen som spesifiserer indikatorer, tidsfrister og mål for aktivitet gjennomført av donorer og partnerregjeringer¹⁸.

I Stp.prp.nr 1 (2006-2007) heter det at

”Regjeringen vil følge opp Paris-erklæringen om mer effektiv bistand både i det bilaterale samarbeidet og i dialogen med FN, de multilaterale utviklingsbankene, globale fond og initiativ, og samarbeidsland. Sterkere nasjonalt eierskap og styring, samt bedre samordning og arbeidsdeling mellom giverne, vil bli tillagt særlig vekt fra norsk side. Målet er at de samlede ressursene som er tilgjengelige for utviklingsformål skal utnyttes mer effektivt og målrettet” (ibid: 32).

Den norske staten gir med andre ord inntrykk av at Paris-agendaen og dens prinsipper skal være sentral innenfor det norske utviklingssamarbeidet. Fordelen med en slik felleserklæring er at donorlandene framstår som mer samlet overfor mottakerne i sør.

4.2.2 Harmonisering:

Gjennom harmoniseringsperspektivet, som er et av prinsippene Norge i følge den nevnte Stortingsproposisjonen vil legge særlig vekt på gjennom bedre samordning, vil mottakerne ha mer koordinerte krav å forholde seg til. Dette vil blant annet være fordelaktig når de skal rapportere tilbake til donorene om hva de foretar seg med støtten. Når sivilsamfunnsorganisasjonene i Norge gjennom samarbeidsavtalene med Norad skal rapportere om programmene i utviklingslandene, så må de gjøre det med utgangspunkt i det deres partnerorganisasjoner i mottakerlandene har rapportert om gjennomføringen av de ulike programmene. Rasmus Gedde-Dahl fra seksjon for utviklingspolitikk i UD viser til at norske organisasjoner som får offentlig støtte ikke lenger er selvimplementerende i utviklingslandene som de gjerne var tidligere, men jobber gjennom partnere. Når disse partnerorganisasjonene da kanskje samarbeider med en rekke sivilsamfunnsorganisasjoner fra flere donorland, så vil

¹⁸ http://www.betteraid.org/downloads/draft_cs_o_policy_paper.pdf

de ifølge Organisasjon 5 få svært høye rapporteringskrav mot seg. Han forteller at hans organisasjon ”gjorde en øvelse en gang, og så hvor mange ulike typer rapporter et land som Filippinene må levere på ett år, det var over 200”. Så han mener harmonisering vil være veldig positivt for mottakerne av støtten, og konkretiserer med å hevde at ”*det samme innholdet i ulike format 14 ganger hjelper ingen*”. Han synes de vestlige organisasjonene har et ansvar i forhold til måten de organiserer og innretter samarbeidet med partnerorganisasjonene, og at de må unngå å medvirke til fragmentering ved å kreve en rapport på hvert tiltak.

”Hvis du pakker dette her sammen ikke sant, det er jo ulike aktiviteter som er knyttet sammen i et større program, så klarer vi en rapport, så det er veldig bevisst fra vår side som et forsøk på å begrense forvaltningen av midlene. Du må på forhånd velge hvor mye ressurser du vil bruke på å forvalte, og hvor mye ressurser du bruker på det du egentlig skal gjøre” (org.5).

4.2.3 Mottakerorientering og eierskap:

Eierskap til midlene de mottar, er sammen med innordning etter mottakers ønsker ment å føre til en overgang fra ”donorship” til ”ownership” i mottakerlandene. Eierskap innebærer i større grad at mottakerne i sør selv legger føringene for hvordan støtten skal benyttes, enn om de må innrette seg etter bistandsgivers regler gjennom donorship. Utviklingslandene skal utøve effektivt lederskap over sin utviklingspolitikk og strategier, og skal koordinere bistandsaktivitetene. Donorlandene på sin side skal basere sin støtte i mottakerlandenes nasjonale utviklingsstrategier, institusjoner og prosedyrer (Draft Paper 2007: 2). Informanten fra Organisasjon 4 er helt enig i prinsippet om eierskap til bistandsmidlene, men han savner en beskrivelse av hvordan prinsippene i Paris-agendaen skal gjennomføres i praksis. For det å få til et slikt eierskap vil være svært krevende for mottakerlandene. Det er noe annet å gjennomføre dette når en får alle kravene som i praksis alltid vil være til stede rettet mot seg, enn når en ser prinsippene på papiret. ”*Det er krevende arbeid, og man kan ha alle mulige fine prinsipper om eierskap, men de vet alle hvem som sitter med pengene til slutt, og det gjør at man aldri får helt lik relasjon*” (org.4).

Fra Utenriksdepartementets side, er prinsippet om at mottakers egne planer for utvikling skal ligge til grunn for samarbeidet viktig i forhold til hvordan de norske sivilsamfunnsorganisasjonene utfører sine programmer. Ifølge Rasmus Gedde-Dahl er forventningen at organisasjonene ikke trer sine egne ideer om utvikling over sivilsamfunnet i

sør, og at de bidrar til at sivilsamfunnsorganisasjonene jobber opp mot sine myndigheter for å få større medvirkning.

4.2.4 Resultatstyring:

Resultatstyring betyr at alle land skal styre ressursene og forbedre beslutningstakingen i forhold til resultater (Better Aid 2007: 2). Gedde-Dahl forteller at det fra myndighetenes side nå legges vekt på å måle hva bistanden har å si for sivilsamfunnet i sør. Det er denne impact-delen som er den store utfordringen å måle. Samtidig foregår det en kvalitetsvurdering av organisasjonene, og det er stadig større krav om resultatmåling. Det har blitt større fokus på resultater etter at blant annet Paris-agendaen kom på banen, og det er viktigere at organisasjonene viser evne til å formulere indikatorer for slik resultatmåling i sine prosjektbeskrivelser. Det har vært litt mye fokus på formen på det som kommer inn ifølge Gedde-Dahl. Organisasjonene må både i søknader og egenrapportering bli flinkere til å formulere seg på en måte som viser hva prosjektene skal tilføre sivilsamfunnet i sin helhet.

4.2.5 Gjensidig etterrettelighet:

Gjensidig etterrettelighet innebærer at både donorer og utviklingsland erklærer at de har et felles ansvar for utviklingsresultatene. En av anbefalingene for å oppnå en slik etterrettelighet er å etablere gjensidig aksepterte, transparente og bindende kontrakter for å styre bistandsforholdene. Skal dette kunne gjennomføres må avtalene overvåkes og evalueres av andre enn donorlandene selv. Sivilsamfunnsorganisasjonene bør ifølge policy-papere få en sentral rolle i dette arbeidet (Better Aid 2007: 6). Etterrettelighetsbegrepet trenger ifølge informanten fra Organisasjon 2 en større problematisering. Det kan ikke kun handle om etterrettelighet i et stat til stat samarbeid. Folkevalgte skal også være etterrettelige overfor sine statsborgere. Etterrettelighet skal med andre ord ikke alltid gå nedenfra og opp, den må også fungere i motsatt retning, og dette er det en utfordring for organisasjonene å sette søkelyset på.

4.2.6 Intensjonen:

I de tilfellene hvor sivilsamfunnsorganisasjonene i Norge opererer som kanal for støtten fra giverlandene er de en del av donorgruppen, og vil også omfattes av prinsippene i Paris-agendaen. Det som anses som det største problemet med erklæringen i denne sammenhengen er at det sivile samfunn ikke var en del av prosessen med å utvikle disse prinsippene. Dette gjelder det sivile samfunn både i nord og i sør. Som en av mine informanter påpekte

”så var det jo slik at Paris-agendaen kom fram etter en dialog mellom offentlige myndigheter i nord og offentlige myndigheter i sør, uten at sivilsamfunnsorganisasjonene satt ved bordet og var med på å definere egen rolle, så rollen for organisasjonene, var i utgangspunktet implisitt” (org.3).

Det kan oppfattes som problematisk at det utvikles prinsipper for hvordan aktørene på utviklingsarenaen skal jobbe, når ikke alle aktørene deltar i prosessen med å bestemme disse prinsippene. Det virker likevel som om organisasjonene så vel som det offentlige i min studie i utgangspunktet stiller seg positive til prinsippene, og at de er enig i relevansen av å utarbeide dem. ”Prinsippene er jo sånn som alle kan være enig i, standardisering og effektivisering er vanskelig å være i mot” (org.4). Informanten fra Organisasjon 2 ga blant annet uttrykk for at prinsippene var viktige, men at de måtte løsrives fra kondisjonalitetstankegangen som lå bak. Med kondisjonalitet menes å sette betingelser bak bistand, lån og gjeldsslette. Innholdet i agendaen er formet ut fra teknisk styring og mangler menneskerettighetsgrunnlag og verdier. Informanten mente at dette burde være vesentlige mangler også for offentlige aktører. Det var flere av informantene som trakk fram at Paris-agendaen kun hadde fokus på det tekniske aspektet ved utvikling. Et slikt instrumentelt perspektiv er i seg selv ikke oppsiktsvekkende, men sier lite om hva som er konsekvensene av å innføre slike prinsipper ”det er ikke utvikling som er tema her, det er teknisk samordning og teknisk samarbeide, og per se, så strider jo ikke det mot måten vi arbeider på, vi jobber jo slik vi også” (org.1). Det er likevel vanskelig å unngå å kritisere agendaen for å la være å inkludere sivil sektors rolle i utviklingsarbeidet. ”Paris-agendaen handler veldig mye om government til government” (org.1).

Det blir urelevant å diskutere de gode og dårlige sidene ved Paris-agendaen uten å være enig i hva intensjonen med den er. Skal den nødvendigvis omfatte alle sidene ved utviklingssamarbeidet, eller er det tilstrekkelig at den bidrar til mer effektiv bistand, som er det uttalte målet? Ifølge Arne Disch, så er det ikke tilstrekkelig med en agenda som kun omhandler de tekniske midlene for å nå målet. Men den er viktig, og kanskje også nødvendig

for at giverne skal innordne seg lokale prioriteringer, bruke lokale instrumenter, og bidra til at disse bedres så mye som mulig.

”Paris-agendaen er jo om mekanismer og ikke om målsetningene. Men selve diskusjonen her er nettopp om målsetningen, hva ønsker vi å få til, og så lenge vi ikke er klare på det, så blir det umulig å diskutere om instrumentene er viktig eller ikke. Så Paris-agendaen, nyttig, men målsetningen er å støtte et lands fattigdomsreduksjonsstrategi, som er omforent og folk er enig i. Når den mangler, når den grunnleggende omforente målsetningen mangler, så er instrumentdiskusjonen rimelig innholdsløs” (Arne Disch).

Disch forteller at en slik målsetning forutsetter at du har en regjering og et statsapparat som både ønsker og har en viss kapasitet, til å gjennomføre en fattigdomsreduksjon. Situasjoner hvor en slik målsetning kan mangle er for eksempel i en sårbar stat, en stat hvor det er åpen krig, eller korrupte regimer som har en helt annen agenda enn den som giversamfunnet har. Når du har sivilsamfunnsorganisasjoner som er uenige med den retningen og ressursallokeringen som regjeringene legger opp til, kan innordningsprinsippet være et problem. At man nå skal dirigere midlene mot de områdene som mottakerregjeringen har definert og identifisert som sitt prioriteringsområde, kan svekke sivilsamfunnsorganisasjoners muligheter til å spille sin rolle, fordi ressursene bare fordeles etter regjeringens prioriteringer og ikke sivilsamfunnsorganisasjonenes oppfatninger. Disch mener at Paris-agendaen kan kritiseres for mangelen av en spesifisering av hva det er giverne egentlig ønsker med sin støtte *til*, ikke *gjennom*, men *til* sivilsamfunnsoppbyggingen.

4.2.7 Definisjonen:

Den åpenheten som omgir Paris-agendaen, kan bidra til å gjøre dens målsetning uklar. Det blir opp til hvert enkelt donorland, hver enkelt organisasjon eller aktør å finne ut hva prinsippene skal bety for dem, og i hvor stor grad de vil følge agendaen.

”Her har man bundet seg til harmonisering og til Paris-agenda prinsippene, som tar seg bra ut, og som er gode prinsipper, men man har ikke tenkt fullstendig gjennom hva implikasjonene kan være, og man har ikke formulert dem for seg selv, og dermed så står det jo åpent for litt lokale fortolkninger. Lokale i den forstand at folk på en ambassade kan forstå ting på en måte, og forsøke å strømlinjeforme og samordne og koordinere, eller ensrette i verste fall. Du kan også ha avdelinger, eller enkeltpersoner, både i UD og Norad som har veldig ulike forståelser. Men, jeg tviler på at det er opplest og vedtatt og klart gjennomtenkt og klar policy på det” (org.3).

Dette gir stort rom for egen tolkning, og ulike aktører oppfatter det ulikt om sivilsamfunnsorganisasjonene blir mer eller mindre inkludert i utviklingsarbeidet gjennom

implementeringen av Paris-agendaen. Ivar Evensmo kan fortelle at Norge for tiden er inne i prosessen med å tolke denne agendaen. Både UD og Norad er representert når Norge sammen med elleve andre partsrepresentanter deltar i ”advisory group” en rådgivningsgruppe som ble opprettet av ”OECD/DAC`s working party on aid effectiveness” nettopp for å forenkle dialogen rundt disse spørsmålene med det sivile samfunn. Norge tar det som et tillitsvotum å skulle representere giversamfunnet sammen med Frankrike og Canada i en slik gruppe. Det som denne gruppen kommer fram til av gode eksempler og god læring som kan være normdannende for andre, vil ifølge Evensmo løftes fram som anbefalinger om godt giverskap fra gruppen. Dette vil være en omfattende prosess, og underveis vil det avgjøres om Norge vil ta anbefalingene tilbake til sin egen praksis, og om de frivillige organisasjonene vil ta det som kommer av anbefalinger med i sitt arbeid. Når det gjelder hvorvidt de ulike landene vil oppfatte at sivilsamfunnet skal inkluderes direkte i utviklingssamarbeidet vil være avhengig av hvilken tradisjon man har for samarbeid. Den nordiske tradisjonen innebærer et veldig nært samarbeid med frivillige organisasjoner, men man

”skal ikke så veldig langt av gårde før den relasjonen oppleves veldig annerledes, og det vil jo også vise seg i forhold til hvor stort rom for dialog og tilpasning nasjonale myndigheter vil synes er naturlig i forhold til de frivillige organisasjonene, hvor mye de frivillige organisasjonene skal være utviklingspartnere med egen regjering, eller hvor mye de skal være kontraktører som gjør en jobb, men ikke er med på politikktutvikling og høringer og den mer konsultative prosessen rundt dette feltet” (Ivar Evensmo).

Hva man bestemmer seg for at prinsippene skal bety, vil få konsekvenser for sivilsamfunnsorganisasjonene i Norge, men selvfølgelig også i mottakerlandene. I den grad harmonisering og samordning blant donorene vil tas til følge i Norge, vil konsekvensene effektiviseringen har hatt for samarbeidet mellom det offentlige og de frivillige organisasjonene i resten av Europa, kunne si oss noe om hvilken retning utviklingen vil gå i Norge.

4.3 Trender i funding:

Trenden i Europa, og kanskje spesielt i Storbritannia, er at de brede støtteformene til nasjonale organisasjoner for å styrke sivilsamfunnet i sør, erstattes av en økende andel økonomisk støtte som gjøres tilgjengelig for organisasjonene gjennom spesialiserte kontrakter (Wallace 2003: 565). Disse kontraktene er først og fremst åpen for de store organisasjonene. Rollen til de britiske organisasjonene blir mindre. Hovedtrenden er en bevegelse bort fra den

brede støtten og økningen i antall frivillige organisasjoner (ibid: 566). Tina Wallace spør samtidig om denne trenden vil føre til at de mellomstore og små organisasjonene vil klare å bevare sine verdier og sin fleksibilitet bedre enn de større organisasjonene, som utvilsomt vil møte mange byråkratiske utfordringer når de vokser i størrelse (Ibid.). Når institusjonelle donorer skal kutte kostnader, fører det til en utkontraktering og at de samarbeider med færre og større organisasjoner (ibid: 567). Ifølge Wallace betyr den økte vektleggingen av konkurranse at de frivillige organisasjonene må konkurrere med hverandre, myndigheter og privat sektor om penger som før ble kanalisert gjennom frivillig sektor (Ibid.). Løftene organisasjonene gir om lave driftskostnader, nettverks – og organisasjonsutvikling, innovasjon og partnerskap gjør at myndighetene stiller svært høye krav tilbake om rapportering for å teste at de kan innfri disse løftene. Det gjør også at organisasjonene noe ukritisk tar i bruk donorenes verktøy. Wallace mener det vil bli interessant å se på hvilke implikasjoner disse verktøyene får for tenkemåten på utviklingsarenaen, siden resultatet av å benytte mange av dem aldri har vært utredet (ibid: 568).

Arne Disch har nylig vært prosjektleder i utarbeidelsen av en rapport om støttemodeller for sivilsamfunnsorganisasjoner ”Support Models for CSOs at Country Level” (2007). Rapporten var initiert av Norad og fem andre givere for å utrede erfaringene av ulike modeller for donorstøtte til sivilsamfunnet i seks land. Den ser på konsekvensene av økonomisk støtte i mottakerlandene, og sier dermed også mye om trendene for donorstøtte. Rapporten viser at det har blitt mer vanlig med bruk av felles og indirekte støttemodeller, og at det skjer en bevegelse fra bruk av prosjektstøtte til økt bruk av programstøtte. Som vi så i begynnelsen av dette kapitlet er programstøtte mer langvarig enn prosjektstøtte, det er også mindre detaljstyrt fra staten sin side overfor organisasjonene. “These trends are in line with the general shifts in bilateral aid and the Paris Agenda, with focus on strategic management, and concerns for more local ownership and building of capacities for planning, implementing and reporting on results” (Scanteam 2007: 52). De internasjonale donorene selv ser en utvikling mot to trender. Den første er en økning av sivilsamfunnsfinansiering. Den andre er at mer støtte vil desentraliseres til felten. Selv om konsulentene bak rapporten ikke har data som støtter dette, tror de det er rimelig å se for seg en slik utvikling. I tilfelle vil ambassader og lokale kontorer se en økning i økonomisk støtte som må styres lokalt, en økning som ikke bør følges av en økning i antall ansatte som skal forvalte den, om den skal være kostnadseffektiv. Det vil øke behovet for strategisk tenkning og instrumenter til å følge den opp (Ibid.). Så blir

det naturlig å spørre om Norge tar del i denne trenden, eller om vi på noen måte kan sies å utvikle oss i en annen retning enn de øvrige landene? Disch tror ikke agendaen vil endre mye for de nordiske giverne fordi de allerede er nokså mottakerorienterte i forhold til andre giverland. Men han tror den har tvunget en god del av de andre giverne til å nærme seg de mer koordinerte prosessene og instrumentene.

4.4 Sentrale anbefalinger:

Innenfor forholdet mellom stat og organisasjon er det ulike måter å utøve samarbeid på.

”Organisasjoner kan defineres på en skala hvor det ene ytterpunktet er ren tjenestelevering og det andre er rent politisk arbeid. En rekke, trolig de fleste, norskstøttede initiativer ligger midt mellom disse ”ekstremene”” (St.mld nr. 35 2003-2004: 168). Stortingsmeldingen framhever at ”aktører i det sivile samfunn er viktige leverandører av tjenester” og ”frivillige organisasjoner er også viktige drivkrefter i det politiske arbeidet med å sikre menneskerettighetene” (ibid: 166). Det blir hevdet at det ikke er noe skarpt skille mellom tjenesteleveranser på den ene siden, og arbeidet med å gi marginaliserte grupper en stemme i samfunnsdebatten på den andre (ibid: 168). Norske myndigheter forventer at også de organisasjonene som jobber som tjenesteleverandører skal ha som målsetning å styrke lokale partners organisasjon og kapasitet. Rattsørapporten understreker flere steder at målene for støtten må være tydelige for å få en økt resultatorientering (ibid: 28). ”Retningslinjene er uklare når det gjelder hva som er mål og hva som er kvalitetssikrende hensyn i bistanden” (ibid: 32). ”(D)et må gjøres en sterkere avgrensning av mål slik at innsatsen kan resultatvurderes” (Ibid.). Rattsø-utvalget har kommet med anbefalinger for hvordan man kan gjennomføre en avgrensning av mål, og noen av disse gjengis under, med mine uthevninger.

”Utvalget mener at norsk *direkte langsiktig bistand* i større grad bør konsentreres om noen utvalgte hovedsamarbeidsland hvor eierskap kan praktiseres” (Rattsørapporten 2006: 25). Dette vil få konsekvenser i form av større geografiske føringer på organisasjonene. De hevder videre at kriteriene og retningslinjene for støtten til de frivillige organisasjonene bør strammes inn og at man heller bør prioritere organisasjoner som er naturlige partnere til organisasjonene i mottakerlandene (ibid: 26). Dette har vakt oppsikt i bistandsmiljøet, da det er vanskelig å se for seg hvem som skal definere hva det innebærer å være en naturlig partner. Samtidig har organisasjonsmangfoldet i mottagerlandene utviklet seg betraktelig, og kan på sikt erstatte de norske organisasjonenes rolle i stor grad. Utvalget anbefaler en slik utvikling (ibid: 27). I

tillegg finner de det naturlig at Norge over tid må kanalisere mer støtte gjennom det multilaterale systemet, og at de norske organisasjonene må konkurrere på det internasjonale markedet om de norske bistandsmidlene (ibid: 30). Samtidig sier de at samarbeidsavtalene fortsatt bør utgjøre hovedformen for langsiktig bistandsarbeid (ibid: 33). ”Rammeavtaler sikrer forutsigbarhet, fleksibilitet, mulighet for strategiske samtaler og større mulighet for koordinering inn mot den langsiktige bistanden og dens støtteordninger. *Rammeavtaler gir også noe vern mot at innsatsen styres for mye av politisk opportuniste*” (ibid: 31). Samarbeids- eller Rammeavtalene vil om utvalgets anbefalinger taes til følge fortsatt være hovedtilskuddsordningen til organisasjonene, men om de øvrige anbefalingene får lik oppmerksomhet, vil de inneholde flere føringer og innebære større internasjonal konkurranse.

4.4.1 Egenandel:

Terje Tvedt peker på at egenandelen har fungert som et bevis på organisasjonenes uavhengighet i forhold til staten. ”Egenandelen har historisk tjent som selve symbolet på organisasjonenes autonomi og forskjellighet fra staten, og som beviset på at organisasjonsrepresentanter taler på vegne av interesser i ”det sivile samfunn” eller ”folkelige interesser” eller ”mottakernes interesser”” (Tvedt 2003: 89). Samtidig sier han at ”egenandelens ethos” var sentral fra 1960-tallet til begynnelsen av 1990-tallet, men at talspersonene for systemet deretter gradvis sluttet å inkludere det i sine diskusjoner (ibid: 100). Men borte fra debatten om sivilsamfunnsorganisasjonenes rolle i utviklingssamarbeidet er den derimot ikke.

Om egenandel i Rattsør rapporten heter det at kravet om egenfinansiering kan sees som ”et insentiv til å engasjere seg overfor befolkningen” (ibid: 36). De ser videre en korrelasjon mellom økte krav til egenandel og positiv virkning av insentivet i forhold til engasjement, og negativ virkning i forhold til avhengighet av statsstøtte. ”Utvalget mener generelt at det er ønskelig at organisasjonene har flere ben å stå på finansielt for å ivareta deres selvstendighet” (Ibid.). Utvalget anbefaler derimot ikke å heve andelen egenfinansiering. Kravet om egenandel fra organisasjonene er sammen med program- og prosjektbasert støtte, og søknads- og oppdragsbasert støtte som vi så på ovenfor, med å skille de ulike tilskuddsordningene. Kontraktene som forvaltes av UD er fullfinansierte (Rattsør rapporten 2006: 67).

Samarbeidsavtalene innebærer et krav om at organisasjonene tilfører programmene ti prosent i egenandel.

”historisk har egenandelsprosenten gått ned, det var i tidenes morgen 50 prosent, så lå den lenge på 20 prosent, og så gikk den ned på 15, nå er den stort sett 10 prosent, og i tillegg så har mange organisasjoner som jobber på spesielle tema som vi mener er viktig, totalt fritak for egenandel” (Ivar Evensmo).

Bistandstorgets styre har i et innspill til Rattsø-utvalget¹⁹ kritisert det de mener er en innsnevring av mandatet til rapporten fra utvalgets side.

”Konsekvensene av utvalgets innsnevring av mandatet, ved at organisasjonenes innsats kun sees opp mot et par overordnede målsetninger, gjør sentrale vurderinger endimensjonale langs akse økonomi og styresett. Dette avgrenser sterkt rapportens verdi. Denne tilnærmingen, kombinert med en lite grundig behandling av sentrale tema, resulterer i en nivåfeilslutning mellom vurdering av innsatsen og resultatene av organisasjonenes arbeid lokalt og fattigdomsbekjempelse på makroplan” (Ibid).

Bakgrunnen for denne påstanden om nivåfeilslutning er at Rattsø-utvalget fjernet organisasjonenes informasjons og opinionsarbeid, det såkalte RORG-samarbeidet, fra mandatet til rapporten. Bistandstorgets styre mener at nettopp dette arbeidet er begrunnet i behovet for en folkelig forankring av utviklingssamarbeidet. Det blir derfor bemerkelsesverdig kun å vurdere betydningen av denne forankringen og uavhengigheten til statlige midler med bakgrunn i medlemstall og egenandelen.

”Å styrke den folkelige forankringen gjennom å legge økt press på organisasjonene om å verve medlemmer og bidra med økt egenandel vil kunne ødelegge for det langsiktige arbeidet for folkelig forankring som skjer gjennom organisasjonenes opplysningsarbeid, blant annet ved at organisasjonene får sitt politiske handlingsrom som vaktbikkje ytterligere begrenset gjennom økt avhengighet til det private innsamlingsmarkedet” (Ibid.).

4.4.2 Anbud:

Selv om det står nøye forklart hvordan avtalene mellom staten og de frivillige organisasjonene er organisert, blir det flere ganger i løpet av Rattsørapportens hoveddel vist til anbudskonkurranser i forbindelse med de oppdragsbaserte avtalene med UD. Det nevnes at disse utlysningene er oppdrag der ”organisasjonene tilbyr sine tjenester etter myndighetenes spesifikasjon” (Rattsørapporten 2006: 31). Disse metodene skal blant annet sikre konkurranse mellom organisasjonene ”men stiller samtidig krav til oppdragsgiver om å sikre kvalitet i

¹⁹ <http://www.bistandstorget.no/newsread/ReadImage.asp?WCI=GetByID&IMAGEID=11&DOCID=10000>

oppfølgingen” (Ibid.). I forbindelse med strategiske partnerskap trekkes anbudsordningens egnethet fram for ”oppdrag hvor myndighetene klargjør oppgaver som skal løses i et bestemt land” (ibid: 33). Også i de tilfeller hvor det offentlige vil støtte internasjonale organisasjoner anbefales ”utlysning av anbud hvor et definert oppdrag skal utføres” (ibid: 34). Man kan forstå denne henvisningen til anbud som at en slik ordning allerede eksisterer, eller som et ønske fra utvalgets side om å etablere en slik ordning. Det er ikke spesifisert at en slik metode for utlysning faktisk ikke finnes på den norske utviklingsarenaen, verken innenfor de oppdragsbaserte eller de søknadsbaserte avtaleformene. Det er derimot vanlig i USA og i store deler av Europa.

4.4.3 Kontraktskunnskap:

Rapporten til Scanteam anbefaler at kontraktskunnskapene blant donorene blir bedre utviklet (ibid: 59). Og når rapporten sier at donorene må få økt kunnskap om kontraktene, så gjelder dette i følge Disch også sivilsamfunnsorganisasjonene. Han forklarer hvordan de ulike kontraktene gir organisasjonene forskjellige roller i utviklingssamarbeidet.

”når du har prosjektkontrakter så er det veldig klart spesifisert, da er du rett og slett en administrator for å levere noen tjenester, det kan være på utdanning, det kan være på helse, det kan være på hva som helst. Har du rammeavtaler, det som blir kalt ”core-financing” eller ”program-financing”, så er faktisk rapporteringskravene mye, mye slappere, det er mye mindre klart hva det er du skal oppnå, samtidig har du større forutsigbarhet, større fleksibilitet med hensyn til allokering av ressursene, slik at egentlig, så burde dette tilsi at du har mye bedre vilkår for å drive med resultatrapportstyring, fordi du selv står mye friere til å finne ut hvordan du skal oppnå langtidsvirkningene, det er ikke så detaljstyrt” (Arne Disch).

Prosjektkontrakter er altså en kontraktsform som ofte regulerer tjenestelevering.

Samarbeidsavtalene gir større rom for fleksibilitet innenfor rammen som er gitt. Kontraktene sin funksjon er blant annet å få klarhet i hva forholdet mellom partene er, og hvilken funksjon hver av dem skal fylle. Disch mener at kontraktene på utviklingsarenaen ikke alltid får fram denne tydeligheten.

”Giverne er jo ikke klare på hva de egentlig ønsker å oppnå når det gjelder selve bidraget til sivilsamfunnsutviklingen, bruk av sivilsamfunn som ”service-delivery-agent” den er enkel og den er grei, men det er jo ikke det sivilsamfunnsorganisasjonene primært er, eller ser seg selv som” (Arne Disch)

Dette kapittelet har tatt utgangspunkt i ønsket om å tydeliggjøre disse funksjonene. Ved å knytte dem til de ulike tilskuddsordningene og se på hvordan konteksten vektlegger dem, har

jeg antydde hvilken retning en eventuell endring i den norske bistandsforvaltningen kan komme til å ta.

4.5 Oppsummering:

Avtalene mellom det offentlige og sivilsamfunnsorganisasjonene på utviklingsarenaen fordeler seg på program- og prosjektbaserte avtaler, hvor førstnevnte er mer langvarig, og gjerne tar utgangspunkt i et erfaringsbasert forhold mellom partene. Man kan også skille mellom avtaler som er søknadsbasert og initiert av organisasjonene, og de som er oppdragsbasert og initiert av myndighetene. Innenfor de søknadsbaserte programavtalene er organisasjonene relativt fri til å disponere midlene innenfor en gitt ramme.

Samarbeidsavtalene er sammen med prosjektbaserte enkeltavtaler forvaltet av Norad. UD forvalter mer oppdragsbaserte avtaler.

Avtalene regulerer samarbeidet mellom de norske aktørene i utviklingssamarbeidet. Samtidig har myndighetene underskrevet og forpliktet seg til å følge opp internasjonale avtaler. Disse er veiledende for hvilke områder myndighetene velger å prioritere, og dermed også for hvilke føringer de legger i kontraktene med organisasjonene. Paris-agendaen har blant annet prinsipper om harmonisering av den internasjonale donorstøtten og større resultatstyring som hovedsatsningsområder for å effektivisere bistanden. Norge har gjennom Stortingsproposisjon nr 1 (2006-2007) lagt særlig vekt på den standardisering og arbeidsdeling mellom donorene en slik harmonisering skal føre til. Trendene for avtaler som regulerer forholdet mellom stat og organisasjoner på den internasjonale arena kan derfor være retningsgivende for hvordan samarbeidet vil utvikle seg også i Norge. Vi har sett to eksempler på slike trender gjennom det Scanteam rapporterer om at donorstøtte til land og organisasjoner i sør beveger seg fra bruk av prosjektstøtte til økt bruk av programstøtte. Dette kan heller tyde på en utvikling hvor andre donorland organiserer sin bistand mer likt Norge og de andre nordiske landene, enn at harmoniseringen fører til en stor endring for Norge. Samtidig ser de at støtten i større grad desentraliseres til felten, en utvikling som har blitt vanlig også i Norge gjennom strategiske partnerskap. Wallace mener på sin side at den vestlige bistandsarenaen ser en utvikling mot økende konkurranse mellom organisasjoner, men også mellom organisasjoner og det private, om økonomiske midler. Effektivisering og kostnadsbesparing fører til at det samarbeides med færre og større organisasjoner. Det er som vi så de store og mellomstore organisasjonene i

Norge som mottar programstøtte gjennom samarbeidsavtalene, samtidig som det i hovedsak er disse som er samarbeidspartnere i de strategiske partnerskapene som de norske ambassadene i mottakerlandene forvalter.

Vi har også sett at Rattsø-utvalgets anbefalinger for samarbeidet med de frivillige organisasjonene går i retning av større klargjøring av retningslinjer, geografiske prioriteringer, og bruk av såkalte naturlige partnere. Utvalget er også tydelig på at en ordning basert på anbudskonkurranse er naturlig for enkelte av avtalene, der en klarere spesifisering av målsetningen med avtalen er nødvendig. En slik markedsbasert anbudsordning er blant annet anbefalt i forbindelse med utredningen av strategiske partnerskap og humanitær- og overgangsbistand. Det er med bakgrunn i disse trendene og anbefalingene naturlig å se for seg at tilskuddsordningene fra norske myndigheter til sivilsamfunnsorganisasjonene kan komme til å endres ytterligere. Uavhengig av om den samlede støtten til organisasjonene øker eller minsker, vil retningen tilskuddsordningen tar, ha konsekvenser for organisasjonenes handlingsrom. Tilskuddsordninger som er program- og søknadsbaserte gjør at organisasjonene i større grad kan bidra til å legge rammene for hva programmene skal inneholde, og forsterke den verdiforankrede dimensjonen. Organisasjonenes funksjon som formidler av folkelig engasjement er da den viktigste kapasiteten. Tilskuddsordninger som er prosjekt- og oppdragsbaserte baserer seg i større grad på at organisasjonene skal oppfylle myndighetenes forhåndsdefinerte kriterier. Gitt at anbefalingene fra Rattsø-utvalget tas til følge vil de også knyttes opp i en anbudsordning, og forsterke den kostnadseffektive dimensjonen. Denne dimensjonen vil i større grad vektlegge organisasjonenes funksjon som en effektiv og lite kostbar kanal for å gjennomføre myndighetenes politiske strategi. Jeg vil nå gå nærmere inn på aktørenes egne erfaringer og forventninger til endring, og undersøke konsekvensene det vil få for organisasjonenes handlingsrom om den kostnadseffektive dimensjonen vektlegges på bekostning av den verdiforankrede dimensjonen.

5.0 Organisasjonenes kontraktskapasitet:

Jeg belyste i del 4.1 hvordan organisasjonene som har samarbeidsavtale med Norad evalueres etter et programprinsipp som sier at organisasjonene må demonstrere både bistandsfaglig kompetanse og administrativ kapasitet for å kvalifisere til samarbeidsavtale. Deres kontraktskapasitet bedømmes ut fra disse kriteriene.

”Vi har to hovedkriterier, det ene er bistandsfaglighet, kunnskap om norsk bistandspolitikk, prioriteringsområder, hvordan bistand er en del av en større agenda med utviklingspolitikk og utenrikspolitikk, hvordan man jobber, hvilke metodiske tilnærminger man har i programmet, og alt det som går på den faglige kunnskapen du må ha for å kunne levere input som i siste instans bidrar til utvikling og fattigdomsreduksjon.” ”Den andre biten er om organisasjonen har tilstrekkelige ressurser til å gjøre det de sier og ønsker, har de menneskelige, finansielle, tekniske ressurser på plass for å kunne omsette målsetninger og strategier til handlingsplaner og gjennomføre de på en kvalitetsmessig solid måte” (Ivar Evensmo).

Alle organisasjonene i min studie har beviselig denne kontraktskapasiteten siden de alle har samarbeidsavtale med Norad. Dette innebærer et krav om at organisasjonene er profesjonelle.

”Det skjer en økende profesjonalisering når det gjelder organisasjonsdrift, markedsprofilering og strategisk ledelse. Dette står ikke nødvendigvis i motstrid til ønsket om å beholde den frivillige innsatsen i bistandssektoren, selv om en slik fare eksisterer. For Norad er det viktigste å sikre at utviklingssamarbeidets folkelige forankring videreføres. Norske organisasjoner anses å ha forutsetninger for å formidle relevant kompetanse og verdier som kan bidra positivt i forhold til utviklingsprosessene i utviklingslandene. Ikke minst deres forståelse av dynamikken mellom det offentlige, næringslivet og sivilt samfunn er viktig i denne sammenheng” (Norad 2006b: 10).

I Samfunnsforskningsinstituttets nyeste rapport på frivillig sektor i Norge (Sivesind 2007) vises det til at flere av organisasjonene på bistandsfeltet samtidig som å være medlemsbaserte, utfører en stor del av sin aktivitet for Norad og UD, og i samarbeid med internasjonale organisasjoner. Rapporten slutter av det at ”(d)ette fører til en todeling mellom den medlemsbaserte, demokratisk styrte aktiviteten og den profesjonelt orienterte og kontraktstyrte internasjonale aktiviteten” (ibid: 52). Det er selvsagt et ønske fra alle sider å inneha denne profesjonaliteten for å utøve best mulig bistand, men det er faresignaler forbundet med graden av profesjonalisering.

”I verste fall kan konkurransesituasjonen kjøres veldig langt, og det er vi selvsagt redde for, for da blir det veldig profesjonaliserte organisasjoner som blir mini-Norad’er, og alle sammen med fullt sett av policy og guidelines og rutiner, og organisasjonene vil kanskje ligne mer på hverandre, og kanskje mer på Norad, og det er ikke en endring som vi synes er veldig positiv. Så vi håper jo at det ikke er en trend som vil fortsette veldig langt” (org.3).

Det historiske perspektivet i innledningen til denne oppgaven viste hvordan vi er vant til å se samarbeidet mellom staten og de frivillige i Norge. Jeg viste også at dette samarbeidet de siste årene har utviklet seg i en ny retning. Konsekvensen for kontraktsformen er at de har gått fra en medlemsbasert grunnstøtte til en mer prosjektrettet støtte. På utviklingsarenaen er utviklingen tilsynelatende ikke den samme, til tross for at de samme markedsprinsippene er benyttet for omorganiseringen på begge arenaer. Når vi diskuterte denne nye retningen, opplyste Ivar Evensmo om at *”Tendensen i Norad har nok helt klart vært andre vegen, fra konkret og kortsiktig prosjektstøtte, til langsiktig institusjonstøtte, og til programmer, også på policy-nivå”*. I forhold til hvilke direkte følger dette fikk for organisasjonene kunne han fortelle at det er *”veldig tydelig en utvikling mot større grad av desentralisering, der det er organisasjonen selv som bestemmer og som har ansvaret, mens Norad vil ha dialogen på et mer overordnet nivå”* (Ivar Evensmo). En endring som sett fra organisasjon 4 sin side har ført til mer frihet

”i retning av mer langsiktige avtaler, rammeavtalene, og også en mindre grad av detaljstyring på prosjektnivå fra Norads side. I vår rammeavtale har vi syv programmer som vi får støtte innenfor, det er stort sett landprogrammer. Innenfor de programmene kan vi gjøre våre disposisjoner, og med en større frihet enn det vi kunne gjøre før (org.4)”.

Jeg vil i det følgende se nærmere på samarbeidsavtalene, og hvilken rolle organisasjonene spiller i utarbeidelsen av dem.

5.1 Forvaltning av samarbeidsavtalene:

Samarbeidsavtalene er søknadsbasert, og det er derfor organisasjonene selv som tar initiativ til kontraktsinngåelsen. *”det er jo vi som har skrevet dette [programplanene] selv, så har Norad stilt en del spørsmål, og så har vi revidert det, så det har vært prosessen”* (org.4). Fordelen med samarbeidsavtaler fra organisasjonenes side er i tillegg til å være forutsigbare og langsiktige, nettopp at de ikke er så spesifiserte, og at de selv har stor grad av frihet til å disponere midlene innenfor rammen. *”Det er et veldig, veldig forutsigbart samarbeid med en god del fleksibilitet, men vi har myndighet til å bevege midler rundt innenfor avtalen sine rammer etter visse regler”* (org.5). Om det skal være et poeng at denne friheten skal opprettholdes, kan man ikke få en stadig større spesifisering av innholdet. Friheten gjør organisasjonene i større grad i stand til å bevare sin egenart gjennom å forfølge egne strategier.

”I 2004 ble forvaltningsansvaret for en rekke internasjonale frivillige organisasjoner overført fra UD til Norad for å samle støtten på ett sted” (Rattsørapporten 2006: 60). Det har det siste året kommet en endring i Norads forvaltningspraksis overfor organisasjonene. Konsekvensene av dette omtaler Norad i et brev til organisasjonene datert 08.06.06²⁰. Her bekreftes det som vi nå har sett at de ikke ønsker å fokusere på enkeltprosjekter, men i større grad forholde seg til organisasjonene med samarbeidsavtale på et overordnet nivå. ”Vi skal ikke sitte på skulderen eller nakken på organisasjonene og dirigere dem i hvordan de skritt for skritt skal jobbe, de skal få friheten til å jobbe sånn som de selv mener er riktig” (Ivar Evensmo). Til tross for at friheten til organisasjonene framheves som en av fordelene med samarbeidsavtalene, finner vi i ”programdokumentet for flerårig søknad for organisasjoner med samarbeidsavtale”²¹ likevel en del føringer på hva organisasjonene skal jobbe med. Søknadsskjemaene som benyttes for å søke samarbeidsavtale inneholder femten spørsmål som skal dokumentere organisasjonenes bistandsstrategi og kompetanse. Dette inkluderer blant annet å gjøre rede for hvordan kjønnspektivet og konfliktsensitivitet er integrert i virksomheten, og å beskrive og analysere organisasjonens forhold til tematiske prioriteringer i norsk bistand.

5.1.1 Definisjonsmakt:

En av organisasjonene som ikke jobber direkte med for eksempel kjønns spesifikke spørsmål, kommenterte at søknadsbeskrivelsene har blitt relativt spesialiserte den senere tiden.

”nå må vi rapportere på i hvilken grad vi i landprogram selger opp kvinners likestilling og deltakelse i fredsprosessen for eksempel, det skal vi si noe om fra alle våre landprogram. Det er jo ikke noe problemstilling som vi direkte jobber med i landprogram, men vi må si noe om hvordan likevel” ”det ligger jo ikke i vår strategi akkurat de sakene” (org.1)

Informanten så det ikke som et problem å inkludere disse temaene, for det vil ikke være noe som direkte strider mot deres verdier ”hvis det nå kommer krav om at vi skal si noe om at alt det vi gjør ikke skal ha konsekvenser for miljø, så vil vi kunne svare på det” (org.1). Hun sier videre at deres samarbeid ligger på et strategisk nivå. De har derfor full frihet innenfor et landprogram for eksempel, og også mellom landprogrammene i regionen, til å flytte på pengene ”bare vi kan argumentere for hvorfor så har vi ikke noe problem, så vi har stor fleksibilitet i forhold til det” (org.1). Det oppleves generelt ikke som vanskelig fra organisasjonenes side å definere søknader som passer inn med oppgavebeskrivelsen.

²⁰og

²¹ http://www.norad.no/default.asp?V_ITEM_ID=2611

”Alle disse tingene er ganske forutsigbare, og ved å lese disse greiene så ser du med en gang hvilke ting du kan søke om støtte til, og da er oppgaven å finne de tingene i vårt arbeid som passer innenfor de ulike støtteordningene, slik at jeg er ikke av den oppfatning at vi har så sterke føringer på oss” (org.5).

Også fra Norads side er det oppmerksomhet mot at friheten er stor når det kommer til programbeskrivelsene, og Ivar Evensmo sier det er et krav mot Norad som et byråkratisk instrument som skal passe på at staten bruker midlene riktig at de må være skeptiske til at organisasjonene virkelig har den merverdien de hevder at de har. Og er det lett å tilpasse en søknad til de kriteriene Norad ber om?

”Det er altfor lett, ja. Fordi vi er innenfor et fagfelt som er veldig kvalitativt, hvor nøkkelbegrepene, altså hva er utvikling, er begreper som det er veldig vanskelig å bli helt presise og konkrete på, og dermed blir det kanskje et stort rom for tolkning, og noen er veldig flinke til å tolke det på en overbevisende måte, hvor retorikken høres helt tilforlatelig ut, men hvor det ikke av den grunn betyr at de er dyktige praktikere. Så det er klart at vi som har litt erfaring, vi har en nese for at av og til så kommer det søknader, det kommer folk som virker ganske klønete, men vi vet faktisk at de er fryktelig flinke til slike ting, og av og til så kommer det akkurat motsatte, altså glatte, flinke, retorikere, hvis praksis langt fra står i stil” (Ivar Evensmo).

Organisasjonene holdes ansvarlig gjennom resultatrapportering, og det er fra det offentlige side Norad som har ansvaret for å gå gjennom rapporter og oppnådde resultater (St.prp. nr. 1 2006-2007: 132). Det er ikke alle organisasjonene som er like profesjonelle i forhold til denne rapporteringen, og mange rapporterer fortsatt på aktivitetsnivå. Norad sørger for dokumentering av resultater gjennom sluttrapportering ved endt avtaleperiode for organisasjoner med samarbeidsavtale og organisasjonsgjennomganger hvor organisasjonenes evne til å bruke resultater og erfaringer for institusjonell læring er et viktig fokus (Ibid.). Norad lanserte i tillegg en ny database for evalueringer av Norad-finansierte tiltak i regi av frivillige organisasjoner høsten 2005. ”Alle organisasjoner er pålagt å publisere sine eksternt utførte evalueringer av Norad finansierte tiltak her. Databasen skal bidra til synliggjøring av resultater, bedre styring i utviklingsarbeidet, læring om hvilke virkemidler som bidrar best til gode resultater og heving av kvaliteten generelt på evalueringsarbeid” (ibid: 133).

Ivar Evensmo forklarte at organisasjonene skal rapportere narrativt, altså beskrive gjennomføringen av tiltakene, og de skal rapportere finansielt, og dette skal de gjøre innenfor satte tidsfrister. Det er veldig klart beskrevet hva de skal rapportere på. Og regelen er selvfølgelig at ubrukte midler skal overføres innen et år, hvis du ikke har brukt det innen et år skal det returneres innen en viss tidsfrist. Renter av midler som har stått gjennom et år, skal også tilbakeføres. Det er i tillegg klare regler for at dersom det oppstår korrupsjon eller

mislighold av støtten fra Norad, er det organisasjonen selv som står juridisk ansvarlig. *”Hvis kontrakter misligholdes og man ikke viser evne til å rydde opp, så er det klart det får konsekvenser for det framtidige samarbeidet”*. Evensmo kunne fortelle at de økonomiske konsekvensene av avtalebrudd tradisjonelt ikke har vært så store i Norge.

”Det henger delvis sammen med at bistandsmyndighetene kanskje ikke har vært så strenge, og man har hatt ganske romslig med økonomi, man har ønsket at mange aktører skulle være på banen, og man har ønsket at nye aktører, uten denne dokumenterte fagligheten også skulle komme inn” (Ivar Evensmo).

Organisasjon 4 mener at det har blitt strengere krav til resultatrapportering og at det fører til en kvalitativ endring i måten organisasjonen arbeider *”Vi må hele tiden utfordre oss selv på hvordan vi rapporterer, og hvordan vi designer våre programmer for å kunne klare å rapportere, dokumentere hva det er vi gjør for noe”* (org.4). De vet likevel selv best hvordan ting burde gjøres i forhold til sine partnere, slik at *”vi prøver heller å tilpasse de kravene som kommer til det vi mener er den beste måten å gjøre det på, og det har nok jevnt over blitt lettere tror jeg”* (org.4). Heller ikke det å kritisere de som står for den økonomiske støtten er i utgangspunktet noe problem

”vi må jo rettferdiggjøre hvordan våre strategier forholder seg til den nasjonale fattigdomsstrategien for eksempel, PRSP’er, men det betyr ikke at vi må forklare hvordan våre prosjekter glir som hånd i hanske inn i PRSP’en, vi kan godt si at vår partner synes at den PRSP’en er skikkelig dårlig” (org.4).

Men det er ikke kun organisasjonene som møter økte forventninger, også myndighetene merker de strenge kravene.

Så dette forsterkede fokuset på resultater, og særlig resultater på et høyere, mer krevende nivå, får konsekvenser både for organisasjonens egen kompetanse og også for bistandsmyndighetenes kompetanse, for det er klart at NORAD har også faglige utfordringer i å sørge for at vi har slik kompetanse i vårt eget system (Ivar Evensmo).

I likhet med det vi her ser av organisasjonenes og myndighetenes erfaringer, mener Rattsøutvalget at organisasjonene ikke føler de har begrenset frihet til å følge egne målsetninger innenfor kontraktene (Rattsørapporten 2006: 18). Men det er ikke problematisert på noen måte hvor reell denne friheten er. Derimot hevdes det at *”organisasjonene har tilpasset seg myndighetens bistandspolitikk, men man kan også si at bistandspolitikken er utformet i samarbeid med organisasjonene”* (Ibid.). Hvilken form har egentlig dette samarbeidet?

5.1.2 Det gjensidige forholdet mellom aktørene:

Vektleggingen av definisjonsmakt og initiativ i denne sammenhengen gir inntrykk av at organisasjonene har en relativt stor rolle i samarbeidet. Men vil de karakterisere utviklingsarbeidet som et samarbeidsforhold mellom like partnere? Svarene organisasjonene ga på dette spørsmålet varierte fra ”*det er ikke den første karakteristikken som vil falle meg inn*” (org.3) og ”*egentlig ikke, for de gir oss penger, og vi gjør jobben*” (org.4), til at organisasjoner og myndigheter var likeverdige partnere sammen med en konstatning om at ”*Vi utfører ikke noe på vegne av norske myndigheter, vi utfører noe på vegne av NN, vårt styre, våre medlemmer, vår egen demokratiske prosess, våre partnere og så videre*” (org.1).

Samtidig peker Ivar Evensmo på at han egentlig ikke kan se noe satsningsområde i bistanden hvor det sivile samfunn ikke har vært med på å utvikle premissene og politikken. Politikerne er etter hans mening utrolig sensitive overfor sivilsamfunnet. Årsaken til å samarbeide med organisasjonene varierer i forhold til funksjonen organisasjonene skal fylle.

”I noen sammenhenger så vil norske myndigheter ha et litt mer instrumentelt forhold hvor man kontrakterer frivillige organisasjoner inn for å gjøre en jobb som er strategisk sett i forhold til våre ståsteder og posisjoner, fordi organisasjonene har nettverk, de har kunnskap, de har erfaring fra et område som er viktig for myndighetene. I andre sammenhenger vil det ha mer karakter av et likeverdig partnerskap” (Ivar Evensmo).

Organisasjon 2 mener på sin side at vi kan se antydninger til to trender som kan endre samarbeidet på utviklingsarenaen: Om støtte som kanaliseres gjennom samarbeidsavtalene minsker, så svekkes organisasjonenes sivilsamfunnsidentitet. Internasjonalt har man sett en instrumentalisering av organisasjonene. Dette kan ha konsekvenser for kjernen til disse organisasjonene som er frihet til å støtte ulike røster som minoriteter, fattige og ekskluderte, og mangfoldet i sivilsamfunnet. De blir mer tekniske og mister sitt grunnlag. Den andre trenden er å bruke bistandsmidler på en mer politisk måte. Dette gjelder ikke kun for ambassadenes strategiske partnerskap. Innenfor samarbeidsavtalene er nå for eksempel en viss del øremerket miljø. Informantens organisasjon er opptatt av miljøet og er i utgangspunktet ikke imot å bruke midler på slike formål, men det reageres på bråheten i overgangen fra den friheten de har hatt innenfor disse avtalene, til en plutselig øremerking uten at organisasjonen har blitt konsultert på ordningen.

Min kilde fra organisasjon 1 sier at de ikke har opplevd noen endring i selve hovedsamarbeidsavtalen med Norad. Det de derimot ser er at det ikke lenger er noen markant økning i disse avtalene. De har vært vant til en gradvis økning fra tidligere, men nå står de stort sett på stedet hvil. Den samme erfaringen kan flere organisasjoner vise til.

”Før så kunne vi og andre basere oss på den rammeavtalen, og ha et visst håp om at hvis vi gjorde jobben bra, og hvis vi argumenterte godt for prosjektene våre, så kunne vi få en økning i neste runde. Nå er signalet mye tydeligere at det beste man kan håpe på er å stå på stedet hvil, og skal du få en økning så må du inn på noe av det som er prioritert og gå på noen av de andre bevilgningene, og noen av de bevilgningene er administrert av Norad, men mange blir administrert gjennom UD. Så det blir å orientere seg inn mot annen finansiering, og andre finansieringsveger” (org.3).

Informanten forteller at en slik orientering vil føre til mer konkurranse mellom organisasjonene. Man vil se endringer i form av mer øremerking, mer penger i potten på mer målrettede ordninger ”*det vil føre til at organisasjonene mister litt av det området der du definerer ting fritt, og går inn og bli kontraktører eller instrumenter for det som er politisk prioritert i Norge*”. Det vil også bli behov for å innrette seg mot det retningslinjene sier, og designe prosjekter som passer innenfor det. Det problematiske med denne situasjonen er at ”*det krymper litegrann det rommet der vi gir oss selv som sivilsamfunnsorganisasjon, der vi selv definerer hva vår egenverdi er, altså hva er vårt mandat, og mer går over til å bli kontraktører*” (org.3). Friheten til å definere de nye prosjektene kan heller ikke sees uavhengig av den økonomiske støtten kontraktsbeskrivelsen sikter seg inn mot.

”Det er jo sånn at økonomiske rammer definerer dette her, altså hvor stor reell frihet vi har... det er ikke en veldig interessant frihet å definere prosjekter som ikke har reell sjanse til å få finansiering, så dermed så er det slik at det spiller en rolle” (org.3).

5.2 Sentrale ressurser:

Som vi så i teorikapittelet, mente Julia Black at kapasitet til å regulere et forhold er avhengig av den virkelige eller potensielle besittelsen av ressurser pluss eksistensen av virkelige eller potensielle forhold som gjør det mulig at disse ressursene kan benyttes nå og i framtiden, på en slik måte at det viderefører de identifiserte målene innenfor reguleringssystemet, eller løser bestemte problem (Black 2002: 263). Vi skilte også mellom finansielle og økonomiske ressurser som kanskje er det første som faller en inn når man ser for seg sentrale ressurser, og ressurser som informasjon, ekspertise, autoritet og legitimitet, strategisk posisjon, og organisasjonskapasitet. Organisasjonene i mitt utvalg innehar en viss profesjonalitet som gjør

dem kvalifisert som kontraktspartner, og evnen til å fungere som formidler av folkelig engasjement er framhevet som deres viktigste funksjon. Men hvordan ligger forholdene til rette for at organisasjonene skal benytte seg av potensialet sitt og formidle den verdien eller ressursen som den folkelige forankingen utgjør?

5.2.1 Kostnadsbesparende ordninger:

”generelt så er det sånn at frivillige organisasjoner operer i et marked, de er nødt til å konkurrere, og konkurransen om innsamlingsmidler og bistandsmidler blir bare hardere og hardere” (Ivar Evensmo).

Som vi så i teoridelen, mener Dicke og Ott at mange tjenestekontrakter utformes mer som en avtale enn en kontrakt. De forhandles underveis i tjenesteleveringen, og problemer løses på en uformell måte. Samarbeidsavtalene kan minne om de avtalene som Dicke og Ott omtaler, og ifølge forfatterne må dette bli løsningen når det ikke eksisterer et reelt marked som organisasjonene jobber innenfor. For skal det være en reell konkurransesituasjon, må organisasjonene operere på et marked, kriteriene de bedømmes ut i fra må være like for alle organisasjonene, og da må nødvendigvis kriteriene bestemmes av andre enn den som utfører tjenesten. For å sikre rettferdig konkurranse er det også vanlig å lyse ut kontrakter i en anbudskonkurranse.

Mine informanter tilbakeviser at det har funnet sted noen overgang til bruk av anbudskonkurranse i utviklingssamarbeidet i Norge. Men de fleste organisasjonene har derimot vært borte i konkurranseformen i forbindelse med aktiviteter på den internasjonale arenaen. *”Vi er jo ikke vant til dette, men allikevel så har vi deltatt i USAID, i noen anbudsrunder, vi har ikke slike ordninger her, og Gud forby at vi begynner med det. Det vil jeg ikke ha”* (org.1). De har samtidig sett hvor profesjonelle enkelte av deres søsterorganisasjoner i for eksempel USA er i sin håndtering av anbudskonkurranser. *”De har en egen kommisjon som følger med når tilbudene legges ut, så de er spesialister på å legge inn disse tilbudene. Det er jo også en utfordring for oss å samarbeide med en organisasjon som har sånn finansieringsprofil”* (org.1). Organisasjon 4 kan også vise til erfaring innenfor internasjonale anbudskonkurranser.

”vi prøver jo også å konkurrere internasjonalt, ikke så veldig mye, men vi tapte nettopp en anbudsrunde i Nepal, til EU-kontoret der, EU-kommisjonen, det lignet mer på en anbudsrunde, det var mange som konkurrerte og vi nådde ikke helt opp” ”det er nok en type prosess som favoriserer store organisasjoner” (org.4).

Organisasjonene har jevnt over inntrykk av at konkurransesituasjonen i dag favoriserer de store organisasjonene. Mellomstore og store organisasjoner skiller seg ikke i sine svar her. De sier også at det ikke nødvendigvis er størrelsen som regulerer denne favoriseringen, men at de store organisasjonene har eksistert lenger, og har etablert seg i et tillitsforhold til det offentlige. De fleste organisasjonene har også reflektert over hva det vil innebære og etablere en anbudsordning på utviklingsareaen. ”Hvis man etablerer det systemet, så er det all grunn til å tro at de største organisasjonene vil klare seg bra, de mellomstore, de vil sannsynligvis også klare seg rimelig bra, de små vil falle gjennom” (org.3). Informanten tror at en slik anbudsmodell vil endre landskapet av organisasjoner som driver bistand. Dette hevder han med bakgrunn i at det i en anbudsmodell må legges de samme kvalitetskrav til grunn uansett. De små organisasjonene vil da få problemer fordi de har få ressurser til rådighet i form av blant annet ansatte som kan skrive rapporter. Videre peker han på at det begynner å komme samarbeidsformer som minner om en anbudskonkurranse, og benytter et eksempel fra GAP-bevilgningen for å beskrive.

”der ble det sagt fra UD's side at dette ikke var en søknadsbasert ordning, men en oppdragsbasert, der UD skulle gå ut og be organisasjoner om å komme opp med prosjektforslag. I realiteten så ble det nok en blandet sak, mange organisasjoner sendte inn søknader, og det ble veldig uklart for mange hvilke kriterier som ble lagt til grunn for å velge, altså veldig uklare prosesser. Dermed så var det ikke en anbudsrunde i den forstand at det var et ordentlig anbud, men i realiteten var det jo en konkurransesituasjon, og spillereglene for konkurransen var ganske uklare. Det er generelt litt uheldig” (org.3).

Rattsørapporten anbefalte som vi så å ta i bruk en anbudsmodell i forbindelse med enkelte av de UD-finansierte avtalene. Ifølge Rattsø-utvalget fører konkurransen om de økonomiske midlene mellom organisasjonene til at det gis ”insentiv til faglig og strategisk læring, utvikling og endring, men også til ressursbruk til profilering og markedsføring” (Rattsørapporten 2006: 29). Sistnevnte ville være et tiltak for å nå opp i konkurranse om økonomiske midler med andre organisasjoner. Siden alle organisasjonene jeg snakket med har samarbeidsavtaler med Norad, er ikke dagens situasjon nødvendigvis slik at det er antall prosjekter og forslag til utarbeidelsen av disse konkurransen går ut på, men størrelsen på støtten. ”Det er en slags konkurranse, men den går ikke i forhold til anbud, den går i å få mest penger ut av programavtalene” (org.1). I en anbudskonkurranse ville man være nødt til å presentere det beste forslaget for hvordan et enkeltprosjekt skulle se ut, for å kunne få

økonomiske midler til å utføre tjenesten. De fem store samarbeider ifølge organisasjon 2 for å unngå konkurranse, og motbeviser til en viss grad det Rattsø-utvalget sier om at konkurranse om offentlige midler står i veien for samarbeid mellom organisasjonene (Rattsørapporten 2006: 29). Alle organisasjonene i utvalget mitt samarbeider på en eller annen måte med andre organisasjoner om utviklingsarbeidet.

En anbudskonkurranse vil ha ulike konsekvenser for ulike organisasjoner, avhengig av deres størrelse og profesjonalitet. Men det er ikke nødvendigvis slik at organisasjonene stiller så mye likere med den ordningen som eksisterer i dag. Tregheten i systemet gjør ifølge informanten fra organisasjon 4 at størrelsesforholdene mellom organisasjonene ikke endrer seg så mye.

”Utgangspunktet er alltid budsjettet i fjor, det er vertfall sånn vi føler det er. Det er ikke sånn at hvert budsjettår, så stiller alle organisasjonene likt og så er det en kvalitativ vurdering, det er veldig denne tregheten i systemet, at de som har vært store, de forblir relativt store, de som har vært små, de forblir relativt små” (org.4).

De mellomstore organisasjonene opplever med andre ord at det kan være vanskelig å utfordre de fem store. Og selv om de også har muligheten til å bli større, minsker ikke avstanden til de største så lett. Informanten fra organisasjon 3 ser for seg at det med en eventuell anbudsordning vil bli slik at de store organisasjonene som dekker veldig mange land, vil kunne vinne mange anbudskonkurranser hvor det er snakk om å gå inn i et område der de ikke er etablert fra før. Det ville de som mellomstor organisasjon ikke hatt noen særlig sjanse til å konkurrere mot, men måtte ha konsentrert seg om områder der de allerede har en spesiell kompetanse.

I en anbudssituasjon vil det også være åpninger for at andre private aktører kan tilby sine tjenester, og det vil da være naturlig å se på hvilke ressurser organisasjonene kan tilby som andre aktører ikke har. Komparative fordeler ved organisasjonene kan, som jeg var inne på tidligere i oppgaven, være at de har lave kostnader i forhold til lønn, de kan raskere omstille seg og de har et stort kontaktnett. Men en av hovedårsakene til at tjenesteyting ikke kun foregår i regi av offentlige eller kommersielle aktører er det som blir omtalt som asymmetrisk fordeling av beslutningsrelevant informasjon. Organisasjonene har en erfaring og et kontaktnettverk fra samarbeidslandene som myndighetene ikke har mulighet til å tilegne seg på samme måten. Felles verdigrunnlag med partnerorganisasjonene i sør anses i tillegg som den viktigste årsaken til at organisasjonene er den beste kanalen for institusjonelt samarbeid

med sivilsamfunnet i mottakerlandene (Norad 2006b: 20). ”Asymmetrisk informasjon gir opphav til utvalgsrisiko når en aktør har privat kunnskap som er av betydning for motpartens vurdering av gevinstene ved å etablere et kontraktsforhold og til atferdsrisiko når informasjonsasymmetrien gjelder forhold knyttet til utføringen av kontraktsforpliktelsene” (Rattsørapporten 2006: 113). Risikovurderingen betrakter organisasjonene som nyttige partnere for myndighetene. Og i og med at organisasjonene er avhengig av økonomiske midler for å gjøre seg nytte av egne ressurser, inngår aktørene i et gjensidig avhengighetsforhold.

5.2.2 Verdiforankrede ordninger:

Teoridelen viste hvordan organisasjonene hierarkisk, profesjonelt, juridisk, politisk og moralsk kunne holdes ansvarlig for innholdet i kontraktene. For å sikre den moralske ansvarligheten må man ha en forståelse av de interne verdiene som påvirker handlingene til de involverte aktørene. Organisasjonene med samarbeidsavtale med Norad henter sentrale verdier fra sin forankring i befolkningen og som formidler av folkelig engasjement. Hvordan skal man gi tilstrekkelig grad av frihet for å sikre at disse verdiene får spillerom? For å unngå at organisasjonene kun har potensiell kapasitet til å formidle disse ressursene må man sikre at de også har en målsetning som går utover de økonomiske. En måte å gjennomføre dette på kan være at organisasjonene selv formulerer målsetningene med programmene, og er fri til å finne de beste indikatorene for å måle om de oppnås. Som et ledd i å sikre denne friheten er kontraktene mellom staten og de norske sivilsamfunnsorganisasjonene formet mer som avtaler enn som hierarkiske kontrakter. Det er likevel staten som holder organisasjonene ansvarlig og det er de som definerer kravene til profesjonalitet. Politiske retningslinjer som til enhver tid er gjeldende, legger også føringer på forvaltningen av avtalene. Skillet mellom å kontrollere og å stille organisasjonene til ansvar kan utgjøre forskjellen mellom organisasjoner som har handlingsrom og de som kun er tjenesteytere.

Et viktig spørsmål i denne sammenhengen blir hvem organisasjonene skal være ansvarlig overfor. Det er lett at man i et kontraktsforhold blir stilt til ansvar overfor den som regulerer tilgangen til de økonomiske midlene. Sivilsamfunnsorganisasjonene blir stilt til ansvar overfor den norske staten, staten skal være ansvarlig overfor sine borgere for bruk av skattepengene. I mottakerlandene føler organisasjonene ansvar overfor donorene som gir dem penger, det

samme er tilfelle med mottakerstatene. Man får med andre ord en uheldig situasjon hvor staten i sør blir ansvarliggjort overfor donorene, og ikke sine egne borgere. De norske organisasjonene bør på sin side være like ansvarlig overfor mottakerne som giverne av støtten. Informanten fra Organisasjon 2 peker på at det ikke bare er organisasjonene i Nord som har ressurser som formidler av finansielle goder, men partnerne i Sør besitter viktige menneskelige ressurser og kunnskap om utviklingsutfordringene i eget land. Disse ressursene fra Sør skal mobilisere det norske folk til å bidra til en mer rettferdig verden.

Når vi tidligere har sett at Rattsørrapporten peker på egenandelen som et viktig incentiv for organisasjonene til å engasjere seg overfor den norske befolkningen, så må man også forstå organisasjonenes innspill om at deres incentiv i minst like stor grad ligger i å bringe det folkelige engasjementet og førstehåndskunnskapen fra mottakerorganisasjonene i sør til medlemmene eller støttespillerne her hjemme. Det er nemlig her organisasjonenes ansvar ligger i forhold til sine samarbeidspartnere i sør. I veldig stor grad er det også der deres ansvar overfor medlemmene bør ligge. Medlemmer som er med i en sivilsamfunnsorganisasjon for å lære mer om situasjonen i sør og hvordan de kan hjelpe, må også kunne ha tillit til at organisasjonen er profesjonell nok til å formidle dette budskapet på riktig måte. Organisasjonenes legitimitet bør komme fra rollen som talerør for verdiene til organisasjonene i sør, ikke i form av hvor høye inntekter de kan mobilisere.

En av ulempene i relasjonen mellom givere og sivilsamfunnsorganisasjonene er ifølge Arne Disch at giverne ofte forlanger visse gjenytelser i form av rapportering og krav til sivilsamfunnsorganisasjonen, mens de selv ikke har noen, eller veldig få formelle forpliktelser vis a vis sivilsamfunnsorganisasjonen. Slik han ser det blir det forholdsvis lett, i vertfall rent juridisk, for en giver å avslutte et forhold. Hvis de da ikke har moralske forpliktelser som holder dem tilbake. Disch mener kontraktene har stort potensial for å få på plass en større tydelighet i forhold til hva partene forventer av hverandre. Den største fordelene med kontrakt er jo at ting er svært eksplisitte. Sivilsamfunnsorganisasjonene har anledning til, og bør også jobbe hardt for, å få på plass den type klarhet og forutsigbarhet som de mener er nødvendig med hensyn til givernes finansierings- og rapporteringskrav, mot at de kommer med bedre rapporter i retur. Rapportene krever ofte omstillinger internt, det krever kompetanseheving, det krever bedre systemer, og det er ikke kostnadsfritt. Sivilsamfunnsorganisasjonene bør derfor, som motytelse, be om at det for eksempel settes av midler til at resultatrapporteringen

kan gjøres skikkelig, at man har ressurser til grunnlagsstudier og til at man kan bygge opp et oppfølgingssystem.

”Her har man muligheter til å ha en veldig klar og transparent arena, nemlig de veldig konkrete kontraktene som alle parter bør legge litt vekt på å få ryddig. Men man må være litt flinkere på å utforme disse kontraktene. De er for vage, og levner ofte mye rom for fortolkning, og det skaper uenighet når problemer oppstår” (Arne Disch).

5.2.3 Politiske føringer på ressursbruken:

I Norads strategi mot 2010 heter det at norsk bistand skal tilpasses sentrale utviklingstrekk i utviklingssamarbeidet. I tillegg til at fellesfinansiering og giverharmonisering blir mer vanlig, står det at ”(t)allet på givere og bistandsformer øker. Mer ansvar delegeres til ambassader og landkontorer” (Norad 2006d: 3). Flere av organisasjonene har som vi så ovenfor merket seg denne tilpasningen i form av at det kommer endringer i tilskuddsordningene til organisasjonene. Dette kan være starten på en dreining mot at det offentlige i større grad vil legge føringer på hva bistandspengene skal brukes til. Rasmus Gedde-Dahl peker på at det er den politiske ledelsen som avgjør satsningsområdene innenfor bistanden, og de har tross alt mandat fra skattebetalerne til å gjøre det. Det samarbeides altså ikke direkte om å utarbeide disse satsningsområdene, men den politiske ledelsen med Utviklingsministeren i spissen er likevel både avhengig og åpne for innspill fra alle kompetansemiljøer. Organisasjonene fremmer jo også sin egen politiske agenda overfor den politiske ledelse, og de blir ofte invitert til høringsrunder for å diskutere saker.

”Men samtidig så er jo både Utenriksdepartementet og Norad mottakelige for argumenter og synspunkt fra de ulike organisasjonene, det er en utstrakt konsultasjon rundt bruken av tilgjengelige midler, det er ikke en som gir og noen som får” (org.5). Vi har en veldig åpenhjertig dialog, forteller Ivar Evensmo, og utenriksdepartementet inviterer jo de frivillige organisasjonene stadig vekk når de har ting som de ønsker synspunkt på.

Noe av forskjellen på samarbeidsavtalene som er søknadsbaserte, og de ulike oppdragsbaserte avtalene som UD forvalter, ligger i måten organisasjonene blir vurdert på.

Der er imidlertid fra UD's side ikke en objektiv vurdering av hvem som får tilskudd eller ikke. De midlene som UD forvalter, de har jo mye sterkere politiske føringer, og da gjøres det selvfølgelig en vurdering av innholdet, altså organisasjonens evne og vilje til å gjennomføre, men det gjøres også en vurdering av om den organisasjonen er den riktige ut ifra de overordnede politiske målene, og det slår litt sånn ymse ut (org.5).

Informanten utdyper hva han mener med de ”politiske føringene” med at det noen ganger er formålstjenlig å bruke en norsk organisasjon som er operativ ute, og noen ganger er det formålstjenlig å bruke en global organisasjon, som er med i et globalt nettverk ”*slik at på en måte den norske linken blir usynliggjort underveis*” (org.5).

Ifølge Gedde-Dahl baserer de politiske føringene for utviklingspolitikk seg på fem hovedsatsningsområder. Det er selvsagt gevinster for de som kan søke prosjektmidler i tilknytning til disse satsningsområdene. Informanten fra organisasjon 3 hevdet i denne sammenhengen at hvis de skulle ha gått inn mot UD og Norad med tanke på å få mer prosjektmidler da ville de utformet et prosjektforslag som hadde gått på enten på miljø, kvinner eller Latin-Amerika ”*hadde vi kunnet kjørt et løp på det, så hadde det vært stor sjanse for å bli budsjettvinner det året. Men det gjorde vi ikke*” (org.3). Politiske prioriteringer vil endre seg avhengig av hvilken regjering man har. Og Gedde-Dahl forteller at er det noe utenriksdepartementet vil ha større fokus på, kan de gi et signal til organisasjonene om dette. Slike signaler kan gis gjennom prioriteringer i offentlige dokumenter og gjennom fellesmøter med organisasjonene, men de kan også kontakte organisasjonene direkte med sine ønsker.

Organisasjon 1 har i noen sammenhenger observert en økende grad av å bruke sivil sektor for å få gjennomført tiltak, og viser til det strategiske samarbeidet.

”Men det vi ser er at det finnes midler andre steder i systemet, det er mer sugerør inn i systemet, og de ligger både i Oslo, og på ambassadene ute. Og det er en endring som vi må forholde oss til. Men det er en endring som da vi som organisasjon, vi tar ikke sånne oppdrag, med mindre det er en del av vår egen strategi, og våre egne prioriteringer” (org.1).

Det med andre ord kun i de tilfeller hvor organisasjonen og ambassaden har sammenfallende interesser at de inngår samarbeid. Informanten forteller om et slikt samarbeid mellom organisasjonen og ambassaden som er utviklet på landprogramnivå. Der har initiativet kommet fra organisasjonen, og de går inn i en dialog om støtte. Støtten kommer via regionbevilgningen. Det er samtidig et globalt samarbeid hvor organisasjonen samarbeider med sine søsterorganisasjoner internasjonalt om å gjennomføre en kampanje i mottakerlandet. ”*UD vil ha noe ut av dette strategiske partnerskapet, ikke bare at vi skal implementere en rekke prosjekter, de vil også flagge internasjonalt at de gjør noe mer enn å støtte oss*” (org.1)”. Organisasjon 4 mener på sin side å ha mer frihet i samarbeidet med det offentlige i

samarbeidsland uten strategiske partnerskap. Der *”legger ikke ambassaden seg opp i hva vi gjør, de ser ikke det som en del av sin strategi. Men de følger med, og de godkjenner vårt program”*. *”Det er litt annerledes der hvor vi har strategisk partnerskap med ambassaden, for da er vi en tydeligere del av den norske ambassadens bistandsstrategi i landet”* (org.4).

Et viktig vekstområde for Organisasjon 2 har de siste årene vært nettopp ambassadenes strategiske partnerskap med organisasjonene. Gjennom slike partnerskap ser de at de politiske prioriteringene blir viktigere, og det er en fare for at organisasjonene vil fungere mer som subkontraktører. Organisasjonen ville bli svært sårbar om de kun skulle samarbeide med ambassadene, blant annet som følge av usikkerheten rundt de politiske prioriteringsområdene disse ambassadene til en hver tid ville ha. Informanten kan fortelle at organisasjonen per i dag har slike partnerskap i 10 land, og summen av finansiering som de får gjennom ambassadeavtaler er nå like stor som summen som mottas gjennom samarbeidsavtalene med Norad. Tidligere var samarbeidsavtalen hovedfinansieringskilde for langsiktig bistand. Dette er en del av den desentraliseringen de har merket seg de siste årene, hvor ambassadene har fått mer ansvar i omdisponeringen av bistand. På samme tid mener informanten at Norad har blitt en mer integrert del av UD.

Ivar Evensmo utdyper intensjonen med de strategiske partnerskapene, og forklarer at de kan være vanskelig å definere.

”Intensjonen er jo at strategiske partnerskap skal være strategiske for ambassadene, og ambassadenes arbeidsplaner og målsetninger. Virkeligheten er litt mer nyansert enn som så fordi den erfaringen vi har med partnerskap over de siste årene tyder på at det er vel så mye organisasjonenes strategiske planer som ligger til grunn for dette som ambassadens. Så hvem som setter premissene og leder hvem her er ikke alltid så entydig” (Ivar Evensmo).

Han peker også på at det vil evalueres om disse avtalene virkelig er så kostnadseffektive som de er ment å være. Organisasjonene er nemlig avhengig av tilstedeværelse i form av landkontorer for å kunne konkurrere mot andre organisasjoner om avtalene. Disse etableringene er det Norad som betaler for i form av samarbeidsavtalene, det er med andre ord større kostnader inne i bildet for staten enn det som framgår direkte av de strategiske avtalene. Han mener Norad sannsynligvis kunne håndtert dette mer effektivt hvis de hadde hatt kontroll på kontraktsutførelsen, enn når det nå er ambassaden fullt ut for sine midler som inngår kontrakt. *”De regner ikke med hele kostnadene, fordi noen andre allerede har betalt organisasjonenes tilstedeværelse”* (Ivar Evensmo).

5.4 Harmoniseringens kontraktsimplikasjon:

Som vi så i forrige kapittel var sivilsamfunnsorganisasjonene ikke med å utarbeide Paris-agendaen. Det er også tydelig at agendaen er svært åpen for egen tolkning i forhold til hvilken rolle sivilsamfunnsorganisasjonene skal ha innenfor hovedsatsningsområdene. Det er som nevnt satt ned en egen gruppe som skal arbeide for å finne gode løsninger på denne problematikken. I følge "Advisory group" kan sivilsamfunnsorganisasjonenes rolle innenfor utviklingssamarbeidet gjøre at de fungerer som donorer, som kanaler eller mottakere av offisiell donorstøtte, eller som vaktbikkjer for et offentlige gode slik at donorstøtte blir brukt på måter som maksimerer dens effekt for de fattige (OECD 2007: 4). Gruppens mål er å skape rom for at sivilsamfunnets stemme skal høres i debatten om utviklingshjelp. En av hovedproblematikkene innenfor gruppens arbeidsfelt er at til tross for at sivilsamfunnet er en så viktig del av utviklingssamarbeidet, så er de ikke i noen betydelig grad deltakere i diskusjonen om bistandseffektivitet (ibid: 6). Rollen som vaktbikkje, vil være avhengig av at denne deltakelsen er høy. I Norge er stort sett ikke dette noe problem, det er imidlertid fortsatt rom for mer diskusjon.

"Vær så snill, dere i sivilt samfunn, kom på banen, delta i ordskiftet, ha meninger, stå for noe, fordi det er en fare for at hele forvaltningsregimet vårt fører til litt servilitet" "Av og til så har jeg en følelse av at vi på giversiden drar i gang debatter som den andre siden burde reise først (Ivar Evensmo)."

Fordi sivilsamfunnsorganisasjonene både i nord og sør ble holdt utenfor prosessen med å utarbeide prinsippene i Paris-agendaen, er det statsmaktene agendaen omtaler som aktører i utviklingssamarbeidet, og ikke sivilsamfunnet. Sivilsamfunnsorganisasjonene har derfor satt i gang en parallell debatt om Paris-agendaen. Ifølge Organisasjon 2 er det en viktig erkjennelse for organisasjonene at også de må bli enige om noen felles prinsipper de kan arbeide ut i fra. Disse vil nok på et vis speile overskriftene i Paris-agendaen, men det er ingen hemmelighet at miljøet er kritiske til hvordan en del av prinsippene framstår. Harmoniseringsperspektivet vil være av særlig betydning for de norske sivilsamfunnsorganisasjonene sin rolle som vaktbikkje, og ifølge representanten fra organisasjon 2 har organisasjonsmiljøet allerede gitt uttrykk for at de mener at harmoniseringsprinsippet er risikabelt. Det kan føre til ensretting, og gå i retning av "one size fits all" tankegang. De internasjonale sivilsamfunnsorganisasjonene vil nok gå inn for å innføre et koordineringsprinsipp heller enn et harmoniseringsprinsipp i sin prosess med å utarbeide en egen oppfølging til Paris-agendaen. En slik koordinering vil ikke kun omfatte de vestlige organisasjonene, men ta

høyde for at representanter fra sivilsamfunnet i sør også skal konsulteres. Informanten mener det er et viktig poeng for aktører fra sivil samfunn at det snakkes om utviklingseffektivitet og ikke bistandseffektivitet i forhold til sivilsamfunnsorganisasjonene. Utvikling innebærer så mye mer enn bistand. Paris-agendaen er svært smal, den omtaler ikke handel, investering og gjeld og inkluderer heller ikke nye bistandsaktører som for eksempel Kina, forklarer hun.

Organisasjonenes evne til å være en vaktbikkje vil være avhengig av hvor bokstavelig de norske myndighetene, eller andre som bidrar med økonomisk støtte, vil ta harmoniseringsperspektivet i agendaen. Dette kan vi hevde med bakgrunn i at organisasjonene gjennom å utføre offentlige oppgaver tar på seg aktivt ansvar for oppgavene de utfører, og dermed må akseptere implikasjonene som inkluderer å gjennomføre dem etter et visst forhåndsdefinert handlingsmønster. Harmoniseringen kan endre definisjonen av organisasjonenes rolle. ”Skal man harmonisere seg inn mot samme målsetningen, så vil den rollen bli svekket, altså det å være vaktbikkje, da tror jeg det er ganske avgjørende å være en fri aktør, det å kunne velge egne innfallsvinkler til spørsmålene, rett og slett fordi man har forskjellige forutsetninger for å påvirke” (org.3). Det er tydelig at de fleste organisasjonene ser faren med å dra harmoniseringen for langt, men at det ikke nødvendigvis innebærer at man vil få en slik situasjon i Norge. ”Med den typen støtte vi får fra norske myndigheter, så føler vi ikke det som noen stor begrensning på vår vaktbikkje-rolle” (org.4). Heller ikke i forhold til Paris-agendaens intensjon vekkes det stor bekymring.

”Jeg tror det er god vilje som ligger bak, jeg tror ikke det er noen konspirasjonsøvelse fra OECD, jeg tror det er god vilje for å forsøke å rydde bort den unødige forvaltningen av bistandsmidler, og det er fryktelig mye. Du får midler og gir det videre og alle skal ha sin cut og det går gjennom 14 ledd før det blir gjennomført. Da er det mer hensiktsmessig å sørge for at mottakeren forvalter det. Da må vi sørge for at vi har instrumentene og kapasiteten, kompetansen, og det er jo i den hensikten at hele prosessen har blitt satt i gang, få bort noen av alle disse her unødige, unyttige mellomleddene som er der egentlig bare for kontraktens del” (org.5).

Informanten fra Organisasjon 1 tror ikke harmoniseringsperspektivet vil føre til store endringer. Hun ”tror ikke det kommer til å få noen stor betydning i det hele tatt. Jeg tror tvert om at myndighetene vil bli enda mer avhengig av oss for å se hvordan det fungerer ute i felten. Og det bør de. De bør bruke oss og se hvordan Paris-agendaen blir gjennomført i praksis ute” (org.1). Og informanten er ikke den eneste som tror at det fortsatt finnes handlingsrom eller mulighet for kritikk i det norske utviklingssamarbeidet.

”Hvis du skal sammenligne oss med situasjonen i utlandet, altså i Storbritannia, eller i Europa, så tror jeg at den friheten som norske organisasjoner har til å kritisere, eller å bite den handa som gir dem mat, den er veldig mye svakere der. Der er det slik at kritikk henger mye tettere sammen med manglende bevilgning. I Norge så har det tradisjonelt ikke vært sånn. Jeg tror egentlig ikke det er på den måten enda heller, og jeg tror ikke at det er noe man ønsker fra politisk side heller” (org.3).

Både Ivar Evensmo fra Norad og Rasmus Gedde-Dahl fra UD trakk også fram Norge som et land der vi kan ”gi statsstøtte til våre egne kritikere” og ”få penger av styresmaktene for å kritisere de samme myndighetene”. ”Det er jo ikke noen reell debatt om norsk utviklingspolitikk, alle er jo enig, i alle fall i hovedlinjene” sier representanten fra organisasjon 5. Han påpeker imidlertid at det i internasjonal sammenheng, og fra Paris-agendaens side, er lagt for lite vekt på de politiske aspektene, og for lite vekt på den strategiske dialogen som det må være mellom giver og mottaker.

”det er greit at mottakerland skal ha eierskap men det må også gjøres noen vurderinger rundt hvilken policy mottakerne fører, og hvor legitim de regimene som mottar støtten er” (org.5)

Samtidig understreker Evensmo at han ikke uttaler seg på vegne av det offisielle Norge når han medgir at han personlig, og som fagrådgiver på sivilt samfunn, er bekymret for hvilken effekt harmoniseringsperspektivet i Paris-agendaen kan ha, også på de norske organisasjonene. Man kan se harmonisering ut fra et statssentrisk perspektiv, hvor det å ha friløpere utenfor det etablerte systemet ville være negativt for en effektiv ressursutnyttelse. Ser man det derimot fra et sivilsamfunnsperspektiv:

”så vil jo nettopp dette fremheve mangfoldet som en verdi i seg selv, altså at det er med på å vitalisere hele samfunnsdebatten og samfunnsutviklingen, at du har mange uavhengige aktører som får lov til å gå litt på kryss og tvers, og ikke så lett kan puttes inn i et sånt harmoniseringsregime. Og da må jeg si at for å få den vitaliteten, og for å beholde den vitaliteten som det frivillige organisasjonsliv representerer, så vil det ha en prislapp i form av mindre koordinering, og tidvis overlapping. Spørsmålet er, hvor mye er vi villige til å betale for det ene i forhold til det andre” (Ivar Evensmo).

5.5 Oppsummering:

I forrige kapittel viste jeg at de sentrale funksjonene som myndighetene vektlegger når de samarbeider med sivilsamfunnsorganisasjonene, enten kan knyttes til rollen som formidler av folkelig engasjement eller som en effektiv og lite kostbar kanal for å gjennomføre myndighetenes politiske strategi. Jeg viste også hvilken kontekst disse funksjonene opererte innenfor og tendenser som kan tale for at denne konteksten vil endres. For å undersøke aktørenes forventninger til konsekvensene av en slik endring, gikk vi i dette kapittel nærmere

inn på utførelsen av samarbeidet. Vi så at det gjensidige forholdet mellom aktørene fortsatt er preget av at norske myndigheter har den sentrale definisjonsmakten og holder organisasjonene ansvarlig gjennom rapportering. For organisasjonene i mitt utvalg er det ressurser i form av deres felles verdiforankring med organisasjonene i sør som vektlegges. Men ved å knytte utviklingen som skjer i utviklingssamarbeidet til hvilke ressurser som vil bli sentrale om den gjennomføres, ble det tydelig at organisasjonenes potensial til å formidle det folkelige engasjementet som ligger til grunn for en slik verdiforankring vil bli svekket, til fordel for økt potensial til å fungere som en tjenesteleverandør for myndighetenes politiske prioriteringer.

Mer detaljert har jeg vist at sivilsamfunnsorganisasjonenes ressurser i form av profesjonalitet og evne til å gjennomføre programmene effektivt, gjør dem kvalifisert til samarbeidsavtale med Norad. Organisasjonene i min studie, og organene som forvalter den økonomiske støtten de mottar, er enige om at det har blitt sterkere konkurranse om bistandsmidlene enn tidligere. I hvilken grad dette kan kalles en markeds konkurranse er foreløpig mer usikkert. De ulike avtaleformene sikrer fortsatt at mangfoldet blant organisasjonene opprettholdes, i motsetning til det man kan se i de fleste andre donorland. Det er heller ingen anbudsordning i forbindelse med utlysning av midlene. Det er fortsatt stor grad av fleksibilitet i hovedsamarbeidsavtalene mellom det offentlige og mine informantorganisasjoner, og organisasjonene føler stor frihet til å disponere midlene og medvirke til å definere programmene. Men det er en tendens til at harmoniseringen av donorstøtten kan være i ferd med å endre dette. Også samarbeidsavtalene er nemlig på veg til å bli mer detaljstyrte. De øker heller ikke i størrelse for deltakerne i min undersøkelse slik det har vært vanlig, men står stort sett på stedet hvil. I stedet for en økning i samarbeidsavtalene ser organisasjonene at mulighetene blir flere for å søke penger både internasjonalt, men også gjennom nye kontraktsformer med myndighetene. Disse avtalene har i utgangspunktet mer form av at organisasjonene utfører tjenester for det offentlige, men de kan også være selvinitierte og egendefinerte.

Ved å innføre stadig flere kontrollmekanismer i tilskuddsordningene, videreføres heller en statlig kontroll enn et folkelig engasjement. Det kan være en god løsning om kostnadseffektivitet er målet, men når formidling av folkelig engasjement er målsetningen, må man legge til rette for mangfold. Dette blir spesielt tydelig når man legger til grunn at mangfoldet organisasjonene i mottakerlandene står for, fortjener å bli formidlet tilbake til den norske befolkningen av noen som selv tar ansvar for å inneha like stort engasjement og kunnskap om verdiene som ligger til grunn.

Uansett vil en overgang fra samarbeidsavtaler til økt vekt på strategiske partnerskap med tydeligere politiske føringer bak, også medføre at programmene og prosjektene i større grad er forhåndsdefinert og oppdragsbasert. De strategiske partnerskapene er basert på at organisasjonene allerede har etablert tilstedeværelse i landet, noe som kan ekskludere en mengde organisasjoner fra å delta i en konkurranse om midlene innenfor denne støtteordningen. Med bakgrunn i en større internasjonal harmonisering av bistandsmidlene, kan vi forvente at organisasjonenes mulighet til selv å definere innholdet i egne programmer blir svekket. Implikasjonen av denne harmoniseringen kan være at organisasjonenes rolle i større grad tar form av å være en kanal for statens strategiske prioriteringer, enn å være en vaktbikkje for et offentlig gode i sør. Konkurransen om å få tilgang til de ulike tilskuddsordningene vil også kunne presse ut mange av de mindre organisasjonene og svekke mangfoldet av verdier som blir representert. Samtidig er det en av de store organisasjonene som er den organisasjonen i mitt utvalg som til nå har hentet høyest andel midler fra strategiske partnerskap, og som også er tydeligst på sårbarheten dette utsetter organisasjonen for om myndighetene skulle endre sine politiske prioriteringer.

De norske sivilsamfunnsorganisasjonene i mitt utvalg uttrykker som vi har sett skepsis mot endringene som er på veg, selv om de er enig i at prinsippene i Paris-agendaen er viktige. Dette kan på den ene siden bety at endringene ikke har kommet så langt her i Norge, kanskje vil man heller ikke komme til å følge de internasjonale trendene i veldig stor grad selv om norske myndigheter gjennom offentlige dokumenter signaliserer relevansen av harmoniseringen. Men det kan på den andre siden også være et uttrykk for at måten organisasjonene møter endringene på, gjør at konsekvensene ikke blir veldig store. Dette skal vi gå nærmere inn på i neste kapittel.

6.0 Kan handlingsrom kontraktfestes?

Governance og styringsmentalitetsperspektivet beskriver den samme strukturen for styring gjennom nettverk, men med ulike intensjoner for samarbeidet. Hovedforskjellen består i hvordan utgangspunktet for Governance perspektivet forklares som en nullsums maktfordeling hvor den enes makt går på bekostning av en annens og fordeling av makt i styringsmentalitetsperspektivet hvor man tvert imot erkjenner at man kan være avhengig av den andres makt og støtte for å kunne øke eller opprettholde sin egen makt. En slik differanse i måten å forklare makt på, er forankret i en definisjon av makt som henholdsvis suverenitet og makt som evne og vilje til å endre andres handlingsmønster. Med en suverenitetsdefinisjon vil alltid suverenen ha makt til å definere andres rolle, følgelig ville man da operere med kontrakter hvor den regulerte aktøren utfører et oppdrag på vegne av suverenen, og samtidig tar på seg en rolle som suverenens instrument. I andre tilfeller bringer den regulerte en betydelig egenverdi inn i samarbeidet. For at han skal ha en reell mulighet til å benytte denne egenverdien til å påvirke handlingsmønsteret til sin kontraktpartner, bør han også ha et visst handlingsrom innenfor kontraktsforholdet. Uten denne påvirkningskraften forblir forholdet preget av at den ene parten regulerer den andre. Men må handlingsrommet være et resultat av endring og påvirkning fra sivilsamfunnet mot staten, eller kan det også være et resultat av endringer initiert og definert av statlige aktører?

6.1 Kostnadseffektivitet versus effektivitet:

I teoridelen definerte jeg organisasjonenes handlingsrom som den kapasiteten de har til å etablere sin egen målsetning og sette egne grenser for sin aktivitet, og la samtidig fram de to dimensjonene jeg ville måle handlingsrommet ut i fra. Uavhengighet i forhold til ressurser, og frihet til kunne være en virkningsfull kanal for befolkningens engasjement er begge viktige for å oppnå handlingsrom. Den kostnadseffektive dimensjonen kunne vi i teoridelen observere bakgrunnen for i form av verktøyene fra privat næringsliv som vant innpass i forvaltningen av offentlig sektor gjennom trender som New Public Management. Både verktøyene og metodene for å holde brukerne av verktøyene ansvarlig innenfor en slik tradisjon, har møtt kritikk for ikke å møte alle utfordringene ved å styre i et nettverkssamfunn hvor makten er fordelt over mange aktører i ulike typer nettverk. Hovedutfordringen er identifisert som det å skulle holde disse aktørene til ansvar for sine handlinger når staten ikke lenger innehar den

sentrale kontrollfunksjonen som den hadde tidligere. Men utfordringen ligger ikke kun i verktøyene som blir tatt i bruk, man må også knytte verktøyene til de verdiene som står på spill ved å bruke dem. Markedsbaserte metoder som fremmer kostnadseffektivitet kan gå på bekostning av andre verdier, som blant annet evnen til å oppnå fellesskapsfølelse uten at den er kontraktsfestet og økonomisk incentivert, eller å inneha en rolle som formidler av engasjement fra det samme fellesskapet. Sivilsamfunnsorganisasjonene merker seg også denne konflikten.

Avveiningen kan være vanskelig for ”når man driver med sosiale prosesser og utviklingsprosesser som ikke lar seg sette inn i et prosjekt fra a til å, så blir effektivitetsbegrepet et litt annet enn om du har et prosjekt der du har x antall barn her og de virker sånn og sånn” (org.1). Kostnadseffektivitetsbegrepet kan av og til bli en hemsko for organisasjonen når det får gå for langt ”det blir ikke problemstillingene og resultatene som blir det viktige, men hvor mye penger du flytter inn, og hvor du flytter penger inn, og at du putter penger inn der hvor det er lettest å få penger, for eksempel, og ikke der problemene er størst” (org.1). Organisasjon 3 sier at de som sivilsamfunnsorganisasjon selvsagt er opptatt av å være effektive, og at de ikke skal bruke for mye ressurser, men at det eksisterer en viktig avveining mellom kostnadseffektivitet og effektivitet.

”Det er jo effektivitet i forhold til målgruppene det er snakk om. Effisiens er en annen del av dette, og vi er redd for at hvis man kontrollerer det for mye, så ender vi opp med slike sjablongmessige tilnærminger til hvordan man skal drive en organisasjon.” ”Hvor verdifullt er det å spare penger på akkurat dette her, kanskje risikerer man da å miste kvaliteten i andre enden, eller at vesentlige momenter som burde ført til endring går oss hus forbi, så det går utover kvalitet og dermed effektivitet” (org.3).

Scanteam peker i sin rapport på at støtte til sivilsamfunnet i sør stort sett vil innebære mer omfattende kostnader enn direkte bilateral bistand. Og selv om donorene burde lete etter måter å kutte transaksjonskostnadene, så må de innse at det er kostnader, men også fordeler, ved å støtte sivilsamfunnet som ikke kan unngås (Scanteam 2007: 59). Økt fokus på strategisk styring på bekostning av tekniske måleinstrumenter betyr at oppmerksomheten skiftes fra kortidsaktivitet og output-fokus til outcome og avviksanalyse, men dette er verktøy og tilnærminger som også krever en endring i tenkemåte fra kostnadseffektivitet til effektivitet (Ibid.). Uten en slik endring risikerer man at organisasjonene kun fungerer som instrumenter for å gjennomføre myndighetenes strategi. For å undersøke behovet for en slik endring i det norske utviklingssamarbeidet, må vi se om det er en sammenheng mellom den funksjonen

myndighetene framhever som sentral ved organisasjonene, og den endringen som kan observeres gjennom prioriteringen av tilskuddsordningene.

Det er organisasjonenes funksjon som vaktbikkje for et offentlig gode i sør, som framheves som den sentrale begrunnelsen for å samarbeide med organisasjonene fra et sivilsamfunnsperspektiv. Norad uttaler som forvalter av støtte til sivilt samfunn at de vil trekke seg tilbake og i størst mulig grad la de norske sivilsamfunnsorganisasjonene styre innholdet i samarbeidsavtalene selv. Selv om det fra norsk side har vært vanlig å tilegne organisasjonene en slik kapasitet til medvirkning, mener organisasjonene i mitt utvalg likevel at de har fått enda større frihet etter at rammekontraktene ble underlagt Norads forvaltningsansvar i 2004. Intensjonen med en slik desentralisering er mindre direkte kontroll, der organisasjonene som tilskuddsmottaker ikke nødvendigvis styres av ønskene til forvaltningsmyndighetene, men av egne målsetninger. Norads rolle skal være å styre dialogen på et mer overordnet nivå, og legge til rette for gode vilkår for at organisasjonene skal kunne unytte egen kapasitet.

Kontraktene legger i ulik grad opp til hvordan makt til å definere innholdet i egne programmer og prosjekter fordeles mellom aktørene. Denne definisjonsmakten har vi knyttet til organisasjonenes reguleringskapasitet og undersøkt ved hjelp av en samarbeidsanalyse. Kapasitet til å definere innholdet i kontrakten er en sentral ressurs for organisasjonene, og de er avhengig av denne ressursen for å oppnå handlingsrom. Ved å se på hvordan de ulike tilskuddsordningene vektlegger denne ressursen og undersøke hvordan de til enhver tid prioriteres, har man også kunnet vurdere sannsynligheten for at organisasjonenes handlingsrom og dermed potensial til å utføre de vektlagte funksjonene endres. For at organisasjonene skal ha reell mulighet til å benytte seg av den, er besittelsen av reguleringskapasitet avhengig av kontraktsforhold som gjør det mulig at denne ressursen kan benyttes, og naturligvis at kontraktsbetingelsene virkelig utføres i henhold til intensjonen. Det er vanlig å skille mellom kontrakter som er oppdragsbaserte eller egeninitierte, og prosjekt- eller programbaserte. Samarbeidsavtalene utgjør de egeninitierte programmene som strukturerer forholdet mellom Norad og sivilsamfunnsorganisasjonene i vårt utvalg.

I denne oppgaven har vi imidlertid observert to endringer for aktører med samarbeidsavtale med Norad:

- det legges flere politiske prioriteringer bak hva programmene innenfor samarbeidsavtalene skal inneholde
- større deler av de økonomiske midlene bindes opp i oppdragsbaserte tilskuddsordninger

Dette er en endring som medfører sterkere kontroll over samarbeidsavtalene, og samtidig legges en økende andel av midlene bak tilskuddsordninger som er forhåndsdefinerte og oppdragsbaserte. Med bakgrunn i vår definisjon av handlingsrom er forventningen at organisasjonenes initiativrett og frihet til å definere programmene selv vil være større uten en slik endring. Konsekvensen av at utviklingen fortsetter i samme retning, kan bli at organisasjonene får svekket potensial til å formidle det folkelige engasjementet og dermed utføre en rolle som vaktbikkje, til fordel for økt potensial til å fungere som en tjenesteleverandør for myndighetenes politiske prioriteringer.

Bakgrunnen for å sette konteksten opp mot de funksjonene som tilskuddsordningene framhever som sentrale på denne måten, er å diskutere om det er samsvar mellom målsetningen med å samarbeide med organisasjonene og formen samarbeidet tar. Konsekvensen av det blir for stor avstand mellom holdning og struktur, kan vi knytte til perspektivet om styringsmentalitet. For å unngå at forvaltningen av utviklingssamarbeidet fører til at organisasjonene blir brikker i myndighetenes strategi, bør man forhindre at kontraktsbetingelsene legger opp til desentralisering samtidig som praksisen legitimerer et bestemt regulerende regime. Men hvordan skal man unngå at sivilsamfunnsorganisasjonenes viktigste rolle blir å operere som tjenesteyter for myndighetene? For at et gjensidig reguleringsforhold skal være reelt i motsetning til potensielt, må man også erkjenne at evnen til å holde noen ansvarlig i likhet med reguleringskapasiteten vil skifte mellom aktørene (Black 2007a: 33). Om forholdet blir preget av ensidig kontroll fra den ene kontraktsparten til forskjell fra aktører som holder hverandre ansvarlig og setter grensene for egen aktivitet, vil forholdet ta form av et instrumentelt samarbeid hvor organisasjonene er kontraktert inn for å utføre en jobb.

Men den institusjonelle konteksten kan som vi så i teorikapittelet ta mange former, der graden av handlingsrom er gitt ulikt potensial. Ved å undersøke det gjensidige forholdet mellom aktørene, observerte vi at den institusjonelle konteksten de norske organisasjonene opererer innenfor fortsatt er preget av frihet til å kritisere de som gir økonomiske tilskudd. Resultatet blir at organisasjonene reagerer på legitimitetskrav ved å stille motkrav, eller mottar krav om rapportering ved å tilpasse ordlyden i søknader og rapporter til sin egen strategi. Dette innebærer at organisasjonenes strategiske handlingsrom ikke i særlig grad begrenses av betingelsene bak de økonomiske tilskuddene. Organisasjonene aksepterer kontraktbetingelsene, men møter ikke sterke reaksjoner hvis de tilpasser betingelsene sin egen strategi i etterkant. Myndigheter og organisasjonene samtykker tilsynelatende til denne framgangsmåten siden de store konsekvensene uteblir. Men handlingsrommet til organisasjonene skal også tilpasses den internasjonale konteksten. Det er enda ikke avgjort hvor stor påvirkning internasjonal harmonisering og effektivisering skal få for norsk bistandsforvaltning, eller om endringene som observeres i denne oppgaven er en følge av norske, politiske prioriteringer eller harmoniseringsagendaen. Vi skal derfor se litt nærmere på konteksten på ulike institusjonelle nivå.

6.2 Internasjonalt nivå:

Offentlige myndigheter møter forventninger til samarbeid fra internasjonale aktører, og har gjennom ratifisering av avtaler forpliktet seg til å følge opp blant annet Paris-agendaen. I hvilken grad myndighetene velger å ta harmoniseringsperspektivet i Paris-agendaen til følge, vil ha konsekvenser for deres politiske prioriteringer. Men det vil også ha mye å si om harmoniseringen går i retning av de nordiske landenes måte å organisere bistanden, eller om den tilnærmer seg de øvrige donorlandenes trender. I de sistnevnte landene er konkurransesituasjonen sterkere enn i de landene som Norge sammenligner seg med. Men rapporten fra Scanteam har vist at man har fått en dreining fra prosjektbaserte til mer langvarige programbaserte tilskuddsordninger i bistanden. Dette kan tyde på at de nordiske landenes praksis har fått gjennomslag for sin forvaltningspolitikk på den internasjonale arena.

Hvem sine harmoniseringsprinsipper er det egentlig som følges i en slik agenda? Hvis man tar utgangspunkt i at Paris-agendaen ble etablert som en følge av det organisasjonene i mitt utvalg har beskrevet som et stat til stat samarbeid, vil organisasjonene i utgangspunktet ha en

implisitt rolle. Det vil kunne føre til at de blir et instrument for å gjennomføre predefinerte roller. Harmonisering medfører da en kontekst som snevrer inn mangfoldet fordi det er mer effektivt å konsentrere seg om en felles diskurs. Påvirkning fra Paris-agendaen styrker den kostnadseffektive dimensjonen på bekostning av effektivitetsdimensjonen. Men hvor kostnadseffektivt er det å holde organisasjonene utenfor utarbeidelsen av Paris-agendaen? En rolle uten reguleringsansvar kan åpne for større frihet til å komme med kritikk for organisasjonene. Sivilsamfunnsorganisasjonene har organisert seg internasjonalt for å komme med en oppfølging til Paris-agendaen. De arrangerer sine egne konferanser hvor de statlige aktørene ikke deltar. Når to sentrale aktørgrupper på denne måten skiller sine strategimøter kan det føre til at det opprettes ulike oppfatninger om hva som skal være den bærende diskursen på bistandsarenaen. Dette er positivt om det fører til at innholdet i agendaen blir diskutert, men om distansen mellom dem opprettholdes kan det få negative konsekvenser for agendaens effektivitet og gjennomslagskraft.

Oppfølgingsrapporten som dokumenterer det globale samarbeidet mellom sivilsamfunnsorganisasjonene er så langt anerkjent av 380 organisasjoner fra 80 land, deriblant en rekke norske organisasjoner. Her advares det mot at man for å oppnå målet om bistandseffektivitet instrumentaliserer sivilsamfunnsorganisasjonene som en ressurs for å implementere løfter gjort av donor- og mottakerstater. Paris-agendaen viser nemlig til hvor viktig sivilsamfunnsorganisasjonene er for å holde regjeringer ansvarlig, men skaper samtidig en ny organisering av bistand som gir økte utfordringer for organisasjonenes tilgang til ressurser (Better Aid 2008: 8). Sivilsamfunnsorganisasjonene har behov for rettslige rammeverk som sikrer rettighetene til å organisere og ytre seg, og langsiktig og forutsigbar støtte (ibid: 7). En av anbefalingene i denne rapporten går ut på å utarbeide et oppfølgingssystem som kan overvåke at implementeringen av Paris-agendaen er etterrettelig. Det pekes spesielt på dagens asymmetriske etterrettelighetsforhold hvor donorlandene overvåker seg selv mens mottakerlandene blir kontrollert av både Verdensbanken og donorlandene. Denne skjevheten kan viskes ut ved hjelp av uavhengig overvåkning og evaluering (ibid: 9). Som et ledd i å oppnå dette bør det innføres gjensidig samtykkende, transparente og bindende kontrakter som kan styre bistandsforholdene. Innenfor denne anbefalingen ligger det også at donorlandene må være tydelige på hva de forplikter seg til i disse avtalene (ibid: 10). Sivilsamfunnsorganisasjonene er bekymret for at bistanden som gis i større grad møter givernes egne internasjonale og økonomisk politiske mål, enn behovene til mottakerne i giverlandene (ibid: 12).

6.3 Nasjonalt nivå:

Norske myndigheter møter legitimitetskrav i form av forventninger til hva de skal bruke skattepengene til og hvem de skal samarbeide med for å bruke dem på riktig måte.

Opinionsundersøkelser viser at de frivillige organisasjonene som kanal for bistandsmidlene har sterk støtte i befolkningen. Ifølge den samme undersøkelsen har befolkningen også et ønske om å prioritere langsiktig bistand (Statistisk Sentralbyrå 2007: 23). I denne oppgaven har vi sett at langsiktig bistand organiseres gjennom samarbeidsavtalene. 41 prosent av de spurte gir uttrykk for at langsiktig bistand bør prioriteres, mens 22 prosent mener nødhjelp er viktigere. De øvrige prosentandelene fordeles på de som ikke vet, og de som mener de to bistandsområdene er like viktig. Det er svært få blant de med utdanning på universitetsnivå som mener det er viktigere å prioritere nødhjelp enn langsiktig bistand (Ibid.).

Myndighetene tar slike undersøkelser som signaler på hvordan de bør regulere bistandsmidlene for å motta støtte fra befolkningen. Man kan som Black forklarer ikke gå ut i fra at de som regulerer er passive mottakere av disse forventningene, men heller at de er med på å konstruere sine egne legitimitetskrav. Det blir hele tiden gitt signaler om hvor viktige organisasjonene er i utviklingssamarbeidet, og man får inntrykk av at kontraktene skal befeste handlingsrommet. Men er endringene vi kan observere gjennom prioriteringene i tilskuddsordningene et tegn på at staten likevel har behov for strengere kontroll av organisasjonenes aktiviteter? Definisjonen av etterrettelighet som en mindre mektig prinsippal som holdes ansvarlig av en mer mektig agent er basert på en formell kontraktsmodell, og en definisjon av maktfordeling som suverenitet.

Den kostnadseffektive dimensjonen er som vi har sett preget av forhåndsdefinering og kontroll. En markedsbasert anbudsmodell vil i sterkere grad holde organisasjonene ansvarlig for det økonomiske resultatet enn resultatet samarbeidet har hatt for sivilbefolkningen i sør. De oppdragsbaserte tilskuddsordningene som på den norske bistandsarenaen i størst grad tilnærmer seg en markedsbasert kontrollmetode, og som Rattsø-utvalget anbefaler å utlyse gjennom en anbudsordning i framtiden, er også de ordningene som i dag skaper mest usikkerhet for både organisasjoner og forvaltning. Slik usikkerhet kan like gjerne slå ut i form av at det blir organisasjonenes strategiske interesser som står fram som de sterkeste i stedet for de strategiske interessene fra staten de i utgangspunktet er ment å ivareta. Disse strategiske

partnerskapene er i mange tilfeller initiert av organisasjonene. Men tilskuddsordningen er fortsatt oppdragsbasert, det vil si at organisasjonene må bruke mer uformelle kanaler og lobbyvirksomhet for å påvirke ambassadene til å ta offisielt initiativ til oppdraget. Her er det ikke organisasjonenes ideer som skal fremmes, men de har ressurser som er nyttige for at myndighetene skal nå sine mål. Tilstedeværelsen som organisasjonen i disse tilfellene er avhengig av å ha i landet for å være aktuell som kontraktspartner, er ifølge Evensmo allerede blitt betalt av Norad gjennom samarbeidsavtalene. Det gjør det vanskelig å avgjøre hvor kostnadseffektivt samarbeidet med organisasjonen egentlig er. I tillegg kan ambassadens politiske prioriteringer fort endres, det vil dermed knyttes usikkerhet til hvilke funksjoner ved organisasjonene som vil vektlegges i framtiden, og dermed hvor langvarig et eventuelt samarbeid vil være. Uklarheten knyttet til hvilken funksjon organisasjonene blir tatt med for å utføre i denne sammenhengen, gjør det altså vanskeligere å kontrollere hvilke ressurser som blir benyttet. Ressursene som blir vektlagt vil også endre seg når man flytter vekten fra søknadsbaserte til oppdragsbaserte tilskuddsordninger.

De strategiske partnerskapene er altså reguleringsverktøy som er strukturert for å sikre myndighetenes strategiske interesser, og innebærer sterkere grad av kontroll enn samarbeidskontraktene. Vi ser likevel at kontrollen ikke nødvendigvis er mer effektiv enn den ansvarliggjøringen som skapes gjennom mer åpne avtaler, fordi organisasjonene vil få incentiv til å benytte andre strategier i måten de mottar kravene på. Men i den grad organisasjonene ikke inngår kontrakter med staten som går på bekostning av deres verdigrunnlag, er deres interesser gjerne sammenfallende. I utgangspunktet er jo ikke de politiske prioriteringene fra myndighetene motstridende med befolkningens prioriteringer. Men om alternativet er å presses ut av markedet, kan de små organisasjonene i noen tilfeller føle seg drevet til å ta på seg rollen som tjenesteyter for oppdrag som i utgangspunktet ikke sammenfaller med egen strategi for å skaffe til vege økonomiske midler. Vi har sett eksempler på en av de store organisasjonene i utvalget som selv initierte og fikk støtte til sitt program gjennom å jobbe direkte opp mot ambassaden, mens en av de mellomstore organisasjonene føler at deres handlingsrom er mer begrenset i disse partnerskapene enn de øvrige landprogrammene.

Sivilsamfunnsorganisasjonene selv mener en slik ordning vil øke forskjellene mellom organisasjonene slik at de store, profesjonelle organisasjonene vil klare seg bra, mens de mindre presses ut av markedet. Årsaken er at de store organisasjonene har ressurser som gjør

at de lettere kan utnytte sin kontraktskapasitet. Men det er ikke bare økonomiske ressurser som sikrer denne kapasiteten, det er også deres erfaring, kontaktnett og menneskelige ressurser. De har kapasitet til å regulere i tillegg til å bli regulert, og de har verdier til grunn for arbeidet sitt som gjør at de på bakgrunn av egen strategi kan si nei til de oppdragene de ikke ønsker. De viser derfor ikke bare evne til å motta krav, men å stille krav tilbake om innholdet i kontrakten. Reguleringskapasitet er ikke kun den aktuelle eller potensielle besittelsen av ressurser, men også evnen og viljen til å bruke den (Black 2007b: 7). Potensialet organisasjonene har til å benytte seg av sin kapasitet og formidle sentrale ressurser, er med andre ord avhengig av den institusjonelle konteksten de utfører sine roller innenfor, men også hvor ansvarlig de er overfor seg selv og egne verdier (Black 2007a: 21). Selv om dette potensialet ikke nødvendigvis gis identiske vilkår i dag heller, frykter organisasjonene at forskjellene skal øke ved en eventuell innføring av anbudskonkurranse, og gå på bekostning av mangfoldet blant organisasjonene. Verken de store eller de mellomstore organisasjonene ønsker en slik endring velkommen.

Rattsørapporten viser til at konsekvensen av økt avhengighet av statlige midler kan føre til mindre folkelig forankring og dermed svakere legitimitet for organisasjonene. Men er det i tilfelle kun organisasjonene som får sin legitimitet svekket? Det offentlige er også avhengig av den støtten organisasjonene har i befolkningen, og uten denne er ikke organisasjonene like mye verdt som kontraktspartner, fordi de ikke mobiliserer den samme legitimiteten for utviklingssamarbeidet. Jeg viste i innledningskapittelet til at økonomiske tilskudd tradisjonelt har ført til at organisasjonene følte seg verdsatt, og at det var viktigere enn deres uavhengighet til staten. Staten ga på denne måten legitimitet til organisasjonenes virksomhet. I dag har organisasjonene med samarbeidsavtale med Norad en dokumentert grad av profesjonalitet og erfaring som sikrer reguleringskapasitet. Samtidig er det slik at mange organisasjoner anser staten som den aktøren som i minst grad legger begrensninger på handlingsrommet ved et samarbeid. Dette gjør også at de legitimerer staten som samarbeidspartner. I tillegg sikrer den tydelige støtten fra befolkningen som organisasjonene har i forhold til andre kanaler som for eksempel internasjonale aktører, bistand legitimitet til både dem selv og staten. Det offentlige og sivilsamfunnsorganisasjonene har med andre ord en felles interesse av at deres forhold framstår som det har gjort.

Hva vil implikasjonen av at organisasjonene får en rolle som tjenesteytere heller enn representanter for det folkelige engasjementet ha å si for den støtten de har i befolkningen? Organisasjonene handler da kanskje ikke lenger på den måten som passer inn i oppfatningen befolkningen har av hva som er riktig oppførsel. Denne rolleendringen vil ikke være så synlig om man kun legger andelen av økonomisk støtte til grunn når man vurderer handlingsrommet til organisasjonene. Ulike tilskuddsordninger vektlegger ulike organisasjonsroller. Analyser som ikke tar kapasiteten organisasjonene har til å utføre disse rollene med i vurderingen, vil vanskeligere kunne vurdere implikasjonen for handlingsrommet ved en endring i samarbeidet. Ideen om at organisasjonene skal utføre en predefinert rolle stemmer ikke overens med rollen som knyttes til å være en formidler av folkelig engasjement, eller vaktbikkje for et offentlig gode i sør som er den sentrale funksjonen i langsiktig bistand. Men korrelerer sterkere styring fra norske myndigheter nødvendigvis med svekket handlingsrom for organisasjonene? Når staten ikke lenger opererer som en suveren aktør i forhold til de organisasjonene den inngår samarbeid med, kan man også endre tanken om et behov for alltid å utfordre statens suverenitet nedenfra og opp.

I den grad norske myndigheter harmoniserer målsetningene i samarbeidsavtalene tar det form av politiske prioriteringer som alle organisasjonene skal rapportere opp mot. Men føringene som har kommet i forhold til hva organisasjonene skal rapportere om fra programmene, ser ikke ut til å medføre store hindringer for de store organisasjonenes handlingsrom utover økt bruk av ressurser som benyttes på rapportering. Hvor kostnadseffektivt er en slik løsning? Om hver organisasjon definerer sine egne målsetninger trenger ikke forvaltningen bruke ressurser på å følge opp om organisasjonene gjør det de sier i forhold til samtlige politiske prioriteringer, og organisasjonene unngår å bruke ressurser for å tilpasse søknadskriteriene egne målsetninger.

Hva tjener man på at organisasjonene definerer sin kapasitet til å gjøre endringer for miljøet hvis det for eksempel er AIDS-problematikken som er deres overordnede målsetning å gjøre noe med? Fra et kostnadseffektivitetsperspektiv er det ikke mye som taler for en slik detaljstyring. Da vil det spille liten rolle om organisasjonene har stort strategisk handlingsrom til å gjøre det de vil med midlene i etterkant, eller i perioden mellom søknad og rapportering når det likevel blir benyttet langt flere ressurser til administrasjonskostnader enn det som er nødvendig. Og selv om de norske organisasjonene er ansvarlig for å rapportere til Norad og UD, så kommer det grunnlaget de rapporterer på fra landkontorene. Hovedbyrden blir med

andre ord lagt på partnerne i sør. Også om hovedperspektivet er effektivitet basert på kvalitet vil det være mer naturlig å konsentrere oppmerksomheten mot det området organisasjonen har ekspertise på. Begge dimensjonene vil med andre ord lettere oppfylle sin intensjon om organisasjonene får opprettholde sin egenart. Etter all sannsynlighet vil organisasjonene uansett gjøre forsøk på å tilpasse de føringene som blir gitt gjennom avtalene til sin egen praksis. Vi har gjennom empiridelen sett at dette ikke anses å være noe problem fra organisasjonenes side. Implikasjonen av at organisasjonene spiller en predefinert rolle kan likevel minske adgangen til tilskuddsordningene. Grensene for hva den felles diskursen skal romme blir mindre og dermed vil færre inneha den kapasiteten som er ønsket. Dette øker samtidig faren for at flere tillegger seg selv en annen kapasitet enn det de allerede har, og vi har sett at forvaltningsmyndighetene er oppmerksom på organisasjonene ikke alltid har den merverdien de hevder.

Men organisasjonene endrer ikke nødvendigvis sine verdier og målsetninger inn mot den samme bærende diskursen som myndighetene. ”*Private organisasjoner er ikke nødvendigvis kun en kanal for offentlig støtte, det er jo betydelig egne prosesser gjennom private organisasjoner*” (org.5). Konsekvensen av endringen i tilskuddsordningene gjør at organisasjonene i større grad orienterer seg mot det internasjonale markedet. Informanten fra organisasjon 2 forteller at de nå mottar ca 20 prosent av sine inntekter fra internasjonale aktører som USAID, FN og EU. Skulle tilskuddene fra norske myndigheter stoppe opp ville det selvfølgelig få store konsekvenser for dem, men de ville likevel overleve som organisasjon. På et slikt internasjonalt marked er konkurransen svært høy, og for å møte den var de for en del år tilbake med å opprette et stort internasjonalt nettverk av bistandsorganisasjoner med samme verdigrunnlag som dem selv. Dette var nødvendig for å kunne bygge opp samme merkevaren som organisasjoner som er medlemmer av store allianser har. Men det er betydelige skiller mellom organisasjonene i forhold til kapasitet til å opprettholde utviklingssamarbeidet uten offentlige myndigheter:

Vi er veldig avhengig av den støtten vi har fra Norad og UD, for det er der vi har hovedfinansieringen, egne innsamlede midler er en mye mindre del av totalpakken, og vi er absolutt ikke store nok til å opprettholde organisasjonen uten (org.3).

Bistandsdebattene i norsk media har også satt fokus på den nye finansieringsprofilen, og Bistandsaktuelt har blant annet diskutert endringen med Atle Sommerfeldt i Kirkens Nødhjelp:

”Vi kan jo lese. Og vi leser at utviklingspolitikken i sterkere grad skal bli en del av den norske utenrikspolitiske agendaen, og sterkere knyttet til den internasjonale harmoniseringsagendaen. Det vil bety at vi må forberede oss på å kunne skaffe annen finansiering slik at vi kan spille en rolle også på områder som norske myndigheter ikke vil prioritere”²².

Måten organisasjonene møter endringene på, tyder på at de ikke er passive mottakere av kravene fra myndigheter eller det internasjonale donormiljøet, men skaper sin egen oppfatning av hva den bærende diskursen bør inneholde. Det er også en indikasjon på at nettverkene organisasjonene deltar i, øker kapasiteten til medstyre. Selv om staten fortsatt er den klart viktigste formidler av økonomiske tilskudd, er organisasjonene tidlig ute med å møte utviklingen, og orientere seg inn mot nye fellesskap. De organisasjonene som har størst internasjonalt nettverk, har også større tilgang til midler fra nasjonale myndigheter i søsterorganisasjonenes hjemland. Jeg vil påstå at nettopp det at organisasjonene danner sin egen oppfølging til Paris-agendaen og fordi de møter kravene som rettes mot dem med egen strategi og ved å oppsøke alternative finansieringsmuligheter, er et tegn på at deres rolle som formidler av folkelig engasjement er reell. De lar seg ikke plassere i et harmoniseringsregime, og motstanden de mobiliserer utfordrer statlige aktørers evne til å holde grensene åpen for hva bistandsregimet skal romme.

En påstand om at økt avhengighet av økonomiske midler fra staten går på bekostning av folkelig forankring og dermed legitimitet, tar utgangspunkt i at kostnadseffektivitet nødvendigvis går på bekostning av effektivitet. Utgangspunktet for en slik påstand er at en situasjon hvor en sterk stat gir midler til sivilsamfunnsorganisasjoner automatisk skaper en situasjon av avhengighet. Jeg vil påstå at det er større variasjon i forholdet mellom aktørene enn dette. Yeatmans kontraktualisme viste at liberale kontraktsmodeller kan sikre at individuelle rettigheter blir representert, og dermed at mangfoldet opprettholdes i dagens kontekst hvor det kan være vanskelig å finne en riktig definisjon av hva fellesskapet eller den offentlige hensikt skal innebære. I noen tilfeller kan rollen som talsmann for sivilsamfunnet i sør med fordel kombineres med tjenesteyting når partnerorganisasjonene sine interesser skal fremmes, og norske organisasjoner kun skal tilrettelegge forholdet mellom dem og den norske staten, og unngå å være et fordyrende mellomledd. I andre tilfeller som for eksempel når langsiktig bistand som skal fremmes, er det statens rolle å legge til rette for gode forhold for organisasjonene.

²² <http://www.bistandsaktuelt.com/default.asp?ID=3809&t=a>

Kan vi så si at den ene eller den andre dimensjonen vi har benyttet for å måle handlingsrom er løsningen på et spørsmål om hvordan man skal gi tilstrekkelig grad av frihet til at organisasjonene skal kunne utføre og definere sin egen rolle? Ulike roller krever ulike løsninger. Å finne den ideelle institusjonelle konteksten for et samarbeid mellom offentlige og frivillige aktører gjennom en analyse som dette, ville undergrave hele intensjonen med den. Å belyse forskjellene og vektlegge hvor ulike konsekvenser de vil få for hvilken rolle sivilsamfunnsaktørene skal spille, kan imidlertid være et viktig bidrag. Men en sterk rolle for offentlige myndigheter går ikke nødvendigvis på bekostning av organisasjonenes handlingsrom, kostnadseffektivitet trenger heller ikke gå på bekostning av effektivitet.

6.4 Oppsummering:

Handlingsrommet til sivilsamfunnsorganisasjonene i utviklingssamarbeidet defineres ved selv å kunne etablere grensene for egen aktivitet, og denne oppgaven har undersøkt dette handlingsrommet i et kontraktsteoretisk perspektiv. Ved å knytte handlingsrommet til de ulike hovedklassifiseringene av tilskuddsordninger, ville jeg få fram variasjonen i organisasjonenes handlingsrom. Målsetningen var å vise hvordan det i vel så stor grad som økningen i bevilgningene, er typen bevilgning som avgjør hvilken retning en endring i organisasjonenes handlingsrom tar. Tilskudd fra det offentlige gir nemlig i seg selv ikke svekket handlingsrom om målsetningen er økonomiske ressurser til å nå sine mål. I dette kapittelet har vi stilt spørsmål ved hvordan aktørene møter disse endringene i tilskuddsordningene, og diskutert hvordan kostnadseffektive eller verdiforankrede dimensjoner prioriteres gjennom denne handlingen.

En slik vinkling kan knyttes til Yeatmans teoretiske framstilling av hvordan man oppnår et anti-diskriminerende etos og fellesskap i dagens kontraktbaserte samfunn. Når befolkningen ikke lenger har en felles referanseramme i staten, er definisjonen av hva som utgjør en offentlig hensikt vanskeligere å etablere. Man er derfor avhengig av et større mangfold blant aktørene som kan representere befolkningen. Liberale kontraktmodeller som i utgangspunktet fremmer individuelle rettigheter kan i enkelte tilfeller være nyttig for å dekke mangfoldet av interesser i samfunnet. Man må utfordre ideen om at verdien av likhet en finner i sosialismen nødvendigvis trues eller underordnes "the survival of the contractually fittest" innenfor økonomisk rasjonalisme. Når man i likhet med tilskuddsordningene på

utviklingsarenaen benytter ordningene for å utfylle heller enn å erstatte hverandre, kan de øke den samlede nytteverdien.

Gjennomgangen viste at organisasjonene har kapasitet til å påvirke kravene som kommer mot dem. Kapasiteten vokser dess større nettverk organisasjonene har. Internasjonal harmonisering og effektivisering blir møtt av motprosser, og forsøk på å instrumentalisere organisasjonene gjennom forhåndsdefinerte roller blir møtt med offentlig kritikk. På den nasjonale arena blir standardisering møtt av taust å fortsette i samme spor som tidligere. Dette skaper dialektikk mellom kravene fra de offentlige aktørene og motkravene til sivilsamfunnsaktørene, og gjør at kapasiteten til gjensidig påvirkning i et forhold som er preget av en sterk og tydelig stat, øker. Man skal likevel være oppmerksom på at definisjonen av makt som evne til å endre andres handlinger ikke har erstattet makt som suverenitet, og for høy profesjonalitet og kapasitet for de store organisasjonene, kan for eksempel komme til å på bekostning av de mindre organisasjonene.

6.5 Teoretiske implikasjoner:

Sending og Neumann viser hvordan statens styringsmentalitet kan definere rollene til aktørene i et samfunn. Jeg har i likhet med dem sett på statens intensjon ved å inngå samarbeid med organisasjonene. Mens Sending og Neumann benyttet denne vinklingen for å utfordre ideen om at ikke-statlige aktører har fått mer makt på bekostning av staten, har jeg tatt det med for å utfordre ideen om at en aktør konstant har evnen til å definere andres rolle innenfor et så omfattende samarbeid som utviklingsarenaen utgjør. Ved å benytte meg av et kontraktsbasert rammeverk sammenlignet jeg deres analyser innenfor styringsmentalitetsperspektivet med Governance-perspektivets teoretiske bidrag. Målsetningen var å kunne vise at det ikke er mentaliteten, men kapasiteten til å definere hva mentaliteten skal inneholde, som er det sentrale poenget å bringe inn i en analyse av reguleringskapasitet. For staten må ved å inngå i et reguleringsforhold også være forberedt på kontraktsimplikasjonen dette kan innebære for dem selv. Selv om staten som redistributør av økonomiske midler i mange tilfeller har den sentrale rollen i et slikt forhold, møter de i likhet med organisasjonene forventinger til hva denne rollen skal innebære, og hvilken bruk av ressurser det skal føre til. Disse forventningene kommer både fra internasjonale aktører og fra befolkningen, og organisasjonene synliggjør endringene som disse forventningene fører til gjennom kritikk. Men også gjennom sin egen

strategi ved å tilpasse mentaliteten eller den institusjonelle konteksten til egen diskurs eller praksis.

I analysen viste jeg at en slik definisjonsmakt var en sentral ressurs for å sikre organisasjonenes handlingsrom. I motsetning til Rattsø-utvalget som har hatt et svært omfattende mandat, har jeg i denne oppgaven hatt fordel av å konsentrere meg om dette handlingsrommet. Jeg har kun vurdert konsekvensene for handlingsrommet til norske organisasjoner, selv om disse ikke kan evalueres helt uten tanke på konsekvensene for organisasjonene i sør. Grunnet den avgrensningen jeg har satt på problemstillingen, har jeg i stor grad fokusert på konsekvensene endringen i tilskuddsordningene har hatt for organisasjonenes kapasitet til å etablere egne grenser for sin aktivitet. Dette har fått fram variasjonen i organisasjonenes handlingsrom. Samtidig har jeg med grunnlag i den samme definisjonsmakten kunnet vise hvordan tendensen til harmonisering kan virke positivt på ønsket om effektivisering av bistanden, samtidig som det er en fare for at den vil utgjøre en begrensning for organisasjonenes handlingsrom.

Ved avslutningsvis å fokusere på hvordan organisasjonene møter endringene i utviklingssamarbeidet, kunne jeg sette min analyse opp mot definisjonen av organisasjonenes handlingsrom som Rattsø-utvalget etablerte i sin rapport. For mens Rattsø-rapporten la til grunn at det nære samarbeidet med staten førte til økte tilskudd og dermed økt avhengighet av statlige midler på bekostning av folkelig engasjement, påstod jeg at det er stor variasjon i forhold til hvor stort handlingsrom organisasjonene har i samarbeidet med offentlige myndigheter. Denne variasjonen kan observeres gjennom forskjellene mellom de ulike tilskuddsordningene, gjennom måten størrelsen på de ulike organisasjonene gir ulik evne til å møte utfordringene og ikke minst i form av måten de ulike institusjonelle kontekstene legger forholdene til rette for handlingsrommet. Jeg vil påstå at økte tilskudd ikke korrelerer direkte med økt avhengighet av staten, fordi organisasjonene i betydelig grad har egne prosesser som kan påvirke statens handlinger tilbake. En slik påstand forsvares jeg ved å vise til en endret definisjon av makt som ikke nødvendigvis går på bekostning av andres makt, men tvert i mot kan bidra til å øke makten for begge parter. Økt handlingsrom for en aktør går følgelig ikke på bekostning av handlingsrom for en annen aktør, men variere i forhold til hvilke etterrettelighetsforhold man inngår i.

6.5 Videre forskning:

Møtet hos Bistandstorget om Bistandseffektivitet og Paris-agendaen ble sentralt for å knytte de kontaktene jeg gjorde i tilknytning til denne oppgaven. Tilstede som foredragsholdere på dette møtet var også representanter fra paraplyorganisasjoner for sivilsamfunnsorganisasjoner tilsvarende Bistandstorget i Danmark og Sverige, gjennom henholdsvis Ibis og Forumsyd. Disse representantene var invitert for å dele sine erfaringer med arbeidet med Paris-agendaen og problemstillinger knyttet til effektivisering og harmonisering av bistanden i sine hjemland. Deres innlegg viste at debatten om denne utviklingen har vært mer omfattende der enn i Norge. Det kunne derfor være svært interessant å gjennomføre den samme studien blant sivilsamfunnsorganisasjoner og myndigheter i Danmark og Sverige, for å undersøke om konsekvensene for handlingsrommet til organisasjonene der tilsvarer de norske.

Jeg ser i tillegg verdien av å øke kunnskapen om ambassadenes stilling i utviklingssamarbeidet. Det kunne vært nyttig å få en nærmere kartlegging av hvilke funksjoner som vektlegges i dette forholdet for å gi en enda tydeligere spesifisering av handlingsrommet til organisasjonene. Dette ville forhåpentligvis også bidra til å bedre kontraktskunnskapene innenfor både forvaltning og organisasjon, og fjerne noe av usikkerheten som er knyttet til varighet og omfang i tilknytning til denne tilskuddsordningen. Hvordan ville det samme teoretiske designet egnet seg for å undersøke samarbeidet mellom stat og frivillige organisasjoner innenfor andre sektorer i Norge? Fokus i denne oppgaven var kontraktene mellom myndighetene og de norske sivilsamfunnsorganisasjonene, men hvilken nytte ville den samme analysemodellen hatt på avtalene mellom sivilsamfunnsorganisasjonene i Norge og deres samarbeidspartnere i sør?

Forvaltningen av forholdet mellom det offentlige og sivilsamfunnsorganisasjonene på utviklingsarenaen er i konstant evaluering og endring. Toppmøtet i Accra i september 2008 blir den store offisielle oppfølgingen av Paris-agendaen fra 2005. Det er stor aktivitet blant både sivilsamfunnsaktører, statlige og internasjonale aktører i forkant av møtet. Dette toppmøtet skal samle alle stemmene på samme sted, og det vil bli svært spennende å følge diskusjonene mellom de ulike aktørgruppene når de skal bli enige om den mest effektive bistandsagendaen, og i hvilken grad kostnadseffektivitet og effektivitet vil prioriteres. Følgene av møtet ville utgjøre en svært interessant oppfølgingsstudie til denne avhandlingen.

7.0 Litteraturliste:

Bang, Henrik P. og Sørensen, Eva (2001): *The Everyday Maker, Building political rather than social capital.* in Dekker, Paul and Uslaner, Eric M. *Social Capital and Participation in Everyday Life.* London New York: Routledge

Berven og Selle (2001): *Svekket kvinnemakt? De Frivillige Organisasjonene og Velferdsstaten.* Oslo: Gyldendal Akademisk

Black, Julia (2007a): *Constructing and Contesting Legitimacy and Accountability in Polycentric Regulatory Regimes.* IILJ Working Paper 2007/12 (Global Administrative Law Series)

Black, Julia (2007b): *Enrolling actors in regulatory systems: Examples from UK Financial Services Regulation.* Thomson West P.L. 2003, SPR, 63-91

Black, Julia (2002): *Mapping the Contours of Contemporary Financial Services Regulation.* *Journal of Corporate Law Studies.* December: 253-287

Bloor, Frankland, Thomas, Robson (2002): *Focus Groups in Social Research.* London: Sage Publications

Bogason, Peter og Zølner, Mette (2007): *Methods in democratic network governance.* Hampshire: Palgrave Macmillan.

Braithwaite, J. (1993): *Responsive Regulation for Australia,* in Grabosky and Braithwaite, *Business Regulation and Australia's Future.* Canberra: Australian Institute of Criminology

Brans, Marleen (1997): "Challenges to the Practice and Theory of Public Administration in Europe". *Journal of Theoretical Politics,* Vol 9, No 3 386-415

Carney, Terry and Ramia, Gaby (2002): *From Rights to Management. Contract, New Public Management & Employment Services.* Haag: Kluwer Law International

Crawford, Adam (2006): Networked governance and the post-regulatory state? Steering, rowing and anchoring the provision of policing and security. *Theoretical Criminology*: Sage Publications. Vol 10, No 4

Creswell, J. W. (2003): *Research Design*. California: Sage Publications

Dryzek, John S. Networks and Democratic Ideals: Equality, Freedom and Communication. I: Sørensen, Eva, Torfing, Jacob (2007): *Theories of democratic network governance*. Hampshire: Palgrave MacMillan

Dicke, Lisa A. og Ott, Steven J. (1999): Public Agency Accountability in Human Services Contracting. *Public Productivity & Management Review*, Vol. 22, No. 4 502-516

Eikås, Magne og Selle, Per (2001): New Public Management and the Breakthrough of a Contract Culture at the Local Level in Norway, in Fimreite, Anne Lise, Larsen, Helge O. og Aars, Jacob (red.): *Lekmannsstyre under press*. Oslo: Kommuneforlaget

Foucault, Michel (1991): Governmentality. In Burchell, G. Gordon, C. and Miller, P. *The Foucault Effect. Studies of Governmentality*. Chicago 1991: The University of Chicago Press

Goetz, Anne Marie and Jenkins, Rob (2005): *Reinventing Accountability*. Houndmills: Palgrave Macmillan

Held, David (1996): *Models of Democracy*. Oxford: Polity Press

Jayasuriya, Kanishka (2002): The new contractualism: Neo Liberal or Democratic? *The Political Quarterly* Vol 73, No 3, 309-320

Jensen, Rolf Magnus og Rihel, Aje Singh (2006): *Which contract is the most appropriate between Norad and the NGOs in order to improve the microfinance accountability?* Masteroppgave, Handelshøyskolen BI

- Kamat, Sangeeta (2004): The Privatization of public interest: theorizing Ngo discourse in a neoliberal era. *Review of International Political Economy* Vol 11, No 1, 155-176
- Koppenjan, Joop F.M: *Consensus and conflict in policy networks: Too much or too little? I*: Sørensen, Eva, Torfing, Jacob (2007): Theories of democratic network governance. Hampshire: Palgrave McMillan
- Kuhnle, S. og Selle, P. (1990): *Frivillig organisert velferd –alternativ til offentlig?* Bergen: Alma Mater Forlag AS
- Lorentzen, Håkon (1998): "Normative forståelser av sivile sammenslutninger". *Socialvetenskaplig tidskrift nr 2-3*, 244-267
- Lorentzen, Håkon (2004): *Fellesskapets fundament: sivilsamfunnet og individualismen*. Oslo: Pax Forlag
- Marcussen, M. and Torfing, J. (2003): *Grasping Governance Networks*. Roskilde. Center for Democratic Network Governance, Working Paper 2003:5
- Moran, M. (2002): Rivew Article: Understanding the Regulatory State, *British Journal of Political Science*, vol 32 391-413
- Morrison, John (2000): "The Government- Voluntary Sector Compacts: Governance, Governmentality and Civil Society" *Journal of Law and Society*. Vol 27, No 1, 98-132
- O'Malley, P. Weir, L. and Shearing, C (1997): Governmentality, Criticism, Politics, *Economy and Society*, vol 26, 501-517
- Groth, Anne Marie (1999): *Bistandsorganisasjonene - mellom tradisjonell frivillighet og moderne kontraktskultur?* Los Senter Notat 39920. Bergen: Los-senteret
- Neumann, Iver B. (2001): *Mening, materialitet, makt: En innføring i diskursanalyse*. Bergen: Fagbokforlaget
- Ramia, Gaby (2002): The new contractualism, social protection and the Yeatman thesis. *Journal of Sociology*, vol. 38, No 1, 50-68

- Ringdal, K (2001): *Enhet og mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget
- Rose, N. Og Miller, P. (1992): Political Power beyond the State: Problematics of Government, *British Journal of Sociology*, vol. 43, 173-205
- Sending, Ole Jacob og Neumann, Iver B. (2006): Governance to Governmentality: Analyzing NGOs, States and Power. *International Studies Quarterly* 50, 651–672
- Salamon, Lester M. (2002): *The Tools of Government*. Oxford: Oxford University Press
- Scott, C (2000): Accountability in the Regulatory State. *Journal of Law and Society*. Vol 27. No. 1 38-60
- Selle, P. (1996): *Frivillige organisasjoner i nye omgjevnader*. Bergen: Alma Mater Forlag AS
- Shearing, C. and Wood, J (2003): Nodal Governance, Democracy and the New Denizens, *Journal of Law and Society*, vol. 25, No 3, 400-419
- Smith, Steven og Lipsky, Michael (1993): *Nonprofits for hire: the welfare state and the age of contracting*. Cambridge: Harvard University Press
- Sørensen, Eva, Torfing, Jacob (2007): *Theories of democratic network governance*. Hampshire: Palgrave McMillan
- Tranvik, T. og Selle, P (2003): *Farvel til folkestyret? Nasjonalstaten og de nye nettverkene*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Tully, James (1999): The Agonic Freedom of Citizens. *Economy and Society*, Vol. 28, No 2, 161-182
- Tvedt, Terje (2003): *Utviklingshjelp, utenrikspolitikk og makt : den norske modellen*. Oslo: Gyldendal akademisk
- Wallace, Tina 2003: Trends in UK NGOs: a research note. *Development in Practice*, 13:5, 564-569

Wollebæk, Dag og Selle, Per (2002): Det nye organisasjonssamfunnet : demokrati i omforming. Bergen: Fagbokforlaget

Yeatman, A. (1998): Interpreting Contemporary Contractualism, in Dean, M. og Hindess, B. (eds), *Governing Australia, Studies in Contemporary Rationalities of Government*. Cambridge: Cambridge University Press

Yin, R (2003): *Case study research, design and methods*. California: Sage Publications Inc.

Østerud, Ø. Engelstad, F. og Selle, P. (2003): *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo: Gyldendal Akademisk

7.1 Rapporter og internettkilder:

Bangura, Yusuf (1999): *New Directions in State Reform: Implications for Civil Society in Africa*. UNRISD Discussion Paper No. 113 October 1999

<http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/httpNetITFrame?ReadForm&parentunid=64D54A1BF089DD4D80256B660042EBD2&parentdoctype=paper&netitpath=http://www.unrisd.org/published /dp /dp113/content.htm>

Better Aid (2008): A civil society position paper for the 2008 Accra High Level Forum on Aid Effectiveness.

<http://www.betteraid.org/downloads/Better%20Aid%20-%20final%20final.pdf>

Better Aid (2007): From Paris 2005 to Accra 2008: will aid become more accountable and effective? A critical approach to the aid effectiveness agenda. Draft Paper

http://www.betteraid.org/downloads/draft_csos_policy_paper.pdf

Bistandstorget (2006): Organisasjonenes innspill til NGO-utvalget.

<http://www.bistandstorget.no/newsread/ReadImage.asp?WCI=GetByID&IMAGEID=10&DOCID=10000>

Cross, J. C. (1997): *Development NGOs, the State and Neo-Liberalism: Competition, Partnership and Co-conspiracy* <http://www.openair.org/cross/NGOS.html>

Koordineringsutvalget (2004): Tilleggsmelding om statens forhold til frivillige organisasjoner:
http://www.regjeringen.no/upload/kilde/kkd/rap/2004/0001/ddd/pdfv/216499-forvaltning_av_tilskudd_til_frivillige_organisasjoner.pdf

Norad (2006a): *Systembeskrivelse. Norads forvaltning av tilskuddet til norske og internasjonale aktører i det sivile samfunn*. Notat til Utenriksdepartementets utvalg for å vurdere de frivillige organisasjoner som kanal i utviklingssamarbeidet.
www.norad.no/default.asp?FILE=items/3692/108/Systembeskrivelse.doc

Norad (2006b): *Sivilt samfunn som kanal for norsk utviklingssamarbeid*. Notat til Utenriksdepartementets utvalg for å vurdere de frivillige organisasjoner som kanal i utviklingssamarbeidet
http://www.norad.no/default.asp?V_ITEM_ID=3692

Norad (2006c): Etatsrapporten.
<http://www.norad.no/items/8151/38/9627548329/Norads%20etatsrapport%202006.pdf>

Norad (2006d): Norads strategi mot 2010.
<http://www.norad.no/default.asp?FILE=items/3749/25/Norads%20strategi%20mot%202010.pdf>

Norad (2005): Etatsrapporten
<http://www.norad.no/items/6368/38/7964781683/etatsrapport2005.pdf>

Norad (2004): Etatsrapporten
http://www.norad.no/default.asp?MARK_SEARCH=YES&SEARCH_ID=s1&V_ITEM_ID=3177

OECD (2007): Concept Paper on Civil Society and Aid Effectiveness.
<http://www.oecd.org/dataoecd/59/10/39499103.pdf>

Pressemelding 04/7.05
http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/Utenriksdepartementet/233243/234464/utvalg_skal_vurdere_frivillige.html?id=258635

Rattsørporten (2006): Nye roller for sivilsamfunnsorganisasjonene i Utviklingssamarbeidet.

<http://www.regjeringen.no/upload/kilde/ud/pla/2006/0004/ddd/pdfv/283962-rattso.pdf>

Salamon, L. M. (2004): *Training Professional Citizens: Getting Beyond the Right Answer to the Wrong Question in Public Affairs Education*. Keynote Address Prepared for Delivery at the Annual Conference of the National Association of Schools of Public Affairs and Administration, Indianapolis, Indiana, October 22.

www.jhu.edu/ccss/publications/pdf/naspaa.pdf

Scanteam 2007: *Support Models for CSOs at Country Level*.

<http://www.scanteam.no/reports/2007/CSO%20Funding%20Study%20-%20Synthesis%20Report.pdf>

Statistisk Sentralbyrå 2007: Holdninger til norsk bistand *Rapporter 2007/13*

http://www.ssb.no/emner/00/01/30/rapp_200713/rapp_200713.pdf

Stp.prp.nr 1 (2006-2007):

http://www.statsbudsjettet.dep.no/upload/Statsbudsjett_2007/dokumenter/pdf/fagdep/ud.pdf

St. meld. nr. 39 (2006-2007): Frivillighet for alle

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kkd/dok/regpubl/stmeld/2006-2007/Stmeld-nr-39-2007-.html?id=477331>

St. meld. nr. 35 (2003-2004): Felles kamp mot fattigdom

<http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/20032004/035/PDFS/STM200320040035000DDDPD FS.pdf>

Sivesind, Karl Henrik, *Frivillig sektor i Norge 1997-2004: Frivillig arbeid, sysselsetting og økonomi*. ISF rapport 2007:010

http://www.samfunnsforskning.no/files/R_2007_10.pdf

High Level Forum (2005): The Paris-declaration on aid effectiveness

<http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>