

Utenriksdepartementet Utenriksrådets kontor  
Postboks 8114 Dep.

0032 Oslo

Arkivkode/ File no:  
842.0

Deres/ Dykkar ref./ Your ref.:

Dato/ Date:  
21.08.2017Vår ref./ Our ref.:  
1700204-21Vår saksbeh./ Enquiries:  
Kjersti Løken**Oversendelsesnotat for evaluering av informasjons- og kommunikasjonsvirksomhet i norsk bistands- og utviklingspolitikk. Rapport 6/2017.**

Vedlagt oversendes evalueringsrapporten «Monolog eller dialog? Evaluering av informasjons- og kommunikasjonsvirksomheten i norsk bistands- og utviklingspolitikk». Rapporten vil bli offentliggjort 28. august og diskutert på et frokostseminar 31. august i Norads informasjonscenter.

**Hva evalueringen omfatter**

Evalueringen tar for seg den informasjons- og kommunikasjonsvirksomheten som finansieres over bistandsbudsjettet. Det omfatter informasjonsstøtteordningen, som forvaltes av Norads avdeling for sivil samfunn og kommunikasjonsvirksomheten i regi av Norads kommunikasjonsavdeling og Bistandsaktuelt.

Med utgangspunkt i en kommunikasjonsfaglig forståelse, som fremhever dialog og samhandling som kjennetegn på vellykket kommunikasjon, vurderer evalueringen innretningen på informasjons- og kommunikasjonsarbeidet. Følgende kriterier brukes i vurderingen: (1) Evne til å definere klare kommunikasjonsfaglige mål, (2) Evne til å differensiere ulike (og relevante) målgrupper, (3) Kommunikasjonsfaglig tradisjon og evne til å utforme egnede kommunikasjonstiltak, (4) Om kommunikasjonstiltakene primært er monologiske eller dialogiske, (5) Om mennesker og samfunn som berøres av utviklingspolitikken, er inkludert i den kommunikasjonsfaglige tenkningen og praksisen, og (6) Monitorering og systematikk i rapporteringsarbeidet.

Datagrunnlaget for evalueringen omfatter en survey til søkere og mottakere av informasjonsstøtte, dybdeintervjuer med utvalgte informanter og analyse av et utvalg søknadsdokumenter, rapporter og andre relevante dokumenter. Evalueringen er gjennomført i et samarbeid mellom Opinion AS, kommunikasjonsfaglige eksperter ved Universitetet i Oslo og Høgskolen i Oslo og Akershus og evalueringsavdelingen.

Det er viktig å understreke at denne evalueringen, som alle de evalueringene vi utfører, har et avgrenset mandat og perspektiv. Datamaterialet gir ikke rom for å si noe om de langsiktige effektene av informasjons- og kommunikasjonsarbeidet. Evalueringen er gjennomført i et begrenset tidsrom.

**Evalueringens funn**

Evalueringen finner at virkemidlene som benyttes i begge de to hovedkanalene for utviklingsrelatert kommunikasjon, har mange styrker og at de hver på sin måte har en viktig funksjon i den utviklingspolitiske debatten og kunnskapsformidlingen. Arbeidsdelingen mellom ordningene fungerer godt, men framstår som noe tilfeldig.

Evalueringen gir generelt det inntrykket at informasjonsstøtteordningen spiller en viktig rolle i å kommunisere om forhold i utviklingsland og aktuelle temaer knyttet til utviklingspolitikk, selv om det faller utenfor denne evalueringen å vurdere den langsiktige effekten av denne virksomheten.

Organisasjonene som er med i støtteordningen, er av svært mangslungen karakter og forskjellige også i sin innretning av kommunikasjonsarbeidet. Mens noen oppfatter kommunikasjonsarbeidet som en integrert del av sitt øvrige bistandsarbeid, er andre svært bevisste på hvilket budskap som skal formidles og hvilke målgrupper man ønsker å nå gjennom kommunikasjonsarbeidet.

RORG fungerer som et interesse- og kompetanseorgan for organisasjonene og dermed som et bindeledd mellom organisasjonene og Norad. Noen av organisasjonene er svært fornøyde med RORGs virke, andre er mer skeptiske og mener at det er et overflødig og fordyrende mellomledd. Det kan også virke som om forholdet mellom RORG og Norad SIVSA er preget av uklarhet.

Norads kommunikasjonsarbeid vender seg til både svært brede offentligheter og til snevrere målgrupper. Eksempler på det første er Opplysningsløypa og det primært ungdomsrettede spillet Daron. Eksempler på det andre er Norad-konferansen som er rettet mot dem som er særlig interessert i utviklingspolitikk. Norads kommunikasjonsavdeling benytter seg av alle kommunikasjonsplattformer på en svært profesjonell måte. Imidlertid er det slik at kommunikasjonen ofte har en klart lineær innretning, og det er et spørsmål om hvor mye den bidrar til debatt. Det virker som om formålet primært er å informere om Norads virksomhet og å fremme direktoratets synspunkter når noen forsøker å reise debatt om dette.

## Anbefalinger

På bakgrunn av funnene i evalueringen gir vi følgende anbefalinger:

1. Det bør utarbeides et overordnet rasjonale for det bistands- og utviklingsrelaterte kommunikasjons- og informasjonsarbeidet som finansieres over bistandsbudsjettet. Arbeidsdelingen mellom de ulike aktørene bør klargjøres.
2. Informasjonsstøtten bør gis en klarere kommunikasjonsfaglig forankring. Det anbefales også at denne tilskuddsordningen administreres på en annen måte enn de allmenne støtteordningene for sivilsamfunnsorganisasjoner i Norads avdeling for sivilt samfunn (SIVSA). Ordningen kan enten administreres av et eget kommunikasjonsfaglig organ, eller ved at det knyttes kommunikasjonsfaglig kompetanse til forvaltningen av ordningen.
3. Søknads- og rapporteringsprosesser for informasjonsstøtten bør forenkles og få en klar kommunikasjonsfaglig innretning. Søknads- og rapporteringsprosessene må reflektere ulikhetene mellom de aktuelle støttemottakerne.
4. Informasjonsstøtteordningens flerårige perspektiv bør opprettholdes som den generelle føringen for ordningen. I tillegg bør det settes av en mindre pott for ad hoc søknader for initiativer som ikke inngår i de langsiktige planene.
5. RORGs berettigelse, rolle og funksjon bør vurderes i lys av en eventuell endring i administrasjonen av informasjonsstøtten.

6. Kommunikasjonsvirksomheten i Norad bør styrkes når det gjelder dialog og resultatfokusering. Ikke minst på bakgrunn av tendensen til at utviklingspolitiske emner later til å nedprioriteres i de allmenne mediene, bør virksomheten til Bistandsaktuelt vektlegges.

Med vennlig hilsen

Per Øyvind Bastøe  
Evalueringsdirektør

Kjersti Løken  
Førstekonsulent

***Dokumentet er elektronisk godkjent og krever ikke signatur.***

Liste over mottakere/ Recipients:  
Utenriksdepartementet Utenriksrådets kontor

Liste over kopimottakere/ Recipient(s) in copy:  
UD Utenriksdepartementet Kommunikasjonsheten  
Kommunikasjonsavdelingen (KOMM)  
Direktøren (DIR)  
Avdeling for sivilt samfunn (SIVSA)  
Utenriksdepartementet Seksjon for utviklingspolitikk  
Utenriksdepartementet Avdeling for økonomi og utvikling

# EVALUERINGS- AVDELINGEN

RAPPORT 6/2017



## Monolog eller dialog? Evaluering av informasjons- og kommunikasjonsvirksomhet i norsk bistands- og utviklingspolitikk

### INNHOOLD

<b>FORORD</b> .....	<b>3</b>
<b>SAMMENDRAG</b> .....	<b>4</b>
<b>1. INNLEDNING</b> .....	<b>6</b>
<b>2. OPPLEGGET FOR EVALUERINGEN</b> .....	<b>8</b>
<b>3. EVALUERINGSKRITERIER OG TEORETISK RAMMEVERK</b> .....	<b>9</b>
3.1 Evalueringskriterier .....	9
3.2 Offentlig strategisk kommunikasjon .....	9
3.3 Utviklingskommunikasjon .....	10
<b>4. ANALYSE OG VURDERINGER</b> .....	<b>13</b>
4.1 Informasjonsstøtteordningen .....	13
4.2 FN-sambandet .....	19
4.3 Norads kommunikasjonsvirksomhet .....	21
<b>5. HOVEDKONKLUSJONER AV EVALUERINGEN</b> .....	<b>30</b>
<b>6. ANBEFALINGER</b> .....	<b>32</b>
<b>VEDLEGG 1: Datagrunnlaget</b> .....	<b>33</b>
1. Dokumentanalysen .....	33
2. Surveyundersøkelsen .....	36
3. Dybdeintervjuene .....	44
4. Liste over organisasjoner som er invitert til å delta i survey og intervju .....	52
5. Referanser .....	54
<b>VEDLEGG 2: Hovedtrekkene i de to paradigmenes kommunikasjonsformer</b> .....	<b>56</b>

**Arbeidet med rapporten er utført av:**

Opinion AS

Ole Brauteset, Elin Flatebø og Sunneva Kilsti

Anne Hege Simonsen og Kristin Skare Orgeret  
fra Høgskolen i Oslo og Akershus

Helge Rønning fra Universitetet i Oslo

Evalueringsavdelingen i Norad  
Per Øyvind Bastøe, Siv Lillestøl og Kjersti Løken

---

AUGUST 2017

**Norad**

Direktoratet for  
utviklingssamarbeid  
[www.norad.no](http://www.norad.no)  
[post-eval@norad.no](mailto:post-eval@norad.no)

August 2017

Foto: SAIH - Studentenes og  
Akademikernes Internasjonale Hjelpfond  
ISBN: 978-82-8369-033-0

# Forord

Arbeidet med denne rapporten er utført av et team bestående av seniorrådgiverne Ole Brauteset, Elin Flatebø og Sunneva Kilsti fra Opinion AS, professor Helge Rønning fra Universitetet i Oslo, førsteamanuensis Anne Hege Simonsen og professor Kristin Skare Orgeret fra Høgskolen i Oslo og Akershus, førstekonsulent Kjersti Løken, underdirektør Siv Lillestøl og evalueringsdirektør Per Øyvind Bastøe fra Evalueringsavdelingen. Teamet hos Opinion har vært ansvarlige for den strukturerte innsamlingen av data gjennom dokumentanalyse, surveyundersøkelse og dybdeintervjuer, akademikerne har stått for de faglige vurderingene og analysene og for utforming av rapporten i samarbeid med Evalueringsavdelingen.

Interessentene i den virksomheten som er evaluert har vært invitert til å kommentere på et utkast til sluttrapport.

Det understrekes at denne evalueringen, som enhver annen evaluering, har begrensninger i hva den dekker. Den gir seg ikke ut for å gi et fullstendig bilde av hele den tematikken som omhandles. Analysene og vurderingene er gjort ut fra et avgrenset perspektiv og ut fra et avgrenset datamateriale. Den er også gjennomført i en begrenset tidsperiode.

Oslo, august 2017



**Per Øyvind Bastøe**  
Evalueringsdirektør

# Sammendrag

Denne evalueringen av informasjons- og kommunikasjonsvirksomhet i bistands- og utviklingspolitikk tar for seg to hovedkanaler: Informasjonsstøtten til norske organisasjoner, som forvaltes av Norads avdeling for sivilt samfunn; og Norads kommunikasjonsvirksomhet ved kommunikasjonsavdelingen og fagbladet *Bistandsaktuelt*.

Evalueringen tar utgangspunkt i offentlig strategisk kommunikasjonsteori og utviklingskommunikasjonsteori. Metodisk har arbeidet omfattet en kvantitativ dokumentanalyse av søknader og rapporter fra de organisasjonene som har mottatt støtte over informasjonsstøtteordningen og en surveyundersøkelse av synet på støtteordningen blant de organisasjonene som har fått og ikke fått støtte. Videre har det vært foretatt dybdeintervjuer med representanter for organisasjonene, RORG-samarbeidet (Rammeavtaleorganisasjoner), Norads sivilsamfunnsavdeling, Norads kommunikasjonsavdeling, *Bistandsaktuelt*s redaksjon, og to eksperter på offentlig/strategisk og bistandskommunikasjon. Disse undersøkelsene har dannet grunnlaget for analysen som også bygger på nærlesninger av dokumenter

og gjennomgang av kommunikasjonsarbeidet. Ut fra evalueringens faglige ståsted er følgende kriterier valgt for vurderingen av aktørene i kommunikasjonsarbeidet<sup>1</sup>:

1. Evne til å definere klare kommunikasjonsfaglige mål
2. Evne til å differensiere ulike (og relevante) målgrupper
3. Kommunikasjonsfaglig tradisjon og evne til å utforme egnede kommunikasjonstiltak
4. Om kommunikasjonstiltakene primært er monologiske eller dialogiske
5. Om mennesker og samfunn som berøres av utviklingspolitikken, er inkludert i den kommunikasjonsfaglige tenkningen og praksisen
6. Monitorering og systematikk i rapporteringsarbeidet

<sup>1</sup> Disse kriteriene er ikke nødvendigvis sammenfallende med de formelle målformuleringene for de ulike virksomheten, og baseres altså på en faglig forståelse av kommunikasjonsarbeidet

Rapporten består av tre hoveddeler. Den første er Evalueringskriterier og teoretisk rammeverk. Den andre er Analyser og vurderinger. Den tredje delen er Hovedkonklusjoner og anbefalinger. I tillegg er det to vedlegg: En oppsummering av datagrunnlaget og en utviklingskommunikasjonsteoretisk modell.

Konklusjonene på evalueringen kan sammenfattes på denne måten:

- › Det benyttes ulike kommunikasjonskanaler og plattformer for å skape debatt om utviklingspolitiske spørsmål og spre kunnskap om utvikling og bistand. Det opereres med en rekke ulike målgrupper fra det mest upresise ”det norske folk” til klart avgrensede deloffentligheter. I det siste har det vært en tendens til at sosiale medier er blitt særlig prioritert.

- › Informasjonsstøtteordningen spiller en viktig rolle i å kommunisere om forhold i utviklingsland og aktuelle temaer knyttet til utviklingspolitikk.
- › Norads kommunikasjonsarbeid vender seg til både svært brede offentligheter og til snevrere målgrupper. Det kan oppfattes som om de viktigste oppgavene er å informere om Norads virksomhet og å fremme direktoratets synspunkter når noen forsøker å reise debatt om dette.
- › Bistandsaktuelt benytter seg av flere medieplattformer fra trykket avis til Facebook og er en del av en klart definert deloffentlighet som i rapporten er kalt påvirkningsagenter og beslutningstakere. Med dette som utgangspunkt reiser Bistandsaktuelt debatt, bringer ny innsikt om og retter kritisk søkelys mot bistands- og utviklingspolitikken.

Rapporten munner ut følgende anbefalinger:

1. Det bør utarbeides et overordnet rasjonale for det bistands- og utviklingsrelaterte kommunikasjons- og informasjonsarbeidet som finansieres over bistandsbudsjettet. Arbeidsdelingen mellom de ulike aktørene bør klargjøres.
2. Informasjonsstøtten bør gis en klarere kommunikasjonsfaglig forankring. Det anbefales også at denne tilskuddsordningen administreres på en annen måte enn de allmenne støtteordningene for sivilsamfunnsorganisasjoner i Norads avdeling for sivilt samfunn (SIVSA). Ordningen kan enten administreres av et eget kommunikasjonsfaglig organ, eller ved at det knyttes kommunikasjonsfaglig kompetanse til forvaltningen av ordningen.
3. Søknads- og rapporteringsprosesser for informasjonsstøtten bør forenkles og få en klar kommunikasjonsfaglig innretning. Søknads- og rapporteringsprosessene må reflektere ulikhetene mellom de aktuelle støttmottakerne.
4. Informasjonsstøtteordningens flerårige perspektiv bør opprettholdes som den generelle føringen for ordningen. I tillegg bør det settes av en mindre pott for ad hoc søknader for initiativer som ikke inngår i de langsiktige planene.
5. RORGs berettigelse, rolle og funksjon bør vurderes i lys av en eventuell endring i administrasjonen av informasjonsstøtten.
6. Kommunikasjonsvirksomheten i Norad bør styrkes når det gjelder dialog og resultatfokusering. Ikke minst på bakgrunn av tendensen til at utviklingspolitiske emner later til å nedprioriteres i de allmenne mediene, bør virksomheten til *Bistandsaktuelt* vektlegges.



# 1. Innledning

Målrettet informasjons- og kommunikasjonsvirksomhet om internasjonale miljø- og utviklingsspørsmål knyttet til utviklingspolitikk og bistand skjer primært gjennom to kanaler: Informasjonsstøtten til norske organisasjoner (som forvaltes av Norads avdeling for sivilt samfunn – heretter benevnt som Norad SIVSA), og Norad<sup>2</sup> (gjennom kommunikasjonsvirksomheten og fagbladet *Bistandsaktuelt* – heretter benevnt som Norad). Begge kanalene finansieres over bistandsbudsjettet og støtter en rekke ulike aktiviteter. Den overordnede målsettingen for denne aktiviteten er å bidra til demokratisk deltakelse, kunnskap, åpenhet og diskusjon om utviklingssamarbeidet.

Innretningen og finansieringen av informasjons- og kommunikasjonsarbeidet har vært mye diskutert de senere årene. Formålet med denne evalueringen er å frambringe et godt kunnskapsgrunnlag for framtidige diskusjoner og beslutninger om dette arbeidet.

<sup>2</sup> Norad er Direktoratet for utviklingssamarbeid, for nærmere informasjon se: [norad.no](http://norad.no)

Informasjonsstøtten til sivilsamfunnsorganisasjoner har som formål å bidra til demokratisk deltakelse og fremme kritisk debatt om utviklingspolitiske temaer. Årlig har det vært satt av rundt 90 millioner over bistandsbudsjettet til denne ordningen, som fordeles etter søknad til norske organisasjoner. Ordningen ble sist gjennomgått i 2013<sup>3</sup>. Den ble foreslått avviklet i regjeringens budsjettforslag for 2016, men ble opprettholdt av Stortinget. I 2017 ble det gjort endringer i innretningen av ordningen. Da ble støtten til FN-sambandet, som inntil da var sikret omtrent en tredjedel av informasjonsstøtten, flyttet til egen post på statsbudsjettet sammen med Unicef, og informasjonsstøttens totalbeløp ble redusert til 60 millioner.

Kommunikasjon om norsk bistand er en av Norads fem instruksfestede hovedoppgaver. Formålet er å formidle resultater av bistanden og legge til rette for bistandsdebatt. Denne virksomheten omfatter løpende kommunikasjon om aktuelle temaer, ulike informasjonskampanjer

<sup>3</sup> Gjennomgang av Norads informasjonsstøtteordning. 2013. Gambit og Hill + Knowlton Strategies

for å vekke interesse for bistandsspørsmål og utgivelse av fagbladet *Bistandsaktuelt*. Regjeringen foreslo i sitt budsjettforslag for 2016 å nedlegge fagbladet, men forslaget fikk ikke tilstrekkelig støtte fra Stortinget. Det har vært gjennomført undersøkelser av flere av Norads informasjonskampanjer, men det har ikke vært foretatt noen helhetlig evaluering av denne virksomheten.

Ut fra et overordnet perspektiv kan det pekes på mange grunner til at det er viktig å bruke fellesskapets midler på å kommunisere om utvikling og bistand. Vi vil her trekke fram fem av disse grunnene.

For det første inngår utviklingspolitikk som en sentral del av den samlede norske utenrikspolitikken. Den omfatter spørsmål om krig og fred, miljø, fordeling av ressurser, forholdet mellom ulike deler av verden – både mellom nord og sør og mellom ulike deler av vårt eget kontinent. Dette er spørsmål som angår oss alle, og som også er fanget opp i FNs bærekraftsmål. Disse målene utgjør en sentral del av grunnlaget for Norges utenrikspolitikk

fram mot 2030. Det er bred politisk enighet om ambisjonen om å ha en samstemt utenriks- og utviklingspolitikk.

For det andre er det slik at selv om det er betydelig folkelig oppslutning om norsk utviklings- og bistandspolitikk, viser befolkningsundersøkelser at denne positive holdningen langsomt synker<sup>4</sup>. Det virker som om befolkningen er i ferd med å bli mer skeptisk til utviklingssamarbeid. Kommunikasjon om utviklingspolitikken skal bidra til å informere om bruken av offentlige midler og vise hvorfor denne politikken er viktig både i et hjemlig og et internasjonalt perspektiv.

For det tredje er det slik at selv om det finnes en positiv holdning til bistand og utviklingssamarbeid, viser undersøkelser at kunnskapsnivået allment er relativt lavt om hva denne politikken innebærer. Dette betyr at kommunikasjonen utgjør et viktig grunnlag for den offentlige samtalen i Norge – både i den allmenne offentligheten og i ulike deloffentligheter.

For det fjerde er det viktig at kommunikasjonen har et kritisk perspektiv. Publikum må få forståelse av problemene. Utviklingspolitikk er ikke enkelt. Det er mange utfordringer. Kritisk betyr ikke negativt, men spørrende og undersøkende<sup>5</sup>.

For det femte kan utviklingskommunikasjon vise at det også foregår en positiv utvikling i verden. På tross av krig og konflikter, dyp fattigdom og korrupsjon går det framover i mange land og samfunn. Meninger blir bedre av å brytes mot hverandre. Offentlig diskusjon er en sentral del av demokratiet. I denne diskusjonen må det finnes mange og ulike aktører, og mange og ulike stemmer. De som er engasjert i utviklingskommunikasjon er derfor viktige premissleverandører for en bred demokratisk debatt.

---

<sup>4</sup> *Holdning til bistand 2013*. SSB 2013. <http://www.ssb.no/offentlig-sektor/artikler-og-publikasjoner/holdning-til-bistand-2013>

---

<sup>5</sup> Stortingets Utenriks- og forsvarskomite har flere ganger, senest i sin merknad til budsjettet for 2017, understreket at formålet med informasjonsstøtteordningen er å bidra til å fremme demokratisk deltakelse, kritisk debatt og kunnskap om utviklingspolitiske temaer.

## 2. Opplegget for evalueringen

Datagrunnlaget for evalueringen omfatter dybdeintervjuer med et utvalg informanter (totalt 29), innholdsanalyse av et utvalg dokumenter (søknadskjemaer, rapporter og andre relevante dokumenter) og surveyundersøkelse av oppfatninger og erfaringer blant søkere og mottakere av informasjonsstøtten (med 64 respondenter).

Både dybdeintervjuene og surveyen fanger opp oppfatninger hos respondentene. Ut fra et metodeperspektiv er det viktig å understreke at disse oppfatningene kan påvirkes av mange ulike forhold, og de må derfor tolkes med varsomhet. Datagrunnlaget er nærmere beskrevet i vedlegg 1.

Funnene må forstås i lys av befolkningens holdninger til norsk bistand. Statistisk sentralbyrå (SSB) har flere ganger gjennomført undersøkelser om dette, senest i den tidligere nevnte 2013-rapporten. Den viste at oppslutningen om bistand til utviklingsland i Norge var høy. Selv om det opp gjennom årene har vært noe variasjon, viser undersøkelser foretatt siden 1993 stabil oppslutning om norsk bistand av mellom

åtti og nitti prosent av befolkningen. Samtidig viste undersøkelsen at kunnskapen om bistandsspørsmål og norsk bistand er forholdsvis lav. Halvparten av respondentene i 2013 kjente ikke til noen land Norge har utviklingssamarbeid med. Undersøkelsen viste også at omtrent halve befolkningen (46 prosent) i hvert fall i noen grad viste interesse for disse temaene.

Denne evalueringen har ikke som formål å dokumentere resultater og effekter av informasjons- og kommunikasjonsvirksomheten. Denne evalueringen vurderer i hvilken grad ordningene og virkemidlene samlet sett er utformet slik at de når ulike grupper i samfunnet; hvordan ulike kommunikasjonskanaler og medier benyttes; i hvilken grad de bidrar til offentlig debatt; og hva slags kunnskap som formidles. Hovedfokus for evalueringen har vært informasjonsstøtteordningen. Den øvrige kommunikasjonsvirksomheten er tatt med i et forsøk på å gi et helhetlig bilde av det informasjons- og kommunikasjonsarbeidet som finansieres over bistandsbudsjettet.

## 3. Evalueringskriterier og teoretisk rammeverk

Vurderingen av hvordan kommunikasjonsinnsatsen fungerer, er gjort ut fra en faglig forståelse av kommunikasjon, en tolkningsramme og et sett av evalueringskriterier. Som det vil framgå av drøftingen nedenfor, benytter vi begrepet «kommunikasjon» fremfor begrepet «informasjon» for å synliggjøre en oppfatning om at dialog inngår som en viktig komponent i dette arbeidet.

Det må understrekes at dette er ett av flere perspektiver som kan benyttes for å vurdere denne virksomheten. Det er kommunikasjonsfaglig begrunnet og er ikke nødvendigvis sammenfallende med aktørenes egen forståelse av deres virksomhet.

### 3.1 EVALUERINGSKRITERIER

Vi har valgt å benytte følgende kriterier for å vurdere de ulike aktørene i kommunikasjonsarbeidet:

1. Evne til å definere klare kommunikasjonsfaglige mål
2. Evne til å differensiere ulike (og relevante) målgrupper
3. Kommunikasjonsfaglige tradisjoner og evne til å utforme egnede kommunikasjonstiltak
4. Om kommunikasjonstiltakene primært er monologiske eller dialogiske
5. Om mennesker og samfunn som berøres av utviklingspolitikken, er inkludert i den kommunikasjonsfaglige tenkningen og praksisen
6. Monitorering og systematikk i rapporteringsarbeidet

Disse kriteriene er hovedsakelig fundert på to teoretiske rammeverk, et overordnet som omhandler offentlig strategisk kommunikasjon og et mer spesialisert knyttet til såkalt

utviklingskommunikasjon. Begge deler er gjort rede for i det følgende<sup>6</sup>.

### 3.2 OFFENTLIG STRATEGISK KOMMUNIKASJON

Offentlig strategisk kommunikasjon kan omfatte hele samfunnets offentlighet, men foregår ofte innenfor ulike deloffentligheter. En viktig del av enhver kommunikasjonsstrategi består i å avgjøre hvilken eller hvilke offentligheter man vil vende seg til. Når man bruker "det norske folk" som en målgruppe, betyr det vanligvis at man vender seg til den brede norske offentlighet med alle dens medier og organisasjoner. Det er selvfølgelig svært upresist siden det innenfor det moderne samfunns offentlige sfære alltid finnes ulike og differensierte kommunikasjonssammenhenger.

Det meste av kommunikasjonen denne evalueringen omhandler, foregår innenfor deloffentligheter, og særlig dem som er knyttet til utenriks- og utviklingspolitikk. Utviklingsfeltet

<sup>6</sup> RORG-sekretariatet understreker i sin kommentar til rapportutkastet at de ser sin virksomhet mer som folkeopplysning enn som kommunikasjon og mener at det valgte teoretiske perspektivet ikke er fullt dekkende. Hele kommentaren fra RORG-sekretariatet finnes på Evalueringsavdelingens nettsider.

omhandler ofte komplekse sammenhenger der det er viktig å kommunisere på en måte som når bredt, men som samtidig ikke overforenkler budskapene.

Tenkningen i offentlig strategisk kommunikasjon er å sette en dagsorden og å sette budskapet og framstillingen inn i en bestemt forståelsesramme. Dette involverer både hva som er hensikten fra den kommuniserende organisasjons side, og hvordan publikum forstår og tolker det som blir kommunisert. Det innebærer å forstå både de ulike aktørenes posisjon og rolle og hvilken rolle innflytelsesrike institusjoner og personer spiller for å påvirke publikums oppfatning av saker og problemer. Dette er særlig viktig i en kommunikasjonssituasjon med interaktive og sosiale medier.

Kampanjekommunikasjon, som er et spesialfelt innen offentlig strategisk kommunikasjon, karakteriseres<sup>7</sup> ved at den er rettet mot et begrenset og relativt stort publikum. Den varer en fastsatt periode og omfatter bestemte kommunikasjonskanaler. Målet med en kampanje er å gjøre offentligheten og publikum

7 Det følgende bygger delvis på Preben Sepstrups og Pernille Fruensgaard Øe (2010), *Tilrettelæggelse af information. Kommunikations- og kampagneplanlægning*. - *Kommunikations- og kampagneplanlægning*. København. Hans Reitzels Forlag.

oppmerksom på et saksfelt og få i gang en debatt og skape innsikt i en problemstilling. Det kan også innebære å få folk til å endre adferd. Ofte rapporteres en kommunikasjonskampanjes effekt i lett målbare resultater som for eksempel antall klikk eller delinger gjennom sosiale medier. Dette er selvfølgelig en indikasjon på gjennomslaget for en kampanje, men det sier lite om den langsiktige betydning av kampanjen.

Innenfor kampanjerettet kommunikasjon er det enkelt å definere hvordan den grunnleggende kommunikasjonsmodellens tre elementer – avsender, budskap og mottaker – forholder seg til hverandre. Internett åpner for mer flerdimensjonal kommunikasjon enn en lineær avsender-mottaker modell.

Avsenderen i en informasjonskampanje tar blant annet hensyn til hvilke målsetninger kampanjen har, og hvilke ressurser kampanjeorganisasjonen har til rådighet. Som innenfor annen offentlig kommunikasjon er det nødvendig å finne ut hva som kjennetegner målgruppen for kampanjen. Dette vil avgjøre hva slags kanaler, innhold og utforming kampanjen skal få. Særlig viktig er det å drøfte om kampanjens målgruppe oppfattes som positivt eller negativt innstilt til kampanjens budskap. Videre må man forsøke å finne ut noe om mottakernes

informasjonsbehov og hva slags sosiale nettverk mottakergruppen er en del av.

Ut i fra denne tenkningen legger vi i evalueringen vekt på om mål og målgrupper er klart definert.

### 3.3 UTVIKLINGSKOMMUNIKASJON

Utviklingskommunikasjon kan betraktes som et underfelt under strategisk kommunikasjon. Feltet søker å nå utviklingspolitiske mål og kan omhandle både kommunikasjonsvirksomhet som retter seg mot publikum i donorland og kommunikasjon som en dimensjon ved utviklingsprosjekter eller – initiativer.

Multilaterale organisasjoner som Verdensbanken og OECD<sup>8</sup> har de senere årene forsøkt å samle erfaringer og å etablere konseptuelle rammeverk av betydning for feltet<sup>9</sup>.

8 The Organisation for Economic Co-operation and Development.

9 Et slikt initiativ er *Development Communication Sourcebook*, utgitt av Verdensbanken i 2008 (skrevet av Paolo Mefalopoulos) <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6439>. Her defineres utviklingskommunikasjon blant annet som et "interdisiplinært felt basert på empirisk forskning som er med på å bygge konsensus mens den legger til rette for kunnskapsdeling for å oppnå positive endringer i utviklingsinitiativer". Det handler altså ikke bare om effektiv informasjonsspredning, men også om bruk av empirisk forskning og to-veis kommunikasjon mellom de involverte partene.

En annen relevant referanse er OECD-rapporten *Good Practices in Development Communication* fra 2014. Den er nyttig for vårt formål fordi den er konkret forankret i arbeidet med å nå publikum i donorlandene. Den synliggjør verdien av å analysere i hvilken grad et hjemlig publikum oppfattes som interesserehavere i utviklingsprosjekter og utviklingspolitikk. <http://www.oecd.org/dev/pgd/devcom-publications.htm>

Utviklingspolitikk har alltid vært normativ og forståelsen av utviklingsbegrepet har endret seg i årene etter andre verdenskrig. Endringen kan deles inn i flere historiske hovedfaser som ledsages av bestemte kommunikasjonsteorier. Disse teoriene er fortsatt sporbare i norske aktørers tilnærming til både prosjekt- og kommunikasjonsarbeid. De to mest relevante teoriene for denne evalueringen er «moderniseringsteoriene» og «de alternative teoriene» (se vedlegg 2 for en skjematisk beskrivelse av hovedforskjellene mellom disse to teoriretningene).

*Moderniseringsteoriene* har historisk hevdet at problemene knyttet til mangelfull utvikling i sør kan løses ved å lære av de historiske prosessene som allerede har funnet sted i de utviklede landene. Følgelig burde disse landene følge i de utviklede landenes fotspor, som i en stige med definerte trinn fra tradisjonelle til moderne samfunn<sup>10</sup>. Kommunikasjonssynet innenfor denne forståelsesrammen er ovenfra-og-ned orientert, og ser mest på behovet for å spre informasjon til mottagerne. Positivismen står sterkt innenfor disse teoriene som er preget av troen på 'riktige løsninger' som skal spres til mottakerne. Teoriene preges av stor

10 Dette synet ble i tiden etter andre verdenskrig uttrykt av teoretikere Daniel Lerner i *The passing of Traditional Society. Modernizing the Middle East* (1958) og Walter Rostow i *The Stages of Economic Growth* (1960).

optimisme tilknyttet nye tekniske løsninger som kan bidra til effektiv informasjonsspredning.

*De alternative utviklingsteoriene* vokste frem fra 1990-tallet, og har et mer kvalitativt utgangspunkt. Problemer og muligheter skal defineres av folk selv. Grasrotperspektiver er viktige, og lokal kultur og tradisjoner blir i økende grad sett som kilder til sosial utvikling. Partnerskap er et nøkkelord. Kommunikasjonen strekker seg etter det dialogiske og ses på som en verdi i seg selv, ikke bare som et redskap for å spre et bestemt budskap ut til passive mottagere.

Ny teknologi har satt sitt preg på tenkningen rundt utviklingskommunikasjon. Fram til årtusenskiftet ble tradisjonelle medier ansett som en viktig endringsagent innenfor utviklingskommunikasjon. Ny teknologi ble ofte omtalt noe ukritisk som en "magic solution" for utvikling, til tross for at forskning snarere har vist komplekse sammenhenger mellom kommunikasjon og vellykkede utviklingsprosesser. Tendenser til å bli overoptimistisk på vegne av ny teknologi som skal fjerne informasjonskløfter både i land i sør og innad i vårt eget land, oppstår med (u)jevne mellomrom, og sammenfaller ofte med en fase i spredningen der ny teknologi blir tilgjengelig for større grupper av 'folk flest'.

Innen utviklingskommunikasjon er man nå opptatt av dialog som tilnærming i kommunikasjon. I *Development Communication Sourcebook* (Verdensbanken 2008) er dette beskrevet på denne måten:

*Media, no matter how technologically advanced; messages, no matter how skillfully packaged; and information, no matter how relevant, are not enough to bring about meaningful and sustainable results. These results can only be achieved if the people involved (stakeholders) are part of the process leading to change.*<sup>11</sup>

Dialogisk kommunikasjon er altså et brudd med den gamle sender-mottaker-tanken som var gjeldende i moderniseringsparadigmet, og gjør det relevant å vurdere ulike former for deltakelse i en kommunikasjonsprosess. Man kan skille mellom fire former for deltakelse (ref. *Development Communication Sourcebook*);

- › *Passiv deltakelse*, der folk blir informert om noe som har skjedd, eller som skal skje. Deltakelsen registreres først og fremst i form av kvantitative måltall.
- › *Deltakelse gjennom konsultasjon*, der interessentene inviteres til å komme med innspill

11 Se side xi i rapportens forord.

under ulike deler av prosessen, men har ingen innflytelse på beslutninger som fattes.

- › *Funksjonell deltakelse* der interessentene har en reell mulighet til å påvirke måten man søker å nå et mål på.
- › *Empowered participation*, der interessentene er reelle partnere i prosjektet og kan påvirke både mål og metodikk.

Denne tenkningen understreker hvordan kommunikasjon kan fremme deltagelse og generere kunnskap i et utviklingsprosjekt. For vårt formål er inndelingen relevant fordi den blant annet viser at også avsenderen kan lære noe av prosessen.

Undersøkelser viser at det er en internasjonal trend at publikum i donorland jevnt over er relativt positive til prinsippet om utviklings-samarbeid, men at de generelt har liten kunnskap om feltet.

*One of the key challenges of development communicators, in particular when faced with sceptical audiences, is how to demonstrate results. Though this sometimes leads donors to simplify their messages and focus on the output of their activities, it is much more important to show the impact of the work*

*done. With an international development agenda that is growing in complexity (the MDGs being one example) and an audience that is more aware of the world than ever before, simple messages are unlikely to be enough.<sup>12</sup>*

Man kan identifisere tre nøkkelgrupper som trekker med seg et bredere publikum, men som ønsker ulik type informasjon og kommuniserer på ulike måter; interesserte borgere, påvirkningsagenter (for eksempel forskere, journalister), opinionsledere og beslutningstakere.

Ny teknologi framheves som en god måte å nå særlig yngre blant kategorien "interesserte borgere", samt som en måte å knytte publikum i donorland til aktiviteter og mennesker langt borte. Skeptikere anbefales som en prioritert målgruppe fordi antallet mennesker som har et desillusjonert syn på utviklingspolitikk, er økende.

Det påpekes også at det er et nesten totalt fravær av mottakernes stemmer og synspunkter i vestlig utviklingskommunikasjon, noe som burde være unødvendig i en tid da ny teknologi og et økende fokus på "storytelling" byr på mange muligheter.

<sup>12</sup> OECD DevCom (2014). *Good Practices in Development Communication*, side 8.

I tråd med den forståelsen som er presentert over, legger vi i denne evalueringen vekt på om kommunikasjonsvirksomheten er dialogisk i sin form.

## 4. Analyse og vurderinger

I dette kapittelet vil vi drøfte funnene fra data-innsamlingen<sup>13</sup> og gjøre en vurdering i henhold til de kriteriene som er presentert foran.

### 4.1 INFORMASJONSSTØTTEORDNINGEN

Informasjonsstøtten er en tilskuddsordning som forvaltes av Norad. Den ble opprettet i siste halvdel av 1970-tallet for å skape forståelse for de fattige landenes situasjon og oppslutning om bistanden i Norge. Etter en revisjon av Norads retningslinjer i 1993 ble formålet justert og formulert slik:

*Informasjonsvirkosomheten skal bidra til å skape forståelse og støtte i opinionen for en norsk Nord/Sør- og bistandspolitikk som kan bidra til de endringer i globale rammevilkår, så vel som forhold i enkeltland og regioner, som er nødvendig for å skape en økonomisk, økologisk, sosialt, kulturelt og politisk bærekraftig utvikling.*

Med denne endringen ble det i større grad enn tidligere åpnet for at støtten kunne brukes til informasjonsarbeid om miljø- og utviklings-

spørsmål, så vel som utviklingspolitiske temaer, utover saker knyttet til bistand. I etterkant av denne endringen ble det foretatt en grundig gjennomgang av informasjonsarbeidet og informasjonsstøtten av den regjeringsoppnevnte Nord-Sør/ Bistandskommissjonen i 1995, etter innspill fra organisasjonene. Utvalget bekreftet og forsterket i stor grad den omleggingen som var blitt foretatt i 1993, forankret den i Stortinget og la et grunnlag for formålet med informasjonsstøtten som ikke har endret seg vesentlig fram til i dag.

Siden regjeringsskiftet i 2013 fastholdt en samlet utenriks- og forsvarskomite på Stortinget at: «Formålet med bevilgningen vil fortsatt være å bidra til demokratisk deltakelse og fremme kritisk debatt om utviklingspolitiske temaer.»

I budsjettinnstillingen til Utenriks- og forsvarskomiteen for 2017 heter det at: «Komiteen forutsetter at støtten til informasjons- og opplysningsarbeid opprettholdes på minst samme nivå som i 2016 og forvaltes på grunnlag av det formål som er angitt gjennom flere år (...)»

Det blir videre fastslått at: «Komiteen mener støtteavtaler i økende grad bør gjøres flerårige for å sikre økt forutsigbarhet og kvalitet i tiltakene.»

Norads regelverk for ordningen sier det slik: *“Målet for ordningen er et sterkere engasjement i Norge for globale miljø- og utviklingsspørsmål, som på sikt kan bidra til bærekraftige utviklings-effekter i fattige land.”*

Ordningsregelverket utdyper dette: Norad vil ivareta rapporteringen på ordningen som helhet, basert på at alle tilskuddsmottakere avkreves rapportering på indikatorer som viser:

- › I hvilken grad kunnskap om globale miljø- og utviklingsspørsmål i Norge har blitt styrket blant utvalgte målgrupper.
- › I hvilken grad deltakelse i debatt om utviklingsspørsmål har økt blant utvalgte målgrupper.

<sup>13</sup> Se vedlegg 1 for en fylldig beskrivelse av datagrunnlaget.



- › I hvilken grad offentlig kritisk debatt har økt eller blitt av bedre kvalitet på utvalgte tematiske områder relatert til globale utviklingsspørsmål.
- › Hvor relevant: at beslutningstakere i privat eller offentlig sektor har tatt innspill fra debatt (det økte engasjementet) til etterretning i sin virksomhet.

Den totale tildelingen har siden 2011 vært 91 millioner kroner<sup>14</sup>. Det årlige tildelte beløpet fra Norad skulle i utgangspunktet være det samme, men har variert noe på grunn av tilbakeføring av ubrukte midler. Av disse 91 millionene er 31 millioner avsatt til FN-Sambandet og UNICEF, som fra og med 2017 administreres av Utenriksdepartementet (UD). FN-sambandet har i alle år vært den største mottakeren av støtte. I 2016 var tildelingen til FN-sambandet 28.8 millioner.

### **Beskrivelse av støtteordningens mottakere og deres aktiviteter**

Det norske organisasjonslandskapet er svært mangfoldig, og støttemottakerne spenner fra små opplysningsorganisasjoner som Fellestrådet for Afrika til store, internasjonale bistandsaktører som Redd Barna. I tillegg kommer

<sup>14</sup> Kilde: RORG resultatrapport 2011-2013 og Norad, St.prop. 1.

RORG-samarbeidet<sup>15</sup>, som fungerer som en interesseorganisasjon for støttemottakerne, samt en kommunikasjonsfaglig støttefunksjon som hjelper organisasjonene med å profesjonalisere kommunikasjonsvirksomheten, kurse organisasjonene i søknadsskriving og resultatrapportering.

Det er bred enighet blant organisasjonene om betydningen av å informere om og skape et sterkere engasjement i Norge for globale miljø- og utviklingsspørsmål. Begrunnelsen er at det både er et demokratisk anliggende hva norske skattepenger brukes til og at kritisk debatt er en forutsetning for å nå målet om bærekraftige utviklingseffekter i fattige land. Organisasjonene opplever imidlertid flere utfordringer med en slik målsetting.

De fleste organisasjonene definerer målgrupper som henvender seg til deloffentligheter, selv om allmennheten ofte nevnes på et overordnet nivå. Ungdom trekkes gjerne fram som en av flere målgrupper eller som eneste målgruppe. Profesjonelle grupper er også spesifisert som målgrupper i mange tilfeller, det kan være politikere, næringslivsledere og lignende.

<sup>15</sup> En RORG var opprinnelig en såkalt rammeavtaleorganisasjon. En "RORG" er altså en organisasjon som har flerårig rammeavtale med Norad om støtte til opplysningsarbeid, mens RORG-samarbeidet er et samarbeid blant RORGer, men ikke alle.

I noen tilfeller er målgruppene mer vagt og tematisk beskrevet, for eksempel "de som er interessert i utviklingstematikk".

Denne evalueringens datagrunnlag synes å antyde at organisasjonenes kommunikasjonsarbeid i første rekke når dem som allerede er interessert i den enkelte organisasjons virksomhet/fagområde.

Dette er i tråd med rapporten fra OECDs utviklingskommunikasjonsnettverk (DevCom) som viser at det også er skeptikere blant de engasjerte, og dessuten at de best informerte stiller krav til nyansert og kompleks kommunikasjon. Dette er også i tråd med den klassiske to-stegs-modellen i kommunikasjon som viser hvordan engasjerte borgere, påvirkningsagenter og beslutningstakere drar andre med seg gjennom sitt engasjement.

Organisasjonene har et bredt spekter av informasjonstiltak. Digitale og sosiale medier står sentralt i organisasjonenes kommunikasjonsarbeid. Hjemmeside, Facebook, Twitter, Instagram og YouTube er egne, naturlige kanaler for deling av innhold og tilrettelegging for diskusjon/debatt. Befolkningskampanjer, bruk av sosiale medier, etablering av støttegrupper og ulike arrangementer er tiltak organisasjonene bruker for å forsøke å kommunisere

med og skape engasjement og debatt i befolkningen eller i grupper av befolkningen. Flere organisasjoner anser det imidlertid som stadig vanskeligere å nå igjennom, og opplever at både politikere og folk flest søker enkle og folkelige budskap som er lette å forstå. Flere mener en "populistisk tankegang" bidrar til at Informasjonsstøtten i for stor grad handler om å vekke oppmerksomhet gjennom kampanjearbeid, fremfor å tilrettelegge for kunnskapsbygging og faktisk endring.

Organisasjonene ser opp til store og vellykkede kampanjer som Sweatshop (FIVH<sup>16</sup>), Stopp Bryllupet (PLAN) og Radi-Aid (SAIH<sup>17</sup>), og, slik dybdeintervjuene viser, opplever mange at Norad ønsker å innrette støtten mer mot slike tiltak. De tre kampanjene er eksempler på kommunikasjonstiltak som har fått stor nasjonal og internasjonal oppmerksomhet, og som har lyktes med å sette søkelys på utviklingspolitiske temaer som internasjonal klesindustri, barneekteskap og fordomsfulle holdninger til bistand og utvikling.

I de fleste tilfeller er befolkningskampanjer dyre å produsere og distribuere, og utenfor rekkevidde for de fleste støttemottakerne. Andre

<sup>16</sup> Framtiden i våre hender

<sup>17</sup> Studentenes og akademikernes internasjonale hjelpefond

tiltak kan være bedre egnet til å bygge kunnskap, stimulere til debatt og oppnå reelle utviklingseffekter over tid. Spesielt vektlegger organisasjonene nytten av politisk påvirkningsarbeid og dialog med engasjerte medlemmer og støttespillere.

### **Forvaltningen av støtteordningen og organisasjonenes relasjon til Norad SIVSA**

Støtten forvaltes av Norads avdeling for sivilt samfunn (SIVSA). For 2017 gikk antallet støtteberettigede organisasjoner ned til 36. Dette er et historisk lavt tall, men organisasjonene uttrykker forståelse for verdien av konsentrasjon og er fornøyd med bredden i porteføljen. 30 av 36 godkjente søknader er 3-årige.

I føringene for støtteordningen i budsjettproposisjonen og UDs tildelingsbrev for 2017 heter det at:

*Det skal legges vekt på regjeringens mål om avtalereduksjon og resultatfokus. Det innebærer at de søkere som har oppnådd de beste resultatene tidligere og har de beste søknadene for å oppnå gode resultater videre med ordningens målsetting, skal få størst uttelling i form av tilskudd.*

Organisasjonene opplever at SIVSA ikke har noen tydelig begrunnelse for hvem de anser som støtteberettiget og ikke. De synes det virker som at sivilsamfunnsorganisasjoner som driver bistandsprosjekter, er i en bedre dialog med SIVSA enn det de rene opplysningsorganisasjonene er. Det oppfattes som at SIVSAs forvaltning, som har sivilsamfunn og prosjektforvaltning som sitt kjerneområde, ikke har spesiell kommunikasjonsfaglig kompetanse.

SIVSA utformer også søknadsskjemaer for organisasjonene. Disse skjemaene skiller ikke mellom opplysningsorganisasjoner og bistandsorganisasjoner, heller ikke mellom store og små organisasjoner, eller mellom størrelsen på beløpene organisasjonene mottar.

Dokumentanalysen, basert på innsendte søknader i tidsrommet 2011-2017 og rapporter fra støttemottakere tilbake til 2015, viser en stor grad av terminologisk klarhet knyttet til alle ledd av søknadsprosessen. Norads søknadsskjema etterspør for eksempel hva som skal være «prosjektets satsingsområde/hovedtema». Organisasjonene legger åpenbart svært ulike ting i begrepet «prosjekt». Noen definerer konkrete kommunikasjonsprosjekter, mens andre definerer prosjekt som et overordnet mål. Bruken av begreper som tiltak, aktivitet, output og outcome er også utydelig, selv

om organisasjonene som regel klarer å tydeliggjøre hva de ønsker å få til og hvorfor. På et overordnet nivå knyttes støtten konkret opp mot resultatindikatorer gitt av myndighetene (se over), men disse operasjonaliseres ikke tydelig verken i søknads- eller i rapport-skjemaene.<sup>18</sup> En annen uklarhet gjelder begrepet "virksomheten" som kan tolkes både som organisasjonen selv, eller dens tiltak og aktiviteter. Den terminologiske utydeligheten påvirker også spørsmålet om målgrupper, i og med at det kan være vanskelig å forstå om skjemaene etterspør overordnede målgrupper eller undergrupper som er mål for spesielle aktiviteter.

Uklar begrepsbruk kan medføre utfordringer både for dem som skal skrive rapportene, og for dem som skal tolke dem. Ut fra både dokumentanalysen og intervjuene kan det stilles spørsmål ved om Norad SIVSA og organisasjonene definerer begreper likt. Det eksisterer ingen klar sammenheng mellom skjemaer og gjeldende regelverk. Hovedinntrykket ut fra dokumentanalysen er likevel at organisasjonene leverer godt på det som etterspørres i skjemaene, og dette gjelder

<sup>18</sup> Når det gjelder rapporteringsskjemaene må vi ta et forbehold da disse gjelder for 2015 og Norads regelverk om krav til rapportering er fra 2016. Vi har ikke sett tidligere versjoner av Norads regelverk og har da ingen informasjon om det i 2016-versjonen av regelverket er gjort vesentlige endringer i krav og bestillinger. Vår antakelse er at det ikke er gjort vesentlige endringer i krav og bestillinger da støtteordningen etter vedtak fra Stortinget har bestått over tid.

både dem som har rammeavtaler og dem som har enkeltavtaler.

Intervjuundersøkelsen avdekket blant annet at det var ulike oppfatninger om hvordan kontakten mellom Norad SIVSA og organisasjonene fungerte. Organisasjonene mente at ordningen og søknads- og rapporteringsprosedyrene var blitt mer byråkratiske. Det ble også stilt spørsmål ved om SIVSA hadde tilstrekkelig kommunikasjonsfaglig kompetanse, mens SIVSA på sin side understreket betydningen av profesjonalisering og kvalitetssikring. Det rådde også uklarhet mellom partene om hvorvidt organisasjonene skilte klart mellom kommunikasjonsstrategier og egenprofilering, og mellom kommunikasjonstiltak og den mer allmenne bistandsaktiviteten. Organisasjonene oppfatter ikke samarbeidsklimaet med Norad som spesielt godt.

Ut fra intervjuene er det mulig å stille spørsmål om det eksisterer en gjensidig mistillit mellom organisasjonene og SIVSA, og det kan virke som om partene ofte snakker forbi hverandre.

Om sluttrapporteringsprosessen er de tydeligste tilbakemeldingene at den «bør forenkles for mindre beløp», og at den i «liten grad er tilpasset mindre organisasjoner». Tilbakemeldingene tyder på at prosessen var mer tilpasset de

mindre organisasjonene i tidligere år. Prosessen tenderer allment til å bli oppfattet som å være "for resurskrevende" og «for detaljert». Når det gjelder spørsmålene om hvorvidt støtteordningen bør være flerårig, viser surveyen et klart ønske om dette. Det er også et klart flertall som mener at det ikke bør være noen egenandel<sup>19</sup>.

### **Søknadsprosess og rapportering**

Datagrunnlaget viser at Norads søknads- og rapporteringssystem for mange av organisasjonene virker både demotiverende og tungrodd. Oppfatningen er at strengt formaliserte krav til søknad og rapportering av støtte gjør det vanskelig for små organisasjoner å nå opp i konkurransen om midler. Videre bidrar ulik beskrivelse av støtteordningen fra Stortinget og Norad SIVSA, endrede retningslinjer fra Norad SIVSA i utlysning og krav til søknadsutforming og rapportering til usikkerhet om hva som er informasjonsstøttens målsetting, og hvordan denne best kan innfris.

En mulig fortolkning av disse funnene er at den særegne teknisk-administrative språkbruken bidrar til å skape avstand mellom dem som forvalter ordningene og deltakere som kunne vært verdifulle i utformingen av prosjektene.

<sup>19</sup> Norads avdeling for sivilt samfunn opplyser at de har sendt et notat til UD med en konsekvensvurdering av 10% egenandel.

Ettersom prosjekter utvikler seg, vil det oppstå muligheter for at organisasjonene kan se nye muligheter og nye, bedre målsettinger for prosjektet. Går de da for disse nye løsningene og målene, vil rapportene til Norad kunne oppfattes å vise dårlig måloppnåelse og sjansene for fortsatt støtte fra Norad kan bli mindre, selv om prosjektet egentlig gir større effekt. Flere av de intervjuede mener at en «populistisk tankegang» bidrar til at informasjonsstøtten i for stor grad handler om å vekke oppmerksomhet gjennom kampanjearbeid framfor å tilrettelegge for bred kunnskapsbygging og faktisk endring. Enkelte av organisasjonene etterspør en mer realistisk målsetting der det ikke er antallet engasjerte som er målet, men hva man klarer å utrette med dem som faktisk er engasjert og interessert i utviklingspolitikk.

Gjennomgangen av organisasjonene viser at høye målsettinger og krav til måltall påvirker kommunikasjonsarbeidet negativt. Organisasjonene blir mer opptatt av å dokumentere respons enn av å produsere informasjon om hva som skjer. Kompliserte og vanskelig tilgjengelige temaer som er utviklingspolitisk viktige, men som i liten grad oppnår kortsiktige og målbare resultater, ignoreres.

Organisasjonene oppfatter at det sterke kravet til kvantifiserbare resultater fører til mye fokus

på nettopp tall. Dette er helt forståelig, men det kan reises spørsmål om hva det egentlig vil si for eksempel at et Facebook-innlegg har fått så-og-så mange kommentarer. Det sier i alle fall lite om innholdets kvalitet, læringspotensial eller mulighet for endring.

Ut fra datagrunnlaget kan det synes som at når en organisasjon gjør suksess med et prosjekt, ofte i form av en kampanje, er det en tendens til at 'alle' skal følge i samme spor.

Vurderingen er at dette er naturlig, men at det ikke innbyr til et sammensatt og mangefasettert kommunikasjonstilbud. Når man ikke ser det store bildet av kommunikasjon samlet, går man glipp av verdiene som ligger i det at organisasjonene til sammen utgjør et mangfold av erfaringer og innfallsvinkler.

### **RORG-samarbeidets rolle**

RORG-samarbeidet er en nettverksorganisasjon for ca. 50 organisasjoner som mottar eller har mottatt informasjonsstøtte. RORG-sekretariatet har tre ansatte. Sekretariatets viktigste oppgave er å ivareta medlemmenes interesser knyttet til Informasjonsstøtten, både at støtten videreføres og at Stortingets føringer for støttens formål opprettholdes. RORG har sin egen nettside ([www.rorg.no](http://www.rorg.no)) der det er samlet kompetansehevende informasjon, samt relevant

mediedebatt tilbake til år 2000. Vedtektene for RORG-samarbeidet beskriver formålet på denne måten:

*Med utgangspunkt i Stortingets og regjeringens politiske føringer, Norads retningslinjer for støtte til opplysningsarbeid og årsmøtevedtatt strategi skal RORG-samarbeidet være et informasjonsfaglig forum og arbeide for mer og bedre folkeopplysning om sentrale og aktuelle Nord/Sør- og utviklingsspørsmål (Nord/Sør-informasjon) i Norge og Europa.*

RORG har også utviklet en Vær varsom-plakat for Nord/Sør-informasjon. RORG kan derfor oppfattes både som en interesse- og kompetansehevingsorganisasjon og et bindeledd mellom Norad SIVSA og organisasjonene, og i mindre grad, tidligere også en egen forvaltning av mindre støttebeløp<sup>20</sup>.

I intervjuene med organisasjonene kommer det fram at synspunktene på RORG-sekretariatet er delte. Noen organisasjoner uttrykker stor grad av fornøydhet med sekretariatets evne til å ta relevante initiativer på vegne av organisasjonene, arrangere kurs og seminarer og bevisstgjøre organisasjonene om betydningen

20 RORG forvaltet tidligere en ordning på vegne av Norad der organisasjonene kunne søke om tilleggstilskudd for prosjekter som gikk utenfor rammeavtalene. Ordningen ble nedlagt av Norad i 2015-16.

av kvalitet i kommunikasjonsarbeid. Det understrekes at ingen enkeltorganisasjoner har kapasitet til å gjøre noe tilsvarende dersom RORG-samarbeidet forsvant. Samtidig er det ikke noen entydig oppfatning blant organisasjonene om hva som er eller bør være RORG sine oppgaver og rolle.

Noen organisasjoner oppgir at de ikke skjønner poenget med RORG, at de mener sekretariatet er for stort, og at pengene hadde vært bedre anvendt om de var brukt direkte på organisasjonene. Kritikken bunner i at RORG mottar informasjonsstøttemidler på lik linje med sine medlemmer. Dette opplever organisasjonene som problematisk både fordi det opptar midler de mener burde gått direkte til organisasjonenes informasjonsarbeid, og/eller fordi de opplever at informasjons- og opplysningsarbeid om norsk utviklingspolitikk ikke bør være RORGs oppgave.

### **Vurdering av informasjonsstøtteordningen**

#### **1. Evne til å definere klare kommunikasjonsfaglige mål.**

Organisasjonene legger mye arbeid i å definere kommunikasjonsfaglige mål, men søknadsskjemaene til Norad vanskeliggjør dette fordi terminologien oppfattes som forvirrende.

Skjemaene synes dessuten primært å rette seg mot sivilsamfunnsprosjekter snarere enn kommunikasjonstiltak. Både surveyundersøkelsen og dybdeintervjuene viser tydelig at organisasjonene foretrekker flerårig støtte, framfor ettårig. Dette synet er klart forståelig ut fra hensynet til langsiktig planlegging, kompetanseheving og muligheten for å prøve og feile. En mindre pott der man kan søke ad hoc for initiativer som ikke inngår i den langsiktige planen kan likevel være fornuftig. Egenandel er noe organisasjonene oppfatter som negativt. Også denne oppfatningen er forståelig ut fra begrunnelsen om at det vil være vanskelig å forvalte dette på en rettferdig måte. En liten opplysningsorganisasjon vil ikke ha slike midler. For de store bistandsorganisasjonene kan dette imidlertid forholde seg annerledes, da kan egenandelen være et godt redskap for eksempel for å forankre organisasjonen i en medlemsmasse.

#### **2. Evne til å differensiere ulike (og relevante) målgrupper.**

Samlet sett henvender organisasjonene seg både til den overordnede offentligheten og deloffentligheter. Hver enkelt organisasjon differensierer mellom sine særlige målgrupper. Ungdom ser ut til å være en favorisert gruppe for de fleste, mens mange også spesifiserer

politikere, medier og deloffentligheter med særlige interesser (for eksempel utviklings spørsmål, miljø eller liknede). Når det gjelder evnen til å utforme indikatorer som kan vise om man faktisk når disse målgruppene på ønsket måte, mangler dette i Norads søknads- og rapporteringsskjemaer.

#### **3. Kommunikasjonsfaglige tradisjoner og evne til å utforme egnede kommunikasjonstiltak**

Organisasjonene representerer et mangfold også når det gjelder kommunikasjonsfaglig arv og måten virkemidlene brukes på. Dette gjenspeiler organisasjonenes ulike opphav og deres mange ulike målgrupper. Organisasjonene benytter seg av et bredt spekter av plattformer og virkemidler. En tilsynelatende tendens til at organisasjonene hermer etter hverandres suksesser kan neppe være positivt. At noen lykkes med en informasjonskampanje betyr ikke at alle andre verken kan eller bør gjøre det samme.

Organisasjonene bruker mye energi på søknads- og rapporteringsprosessen overfor Norad, selv om mange mottar relativt små beløp. Flere av organisasjonene etterlyser derfor en forenklet søknadsprosess. Kommunikasjonstiltakenes innretning varierer ut fra størrelse og ambisjonsnivå hos den enkelte organisasjon, noe som er

naturlig for en så vidt uensartet gruppe. Flere kampanjer løftes fram som særlig gode, og mange uttrykker et ønske om å gjenta slike suksesser, selv om det ikke nødvendigvis foreligger dokumentasjon av langvarig effekt av slike kampanjer.

#### *4. Om kommunikasjonstiltakene primært er monologiske eller dialogiske*

Datagrunnlag svarer ikke entydig på dette spørsmålet. Populære kampanjer som de nevnte Sweatshop og Radi-Aid har klare dialogiske trekk, der publikum engasjeres til å både oppleve og reagere. Fellesrådet for Afrika baserer for eksempel mye av sin kommunikasjonsvirksomhet på afrikanske akademikere, noe som også må oppfattes som dialogisk. Mange av organisasjonene kan imidlertid svært godt utfordres på dette området og arbeide for å øke bevisstheten rundt verdien av dialogiske tiltak, og da ikke bare med publikum i Norge, men også med interessehavere i mottakerland.

#### *5. Om mennesker og samfunn som berøres av utviklingspolitikken, er inkludert i den kommunikasjonsfaglige tenkningen og praksiser*

Datagrunnlaget tillater ikke noen samlede konklusjoner på dette området. Materialet antyder at det kan være en sammenheng

mellom en dialogisk innretning av kommunikasjonsarbeidet og evnen til å aktivere interessehavere i mottaksland.

#### *6. Monitorering og systematikk i rapporteringsarbeidet*

Sentrale krav og bestillinger til organisasjonene synes ikke å være klart definert i de formulærer som organisasjonene er pålagt å forholde seg til ved søknader og rapportering. Uklarheter i søknads- og rapporteringsskjemaene kan medføre utfordringer for organisasjonene når de skal søke og rapportere, blant annet gjelder dette tidsbruk. Videre kan det medføre utfordringer når ansvarlig enhet i Norad SIVSA skal utforme samlet rapport om ordningens totale måloppnåelse basert på de samme indikatorene.

#### **4.2 FN-SAMBANDET**

FN-sambandet er en uavhengig informasjonsorganisasjon som ble opprettet i 1946. Formålet er å spre kunnskap og større engasjement omkring FN til publikum, skoler og media. Organisasjonen er partipolitisk uavhengig, basert på 60 landsomfattende medlemsorganisasjoner og inngår i et internasjonalt nettverk med tilsvarende organisasjoner i mer enn hundre land.

FN-sambandet, som tidligere fikk støtte fra UD's avdeling for presse, kultur og informasjon, ble i 2008 plassert inn i informasjonsstøtteordningen. Dette ble gjort med en forståelse om et noe annet mandat enn de andre organisasjonene som primært søker prosjektstøtte.

FN-sambandet har vært den klart største mottakeren av støtte under informasjonsstøtteordningen. Det årlige beløpet som organisasjonen har mottatt har ligget på ca. 29 millioner kroner. Fra og med budsjettåret 2017 er støtten til FN-sambandet tatt ut av Norads informasjonsstøtteordning og ført tilbake til UD i egen post på Statsbudsjettet med drøyt 31 millioner kroner<sup>21</sup>.

Det er noen særtrekk ved virksomheten som gjør at den diskuteres separat. FN-sambandet skiller seg fra de øvrige organisasjonene som mottar informasjonsstøtte. Den definerer all sin virksomhet som del av målsettingen for informasjonsstøtten, uansett om det gjelder utviklingsspørsmål i seg selv, Nord-Sør forhold eller andre deler av FNs mangslungne organisa-

21 Flyttingen av ansvaret for finansieringen av FN-sambandet fra Norad til UD har sin grunn i følgende merknad fra Stortingets Utenriks- og forsvarskomite: «Flertallet foreslår at fra og med budsjettet for 2016 flyttes Utenriksdepartementets tilskudd til FN-sambandets og UNICEF Norges opplysningsarbeid fra kap. 160 post 70 til kap. 170 post 76 FN og globale utfordringer. For 2016 øremerkes til sammen 31 mill. kroner til FN-sambandets og UNICEFs opplysningsvirksomhet om FN, FNs nye bærekraftsmål og andre aktuelle utviklingspolitiske spørsmål.»

toriske forhold. Nå er det slik at mye av det som FN og dets underorganisasjoner har som oppgave, i vid forstand angår utviklingspolitiske forhold. Likevel peker FN-sambandets forståelse av hva informasjonsstøtten skal kunne dekke, slik det er uttrykt gjennom søknader og virksomhet, på at selve målsettingen for både informasjonsstøtten og FN-sambandets virksomhet er så vidtfnvendende at det hele virker uklart.

For å eksemplifisere denne spørsmålsstillingen kan det være nyttig å ta utgangspunkt i én av rapportene til Norad utformet av FN-sambandet. Den illustrerer hvordan organisasjonens forstår sin oppgave og beskriver dens mange ulike virksomheter.

Hovedmålgruppen for virksomheten er skoleverket. Begrunnelsen for dette valget er å bidra til kunnskap om internasjonale spørsmål og FNs arbeid for hele befolkningsgruppen. Siden skoleverket er et sted nesten alle går gjennom, blir det ansett som et egnet sted for å bygge kunnskap, engasjement og meninger.

Dette utvider det allerede vide formålet for informasjonsstøtten slik det er utformet i Norads regelverk, nemlig:

*Målet for ordningen er et sterkere engasjement i Norge for globale miljø- og utviklingsspørsmål, som på sikt kan bidra til bærekraftige utviklings-effekter i fattige land.*

I FN-sambandets årsrapport for 2014, går det fram at organisasjonen har «[...] prioritert informasjonsarbeid knyttet til temaene klima og miljø, og menneskerettigheter.» Hvordan dette er blitt særlig framhevet i virksomheten, er imidlertid ikke helt innlysende ut fra det som skrives om de mange tiltakene som Sambandet har gjennomført. Det virker som disse stort sett har fulgt samme mønster som tidligere år med særlig vekt på arbeidet rettet mot skoler og undervisningsinstitusjoner, og i 2014 var tusenårsmålene et særlig fokus. Det er klart at disse faller innenfor en fokusert målsetting for informasjonsarbeidet til Norad, og det er viktig at FN-sambandet bidro til kjennskap til målene og deres gjennomføring. Men dette er likevel en del av det større arbeidet for å informere om FN i sin allmennhet og internasjonale spørsmål generelt som FN-sambandet har som sin hovedoppgave. I 2015 utviklet FN-sambandet en egen kommunikasjonsstrategi, for å være tydeligere på målgruppe og kanalvalg. I 2015 og 2016 har FN-sambandet jobbet med nyutviklinger av undervisningstilbud.

Med sine mange ansatte (29) og hovedkontor og seks distriktskontorer er det bare rimelig at FN-sambandet har en omfattende virksomhet. Den omfatter primært skoleverket (også barnehagenivå og høyere utdanning). Her tas det i bruk en rekke ulike former for informasjonsverktøy – mye ansikt til ansikt informasjon i form av foredrag, rollespill, møter, seminarer, ”stafetter”, markeringer osv. Det er mange mennesker som på denne måten får kjennskap til FN som organisasjon og internasjonale problemer i allmennhet. I følge rapporten nådde organisasjonen 79 053 personer i 2014. I tillegg drifter sambandet nettstedene FN.no og Globalis.no og spillet FN-filuren (for små barn). Nettsidene er, i henhold til FN-sambandet, meget godt besøkt og treffer målgruppene godt.

Sambandet rapporterer også om et relativt omfattende mediarbeid. I 2014 var Sambandet gjenstand for 577 oppslag i mediene. Om dette er mye eller lite, er vanskelig å si, og hvilken sammenheng det stod i, er heller ikke klart selv om rapporten trekker fram at medieoppslag ofte er knyttet til at FN som organisasjon er sentralt i mediebildet. I en konsulentgjennomgang på oppdrag fra Norad i 2014<sup>22</sup> konkluderes det bl.a. i avsnittet om

22 Norad (2014) Gjennomgang av FN-sambandet. Norad Report 8/2014 Review. <https://www.norad.no/globalassets/import-2162015-80434-am/www.norad.no-ny/filarkiv/3.-sivsa-2012-/ekstern-gjennomgang-av-fn-sambandet.pdf>

mediearbeidet at organisasjonen har vanskelig for å bli eksponert i mediene, og at det er uklart hvilke grupper mediearbeidet tar sikte på å nå – den allmenne offentlighet eller særlige interesserte grupper.<sup>23</sup>

Her deler FN-sambandet et dilemma med mange andre organisasjoner og for så vidt hele kommunikasjonsvirksomheten til Norad – skal den ha som hovedmål å vende seg til ”det norske folk” og/eller deloffentligheter av særlig betydning? Slik sett er FN-sambandet et godt eksempel. Virksomheten rettet mot skoler og unge er relativt klart definert. Arbeidet rettet mot en bredere offentlighet er mye mer uklart både i sine mål og sine tiltak. Det er også klart at det å måle effekten av det siste er svært vanskelig, noe også de som arbeider FN-sambandet er klar over.

Det synes å være riktig at FN-sambandet er tatt ut av informasjonsstøtteordningen. Dette vil kunne bidra til at ordningen kan få en klarere målsetting og fokus. Hva som så skjer med FN-sambandets virksomhet, eller støttens størrelse, faller utenfor det vi kan komme med noen konklusjon om.

<sup>23</sup> Ibid s. 35.

## Vurdering av FN-sambandet

### 1. Evne til å definere klare kommunikasjonsfaglige mål

FN-sambandet har vide mål for sine kommunikasjonstiltak. Egentlig er all virksomheten i sambandet av vid kommunikasjonsfaglig karakter. Det er ikke helt klart hvordan de ulike formene for kommunikasjon forholder seg til hverandre. Utarbeidelsen av kommunikasjonsstrategien i 2015 bidrar til å klargjøre dette.

### 2. Evne til å differensiere ulike (og relevante) målgrupper

FN-sambandet differensierer rimelig godt mellom de ulike målgruppene. Dette gjelder særlig undervisningsinstitusjoner og skoleverket.

### 3. Kommunikasjonsfaglige tradisjoner og evne til å utforme egnede kommunikasjonstiltak

FN-sambandet har lang erfaring med og tradisjon for å kommunisere med sine primærgrupper og særlig med skoler. Det kan imidlertid skorte på evnen til nytenkning.

### 4. Om kommunikasjonstiltakene primært er monologiske eller dialogiske

FN-sambandets kommunikasjonstiltak er både dialogiske og monologiske og har ikke minst sin styrke i mellommenneskelig kommunikasjon.

### 5. Om mennesker og samfunn som berøres av utviklingspolitikken, er inkludert i den kommunikasjonsfaglige tenkningen og praksiser

FN-sambandet beflitter seg til en viss grad på å trekke inn perspektiver fra Sør, men er primært opptatt av å kommunisere om FNs rolle i et videre politisk perspektiv for et norsk publikum.

### 6. Monitorering og systematikk i rapporteringsarbeidet

FN-sambandets rapporter er profesjonelle og forholder seg til planene for organisasjonens arbeid.

## 4.3 NORADS KOMMUNIKASJONSVIRKSOMHET

Kommunikasjon er en av Norads fem instruksfestede oppgaver. Oppdraget er å formidle resultater av norsk bistand og legge til rette for bistandsdebatt. Norads kommunikasjonsvirksomhet skal også følge statens kommunikasjonspolitik, som legger en del føringer for all offentlig informasjon. Blant annet at det



skal informeres aktivt om hva felleskapets midler brukes til, og at informasjon om forbruk og resultater skal gjøres tilgjengelig digitalt.

Formidlingsoppdraget ivaretas hovedsakelig av kommunikasjonsavdelingen i Norad, mens fagbladet *Bistandsaktuelt* legger til rette for bistandsdebatt og presenterer uavhengige perspektiver. Også Norads kommunikasjonsavdeling bidrar til debatt gjennom egne arrangementer og seminarer, og deltar selv i debatten i media og ulike eksterne arenaer.

I henhold til Norads egen «Strategi mot 2020», skal Norad formidle kunnskap om, og resultater av, hele bredden av norsk bistand. Norad skal formidle både det som virker, og det som ikke virker, og invitere til samfunnsdialog og offentlig debatt om norsk utviklingspolitikk og resultater av bistand.

De konkrete målene i strategien er å:

1. Bidra til kunnskap, åpenhet og diskusjon om resultater av utviklingssamarbeidet gjennom deltakelse i offentlig debatt, statistikkproduksjon, egne analyser og ved å legge til rette for kunnskaps- og debattarenaer.

2. Videreutvikle norad.no som den foretrukne informasjonskilden om norsk bistand. Digital kommunikasjon og sosiale medier skal anvendes for å komme i dialog med ulike målgrupper.
3. Prioritere kommunikasjonstiltak som kan nå brede grupper i det norske samfunnet gjennom flerårige kommunikasjonssatsinger.
4. Utgi fagbladet *Bistandsaktuelt* som bidrag til debatt og presentasjon av uavhengige perspektiver. [*Bistandsaktuelt* har en formålsparagraf og en redaktørinstruks som er styrende for virksomheten].
5. Prioritere god internkommunikasjon for å bidra til at alle medarbeidere er inkludert, oppdatert og drar i samme retning. [Denne delen av strategien faller utenfor denne evalueringen.]

*Bistandsaktuelt*s redaksjon er organisert som en egen enhet utenfor kommunikasjonsavdelingen. Av den grunn velger vi her å behandle de to enhetene hver for seg.

#### **Norads kommunikasjonsavdeling**

Norads direkte kommunikasjon med omverdenen blir drevet av Norads kommunikasjonsavdeling som har ansvaret for ekstern og intern

informasjon om Norads virksomhet. Avdelingen står for mediearbeid i alle kanaler, informasjonsformidling i bred forstand og Norads bibliotek. I vid forstand skal avdelingen formidle resultater og erfaringer fra og om utviklings-samarbeid og utviklingspolitiske spørsmål.

Norads kommunikasjonsarbeid er lite drøftet i offentlige dokumenter. Norads årsrapporter gir bare overordnet informasjon og de spesifikke oppsummeringene av ulike kampanjer (for eksempel *Opplysningsløypa* og kodespillet *Daron*) utelater kost/nytte som en dimensjon. Noe informasjon er innhentet gjennom kvalitative intervjuer. *Bistandsaktuelt* har også laget noen oversikter med informasjon om kampanjekostnader.

#### **Målgrupper og virkemidler**

Målgruppen for Norads kommunikasjonsarbeid er den norske befolkning. Dette en stor og uensartet gruppe. For å nå flest mulig velges en variasjon av kommunikasjonsformer og virkemidler for å nå et spekter av undergrupper.

Det meste av Norads kommunikasjon skjer gjennom egne kanaler. Dette skyldes både den kraftige nedgangen i bruk av analoge medier og en føring fra UD om begrenset bruk av betalte kanaler.

Pressearbeid utgjør en betydelig del av kommunikasjonsavdelingens arbeid, ikke minst i form av krav om innsyn. Henvendelsene om innsyn har økt kraftig de senere årene.

Konferanser og seminarer er sentrale kunnskaps- og debattarenaer for politikere, fagfolk og bransjen. Den årlige Norad-konferansen har en sterk posisjon i de nevnte målgruppene. Norad Policy Forums samler bransjen og relaterte fagmiljø til regelmessig utveksling og debatt.

I følge intervjuene er Kommunikasjonsavdelingens ambisjon å nå flest mulig for hver krone og at budskap, kanaler og virkemidler velges og kombineres i lys av dette. FNs bærekraftsmål har siden 2015 vært fokus for både Norads bistandsarbeid og kommunikasjonsarbeidet. Ved å spre samme tema/budskap gjennom flere tiltak og kanaler, ønsker Kommunikasjonsavdelingen å forsterke effekten og gjennomslagskraften. For eksempel handlet både Resultatrapporten og Norad-konferansen i 2016 om sivilt samfunn. Også på innholdssiden gjenbraker Norad artikler, filmer, hendelser og oppslag i flere kanaler. Et arrangement som nattevandringen til Gaustatoppen var både et informasjonstiltak i seg selv, og en arena for produksjon av et annet tiltak; en

film som i etterkant er vist både nasjonalt og internasjonalt for ulike publikumsgrupper.

På vegne av Norad gjennomførte SSB en undersøkelse om *Holdninger til bistand*<sup>24</sup>. Som i andre vestlige land viser denne at oppslutningen om bistand til utviklingsland er høy, mens kunnskapen om norsk bistand er relativ lav. I følge holdningsundersøkelsen har ungdom og unge voksne mindre kunnskap om norsk bistand enn befolkningen ellers. Norads kommunikasjonsavdeling har derfor valgt målgruppen 18 – 35 år som hovedmålgruppe for sine befolkningskampanjer. I tillegg ønsker de å nå barnefamilier, som aldersmessig delvis overlapper med nevnte aldersgruppe.

Norads kommunikasjonsavdeling har definert flere undermålgrupper og etterstreber å velge kanal, form og virkemiddel tilpasset hver enkelt. For forskere og fagfolk publiseres fagrapporter og prosjektgjennomganger. For grupper som er mer interessert enn gjennomsnittet i bistand og utvikling, arrangeres konferanser og seminarer, utgis bearbejdede fagrapporter og fagbladet *Bistandsaktuell* på nett og papir, de drifter norad.no og den faglige Noradbloggen «Under utvikling». For bredere grupper er Norads kommunikasjonsavdeling aktive i sosiale medier,

<sup>24</sup> SSB Holdning til bistand 2013.

følger opp samfunnsdebatten om bistand og gjennomfører informasjonskampanjer.

### **Kampanjer rettet mot befolkningen**

Norad er den største aktøren på utviklingsfeltet med hensyn til kampanjer rettet mot befolkningen. Film som virkemiddel og sosiale medier som kanal står sentralt, blant annet i kampanjer som *Opplysningsløypa*<sup>25</sup> og *Daron*<sup>26</sup>. Det siste er et eksempel på at spill er anerkjent som virkemiddel for å nå fram med budskap og læringsmål. Digitale kampanjer er lette å måle når det gjelder utbredelse og oppmerksomhet, mens målet om å bygge kunnskap og skape engasjement ikke er like enkelt å evaluere.

*Opplysningsløypa* henvendte seg til natur- og friluftinteresserte, og Norad etablerte her samarbeid med Rjukan kommune og Den Norske Turistforening. Eventet tiltrakk seg 5 000 mennesker til nattevandring til Gaustatoppen, betydelig mer enn kommunikasjonsavdelingen forventet. Koblingen mellom natur- og turglede og FNs bærekraftsmål så ut til å gi mening for deltakerne.

<sup>25</sup> I kampanjen «Opplysningsløypa - Verden vakreste nattevandring», som ble gjennomført i 2016, dro tusener av mennesker opp på fjellet om natten for å lyse opp Gaustatoppen. Målet var å øke bevissthet om bærekraftsmålene. Etterundersøkelsen av denne kampanjen viste at over 5000 mennesker deltok på arrangementet på Gaustatoppen, 2,5 millioner mennesker har sett videoen, som har blitt brukt i FN, Verdensbanken og på flere store møter.

<sup>26</sup> «Daron – Jakten for kunnskap» var et nettleserbasert spill gjennomført i 2016 som gikk ut på å knekke vanskelige koder, og tilegne seg kunnskap om norsk bistand.

Spill utgjør en stor og økende del av befolkningens mediebruk, og både myndigheter, bedrifter, organisasjoner og læresteder bruker spill for å nå fram med budskap og læringsmål. Daron ble opprettet med egen nettside, og markedsført via annonser i sosiale medier og bruk av antatt innflytelsesrike personer (som bloggeren Sophie Elise). Etter kampanjen hadde to av ti unge i alderen 18 – 30 år kjennskap til Daron. Med 130 000 unike brukere og over 46 000 registrerte spillere anses kampanjen som svært vellykket. Spillet ble delt 40 000 ganger i sosiale medier, og til sammen løste spillerne nesten 567 000 kunnskapsspørsmål om Norad og norsk bistand. En før- og ettermåling om kjennskap, kunnskap og holdninger i målgruppen viser at kjennskapet til Norad økte med åtte prosent, og at holdninger og kunnskap knyttet til konkrete sider ved norsk bistand<sup>27</sup> økte på flere parametere.

### **Tiltak for spesielt interesserte**

En stor del av Norads informasjonsarbeid retter seg mot profesjonelle miljøer, som media og bistands-/ utviklingsbransjen. De senere års omveltninger i mediebransjen har endret betingelser og fokus. Mediene har færre

<sup>27</sup> Signifikant økning i kjennskap til at Norge jobber for å bedre utdannings-situasjonen for befolkningen i utviklingsland og nær signifikant økning i kjennskapet om at 9 av 10 barn i verden begynner på barneskole i 2015. Positiv økning også i holdninger til norsk bistand; at Norges bistandsmidler forvaltes på en klok måte, og at norsk bistand gir resultater.

ressurser til research og journalistikk, og synes å gi mindre rom for debatt.

*Vi har måtte stole mer på egne kanaler etter hvert som utviklingen i media har gått vekk fra debatt. Også avisene har blitt mye mer personorienterte, relasjonsorienterte, nytte og forbruk har kommet mye sterkere inn. Det er vanskelig for en seriøs aktør som oss å slippe til, det gjør at vi har måttet rendyrke egne kanaler mer.*

Norads egne kanaler er hovedsakelig digitale, som nettside, blogg og sosiale medier. I tillegg benyttes til en viss grad trykksaker, primært i forbindelse med rapporter og evalueringer – samt *Bistandsaktuelt*, som omtales nedenfor. Personlige møteplasser som Norad-konferansen og Policy Forums er kanaler for debatt og kunnskapsdeling.

### **Vurdering av Norads kommunikasjonsavdeling**

#### **1. Evne til å definere klare kommunikasjonsfaglige mål:**

Av tilgjengelig dokumentasjon framgår det at Norads kommunikasjonsavdeling arbeider målrettet med informasjon og kommunikasjon om norsk bistand. Selv om det gjennom tre av hovedproduktene – Norad-konferansen, Norad Policy Forum og sosiale medier – inviteres til

dialog og debatt, er det uklart hvor godt dette lykkes. Det synes som det eksisterer en arbeidsdeling mellom Norads kommunikasjonsavdeling og *Bistandsaktuelt* på dette punktet, men det er uklart om dette er gjort ut fra strategiske hensyn eller om det er en tilfeldighet. Det doble kravet om å formidle resultater på den ene siden og å bidra til ”samfunnsdialog og offentlig debatt” på den andre, kan stå i et motsetningsforhold til hverandre, fordi det ville innebære at Norad skal kunne kritisere egen virksomhet. En arbeidsdeling ville derfor ikke fremstå som urimelig. Det bør imidlertid foreligge en strategisk begrunnelse samt en budsjettmessig forankring av en slik fordeling. Det går ikke fram av tilgjengelige dokumenter at noe slikt foreligger.

#### **2. Evne til å differensiere ulike (og relevante) målgrupper**

Norad har differensierte målgrupper og forhold-er seg aktivt til deloffentligheter. De benytter seg av ulike plattformer rettet mot ulike grupper. De spesielt interesserte nås med rapporter og bakgrunnskunnskap, mens man i allmennheten har gjort et strategisk valg om å forsøke å nå unge/unge voksne. Dette er en viktig og relevant målgruppe fordi unge gjennomgående har minst kunnskap på feltet og samtidig er framtidens beslutningstakere.

Norad betjener også tradisjonelle medier med informasjon og bakgrunnsmateriale, noe som er en viktig oppgave i et medielandskap der blant annet utenriksjournalistikken står svakere. Det man kan etterlyse er komplekst og kritisk materiale myntet på det OECDs utviklingskommunikasjonsnettverk (DevCom) benevner som såkalte påvirkningsagenter, eller tiltak som aktivt kommer skeptikerne i møte. Det er imidlertid vanskelig å konkludere absolutt på dette punktet, siden årsrapportene, som er det viktigste datagrunnlaget vårt på dette punktet, i liten grad formidler målgruppe-tenkningen på en systematisk måte.

### **3. Kommunikasjonsfaglige tradisjoner og evne til å utforme egnede kommunikasjonstiltak**

Norad har større ressurser enn andre aktører i feltet og er flinke til å utforske nye kommunikasjonsfaglige plattformer. Kommunikasjonstiltakene virker primært å være forankret i etatens pålegg om å informere om bistandens innretning og resultater.

I det foreliggende materialet er det vanskelig å finne spor etter negative erfaringer, men disse hensynene kan være ivaretatt i seminarer og konferanser. I kampanjene som retter seg mot den generelle befolkningen (unge/unge voksne) ser formålet først og fremst ut til å være økt

kjennskap til Norad og utviklingsmålene, samt positive resultater av den samlede innsatsen på feltet.

### **4. Om kommunikasjonstiltakene primært er monologiske eller dialogiske**

De senere årene har Norads utadrettede virksomhet i stor grad skjedd gjennom store kampanjer, ofte i samarbeid med konsulentbyråer som Gambit. Flere av disse kampanjene benytter seg av engasjerende og nyskapende kommunikasjonsformer, og treffprosenten måles som god. Likevel kan det kommenteres at kampanjene i liten grad har bygget inn tydelige dialogiske og/eller debattorienterte dimensjoner.

Et eksempel er det prisbelønnede kodeknekker-spillet *Daron*. Her må spillerne selv finne kunnskap som tar dem videre i spillet. Dette fungerer effektivt og engasjerende, men en analyse av typen kunnskap som etterspørres, viser at spillet har en epistemologisk forankring i et relativt positivistisk verdensbilde der det finnes absolutte og målbare svar på de fleste utfordringer. Spillerne øker formodentlig sin kunnskap om blant annet FNs tusenårsmål, jenters utdanningssituasjon i en global sammenheng og Norads ulike innsatsområder. Om dette bidrar til større og mer langsiktig

engasjement for utviklingsspørsmål er mer uklart. Det ville derfor vært svært interessant om Norads rapporteringer i større grad hadde en kvalitativ dimensjon som omhandler hvilket kunnskapssyn man ønsker å formidle.

### **5. Om mennesker og samfunn som berøres av utviklingspolitikken er inkludert i den kommunikasjonsfaglige tenkningen og praksiser**

Det varierer i hvilken grad mennesker i mottakerland er aktive i de kommunikasjonskampanjene som er gjennomført. I kampanjer fra 2013 og 2014, *NM i bistand* og *Gjenfødt* er mennesker i mottakerland aktive. I kampanjene fra de siste to årene er dette mindre framtrædende. I *Daron* er det bare norske offentlige og kommersielle aktører som hjelper spilleren videre. Også *Opplysningsløypa* framstår som et løft for bistanden og utviklingsmålene (SDG), ikke *sammen med* bistandsmottakere. Til Norad-konferansene inviteres stemmer fra sør, men det ligger utenfor rammene for denne evalueringen å si noe om rommet for kritiske perspektiver på utviklingspolitikken her. Imidlertid er *Bistandsaktuelle* gode til å inkludere stemmer og samfunn som berøres av utviklingspolitikken, slik det kommer frem i gjennomgangen under.

## 6. Monitorering og systematikk i rapporteringsarbeidet

Virksomheten til Norads Kommunikasjonsavdeling rapporteres i Norads årsrapporter og i regjeringens budsjettproposisjoner. Disse rapportene er i hovedsak beskrivende og inneholder få vurderinger av effekter og resultater. Dette kan betraktes som et paradoks når man sammenlikner denne rapporteringen med de svært omfattende og detaljerte rapportene som de frivillige organisasjonene må levere til Norad SIVSA om sine kommunikasjonstiltak, som dreier seg om langt mer beskjedne midler enn dem Norads kommunikasjonsavdeling rår over, og også om mer begrensede tiltak. Kommunikasjonsavdelingen kan derfor med fordel utfordres på rapportering av de ulike tiltakene. Det ville være interessant både for en dypere kvalitativ vurdering av tiltakene, samt forholdet mellom kost og nytte. Flere av Norads kampanjer har vunnet bransjepriser, noe som er en god indikator på at de lykkes med å være nyskapende. Likevel er det viktig at vurderingen av kommunikasjonstiltakene ikke bare foregår innenfor kommunikasjonsbransjens lukkede univers.

### **Bistandsaktuelt**

*Bistandsaktuelt* er Norads fagblad for bistand og utvikling, og er rettet mot bransjen og

fagmiljøer. Norad har gjennom årene utgitt en utadrettet publikasjon under forskjellige navn: *Norkontakt*, *Sør/Nord-utvikling*, *Utvikling*, og fra 1998, *Bistandsaktuelt*.

*Bistandsaktuelt* er administrativt underlagt Norads personal- og administrasjonsavdeling. Tidsskriftet er medlem av Fagpressen og redaksjonen arbeider i henhold til pressens Vær Varsom-plakat og Lov om redaksjonell frihet i media. Det er bladets ansvarlige redaktør som er ansvarlig for innholdet i papir- og nettutgave. Publikasjonen har redaksjonell uavhengighet og har som ambisjon å drive uavhengig og kritisk journalistikk.

### ***Bistandsaktuels plattformer***

*Bistandsaktuelt* ble utgitt i syv papirutgaver i 2016, et antall det også er planlagt for i 2017, i tillegg til en nettavis som oppdateres fortløpende. Overgangen til å hovedsakelig være en digital publikasjon viser seg i nedtrappingen fra ti papirutgaver årlig i 2013, via ni i 2014, åtte i 2015 og sju de siste par årene. *Bistandsaktuels* papirutgave hadde i desember 2016 et rekordopplag på 19700 eksemplarer. Antall nettbrukere har økt jevnt de siste årene. Artikler spres i stor grad gjennom digitale kanaler, slik at to-stegshypotesen, referert til tidligere, kan sies å ha fått ny relevans ved at budskapet (artikkelen) først leses av et mindre antall

mottakere (opinionsledere), som så bringer budskapet videre til et større antall mennesker. Nettstedet *bistandsaktuelt.no* hadde i 2016 registrert 509 000 unike sidevisninger – mot 449 000 for samme periode året før. Rundt 50 prosent av leserne kommer inn via sosiale medier, i all hovedsak fra Facebook.

Ifølge bladets redaksjon er *Bistandsaktuelt* den plattformen som er bedre egnet enn noen andre nyhetsmedier i Norge til å dekke bistandsfeltet og å drive kritisk og balansert journalistikk om utviklingspolitiske tema. Som fagblad med solid kompetanse bidrar *Bistandsaktuelt* med et helhetlig bilde og inngående forståelse av globale utviklingsspørsmål, situasjonen i utviklingslandene, strukturelle ulikheter og norsk bistands styrker og svakheter.

Fagbladet jobber for å nyansere nyhetsbildet for leserne, og bidrar med kunnskap om trender og utvikling i norsk bistandspolitikk og bistandsfag. Som et balanserende tiltak ga *Bistandsaktuelt* i 2016 ut en egen "Framskrittsutgave" for å vise de mange gode effektene og positive utviklingene i fattige land. Tiltaket fikk god respons. For å nå ut over faste lesere, har *Bistandsaktuelt* samarbeid med ABC Nyheter om bruk/deling av stoff. Også Facebook brukes til å spre stoff til nye målgrupper, ikke minst gjennom målrettet plassering til personer

med en særlig interesse for eller tilknytning til bestemte temaer eller områder.

*Bistandsaktuelt* sender ut sitt nyhetsbrev med lenker til de viktigste sakene, til 1716 registrerte lesere én gang i uken. Ved spesielle anledninger, som ved presentasjon av bistandsbudsjettet, sendes ekstra nyhetsoppdateringer ut. Målgruppen er personer knyttet til bistand og utviklingspolitikk-feltet, som ansatte i organisasjonene, Norad, UD, KLD, norske ambassader, konsulenter og næringsliv. Papiravisen når en litt annen lesergruppe enn nettutgaven. Hele 28% av papiravisleserne er lærere eller underviser på høyskole/universitet. Samtidig er det interessant å se at norske medier i stadig større grad benytter seg av innhold fra eller referer til *Bistandsaktuelt*. Slik kan *Bistandsaktuelt* spille en viktig rolle som bidragsyter inn i en rekke norske redaksjoner, noe som er av betydning i tøffe økonomiske tider der norske redaksjoner ofte må prioritere bort det å grave frem fakta om utviklingsprosjekter og se kritisk på hva aktørene som jobber med bistand og utvikling foretar seg. Tall fra A-tekst viser denne tendensen til at *Bistandsaktuelt* stadig oftere siteres i andre norske medier: 2014: 117 siteringer, 2015: 166 siteringer og i 2016: 199 siteringer.

*Bistandsaktuelt* dekker en rekke temaer innenfor områdene humanitær hjelp, bistand og langsiktige utviklingslinjer. Selv om det ligger utenfor denne evalueringens format å gjøre en større historisk analyse, tyder vår gjennomgang av bladet på at det definitivt har vært i stand til å følge med og oppdatere sin innretning. Det primære formålet med *Bistandsaktuelt* er å informere og å fremme kritisk debatt om bistand og utviklingspolitikk.

*Vi dekker ikke alt som er utenrikspolitikk. Vi prøver å begrense det litt. Vi prøver å fokusere på de lange linjene, det som fører til at et land blir bedre eller ikke.*

Bladet holder et våkent øye med både Norad og organisasjonene, og formidler stoff knyttet til generelle utviklingstrekk i land i Sør, som politikk, næringsliv og utenlandske investeringer. Vaktbikkje-perspektivet er spesielt viktig, og fagbladet kontrollerer offentlige og private aktører i Norge som jobber på bistandsfeltet og følger pengene for å se om de kommer dit de skal. Avisen jobber for å nyansere nyhetsbildet for leserne, og bidrar med kunnskap om trender og utvikling i norsk bistandspolitikk og bistandsfag. Eksempler på saker er høye lederlønninger i internasjonale bistandsorganisasjoner, kostbar konsulentbruk og høye kostnader ved gateverving. Gjennom

reportasjer, men også gjennom kronikker og debattinnlegg ivaretas brede, kritiske perspektiver. *Bistandsaktuelt* har vært i stand til å oppdatere sin innretning og gir et moderne og nyansert bilde av bistand og utvikling som åpner for refleksjon og diskusjon.

*Bistandsaktuelt* tilbyr en plattform for diskusjoner om syn på nord-sør og utviklingsspørsmål som i liten grad dekkes andre steder i det norske medielandskapet. På den måten supplerer *Bistandsaktuelt* det øvrige mediebildet. Publikasjonen fungerer som en viktig arena for drøftinger som tar mål av seg til å bevege og se større sammenhenger. Et godt eksempel er hvordan Janvier Nzigo 29. mai tilbyr sin lesning av NRK-korrespondent Sverre Tom Radøys 'Brev med odør', fra den Sentralafrikanske republikk. Et brev fra et "Afrika" som Nzigo, som nordmann og kongoleser ikke klarer å kjenne igjen:

*Korrespondentbrev, og andre vestlige fremstillinger, blir indirekte også til fortellinger om meg. Dessverre er jeg, som afrikaner, ofte fremstilt som en karakter – Den andre – innenfor en narrativ ramme formet og konstruert av hvite menn. Hvite menn på eksotiske reiser, hvite menn som møter på farer, voldelige opprørere, skumle bakterier, sykdom og elendighet. Hvite menn som er mer opptatt av varmegrader og svettelukt enn den ubetydelige afrikaneren.*

Nzigo understreker at han ikke er ute etter å kritisere Radøys arbeid i seg selv eller ham som person, men anser hans korrespondentbrev som “et typisk eksempel på et utslitt narrativ om Afrika” der NRKs mann i Afrika bruker verdifull spalteplass på å vise til sin opplevelse av vond lukt i en bil, der han sitter i sin skuddsikre vest og klager på at han er glovarm. Slike analyser av riksmedienes bilder av sør er det liten plass til i norske medier i dag, og *Bistandsaktuelt* tilbyr et velegnet rom for slik refleksjon og kritikk.

### **Vurdering av *Bistandsaktuelt***

#### **1. Evne til å definere klare kommunikasjonsfaglige mål**

*Bistandsaktuelt* har som intensjon å være en kritisk stemme med klart definerte mål knyttet til hva norsk bistand brukes til og ønsker å skape en videre og engasjert debatt om norsk bistand. Redaksjonen har en klar og uttrykt målsetning om hva de ønsker å oppnå gjennom journalistikken sin. Kommunikasjonsplattformene som *Bistandsaktuelt* benytter, er viktige elementer her.

#### **2. Evne til å differensiere ulike (og relevante) målgrupper**

Utfra et offentlighetsteoretisk analyseperspektiv utgjør *Bistandsaktuelt* et viktig element innenfor den deloffentligheten som kan karakteriseres som en utviklingspolitisk offentlighet. Denne utgjøres i stor grad av det som i OECDs begrepsbruk kalles påvirkningsagenter og beslutningstakere som også befinner seg innenfor andre deloffentligheter.

I lys av to-steps hypotesen fungerer *Bistandsaktuelt* både innenfor denne primære offentlighetssammenhengen som i stor grad består av meningsdannere og innenfor sekundære offentlighetssammenhenger. *Bistandsaktuelt* har en klar og gjennomtenkt strategi for hvordan de kan nå de til dels forskjellige målgruppene som leserne av papiravisen og nettbrukerne utgjør.

#### **3. Kommunikasjonsfaglige tradisjoner og evne til å utforme egnede kommunikasjonstiltak**

Som fagblad med solid kompetanse bidrar *Bistandsaktuelt* med et helhetlig bilde og inngående forståelse av globale utviklings spørsmål, situasjonen i utviklingslandene, strukturelle ulikheter og norsk bistands styrker og svakheter. Slik står redaksjonen godt fundert i en åpen, dialogisk tradisjon, der refleksjon og

diskusjon er sentrale elementer. Redaksjonen initierer nye debatter og bringer nyhetssaker som så fører til ytterligere meningsutveksling og engasjement. Slik åpnes det for både dialog og deltagelse.

Fagbladets format ligger fast, men *Bistandsaktuelt* har vist at de evner godt å tilpasse seg en digital virkelighet, med *bistandsaktuelt.no* som oppdateres hyppig. *Bistandsaktuelt* har egen facebookside og nyhetsbrev.

#### **4. Om kommunikasjonstiltakene er monologiske eller dialogiske**

Fagbladets format er relativt monologisk av natur, men selv i papiravisen legger *Bistandsaktuelt* vekt på å være inkluderende hva mangfoldet av stemmer angår og har blant annet en meningsspalte kalt *Månedens spaltist*. På nettet er *Bistandsaktuelt* definitivt dialogisk. Det ligger diskusjonstråder under enhver artikkel der leserne kan engasjere seg. Videre kan alle artikler deles i en rekke sosiale medier, noe som synes å gjøres i stadig økende grad. Nettutgaven rommer også et økende antall leserinnlegg og kronikker. For eksempel inviteres nåværende og tidligere ansatte i utenriktjenesten, internasjonale og norske organisasjoner til å dele sine historiske minner med relevans for bistandshistorien i serien

*Historie-stafetten.* Andre aktiviserende grep er å invitere leserne til å delta i quiz med utgangspunkt i kunnskap om utviklingspolitiske spørsmål, geografi og historie.

**5.** *Om mennesker og samfunn som berøres av utviklingspolitikken, er inkludert i den kommunikasjonsfaglige tenkningen og praksiser*

*Bistandsaktuelt* lykkes godt med å gi en plattform til, og å inkludere, mennesker og samfunn som berøres direkte av utviklingspolitikken i fagbladets artikler og diskusjoner. Dette er spesielt viktig fordi disse gruppene ikke er spesielt godt representert i norske medier generelt i dagens medielandskap der utenriksjournalistikken har dårligere kår enn tidligere.

**6.** *Monitorering og systematikk i rapporteringsarbeidet*

*Bistandsaktuelt* rapporterer jevnlig om opplagstall på den trykte avisen og antall treff på de digitale sidene. Bladet har også gjennomført en rekke leserundersøkelser.



## 5. Hovedkonklusjoner av evalueringen

Evalueringen finner at virkemidlene som benyttes i begge de to hovedkanalene for utviklingsrelatert kommunikasjon, har mange styrker og at de hver på sin måte har en viktig funksjon i den utviklingspolitiske debatten og kunnskapsformidlingen. Arbeidsdelingen mellom ordningene fungerer godt, men framstår som noe tilfeldig. Arbeidsdelingen kunne med fordel vært tydeliggjort.

Organisasjonene som er med i støtteordningen, er av svært mangslungen karakter og forskjellige også i sin innretning av kommunikasjonsarbeidet. Dette gjør at det er umulig å trekke noen entydig konklusjon om deres arbeid. Imidlertid er det slik at variasjonen i organisasjonens formål viser at noen av dem oppfatter kommunikasjonsarbeidet som en del av et overordnet bistandsarbeid og ikke egentlig skiller ut kommunikasjonsfaglige aspekter. Andre igjen er svært bevisste på hvilket budskap som skal formidles, og hvilke målgrupper man ønsker å nå. Evalueringen viser at det ville styrke organisasjonenes kommunikasjonsvirksomhet om Norad SIVSAs søknads- og rapporteringsprosesser hadde klarere kommunikasjonsfaglig forankring.

RORG fungerer som et interesse- og kompetanseorgan for organisasjonene og dermed som et bindeledd mellom organisasjonene og Norad. Noen av organisasjonene er svært fornøyde med RORGs virke, andre er mer skeptiske og mener at det er et overflødig og fordyrende mellomledd. Det kan også virke som om forholdet mellom RORG og Norad SIVSA er preget av uklare gjensidige forestillinger.

Informasjonsstøtteordningen spiller en viktig rolle i å kommunisere om forhold i utviklingsland og aktuelle temaer knyttet til utviklingspolitikk.

Aktørene benytter ulike kommunikasjonskanaler for å skape debatt om utviklingspolitiske spørsmål og spre kunnskap om utvikling og bistand. De opererer med en rekke ulike målgrupper fra det mest upresise "det norske folk" til klart avgrensede deloffentligheter. Kommunikasjonen skjer på ulike plattformer og gjennom alle medier. I det siste har det vært en tendens til at sosiale medier er blitt særlig prioritert.

Som evalueringen viser, bruker alle aktørene både monologisk, det vil si lineær, og dialogisk kommunikasjon. Mange av de store profesjonelle kampanjene er klart lineære, og er ofte utformet som en form for "reklamekampanjer". I flere tilfeller står det profesjonelle kommunikasjonsbyråer bak utformingen av disse. Det er ikke noe i datamaterialet som kan si noe om den langsiktige virkningen av disse, og om de har økt kunnskapsnivået og skapt større innsikt og debatt, men kvantitative data tyder på at de har hatt til dels betydelig gjennomslag. Dette peker på noe av dilemmaet ved enhver form for kommunikasjonsarbeid, nemlig hva som kan måles direkte kvantitativt, som er begrenset, og hva som har langsiktig gjennomslag. De ulike kommunikasjonsordningene vi har evaluert, representerer et viktig mangfold for den utviklingspolitiske debatten i Norge.

Norads kommunikasjonsarbeid vender seg til både svært brede offentligheter og til snevrere målgrupper. Eksempler på det første er *Opplysningsløypa* og det primært ungdomsrettede spillet *Daron*. Eksempler på det andre er Norad-konferansen som er rettet mot dem som er særlig interessert i utviklingspolitikk. Norads kommunikasjonsavdeling benytter seg av alle kommunikasjonsplattformer på en svært profesjonell måte. Imidlertid er det slik at kommunikasjonen ofte har en klart lineær innretning, og det er et spørsmål om hvor mye den bidrar til debatt. Det virker som om formålet primært er å informere om Norads virksomhet og å fremme direktoratets synspunkter når noen forsøker å reise debatt om dette. Kommunikasjonsarbeidet fremstår derfor som om den primært har en monologisk karakter. Dette synes ikke å være i tråd med Norads strategi mot 2020, som også understreker behovet for dialog ved å skule: "[...] bidra til kunnskap, åpenhet og diskusjon om resultater av utviklingssamarbeidet gjennom deltakelse i offentlig debatt...].

*Bistandsaktuelt* benytter seg av flere medieplattformer fra trykket avis til Facebook og er en del av en klart definert deloffentlighet som vi i rapporten har kalt påvirkningsagenter og beslutningstakere. Med dette som utgangspunkt reiser *Bistandsaktuelt* debatt, bringer ny innsikt om og retter kritisk søkelys mot bistands- og utviklingspolitikken. Selv om formatet på fagbladet er monologisk av natur er hele virksomheten preget av ønske om dialog og å skape motforestillinger. *Bistandsaktuelt* synes på denne måten å fylle en viktig funksjon. Det er ingen andre norske medier som har en tilsvarende funksjon.

## 6. Anbefalinger

Ut fra evalueringen vil vi fremme følgende anbefalinger:

1. Det bør utarbeides et overordnet rasjonale for det bistands- og utviklingsrelaterte kommunikasjons- og informasjonsarbeidet som finansieres over bistandsbudsjettet. Arbeidsdelingen mellom de ulike aktørene bør klargjøres.
2. Informasjonsstøtten bør gis en klarere kommunikasjonsfaglig forankring. Det anbefales også at denne tilskuddsordningen administreres på en annen måte enn de allmenne støtteordningene for sivilsamfunnsorganisasjoner i Norads avdeling for sivil samfunn (SIVSA). Ordningen kan enten administreres av et eget kommunikasjonsfaglig organ, eller ved at det knyttes kommunikasjonsfaglig kompetanse til forvaltningen av ordningen.
3. Søknads- og rapporteringsprosesser for informasjonsstøtten bør forenkles og få en klar kommunikasjonsfaglig innretning. Søknads- og rapporteringsprosessene må reflektere ulikhetene mellom de aktuelle støttemottakerne.
4. Informasjonsstøtteordningens flerårige perspektiv bør opprettholdes som den generelle føringen for ordningen. I tillegg bør det settes av en mindre pott for ad hoc søknader for initiativer som ikke inngår i de langsiktige planene.
5. RORGs berettigelse, rolle og funksjon bør vurderes i lys av en eventuell endring i administrasjonen av informasjonsstøtten.
6. Kommunikasjonsvirksomheten i Norad bør styrkes når det gjelder dialog og resultatfokusering. Ikke minst på bakgrunn av tendensen til at utviklingspolitiske emner later til å nedprioriteres i de allmenne mediene, bør virksomheten til *Bistandsaktuelt* vektlegges.

# Vedlegg 1: Datagrunnlaget

Datainnsamlingen omfattet:

- › En kvantitativ dokumentstudie av søknadene om tilskudd til informasjonsformål og rapporteringen fra tilskuddsmottakere, som omfattet søknader for 2017 og rapporter fra 2015.
- › En survey av alle som har fått tilskudd gjennom informasjonsstøtten i perioden 2011 – 2016
- › Dybdeintervjuer med et utvalg av dem som har fått støtte, dem som ikke har fått støtte, dem som er ansvarlige for kommunikasjonsaktivitetene i Norad, representanter for Bistandsaktuelt og FN-sambandet og med dem som forvalter informasjonsstøtten i Norad, samt med noen eksperter med informasjonsfaglig ekspertise.

## DOKUMENTANALYSEN

Alle tilskuddsordninger i Norad benytter det samme søknadsskjemaet. Teksten i søknadsskjemaet og i veiledningen er i utgangspunktet skrevet med tanke på bistandsprogrammer, men prinsippene er de samme for informasjons-

tiltak.<sup>28</sup> Det virker som at å bruke samme søknadsskjema for flere typer stønad, har vært forvirrende for søkerne, og at det ikke umiddelbart tilfredsstillende de særlige behov som finnes innenfor kommunikasjonsfeltet. Uklarheter vedrørende sentrale krav og bestillinger i søknads- og rapporteringsskjemaene kan medføre utfordringer for organisasjonene når de skal søke og rapportere, og det kan videre lede til problemer når ansvarlig enhet i Norad skal utforme samlet rapport om ordningens totale måloppnåelse basert på de samme indikatorene. Dataene gir det inntrykket at organisasjonene gjør en god jobb både med søknader og med rapportering, og at organisasjonene (dog i noe ulik grad) leverer på de ønsker og krav Norad til enhver tid har.

Primære utfordringer ligger i forståelsen og tolkingen av begreper som benyttes både i søknads- og i rapportsskjemaene. Ut fra både dokumentanalysen og intervjuene kan det stilles spørsmål ved om Norad og organisa-

28 Se: <http://docplayer.me/2733044-Soknadsskjema-skal-fylles-ut-og-sendes-elektronisk-til-norad-postmottak-norad-no-innen-den-soknadsfrist-som-framkommer-pa-norad.html>

sjonene definerer begreper likt. Ulik tolkning av begreper og forutsetninger og målsetninger hos søkerne og hos dem som vurderer, kan bidra til ulik og/eller uklar behandling av søknadene og dermed til avgjørelser som ikke nødvendigvis svarer til hensikten med støtteordningen.

Det er forskjeller i hvordan organisasjonene velger å benytte de forskjellige punktene Norad ber om i sine skjemaer. Bruker man et visst tolkningsrom, er imidlertid alt som det er redegjort for både i søknader og i rapporter, i henhold til Norads krav og ønsker.

En annen observasjon er at organisasjonene utgjør et mangfold. Dette utdypes i surveyundersøkelsen som viser at mange organisasjoner opplever seg selv som bistandsorganisasjoner, mens mange andre svarer at de primært driver med politisk påvirkningsarbeid. Dette kan sannsynligvis til en viss grad tolkes som årsaken til hvorfor organisasjonene gir forskjellige beskrivelser/tolkninger av hva de oppfatter som et prosjekt, når de fyller ut søknadsskjemaene.

Noen av organisasjonene ser på prosjektet som et overordnet mål og informasjonstiltakene som en del av prosjektet. For andre organisasjoner er imidlertid informasjonsprosjektet selve prosjektet. Konklusjonen på dette er at det later til at noen av organisasjonene driver med informasjonsprosjekter parallelt med sin primære (bistands)virksomhet, mens for andre organisasjoner er informasjonsarbeidet den primære virksomheten. Dette bidrar uten tvil til forvirring om både målet for støtten og om hvilke organisasjoner som den primært sikter mot, og i tillegg til hvorledes organisasjonene skal passe kommunikasjonen inn i sin overordnede virksomhet.

Det er også ulik bruk av begrepene «tiltak» og «aktivitet». Noen søkere har klare oppfattelser av hva de legger i de ulike begrepene, der det er et hierarki med et overordnet tiltak, med underliggende aktiviteter. Andre søkere bruker disse begrepene mer eller mindre som synonymer. Etter å ha gått gjennom søknadene, virker imidlertid ikke den ulike bruken av disse begrepene som problematisk. Utfra helheten i beskrivelsen kommer det klart fram hva søker faktisk mener, og det er lite trolig at dette verken fører til misforståelser eller ulike forutsetninger i vurderingen av søknaden.

Dette medfører videre at forskjellige typer organisasjoner har adskilte utgangspunkt når de skal skrive søknader. Det samme er tilfellet når de rapporterer. Forskjellige utgangspunkt medfører dermed ulik forståelse av hva Norad ønsker at organisasjonene skal beskrive. Uansett utgangspunkt og organisasjonsformål, må altså alle organisasjonene i dialog med Norad forholde seg til samme skjemastruktur og det begrepsapparat som til enhver tid gjelder for alle støtteordninger. Det er ikke sikkert dette fremmer en kommunikasjonsfaglig forsvarlig behandling og måloppnåelse.

Et viktig element i søknader er spørsmålet om relevans. Søkerne blir bedt om å gi en beskrivelse av hvordan tiltaket er relevant for oppnåelsen av planlagte mål. Det er uklart om målene skal knyttes til den overordnede målsettingen. Dette henger sammen med den uklare definisjonen av prosjekt, og klarheten om hva som er informasjonsprosjektets mål.

I søknadsskjemaet er relevans ikke knyttet til selve ordningen, men til oppnåelse av planlagte mål med prosjektet. Satt på spissen, kan organisasjonene altså ha et prosjekt og et mål som ikke er relevant for ordningen, men tiltak/aktiviteter som er svært relevante for det prosjektet og de målene organisasjonene har definert. I beslutningsdokumentet kan det se

ut som om relevans i vurderingen av søknadene knyttes til hvorvidt det er relevant for norsk policy eller norske prioriteringer i og med at punktet "Vurdering av relevans" har som eneste underpunkt "Vurdering av tiltakets relevans for norsk policy eller norske prioritering/ planer". Det kan derfor se ut som det er en asymmetri mellom hva man ber om svar på i søknadsskjema, og hva man faktisk vurderer.

Det ble vurdert hvorvidt søknadsskjemaene inneholder betraktninger om informasjonsprosjektets relevans for ordningens mål. I og med at alle søknadene har et tema som er relevant for ordningen, er det i beskrivelsen av disse temaene naturlig at alle søkerne synliggjør at de har prosjekter som i en eller annen form er relevant for ordningens mål.

Når det gjelder hvorvidt det er beskrevet hva som er ønsket effekt av informasjonsprosjektet, ble det vurdert effekter som økt kunnskap, økt deltagelse eller mer/bedre offentlig debatt. Disse kategoriene flyter noe over i hverandre. Likevel var det et klart inntrykk at det er økt kunnskap som er hovedmålet i de fleste tilfeller. Bedre kvalitet i offentlig debatt er det som i minst grad spesifiseres som en ønsket effekt av prosjektet.

I søknadsskjemaet er det ikke spesifisert at søkerne skal oppgi konkrete medieplaner. Hvilke virkemidler søker skal benytte i informasjonskampanjen, kommer derfor fram på ulike måter, på ulike steder og med ulikt detaljnivå. Søkerne gir i varierende grad detaljert beskrivelse av hvilke medieaktiviteter de planlegger. I mange tilfeller er det verken tradisjonelle eller nye medier som er virkemiddelet, men seminarer, foredrag, debattmøter og lignende. I et fåtall av søknadene er det spesifisert at man skal benytte sosiale medier, og dette beskrives stort sett i generelle ordelag.

I søknadsskjemaet ber Norad om en beskrivelse av målgruppen for prosjektet, men det er i mange tilfeller naturlig for søker å knytte ulike målgrupper til ulike aktiviteter.

I de fleste tilfeller har søker en målgruppe som er smalere enn befolkningen generelt. I noen tilfeller der man har en smal målgruppe, nevner man kort befolkningen generelt eller den allmenne opinion som en sekundær målgruppe.

I flertallet av søknadene er det flere enn én målgruppe for prosjektet/aktivitetene. I nær halvparten av søknadene trekkes ungdom fram som én av flere målgrupper, eller som eneste målgruppe. Profesjonelle grupper er også i mange tilfeller spesifisert som målgrupper,

det kan være politikere, næringslivsledere eller lignende. I noen tilfeller er målgruppene mer vagt beskrevet, som for eksempel dem som er interessert i et visst tema, eksempelvis utviklingstematikk.

Et annet forhold som kan trekkes fram, er at det spørres om organisasjonen driver med innsamling, markedsføring og/eller innsamlingsarbeid (sic.). Hvis man svarer ja på at man driver med noe av dette, skal man svare på: "Hvordan planlegger organisasjonen å holde prosjektet og aktivitetene det søkes om adskilt fra generell egenprofilering, markedsføring og innsamlingsarbeid?" Dersom man svarer nei på det innledende spørsmålet, må man ikke redegjøre for hvordan man skal holde aktivitetene det søkes om, adskilt fra generell egenprofilering. Det er med andre ord ikke samsvar mellom første og andre del av dette punktet i søknadsskjema. Ut fra tilbakemeldingene Norad gir til søkere angående dette punktet, virker det noe uklart hva det er man ber søker holde adskilt. Noen tilbakemeldinger fra Norad tyder på at Norad ser en fare for at informasjonstilskudd går til å finansiere organisasjonens ordinære drift. I søknadsskjemaet kan det tolkes som søker blir bedt om å beskrive skillet mellom deler av egen drift og informasjonstiltaket det søkes støtte om.

I søknadsskjemaene og i søknadstekstene er det en viss begrepsforvirring. At man bruker ulike begreper som aktivitet og tiltak om hverandre, kan virke noe uryddig, men det er lite trolig at dette skaper forvirring og uklarhet om hva søker faktisk mener. At det er ulik bruk av begrepet «prosjekt», er imidlertid mer problematisk. I mange tilfeller lar det seg ikke enkelt tolke utfra søknadstekstens sammenheng om det er snakk om at søker beskriver et overordnet prosjekt eller et underordnet informasjonsprosjekt. Det kan derfor i noen tilfeller være uklart hva man faktisk vurderer.

Som pekt på tidligere i denne gjennomgangen er søknadsskjemaet som benyttes for støtte i 2017, endret fra det som ble benyttet for støtte i 2016. Det konkluderes med at det nye skjemaet er langt mer oversiktlig, men peker likevel på at strukturen kan bli enda bedre. Etter gjennomgangen av 67 søknader er det klart at søkerne har behov for å sette informasjonsprosjektet inn i en større sammenheng eller kontekst. Å plassere informasjonsprosjektet i en bredere kontekst er, for de aller fleste søkere, en naturlig innledning på del 2 av søknaden. Det kan derfor med fordel være et første punkt i søknaden. Videre er det naturlig at man beskriver hvem man skal nå, med hvilken informasjon på hvilken måte.

På grunnlag av måten søkerne har fylt ut søknaden på kan en ønsket struktur være:

1. Overordnet kontekst som informasjonsprosjektet skal plasseres inn i
2. Hva er det konkrete informasjonsprosjektet
3. Hvilke aktiviteter skal gjennomføres i forbindelse med informasjonsprosjektet
4. Hvem er målgruppen for de ulike aktivitetene
5. Hvilke virkemidler skal man benytte for å nå målgruppene
6. Hva er ønsket resultat i de ulike målgruppene

Gjennomgangen av dokumentasjonen fra Norad over organisasjonenes rapporter viser at det var 55 organisasjoner der det var funnet rapporter for 2015. For de resterende organisasjonene finnes det enten eldre rapporter, eller mappen(e) inneholdt ingen rapporter.

12 av disse 55 avgir kun rapport for enkeltavtale, mens resterende rapporterer fra rammeavtaler.

Når det gjelder enkeltavtalene, ber Norad innledningsvis i sitt skjema om en kort beskrivelse av tiltaket som har mottatt støtte. Halvparten av organisasjonene som rapporterer enkeltavtaler, velger her å beskrive flere tiltak/aktiviteter under dette punktet, som da også skaper utfordringer for resterende rapportering. Når det beskrives flere tiltak/aktiviteter, så følger det gjerne flere målgrupper uten at målgruppene nødvendigvis er knyttet opp mot konkrete tiltak/aktiviteter.

Det er et hovedinntrykk at organisasjonene som rapporterer på enkeltavtaler, leverer på de kravene Norad har i sitt rapportskjema. Målgruppene er beskrevet primært som begreper/betegnelser og i mindre grad som kvantitative størrelser. Også tiltak/aktiviteter er beskrevet, og som hovedregel er det gitt en vurdering av måloppnåelse og effekter.

Utfordringene for organisasjonene når de skal rapportere, er at i en del tilfeller er hva det spørres etter, uklart. Det gjelder beskrivelser av sammenhenger og konkretisering, i betydning; hvilket tiltak som er planlagt for en bestemt målgruppe, og hva ble effekten i målgruppen? Dette kan i hovedsak skyldes rapportformen, i mindre grad organisasjonenes rapporteringsarbeid.

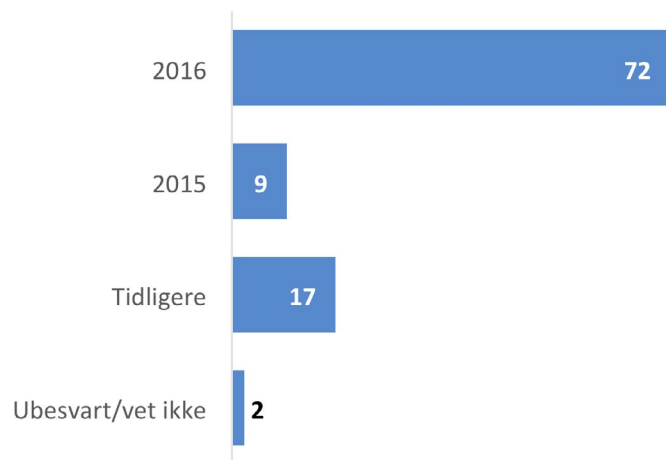
Gjennomgangen av rapportene for 2015 for organisasjoner med rammeavtaler, gir det klare hovedinntrykk at organisasjonene leverer på de kravene Norad har i sitt rapportskjema. Målgrupper er beskrevet, tiltak/aktiviteter er beskrevet, og det er som hovedregel gitt en vurdering av måloppnåelse og effekter. Informasjonen framkommer på ulike steder i rapportene og ikke nødvendigvis under avsatt punkt i Norads skjema. Vi ser en del gjentakelser mellom de ulike punktene da det skal rapporteres på mange av de samme elementene. Det kan oppleves som problematisk i rapporteringen å skille de ulike punktene fra hverandre. Dette kan skyldes at Norad og organisasjonene har ulik forståelse av definisjonen av begrepene i rapportskjemaet.

Som konklusjon understrekes betydningen av at begrepsbruken i skjemaene må være presise, og at det bør være klare sammenhenger mellom skjemaer og gjeldende regelverk.

### **SURVEYUNDERSØKELSEN**

Surveyundersøkelsen består av 64 besvarelser fra bruttoutvalget på 107 organisasjoner, noe som gir 60 % responsrate. Dette er en meget høy svarprosent. Det kan tolkes for det første som om at organisasjonene er svært interessert i at evalueringen blir så representativ som mulig, og for det andre betyr det at

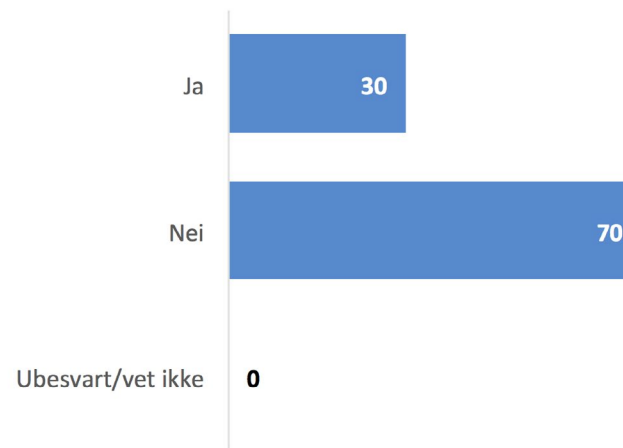
**FIGUR 1 // ORGANISASJONER SOM SØKTE OM STØTTE I 2016 OG TIDLIGERE**



konklusjonene som kan trekkes, er pålitelige. Surveyen ble gjennomført primært som en telefonintervjuundersøkelse, men med mulighet for å sende ut spørreskjema som en websurvey til respondenter som av ulike årsaker ønsket å se spørsmålene og/eller ønsket å svare via web, gjerne på et annet tidspunkt enn da de ble kontaktet.

72 % av utvalget søkte om støtte i 2016, og 26 % stammer fra tidligere år. Blant de 72 % som søkte i 2016, var det dobbelt så mange

**FIGUR 2 // ER ORGANISASJONEN DU REPRESENTERER EN BISTANDSORGANISASJON?**

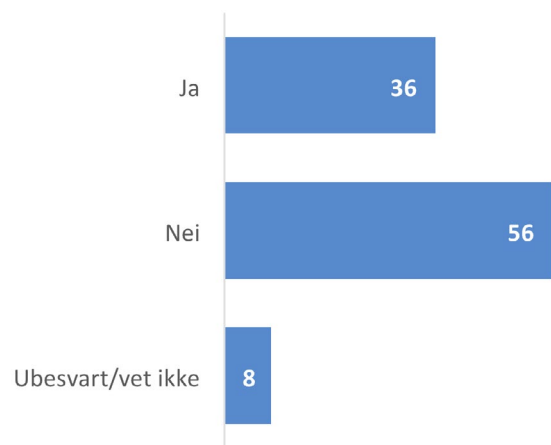


som fikk støtte, som ikke fikk. Blant dem som fikk innvilget støtte, var det et flertall som fikk 1 million kroner eller mer. Dette avspeiler faktiske forhold og betyr at det er god «spredning» blant respondentene. (Respondentene representerer organisasjoner som har fått innvilget støtte og andre som har fått avslag for 2017, organisasjoner som har søkt tidligere enn i 2016 (men ikke i 2016), og organisasjoner som har fått innvilget "små og store" beløp.

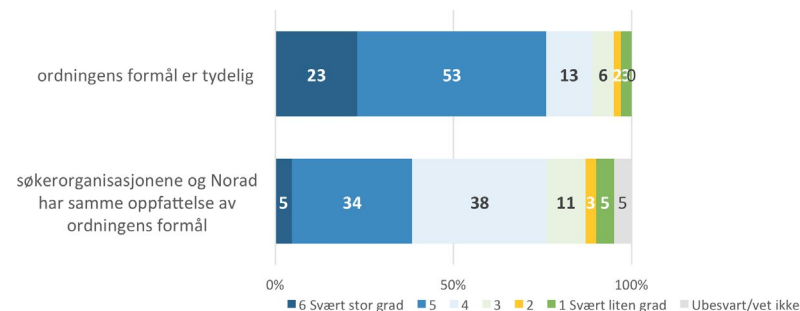
30 % av respondentene hevder de representerer en bistandsorganisasjon, 40 % blant dem som fikk støtte i 2016. 36 % sier at organisasjonene i hovedsak driver med politisk påvirkningsarbeid, 40 % blant dem som fikk støtte i 2016.



**FIGUR 3 // DRIVER ORGANISASJONEN HOVEDSAKELIG MED POLITISK PÅVIRKNINGSARBEID?**



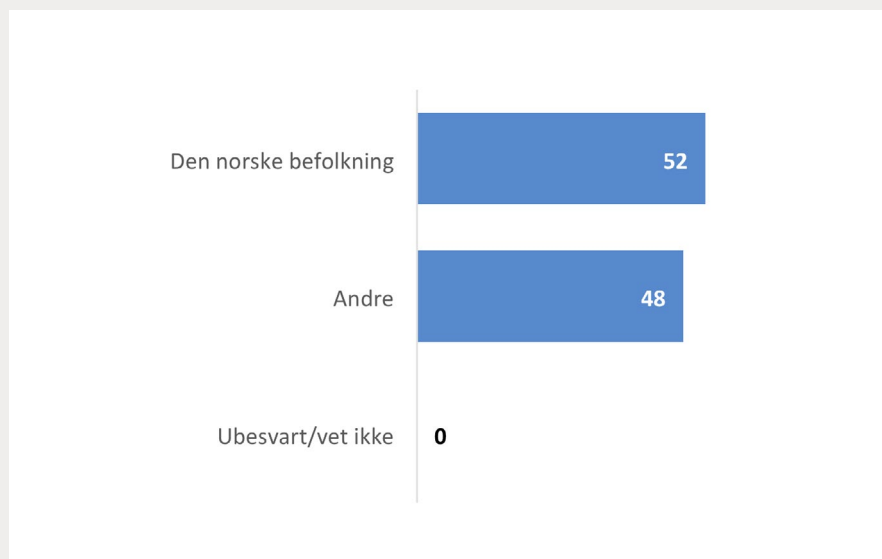
**FIGUR 4 // ER STØTTEORDNINGENS FORMÅL TYDELIG?**



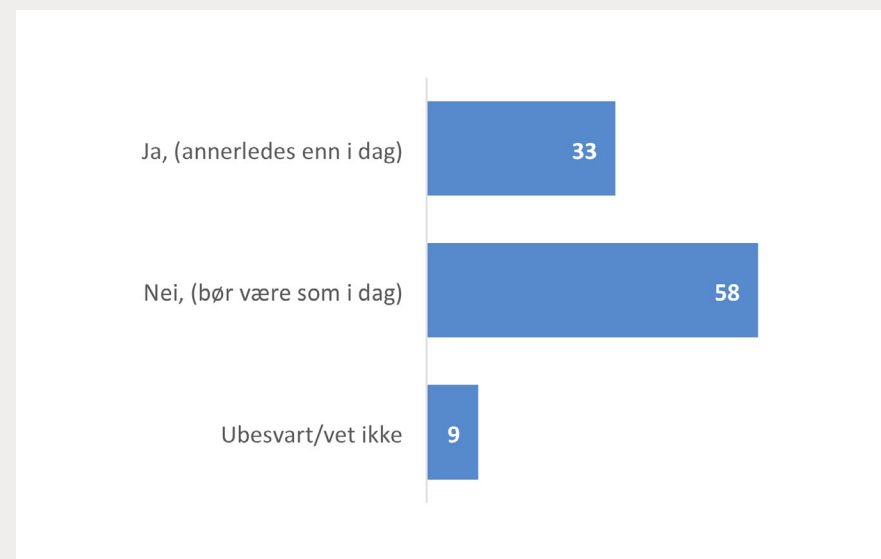
76 % mener (avgir svar 5 eller 6 på skala 1 – 6) at ”støtteordningens formål er tydelig”. Samtidig er det bare 39 % som mener at søkerorganisasjonene og Norad har ”samme oppfattelse av ordningens formål”. Dette peker på at på den ene siden er en klar oppfatning i organisasjonene om hva som er målet for støtteordningen, og på den annen side at

det finnes en uklarhet i forholdet mellom Norad og organisasjonene. Denne tilsynelatende motsetningsfylte oppfatningen av hvordan målsetning og dermed også kriterier skal forstås, er problematisk.

**FIGUR 5 // HVA ER MÅLGRUPPEN?**



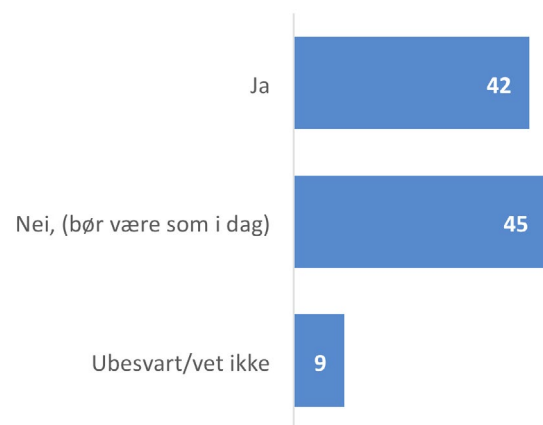
**FIGUR 6 // HVORDAN BØR STØTTEN FORDELES?**



Organisasjonene er "delt på midten" og sier at den viktigste målgruppen for informasjonstøtten er i like stor grad "Den norske befolkning" som "Andre". Dette viser, som det er drøftet i andre deler av denne rapporten, at det er nødvendig med en mer omfattende diskusjon av hvordan målgrupper for ulike kommunikasjonstiltak skal forstås. Dette vil igjen ha konsekvenser for hva organisasjonene definerer som kampanjer, og hva de oppfatter som mer langsiktige kommunikasjonsstrategier.

33 % mener at "Ja, støtte bør fordeles annerledes enn i dag" og 58 % mener "Nei, det bør være som i dag".

**FIGUR 7 // MÅLRETNING MOT BESTEMT GRUPPE?**



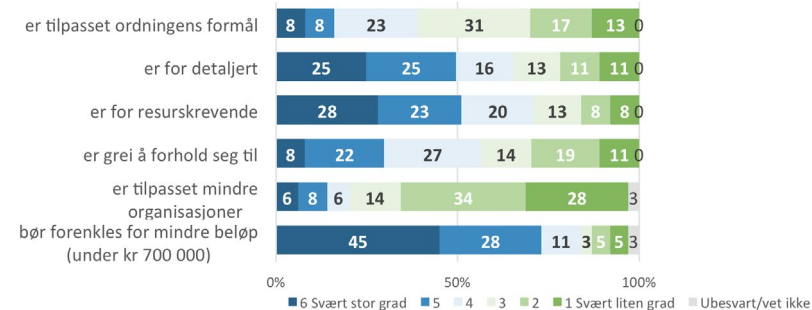
Organisasjonene er delt på midten når de spørres om informasjonsstøtten i større grad bør målrettes mot bestemte grupper. Bakgrunnsdata viser imidlertid at organisasjoner som har fått støtte for 2017, i mindre grad ønsker endringer i dagens ordning når det gjelder målgrupper.

Surveyens mest tydelige tilbakemelding er at 92 % ønsker at ordningene bør være flerårig og langt de fleste mener 3 år eller mer. Blant dem som fikk støtte i 2016, svarte 100 % at den bør være flerårig.

2 av 3 sier "Nei" til at ordningen bør være basert på at organisasjonene stiller med egenandel. Kun 1 av 4 sier "Ja", og blant dem som sier "Ja", svarer de fleste at 10 % kan være et passende beløp.

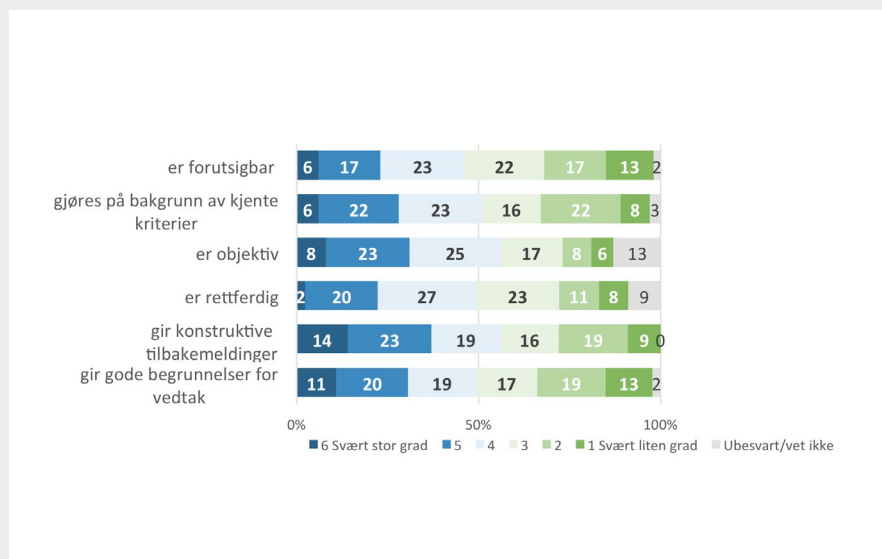
Når det gjelder selve søknadsprosedyren, er tilbakemeldingene tydelige på følgende punkter, og stemmer overens med funnene fra dokumentanalysen. Organisasjonene mener prosedyren bør forenkles for mindre beløp. Den er ikke tilpasset mindre organisasjoner.

**FIGUR 8 // SØKNADSPROSESSENS KVALITET**

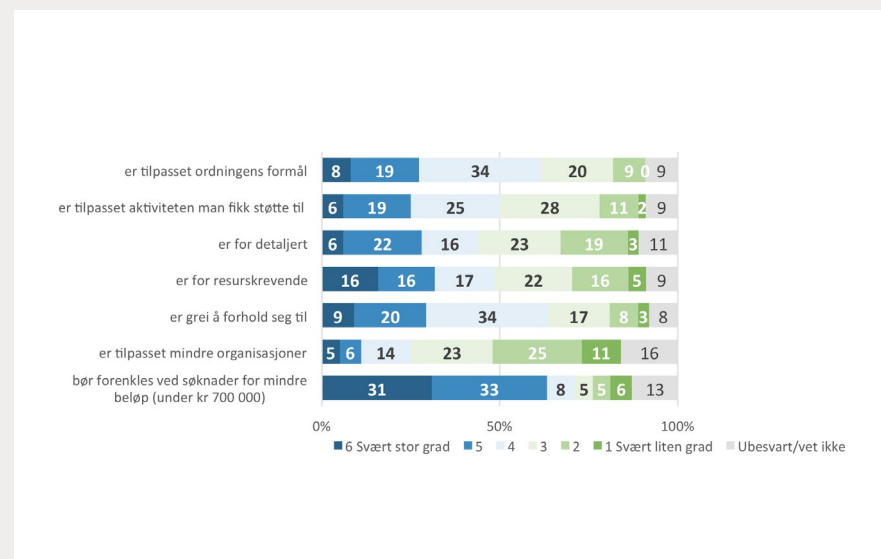


Den er for resurskrevende og for detaljert. Det er også flere som svarer at søknadsprosedyren i liten grad (svart 1 + 2) er "tilpasset ordnings formål". Det er videre stor variasjon i tilbakemeldingene om søknadsprosedyren er "grei å forholde seg til". Både dem som fikk avslag i 2016, og dem som fikk innvilget mindre beløp i 2016, svarer i større grad at søknadsprosedyren er for detaljert og ressurskrevende.

**FIGUR 9 // SØKNADSBEHANDLINGENS KVALITET**



**FIGUR 10 // SLUTTRAPPORTERINGENS KVALITET**

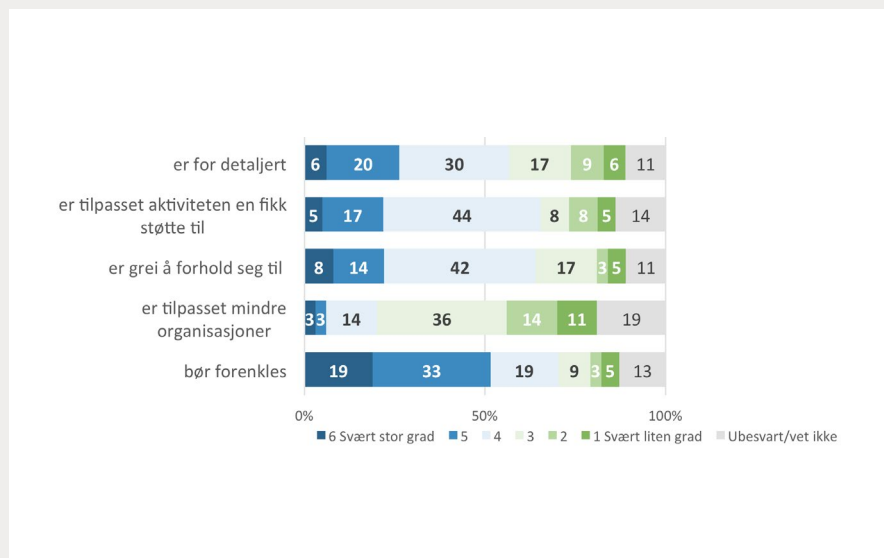


Når det gjelder selve søknadsbehandlingen i Norad, er tilbakemeldingene noe mer vage og delte. Det er i hovedtrekk omtrent like andeler som hevder i stor grad eller i liten grad at søknadsbehandlingen "gjøres på bakgrunn av kjente kriterier", "er rettferdig", "gir gode begrunnelser for vedtak". Det er noen færre som hevder at søknadsbehandlingen er "forutsigbar". Det er noen flere (spesielt blant dem som fikk støtte i 2016) som hevder at søknadsbehandling er "objektiv" og at den gir "konstruktive tilbakemeldinger".

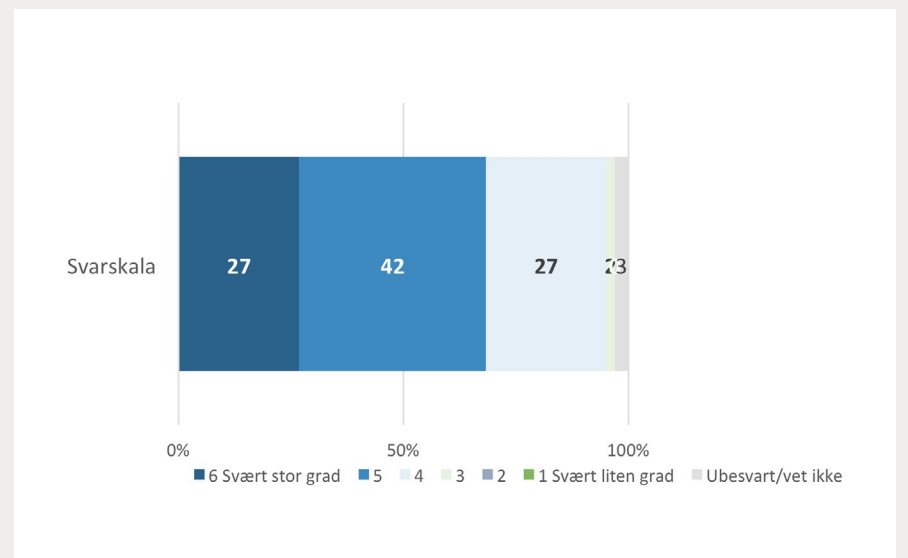
Om sluttrapporteringsprosessen er de tydeligste tilbakemeldingene at den "bør forenkles for mindre beløp", og at den i "liten grad er tilpasset mindre organisasjoner". Tilbakemeldingene tyder på at prosessen var mer tilpasset de mindre organisasjonene i tidligere år. Prosessen tenderer til å være "for resurskrevende" og "for detaljert". Spesielt organisasjoner som fikk innvilget mindre beløp (inntil 1 mill.) i 2016, hevder dette.

Det er nyanser i tilbakemeldingene om sluttrapporteringsprosessen avhengig av når man søkte siste gang, og om man har fått innvilget stort eller mindre beløp. Svært få av dem som fikk innvilget et mindre beløp i 2016, mener at sluttrapporteringsprosessen er "tilpasset aktiviteten en fikk støtte til". Mye av det samme svarmønsteret finnes når det gjelder årsrapporteringen der man i tillegg mener at den "bør forenkles" for alle (ikke bare for mindre beløp).

**FIGUR 11 // SLUTTRAPORTERING FOR MINDRE BELØP**



**FIGUR 12 // OPPNÅDD MÅLSETTING**

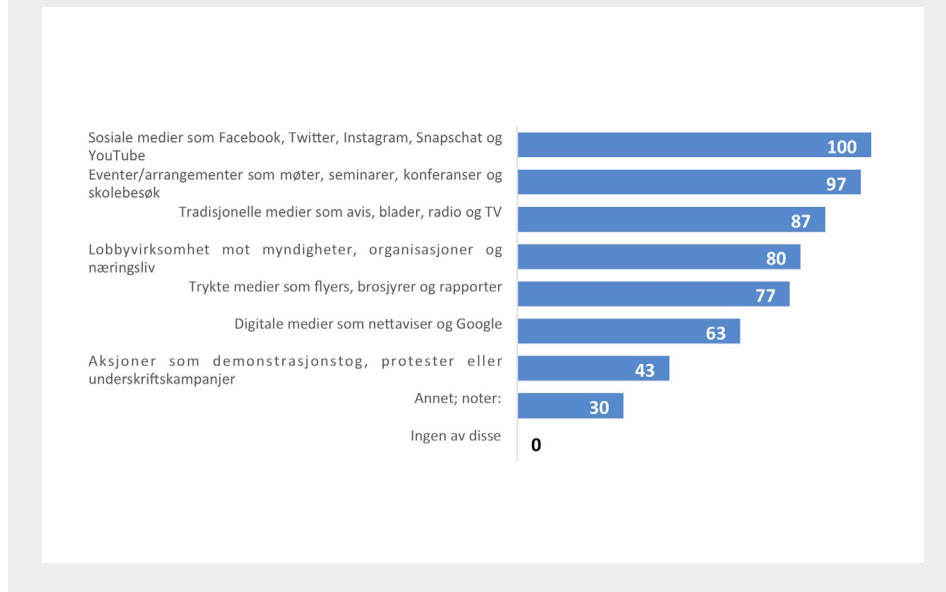


Dette utdypes i følgende spørsmål:

*Norad ønsker årlig rapport for tiltak som har fått innvilget støtte. På en skala der 1 betyr i svært liten grad og 6 betyr i svært stor grad, i hvilken grad opplever du at årsrapporteringen...*

Organisasjonene hevder at de oppnådde målsettingen for siste runde de fikk støtte til.

**FIGUR 13 // BRUK AV MEDIER**



Alle organisasjonene ønsker å benytte "sosiale medier" ved gjennomføring av tiltak finansiert av informasjonsstøtten. Men det skiller mellom sosiale medier og andre "digitale medier", og dette må tolkes som om organisasjonene er svært opptatt av å benytte alle former for nettkommunikasjon. Dette kommer i tillegg til at mange også vil benytte ulike "eventer/arrangementer". På tredje plass finnes "tradisjonelle medier". Imidlertid viser også svarene at 80 % benytter seg av lobbyvirksomhet.

77 % bruker andre trykte medier av ulike slag. I tillegg viser organisasjonene til et bredt utvalg av andre kommunikasjonsformer som spenner fra direkte aksjoner til "gjester fra Sør".

## DYBDEINTERVJUENE

Det ble gjennomført 29 dybdeintervjuer, de fleste med enkeltpersoner og noen med to personer (kolleger i samme organisasjon). Hensikten med dybdeintervjuene var å utforske:

- › Erfaringer med og synspunkter på Informasjonsstøtten
- › Kommunikasjonsfaglige vurderinger knyttet til målsettingen for informasjons- og kommunikasjonsarbeidet

Målet var å frambringe et kunnskapsgrunnlag for diskusjoner og beslutninger om innretning av støtten til informasjons- og kommunikasjonsformål over det norske bistandsbudsjettet

Det ble gjennomført 16 intervjuer med ulike sivilsamfunnsorganisasjoner som både har og ikke har mottatt støtte for 2017 (RORG-medlemmer og ikke-medlemmer) og 13 intervjuer med UD, representanter for Norads avdeling for sivilt samfunn, RORG-ansatte, Norads kommunikasjonsavdeling, Bistands-aktuelt og FN-sambandet, og to kommunikasjonseksperter. Hensikten med intervjuene har vært å få tilbakemeldinger på Informasjonsstøtten og Norads kommunikasjonsarbeid.

## Organisasjonene

Organisasjonene mener at Informasjonsstøtten er et demokratisk tiltak i seg selv siden den muliggjør kritikk av norsk bistands- og utviklingspolitikk. Et oppegående sivilsamfunn er et virkemiddel for å oppnå en mer bærekraftig utviklingspolitikk. Vedvarende uenighet og uro rundt Informasjonsstøttens eksistens og formål har skapt usikkerhet blant organisasjonene. Endringer i retningslinjer, søknadsskjema og rapportering har skapt uklarhet rundt hva formålet egentlig er, og hvilke tiltak og resultater Norad ønsker.

I følge organisasjonene skal og må innretningen ivareta et mangfold av organisasjoner, røster og perspektiver for å sikre demokratisk deltakelse og kritisk debatt. Det er ingen prinsipiell enighet om riktig antall mottakere, men det finnes en oppfatning om at jo færre mottakere, jo større risiko for å miste viktige bidragsytere. Egenandel oppfattes generelt som problematisk fordi det vil begrense mangfoldet.

Flerårige avtaler forsvarer best ressursbruken i forvaltningen av ordningen, og gir best mulighet til langsiktig planlegging og gode kommunikasjonsfaglige valg. En innvending er at Informasjonsstøtten både gjennom effektmål og signaler fra Norad handler for mye om å vekke oppmerksomhet gjennom kampanje-

arbeid framfor å tilrettelegge for kunnskapsbygging og faktisk endring. Krav til effektmåling er generelt problematisk for tiltak som skal øke kunnskap og engasjement.

I følge de eksterne kommunikasjonseksperterne er det vanskelig å måle direkte effekt av de fleste kommunikasjonstiltak. Responsen på digitale tiltak kan enkelt måles i form av klikk, delinger, likes og hvor lang tid den enkelte har brukt på å se/lese oppslaget. Gjennom verktøy som Google Analytics og Facebook Insight kan man også se hvem man treffer. Men hvorvidt informasjonen tas imot, bygger kunnskap og skaper engasjement, er vanskeligere å måle. Med mindre en kampanje er av en viss størrelse, og man har ressurser til å teste kjennskap, kunnskap og holdninger før og etter kampanjen, er det vanskelig å påvise en målbar effekt. Kunnskapsbygging og holdningsarbeid bygges over tid via mange og ulike tiltak. En innvending fra organisasjonene er at ressursene er for små til å måle effekt av enkelttiltak, samtidig som tidsperioden som måles, er for kort til at reell effekt kan oppnås. Norad SIVSA viser stor forståelse for at måling av holdningsendringer er utfordrende, men forteller samtidig at de ønsker å bevege seg mer over til andre typer måling enn antall klikk, publikasjoner, seminarer osv. Der organisasjonene mener det er vanskelig å isolere

resultatene av enkeltstående tiltak, mener Norad SIVSA det likevel er mulig å argumentere for hvordan ulike tiltak bidrar til å skape holdningsendringer.

Det er delte opplevelser blant organisasjonene om kontakten med Norad – SIVSA. SIVSA er blitt mer byråkratisk, mens organisasjonene ønsker tettere dialog, og kritiserer Norads forvaltningspraksis. Det stilles også spørsmål ved Norads kompetanse til å forstå dynamikken i sivilsamfunnet og i kommunikasjonsfaget. Omfanget av den økte byråkratiseringen rundt søknad og rapportering står ikke i stil med ressursene til små organisasjoner, ettårige avtaler eller små støttebeløp. På den annen side virker det som strengere krav har ført til økt profesjonalisering og kvalitet i kommunikasjonsarbeidet hos organisasjonene.

I Norad og UD mener enkelte respondenter at mange av organisasjonene ivaretar særinteresser. Kritikerne kobler angivelige særinteresser mer til opprettholdelse av organisasjonens virksomhet enn til bærekraftig utvikling i fattige land. Blant organisasjonene deler noen den samme oppfatningen, og viser til at det humanitære markedet er delt i to grunnleggende forskjellige grupper: organisasjoner som drives av aktivister og engasjerte mennesker, og organisasjoner som fungerer som en bedrift. Sistnevnte betraktes med en viss skepsis.

En annen uenighet er knyttet til hvorvidt organisasjonene bruker Informasjonsstøtten til egenprofilering. Organisasjonen mener de skiller klart mellom egenprofilering og aktiviteter finansiert av Informasjonsstøtten, mens kritikere mener det er umulig å skille, og det derfor er to sider av samme sak. Noe som oppleves å undergrave støttens hensikt og funksjon. Påvirkning av egne myndigheter anses av alle parter som en legitim aktivitet for å skape endring. I kritikernes øyne ligger det likevel et element av usikkerhet i lobbyvirksomheten. Ønsker organisasjonen å påvirke for å få penger, eller ønsker den å påvirke for å endre politikken?

Selve Informasjonsstøtten har vært politisk omstridt siden innføringen i 1976, og det er en kontinuerlig dragkamp mellom dem som vil beholde støtten, og dem som vil fjerne den. Organisasjonene søker tverrpolitisk støtte i Stortinget for å beskytte seg mot endringer fra en gitt regjering. Samtidig ønsker den til enhver tid sittende regjering å legge føringer i tråd med egne oppfatninger og interesser.

RORG-sekretariatet begrunner dette med et ønske om å få støtte til:

- a) ordningens legitimitet
- b) mottakernes uavhengighet og troverdighet
- c) forutsigbarhet

Flere mener at organisasjonene de siste årene på grunn av dette har vært i en stadig forsvarsposisjon. Noen mener innskjerpingen av krav til søknader, resultatrammeverk og dokumentasjon er en fordekt måte å motarbeide organisasjonene på.

Intervjuene avdekker at Informasjonsstøtten er preget av underliggende konflikter og mistillit partene imellom. Dette fører til gjensidig avstand, og at det synes som om partene ofte snakker forbi hverandre. Samarbeidsklimaet oppfattes ikke som spesielt godt.

### **RORG-samarbeidet**

RORG-samarbeidet får både positive og negative tilbakemeldinger fra organisasjonene. Det ikke er en entydig oppfatning om hva som er, eller bør være RORGs oppgaver og rolle. Først og fremst får RORG-samarbeidet skryt for arbeidet med å beskytte Informasjonsstøtten. Spesielt opplever de små aktørene at RORG-samarbeidet har vært nyttig som et felles talerør på vegne av organisasjonene. RORG har også en viktig støttefunksjon for medlemmene når det gjelder søknadsprosessen.

RORG-samarbeidet høster også kritikk fra noen organisasjoner. Kritikken handler om at RORG mottar informasjonsstøttemidler på lik linje som sine medlemmer. Dette oppleves som



problematisk både fordi det tar midler som burde gått til organisasjonenes informasjonsarbeid, og fordi man opplever at informasjons- og opplysningsarbeid om norsk utviklingspolitikk ikke bør være en oppgave for RORG, men snarere å ivareta medlemmenes interesser og legge til rette for erfaringsutveksling og samordning av ressurser, samt bidra med informasjonsfaglig kompetanse.

### **Norads kommunikasjonsarbeid**

I dybdeintervjuene pekte representanter fra Norads kommunikasjonsavdeling på at kommunikasjonsarbeidet består av et bredt spekter av tiltak mot ulike målgrupper. Den overordnede målgruppen for Norad er ideelt sett hele befolkningen. For å nå flest mulig så effektivt som mulig, definerer Norad delmålsgrupper og velger kanal, form og virkemiddel tilpasset den enkelte målgruppe.

Norad er den største aktøren på utviklingsfeltet med hensyn til befolkningskampanjer. Hovedmålgruppen er unge mellom 18 og 35 år. Film som virkemiddel og sosiale medier som kanal står sentralt, blant annet i kampanjer som *Opplysningsløypa* og *Daron*. Det siste er et eksempel på at spill er anerkjent som virkemiddel for å nå fram med budskap og læringsmål. Digitale kampanjer er lette å måle når det gjelder utbredelse og oppmerksomhet,

mens målet om å bygge kunnskap og skape engasjement ikke er like enkelt å evaluere.

Pressearbeid utgjør en betydelig del av kommunikasjonsavdelingens arbeid, ikke minst i form av krav om innsyn. Mediekrisen har ført til en eskalering av henvendelser om innsyn.

Konferanser og seminarer er sentrale kunnskaps- og debattarenaer for politikere, fagfolk og bransjen. Den årlige Norad-konferansen har en sterk posisjon i de nevnte målgruppene. Norad Policy Forums samler bransjen og relaterte fagmiljø til regelmessig utveksling og debatt.

### **Bistandsaktuelt**

I samtalen med redaksjonens representanter mente *Bistandsaktuelt* at plattformen er bedre egnet enn noen andre nyhetsmedier i Norge til å dekke bistandsfeltet og å drive kritisk og balansert journalistikk om utviklingspolitiske tema. Som fagblad med solid kompetanse bidrar *Bistandsaktuelt* med et helhetlig bilde og inngående forståelse av globale utviklingsspørsmål, situasjonen i utviklingslandene, strukturelle ulikheter og norsk bistands styrker og svakheter. Avisen jobber for å nyansere nyhetsbildet for leserne, og bidrar med kunnskap om trender og utvikling i norsk bistandspolitikk og bistandsfag. Som et balanserende tiltak ga *Bistandsaktuelt* i

2016 ut en egen "Framskrittsutgave" for å vise de mange gode effektene og positive utviklingene i fattige land. Tiltaket fikk god respons. For å nå ut over faste lesere, har *Bistandsaktuelt* samarbeid med NTB og ABC Nyheter om bruk/deling av stoff. Også Facebook brukes til å spre stoff til nye målgrupper, ikke minst gjennom målrettet plassering til personer med en særlig interesse for eller tilknytning til bestemte temaer eller områder.

### **FN-sambandet**

FN-sambandet er en organisasjon i særstilling innenfor det feltet som evalueringen tar for seg. FN-Sambandet ble opprettet i 1946, og har vekselvis vært plassert under UD og Norad. Organisasjonen har vært den klart største mottakeren av støtte under informasjonsstøtteordningen. Det årlige beløpet som organisasjonen har mottatt har ligget på ca. 29 millioner kroner. Fra og med budsjettåret 2017 er støtten til FN-sambandet tatt ut av Norads informasjonsstøtteordning og ført tilbake til UD i en egen post på Statsbudsjettet sammen med UNICEF på drøyt 31 millioner kroner.

FN-Sambandet skiller seg fra de øvrige mottakerne av Informasjonsstøtten ved at driften er fullfinansiert over bistandsbudsjettet. FN-Sambandet har 29 ansatte, med hovedkontor i Oslo og seks distriktskontorer andre steder i landet.

FN-Sambandets mandat er å øke kunnskapen om FN og internasjonale spørsmål. Hovedtema er FNs bærekraftsmål, som også er prioritert av norsk bistand. FN-Sambandet skal informere om FN og FNs arbeid, skape interesse for og debatt om FN og internasjonale spørsmål, øke forståelsen for årsaker og sammenhenger i internasjonal politikk og bidra til positive holdninger til solidaritet og internasjonalt forpliktende arbeid. FN-Sambandet ser det som sin oppgave å tilby kvalitetssikret informasjon på sitt felt, og jobber aktivt både med kildekritikk og med opplæring i kildekritikk.

Rundt 90 % av FN-Sambandets aktiviteter er rettet mot skoleverket. Årsaken er et ønske om å nå ut så bredt som mulig. Gjennom skolen når FN-Sambandet årlig rundt 100 000 elever ansikt til ansikt. I tillegg til digitale verktøy skolene selv kan bruke benytter FN-Sambandet foredrag, rollespill og flipped classroom (omvendt undervisning)<sup>29</sup>. Både tankegangen og virkemidlene rundt arbeid i skolen har gjennomgått store forandringer de senere årene. Det å henge med på skolens digitale kapasitet og kompetanse er ressurskrevende. Med sitt nye undervisningsopplegg

29 Flipped classroom blander læring hvor elever ser videoforelesning hjemme og bruker fellestid på skolen til oppgaveløsning og samarbeid. Omvendt undervisning er både et pedagogisk verktøy for å gi elevene bedre mulighet til læring på eget nivå, og for å frigjøre lærerens tid fra enveiskommunikasjon til personlig veiledning.

knyttet til bærekraftig utvikling mener FN-Sambandet at de har blitt en foregangsorganisasjon for pedagogiske virkemidler.

Utvikling av digitale læringsverktøy er kostbart, og FN-Sambandet forsøker å supplere driftsmidlene med ekstern finansiering. FN-Sambandets nettside har ca. 10 millioner visninger per år. Siden er rettet mot 16 – 17 åringer, men brukes også av journalister, noe som vises gjennom medieovervåkning og krediteringer.

I tillegg arrangerer FN-Sambandet informasjons- og debattforum gjennom *Internasjonalt seminar* i Tromsø, Stavanger og Oslo. Dette er en ukentlig seminarrekke over flere måneder hvert år, med ulike tema og bidragsytere. Medlemsorganisasjonene foreslår tema, primært knyttet til nord-sørproblematikk, miljø/klima, fattigdom/ utvikling og krig/fred. Hovedtyngden av deltakerne på seminarene er ”menigheten”, dvs. organisasjoner, politikere og fagmiljø. Hvem menigheten er, varierer med tema.

I følge FN-Sambandet er det å måle effekt av informasjonstiltak vanskelig. De mener at det er to hovedutfordringer for framtidig kommunikasjon på feltet; interesse og digitalisering.

I dagens samfunn og mediebilde er internasjonale spørsmål vanskelige tema å nå igjennom med, både overfor politikere og befolkningen. Dette fører til at bransjen primært jobber med kjennsaps- og synlighetskampanjer snarere enn kunnskapsbygging. Det store skiftet mot digitalt kampanjearbeid gjør det dyrt og vanskelig for organisasjoner å kommunisere.

### **Kommunikasjonsvirksomhet**

Norad, *Bistandsaktuelt*, FN-Sambandet og organisasjonene benytter et mangfold av kanaler og virkemidler for å informere om norsk bistand og/eller bidra til demokratisk deltakelse, bygge kunnskap om utviklingspolitiske temaer og fremme kritisk debatt. Organisasjonene har et bredt spekter av informasjonstiltak. Digitale og sosiale medier står sentralt i organisasjonenes kommunikasjonsarbeid. Hjemmeside, Facebook, Twitter, Instagram og YouTube er egne kanaler for deling av innhold og tilrettelegging for diskusjon/debatt.

Alle ser opp til store og vellykkede kampanjer som Sweatshop, Stopp Bryllupet og Radi-Aid, og opplever at Norad ønsker å innrette støtten mer mot slike tiltak. De tre kampanjene er eksempler på kommunikasjonstiltak som har fått stor nasjonal og internasjonal oppmerksomhet, og som har lyktes med å sette søkelys på

utviklingspolitiske temaer som internasjonal klesindustri, barneekteskap og fordomsfulle holdninger til bistand og utvikling.

I de fleste tilfeller er befolkningskampanjer dyre å produsere og distribuere, og utenfor rekkevidde for de fleste støttmottakerne. Andre tiltak kan være bedre egnet til å bygge kunnskap, stimulere til debatt og oppnå reelle utviklingseffekter. Spesielt vektlegger organisasjonene nytten av politisk påvirkningsarbeid og dialog med engasjerte medlemmer og støttespillere.

Samtlige aktører er bevisst på den norske befolkning som målgruppe for informasjonsarbeidet. Samtidig mener samtlige at "befolkningen" som målgruppe er for stor og mangfoldig til å fungere som operasjonaliserbar målgruppe for konkrete tiltak. Informasjonskampanjer fra Norad og de største aktørene er tiltakene som i størst grad retter seg mot "hele befolkningen", men også disse har mer avgrensede målgrupper, som "unge voksne 18 - 35 år".

Media er en viktig målgruppe for organisasjonene. Media er en breddekanal ut til befolkningen, men mediekrisen har svekket mediernes ressurser og muligheter til å skrive/formidle tilfredsstillende fra utviklingsfeltet. De trenger

derfor input og ressurser utenfra. Mediene har i stor grad tilpasset seg dagens mediebilde, hvor underholdning og enkelt kortfattet innhold får flest klikk og likes. Å bli sitert i media, få en sak inn i media eller stimulere journalister til å ta tak i en sak, anses likevel som viktig. Medias hang til kritiske vinklinger er en ulempe, etter som det gir lite fokus på vellykkede resultater og positiv utvikling. Dette kan forsterke et inntrykk i befolkningen av at bistand ikke hjelper, eller at det er ikke er mulig å redusere fattigdom og global ulikhet.

Innretningen av dagens informasjonsstøtte mot befolkningen som hovedmålgruppe hevdes å fremme reklame- og massekommunikasjon. Det samme gjør reduksjon av antall støttmottakere og økning av beløpenes størrelse. Flere spør seg om dette er hensiktsmessig. Massekommunikasjon anses som egnet til å skape oppmerksomhet og bygge kjennskap, men i liten grad til å bygge kunnskap og vekke engasjement hos mottakerne. Det er først og fremst de største organisasjonene som Plan, Fremtiden i Våre Hender, Kirkens Nødhjelp og Redd Barna som benytter seg systematisk av massekommunikasjon.

#### **Ekspertintervjuer**

En interessant del av dybdeintervjuundersøkelsen var resultatet av de faglige vurderingene til

de to kommunikasjonseksperterne professorene Peggy Brønn ved BI og Roy Krøvel ved HiOA. Det de peker på, kan i stor grad leses som konkluderende merknader til undersøkelsen.

I følge ekspertene er det viktig å være bevisst hva begreper betyr, og hvilke begreper som er korrekte. Ord og uttrykk endrer mening, og det er et stadig skifte av språk. Hva er forskjellen på informasjon og kommunikasjon? Er "nord i sør" og "sør i nord" riktigere uttrykk enn nord-sør problematikk? Respondentene i undersøkelsen bruker "informasjon" og "kommunikasjon" om hverandre, dels som synonymer og dels som to forskjellige ting. Faglig kan skillet være markant; "informasjon" handler om å fortelle noe, mens "kommunikasjon" handler om dialog og involvering.

Et viktig fokus i dagens kommunikasjonsfag er vekt på mål og strategier fremfor taktikk. Mål handler om det man vil oppnå, og strategi om hvordan man skal nå målene. Taktikk handler om virkemidler og tiltak. I lys av et slikt rammeverk kan man si at:

- › Målet for informasjonsstøtte over bistandsbudsjettet er bærekraftige utviklingseffekter i fattige land. Dette gjelder enten støtten går som driftsmidler til Norad, Bistandsaktuelt og FN-Sambandet, eller som prosjektbasert informasjonsstøtte til organisasjonene.

› Strategien for å nå målet er kunnskap, engasjement og debatt i befolkningen. Tanken er at det å spre kunnskap om utviklingspolitiske tema og hva norsk bistand går ut på, vil skape et sterkere engasjement i Norge for globale miljø- og utviklingsspørsmål, og at et sterkere engasjement vil fremme kritisk debatt om utviklingspolitiske tema, som igjen vil medvirke til bærekraftige utviklingseffekter i fattige land.

› Taktikken er alle tiltak og virkemidler som kan bidra til å spre kunnskap, engasjement og fremme debatt. Dette inkluderer blant valg og miks av kanaler, som kampanjer, fagblad, satsing i skolen, events, lobbyvirksomhet og sosiale medier. Det inkluderer også valg av virkemidler, som film, bilder, tekster og foredrag.

Fra faglig hold rettes en oppfordring om å fokusere mer på mål og strategier enn på taktikk. For at informasjonsmidler over det norske bistandsbudsjettet skal bidra til bærekraftige utviklingseffekter i fattige land, må man først spørre seg om bruk av kommunikasjonsmidler i Norge faktisk bidrar til dette. Deretter må man spørre seg om de valgte strategiene er riktige. Vil økt kunnskap og større engasjement hos så mange som mulig i den norske befolkning føre til en kritisk debatt,

som igjen bidrar til bærekraftige resultater i fattige land? Bør man snevre inn målgruppen? Er demokratisk deltakelse et mål i seg selv, uavhengig av effekt på utviklingspolitikken? Formuleringen "det norske folk" sier i prinsippet at informasjonstiltakene skal nå alle. I praksis fungerer det ikke slik. Blant annet har Norad, *Bistandsaktuelt* og FN-Sambandet en klar arbeidsdeling seg imellom. Også organisasjonene definerer ulike undermålgrupper.

Valg av målgrupper utfordres. Er det realistisk å bevege hele befolkningen? Er det nødvendig? De som allerede er interessert og engasjerte i bistand og utviklingspolitikk, trenger ikke all verdens impulser. De helt uinteresserte skal det mye til å bevege. Den mest aktuelle målgruppen er "de som sitter på gjerdet".

RORG og sivilsamfunnsorganisasjonene kan betraktes som representanter for den delen av befolkningen som er engasjert i nord-sør og aktuelle utviklingsspørsmål. Samlet, og hver for seg, forsøker organisasjonene å tilby seriøs informasjon til ulike målgrupper, og påvirke norsk utviklingspolitikk i konstruktiv retning.

På et felt med stort engasjement og motstridende interesser og oppfatninger, understreker fagekspertene behovet for etikk i kommunikasjonsarbeidet. Målet helliger ikke middelet,

og man må unngå PR-arbeid i tiltak finansiert av Informasjonsstøtten. Her berører ekspertene et fenomen flere av de øvrige informantene er opptatt av, nemlig hvorvidt organisasjonene bruker Informasjonsstøtten til egenprofilering og pengeinnsamling. Organisasjonene selv mener de skiller klart på egne tiltak og tiltak finansiert av Informasjonsstøtten, mens RORG forteller at de har jobbet mye med å profesjonalisere medlemmene på dette. Flere av aktørene utenfor organisasjonslivet mener Informasjonsstøtten både direkte og indirekte misbrukes til egenprofilering, noe ekspertene sier seg enige i.

For å velge riktige kanaler og virkemidler, må man kjenne målgruppen. Hvem er de? Hvilke medier bruker de? Hvem og hva lar de seg påvirke av? Tilbøyeligheten til å gå rett på taktikk fører til en konkurranse om hvem som finner på de mest oppsiktsvekkende sprellene, hvor strategi kommer i bakleksa. I en ideell sammenheng er ofte personlig kommunikasjon mest effektiv.

Engasjert debatt er ikke nødvendigvis god kommunikasjon, og det kan være vanskelig å se hvordan debatt som sådan skal bidra til bærekraftige utviklingseffekter i fattige land.

I følge ekspertene er det vanskelig å påvirke folk. For det første tar det mye tid og ressurser,

og for det andre har folk mer enn nok å være opptatt av fra før. Og hva slags engasjement og handlinger er det man ønsker å utløse ved å informere om norsk bistand og utviklingspolitiske tema?

Det er vanskelig å dokumentere effekt av informasjonsarbeid isolert sett. Skal man først måle effekt, er det et krevende fag. Dersom målet er å påvirke folks holdninger til bistand, kan det måles. Dette må gjøres via en nullpunktsmåling, og deretter måle effekt en tid etter, for eksempel ett år. Man kan likevel ikke vise til enkelttiltak og si hva som har hatt best effekt, men hvorvidt man over en viss tid har klart å bevege folk til en mer positiv holdning. Kommunikasjonskampanjer må derfor være langsiktige. Kortsiktige kampanjer blir stunt uten varig effekt. Framfor å forvente interesse fra folk flest, bør samfunnet holde seg med aktører som er opptatt av og følger med på ulike tema på samfunnets vegne, og som kan bidra med pålitelig informasjon når det er aktuelt.

Siden det er vanskelig både å engasjere folk og å måle effekt, etableres gjerne sekundære mål.

*I kommunikasjon deler vi mellom output og outcomes. Output er at 100 000 mennesker bruker spillet, mens outcome er effekten av det. Og vi har data som viser at mesteparten av organisasjonene ikke måler outcome. Det er dyrt, de vet ikke hvordan, og ledere er fornøyde med outputs (...) Det tar flere år å måle kommunikasjon*

Høye målsettinger og krav til måltall kan påvirke kommunikasjonsarbeidet negativt. Organisasjonene kan bli mer opptatt av å dokumentere respons enn av å produsere informasjon om hva som skjer, og gjøre denne tilgjengelig for dem som er interessert, eller når hendelser utløser spesiell interesse.

Hvorvidt staten skal finansiere sivilsamfunnsorganisasjoner er et politisk spørsmål. Her er ekspertene enige med organisasjonene i at bred demokratisk deltakelse er viktig for et velfungerende demokrati, også på et felt som bistand og utviklingspolitikk. Siden mediene er i krise, har de ikke mulighet til å ivareta oppgaven som den fjerde statsmakt på egen hånd. Derfor må organisasjonene bidra til å holde myndighetene og hverandre i sjakk. I følge ekspertene er mange støttemottakere et gode. Små organisasjoner er mer effektive enn store når det gjelder kommunikasjon.

Små aktører har ekspertkompetanse på sitt felt, og kommuniserer i stor grad personlig.

### **Avslutning**

I intervjuene med de andre aktørene i undersøkelsen framstår noen tema som flere kommenterte på. Tidsrammen rundt dybdeintervjuene tillot ikke en systematisk eller komplett evaluering av sentrale kommunikasjonsmessige utfordringer knyttet til utviklingspolitiske spørsmål og tema. Nedenfor gjengis derfor et utvalg tanker og refleksjoner fra respondentene om viktige tema for å bidra til bærekraftige utviklingseffekter i fattige land, og noen sentrale utfordringer i forbindelse med kommunikasjonsarbeid om disse temaene.

Oppfatningene rundt hva som er de viktigste temaene å informere om og skape engasjement og debatt rundt, avhenger av hvem man spør. Konkrete tema som nevnes i intervjuene er helse, utdanning, skatt, handel og næringsliv, investeringer, arbeidsliv inkludert innvandring, internasjonal konkurranse og utflagging. Flere viser til behov for en mer samstemt politikk i fht norsk landbruk og fiskeri med tanke på utvikling og miljø. Enkelte mener at det er viktig å få fram at bistand ikke er det viktigste tiltaket for en bærekraftig utviklingspolitikk.

Det er en generell oppfatning i utvalget at mangel på interesse og engasjement for utviklingspolitiske tema i befolkningen er en stor kommunikasjonsmessig utfordring i dag og i framtida. Samtidig mener flere at de globale utfordringene blir stadig mer presserende også i Norge, noe som vil gjøre utviklingspolitiske spørsmål mer interessante, relevante og aktuelle.

En generell utfordring er hvordan nå fram i det hele tatt i dagens enorme informasjonsflyt. En mer partikulær utfordring er hvordan nå fram med kompliserte og lite populære budskap. I tillegg er det konkurranse om oppmerksomheten også innad i det utviklingspolitiske miljøet, med et stort antall stemmer, aktører, arrangementer og andre kommunikasjonstiltak internt i bransjen, mot media, politikere og skoleverket.

I det praktiske kommunikasjonsarbeidet må man stadig finne nye knagger å henge temaene på for å skape nærhet og relevans. Som kommunikator må man følge med på endringer i samfunnet og mediebildet for å tilpasse kanalbruk og virkemidler. Verktøykassen må være allsidig, med en miks av digitale og "gammeldagse" kanaler og virkemidler som både når ulike mottakere gjennom ulike kanaler og forsterker budskapet gjennom gjentakelse og gjenkjennelse på tvers av kanaler.

## LISTE OVER ORGANISASJONER SOM ER INVITERT TIL Å DELTA I SURVEY OG INTERVJU

Organisasjon		
The Africa Center for Information & Development	FIAN Norge	Internasjonalt Seminar (IntSem)
Afghanistankomiteen (NAC)	Foreningen for internasjonale vannstudier, Fivas	Folkehøgskolerådets Internasjonalt Utvalg for folkehøgskolen (IU)
Arbeidernes opplysningsforbund	Flyktningshjelpen	Internasjonal Reporter
Arbeidernes Ungdomsfylking	FN-sambandet	ISFIT Den Internasjonale Studentfestivalen i Trondheim
Arbeiderpartiet (AP)	FOKUS - Forum for Kvinner og Utviklingsspørsmål	Isha Development Committee (IDC)
Asle Toje	Forandre verden	KFUK-KFUM Global
Stiftelsen Atlas-alliansen	Forum for utvikling og miljø (ForUM)	Kirkens Nødhjelp (KN)
Attac Norge	FORUT, Solidaritetsaksjon for utvikling	Kristelig Folkepartis Studieforbund ( Nedlagt)
Bergen ressurscenter for internasjonal utvikling	Freethem Norge	Kvinnefronten i Norge
Blå Kors Norge	Framtiden i våre hender (FIVH)	Latin - Amerikagruppene i Norge (LAG)
Bømlo folkehøgskule	Norges Kristne Råd (NKR) v / Global info	Leger Uten Grenser
CARE Norge (CN)	Global.no	LHLs Internasjonale Tuberkulosestiftelse - LHL Internasjonal
Caritas Norge	Utredningsinstituttet Globale Analyser SA	Stiftelsen Litteraturhuset Fredrikstad (Litthusfred)
Changemaker	Grønn Hverdag	LNU - Norges barne - og ungdomsorganisasjoner (LN U)
Den norske Burmakomit� (NBK)	Habitat Norge (HN)	Landsorganisasjon i Norge (LO)
Kirkerådet for Den norske kirke/ Mellomkirkelig r�d	Handelskampanjen	Milj�agentene
Den norske Tibet-komité	Hei Verden	Tidsskriftet Minerva
Det norske misjonsselskap	Høgskolen i Oslo og Akershus	Namibiaforeningen
Diaspora Network	Høyres studieforbund	Natur og Ungdom
Digni	Human rights / human wrongs	Naturvernforbundet (NNV)
Fairtrade Norge (FTN)	ICAN Norge v/Norske Leger mot Atomvåpen	Networkers SouthNorth

→

→

Organisasjon		
Norges Fredslag (NFL)	Norges Røde Kors	Støttekomiteen for Vest-Sahara
Norges Sosiale Forum	Rødt	Strømmestiftelsen
Norsk Bonde og Småbrukarlag	RORG - samarbeidet	Tankesmien Agenda
Norsk Folkehjelp	Studentenes og Akademikernes Internasjonale Hjelpfond (SAIH)	Tax Justice Network
Norsk Form	Sauda Kommune	Traavik.info - Arts Interventions Development
Operasjon Dagsverk (OD)	Senterpartiets Studieforbund (SpS)	Transnational Arts Production (TrAP)
Oslosenteret for fred og menneskerettigheter	Sex og Politikk	Unicef Norge
Partnership for Change (Pfc)	Slett ulandsgjelda (SLUG)	Utviklingsfondet
Peace Brigades International Norge	Spire	Vennskap nord/sør
Plan International Norge	Bistandsstiftelsen ARC-aid	Venskapsforeningen Norge Madagaskar
Populus-studieforbundet folkeopplysning	Pressens Stipendkomite (STIP)	Verdensmagasinet X (nedlagt)
Publish What You Pay Norway(PWYP Norway)	Støttegruppe for fred i Sudan	WWF Verdens Naturfond/WWF-Norge
PYM De norske Pinsevenners Ytremisjon	Støttegruppen for fred i Colombia	Zero Emission Resource Organisation (ZERO)
Redd Barna		

Listen over gjengir organisasjonene som er invitert til å delta i survey og dybdeintervju. Av disse deltok 64 i telefonintervju og 18 i dybdeintervju. Noen av organisasjonen er representert i begge intervjumetodene. Av anonymitetshensyn oppgir vi ikke hvilke organisasjoner eller personer som er dybdeintervjuet.

Det er i tillegg gjort 11 dybdeintervjuer med representanter fra

Bistandsaktuelt  
 Norads kommunikasjonsavdeling  
 Utenriksdepartementet  
 SIVSA  
 Kommunikasjonsfaglige eksperter



## REFERANSER

Beukelaer, C. D. og Duxbury, N. (2014, 30. september) *Real sustainable development requires change through culture*. [Sist besøkt 11.08.2017] Hentet fra: <https://theconversation.com/real-sustainable-development-requires-change-through-culture-32121>

Gambit Hill + Knowlton Strategies (2013) *Gjennomgang av Norads informasjonsstøtteordning*. Hentet fra: <https://www.norad.no/globalassets/import-2162015-80434-am/www.norad.no-ny/filarkiv/3.-sivsa-2012--/gjennomgang-av-norads-informasjonstotte-ordning-2013.pdf>

Georgeson, L. og Maslin, M. (2014, 7. oktober) *First goal of UN sustainability targets should be to not conflict with each other*. [Sist besøkt 11.08.2017] Hentet fra: <https://theconversation.com/first-goal-of-un-sustainability-targets-should-be-to-not-conflict-with-each-other-32577>

Globalis.no (2017) Hentet fra: <http://www.globalis.no/>

Lerner, D. (1958) *The passing of Traditional Society. Modernizing the Middle East*. New York: Free Press of Glencoe

Mefalopulos, P (2008) *Development Communication Sourcebook: Broadening the Boundaries of Communication*. Washington, DC: World Bank. Hentet fra: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6439>

Norad (2014) *Gjennomgang av FN-sambandet. Norad Report 8/2014 Review*. Hentet fra: <https://www.norad.no/globalassets/import-2162015-80434-am/www.norad.no-ny/filarkiv/3.-sivsa-2012--/ekstern-gjennomgang-av-fn-sambandet.pdf>

Norad (2015) *Veiledning til søknad om prosjekt- og samarbeidsavtale*. [Sist besøkt 10.08.2017] Hentet fra: <http://docplayer.me/2733044-Soknadsskjema-skal-fylles-ut-ogsendes-elektronisk-til-norad-postmottak-norad-no-innen-den-soknadsfrist-som-framkommer-pa-norad.html>

Norad (2016a) *Kunnskap for utvikling. Norads strategi mot 2020*. Hentet fra: <https://www.norad.no/om-bistand/publikasjon/2016/norads-strategi-mot-2020/>

Norad (2016b) *Regelverk for støtte til informasjonsformål*. [Sist besøkt 11.08.2017] Hentet fra: <https://www.norad.no/globalassets/filer-2015/sivsa/2016/ordningsregelverk-for-informasjonsstotte-juni-2016.pdf>

OECD DevCom (2014) *Good Practices in Development Communication*. Hentet fra: <http://www.oecd.org/dev/pgd/devcom-publications.htm>

RORG (2014) *Folkeopplysning for en ny tid. Resultatrapport for Norads støtte til frivillige organisasjoners opplysningsarbeid 2011-2013*. Hentet fra: [www.rorg.no/noop/file.php?id=3158](http://www.rorg.no/noop/file.php?id=3158)

RORG (2015) *Blir de nye bærekraftsmålene bærekraftige?* [Sist oppdatert 21.05.2015] Hentet fra: <http://www.rorg.no/Artikler/3243.html>

Rostow, W. W. (1960) *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*.  
Cambridge: Cambridge University Press

Sepstrups, P og Øe, P F. (2010) *Tilrettelæggelse af information. Kommunikations- og kampagneplanlægning*. København: Hans Reitzels Forlag.

Statistisk Sentralbyrå (2013) *Holdning til bistand 2013*. Rapport 50/2013. Hentet fra:  
<http://www.ssb.no/offentlig-sektor/artikler-og-publikasjoner/holdning-til-bistand-2013>

Utenriksdepartementet (2016) *Prop. 1 S (2016-2017)*. Hentet fra:  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-ud-20162017/id2513642/sec1>

Zaidi, A. (2015, 25. september) *Explainer: what are the UN sustainable development goals?* [Sist besøkt 11.08.2017] Hentet fra:  
<https://theconversation.com/explainer-what-are-the-un-sustainable-development-goals-48126>

## Vedlegg 2: Hovedtrekkene i de to paradigmenes kommunikasjonsformer

	Moderniserings-teorier	Alternativ utviklingsteorier
Fokus	Informasjonsspredning. Overbevise publikum om å endre holdninger / adferd	Sikre dialog for kunnskap og erfaringsoverføring
Referansemodell	Enveis, lineær, hierarkisk	Toveis, horisontal, sirkulær
Orientering	'output' -orientert 'output' defineres fra oppstart	Prosesorientert der 'outcome' bestemmes i og gjennom prosessen
Kommunikasjons-ekspertens rolle	Velge, designe og benytte metoder og medier som kan overbevise publikum om å endre seg	Legge til rette for dialog, analysere situasjonen og foreslå passende strategier for endring
Når skal kommunikasjonen skje?	Vanligvis i implementeringsfasen når målene er fastsatt, eller når prosjektet er gjennomført.	Så tidlig i prosjektet som mulig, før målene er fastsatt og gjennomgående som en integrert del av prosjektet.

(Modellen er inspirert av Development Communication Sourcebook, Verdensbanken 2008, og viser ytterpunktene i de to ulike paradigmenes)