

# GJENNOMGANG AV NORADS INFORMASJONSSTØTTEORDNING

Endelig utgave

2013



**Av**

David Hansen

Ida Norheim Hagtun

Gambit H+K Strategies

# INNHold

<b>INTRODUKSJON</b>	<b>1</b>
<b>BAKGRUNN</b>	<b>1</b>
<b>1. SAMMENDRAG</b>	<b>3</b>
1.1. HOVEDFUNN	3
1.2. HOVEDKONKLUSJONER	5
1.3. ANBEFALINGER	7
<b>2. POLITISKE FØRINGER FRA STORTINGET OG UTENRIKSDEPARTEMENTET</b>	<b>10</b>
2.1. FORANKRINGEN I STATSBUDDSJETTET	10
2.2. AKTUELL DEBATT OM INFORMASJONSSTØTTEN	11
<b>3. OM OPPDRAGET</b>	<b>14</b>
3.1. RESULTATMÅL:	15
3.2. FORVALTNINGSMÅL	16
<b>4. METODISKE AVKLARINGER OG AVGRENSINGER</b>	<b>17</b>
4.1. DOKUMENTANALYSE	19
4.2. BEFOLKNINGSUNDERSØKELSE	20
4.3. NETTUNDERSØKELSE RETTET MOT SAMTLIGE «TILSKUDDSMOTTAKERE»	20
4.4. DYBDEINTERVJU AV REPRESENTATIVT UTVALG TILSKUDDSGIVERE OG TILSKUDDSMOTTAKERE	20
4.4.1. Tilskuddsgivere og øvrig forvaltning	20
4.4.2. Tilskuddsmottakere	21
4.4.3. Ekspertpanelet	21
<b>5. DET NASJONALE PERSPEKTIVET</b>	<b>22</b>
5.1. HOVEDFUNN FRA SPØRREUNDERSØKELSEN	22
5.2. MEDIEVANER	25
5.3. VURDERING	25
5.4. ÅRETS RESULTATER SETT OPP MOT 2003-RAPPORTEN	26
<b>6. NASJONAL MEDIEANALYSE</b>	<b>28</b>
6.1. TRADISJONELL MEDIEANALYSE	28
6.2. OM NORDMENNENS MEDIEBRUK I 2013	30

6.3. ORGANISASJONENES DIGITALE TILSTEDEVÆRELSE	30
6.4. DEKNING, DISKUSJON OG DEBATT OM UTVIKLINGSSPØRSMÅL I NORGE	31
<b>7. INFORMASJONSSTØTTENS TILTAK OG PRODUKTER</b>	<b>34</b>
7.1. INFORMASJONS- OG KOMMUNIKASJONSTILTAK.	34
7.2. MÅLGRUPPER	35
7.3. GEOGRAFISK NEDSLAGSFELT	36
7.4. BUDSJETT OG TILDELING	36
7.5. SAMLET VURDERING	36
<b>8. INFORMASJONSSTØTTENS RESULTATER</b>	<b>38</b>
8.1. MANGFOLD AV STEMME	38
8.2. SMÅ OG MELLOMSTORE ORGANISASJONERS SYNLIGHET	38
8.3. FRISTILLING FRA MARKEDSKOMMUNIKASJON	38
8.4. UTDATERT FOKUS	38
8.5. MANGFOLD - HVOR TUNGT SKAL DET VEKTES?	38
8.6. ENGASJEMENT UTEN HANDLINGSALTERNATIV?	39
8.7. ARENAER FOR FOLKELIG MOBILISERING OG ENGASJEMENT	39
<b>9. FORVALTNINGEN AV ORDNINGEN</b>	<b>40</b>
9.1. FORENKLING AV PROSEDYRER	41
9.2. DIALOG MED FORVALTNINGEN	42
9.3. SAKSBEHANDLING	42
9.4. YTTERPUNKTENE: POLITISK PROPAGANDA OG DESINFORMASJON?	42
<b>10. KONKLUSJON</b>	<b>44</b>

## INTRODUKSJON

Denne gjennomgangen av Norads informasjonsstøtteordning er utført av Gambit Hill+Knowlton Strategies (heretter Gambit H+K) fra midten av april til midten av juni 2013.

Den 20. juni ble rapportens førsteutkast sendt på høringsrunde til samtlige tilskuddsmottakende organisasjoner. 36 av 57 tilskuddsmottakere sendte inn høringsuttalelser. Disse er tilgjengelige på Norads nettsider. Gambit H+K har gjennomgått samtlige av organisasjonenes høringsinnspill. Utgaven av rapporten som

nå foreligger, er bearbeidet som følge av høringsrunden.

Utgangspunktet for slutføringen av rapporten har vært å ta til følge alle faktiske korrigeringer og videre trekke inn ny informasjon som utdyper og supplerer det analysegrunnlaget som gjennomgangen opprinnelig bygget på. De mange og verdifulle innspillene har uten tvil bidratt til å forbedre grunnlaget for gjennomgangen. Sluttreslutatet i den foreliggende rapporten er fullt og helt forfatterens ansvar.

## BAKGRUNN

Norads informasjonsstøtte skal gå til frivillige organisasjoner, lag og institusjoner i hele Norge som vil arbeide med folkeopplysning og stimulere til debatt om utviklingsspørsmål. Gjennomgangens mandat var å analysere den søknadsbaserte tilskuddsordningen etter dens målsetninger og retningslinjer, samt vurdere i hvilken grad ordningen forvaltes på en hensiktsmessig og effektiv måte, i tråd med retningslinjer og føringer gitt av Stortinget og Utenriksdepartementet (UD).

Kildematerialet for undersøkelsen spenner fra dokumentstudier og nettbaserte undersøkelser, til dybdeintervjuer med så vel mottakere som forvaltere av ordningen. I noen grad er det også hentet inn vurderinger fra ulike personer hvis roller gjør det naturlig å karakterisere dem som eksperter. Dette er personer som organisasjonene bør ha evnet å gjøre inntrykk på gjennom agendasettende og debattskapende arbeid.

Det er viktig å påpeke at informasjonsstøtteordningen ikke har spesifikt definerte indikatorer for å måle nivået på kunnskap, aktivitet og engasjement, til tross for at man eksplisitt ønsker å se en økning i samtlige av disse faktorene. Det foreligger med andre ord ingen nullpunktsanalyse eller baseline. Denne gjennomgangen kan dermed ikke med

sikkerhet slå fast at ordningen isolert sett har bidratt til en reell økning i kunnskap, engasjement eller debatt i den norske befolkning, slik Stortingets føringer for ordningen legger til grunn.

Å måle kommunikasjonens rolle i økning av kunnskap, aktivitet og engasjement er utfordrende, men ikke umulig. Det fordrer at Norad selv, ved hjelp av sin interne evalueringsekspertise, bedre definerer

1. hva formålet med støtteordningen faktisk er;
2. hvilken endring man ønsker å oppnå;
3. en teori om hvordan denne skal oppnås; og ikke minst
4. hvordan resultatene bør måles.

Behovet for klargjøring av formål og forventede resultater etterlyses av oss som ansvarlige for denne rapporten, og fra mange av organisasjonene selv. Dette hovedintrykket fra gjennomgangen danner bakteppet for hele denne rapporten.

## 1. SAMMENDRAG

I sum kan det være liten tvil om at mottakerne av Norads informasjonsstøtte arbeider iherdig med å omsette midlene etter beste evne. Aktørene er seg imellom ganske ulike. Deres forskjellige formål og forutsetninger for anvendelse av midlene kan ikke bli ensartet, ei heller bør de sammenliknes med de anbudsutlyste informasjons- og kampanjeoppdrag som eksempelvis preger andre statlige etaters opplysnings- og holdningsarbeid.

Vi vil understreke at vår gjennomgang på oppdrag for Norad ikke er en full evaluering av mottakerorganisasjonenes arbeid med folkeopplysning eller bidrag til offentlige debatter om globale utviklingsspørsmål. For noen av tilskuddsmottakerne utgjør riktignok informasjonsstøtten det alt vesentlige av deres finansiering, men for de fleste er den samlede informasjons- og påvirkningsvirksomheten betraktelig større enn hva som lar seg finansiere med denne støtteordningen.

Det primære siktemålet for gjennomgangen har således vært å vurdere hvorvidt informasjonsstøtteordningens formål, økonomiske ramme og forvaltning er hensiktsmessig ut i fra de forutsetninger som er lagt til grunn fra myndighetenes side. Med til vurderingene hører dessuten mottakerorganisasjonenes egne oppfattelser av ordningens betydning som sivilsamfunnsbyggende støtte (grunnstøtte) eller som oppdragstilskudd for offentlig prioritert kunnskaps- og opinionsdannelse (prosjektstøtte).

### 1.1. HOVEDFUNN

Vår gjennomgang viser at støttemottakerne hver for seg gjør en stor innsats for å utnytte midlene etter beste evne. Denne innsatsen skal like fullt vurderes opp mot støtteordningens hovedmål: Økt aktivitet, engasjement, debatt og kunnskap i befolkningen, samt styrking av sivilsamfunnets vaktbikkjerolle overfor myndigheter og næringsliv.

Organisasjonenes resultater på de enkelte målområdene er varierende, organisasjon for organisasjon. Det lar seg ofte forklare fordi noen støttemottakere er konsentrert om debatt og vaktbikkjerollen, mens andre igjen har sin hovedinnsats rettet mot eksempelvis barn og unges kunnskap om globale utviklingsspørsmål. Utfordringen er at organisasjonene også samlet sett kommer svakt ut dersom effekt i befolkningen skal legges til grunn for alle. En normal språklig forståelse av begrepet «befolkningen», må være allmenheten generelt – ingen særlige grupper eller geografier spesielt.

Det understrekes at rapportens forfattere ikke har noen personlige eller faglige oppfattelser av at målet om å nå ut til befolkningen er viktigere enn andre mål for ordningen. Vi kan imidlertid ikke overse det faktum at måloppnåelse i befolkningen er klart formulert i både ordningens bestemmelser og gjennomgangens mandat.

Aktivitetmålet ved ordningen er vurdert som oppnådd. Støtteordningen har over tid virket til å profesjonalisere organisasjonenes samlede opplysningsvirksomhet, selv om det også i noen organisasjoner muligens har bidratt til å sementere et skille mellom hva man kan kalle «ideelt motivert» opplysnings- og påvirkningsarbeid og egennyttmotivert kommunikasjonsarbeid. Begrepet egennytte er ikke helt dekkende i denne sammenhengen, fordi det eksempelvis for en medlemsorganisasjon neppe går et sterkt skille mellom hva man gjør for å påvirke ut i samfunnet og hva man gjør for å mobilisere medlemmer.

Hva gjelder engasjementsmålet, er bildet av støtteordningens effekt noe mer variert. Det er liten tvil om at støttemottakerne er sterkt engasjerte, men målet med ordningen er primært å engasjere befolkningen, ikke egne medlemmer eller andre som er tilsvarende engasjert fra før. Organisasjonene oppgir selv at mye gjenstår for å nå bredere ut til befolkningen, og da særlig blant dem som ikke allerede er engasjerte eller har oppdaterte kunnskaper om utviklingsspørsmål. De ulike organisasjonenes sentrale miljø engasjerer hverandre og sentrale myndigheter, i noen grad også media og akademien. Ut over dette er det vanskelig å se at man med informasjonsstøtten har evnet å oppnå engasjementsmålet, slik vi forstår ambisjonen med ordningen.

Debattmålet for støtteordningen er også i varierende grad oppnådd, dersom man skal forstå dette som reelt allmenne og holdningsdannende samtaler i bredere lag av befolkningen. Flere aktører skiller seg imidlertid klart positivt ut, ved at de har ytt solide og endringsskapende bidrag til norsk utviklingspolitisk debatt. Dette da primært forstått som den diskurs som omfatter landets sentrale politiske miljø, inkludert organisasjonene selv og forvaltningen, samt deler av media og akademien.

Samlet sett har utvilsomt informasjonsstøtten styrket bidragene til den offentlige utviklingsdebatten, selv om deltakelsen og det reelle publikum gjerne kunne omfattet større deler av befolkningen. Det er nettopp i arbeidet med debattmålet for ordningen at organisasjonene utfører sin vaktbikkjerolle overfor myndigheter og andre med innflytelse i

samfunnet. Slik sett er det ikke overraskende at debattinnsatsen konsentreres om beslutningstakere og andre opinionsdannere.

Tilsvarende kan oppsummeres for kunnskapsmålet for ordningen. I landets sentrale politiske miljø har en god del av organisasjonene gitt betydelige bidrag til økt innsikt og forståelse for så vel brede som spisse utviklingspolitiske temaer. Våre gjennomganger har ikke kunnet dokumentere noen vesentlig effekt for befolkningens kunnskap. Her er det uansett også krevende å få vurdert ordningen isolert, da det er mange og høyst ulike bidragsyttere til dannelsen av befolkningens forståelse for globale utviklingsspørsmål. Viktigst av alt i denne sammenheng er skolen og media, ikke organisasjonene.

En hovedutfordring for informasjonsstøtteordningen er å nå ut til en befolkning som uttrykker liten interesse for internasjonale utviklingsspørsmål. I 2010 fant Statistisk sentralbyrå (SSB) at 2 av 3 ikke er interessert i informasjon om utviklingsland og bistand i media. Dette gjenspeiles også i vår nasjonale undersøkelse, hvor respondentene bare uttrykker en middels interesse (4.2 på en skala fra 1-7) for spørsmål om global utvikling og internasjonal fattigdomsbekjempelse.

Organisasjonene oppgir selv media som viktigste kanal for arbeidet med informasjonsstøtten. Samtidig viser våre undersøkelser at organisasjonene lykkes relativt dårlig med å nå igjennom i media, skjønt det er store variasjoner organisasjonene mellom. Det skal også tillegges at vår gjennomgang omfatter avgrenset mediesøk på et utvalg av organisasjonene innenfor et år, mens bl.a. RORG-samarbeidet selv har en mer omfattende mediegjennomgang som dekker hele fire år. Den er klart egnet til å nyansere inntrykket om sviktende gjennomslag i media.

## **1.2. HOVEDKONKLUSJONER**

Det er vår oppfatning at informasjonsstøtten har sin berettigelse, basert på den sterke norske tradisjonen for samspill mellom det offentlige og sivilsamfunnets nettverk og innsikt. Sivilsamfunnets bidrag gir resultater som myndighetene ikke like godt kunne evne alene. Støttemottakernes virksomhet skaper og ivaretar viktige og høyst aktuelle debatter om norsk utviklingspolitikk. Tilgangen på informasjonsstøtte sikrer et mangfold av miljøer og aktiviteter. Slik ivaretar ordningen også kunnskapsmiljøer som beriker dannelsen av politikk og kontrollen av myndigheter og næringsliv.



Midlene fra ordningen omsettes svært effektivt i store og profesjonelle organisasjoner, samtidig som den finansierer helt grunnleggende kapasitet til opplysnings- og påvirkningsarbeid i en rekke små og mellomstore organisasjoner. De fleste får beskjedne bevilgninger til å strekke langt. Det bør likevel diskuteres om dette er tilstrekkelig i lys av forventingen om resultater på overordnet nivå for ordningen.

Hvorvidt opprettholdelse av et norsk sivilsamfunn spesialisert på utviklingspolitisk innsikt er informasjonsstøttens oppgave, er et prinsipielt spørsmål. Vi opplever at Stortinget har anerkjent og vektlagt også denne betydningen av ordningen. Vi opplever dessuten at Norad selv er svært opptatt av hvordan ordningen kan ivareta hensynet til mangfold. Spørsmålet er hvor tungt mangfold bør vektles. Ordningen har klart definerte mål som ikke nødvendigvis imøtekommes av den fragmentering som vektingen av mangfold så langt har ledet til.

Et område peker seg ut som anerkjent av alle som har deltatt i våre undersøkelser. Informasjonsstøtten har gjennom hele sin eksistens bidratt til å utvikle organisasjonenes profesjonalitet innen ideelt og faglig motivert formidlingsarbeid. Dette skyldes ganske sikkert at støtten har gitt rom for mer enn rent innsamlingsmotiverte budskap. Effekten av dette sier mange vil være varig, nærmest uavhengig av ytterligere tilgang på informasjonsstøtte. Støttemottakerne som også er bistandsorganisasjoner har vokst i sin forståelse for hva som kan og bør prioriteres i eget kommunikasjonsarbeid. Andre mener at markedsrettet kommunikasjon igjen vil bli det dominerende med en svekkelse eller et bortfall av informasjonsstøtten.

Hvorvidt ordningens katalytiske virkning er irreversibel eller ei, er et interessant tema. Det er også et spørsmål om Norad med midler fra denne ordningen kunne driste seg inn på nye områder, geografisk og tematisk. Befolkningsundersøkelser viser eksempelvis at både myndighetene og organisasjonene sliter med å nå ut til ungdom.

En grunnleggende utfordring for informasjonsstøtteordningen, er den potensielle motsetningen mellom bredt distribuerte midler til et stort mangfold av organisasjoner, og de overordnede målene om å nå ut til befolkningen. Man kunne tenke seg at mangfoldet av tilskuddsmottakere også innebar en ekstra omfattende rekkevidde, ut i befolkningen. Her er det ikke nødvendigvis en slik sammenheng. I dette perspektivet er det et paradoks at flere av de mest utbredte og folkelige nettverk i vårt land bare i beskjeden grad drar nytte av støtteordningen.

### 1.3. ANBEFALINGER

Våre anbefalinger til Norad er delt inn i to kategorier, henholdsvis moderate og mer markante endringer. Disse lar seg gjennomføre uavhengig av hverandre, men også i kombinasjoner.

Generelt har vi den anbefaling at ordningen som helhet fra tilskuddsgivers side bør målstyres tydeligere på et samlet og overordnet nivå. Mer om dette står å lese under kapittelet om forvaltningen av ordningen.

#### Moderate

- a) Formålet med ordningen videreføres, men det legges ikke like sterke føringer på at aktiviteter skal ses adskilt fra grunnleggende organisasjonsvirksomhet som medlemsvekst og liknende involveringsmuligheter for befolkningen. I dag skaper gjeldende praksis et kunstig skille for de organisasjoner som rent faktisk har en reelt folkelig kontaktflate.
- b) Ordningen med tilleggstilskudd omgjøres eller fjernes til fordel for en generell styrking av eksisterende rammeavtaler, og da særlig disse avtalenes rom for fleksibilitet til å fange opp aktuelle emner og informasjonsfaglig kanal- og metodeutvikling.
- c) Norad bør styrke sin kommunikasjonsfaglige kompetanse og avse midler til informasjon og involvering av nye miljøer i ordningen. Dette kan gjøres enten ved omprioritering av eksisterende midler eller ved styrking av bevilgningen.
- d) Et ressursenter for søkere og mottakere av tilskudd bør gjøres tilgjengelig, med særlig vekt på å bistå mindre og nye aktører for denne ordningen. Dette siste er særlig viktig for å sikre et enda mer variert miljø av søkere til ordningen.
- e) Mer nivå delt rapportering, som skiller mellom små og store tilskuddsmottakere.

#### Markante

- a) Innføring av klare måltall og kategoriinndelt forvaltning av støtteordningen, som slik kunne sette Norad i stand til mer oppsøkende og veiledende involvering av reelle folkebevegelser som idretten, kirkenettverkene og fagbevegelsen. Tilsvarende burde Norad skaffe seg rom for en incentivordning til lokale aktiviteter og andre særlige geografiske eller befolkningsrettede målgrupper, til rene faglig-tematiske satsinger osv. Klare måltall og mer overordnet profil på hva midlene fra støtteordningen investeres til vil også sikre at man får en bedre måloppnåelse samlet for anvendelsen av midlene. Et eksempel på slik strategisk innretning ville være å si at en gitt andel av tilskuddene skal gå til en definert målgruppe (ungdom), et tema (kapitalflukt) og kanalvalg (sosiale medier).

- b) Mer fleksible rammeavtaler og en større pott til enkelttilskudd (enkeletavtaler), der Norad også gis anledning til en mer oppsøkende virksomhet for å sikre en videre utstrekning i befolkningen, definert geografisk og i for grupper av befolkningen som i dag får liten nytte av ordningen.
- c) Økt faglig-tematisk og kommunikasjonsmetodisk variasjon ved at det settes av midler til særskilte stipender eller utredningstilskudd. Eksempelvis kunne man godt sett for seg at man på årsbasis og i et fireårsperspektiv hadde avsatt en pott med midler til slike prioriteringer.
- d) Etablering av årlig nasjonalt forum, i form av en programmert årskonferanse konsentrert om folkeopplysning og debatt. I tilknytning til denne burde alle støttemottakere og andre interessenter bli samlet til gjensidig faglig inspirasjon, markering av særlige prestasjoner gjennom juryering og prisutdeling etc.
- e) Terskelverdien for rammeavtaler bør økes betraktelig, slik at man for denne typen relasjoner ikke sitter med ansvaret for oppfølging av aktører med under 500 000 – 750 000 kroner.
- f) Slå sammen ramme- og samarbeidsavtaler for bistandsorganisasjonene. Disse ofte gankse store organisasjonene bør ikke lenger avkreves egne søknader for informasjonsstøtte. Dette formålet kan inkorporeres i samarbeidsavtalene. Man forventes da uavhengig av «informasjonsstøttekomponenten» å drive godt informasjons- og kommunikasjonsfaglig arbeid som bistandspartner med Norad. Dårlig eller ensidig markedsrettet kommunikasjonsarbeid bør dermed få konsekvenser ikke bare for omfanget på informasjonsstøtte, men på hele samarbeidsavtalen med Norad. Omleggingen forutsettes slik å styrke snarere enn svekke den informasjonsfaglige dialogen mellom Norad og organisasjonene. Dette gjøres for å øve større innflytelse på den samlede utviklingsfaglige kvaliteten til støttemottakerne, der man søker å motvirke snarere enn å forsterke skillet mellom eksempelvis folkeopplysnings- og påvirkningsarbeid på den ene siden og tjenesteyting og innsamlingsvirksomhet på den andre.

Uavhengig av om man legger seg på nivået for moderate eller markante endringer vil vi oppfordre til at regjeringen initierer en offentlig utredning (NOU) for å se på egnede tiltak som kan styrke utdanningssystemet, forskningen og medias arbeid med globale utviklingsspørsmål, i sammenheng med alle relevante offentlige støtteordninger – administrert av flere relevante departementer og andre offentlige instanser.

Norge vil alltid være tjent med en allment kunnskapsrik og kompetent befolkning, og det har sin klare egenverdi at innsikten og engasjementsmulighetene finnes tilgjengelig på norske språk.

*Oppdraget er utført av følgende team hos Gambit H+K:  
David Hansen og Ida Norheim Hagtun,  
samt Charlotte Sørås, Sebastian Eidem og Kjetil Bergtun.*

## 2. POLITISKE FØRINGER FRA STORTINGET OG UTENRIKSDEPARTEMENTET

Norads informasjonsstøtte er direkte knyttet til regjeringens utviklingspolitikk. Stortingsmelding nr. 13 (2008-2009) «Klima, konflikt og kapital» understreker betydningen av et bredt informasjons- og opplysningsarbeid i Norge om aktuelle miljø- og utviklingsspørsmål i et globalt perspektiv.

I sin innstilling til meldingen avga Stortingets utenrikskomité følgende merknad hva gjelder informasjonsstøtten, som er særlig førende for perioden 2011-2014:

«Flertallet forutsetter at støtten til frivillige organisasjoners bistands- og informasjonsvirksomhet får rimelig del i den reelle veksten i bistandsbudsjettet. De har også en viktig rolle i opplysnings- og lobbyvirksomhet om nord-sør-spørsmål, og flertallet vil understreke at respekt for deres uavhengighet fra staten er en forutsetning for at de kan fylle sin kritiske og konstruktive rolle i samfunnsdebatten om utviklingsspørsmål.

Flertallet påpekte viktigheten av å se "innenrikspolitikk og utviklingspolitikk i sammenheng", og mente at informasjonsarbeidet i større grad bør fokusere på relaterte temaer. I denne sammenhengen ble organisasjonenes rolle som såkalte "vaktbikkjer", eller pådrivere for endring, særlig understreket.

### 2.1. FORANKRINGEN I STATSBUDDSJETTET

Den holdning som Stortinget ga uttrykk for i behandlingen av utviklingsmeldingen «Klima, konflikt og kapital», danner grunnlaget for det som senere er inntatt om ordningen i de årlige budsjettproposisjonene. Senest kom dette til uttrykk på følgende måte i proposisjon 1 (2012-2013):

«I tråd med retningslinjene skal norske frivillige organisasjoner og relevante institusjoner bidra til folkeopplysning om sentrale og aktuelle nord/sør – og utviklingsspørsmål og samtidig ivareta rollen som pådrivere og vaktbikkjer i den offentlige utviklingsdebatten»

Videre er det i budsjettproposisjonen definert to mål for støtteordningen:

- Det norske folk er aktive og engasjerte i utviklingsspørsmål.
- Øke kunnskap om utviklingsspørsmål i den norske befolkning.

Storingsproposisjonen og de definerte delmålene danner til sammen grunnlaget for retningslinjer, målsetning og regelverk for informasjonsstøtten, som Norad forvalter over kapittelpost 160, post 71. Stortingets bevilgning til formålet er på til sammen 91 millioner kroner. Av dette går 29 millioner til FN Sambandet. Mandatet for vår gjennomgang er avgrenset til kun å omfatte de øvrige tilskuddsmottakerne, utenom FN Sambandet.

I mandatet for denne gjennomgangen heter det videre at et av de sentrale elementene i støtteordningen er "erkjennelsen av at sivilsamfunn i Norge har en viktig rolle i å sikre kritisk diskusjon om norsk utenriks og utviklingspolitikk. Videre skal "støtte til opplysningsarbeid (...) gi organisasjonene frihet og spillerom til å velge saker og virkemidler uavhengig av kommersielle eller partipolitiske hensyn".

## **2.2. AKTUELL DEBATT OM INFORMASJONSSTØTTEN**

Den er en etablert forståelse her i landet at norske frivillige organisasjoner og andre sivilsamfunnsaktører forblir frie og uavhengige selv om man er finansielt understøttet av statlige tilskudd. Det er også lange tradisjoner i Norge for å bygge innsats for fattigdomsbekjempelse på folkeopplysning og påvirkningsarbeid utført av både det offentlige og frivillige. Basert på denne forståelsen bør man fortsatt avse offentlige midler til organisasjonenes arbeid for kunnskap og debatt om globale utviklingsspørsmål.

Den utviklingsagenda som Stortinget legger til grunn, senest manifestert ved behandlingen av Stortingsmelding nr. 25 (2012-2013), den fordrer et globalt bevisst og engasjert sivilsamfunn i Norge. Norads informasjonsstøtte er et vesentlig bidrag til at organisasjonene kan prioritere en slik bredere agenda.

Det lar seg vanskelig gjøre å bevise eller motbevise støtteordningens relevans og berettigelse dersom man på prinsipielt grunnlag mener at ordningen bryter med forutsetningen om sivilsamfunnets uavhengighet. De fleste av organisasjonene understreker at de ikke opplever ordningen som en kjernestøtte til fri egenutfoldelse. Ordningen ses som en kontrakt med klare prioriteringer bestemt av myndighetene. Tilsvarende er Norad opptatt av at ordningen skal bidra til det norske sivilsamfunnet.

Tematisk er det en vekselvirkning mellom hva organisasjonene vektlegger og hva staten prioriterer. Dette samspillet er tilsiktet og ønskelig. Det er eksempelvis langt flere organisasjoner nå som hevder å vektlegge sammenhengen mellom klima, miljø og utvikling, enn hva som var tilfelle for knapt ti år tilbake. Samtidig er det godt dokumentert

at myndighetenes oppmerksomhet om både klimaspørsmål og eksempelvis kapitalflukt har vokst fram av målbevisst mobilisering fra det norske og internasjonale sivilsamfunn.

Økt kunnskap og debatt kunne ganske sikkert bli oppnådd gjennom styrking av fagfeltet i skolen. Det samme gjelder dersom man fikk mer midler til forskning, kombinert med en særskilt satsing på å styrke formidlingskompetansen til forskningsmiljøene. Mer kunne trolig også blitt oppnådd ved langt mer profesjonell kampanjevirkosomhet fra forvaltningen. Rent økonomisk lar slike satsinger seg vanskelig gjennomføre uten at det krever mer midler. Satses man ensidig på slike tiltak framfor støtte til organisasjonslivet, vil man høyst sannsynlig underveis miste flere av de tilleggsverdier som utløses av sivilsamfunnets engasjement. Sivilsamfunnets egenverdi er anerkjent

Det er et klart gode for Norge at allmenheten har tilgang til miljøer med solid kunnskap om internasjonal utvikling. Flere av disse miljøene kunne samtidig med fordel bli bedre på å nå ut til nye og bredere lag av befolkningen. Sett organisasjon for organisasjon oppnås denne effekten trolig lettere ved økende tilskudd framfor mer radikale endringer av ordningen. Utfordringen er at det i sum allikevel virker svært kostnadskrevende å få full effekt gjennom en fortsatt like fragmentert fordeling av midlene.

Informasjonsstøtten har i dag mange, relativt like og gjennomgående svakt folkelig forankrede tilskuddsmottakere. Det er i seg selv et paradoks at de mest «skreddersydde» mottakerne er rene sekretariater uten medlemmer eller andre givere enn staten. Muligens ville disse sekretariatene kunnet hevde seg som rene oppdragsmiljøer, men i så fall burde bidragene utsettes for normale anbuds konkurranser (oppdragsfinansiering).

Det er tvilsomt om organisasjonene ville prioritert sekretariatene framfor egen virksomhet, dersom de hadde en reell mulighet for direkte tilskudd til seg selv. Dette betyr ikke at de tilskuddsfinansierte sekretariatene er uten betydning for organisasjonene. I vår gjennomgang framheves flere som viktige ressurser som også bidrar til profesjonalisering av organisasjonenes opplysnings- og påvirkningsarbeid.

Prinsippet om armlengdes avstand bør fortsatt gjelde, og om mulig vektlegges mer systematisk for informasjonsstøtteordningen. I dag synes prinsippet å være en velment intensjon. Det lar seg imidlertid vanskelig bevise at organisasjonene er frie med tungt offentlig finansiering. Om ikke annet bør man på grunn av et føre-var-prinsipp derfor søke

å forsterke organisasjonenes uavhengighet gjennom endringer av hvordan ordningen forvaltes. Vi presenterer konkrete forslag på dette under omtalen av våre anbefalinger.

Flere tidligere gjennomganger av informasjonsstøtten, uavhengig av dens ulike innretninger opp gjennom årene, har landet på den konklusjon at ordningen bør få en styrket forvaltning. Dette må forstås som informasjonsfaglig styrket, selv om begrepet informasjonsfaglig flere steder benyttes mer som et fromt ønske enn som en klart definert ambisjon. Få har greid å beskrive konkret hvordan man kan oppnå denne faglige styrkingen – foruten å be om økt økonomisk støtte. Ikke overraskende har det derfor vært vanskelig å få til vesentlige endringer.

Dessuten har det vært en gjenganger at man har anbefalt å legge forvaltningen utenfor Norad, eksempelvis til RORG-sekretariatet. Heller ikke dette har blitt fulgt opp.

Helt uavhengig av en slik delegert forvaltningsmyndighet ville man fortsatt måttet forutsette at offentlige tilskuddsmidler skal følge forvaltningsloven, statens økonomireglement og andre grunnleggende forvaltningsrettslige prinsipper. Kompetansen og systemene for å ivareta dette, kan vi vanskelig se at det er hensiktsmessig å etablere utenfor forvaltningen selv, uten at det i så fall ville lede til ganske omfattende investeringer. En slik løsning vil dermed trolig koste mer enn den smaker.

Når RORG-sekretariat ikke har fått en rendyrket forvaltningsmyndighet, skyldes dette åpenbart også at sekretariatet ikke kan anses å være uavhengig av dem som skal tildeles tilskuddene. Skulle de utvikles til å bli et helt uavhengig forvaltningsorgan, er vi like langt. Da ville sekretariatet måtte bli styrket betraktelig, og det ville på ny reist seg et spørsmål om dette er den mest hensiktsmessige veien til målet. Underveis har man dermed muligens også mistet den gjensidige møteplassen som RORG oppleves å være for sine medlemmer. Den kritikk som flere ganger tidligere har blitt reist, om at Norads forvaltningskapasitet er svært personavhengig, kan også rettes mot RORG-sekretariatet.



### 3. OM OPPDRAGET

I det følgende redegjør vi for hvordan oppdraget har blitt forstått og operasjonalisert. Norads skriver i sin utlysning at oppdraget skal:

1. Dokumentere og analysere resultater av støtteordningen i tråd med ordningens målsetninger og retningslinjer (heretter kalt «resultatmål»).
2. Vurdere i hvilken grad ordningen forvaltes på en hensiktsmessig og effektiv måte, og i tråd med retningslinjer og føringer gitt av Stortinget og Utenriksdepartementet (heretter kalt «forvaltningsmål»).

I anbudsutlysningen for oppdraget, skriver Norad følgende om bakgrunnen for gjennomgangen:

#### «Stortingsproposisjon 1. (2012-2013) fastslår:

«I tråd med retningslinjene skal norske frivillige organisasjoner og relevante institusjoner bidra til folkeopplysning om sentrale og aktuelle nord/sør – og utviklingsspørsmål og samtidig ivareta rollen som pådrivere og vaktbikkjer i den offentlige utviklingsdebatten»

Videre er det definert to mål i St. prop. 1 S. for støtteordningen:

- Det norske folk er aktive og engasjerte i utviklingsspørsmål.
- Øke kunnskap om utviklingsspørsmål i den norske befolkning.

Stortingsproposisjonen og de definerte delmålene danner til sammen grunnlaget for retningslinjer, målsetning og regelverket. Norad forvalter Informasjonsstøtten over kapittelpost 160.71. Posten er på til sammen 91 millioner kroner pr år.

Sentralt for støtteordningen er erkjennelsen av at sivilsamfunn i Norge har en viktig rolle i å sikre kritisk diskusjon om norsk utenriks og utviklingspolitikk. I behandlingen av St.mld 13 Klima, konflikt og kapital fra 2009 understreker flertallet i utenrikskomiteen i sin innstilling:

«... det er grunn til å anta at de pågående geopolitiske endringene og maktforskyvninger i verdenssamfunnet i årene framover vil bringe fram stadig nye saker som utfordrer vår ambisjon om å se "innenrikspolitik og utviklingspolitikk i sammenheng". Flertallet mener at opplysningsarbeidet i økende grad bør sette fokus på slike temaer. Flertallet vil i den

sammenheng understreke de frivillige organisasjonenes rolle som pådrivere og vaktbikkjer.»

**I sin anbudsutlysning, foreslår Norad følgende evalueringsspørsmål:**

- I hvilken grad har støtteordningen bidratt til økt debatt om nord/sør-spørsmål i Norge (Hvordan kan støtteordningen bedre bidra til økt debatt om nord/sør-spørsmål?)
- I hvilken grad har støtteordningen bidratt til økt engasjement om nord/sør spørsmål? (Hvordan kan støtteordningen øke engasjementet om nord/sør spørsmål?)
- På hvilken måte bidrar støtteordningen til at sivilsamfunnet i Norge kan utøve rollen som kritisk «vaktbikkje» overfor myndigheter og norske selskaper?

(Hvordan kan støtteordningen styrke sivilsamfunnets rolle som kritisk vaktbikkje?)

I vår tilnærming til oppdraget har vi gjort noen justeringer av gjennomgangens foreslåtte hovedspørsmål over, slike de ble definert i Norads anbudsutlysning. Justeringene ble gjort i samarbeid med Norad i første fase av oppdraget, og er beskrevet i oppstartsrapporten som er godkjent av Norad.

Bakgrunnen for justeringene er at de foreslåtte evalueringsspørsmålene, over, ikke følger logisk fra målene definert i budsjettproposisjonen, som også ligger til grunn for gjennomgangen.

Det er vår oppfatning at endringene dessuten forhindrer begrepsforvirring mellom «nord/sør-spørsmål» og «utviklingsspørsmål», samtidig som man inkluderer «kunnskap» som et eget element som bør belyses av gjennomgangen, gitt de definerte mål for ordningen. Endringene gjør også at man ivaretar punkt 2 av gjennomgangens mandat, altså å vurdere forvaltningen av ordningen.

Dette gjør at vi endte opp med følgende mål for gjennomgangen, fordelt på resultater og forvaltningen av ordningen:

### **3.1. RESULTATMÅL:**

den norske befolkning?

- I hvilken grad har støtteordningen bidratt til økt engasjement om utviklingsspørsmål i den norske befolkning?
- I hvilken grad har støtteordningen bidratt til økt debatt om utviklingsspørsmål i Norge?
- På hvilken måte bidrar støtteordningen til at sivilsamfunnet i Norge kan utøve rollen som kritisk «vaktbikkje» overfor myndigheter og norske selskaper?

### **3.2. FORVALTNINGSMÅL**

Forvaltningsmålet er delt opp i to hovedspørsmål, som henholdsvis ser på formelle føringer og effektivitet i et bredere perspektiv.

- I hvilken grad forvaltes ordningen i tråd med retningslinjer og føringer gitt av Stortinget og Utenriksdepartementet?
- I hvilken grad forvaltes ordningen på en hensiktsmessig og effektiv måte?

Gambit H+K understreker det er Norads anbudsutlysning som ligger til grunn for vårt leverte tilbud, for oppstartsrapporten og rapportutkastet som ble sendt til høring blant de tilskuddsmottakende organisasjoner.

Det er Norad selv som har derfintert målene for gjennomgangen. Ytterligere konkretiseringer av mål – eksempelvis relatert til diasporadeltakelse, tydeliggjøring av samarbeid med sør, bidrag til global læring i skolen og så videre – er ikke nevnt i anbudsutlysningens dokument «Mandat for evalueringen av informasjonsstøtten våren 2013» eller påfølgende korrespondanse, og er følgelig heller ikke en prioritert del av denne gjennomgangen. Forut for oppstarten med vårt arbeid er vi dessuten gjort kjent med RORG-samarbeidets sekretariat har kunnet bidra til mandatet for gjennomgangen av informasjonsstøtten.

## 4. METODISKE AVKLARINGER OG AVGRENSINGER

Det er viktig å påpeke at informasjonsstøtteordningen ikke har spesifikt definerte indikatorer for å måle nivået på kunnskap, aktivitet og engasjement, til tross for at man ønsker å se en økning i samtlige av disse faktorene.

Det foreligger med andre ord ingen nullpunktsanalyse eller baseline, og denne gjennomgangen kan dermed ikke med sikkerhet slå fast at ordningen isolert sett har bidratt til en reell økning i kunnskap, engasjement eller debatt i den norske befolkning. Dette er også et av de viktigste forbedringspunktene vi vil anbefale for forvaltningen av ordningen.

I sin anbudsutlysning har Norad lagt vekt på omtalen fra Utenriksdepartementets budsjettproposisjon (Prop. 1 S (2012-2013)) vedrørende organisasjonens roller som folkeopplysere, pådrivere og vaktbikkjer.

Videre har Norad veklagt de to definerte målene for ordningen som er gjengitt i budsjettproposisjonen:

«(D)et norske folk skal være aktive og engasjerte i utviklingsspørsmål», og at midlene skal brukes til å sikre «økt kunnskap om utviklingsspørsmål i den norske befolkningen» (vår utheving av tekst).

Formålet med ordningen, og hvorvidt det gir mening at «det norske folk» er kunnskapsrike, aktive og engasjerte i utviklingsspørsmål, kan og bør definitivt diskuteres. Som flere av organisasjonene påpeker gjennom våre dybdeintervju, er det kanskje mer naturlig å anse informasjonsstøttens formål for å være å sikre en best mulig norsk utviklingspolitikk, hvor politisk gjennomslag er et delmål og bredt folkelig engasjement er et virkemiddel.

Når organisasjonene selv bes om å rapportere informasjonsstøttens resultater, nevnes oftest saker hvor man faktisk har skapt konkrete politiske resultater og etter eget syn bidratt til at myndigheter og politikere tar bedre og mer velinformerte beslutninger. Mange av organisasjonene påpeker også at målet om en aktiv, engasjert og kunnskapsrik befolkning hverken er realistisk eller viktig som et mål i seg selv. Samtidig rapporterer

organisasjonen for egen del at de er bekymret for negative tendenser i den folkelige interessen for globale utviklingsspørsmål. Som motivasjon for anmodninger om økt støtte oppgir gjerne organisasjonen at de ønsker å nå ut til et bredere lag av befolkningen enn det de har kapasitet eller ressurser til.

Følgelig er det vårt håp at denne rapporten kan bidra til en diskusjon vedrørende informasjonsstøtteordningens formål. Det er tydelig at en klargjøring her er nødvendig. Hva denne gjennomgangen gjelder, er det imidlertid viktig å understreke at evalueringsspørsmålene forholder seg til formålet definert i Norads egen anbudsutlysning. De er ikke konstruert av rapportens forfattere, ei heller er de motivert av våre personlige synspunkter.

Det er viktig å påpeke at gjennomgangen analyserer de aggregerte resultatene av ordningen. Ambisjonen har ikke vært å evaluere resultater organisasjon for organisasjon. Det er riktignok gjort et utvalg blant organisasjonene som er nærmere studert enn alle andre støttemottakere, men dette utvalget er gjort for å vurdere et tverrsnitt av alle.

Forsøket på å aggregere resultater av informasjonsstøtteordningen illustrerer imidlertid en signifikant utfordring i forvaltningen av den: overblikket er fraværende slik søknader, rapporteringskrav og Norads interne systemer er lagt opp i dag.

Slik dette nå foreligger, er det nær umulig å skaffe seg et totalt overblikk på samlet distribusjon av for eksempel kanaler, målgrupper, tema, geografi eller liknende. Allerede på «output-nivå» er det svært komplisert å skaffe seg oversikt over hva ordningen, rent faktisk, samlet sett produserer.

Manglende overblikk over den samlede porteføljen av støttemottakere gjør det særdeles utfordrende å skulle si noe om ordningens effekt på tiltaks- eller resultatsnivå. Behovet for bedre mål- og resultatstyring er dermed åpenbart.

Dette innebærer ikke nødvendigvis at Norad bør legge føringer for organisasjonenes enkeltaktiviteter – men det betyr at at tilskuddsmottakernes aktiviteter må sees i sammenheng, og at Norad som tilskuddsgiver må tydeliggjøre hvordan ønskede endringer skal oppnås og måles – samlet sett, ikke bare organisasjon for organisasjon, eller tiltak for tiltak. Slik kan man oppnå en mer formålstjenlig forvaltning av ordningen.

#### 4.1. DOKUMENTANALYSE

Som første del av oppdraget, har Gambit H+K gjennomgått alt av relevant dokumentasjon, eksisterende evalueringer, dokumenter som legger føringer for tilskuddsordningen og så videre.

Følgende dokumenter ble gjennomgått i første del av dokumentanalysen:

- SIDA/SADEV evaluering av informasjonsstøtten 2010
- RORG-organisasjonenes fotavtrykk i media 2007-2010. Undersøkelse gjort av HiO for RORG 2011.
- Evaluering av informasjonsstøtten 2003.
- Internasjonal komparativ analyse av støtte til informasjonsarbeid i Norge og Europa.
- GENE: Developing Education an Awareness Raising in Norway and the EU: a comparsion
- Fagfelleevaluering mellom RORG-organisasjonene
- Den informasjonsfaglige gruppens foreløpige konklusjoner
- LNU –holdningsundersøkelse blant ungdom om nord/sør spørsmål
- Sør-evaluering av RORG
- Gjennomgang av Norads informasjonsstøtte til «Femmergruppen» jan. 2010.
- Relevante politiske dokumenter, budsjettproposisjoner og stortingsmeldinger
- Norads hjemmeside for informasjonsstøtten med relevante dokumenter.

Andre del av dokumentanalysen involverer bredere undersøkelser for samlet å vurdere kommunikasjonsprodukt og –tiltak som følge av informasjonsstøtten.

Følgende dokumenter ble gjennomgått i andre fase av dokumentanalysen:

- Organisasjonenes sluttrapporter for perioden 2007-2010
- Organisasjonenes årsrapporter for 2011
- Organisasjonenes søknader om støtte for perioden 2010-2014
- Samlet årsrapport for informasjonsstøtten 2011

## **4.2. BEFOLKNINGSUNDERSØKELSE**

Gitt at målgruppen for informasjonsstøtten er definert på befolkningsnivå, har vi tatt utgangspunkt i en nasjonal spørreundersøkelse rettet mot et representativt befolkningsutvalg. Rundt 1000 respondenter fra Norstats respondentpanel er intervjuet. Spørsmålene til denne undersøkelsen er delvis hentet fra den såkalte Lagesen-rapporten fra 2003, for å etablere et sammenligningsgrunnlag. Gitt utviklingen i forvaltningen og innretningen av informasjonsstøtteordningen samt den kommunikasjonsteknologiske utvikling som er skjedd siden 2003, har flere av spørsmålene allikevel blitt justert deretter. Dette er forankret med oppdragsgiver, Norad.

## **4.3. NETTUNDERSØKELSE RETTET MOT SAMTLIGE «TILSKUDDSMOTTAKERE»**

Gambit H+K har gjennomført en nettbasert spørreundersøkelse rettet mot samtlige mottakere av informasjonsstøtten. Dette gjelder både organisasjoner som har rammeavtale, og organisasjoner eller individer som har enkeltavtale. Undersøkelsen lånte noen spørsmålstillinger fra 2003-undersøkelsen for å få et sammenligningsgrunnlag på utvalgte punkter. Samtidig var det i denne omgang også viktig å be om organisasjonenes egne perspektiver på ordningens formål, omfang, resultater og forvaltning. Undersøkelsen inkluderte flere muligheter for svar med fritekst, slik at respondentene hadde frie muligheter til å uttrykke meninger og vurderinger rundt informasjonsstøtteordningen.

## **4.4. DYBDEINTERVJU AV REPRESENTATIVT UTVALG TILSKUDDSGIVERE OG TILSKUDDSMOTTAKERE**

### ***4.4.1. Tilskuddsgivere og øvrig forvaltning***

Gjennomgangen av forvaltningen er gjort basert på tilskuddsmottakernes vurderinger, forvaltningens egne vurderinger samt dokumentstudier. Den primære kilden til informasjon fra tilskuddsmottakerne er nettundersøkelsen, supplert med dybdeintervjuene blant det samme utvalget av organisasjoner som blir gjort gjenstand for nærstudier. Videre har vi også gjennomført egne intervjuer blant saksbehandlere og ledere i relevante deler av forvaltningen, både i Norad og i Utenriksdepartementet. Innhenting av opplysninger fra forvaltningen konsentrerte seg særlig om å få ut synspunkter på effektivitet, gitt de midler man har til rådighet og de hensikter som er definert for tilskuddsordningen.

#### **4.4.2. Tilskuddsmottakere**

Gambit H+K har gjennomført dybdeintervjuer med 9 mottakere av informasjonsstøtte, tre fra hver av de følgende kategoriene, definert etter omfanget på mottatt støtte:

- Kategori A: 1 300 000 – 3 000 000 kroner (20 tilskuddsmottakere)
- Kategori B: 585 000 – 1 290 000 kroner (18 tilskuddsmottakere)
- Kategori C: 100 000 – 584 000 kroner (19 tilskuddsmottakere)

Målet med dybdeintervjuene var å etablere en mer nyansert forståelse for hvordan informasjonsstøtten brukes og hvilken verdi den har for respondentene. Det er i forlengelsen av dette et poeng at vi har delt opp respondentene etter tre forskjellige størrelser, basert på hvor mye støtte de mottar fra Norad årlig. Intervjuene varte rundt en time, og ble gjennomført som såkalt ustrukturert intervjuopprosess, hvor noen av spørsmålene går igjen, mens andre varierer basert på typen organisasjon og retningen på samtalen.

#### **4.4.3. Ekspertpanelet**

I arbeidet med denne gjennomgangen har Gambit H+K lagt opp til å rekrutterte et uavhengig ekspertpanel med særlig interesse for og innsikt i globale utviklingsspørsmål, offentlig debattvirksomhet og et kritisk sivilsamfunn. Dette for å få et eksternt og mer overordnet perspektiv på tilskuddsmottakernes rolle som debattskapere og påvirkningsaktører, slik støtteordningen har som mål å bidra til.

Ekspertes fra media, akademia, tenkesmier og så videre ble kontaktet, og var tenkt som et komplement til intervjuene som gjøres med Norad som tilskuddsgiver og organisasjonene som tilskuddsmottakere. Felles for dem alle var at de kan anses for å være blant dem som organisasjonene har evnet å gjøre seg synlige overfor. Panelet skulle dermed kunne bidra til vurderingene av støttemottakerne som kunnskapsformidlere og/eller pådrivere innen utviklingsfeltet. Vi har fått et begrenset utvalg svar fra kontaktede eksperter, og må derfor påpeke at deres innspill har fungert mer som «temperaturmålinger», snarere enn reell, systematisk innsikt om ordningen.



## 5. DET NASJONALE PERSPEKTIVET

I føringene fra Stortinget, skal informasjonsstøtten føre til økt kunnskap, aktivitet og engasjement i “den norske befolkning”. Derfor er det foretatt kartlegginger av det nasjonale perspektivet og befolkningens eget syn på og interesse for globale utviklingsspørsmål.

For tre år siden gjennomførte Statistisk Sentralbyrå (SSB) en omfattende undersøkelse for å måle nordmenns holdninger til norsk bistand. Undersøkelsen var primært giret mot oppfattelsen av effektene fra norsk bistand og har derfor et noe annet fokus enn denne rapporten. SSB fant at 2 av 3 er ikke interessert i informasjon om utviklingsland og bistand i media. Mangelen på interesse har vært stabil i følge SSB, men i 2010 faller interessen ytterligere noen hakk. På den andre siden fant SSB at 87 prosent er generelt positive til at Norge driver med bistand, og det tallet har holdt seg stabilt over mange år.

Videre fant SSB undersøkelsen at nordmenns holdninger til bistand har en negativ tendens. Fra 2006 til 2010 har andelen som mener at bistanden gir gode resultater sunket med 13 prosentpoeng. En slik utvikling har trolig en korrelasjon med graden av informasjonen rundt utviklingsspørsmål nordmenn får med seg, samt oppmerksomheten media har på bistand og utviklingsspørsmål. Undersøkelsen fra 2010 viste at nordmenn kjenner best til utviklingsprosjekter innen miljø, skog og klima. Syv av ti oppga at de kjente prosjekter innen disse feltene. På den annen side var utviklingsprosjekter innen demokrati og styresett noe som færrest kjente til.

Ser vi SSB undersøkelsen i lys av vår gjennomgang, er det to vurderinger som er aktuelle. Den ene er at nordmenns interesse for bistand tilsynelatende er dalende. Den andre er at det er skjevfordeling i hva nordmenn kjenner til av utviklingsarbeid. For å skaffe til veie data som kunne si noe mer relevant om befolkningens synspunkter av betydning for informasjonsstøtteordningens formål, var vi nødt til å få utført en egen undersøkelse til å supplere det man kan finne fra kilder som den omtalte SSB-undersøkelsen.

### 5.1. HOVEDFUNN FRA SPØRREUNDERSØKELSEN

Norstat har på vegne av Gambit H+K utført en spørreundersøkelse via intervjuer av 1000 respondenter. Respondentene er et representativt utvalg av befolkningen på geografi, kjønn, inntekt og utdanning. Undersøkelsen har stort sett brukt en skala fra 1 til 7, hvor 1 er dårligste score og 7 er beste score. Respondentene har dermed blitt bedt om å

rangere meninger og påstander ved hjelp av den skalaen. Svarer man 4 betyr det at man verken er positiv eller negativ. Ved å legge sammen svarprosentene i den nedre eller øvre delen av skalaen får vi totalandelen som er positive eller negative. Begrepet «utviklingsorganisasjoner» brukes i teksten nedenfor fordi dette begrepet ble brukt i Norstats undersøkelser for enkelt og konsist å dekke samtlige typer tilskuddsmottakere.

### Generelt svak interesse for utviklingsspørsmål

Det første spørsmålet respondentene fikk var hvor interessert de var i spørsmål om global utvikling og internasjonal fattigdomsbekjempelse. 1 betyr i denne sammenhengen ikke interessert, mens 7 betyr svært interessert. I snitt svarte respondentene 4,2 på dette spørsmålet som betyr at de noe interessert, men svært nærme midten hvor man hverken er interessert eller uinteressert.

Videre sier 24 prosent at de har et aktivt forhold til utviklingsorganisasjoner som innebærer at de er medlem, fadder eller støttespiller på en annen måte. 40 prosent sier at de har et sporadisk forhold, mens de resterende respondentene har ikke noe forhold til utviklingsorganisasjoner. Videre ser vi at majoriteten av respondentene ikke har registrert noe lokal aktivitet i regi av utviklingsorganisasjonene og at de heller ikke er interessert i slike typer aktiviteter.

41 prosent svarer at de ikke er interessert i offentlige debatter om utviklingsspørsmål. Men på den andre siden svarer 43 prosent svarer at de interessert i mer informasjon om hvordan folk lever i u-land og konfliktområder. 36 prosent svarer at de interessert i mer informasjon om norsk fattigdomsbekjempelse i utlandet. Kun 24 prosent svarer at de ikke interessert i et kritisk søkelys på hvordan norske myndigheter opptre ovenfor utviklingsland, og kun 26 prosent svarer det samme når det gjelder norsk næringsliv.

### Manglende engasjement

Generelt har ikke aktivitetene til utviklingsorganisasjonene klart å mobilisere kunnskap eller aktivitet i majoriteten av befolkningen. 41 prosent mener at utviklingsorganisasjonene ikke har klart å øke deres kunnskap om utviklingsspørsmål, mens 28 prosent er positive og mener at deres kunnskap har økt det siste året. 51 prosent av respondentene mener at utviklingsorganisasjonenes aktiviteter ikke har ført til at de har blitt mer aktivt engasjert i utviklingsspørsmål. Kun 22 prosent svarer at arbeidet

til utviklingsorganisasjonene har økt deres villighet til å økonomisk støtte globale utviklingsformål.

Resultatene samsvarer med at det generelt er en svak interesse for utviklingsspørsmål, med unntak hos de med mer enn 3 år med høyere utdanning. Det er sannsynlig at det er denne gruppen som i stor grad responderer positivt på de kommunikasjonsiltakene organisasjonene utfører.

### Liten anerkjennelse av utviklingsorganisasjoner som vaktbikkjer

Respondentene fikk flere spørsmål om utviklingsorganisasjonenes rolle som "vaktbikkjer" i samfunnet og spesifikt ovenfor myndighetene, næringslivet og den øvrige befolkningen. Av de tre målgruppene mener respondentene at utviklingsorganisasjonene har størst effekt på myndighetene. Når det gjelder den øvrige befolkningen er majoriteten negative til effekten av "vaktbikkjerrollen".

Når det gjelder den øvrige befolkningen mener 28 prosent av respondentene at utviklingsorganisasjoner påvirker holdninger, mens 28 prosent mener at de ikke gjør det. Her er det flest som ikke har en mening eller som verken er positive eller negative til påvirkningsgraden til organisasjonene. Svarprosentene preges sannsynligvis også at av respondentene opplever spørsmålet som noe komplisert. 29 prosent mener at utviklingsorganisasjonene ikke ivaretar rollen som vaktbikkje i samfunnet mtp. endringer i politikken til norske myndigheter og de politiske partiene, mens 28 prosent mener at de gjør det. Resten er nøytrale eller har ikke en mening om spørsmålet. Når det gjelder å påvirke næringslivet mener 32 prosent at utviklingsorganisasjonene ikke ivaretar en vaktbikkjerolle, mens 20 prosent mener at de gjør det. Dermed mener respondentene at det er næringslivet som i minst grad blir påvirket av utviklingsorganisasjonenes arbeid.

### Kjønn, alder, inntekt og geografi påvirker ikke meningene

Undersøkelsen viser at det er marginale forskjeller i meningene til respondentene når vi bryter resultatene ned på alder, geografi, inntekt og kjønn. Under alle disse kategoriene er forskjellene så små at de ikke er særlig signifikante. Geografisk utpeker Oslo seg som et område med høyere interesse for bistand enn det resten av landet har. Det resultatet sammenfaller nok med at Oslo har vesentlig høyere andel av folk høyere utdanning .

Når det gjelder utdanning er det tydelig at etter 3 år med høyere utdanning ved universitet eller høyskole, stiger interessen for utviklingsspørsmål markant. Dette tyder på at det generelt kreves mye kunnskap for at man skal fatte interesse for utviklingsspørsmål. Dermed innskrenkes også andelen av befolkningen som interesserer seg for utviklingsspørsmål betraktelig.

Også inntekt gjenspeiler at befolkningen er relativt samstemt i sin manglende interesse for utviklingsspørsmål. På en skala fra 1 til 7 hvor 1 betyr uinteressert og 7 betyr interessert svarer inntektsgruppene i snitt 4,2. Her svarer de med lav inntekt (mindre enn 300 000) 4,5 i snitt, mens de med høy inntekt (mer enn 900 000kr) svarer 4,1. Videre på alder så viser det seg at det er aldersgruppen 50+ som har størst interesse for utviklingsspørsmål. Men det er aldersgruppen under 30 som har latt seg bevege mest av aktivitetene til utviklingsorganisasjonene.

## **5.2. MEDIEVANER**

Media viser seg som den soleklare primære informasjonskilden for folk om utviklingsarbeid. Sekundært er familie og venner en informasjonskanal. Det er svært få som oppgir utviklingsorganisasjonene, utdanningsmiljøer eller UD/Norad som viktige informasjonskilder om utviklingsspørsmål. Resultatet indikerer at utviklingsorganisasjonenes gjennomslag i media dermed er svært viktig for å spre informasjon om egne aktiviteter.

61 prosent svarer at media er den primære informasjonskilden når det gjelder informasjon om utviklingsorganisasjonenes aktiviteter. 26 prosent svarer at organisasjonenes egne trykksaker er en viktig informasjonskilde. I forlengelsen av spørsmålet svarer 20 prosent at organisasjonene ikke er særlig flinke til å synliggjøre seg selv. Igjen ser vi også at det folk med mer enn tre års høyere utdanning som bruker et bredt spekter av infokanaler for å tilegne seg kunnskap om utviklingsspørsmål. Vi ser også at medievanene endrer seg svært lite når vi bryter det ned på bosted, kjønn eller inntekt.

## **5.3. VURDERING**

Ut i fra den relativt lave interessen i befolkningen er det mulig å dra to slutninger. Den ene er at informasjonsstøtten ikke har ønsket effekt. Den andre - og disse er ikke gjensidig ekskluderende - er at Norges befolkning i større grad enn før bør eksponeres

for utviklingsspørsmål. Resultatene peker også på at mer enn tre år med høyere utdanning blir en terskel før man beveger seg fra negativ eller likegyldig til positivt interessert i utviklingsspørsmål. Det kan sies å signalisere en mulig motsetning i ordningens formål - hvor man både vil nå bredt ut til befolkningen, samtidig som man kommuniserer temaene på en mer nyansert måte.

#### **5.4. ÅRETS RESULTATER SETT OPP MOT 2003-RAPPORTEN**

Norstat gjennomførte i samarbeid med Geelmuyden.Kiese en befolkningsundersøkelse hvor hensikten var å se på avtrykket mottakerne av informasjonsstøtten hadde satt i befolkningen. Gambit H+K har brukt noe av den undersøkelsen som bakgrunn for hva man valgte å se på i denne runden. Det er viktig å understreke at undersøkelsen i 2003 var mer omfattende enn den som nå har blitt gjennomført. Den ulike størrelsen på undersøkelsene får en effekt på muligheten til å undersøke nyanser og hypoteser samt kjennskapen til forskjellige utviklingsorganisasjoner.

I år som i 2003 finner vi at mediene er den viktigste informasjonskanalen for utviklingsorganisasjonene.

"Mediene er den suverene arena for spredning av kunnskap og informasjon om Nord-Sør-spørsmål" – Evaluering av informasjonsstøtten i 2003.

Begge undersøkelser fant også at lokale arrangementer overordnet sett ser ut til å skape lite engasjement for utviklingsspørsmål, og dermed kan man konkludere med at organisasjonene ikke bør prioritere mye ressurser på lokale arrangementer.

Til forskjell fra årets undersøkelse fant undersøkelsen fra 2003 en ganske stor befolkningsinteresse i utviklingsspørsmål. Det er også et ganske entydig signal i undersøkelsen at folk flest er interessert eller svært interessert i stoff om utviklingsrelaterte spørsmål. Mellom 73 og 78 prosent av de spurte er interessert eller svært interessert, mens mellom 21 og 27 prosent er uinteressert eller helt uinteressert.

Antallet som er interessert i utviklingsspørsmål ble målt til 43 prosent i år, hvilket representerer en nær halvering i interessen over de siste ti årene. Svaret på hvorfor tendensen ser ut til å være såpass negativ er komplekst, og ligger utenfor denne rapportens mandat.

Videre viser begge undersøkelsene at det som interesserer folk mest er Norges opptreden ovenfor utviklingsland.

## 6. NASJONAL MEDIEANALYSE

Media viser seg altså som den soleklare primære informasjonskilden for folk om utviklingsarbeid. Dette reflekteres også i organisasjonenes egne prioriteringer - 80% sier at dette er deres prioriterte hovedkanal. Gambit H+K har dermed gjennomført en kort vurdering av hvordan mediene dekker utviklingstema og globale spørsmål, og hvilke avtrykk organisasjonene selv setter i både sosiale og tradisjonelle medier.

Gambit H+K er samtidig klar over at det er vanskelig å gjennomføre en analyse som er dekkende for alle forskjellige organisasjoner. Ressursrammen for evalueringen av informasjonsordningen begrenser også medieanalysen til kun det foregående året. Gambit H+K kan derfor ikke utelukke at majoriteten av organisasjonene har opplevd andre resultater, eller vil oppleve et annet resultat i 2013, enn det som indikeres her.

### 6.1. TRADISJONELL MEDIEANALYSE

Analysen spenner over et år, fra 11.06.2012 til 11.06.2013. Vi gjennomførte først et søk på overordnede begreper, for å belyse hvordan tematikken dekkes av ulike medier i Norge, inkludert: «Bistand», «Humanitær støtte», «Nord/Sør problematikk», «Tusenårsmaal», «Utviklingspolitikk» og «Utviklingsspørsmål». Begrepene er hovedsaklig hentet fra Norad sine målsetninger om hva informasjonsstøtten skal bidra til. Det er dermed naturlig å anta at Norad ønsker disse begrepene som gjengangere i media.

Medieanalysen viser at den geografiske spredningen av disse temaene er godt distribuert ut over Norge, med særlig trykk på Oslo, Akershus, Nordland, Troms, og Hordaland. Kanalvis spredning har Bistandsaktuelt på topp, etterfulgt av Utenriksdepartementet og Regjeringen.

I tillegg har vi sett på samlet dekning og spredning for et utvalg organisasjoner. Utvalget består av ulike organisasjoner i størrelse og formål. Igjen gir ikke rammen for denne gjennomgangen tid eller ressurser til å undersøke alle relevante organisasjoner. Derfor ble det gjort et tilfeldig utvalg som kan gi en indikasjon på hvordan utviklingsspørsmål blir frontet i media. Organisasjonene som ble analysert var:

- Attac Norge
- Kirkens Nødhjelp
- Norsk Folkehjelp

- WWF Norge
- Hei Verden!
- Den norske burmakomit  (her var det ingen artikler som kom opp)
- Forum for utvikling og miljø
- Norges naturvernforbund

Organisasjonene har relativ god geografisk mediespredning til tross for at det er størst interesse for bistand og utviklingstema i Oslo. Når det gjelder spredning er dermed organisasjonenes evne til å nå ut til hele befolkningen god.

Ser man på hver enkelt organisasjon er det begrenset hvor mange medieklipp man genererer i løpet av ett år. Over en lengre tidsperiode vil bildet gjerne endre seg noe. Et unntak over tid og i v r ettårige analyse, er Kirkens Nødhjelp (KN) Her skal man imidlertid ha in mente hvilke ressurser KN disponerer. Tid og ressurser til å kunne jobbe opp mot media blir fort en avgjørende faktor for synlighet.

Når det gjelder kanaler ser vi at det er sektorspesifikke publikasjoner og UD/Norad som publiserer absolutt flest relevante artikler. Dette funnet kan indikere at mye av kommunikasjonen foregår internt i sektoren, og at man dermed ikke når særlig bredt ut til befolkningen.

Ser man på tverrsnittet av medieomtalen de utvalgte organisasjonene har fått så det resultatet noe begrenset. Hvis man ekskluderer Kirkens Nødhjelp fra analysen sitter man igjen med et resultat som ligger under det som er ønskelig. Her skal det også sies at det er ressurskrevende å få medieomtale.

Arbeid med å få medieomtale krever innsikt i medienes hverdag og en viss erfaring med slikt arbeid. Det er kompetanse som ofte må hentes inn eller bygges opp over tid.

Videre er det en utvikling i mediebransjen mot digitale flater. Det kan åpne muligheter for organisasjonene som evner å tilpasse seg den nye mediehverdagen. Digitale flater kan representere en viktig mulighet for organisasjonene i tiden fremover, men også for slik eksponering kreves det stadig mer kunnskap og erfaring.



## **6.2. OM NORDMENNENS MEDIEBRUK I 2013**

Samtlige av organisasjonene vi har kartlagt, påpeker den økende viktigheten av digitale og sosiale medier i å spre informasjon og kunnskap. Dette underbygges av en større undersøkelse gjennomført av Deloitte , som har sett på nordmenns medievaner (14-75 år) i 2012.

Undersøkelsen gir presise funn på hvordan nordmenn mottar informasjon og kommuniserer med hverandre på en daglig basis. En rekke land fra alle verdensdeler har deltatt i undersøkelsen og et av funnene til Deloitte er at nordmenn eier flere digitale enheter enn noen annen befolkningsgruppe i verden. Nordmenn bruker daglig et spekter av digitale plattformer som laptop, smart telefon og nettbrett. 41 prosent av alle nordmenn eier i dag et nettbrett. Allerede her er det tydelig at nordmenn kommuniserer mer digitalt enn mange andre og at kommunikasjon rettet mot nordmenn derfor i høy grad bør være digital.

58 prosent av alle nordmenn bruker internett primært til å lese nyheter, deretter kommer epost, sosiale medier og nettbank. Til sammenligning er det ingen andre land hvor en så stor del av befolkningen leser så mye nyheter på nettet. Dermed ser man at digitale nyhetssaker er en viktig infokanal for å spre kunnskap om utviklingsspørsmål. Det råder ingen tvil om at bruken av digitale medier vil fortsette å øke de neste årene. Bruken av nettbrett er for eksempel estimert til å øke med 34 prosent hos de som eier det. Utviklingsorganisasjonene bør derfor rette seg etter utviklingen av nordmenns medievaner når de jobber for å informere om egne aktiviteter.

## **6.3. ORGANISASJONENES DIGITALE TILSTEDEVÆRELSE**

Organisasjonene selv prioriterer åpenbart kommunikasjon via digitale medier til stadig større grad - det fremkommer tydelig av vår gjennomgang av samtlige søknader for innværende periode. Mange organisasjoner nevner nettsider som et viktig tiltak for å få ut informasjon, og melder at de har egne verktøy for å måle treff på sine nettsider. Mange ønsker å heve sin kompetanse og innsats på sosiale medier, og ønsker økte midler til dette formålet. Generelt er det mange som kommuniserer et behov for opplæring og kursing på sosiale medier, og dette rapporteres som å være svært ressurskrevende. En gjennomgående trend i søknader er at sosiale medier får økt fokus og betydning i organisasjonenes informasjons- og kommunikasjonsarbeid framover.

Samtlige av organisasjonene som mottar informasjonsstøtte har egen nettside. Mange (46) har egen side på Facebook, og noen (25) har egen konto på Twitter. Det er stor forskjell på oppslutning i sosiale medier. Noen organisasjoner utpeker seg som klare vinnere på Facebook både i forhold til antall likes og generelt engasjement på siden. Dette gjelder nesten utelukkende de største organisasjonene som mottar over 1 million kroner i støtte. Generelt er det gjennomgående få antall likes på organisasjonenes Facebooksider. Mange av organisasjonene som er mest aktive og skaper mest engasjement på Facebook, er også mest til stede på Twitter.

For å få noe dypere innsikt i organisasjonenes tilstedeværelse i sosiale medier, har Gambit H+K gjennomført en mindre analyse av et utvalg bistandsorganisasjoner i en 1 måneders periode - 05.05.2013 til 05.06.2013. Analysen er gjort via verktøyet Notified, for å logge og måle oppmerksomheten ulike aktører opplever i digitale nyhetsmedier og sosiale medier samt blogger og diskusjonsforum. Utvalget organisasjoner er det samme som den tradisjonelle medieanalysen, over.

Undersøkelsen av synligheten til de forskjellige organisasjonene er ikke direkte sammenlignbar siden det er snakk om organisasjoner med store forskjeller i tilgjengelige ressurser og historikk. Men undersøkelsen gir en indikasjon på hvor mye organisasjonene jobber med å spre sitt budskap i forskjellige digitale kanaler.

Det er tydelig at organisasjonene får mest eksponering i digitale nyhetsmedier, etterfulgt av blogger som annen viktig eksponeringskilde. Omtale i sosiale medier virker derimot ikke særlig utnyttet av de utvalgte organisasjonene, og reflekterer at mange organisasjoner søker om midler til kompetanseheving på dette feltet.

Et positivt funn er at når organisasjonene først opplever pressedekning, sprer det seg til lokale medier slik at eksponeringen blir relativt nasjonal og lokal. Mange organisasjoner som når bredt ut i landets fylker og kommuner får god nasjonal og lokal dekning ved at lokalaviser plukker opp saker fra de nasjonale mediene.

#### **6.4. DEKNING, DISKUSJON OG DEBATT OM UTVIKLINGSSPØRSMÅL I NORGE**

Mediene er som nevnt en særlig prioritert kanal for organisasjonene selv – dette fremkommer av spørreundersøkelsen sendt ut til samtlige tilskuddsmottakere. Dermed er den generelle tilstanden på dekning, diskusjon og debatt rundt utviklingstema en viktig

indikator på hvorvidt organisasjonene når ut til det de selv mener er den strategisk mest viktige kanalen.

På det generelle spørsmålet rundt deres egen vurdering av dekning, diskusjon og debatt om utviklingsspørsmål i Norge, svarer 70 prosent av respondentene at dette har utviklet seg til det bedre de siste årene. 20 prosent mener det er liten eller ingen endring å spore, mens 7 prosent mener utviklingen har blitt til det verre.

Hva mediedekning angår, er organisasjonenes og forvaltningens oppsummerte synspunkter generelt at denne er OK, men har stort forbedringspotensiale. Utviklingsspørsmål får oppslag i media når sakene oppfyller åpenbare nyhetskriterier, men det er oftest fokus på konkrete hendelser snarere enn strukturelle diskusjoner og fokus på komplekse spørsmål.

Myter og forenklete perspektiver oppfattes som at de fortsatt skygger for en dypere forståelse, og mange påpeker at hele nord/sør-paradigmet som betegner mediedekningen er utdatert. Her oppfattes mediene generelt som for tabloide og uinteresserte i temaet til virkelig å dedikere ressurser til å ta opp vanskelige dilemmaer. Mange av respondentene mener norske medier undervurderer sitt publikum, og styrer unna å ta opp vanskelige dilemmaer og de store spørsmålene i utviklingspolitikken og Norges engasjement internasjonalt.

Dette gir seg utslag i at mange av organisasjonene sliter med å få sine saker og synspunkter på trykk, og i økende grad benytter seg av mer sektorspesifikke kanaler som for eksempel Global.no-samarbeidet med Dagsavisens Nye Meninger, Bistandsaktuelt, organisasjonenes egne blader og så videre. At organisasjonene sliter med å få sakene sine på, kan sies å stå i kontrast til ressursene organisasjonene bruker på mediearbeid - dette er klart prioritert i søknadene. I endel tilfeller fremstår søknadenes intensjoner om å nå ut i riksdekkende media noe optimistisk, gitt en stadig mer tilspisset medievirkelighet.

Det er særlig risikoen for forenklete og foreldede perspektiver på verden som gjør at organisasjonene mener mediedekningen har stort forbedringspotensiale. Dette fordi mange av de tradisjonelle mediene – spesielt de landsdekkende – oppleves som at de fortsatt betegner en virkelighet om nød, død og elendighet som ikke står i sammenheng med de mange positive indikatorene rundt vekst, innovasjon og framgang som ofte betegner dagens realiteter.

Det finnes unntak, og en del medier oppleves som mer bevisste på koblinger mellom Norge og verden, for eksempel i spesifikke saker som Oljefondets etiske retningslinjer, skatteparadis, palmeoljebatten, og i vaktbikkjerollen vis-a-vis norsk næringslivs aktiviteter i utlandet. Spesielt skatteparadistematikken løftes frem av mange organisasjoner som et eksempel på et tema hvor mediene har god fokus og dekning, og hvor journalister viser stadig større forståelse og interesse for temaene.

Mange av respondentene mener at Norads informasjonsstøtte har bidratt til å øke kvantitet og kvalitet innen dekning av utviklingsspørsmål i Norge. De mener Noradstøtten, på grunn av fristillelsen fra markedsrettet kommunikasjon, blant annet har styrket det kritiske perspektivet og dypere analyser av internasjonale forhold. De påpeker også at NGOene er mer proaktivt til stede i den offentlige debatten som samfunnsaktører fremfor veldedighetsaktører, og at dette kan spores tilbake til informasjonsstøtten.

Hva debatt og diskusjon gjelder, er organisasjonenes tilbakemeldinger samlet sett er at debatten holder høy kvalitet i miljøer som allerede er interessert i slike spørsmål, men har stort forbedringspotensial hva gjelder å nå bredere ut til de som ikke allerede er interesserte og engasjerte. Det store flertallet av respondenter påpeker at det gjenstår mye for å nå bredere ut til befolkningen generelt med utviklingsspørsmål. De påpeker at tiltakene fortsatt er for sentrert om Oslo, og at mange av tiltakene henvender seg til «menigheten». Mange påpeker at debatten er selvrefererende og forutsigbar – en liten kjerne i bransjen som foreleser for hverandre og går på hverandres seminarer. Mange mener organisasjonene fortsatt har en del igjen for å klare å kommunisere komplekse problemstillinger på en enkel og tilgjengelig måte, og at mange nok opplever at det stilles for høye krav til deltakelse i debatter rundt utviklingsspørsmål fordi feltet oppfattes som for sammensatt og komplekst. Debatten i landsdekkende medier oppfattes som for liten og smal, og engasjementet i den norske befolkningen som for lav.

## 7. INFORMASJONSSTØTTENS TILTAK OG PRODUKTER

Før vi kan gjennomføre en samlet vurdering av ordningens resultater, har vi forsøkt å skaffe oss en oversikt over organisasjonenes samlede tiltak og produkter (outputs). Dette er gjort via en gjennomgang av samtlige søknader for innværende periode, samt årsrapportene levert i 2011.

Dette arbeidet er særdeles omfattende og tidkrevende, og belyser utfordringene i å få et overordnet perspektiv på ordningen. Søknader og rapporter inneholder til tider påfallende mye informasjon sammenlignet med sine egne målsettinger og uttalt begrensede ressurser, og det er tidkrevende å hente ut den informasjonen som er relevant og målbar.

Tiltak lar seg ikke enkelt kategorisere, da de ulike kategoriene som nevnes ikke er gjensidig ekskluderende. Hver enkelt organisasjons spesielle forutsetninger, ressurser og generelle situasjon og omstendighet er utførlig dokumentert i søknader og rapporter, og gjør dokumentanalysen svært omfattende.

Vår dokumentanalyse er resultatet av en kombinert kvantitativ og kvalitativ gjennomgang, hvor noen organisasjoner er kartlagt i utstrakt detalj, innenfor områdene administrasjon, budsjett, organisasjonsstruktur, digital tilstedeværelse, informasjons- og kommunikasjonstiltak, målgrupper og geografisk nedslagsfelt.

### 7.1. INFORMASJONS- OG KOMMUNIKASJONSTILTAK.

Kartleggingen under er en kvalitativ vurdering av generelt etterlatt inntrykk av samlede søknader og rapporter. Et signal når man ser søknadene under ett, er at organisasjonene er mer opptatt av å kvalitetssikre intern kunnskap, enn å engasjere målgrupper som ikke allerede er aktivt engasjert i de tematikken.

Seminarer, foredrag og nettverksbygging er ofte nevnt som et viktig tiltak for informasjonsstøtten, i tillegg til ulike publikasjoner (herunder brosjyrer, rapporter, analyser, magasiner) og generell formidling. Høyest ut kommer publikasjoner (29), seminar/foredrag (28), nettverksbygging (24), og generell formidling (20). Et generelt inntrykk er at publikasjoner blir lagt ut på organisasjoners nettsider, sendt til beslutningstakere, og noen ganger resulterer de også i nyhetsoppslag eller at andre organisasjoner fremmer disse publikasjonene i sine nettverk.

Seminar og foredrag er ofte åpne, med politiske beslutningstakere deltakende i panel. Rapporteringer kan tyde på at det i stor grad er andre organisasjoner og engasjerte enkeltindivider som besøker disse foraene. Videre er nettverksbygging et tiltak som i de aller fleste tilfeller er ment å styrke samarbeid med samarbeidsorganisasjoner og andre organisasjoner som har felles satsingsområder. Det nevnes ofte at andre organisasjoner er en av de viktigste målgruppene for arbeidet. Dette kan vurderes som problematisk, gitt de nasjonale ambisjonene for ordningen.

Generell formidling er et tiltak som går igjen i mange rapporter og søknader, men uten videre utdyping. Tiltakene over er tett etterfulgt av kampanje (17), kompetanseheving (16), delta i samfunnsdebatten (16), møte (16), kurs (15), studietur (14), myndighetskontakt (13), rapport/analyse (13), formidling i skolen (12), og nyhetsbrev (11).

Med kampanje menes i de fleste tilfeller «politisk» kampanje, med mål om å engasjere beslutningstakere, og påvirke politiske prosesser. Tiltaket kampanje er altså ikke gjeldende i den forstand reklame- eller kommunikasjonsbransjen ofte bruker begrepet, for informasjonstiltak som skal favne bredt og nå sin målgruppe (som i organisasjonenes tilfeller ofte er den generelle befolkning. Mer om dette under punktet om målgruppe).

Kompetanseheving blir nevnt som et viktig tiltak for å sørge for at organisasjonenes ansatte er oppdatert på viktige satsingsområder og deres utvikling. I denne forbindelse nevnes det også at organisasjonene skal fungere som kunnskapsbanker og ha informasjonen tilgjengelig for interesserte. Mange organisasjoner er opptatt av å delta i samfunnsdebatten og nevner også mediepåvirkning i denne forbindelse. Det nevnes at det er vanskelig å få saker på dagsorden, men mange nevner dette som et viktig tiltak.

Åpne møter arrangeres av mange, men uten at det utdypes mer om målgruppe for slike samlinger. I rapporteringer sitter en igjen med et inntrykk av at det ofte er politikere, journalister og andre organisasjoner eller engasjerte enkeltindivider som møter. Kurs nevnes som viktig for at alle medlemmer, frivillige og andre engasjerte enkeltindivider skal være oppdatert på viktige satsingsområder og deres utvikling.

## **7.2. MÅLGRUPPER**

Samlet sett, ser organisasjonene opinionen; herunder media og journalister, politikere andre organisasjoner og til en viss grad næringslivet, som den viktigste målgruppen for å

nå ut med sitt budskap. Deretter kommer den generelle befolkning/sivilsamfunnet, skoleverket, academia og institusjoner. Hoveddelen av de utvalgte organisasjoner ønsker å nå media (25), den generelle befolkning/sivilsamfunnet (24), politikere (23) og andre organisasjoner (22). En god del ønsker å nå studenter (17), elever (16), næringsliv/bedrifter (14), og akademikere/forskningsmiljøer (8).

### **7.3. GEOGRAFISK NEDSLAGSFELT**

Kartleggingen er i stor grad preget av kvalitativ vurdering og et generelt inntrykk av søknader og rapporter. Et signal, som er forsterket av organisasjonenes og forvaltningens egne oppfatninger, er at organisasjonene nesten uten unntak har adresse og sin virksomhet i Oslo-området. 40 % av de kartlagte organisasjoner har aktive lokallag andre steder i landet. To organisasjoner har adresse og sin virksomhet i Stavanger, og en organisasjon har adresse og sin virksomhet i Kristiansand.

### **7.4. BUDSJETT OG TILDELING**

Kartleggingen under er i stor grad preget av kvalitativ vurdering og et generelt inntrykk av søknader og rapporter. En hypotese i denne sammenheng er at mange organisasjoner mangler administrativ støtte for å klare å produsere resultater i tråd med ambisjonsnivået. Dette blir også mer eller mindre stadfestet i flere søknader.

Det er store ulikheter i hvor stor grad informasjonsstøtteordningen bidrar til organisasjonenes totalbudsjett, og hvor mye administrativ støtte organisasjonene søker midler til. Flere av de mindre organisasjoner har behov for flere ansatte, og søker om økte midler til administrasjonen. De større organisasjonene bruker langt mindre av midlene fra støtteordningen på administrasjon, og har sine egne budsjetter til dette.

### **7.5. SAMLET VURDERING**

Den samlede dokumentanalysen av søknader og årsrapporter belyser kompleksiteten og utfordringen ved ha et strategisk, overordnet perspektiv på hvordan midlene samlet sett bør forvaltes for å oppnå sine mål. Det er tilnærmet umulig å skaffe seg en oversikt over total distribusjon av tiltak. Det grunnleggende prinsippet, i tillegg til en intensjon om å sikre god informasjonfaglig kvalitet, ser ut til å være et bredt mangfold av organisasjoner som i praksis gjør at man sprer støtten svært tynt, og hvor mangfold i praksis har blitt det styrende prinsippet for ordningen.

Det er ikke gitt at dette mangfoldet av organisasjoner og tema er den beste måten å nå ordningens mål, som i praksis er et bredt og nasjonalt kunnskapsløft og heving av aktivitet og engasjement på nasjonalt plan. Når man ser dette i sammenheng med at det ikke eksisterer noen uttalte kriterier for hvordan man ønsker å se og måle denne økningen av aktivitet, kunnskap og engasjement i praksis, fremstår ordningen mer som om den opprettholder mangfold for mangfoldets skyld, fremfor å strategisk vurdere hvordan midlene, samlet og overordnet sett, kunne oppnådd best mulig resultater.



## 8. INFORMASJONSSTØTTENS RESULTATER

Samlede data fra nettundersøkelser og dybdeintervju levner liten tvil om at informasjonsstøtteordningen bidrar til mange positive resultater, vurdert av både forvaltningen, organisasjonene selv og vi som har gjennomført oppdraget. Oppsummert fordeler de seg slik:

### 8.1. MANGFOLD AV STEMNER

Det er ingen tvil om at informasjonsstøtten fører til et bredt mangfold av stemmer i norsk utviklingsdebatt. Det innebærer bredde i tematikk, målgruppe, kommunikasjonskanaler, geografisk aktivitet (i Norge), geografisk fokus (i utviklingsland), organisasjonstype og så videre. Det er bred enighet både internt i forvaltningen og hos organisasjonene om at dette mangfoldet har en verdi i seg selv, og vi deler denne oppfatningen.

### 8.2. SMÅ OG MELLOMSTORE ORGANISASJONERS SYNLIGHET

Mange av de små og mellomstore organisasjonenes informasjonsaktiviteter er totalt avhengige av Norads informasjonsstøtte, og ville sannsynligvis forsvunnet uten den.

### 8.3. FRISTILLING FRA MARKEDSKOMMUNIKASJON

Organisasjonene opplever generelt at informasjonsstøtten - slik intensjonen er - gir dem spillerom til å belyse tema som ikke er rent markedsdrevet, og som dermed også er preget av mer innsikt og nyansering. Det er bred enighet om at markedskommunikasjon ville blitt høyere prioritert uten ordningen, og at balanserte budskap dermed ville blitt nedprioritert.

*Basert på våre analyser, er det også tydelige rom for forbedringer:*

### 8.4. UTDATERT FOKUS

Mange av respondentene påpeker at hele Nord/Sør-fokuset oppfattes som utdatert, spesielt for unge målgrupper, og at det er lite formålstjenlig å holde på denne betegnelsen som førende for tiltakene.

### 8.5. MANGFOLD - HVOR TUNGT SKAL DET VEKTES?

Samtlige respondenter i både forvaltning og organisasjonsliv understreker betydningen og viktigheten av mangfold og bredde i diskursen rundt utviklingstema. Et kritisk sivilsamfunn rundt disse temaene fordrer en viss bredde og mangfold, og fokuset på å

sikre dette spennet er viktig. Samtidig oppfatter en del respondenter innen forvaltningen at ansvaret for å sikre dette mangfoldet nå i praksis har blitt Norads oppgave.

Spørsmålet blir dermed hvorvidt dette mangfoldet av organisasjoner har blitt vektet så tungt at det skygger for føringene lagt av Stortinget og Utenriksdepartementet - altså at ordningen skal ha beviselige resultater på kunnskapsnivå og engasjement hos den norske befolkningen generelt. Mange av de minste organisasjonene har hverken ambisjon eller kapasitet til å nå ut til befolkningen generelt, og når heller ikke ut til spesielt definerte målgrupper som ellers ikke er dekket av ordningen.

## **8.6. ENGASJEMENT UTEN HANDLINGSALTERNATIV?**

Mange av organisasjonene - særlig de største - oppfatter det faktum at ordningen er avsondret fra markedskommunikasjon som et hensiktsmessig skille. Men for mange av de mindre, særlig medlemsorganisasjonene, oppleves dette skillet som kunstig og vanskelig å opprettholde i praksis. For disse er medlemskap den mest åpenbare indikatoren for engasjement, og de stiller derfor spørsmålsteget ved hvordan Norad ønsker å måle nordmenns engasjement og aktivitetsnivå uten å ta innover seg at mange nettopp viser dette ved å verve seg til saken på et eller annet vis.

Flere av respondentene påpeker at å melde seg inn i en organisasjon betyr at en har latt seg engasjere eller påvirke i så stor grad at en faktisk velger å ta standpunkt og arbeide videre med utviklingstema, og at dette dermed bør oppfordres til, snarere enn å ekskluderes.

## **8.7. ARENAER FOR FOLKELIG MOBILISERING OG ENGASJEMENT**

Hvis ordningen skal ta sitt formål om kunnskap, aktivitet, debatt og engasjement i befolkningen som helhet alvorlig, ville informasjonsstøtten vært tjent med et mer målrettet fokus på arenaene for denne type folkelig mobilisering. Norads egen erfaring er ofte at det er forum relatert til idrett og kultur eller kirkelige nettverk som er best satt opp til å mobilisere bredt i befolkningen, og til å spre informasjon via kanaler som garantert når bredt ut. At ordningen p.t. ikke når ut til brede, folkelige organisasjoner eller institusjoner, så som idrettslag, skoler og kirkelige nettverk, utgjør en tapt mulighet.

## 9. FORVALTNINGEN AV ORDNINGEN

Vår vurdering av informasjonsstøttens forvaltning skulle vurdere hvorvidt "ordningen forvaltes på en hensiktsmessig og effektiv måte, og i tråd med retningslinjer og føringer gitt av Stortinget og Utenriksdepartementet (heretter kalt «forvaltningsmål»).

Det er ingen tvil om at informasjonsstøtteordningen er krevende å forvalte. Spennet i mengden og bredden av organisasjoner gjør at prosessen er tidkrevende for Norads ansatte. Søknadene, slik de nå er satt opp, gjør at det er nær umulig å skaffe seg et totalt overblikk på samlet distribusjon av for eksempel kanaler, målgrupper, tema, geografi eller liknende. Det innebærer at Norad behandler søknadene uten systematisk å kunne vurdere hvorvidt det er skjevheter, hull eller overlappinger mellom organisasjonene hva gjelder tematikk, målgrupper, geografisk spredning, kanalvalg og så videre.

For å sette det på spissen – slik ordningen forvaltes i dag, finnes det ingen samlet database som indikerer hvorvidt en uproporsjonell mengde av midlene brukes til å produsere brosjyrer, til å nå én spesiell målgruppe eller til å snakke om ett spesifikt tema. Uten denne type oversikt blir det særdeles utfordrende å skulle vurdere aggregerte resultater for ordningen.

Generelt har vi den anbefaling at ordningen som helhet fra tilskuddsgivers side bør målstyres tydeligere på et samlet og overordnet nivå. Vi vil anbefale at man legger til grunn en tenkning etter etablert programdesign og evalueringspraksis (Design, Monitoring and Evaluation) for konkret å sette ord på hvordan man skal oppnå endringene som ordningens hovedmål fordrer. Dette vil si at Norad før ny utlysning av rammeavtaler og enkeltavtaler legger opp til en klar tenkning om hvordan ønskede endringer kan skje. Med endringer menes her da økt aktivitet, engasjement, debatt og kunnskap i befolkningen, samt en styrking av sivilsamfunnets «vaktbikkjerolle» overfor myndighetene og næringslivet.

Dernest handler det om å fastsette hvordan disse endringene skal måles, underveis og endelig for perioden. Tilsvarende må man mer systematisk evaluere ordningens samlede effekter deretter. Dette vil igjen få konsekvenser for kravene til søknader og rapporter, men i første omgang er endringer nødt til å bli gjort på et overordnet nivå for å sikre bedre forvaltning av ordningen. Det er fullt mulig å gjøre dette uten at man kompliserer arbeidet med søknader og rapporter. Tvert imot er det i dag alt for omfattende og svært lite styringsrelevant informasjon som innrapporteres.

Norads egen evalueringskompetanse og systemer bør trolig anvendes mer målrettet for å sikre at informasjonsstøtten forvaltes mer effektivt i tråd med ordningens formål. Det er særlig når man vurderer støtteordningens samlede beløp at behovet for overordnet strategi og oppfølging framtrer tydeligere. Samlet sett snakker vi for inneværende rammeavtaleperiode om over 360 millioner kroner (inkludert FN-sambandet). Dagens forvaltning har for oss virket svært fragmentert ved orienteringen av nesten all oppfølging organisasjon for organisasjon.

Ordningen med ulike typer avtaler ser også ut til å være utfordrende. Norads egne respondenter uttrykker for eksempel at forskjellen mellom rammeavtaler og enkeltavtaler er uklare.

Til dette bildet hører det også med at nær 1 av 3 støttemottakere er tildelt støtte på under 500 000 kr. Dette skjer uten at det er noen vesentlig forskjell på rapporteringskrav eller andre forvaltningsrutiner knyttet til slike mindre tilskudd sammenliknet med dem som har langt større årlige tilskudd.

Det bør også tas i betraktning at den suverent største mottakeren av midler fra samme støtteordning – FN Sambandet – ikke har vært omfattet av vår analyse. Mandatet har heller ikke lagt opp til vurdering av andre bidragsytere til den samlede opplysnings- og debattvirksomhet innenfor feltet, så som skoler og akademia, de politiske partiene (samlet sett), media og forvaltningen selv.

## **9.1. FORENKLING AV PROSEDYRER**

Det er relativ samstemmighet om at prosedyrer, søknadsprosesser og rapportering bør forenkles – eller iallfall justeres i forhold til størrelsesorden på støtten organisasjonene mottar. På nåværende tidspunkt er søknads- og rapporteringsformatene den samme for samtlige, uavhengig av om de mottar 100.000,- eller 2.5 millioner. Det fremstår som unødig ressurskrevende for samtlige involverte. Organisasjoner som mottar relativt liten støtte, som ofte også er av relativt liten størrelse, bruker store ressurser på rapportering, hvor tidsbruken ikke står i ansvarlig forhold til støtten de mottar.

## **9.2. DIALOG MED FORVALTNINGEN**

Det er store variasjoner i hvordan organisasjonene selv opplever oppfølgingen de får fra Norad. Mange ønsker større rom for dialog, faglig input og tydeligere kommunikasjon fra forvaltningen - 33% av organisasjonene sier de har liten eller ingen kommunikasjon med Norad utover søknad og svar, og 37% ser behov for bedre dialog med Norad. Det er særlig de mindre organisasjonene, med kommunikasjonsbudsjett som er helt eller nær fullfinansiert av Norad, som ser behovet for tettere kontakt og oppfølging.

46 prosent av organisasjonene mener de har en konstruktiv dialog med direktoratet som har betydning for deres planlegging av informasjonstiltak. I dybdeintervju berømmer særlig de store organisasjonene samarbeidet med Norad. De setter pris på at samarbeidet er dynamisk - altså at både organisasjonene og Norad kan snu seg fort rundt basert på aktuelle tema, og at organisasjonene har god fleksibilitet på tiltaksnivå. De setter pris på løpende kontakt og god oppfølging.

## **9.3. SAKSBEHANDLING**

26 prosent av organisasjonene mener at saksbehandlingen i Norad er «problematisk lang», og noen av dem har opplevd å få driftsrelaterte problemer på grunn av forsinket saksbehandling. At organisasjoner får utfordringer relatert til likviditet grunnet forsinket saksbehandling er selvsagt også et tegn på at de er totalt avhengige av midlene, og dermed særdeles sårbare. 59 prosent av organisasjonene vurderer Norads saksbehandling som akseptabel.

## **9.4. YTTERPUNKTENE: POLITISK PROPAGANDA OG DESINFORMASJON?**

Noen perspektiver på støtteordningens forvaltning illustrerer ytterpunkter, og er ikke representative for hvordan organisasjonene ser på forvaltningen. Vi velger likevel å gjengi noen av disse ytterpunktene her, for å illustrere bredden av meninger rundt emnet.

Noen av respondentene mener ordningen svekker kreativitet, aktivitet, initiativ og gode resultater slik den er forvaltet i dag. Disse respondentene mener at differensiering mellom bistandsorganisasjonene og andre typer organisasjoner ville forenklet dette bildet noe, fordi det i dag observeres å være mye drakamp mellom ulike måter å drive

opplysningsarbeid på. Flere av respondentene mener Norad har begrenset forståelse for deres type organisasjon eller aktivitet - dette gjør seg særlig gjeldende for medlemsorganisasjoner samt organisasjoner som jobber målrettet mot skoleverket.

## 10. KONKLUSJON

Det er vår oppfatning at informasjonsstøtten har sin berettigelse, basert på den sterke norske tradisjonen for samspill mellom det offentlige og sivilsamfunnets nettverk og innsikt, anvendt for å oppnå effekter som myndighetene ikke like godt kunne evne alene. Støttemottakernes virksomhet skaper og ivaretar viktige og høyst aktuelle debatter om norsk utviklingspolitikk. Tilgangen på informasjonsstøtte sikrer et mangfold av miljøer og aktiviteter. Slik ivaretar ordningen også kunnskapsmiljøer som beriker dannelsen av politikk og kontrollen av myndigheter og næringsliv.

Midlene fra ordningen omsettes svært effektivt i store og profesjonelle organisasjoner, samtidig som den finansierer helt grunnleggende kapasitet til opplysnings- og påvirkningsarbeid i en rekke små og mellomstore organisasjoner. De fleste får beskjedne bevilgninger til å strekke langt. Det bør likevel diskuteres om dette er tilstrekkelig i lys av forventingen om resultater på overordnet nivå for ordningen.

Hvorvidt opprettholdelse av et norsk sivilsamfunn spesialisert på utviklingspolitisk innsikt er informasjonsstøttens oppgave, er et prinsipielt spørsmål. Vi opplever at Stortinget har anerkjent og vektlagt denne betydningen av ordningen. Vi opplever også at Norad selv er opptatt av hvordan ordningen kan ivareta hensynet til mangfold. Spørsmålet er hvor tungt mangfold skal vektes. Ordningen har klart definerte mål som ikke nødvendigvis imøtekommes av den fragmentering som vektingen av mangfold så langt har ledet til.

Gitt spekteret av organisasjoner og tiltak, kombinert med mangelen på nullpunktsanalyse og definerte suksessindikatorer for ordningen, er det utfordrende å skulle si noe samlet sett om informasjonsstøtteordningens resultater. I sum er det ingen tvil om at mottakerne av Norads informasjonsstøtte arbeider iherdig med å omsette midlene etter beste evne, og at ordningen definitivt bidrar til økt aktivitet landet over gjennom den store mengden kurs, seminarer, reiser, lokallagsarbeid og så videre som støttes. Hvorvidt ordningen bidrar til økt kunnskap og engasjement i befolkningen som helhet - slik man har uttalt ambisjon om - er dermed mye mer uklart. Det ser ut til å være et misforhold mellom ordningens ambisjon om å kommunisere komplekse tema på en nyansert og spennende måte, samtidig som befolkningen selv rapporterer dalende interesse for slike tema, og mediedekningen av mange oppleves som forenklet og ofte tilspisset på dette området.

Fordi mangfold i praksis har blitt et førende prinsipp for ordningen, har muligheten til å utnytte skalafordeler av midlene, eller til å tenke strategisk rundt hva man kan oppnå i

form av tematisk fokus, folkelig engasjement eller holdningsendring hos utvalgte målgrupper hvis man ser "porteføljen" som helhet, gått tapt. Med en størrelsesorden på cirka 91 millioner kroner per år (inkludert FN-sambandet) eller over 360 millioner kroner i en fireårsperiode, er det åpenbart at man kan få mer ut av denne typen kommunikasjonsinvestering om man velger å rendyrke målet om nasjonal kunnskaps- og engasjementsheving, og prioriterer organisasjoner som har mulighet til å mobilisere bredt.

Det er i denne sammenhengen spesielt påfallende at mange av Norges mest folkelige forankrede institusjoner og organisasjoner - eksempelvis kirkelige nettverk, organisasjoner rettet mot skolen samt idrettsforbund og større lag og foreninger er forholdsvis svakt representert blant brukerne av informasjonsstøtteordningen. Dette fordrer en prinsipiell diskusjon rundt hvorvidt dagens ordning, hvor Norads informasjonsstøtte ivaretar eksistensen til økosystem av organisasjoner som tilsynelatende ville forsvunnet uten den, fortsatt skal vekte mangfold og svært bred distribusjon av midlene, når denne prioriteringen kan stå i kontrast til ordningens formål og ambisjoner.

Den negative trenden i befolkningens interesse, sammen med organisasjonenes egne oppfatninger om at de har vansker med å nå ut til andre enn «menigheten» som allerede er interessert og engasjert, er et sterkt signal om at debatten rundt bruken av informasjonsstøtten er betimelig.



