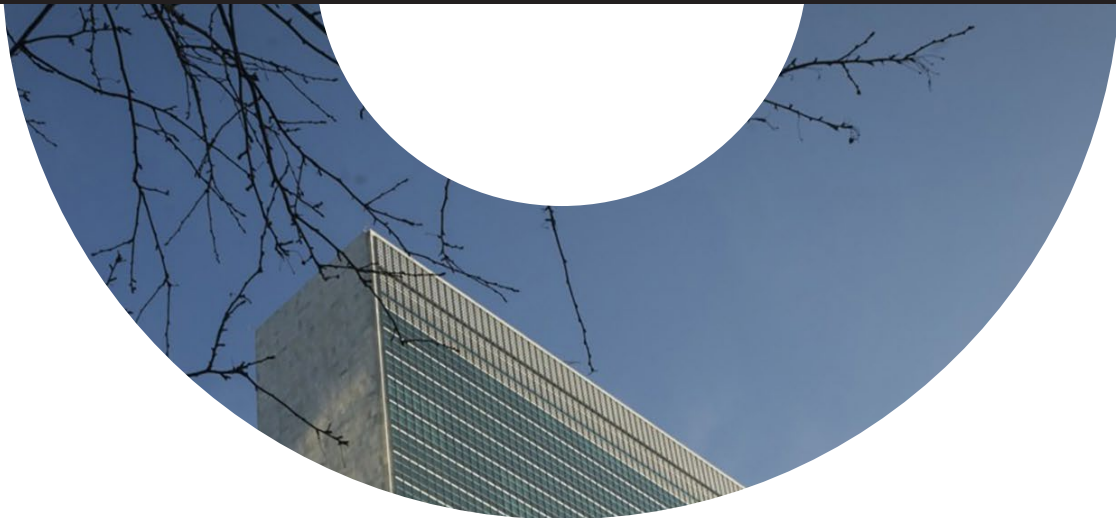


PARTNERSKAP, POLITIKK OG PENGER

NORSKE CIVILSAMFUNNSORGANISASJONERS MENINGSFYLTE
DELTAGELSE I INTERNASJONALE PROSESSER



Forum for
utvikling og miljø

CONOW 

Om Forum for utvikling og miljø

Forum for utvikling og miljø er et religiøst og partipolitisk uavhengig nettverk som består av rundt 50 norske organisasjoner. Til sammen representerer vi et stort og kunnskapsrikt mangfold innen miljø, utvikling, fred og menneskerettigheter. Våre medlemmer representerer samlet sett en stor del av Norges befolkning.

ForUM-fellesskapet bruker sin tyngde, bredde og samlede kunnskap til å fremme vår visjon om en demokratisk og fredelig verden, basert på rettferdig fordeling, solidaritet, menneskerettigheter og økologisk bæreevne.

Bærekraftig utvikling innebærer å imøtekomme dagens behov uten å forringe mulighetene for kommende generasjoner til å få dekket sine. Helt siden Brundtlandkommisjonen satte begrepet på dagsorden i 1987, har ForUM utviklet og fremmet tverrfaglige anbefalinger fra norsk sivilsamfunn om bærekraftig utvikling.

Vårt formål:

ForUM-fellesskapet skal, i henhold til vedtektene § 2.2.:

- legge til rette for felles politikkutvikling i internasjonale miljø- og utviklingsspørsmål
- drive politisk påvirkning på prioriterte områder
- være et faglig kompetansemiljø på internasjonale miljø- og utviklingsspørsmål
- være en sentral møteplass for freds-, miljø- og utviklingsorganisasjoner i Norge

Rapportforfatter: Tonje M. Viken/Conow

Foto forside: David Tong/WWF-New Zealand og FN/Rick Bajornas

Layout: Tonje Merete Viken

Utgitt av Forum for utvikling og miljø

Oktober 2021





Partnerskap, politikk og penger

Norske sivilsamfunnsorganisasjoners meningsfylte deltagelse i internasjonale prosesser

SIDE INNHOLD

4	Forord
6	Sammendrag, hovedfunn og konklusjoner
11	Innledning: Sivilsamfunnets handlingsrom i Norge
16	1. Meningsfylt deltagelse: kjennetegn og forutsetninger
24	2. Partnerskap og dialog med myndighetene
34	3. Økonomiske og politiske rammevilkår
44	4. Deltagelse ved internasjonale møter
67	5. Små og store organisasjoner
74	Konklusjon
76	Sluttnoter

TABELLER

13	1. Respondentene i spørreundersøkelsen
16	2. Eksterne og interne forutsetninger
17	3. Vurdering av egne styrker og behov
18	4. Vurdering av egen innflytelse over norsk politikk og norske posisjoner
19	5. Vurdering av egen innflytelse over internasjonale sluttdokumenter
27	6. Inkludering utvalgte departementer
28-29	7. Faktorer som svekker meningsfylt deltagelse
30	8. Sent varsel om muligheter
32	9. Vurdering av kanaler for påvirkning
33	10. Tilfeller av ekskludering
38	11. Søknad om informasjonsstøtte
48	13. Innsyn og innspill før avreise
49	14. Deltagelse i den offisielle delegasjonen
50-51	15. Tilgang, innspill og innsyn under det internasjonale møtet
52-53	16. Informasjonsutveksling med den offisielle delegasjonen
53	17. Taletid under det internasjonale møtet
57-58	18. Vurdering av nytteverdi av deltagelse
57	19. Hva kunne gjort deltagelsen mer meningsfylt?
58-66	20. Beskriv hva meningsfylt deltagelse er for deg
59	21. Vurdering av innflytelse ved forrige internasjonale møter
60	22. Formidling av kontakt
61	23. Deltagelse i sivilsamfunnsnettverk
61-62	24. Nyttverdi av deltagelse i sivilsamfunnsnettverk
63	25. Deltagelse i UN Major Groups
63-64	26. Nyttverdi av deltagelse i Major Groups
65	27. Deltagelse i sidearrangementer
65-66	28. Nyttverdi av deltagelse i sidearrangementer
67	29. Organisasjonens størrelse
71	30. Organisasjonsstørrelse og deltagelse
72	31. Organisasjonsstørrelse og frister
72	32. Organisasjonsstørrelse og varsel om muligheter
73	33. Organisasjonsstørrelse og opplevd innflytelse

Forord



Kathrine Sund-Henriksen,
daglig leder i Forum for utvikling og miljø

Sivilsamfunnsorganisasjoner spiller en viktig rolle som vaktbikkjer for å ansvarliggjøre myndigheter og politikere, men kan også være gode samarbeidspartnere som bidrar til å finne de beste politiske løsningene. I møte med vår tids største utfordringer trenger vi sterke sivilsamfunnsorganisasjoner som spiller begge disse rollene, og myndigheter og politikere som er lydhøre for kritikk og åpne for dialog. Denne rapporten undersøker hvordan sivilsamfunnsorganisasjoner som jobber innenfor arbeidsområdene til Forum for utvikling og miljø (ForUM) opplever forholdet til myndigheter og politikere i arbeidet med internasjonale prosesser.

ForUM er et nettverk av mer enn femti norske sivilsamfunnsorganisasjoner og representerer et bredt mangfold. Medlemsorganisasjonene har ulike størrelser, ulike organisering og ulike grad av tilknytning til internasjonale nettverk. De jobber også innenfor ulike fagfelt, følger ulike internasjonale prosesser og forholder seg til ulike myndigheter og politikere. Denne rapporten er en del av et større prosjekt i ForUM for å styrke den meningsfylte deltagelsen for sivilsamfunnsorganisasjoner i internasjonale prosesser og har som formål å samle erfaringer og analyser på tvers av ForUMs politikkområder.

Norge har en sterk tradisjon for å involvere et bredt spekter av samfunnsaktører i politikkutforming, noe som bidrar til høy tillit mellom befolkningen og det politiske systemet. Gjennom vårt samarbeid med internasjonale nettverk og medlemsorganisasjonenes erfaringer fra partnere blir vi stadig minnet på hvor privilegerte vi som norsk sivilsamfunn er som kan ytre våre meninger trygt, og kan ha en konstruktiv dialog med myndighetene. Samtidig er ikke dette et privilegium vi kan ta for gitt. Vi må stadig arbeide for å utvide vårt eget handlingsrom som sivilsamfunnsorganisasjoner og som nettverk bidra til å gjøre de internasjonale prosessene mer tilgjengelige for alle.

Arbeidet for å styrke den meningsfylte deltagelsen for norsk sivilsamfunn er viktig for det norske demokratiet, men også av stor betydning for vår rolle som gode allierte av sivilsamfunnsorganisasjoner som lever og virker i mindre demokratiske samfunn. Gjennom vårt tette samarbeid med internasjonale nettverk, lokale samarbeidspartnere og medlemsorganisasjonenes arbeid i felt kan vi være viktige lytteposter for perspektiver som ikke kommer gjennom i statenes innlegg, og bidra med tilbakemeldinger på hvordan norske posisjoner påvirker grasrota i andre land.

For at vi som norsk sivilsamfunn skal kunne spille de viktige rollene vi har potensial til å gjøre, må myndigheter og politikere gjøre sin del slik at vi kan spille hverandre bedre. Gjennom arbeidet med denne rapporten har vi fått samlet flere organisasjoners erfaringer, og fått et grunnlag for å beskrive noen forhold som går igjen. Erfaringene som kommer fram i denne rapporten er gjort av organisasjoner og individer som er en del av norsk sivilsamfunn som jobber innenfor ForUMs arbeidsområder klima, miljø, utvikling, fred og menneskerettigheter. Erfaringene strekker seg over flere år og departement, gjennom skifter i både politisk og administrativ ledelse.

Nettopp det at denne rapporten samler erfaringer over tid, og på tvers av departement har synliggjort det som over tid har vært en felles oppfattelse i



I 2020 lanserte regjeringen en nasjonal handlingsplan for alle bærekraftsmålene. Dette var resultatet av politisk påvirkning over år og viser hvordan samarbeidet mellom sivilsamfunnet og regjeringen bidrar til å drive utviklingspolitikken fremover. (Foto: ForUM)

nettverket, nemlig at det er store forskjeller i hvordan dialogen mellom sivilsamfunn og departement arter seg. Rapporten finner disse ulikhetene ikke bare mellom departement og ved skifte av politisk ledelse, men helt ned på individnivå når det kommer til kontaktpersoner.

Dette forteller oss at det er behov for en strukturert og systematisk tilnærming, hvor vi som sivilsamfunnsorganisasjoner som følger ulike prosesser utveksler erfaringer og stiller felles krav til medvirkning. Det er behov for mer strømlinjeforming av departementenes rutiner for å sikre meningsfylt deltagelse for sivilsamfunn, og mer politisk eierskap av de viktige demokratiske prinsippene som ligger til grunn for målet om meningsfylt deltagelse. Det er videre avgjørende at både byråkrati og politikere har en dypere forståelse for de praktiske forutsetningene som må ligge til grunn for at innspill og representasjon fra sivilsamfunnsorganisasjoner skal være demokratisk forankret og ha et tydelig mandat bak seg.

Som et bredt sivilsamfunnsnettverk som følger en rekke internasjonale prosesser ser vi i ForUM at funnene i denne rapporten gir oss et ansvar for å styrke våre medlemmers kapasitet til å delta aktivt og målrettet i internasjonale prosesser. Det er behov for kunnskapsutveksling mellom ulike organisasjoner, men også et mer systematisk arbeid for å styrke organisasjoner og enkeltrepresentanter sin prosesskompetanse. Dette er et arbeid som vil følge i kjølvannet av denne rapporten, med særlig fokus på å tilgjengeliggjøre relevant informasjon og styrke kompetansen på strategisk arbeid på internasjonalt nivå.

Takk til alle organisasjonene og enkeltpersonene som har delt raust av sine erfaringer og analyser for å gjøre denne rapporten til et viktig verktøy i arbeidet for mer meningsfylt deltagelse.



Sammendrag, hovedfunn og konklusjoner

«Måten norske byråkrater og diplomater opererer på hvor de synes det er helt naturlig å involvere sivilsamfunnet [...] er en verdi som Norge tar med seg også ut, både i internasjonale møter, og når vi er vertskap for møter. Det er en merverdi som jeg tenker Norge kunne ha dyrket enda mer. Norge kan etablere gullstandarden for deltagelse.»

«Også er det et sted hvor norske politikere og kanskje embetsverk trenger litt voksenopplæring, og det er å skille sivilsamfunn som har en mer instrumentell rolle, versus det å være en demokratisk endringsaktør som fremmer demokratisk utvikling og endring i maktforhold, en utfordrende vaktbikkje.»

«Alle parter må vise at deltagelse er viktig og nyttig, og at man er ute etter måter å dra nytte av det på. Det kan ikke bare være slik at departementet gjør det fordi de har det som plikt, en styringsinstruks. Da blir det litt hult og falskt.»

Innledning: Sivilsamfunnets handlingsrom i Norge

Denne rapporten handler om meningsfylt deltagelse for det norske sivilsamfunnet i internasjonale prosesser. En annen måte å si det på er at vi vil ta pulsen på sivilsamfunnets handlingsrom i det som blir omtalt av organisasjonen Freedom House som et av verdens mest robuste demokratier.¹

Rapporten er basert på en spørreundersøkelse foretatt våren 2021 samt 22 semistrukturerte dybdeintervjuer. 55 respondenter fra 45 organisasjoner deltok i undersøkelsen, som ble utarbeidet i tett samarbeid med ForUM og sendt ut til respondenter som arbeider med internasjonale prosesser i sine organisasjoner.

Norske myndigheter oppleves som inkluderende, og den norske modellen er et godt utgangspunkt for involvering av sivilsamfunnet. Sivilsamfunnet opplever at de har innflytelse, og at norske myndigheter er åpne for innspill. Ikke desto mindre har vi gjennom arbeidet med rapporten møtt et mangfold av erfaringer og enkelte alarmklokker som ringer.

Byråkratisering og krevende rapporteringsregimer, snevrere forståelse av hva sivilsamfunnet bør få innsyn i, svekket demokratisk forankring av Norads informasjonsstøtte og et mer ugjennomtrengelig statsbudsjett med store sekkeposter er uheldige tendenser. En viktig faktor som påvirker sivilsamfunnets handlingsrom i Norge er den pågående svekkelsen av informasjonsstøttens forankring i Stortinget, som igjen er knyttet til at posten er blitt fjernet som egen post i de årlige budsjettproposisjonene. I tillegg blir deltagelsen svekket av praktiske utfordringer i møte med departementer som har ulik praksis og vilje til inkludering av sivilsamfunnet.

1. Meningsfylt deltagelse: kjennetegn og forutsetninger

Vi har ikke gått inn i undersøkelsen med en klar definisjon av hva meningsfylt deltagelse er, men latt respondentene i spørreundersøkelsen og informantene i intervjuene fylle begrepet med innhold. Svarene vi har fått, kan like godt sees som forutsetninger som kjennetegn. De ulike faktorene kan kategoriseres som interne forutsetninger som sivilsamfunnet selv har kontroll over, og eksterne forutsetninger hos FN, norske myndigheter og koordinerende organisasjoner.

Blant de interne forutsetningene finner vi kunnskap, erfaring, koordinering, forberedelse, kontinuitet og et klart formål med deltagelsen. Når organisasjonene blir spurt om dette, oppgir flertallet av organisasjoner at kunnskap om fagfeltet er en spesiell styrke for dem. Få mener at de trenger mer kunnskap om fagfeltet de arbeider med. Derimot oppgir nesten halvparten av respondentene at de trenger mer kunnskap om hvordan norske myndigheter arbeider, og om internasjonale prosesser. Når det gjelder erfaring, viser undersøkelsen en høy grad av kontinuitet i hvem som blir sendt til å delta på internasjonale toppmøter.

Et viktig funn i rapporten er den gjensidige avhengigheten mellom sivilsamfunnsorganisasjoner i Nord og i Sør. Kontakt og samarbeid med sivilsamfunnsorganisasjoner i Sør anses som en forutsetning for meningsfylt deltagelse i Nord. Samtidig er et slagkraftig sivilsamfunn i Nord viktig for meningsfylt deltagelse i Sør. Det er derfor paradoksalt at det er så krevende for organisasjonene å finne ressurser til å ivareta nettopp disse nettverkene. Dette fanges i liten grad opp av relevante støtteordninger, men må bakes inn i andre prosjekter. Manglende kapasitet til nettverkspleie i form av både tid og penger, blir sett på som en faktor som direkte svekker den meningsfylte deltagelsen.

Blant de eksterne forutsetningene finner vi tidlig involvering og inkludering, tilgang til møter, politikere og dokumenter, innsyn, kontinuerlig dialog og tilbakemelding, forslags- og talerett, frihet til å skrive egne innlegg, og frihet til selv å velge sine representanter.

Sivilsamfunnet opplever i stor grad at de har innflytelse over norske posisjoner og norsk politikk, både når det gjelder virkelighetsbeskrivelse, ambisjonsnivå og konkrete tiltak. Organisasjonene opplever også at de har innflytelse over de prosessene der rammene for sivilsamfunnets deltagelse legges. Samtidig ser vi at organisasjoner har ulike forutsetninger for å oppnå gjennomslag. Faktorer som spiller inn, er organisasjonens størrelse, grad av frivillighet og medlemsdemokrati, og hvorvidt organisasjonen er del av en internasjonal føderasjon eller en selvstendig norsk organisasjon med hovedkontor i Oslo.

Det har over tid vært en utvikling i retning av mer profesjonalisering i de norske sivilsamfunnsorganisasjonene som jobber med utviklingsspørsmål. Utviklingen er i stor grad en respons på et politisk ønske om økt resultatfokus og konsentrasjon av ressursene på færre organisasjoner. Dette bærer strengere krav til kvaliteten på søknader, prosjektgjennomføring og prosjektrapportering.

Det er ulike syn på hvorvidt profesjonalisering er positivt eller negativt. De aller fleste oppfatter profesjonalisering som et tveegget sverd som styrker organisasjonene på flere områder, og som har ført til et bedre samarbeid og økt gjennomslag hos myndighetene. Skyggesiden er svekket medlemsinvolvering og byråkratisering av organisasjonene. De fleste – men ikke alle – frykter at kun de store organisasjonene vil overleve, og at mangfoldet i norsk organisasjonsliv svekkes på lengre sikt.

2. Partnerskap og dialog med myndighetene

Meningsfylt medvirkning krever gjensidig og kontinuerlig dialog. Norske myndigheter oppleves i all hovedsak som åpne for sivilsamfunn, men departementene har ulik praksis. Praktiske forhold som korte frister og mangel på forutsigbare og gjenkjennelige rutiner fra departementene og Norads side svekker den meningsfylte deltagelsen.

Departementene kan i enda større grad dra nytte av sivilsamfunnets ekspertise. Dialogen med myndighetene må være kunnskapsbasert og betimelig dersom man vil ha gjennomslag. God prosesskunnskap og en forståelse for årshjulet i både Stortinget og regjeringen er viktig for å komme med innspill på riktig tid.

Det norske sivilsamfunnet har sett som en viktig del av sin rolle å være vaktbikkje vis à vis norske myndigheter. Samtidig ønsker man å være en konstruktiv partner. Pendelen mellom disse to svinger med tidene og hva man

«Folk flest i Sør taper på å ikke ha sterkere kompetente organisasjoner som målbærer deres situasjon og synspunkter og utfordringer, som ikke prater for dem eller representerer dem på en god måte. Og i Norge taper både myndigheter og organisasjoner på at når vi ikke har en god dialog og kunnskap om forholdene i sør, så blir vår politikk dårligere, rett og slett. Den blir mindre rettferdig, den blir mindre inkluderende, og den blir mer selvrettferdig og begrenset. Og det er vel ikke egentlig det norske idealet?»

«Jeg har en god følelse i forhold til at vi faktisk gjør en forskjell. Vi teller jo seire i løpet av et år der det blir listet opp hva vi har greid å flytte. Og det er det som er mine referansepunkter. Hva klarte vi å være med på å flytte i året som gikk? Output er jo når en minister eller et departement har endret ting i den retning vi ønsker politisk.»

«Jeg tenker at vi skal balansere vaktbikkjekjefunksjonen med å være en partner. Og det jeg ser, er at norske myndigheter – beslutningstagerne – vil gjerne ha god informasjon for å ta de riktige beslutningene, enten det er politikere eller embetsverket. Da kan du ikke bare stå og rope. Da må du presentere løsninger. Det har det blitt større forståelse for det etter hvert. Min erfaring er at embetsverket ønsker seg velinformert og god kunnskap. Velinformerte organisasjoner som kan gi dem noe de selv ikke kan.»

«Organisasjonene er under press for å – du kan kalle det profesjonaliseres – men nesten litt sånn byråkratiseres. For å kunne fortsette å få midler, må de investere i å få kvaliteten på plass og interne systemer som koster veldig mye også å drifte. Da blir det press på de folkene som jobber mer med policy. Ånden i organisasjonene – identiteten – skifter fra å ha vært aktivistorganisasjoner og mer politiske til å bli mer byråkratiserte, og man kan nesten si co-opted into the system – altså integrert i byråkratiet. Også fordi man er redd for å miste midler hvis man kanskje hever stemmen og er altfor kritiske.»

«Vi har et bra forhold til UD. Jeg har ikke opplevd at vi ikke får innsyn eller at vi ikke får møte folk. De deler ut mobilnumrene sine i hytt og gevær. Og vi har direkte e-postadresse til alle [...] men det kan handle om de saksbehandlerne vi har hatt, og litt temaet vi har. At det er et prioritert tema.»

oppfatter at det er realistisk å få departementene og/eller Norad med på. Inntrykket etter dybdeintervjuene er at organisasjonene oppfatter muligheten for å få gjennomslag som mindre hvis man er for «radikal». Samtidig er det en grunnleggende forutsetning for meningsfylt deltagelse at myndighetene oppfatter sivilsamfunnet som en selvstendig endringsaktør, og ikke som et instrument.

Flere av informantene gir også uttrykk for at de opplevde et skifte med Solberg-regjeringen. Skiftet blir tolket som dels et resultat av reell politisk uenighet, dels en følelse av at Solberg-regjeringen var mindre åpen for innspill fra sivilsamfunnet generelt. En tilbakevendende tematikk er i hvor stor grad dialogen med sivilsamfunnet handler mer om å kunne «krysse av i boksen» og gjøre politikken mindre sårbar for kritikk, heller enn å faktisk skape endring.

Flere etterlyser mer uformell kontakt med departementene, gjerne med en viss regelmessighet, eventuelt i regi av koordinerende organisasjoner som ForUM. Det stilles spørsmålsteget ved verdien av brede konsultasjonsmøter med mange organisasjoner i salen og liten tid til reell diskusjon. Ønsket ser ut til å være bredest mulig inkludering, samtidig som man åpner flere muligheter for uformell dialog. Den brede dialogen er imidlertid en utfordring når aktører med ulike mandat og roller i en internasjonal prosess, eksempelvis sivilsamfunnsorganisasjoner og næringslivsaktører, inviteres til de samme innspillsmøtene.

Respondentene opplever i hovedsak myndighetene som inkluderende, men bildet varierer mellom departementene. En informant påpeker at manglende dialog med et gitt departement også kan skyldes at organisasjonen heller prioriterer andre departementer. Samarbeidet kan være mer krevende når nye kontakter skal opprettes, eller når en organisasjon begynner å arbeide med et nytt område.

Også Norad oppfattes som inkluderende av norsk sivilsamfunn. Samtidig er det også flere som gir uttrykk for at Norad er blitt mer byråkratisk, mer teknisk og mindre tilgjengelig for faglig dialog. Overgangen fra en tillitsbasert til en konkurransebasert tilnærming til informasjonsstøtten har endret dynamikken med organisasjonene og gjør det vanskeligere å diskutere relevansen og innretningen på kommunikasjonsarbeidet i forkant av søknadsfristen.

Deltagelsen oppleves som mer meningsfylt der organisasjonene og myndighetene ikke står for langt fra hverandre politisk. Det er større mulighet for dialog og gjennomslag i tema knyttet til områder med høy politisk prioritet, som likestilling og klima, enn områder med lav prioritet og/eller der den politiske uenigheten har vært stor, som for eksempel handel og kjernefysisk nedrustning. Organisasjoner som jobber med spørsmål der den politiske avstanden er større, opplever deltagelsen mindre meningsfylt fordi det er vanskelig å sikre nok ressurser, det er mer krevende å få innsyn, og relevante aktører er mindre proaktive i tilnærmingen til sivilsamfunnet.

Innsyn blir sett på som en vesentlig forutsetning for at deltagelsen skal være meningsfylt både for organisasjonen og for departementene/etaten. For organisasjonene er ønsket om innsyn direkte knyttet til ønsket om å være en relevant partner som kan bidra med relevante innspill, kunnskap og perspektiver som departementene selv ikke har. Graden av åpenhet og transparens hos myndighetene varierer mellom departementer, men også utfra hva slags tematikk man arbeider med. Det krever tillit og velvilje å identifisere grensene for hva som er mulig, og hva organisasjonene egentlig kan bidra med. Mangel på innsyn, tungt og ugjennomtrengelig språk og selektiv bruk av fakta er virkemidler som blir vist til dersom et departement ønsker å skjerme

seg selv. På områder der det er krevende for sivilsamfunnet å få innsyn, blir Stortinget sett som en potensiell alliert.

Selvsensur oppfattes ikke som en veldig relevant problemstilling. Derimot er mange opptatt av hvordan det er «strategisk» å nærme seg Norad og departementene for å ha et godt samarbeid.

3. Økonomiske og politiske rammevilkår

Det har blitt stadig vanskeligere å finne støtte til kunnskapsbygging, internasjonale nettverksbygging og politikktutvikling. Organisasjoner som kan bake dette inn i prosjektvirksomheten, eller som har betydelige frie midler, vil kunne gjennomføre denne typen aktiviteter på egen kjøp. Andre organisasjoner er avhengig av å kunne bake dette inn i informasjonsstøtten. Det vil si at organisasjonene står i brattere motbakke når det gjelder å finansiere nettverks- og kunnskapsbygging.

Informasjonsstøtten er avgjørende for organisasjoner som jobber i Norge med politisk påvirkning knyttet til internasjonale spørsmål. Det er imidlertid ulike oppfatninger av hvilket handlingsrom informasjonsstøtten gir til å drive politisk påvirkning. Samtidig oppleves overgangen fra tillitsbasert til konkurransebasert forvaltning av informasjonsstøtten å ha svekket rommet for faglig dialog.

Informasjonsstøtten er også begrenset til Norge og kan ikke brukes til å styrke lokale partners påvirkningsarbeid knyttet til for eksempel konsekvenser av norske selskapers operasjoner i deres områder – for eksempel miljødelegasjoner. Tilsvarende vil ikke bistandsmidler ute kunne brukes til å sikre en kanal opp til påvirkning av norske myndigheter om de samme konsekvensene. Slik går viktige synergieffekter tapt.

Den brede politiske forankringen av informasjonsstøtten på Stortinget har vært viktig for ordningens legitimitet, men også for å sikre uavhengighet i forhold til den enhver sittende regjering. Når denne forankringen svekkes, vil det på lengre sikt kunne føre til at også ordningen svekkes og i større grad innrettes etter sittende regjeringens eller Norads politiske ønsker og behov.

Flertallet opplever imidlertid rapporteringskravene som i overkant ressurskrevende, selv om de også oppleves som nyttige. Selv om organisasjonene opplever at Norad har en pragmatisk tilnærming og ønsker rapportering i størst mulig grad på effektnivå, ender man likevel opp med å avgi informasjon på detaljnivå. Den daglige forvaltningen og totaliteten av krav og henvendelser har blitt et ressursluk. Samtidig opplever organisasjonene at utvikling av resultatrammeverk også bidrar til mer målrettet arbeid og systematisk læring. Pendelen vil alltid svinge mellom tillit og kontroll, og den helt optimale balansen er et bevegelig mål. Nå ser det imidlertid ut til at mer tillit og mindre kontroll er nødvendig for at sivilsamfunnet skal forvalte sitt mandat på en tilfredsstillende måte.

4. Deltagelse ved internasjonale møter

Deltagelse ved internasjonale møter oppleves av sivilsamfunnet som meningsfylt og nyttig målt opp mot en rekke formål, inkludert politisk gjennomslag. Det økonomiske er imidlertid en utfordring, og de ulike departementene har ulike praksis når det gjelder finansiering av sivilsamfunnsdeltagelse. En gjennomgående utfordring er imidlertid at mulighet for deltagelse kommer med korte frister. Graden av innsyn i norske posisjoner er høy, men departementene kan i større grad trekke på sivilsamfunnsrepresentantenes kompetanse under møtet. En viktig forutsetning for meningsfylt deltagelse er at den som reiser, er proaktiv og godt forberedt. Grunnlaget for et godt resultat legges ikke rett før det internasjonale møtet, men gjennom hele året.

«Informasjonsstøtten er unik, og den er viktig, og det er jo bare å håpe at den blir opprettholdt i årene som kommer. Man kan mene mye om hvem som får den og ikke. [...] Det er vanskelig for meg å si hvorvidt Norad velger ut de viktigste stemmene eller ikke, men jeg ser at noen av de som har mistet støtte nå er viktige aktører, og jeg tror det er vanskelig for dem å skaffe inntekt fra andre kilder, nettopp fordi infostøtten er så unik.»

«Vår bekymring er at infostøtten som egen post i statsbudsjettet har blitt fjernet. Det kan svekke ordningens forankring i Stortinget. En bredest mulig forankring og oppmerksomhet på Stortinget er viktig for støtteordningens legitimitet og for at den skal kunne videreføres uavhengig av den sittende regjeringens utviklingspolitikk. Uten en slik forankring vil det ved neste korsvei være enklere for politisk ledelse i UD, eller Norad, å endre innretning og bevilgningsnivå med utgangspunkt i egne ønsker og behov. På sikt er faren at den endres på en måte som både undergraver de føringene Stortinget per i dag har satt for ordningen og sivilsamfunnets meningsfylte deltakelse i demokratiske prosessert.»

«[Rapporteringsystemene] har absolutt redusert handlingsrommet totalt sett. Jeg må si at av og til stusser jeg litt på hvorfor det blir sånn. Jeg har vært med på tidligere diskusjoner i forbindelse med RAM Light og Norad info-støtte. Jeg synes ingen av de rapporteringssystemene sånn de er på papiret har vært veldig avskrekkende. Jeg har ikke vært av de som synes at det i utgangspunktet er for mye. Men så ser jeg likevel at det stadig stjeler mer tid. [...] Vi har est ut med en altfor stor M&E-stab på grunn av dette. Det tror jeg ingen har som mål.»

«Det er veldig viktig å kunne komme på de forberedende møtene med delegasjonene eller byråkratene og vite at du vet hva du snakker om - hva som er de store konfliktene, hva USA og Saudi-Arabia mener – da får du respekt. Da får du informasjon, og da får du innflytelse. Hvis du kommer som en grønnskolling og ikke vet stort mer enn at New York er en kul by, da er du et stykke fra meningsfylt deltagelse. [...] Det er ikke gjort fjorten dager før topp-møtet – det tar tid.»

«Muligheten for å jobbe sammen og samarbeid og det å kunne lage gode nok og sammenfallende nok strategier og gjøre et godt nok samordnet arbeid blir også dårligere. Det kan kompenseres noe med at du får stadig flere som er vant til å være på zoom og teams, men du vil aldri erstatte det fullt ut. Det er noe vi ser på vårt internasjonale påvirkningsarbeid er at det svekkes av at vi ikke har kunnet samordne og koordinere innsatsen godt nok med partnere over tid.»

«Det å bli hørt i verdenssammenheng når man er en liten organisasjon er ikke lett. Men bare det at man blir invitert inn til UD med jevne mellomrom, at man får møte de som tar avgjørelser og blir bedt om å komme med høringsinnspill. Den type ting gir overraskende stor effekt.»

Deltagelsen i sivilsamfunnsnettverk er høy, og det ser ut til at dette er noe sivilsamfunnsrepresentanter både prioriterer og har stor nytte av. Deltagelsen i UN Major Groups, som er FNs eget system for sivilsamfunnskoordinering, er lavere. Systemet er også noe mindre kjent. Deltagelsen i ulike sidearrangementer (side events) er også høy. Sidearrangementer anses som nyttig, men har gjennomgående høyere nytteverdi for arrangører og paneldeltagere enn for ordinære deltagere.

I forbindelse med Covid-19 har flere internasjonale prosesser foregått på digitale flater. Dette svekker mulighetene for både innsyn og for verdifull uformell kontakt og nettverksbygging. Også teknologigapet mellom sivilsamfunn i Nord og sivilsamfunn i Sør gir grunn til bekymring. Samtidig åpner digitale verktøy for nye arbeidsformer som kan videreføres og være et verdifullt supplement til fysisk deltagelse.

5. Store og små organisasjoner

Mindre organisasjoner opplever en mer krevende hverdag enn store og mellomstore organisasjoner, men kan likevel oppnå svært gode resultater. Respondentene fra de små organisasjonene er gjennomgående overrepresentert blant dem som opplever at de av og til eller ofte går glipp av muligheten til å søke delegasjonsplass eller komme med innspill før det er for sent. Tilsvarende oppgir respondentene fra små organisasjoner i større grad at de har utfordringer med korte frister fra et departement eller mister muligheter på grunn av forhold i egen organisasjon. Det samme gjelder den direkte kontakten med departementene og inkludering i forberedelser til internasjonale møter. Tilsvarende oppgir representantene for de små organisasjonene i gjennomgående større grad at de opplever å ha liten eller ingen innflytelse i forhold til de store og mellomstore. Samtidig gir flere uttrykk for at små organisasjoner i Norge kan ha «overraskende stor makt over prosessene som skjer».

Det som kan være krevende er å ha ressurser til å følge det politiske årshjulet, rekke frister og følge opp nettverk. Det kan se ut som det er mer krevende for organisasjoner med stor grad av frivillighet, men også ansatte i større organisasjoner kan oppleve møtet med departementene og de politiske prosessene som krevende. Noen påpeker også at små organisasjoner kan ha større utfordringer knyttet til å sikre kontinuitet og kunnskapsoverføring, særlig der driften i stor grad er basert på frivillighet. Det tallene tyder på er at det er mer krevende for mindre organisasjoner å gjennomføre aktiviteter i tide og å bli inkludert i prosesser. Noen av disse utfordringene kan imøtegås gjennom sterk og inkluderende koordinering mellom sivilsamfunnsorganisasjonene, slik at også de mindre organisasjonene får sine synspunkter målbåret av de store.

Forfatteren av rapporten er Tonje M. Viken (Conow). En stor takk til de som har bidratt med informasjon gjennom deltagelse i spørreundersøkelsen, intervjuer og tilsendte artikler. Takk også til administrasjonen i ForUM, Irene Dotterud-Flaa i Redd Barna, Kristina Fröberg i WWF, Hege Skarrud i Attac Norge, Arnfinn Nygaard og Ellen Cathrine Kiøsterud for god dialog og samarbeid i utarbeidelsen av rapporten og spørreundersøkelsen.

Innledning: Sivilsamfunnets handlingsrom i Norge



Norske deltagere ved FNs høynivåforum for bærekraftsmålene (HLPF), 2019. Fra venstre: Beathe Øgård (styreleder i SAIH og styremedlem i GCE), Irene Dotterud-Flaa (seniorrådgiver i Redd Barna), daværende utviklingsminister Dag Inge Ulstein, Anne Cath da Silva (generalsekretær i FN-sambandet) og Thea Willoch Njaastad (politisk rådgiver i LNU). (Foto: ForUM)

”Samspillet mellom utenriktjenesten og sivilsamfunnet omtales ofte som «den norske modellen». Hva er det egentlig som er så unikt med den? Jeg mener at det vi får til sammen er noe ingen av oss kunne fått til alene. Sivilsamfunnets engasjement, mobiliseringsevne og verdifulle innsikt i hva som egentlig skjer «der ute» er ikke bare et viktig korrektiv, men en inspirasjon til å ta tak i problemer som mange kanskje ville mene at «lille Norge» ikke kan løfte og lede på egen hånd.”

Denne beskrivelsen av den norske modellen kom fra daværende Utviklingsminister Dag-Inge Ulstein i et møte med norske sivilsamfunnsorganisasjoner 7. mars 2019.¹ Den norske modellen for samarbeid mellom sivilsamfunn og myndigheter er et kjennetrekke ved det norske demokratiet og en hjørnestein i den norske selvforståelsen. Ulstein sa i det samme møtet at:

Hva er det vi - politikerne - bidrar med i dette? Det korte svaret er politikk og penger. I tillegg liker vi å tro at vi også tilbyr partnerskap og samarbeid. I dette samarbeidet mener jeg at det blir spesielt verdifullt når vi har tydelig ulike roller, når vi kan stole på at dere vil kritisere oss på linje med alle andre når vi gjør noe dumt, men at vi kan jobbe åpent og tett sammen for å nå felles mål. Da kan vi faktisk forandre verden. Sammen!

Målet med denne rapporten er å undersøke hvordan norsk sivilsamfunn opplever de tre P-ene, partnerskap, politikk og penger i 2021. Hva legger representanter for norske sivilsamfunnsorganisasjoner i begrepet «meningsfylt deltagelse», og hvordan påvirker de politiske og økonomiske rammevilkårene denne deltagelsen? Vi har et særlig fokus på deltagelsen i internasjonale prosesser, men dette kan ikke sees løsrevet fra dialogen og rammevilkårene for det politiske arbeidet mellom de internasjonale møtene.

«Måten norske byråkrater og diplomater opererer hvor de synes det er helt naturlig å involvere sivilsamfunnet [...] er en verdi som Norge tar med seg også ut, både i internasjonale møter, og når vi er vertskap for møter. Det er en merverdi som jeg tenker Norge kunne ha dyrket enda mer. Norge kan etablere gullstandarden for deltagelse.

«Så er det et sted hvor norske politikere og kanskje embetsverk trenger litt voksenopplæring, og det er å skille sivilsamfunn som har en mer instrumentell rolle, versus det å være en demokratisk endringsaktør som fremmer demokratiutvikling og endring i maktforhold, en utfordrende vaktbikkje.»

«Jeg har jobbet i FN og forholdt meg til flere land i verden ganske tett [...] Når jeg ser på Norge som samfunn og hvordan vi har mulighet til å samarbeide med myndighetene og påvirke vil jeg si at den er stor i Norge i forhold til en del andre land. Det kan hende det er det internasjonale blikket som gjør at jeg føler at i Norge er ting lettere, og avstanden kortere.»

«Det har blitt tydeligere og tydeligere at sivilt samfunn skal være med på beslutninger. Hvis man sammenligner med England og Belgia, er det klart at sivilt samfunn er mye mer et festbegrep og et hallelujabegrep enn reell medvirkning. Man blir tatt på alvor stort sett, tenker jeg i Norge.»

En vurdering av sivilsamfunnets handlingsrom i Norge er en subjektiv øvelse, og informantene i dybdeintervjuene har gitt uttrykk for refleksjoner som spenner fra: «Jeg kommer egentlig ikke på noe forbedringspotensial» til: «Jeg ble overrasket over hvor personlig diplomatiet har vært, og hvor uprofesjonelt det har vært i håndteringen av meningsforskjeller». En av informantene opplever at sivilsamfunnets handlingsrom har styrket seg de siste årene: «Jeg tenker at det har blitt tydeligere og tydeligere at sivilt samfunn skal være med på beslutninger. At det er naturlig å invitere folk med.» Andre opplever at dører som tidligere var åpne, har lukket seg. Noen opplever at kontakten med departementet er personavhengig, mens andre beskriver kontinuitet.

Gjennom arbeidet med denne rapporten har vi avdekket et mangfold av erfaringer og noen alarmklokker som ringer her og der. Byråkratisering og krevende rapporteringsregimer, snevrere forståelse av hva sivilsamfunnet bør få innsyn i, svekket demokratisk forankring for informasjonsstøtten og et mer ugjennomtrengelig statsbudsjett med store sekkeposter er uheldige tendenser. En viktig faktor som påvirker sivilsamfunnets handlingsrom i Norge er den pågående svekkelsen av informasjonsstøttens forankring i Stortinget, som igjen er knyttet til at posten har blitt fjernet som egen post i de årlige budsjettproposisjonene.

Et land i verden

I Stortingsmeldingen Felles ansvar for felles framtid (Meld. St. 24 (2016–2017)) påpeker regjeringen at respekt for internasjonale kjøreregler er svekket: «Press mot grunnleggende prinsipper som pressefrihet, ytringsfrihet og forsamlingsfrihet er eksempel på dette. Kvinners seksuelle og reproduktive helse er et annet område som trues av krefter som ønsker å reversere det som er oppnådd de siste årene.»² I sitt møte med norske sivilsamfunnsorganisasjoner sa Ulstein at:

Et sterkt sivilsamfunn er en grunnleggende forutsetning for ethvert levende demokrati. Tendensen de senere år er urovekkende. Vi ser at sivilsamfunnets handlingsrom snevres inn. Å fremme demokrati og menneskerettigheter er i økende grad en risikoaktivitet. Sivilsamfunn opplever stadig oftere så vel juridiske restriksjoner som direkte vold. Dessverre er dette en global trend, som nå også gjør seg gjeldende på vårt eget kontinent.³

De utfordringene sivilsamfunnet støter på, kommer gjerne inn under fellesbetegnelsen *shrinking space*, det vi her vil kalle for innskrenket handlingsrom. Begrepet har blitt en vanlig måte å omtale nåtidens restriksjoner på politisk kamp på. Hvis vi ser på hva som vanligvis faller inn under betegnelsen innskrenket handlingsrom, finner vi alt fra vold og trusler om vold, kriminalisering og stigmatisering, trakassering og hets i den virkelige og den digitale verden til undertrykkende lovverk og innskrenkninger av ytrings- og forsamlingsretten. Avhengig av hvem du snakker med, har også handlingsrom (*space*) ulike definisjoner, der noen forstår det som begrenset tilgang til å påvirke politikk og policy (en plass ved bordet), mens andre forstår det som mulighet til å organisere seg, gå til handling, å ha en reell stemme, å protestere og å ha avvikende meninger.⁴

Denne rapporten handler om meningsfylt deltagelse for det norske sivilsamfunnet. En annen måte å si det på er at vi vil ta pulsen på sivilsamfunnets handlingsrom i det som blir omtalt av organisasjonen Freedom House som et av verdens mest robuste demokratier.⁵ Norsk sivilsamfunn har, naturlig nok, fokus på handlingsrommet for sivilsamfunn i Sør, der innskrenket handlingsrom er under angrep på en måte som koster liv og bidrar til frykt og selvensur. Et viktig funn i rapporten er imidlertid den gjensidige avhengigheten mellom et sterkt sivilsamfunn i Sør, og et sterkt sivilsamfunn i Nord. Et sterkt norsk sivilsamfunn er en viktig alliert for Sør i internasjonale prosesser. Et sterkt og levende sivilsamfunn i Nord er godt rustet til å sette globale sammenhenger på agendaen hos norske politikere og skattebetalere. Ikke minst er et sterkt norsk sivilsamfunn en viktig målbærer av konsekvensene av innskrenket

handlingsrom for sivilsamfunnsorganisasjoner i Sør, som nå står i fare for å bli kneblet.

Vi legger til grunn at det gir mening å se på norsk handlingsrom i lys av noen bredere internasjonale utviklingstrekk. Som en av informantene i dybdeintervjuene påpekte, har Norge muligheten til å «etablere gullstandarden» for sivilsamfunnsdeltagelse». Det krever at man har et sivilsamfunn som evner å være takknemlig for det man har, samtidig som man har mot til å si fra om kritikkverdige trender. Også i Norge er demokratiet skjørt, handlingsrommet innskrenkes i land nær oss, og det er viktig å ikke ta den norske modellen for gitt. CIVICUS Monitor tilbyr et blikk utenfra på Norge og peker for eksempel på økende hatkriminalitet og press mot etniske og religiøse minoriteter som eksempler på at handlingsrommet er under press også i vårt eget land. Da Extinction Rebellion meldte om at 18 aktivister ble arrestert av norsk politi under en demonstrasjon mot Equinor i mai 2021, ble også dette bemerket av CIVICUS.⁶

I kronikken «Sivilsamfunnet – hvem er det?» i Bistandsaktuelt 21. mai 2021 tegner tidligere generalsekretær i Norsk Folkehjelp, Liv Tørres, et bilde av et sammensatt sivilsamfunn der press utenfra bare er én av flere faktorer som påvirker et sivilsamfunn som i seg selv er i endring:

For det fjerde har den type medlemsorganisasjoner som mer typisk presser fram politiske reformer og som gjennom årene har bygd demokratisk bevissthet, tillit og fellesskap nedenfra opplevd økende motgang. De utkonkurreres av andre ikke-statlige aktører. Presses av motstandere og myndigheter. Uthules av sporadisk engasjement på nettet. Taper medlemmer pga byråkratisering og mindre kontakt med medlemmene. Mister energi fordi folk tror seirene de kjempet for ble vunnet en gang for alltid og ikke trenger forsvar etterpå. Eller rett og slett fordi utålmodige individer heller vil få ut frustrasjoner på gata enn i langvarige møter i et lokallag.⁷

Dette henspiller en videre forståelse av innskrenket handlingsrom er å se innskrenket handlingsrom som del av en bredere kamp mot de internasjonale selskaperes økende innflytelse på internasjonale prosesser. Civicus peker på en utvikling der arenaer som vanligvis har vært sivilsamfunnsorganisasjonenes domene blir kooptert av for eksempel private interessegrupper og lobbyister.⁸

Såkalte *multistakeholder approaches* – her kalt *flerpartsprosesser* – blir stadig mer dominerende globalt. I slike prosesser bringes ulike typer interessenter sammen rundt samme bord for å løse felles utfordringer. I slike flerpartsprosesser sees sivilsamfunn, akademien, og næringsliv som likeverdige aktører. Tilnærmingen er omdiskutert. Kritikerne viser til at slike prosesser gir økt legitimitet og innflytelse til store selskaper i globale prosesser, og at sivilsamfunnet blir presset ut. Storselskaperes enorme lobbybudsjetter sikrer dem videre økte muligheter for innflytelse som sivilsamfunnsorganisasjoner ikke har tilgang til.⁹

Metode

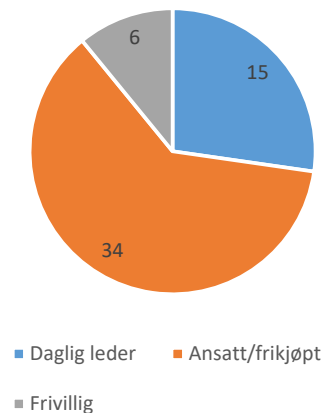
Rapporten er basert på en spørreundersøkelse foretatt våren 2021 samt 22 dybdeintervjuer. 55 respondenter fra 45 organisasjoner deltok i undersøkelsen. 40 av organisasjonene var medlemmer av ForUM. Av respondentene var 31 kvinner og 24 menn. Spørreundersøkelsen ble utarbeidet i tett samarbeid med ForUM og sendt ut til respondenter som arbeider med internasjonale prosesser i sine organisasjoner. 28 av respondentene har selv deltatt ved internasjonale møter i utlandet.

Tallene her er presentert slik de kom inn og gir et deskriptivt bilde av hvordan ansatte og aktivister i et bredt spekter av organisasjoner vurderer det norske sivilsamfunnets handlingsrom. Kun et utvalg av tallene er presentert her. En fullstendig presentasjon av spørreundersøkelsen kan fås av ForUM på forespørsel.

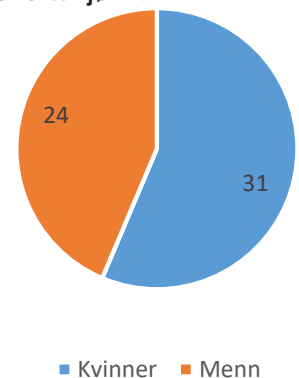
Dybdeintervjuene er fortatt med frivillige, ansatte og ledere i både små og store organisasjoner. Informantene er plukket ut i dialog med ForUM.

Tabell 1. Respondentene i spørreundersøkelsen

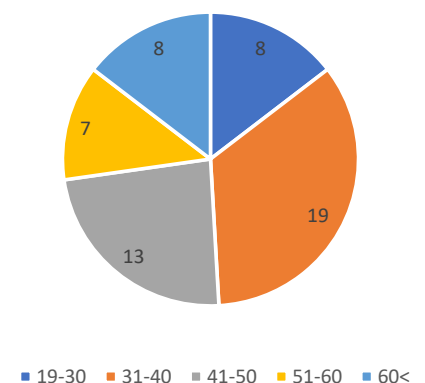
Hvilken rolle har du i din organisasjon?



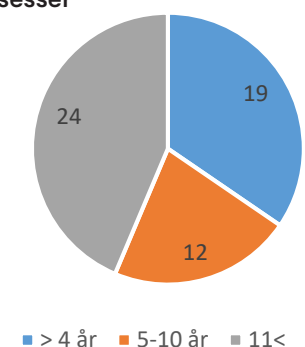
Hva er ditt kjønn?



Hva er din alder?



Hvor lang erfaring har du med arbeid med internasjonale prosesser



«Summit tourism or meaningful involvement»

Dette er ikke første gang ForUM går inn i tematikken meningsfylt deltagelse. I 2013 ga ForUM ut rapporten «Summit Tourism or meaningful involvement?» - Strengthening civil society participation in UN processes on sustainable development», ført i pennen av Bård Lahn.¹⁰ Rapporten skulle gi et grunnlag for et ordsifte i sivilsamfunn og regjeringer om hvordan sivilsamfunnets meningsfylte deltagelse kunne sikres i alle FN-prosesser som omhandlet bærekraftig utvikling. Flere av funnene i rapporten er stadig like aktuelle:

- Det ble påpekt at korte tidsfrister gjorde det umulig å organisere effektiv deltagelse.
- Organisasjonene hadde inntrykk av at det mangler en systematisk tilnærming til involvering av sivilsamfunn gjennom hele den internasjonale prosessen – som de internasjonale møtene bare er en del av.
- Det ble påpekt at norske myndigheter av og til begrenset informasjonsstrømmen på en måte som gjorde det vanskelig for sivilsamfunnsrepresentanter å delta effektivt og gi nyttige innspill og assistanse til norske myndigheter.
- Det varierer mellom departementene i hvilken grad de gir offentlig finansiering til sivilsamfunnsdeltagelse i sine delegasjoner.

I årene som har gått siden Lahn skrev sin rapport, har det vært to regjeringsskifter, bærekraftsmålene har erstattet tusenårsmålene, og det norske organisasjonslandskapet er preget av endringer knyttet til profesjonalisering, overgang til konkurransebasert forvaltning av informasjonsstøtten, økt kontakt med næringslivet og et vesentlig kutt i antallet mottagerland og avtaler mellom Utenriksdepartementet/Norad og organisasjoner både når det gjelder bistandsprosjekter ute og informasjonsarbeid i Norge. Særlig det politiske ønsket om å redusere antall avtaler med norske organisasjoner har ført til en bekymring for at mindre organisasjoner ville bli fortrent til fordel for større organisasjoner, eller at mer politisk radikale organisasjoner ville miste finansiering.

Det er forståelig, men kortsiktig, at de norske sivilsamfunnsorganisasjonene i så stor grad fokuserer på forhold i Sør uten å slåss for sitt eget handlingsrom og økt støtte til finansiering av politisk arbeid i Norge. I lengden er det direkte kontraproduktivt, fordi en kunnskapsbasert offentlig debatt vil være avgjørende for å skape oppslutning rundt bærekraftsmålene og bygge en forståelse for sammenhengene og dilemmaene mellom de ulike målene og hvordan måloppnåelsen påvirkes av samspillet mellom norske og globale forhold.

Sentrale internasjonale prosesser

FNs klimakonvensjon

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)
UNFCCC ligger til grunn for FNs klimaforhandlinger og har 197 medlemsstater. Disse møtes to til fire ganger i året for å diskutere hvordan man kan stabilisere drivhusgassene på et nivå som ikke truer matproduksjon og økonomisk utvikling. Forventningene til utslippskutt er størst til verdens mest industrialiserte land i henhold til Kyoto-protokollen fra 1997 og Paris-avtalen fra 2015.¹¹

FNs høynivåforum for bærekraftsmålene *High-level Political Forum on Sustainable Development (HLPF)*

HLPF møtes årlig og står sentralt i den globale og nasjonale oppfølgingen av bærekraftsmålene og 2030-agendaen for bærekraftig utvikling. HLPF jobber tett med FNs Generalforsamling og FNs økonomiske og sosiale råd (ECOSOC), og er en arena for politisk lederskap og anbefalinger for bærekraftig utvikling. HLPF spiller en viktig samlende og normativ rolle i den felles innsatsen for å nå bærekraftsmålene.¹²

FNs generalforsamling

General Assembly of the United Nations (UNGA)
UNGA møtes hver høst fra september til desember. Sesjonen starter vanligvis med en to uker lang generaldebatt, der innleggene ofte holdes av statsoverhoder eller andre høytstående representanter for medlemslandene. Temaet for generaldebatten er bestemt på forhånd, og møtene ledes av en president som er valgt for ett år. Utover høsten har Generalforsamlingen vanligvis rundt 150 ulike saker på dagsorden. Etter åpningsdebatten behandles de fleste av disse sakene i seks faste hovedkomitéer. Komiteene leverer så sine innstillinger og forslag til resolusjoner, som Generalforsamlingen tar opp i plenum på senhøsten.¹³

FNs forum for finansiering for utvikling *Finance for Development Forum (FfD)*

FfD har siden 2002 vært FNs organ for forhandlingene om hvordan utvikling skal finansieres. Det årlige møtet i forumet samler regjeringsmedlemmer, toppbyråkrater, finansinstitusjoner, næringsliv og sivilsamfunn. FfD-prosessen bygger videre på Monterrey-konsensusen (2002), Doha-erklæringen (2008) og handlingsplanen Addis Ababa Action Agenda (AAAA). FfD-prosessen handler om å følge opp disse

tre avtalene og forpliktelsene samt andre sluttdokumenter som omhandler finansiering av utvikling, inkludert 2030-agendaen og bærekraftsmålene. Prosessens sekretariat, Kontoret for finansiering for utvikling (OFFD), er plassert i ECOSOC og FN-avdelingen for økonomiske og sosiale forhold (DESA). FfD jobber også tett med Verdensbanken, Det internasjonale pengefondet (IMF), Verdens handelsorganisasjon (WTO), FN-konferansen om handel og utvikling (UNCTAD) og FNs utviklingsprogram(UNDP).¹⁴

FNs konvensjon om biologisk mangfold *Convention on Biological Diversity – CBD*

FNs forhandlinger om ny naturavtale med nye mål om å bevare naturmangfoldet. Møtene foregår annethvert år og var fram til 2020 knyttet til Aichimålene, som gikk ut det året. De er nå knyttet til Cartagenaprotokollen om biosikkerhet og Nagoyaprotokollen om tilgang til genetiske ressurser og en rimelig likeverdig fordeling av fordeler som følger av utnyttningen av disse. Andre prosesser omfatter nasjonale rapporter, vurderinger, og utvikling og implementeringer av tverrgående arbeidsprogrammer, initiativ, prinsipper, retningslinjer, handlingsplaner og rammeverk. Til grunn for gjennomføring ligger råd, anbefalinger og avgjørelser fra Partenes konferanse (COP), hvor undertegnende medlemsstater, arbeidsgrupper, eksperter og uformelle rådgivende komiteer møtes.¹⁵

FNs kvinnekomisjon

Commission on the Status of Women (CSW)
CSW er den fremste mellomstatlige institusjonen som utelukkende dedikert til å fremme likestilling mellom kjønnene. CSW møtes to uker hver vår i New York. Dens innsatsområder er fremme av kvinnerettigheter, dokumentering av kvinners liv verden over og å skape en global standard for kjønnslikestilling. Siden 1996 er også implementeringen av Beijing-plattformen for kvinners rettigheter en viktig prioritet. Hvert årlige møte er dedikert til et spesifikt tema som medlemslandene blir oppfordret til å inrette samtaler og fremlegg mot. CSW er en del av ECOSOC, men er organisert av FNs kvinneorganisasjon (UNWOMEN) med tre arenaer: offisielle FN-arrangementer, parallellarrangementer og sidearrangementer.¹⁶

FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne *Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD)*

CRPD er FNs avtale om rettigheter for mennesker med funksjonsnedsettelse fra 2006 og en del av ECOSOC. Avtalen består av Konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne og en valgfri tilleggsprotokoll som gjør det mulig for individer å fremme klager til CRPD-komiteen dersom de opplever brudd på deres rettigheter der staten har undertegnet den individuelle tilleggsprotokollen. CRPD betraktes som svært viktig, da den fastslår at mennesker med funksjonsnedsettelse som personer med rettigheter, og ikke som objekter eller annenrangs statsborgere.¹⁷

FNs miljøforsamling

United Nations Environment Assembly (UNEA)
UNEA møtes annethvert år i Nairobi, Kenya, for å bli enige om prioriteringene for den globale miljøpolitikken og for å utvikle internasjonal miljølovgivning. UNEAs arbeid er basert på 2030-agendaen for bærekraftig utvikling og ble stiftet i 2012.¹⁸

FNs mattoppmøte

FN-toppmøtet om internasjonale matsystemer finner sted i New York i september 2021. Møtet skal samle representanter for sivilsamfunnet, eksperter, ungdom og bedrifter. Etter ønske fra FN generalsekretær António Guterres skal møtet være en del av Handlingens tiår (Decade of Action) for å nå bærekraftsmålene innen 2030.¹⁹

FNs våpenhandelsavtale

Arms Trade Treaty (ATT)
ATT er FNs avtale fra 2014 for å regulere internasjonal våpenhandel. ATT er en del av FNs kontor for nedrusningssaker (UNODA). Avtalen fastslår at det er en opp til hver enkelt stat å ivareta sin egen sikkerhet, men at dette må skje i henhold til internasjonal rett. Enhver aktør som er involvert i våpenhandel, har et ansvar for at våpnene ikke havner i feil hender. ForUM har jobbet for en sterk avtale som forbyr uansvarlig våpenhandel og våpenhandel som undergraver bærekraftig utvikling.²⁰

WTOs offentlige forum

WTO Public Forum
Møtet arrangeres årlig av Verdens handelsorganisasjon (WTO). Arrangementet er en plattform for diskusjon om verdenshandelen og verdens utvikling.²¹

1. Meningsfylt deltagelse: kjennetegn og forutsetninger

«At en godt forberedt person med noe eller mye ekspertise og klare målsettinger, deltar på et internasjonalt møte for å påvirke beslutningstakere, lære, knytte kontakter, og spre info til verden og media. Samarbeid kan være svært viktig, inkludert ved at man sprer ulike tema og ansvar over flere personer. Meningsfylt deltagelse handler om å ville få noe mer ut av deltagelsen enn å reise på et internasjonalt møte fordi det er 'stedet å være' og for å knytte kontakter, ha noe fint å putte på CV-en, eller bare treffe folk fra egen sektor eller organisasjon.»

«Det har tidligere vært en frustrasjon hos mange at man, etter invitasjon fra UD, brukte mye tid på å gi grundige og gjennomtenkte innspill til utkast til posisjoner, notater etc på ulike temaer og prosesser, men uten å få noe tilbake. Det var ingen dialog. Til dels kunne man føle seg brukt av UD eller Norad i prosesser der de ikke syntes å være interessert i å revidere egne posisjoner og synspunkter, men snarere unngå språkbruk som kunne føre til kritikk fra NGOer. Det var lite meningsfylt sett fra vår side, men meningsfylt sett fra UD sin side.»

Vi har ikke gått inn i undersøkelsen med klart utarbeidet definisjon av hva meningsfylt deltagelse er – tvert imot var det noe av det vi ville undersøke, hva kildene selv mener om dette. Gjennom dybdeintervjuene og undersøkelsen har det kommet frem flere forutsetninger for hva som kjennetegner meningsfylt deltagelse generelt, og hvordan dette konkret arter seg i en internasjonal prosess.

I spørreundersøkelsen pekte respondentene på en rekke faktorer som de mener kjennetegner meningsfylt deltagelse (se tabell 2 nedenfor). Disse faktorene kan like godt ses på som forutsetninger som kjennetegn. De kan kategoriseres i eksterne forutsetninger som organisasjonene har liten innflytelse over, og interne forutsetninger som organisasjonene selv kan påvirke, avhengig av kapasiteten i den enkelte organisasjonen. Dette kapittelet tar i hovedsak for seg interne faktorer og hvordan disse påvirker muligheten til å få gjennomslag.

Tabell 2: Eksterne og interne forutsetninger

Interne forutsetninger

- Kunnskap
- Erfaring
- Koordinering
- Forberedelse
- Mulighet til å følge opp etter hjemkomst
- Et klart formål

Eksterne forutsetninger

- Inkludering
- Tidlig involvering
- Fysisk og teknisk tilgang til møter og politikere
- Tilgang til dokumenter
- Innsyn i posisjoner
- Kontinuerlig dialog
- Tilbakemelding
- Forslags- og talerett
- Frihet til å skrive egne innlegg
- Selv velge sine representanter

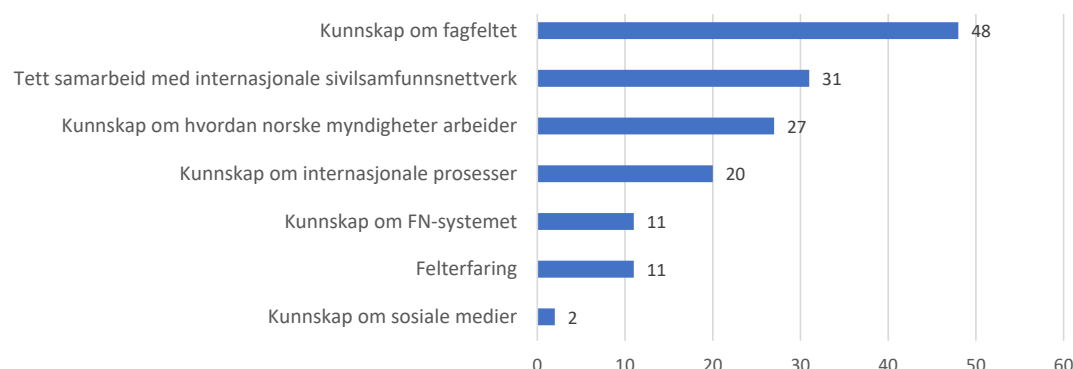
Interne forutsetninger

Kunnskapsnivået hos en sivilsamfunnsrepresentant som skal delta på et internasjonalt møte vil blant annet være avhengig av vedkommendes plassering i organisasjonen og fartstid innenfor tematikken. Videre kreves det at deltageren er godt forberedt. En dedikert sivilsamfunnsrepresentant kan tilegne seg mye kunnskap gjennom grundige forberedelser. Læring og kapasitetsbygging kan i seg selv være både et mål for og kjennetegn ved meningsfylt deltagelse. Ikke desto mindre er kontinuitet et nøkkelord.

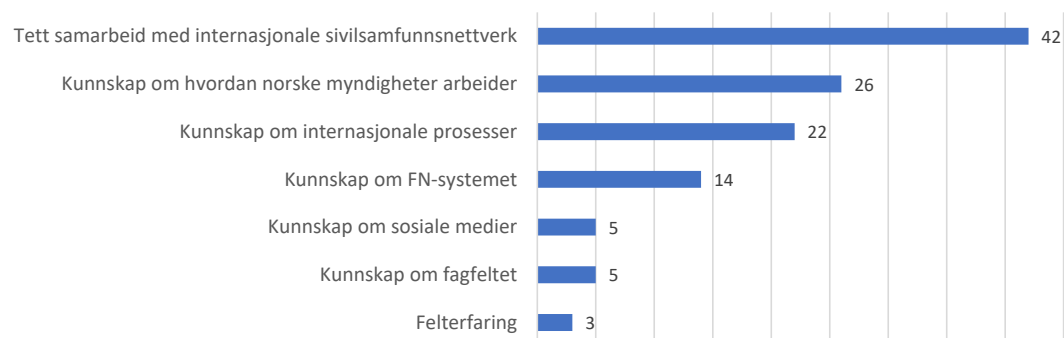
Tallene fra spørreundersøkelsen viser at det er en høy grad av kontinuitet i hvem som får delta ved de internasjonale møtene. Over 90 prosent av de som har deltatt på et internasjonalt toppmøte, oppgir at de har arbeidet og/eller kommer til å arbeide videre med tematikken i sin organisasjon. Nesten 60 prosent regner det som sannsynlig at de vil delta ved samme prosess dersom organisasjonen får en ny mulighet. 15 prosent anser det som usannsynlig at de får reise én gang til.

Tabell 3. Vurdering av egne styrker og behov

Hvilke særskilte styrker har din organisasjon som du mener er relevante for å drive meningsfylt påvirkning?



Hva trenger din organisasjon mer av for å oppnå mer meningsfylt deltagelse?



Forskjellige organisasjoner og nettverk har ulike tanker rundt hva som er meningsfylt sivilsamfunnsdeltagelse ved et internasjonalt møte. Hva som er meningsfylt deltagelse, må vurderes opp mot formålet for deltagelsen, og et klart formål med deltagelsen blir i seg selv sett som en forutsetning for meningsfylt deltagelse. For noen handler meningsfylt deltagelse først og fremst om å få politisk gjennomslag. Andre formål kan være læring, nettverksbygging og formidling av perspektiver fra Sør eller egen organisasjon. Et annet viktig mål er å spre informasjon om det norske og internasjonale sivilsamfunnets perspektiver på problemer eller utfordringer i en gitt forhandlingsrunde, og konsekvenser av de reglene og konvensjonene man er i ferd med å forhandle om. For andre igjen kan hovedmålet være å bringe de internasjonale perspektivene inn hos sine medlemmer og drive intern kapasitetsbygging.

Det viktigste er at formålet er avklart på forhånd, og at forberedelsene og aktivitetene under møtet støtter opp rundt dette formålet. Formålet bør sees i sammenheng med henholdsvis hva som er mulig å oppnå som medlem av den offisielle delegasjonen, og hva som er mulig å oppnå som sivilsamfunnsdeltager uten delegasjonsplass. Dette kommer vi tilbake til i kapittel fire om deltagelse på internasjonale møter.

Kunnskap og erfaring blir vektlagt som forutsetninger for å bli tatt på alvor i forberedelsesfasen og under selve det internasjonale møtet. For en organisasjon, aktivist eller ansatt som arbeider med internasjonale prosesser

«Et av parameterne er hva som er formålet med deltagelsen, og hva som er formålet når departementet deler ut plasser. Formålet med deltagelse ved UNGA handler ofte om opplæring, og påvirkning er ikke hovedfokuset.»

«Det skjer jo at organisasjoner har grunndige og gjennomtenkte innspill som de brenner for, men som politikerne ikke er enige i. Skal man da si at man mislyktes i sin deltagelse? Ting tar tid. Av og til skjer det store hopp og gjennomslag eller gjennombrudd, men det er jo ikke slik at man skal forvente at det skjer hele tiden. Det er en del av meningsfylt deltagelse at organisasjonene følger med i debatten.»

«For en politisk ledelse kan det sikkert være interessant å høre på innspill fra 50 stykker, men trolig har de en magefølelse på at det er noen de har mer sansen for enn andre, og som det hadde vært kjekt å prate mer med. De som har kontakter, vil ha fordeler og kunne spille inn til ledelse og sentrale byråkrater og bli hørt på en annen måte enn de som ikke har de kontaktene. Det er ikke noe fasitsvar på hvordan sånt bør gjøres. Det vil alltid være enkeltpersoner og grupper som vil påvirke prosessene og et apparat som vil prøve å manøvrere så man får det man ønsker. Det vil helt sikkert være møter på kammeret med noen. Noen har snakket sammen. Så kan man lure på, er det bra eller dårlig? Det vil jo være veldig individuelt hva man måtte mene om det.»

er deltagelsen for de aller fleste ikke begrenset til selve det internasjonale møtet. Mange av forutsetningene for meningsfylt deltagelse i internasjonale prosesser handler i stor grad om hvordan man bruker tiden mellom møtene. En annen faktor som ble trukket fram som vesentlig var koordinering i utviklingen av synspunktene som skal formidles.

Når respondentene blir bedt om å svare på hva som er deres særskilte styrker for å drive meningsfylt påvirkning, oppgir 48 av 55 at kunnskap om fagfeltet er en styrke for dem. (Se tabell 3 s. 17.) Kun fem oppgir at de trenger mer kunnskap om fagfeltet. Dette viser både at organisasjonene ser betydningen av kunnskap og erfaring, og at de har høy selvtilit når det gjelder egne kunnskaper om fagfeltet. 45 prosent av respondentene oppgir at de trenger mer kunnskap om hvordan norske myndigheter arbeider. 38 prosent oppgir at de trenger mer kunnskap om internasjonale prosesser, og en fjerdedel oppgir at de trenger mer kunnskap om FN-systemet. Altså er prosesskunnskap noe av det viktigste paraplyorganisasjoner som ForUM kan tilføre sine medlemmer.

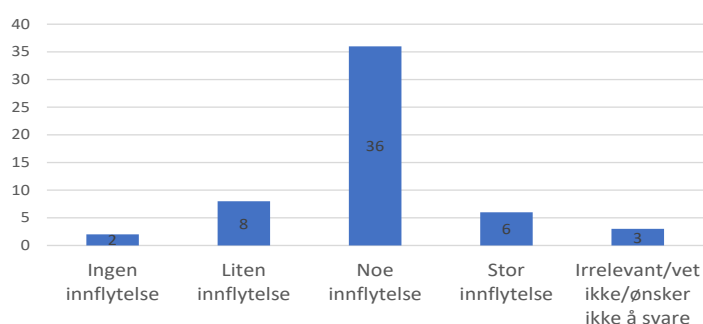
Innflytelse

Mens politisk innflytelse i form av gjennomslag ikke nødvendigvis blir sett på som den eneste forutsetningen for at deltagelse skal være meningsfylt, er det likevel gjennomslag man til syvende og sist arbeider for. Det er også dette organisasjonene måles og måler seg selv på. Samtidig er det slik at posisjoner endrer seg sakte, noe organisasjoners arbeid med oljefondet og skatteparadiser er eksempler på. Det er ikke gitt at meningsfylt deltagelse resulterer i et tellbart resultat i form av presseoppslag, vedtatt politikk eller konkrete beløp i et statsbudsjett eller i en stortingsperiode.

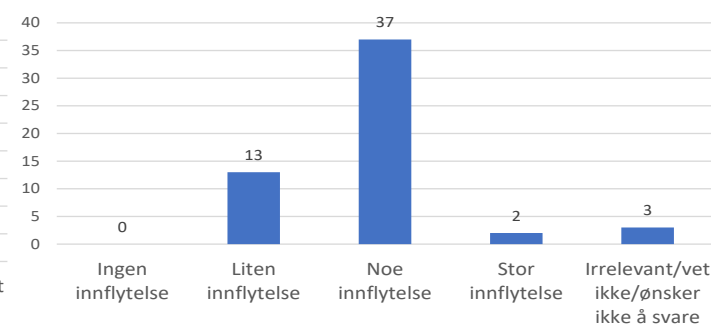
Tabell 4. Vurdering av egen innflytelse over norsk politikk og norske posisjoner

Hvor stor innflytelse tror du at din organisasjon har over følgende faktorer i de internasjonale prosessene som er viktig for dere?

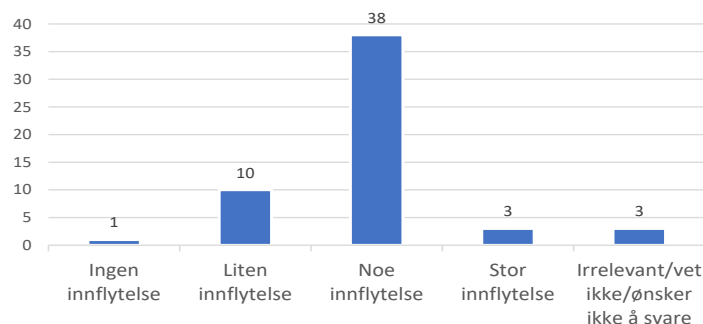
Begreper og virkelighetsbeskrivelse i norske posisjoner og norsk politikk



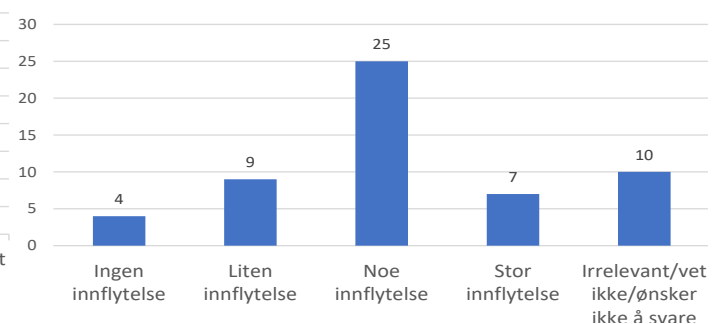
Konkrete tiltak i norske posisjoner og norsk politikk



Ambisjonsnivå i norske posisjoner og norsk politikk



Regjeringens syn på regler og institusjoner som setter rammene for sivilsamfunnets deltagelse



Langs veien mot et politisk mål er det mange milepæler der gjennomslag kan komme til uttrykk på litt ulike måter. En organisasjon kan ha innflytelse over problembeskrivelsen av et policy-spørsmål når det er samsvar mellom begrepsbruk og begrepsforståelse hos sivilsamfunnet og forhandlere, og når dette gjenspeiles i forhandlerens posisjoner, uttalelser og/eller i en mellomstatlig tekst. Eksempler kan være bruken av ordet «krise» for å beskrive dagens klimasituasjon, når noe som beskrives som en «rettighet» framfor «tilgang til», eller når en væpnet konflikt blir definert som «krig».

En organisasjon kan også ha innflytelse over ambisjonsnivå. Det kan være mange faktorer som påvirker forhandlingsposisjoner, og det er vanskelig å isolere sivilsamfunnets bidrag til dette. Med dette forbeholdet i mente kan vi si at sivilsamfunnet har utøvd innflytelse når spesifikke ambisjoner gjenspeiles i et lands posisjon. Eksempler kan være at fattigdom skal utryddes framfor reduseres, eller at «ingen skal etterlates» (Leave No One Behind-agendaen), som betyr at et bærekraftsmål ikke er nådd før det er nådd for alle.

Man kan også si at sivilsamfunnet har utøvd innflytelse over målformuleringer når den mellomstatlige teksten reflekterer sivilsamfunnets syn på hva som bør gjøres for å løse en utviklingsmessig utfordring. Dette kan komme til uttrykk gjennom spesifikke formuleringer eller anbefalinger som enten er formulert av sivilsamfunnsaktører, eller som er i tråd med deres forslag. Videre kan man si at sivilsamfunnet har hatt innflytelse over fremtidige prosesser når påvirkning fører til at institusjoner og/eller regler opprettes eller endres på en måte som styrker sivilsamfunnets deltagelse i kommende forhandlinger.²²

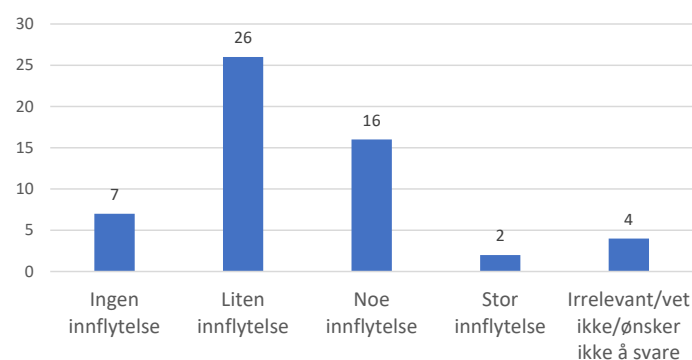
«Jeg har en god følelse i forhold til at vi faktisk gjør en forskjell. Vi teller jo seire i løpet av et år der det blir listet opp hva vi har greid å flytte. Og det er det som er mine referansepunkter. Hva klarte vi å være med på å flytte i året som gikk? Output er jo når en minister eller et departement har endret ting i den retning vi ønsker politisk.»

«Vi får muligheter, og det er jo meningsfylt, men hvor mye innflytelse er kanskje begrensa. Men det at vi er med, det at vi får mulighet til å gi innspill, er jo også meningsfylt.»

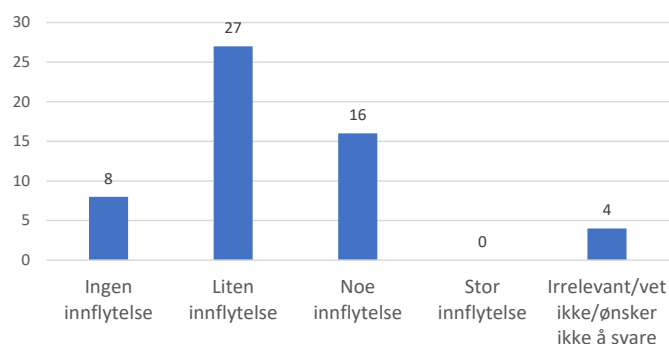
Tabell 5. Vurdering av egen innflytelse over internasjonale sluttdokumenter

Hvor stor innflytelse tror du at din organisasjon har over følgende faktorer i de internasjonale prosessene som er viktig for dere?

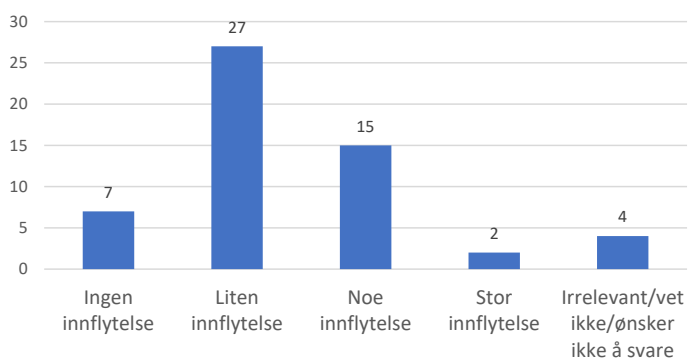
Begreper og virkelighetsbeskrivelse i internasjonale sluttdokumenter



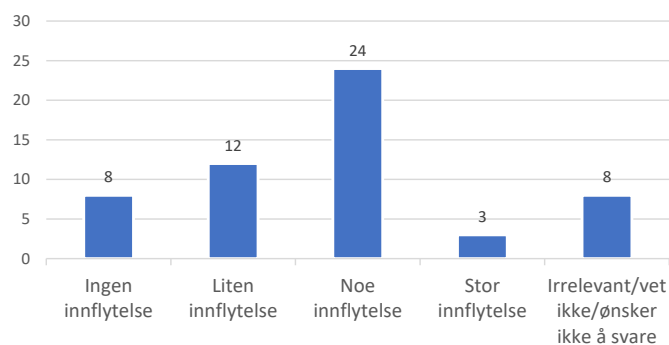
Konkrete tiltak i internasjonale sluttdokumenter



Ambisjonsnivå i internasjonale sluttdokumenter



Utformingen av regler og institusjoner som legger rammene for sivilsamfunnetsdeltagelse





Bilde t.h.: Ungdommer stormet scenen på COP25 i 2018 for å be verdens land og ledere gjøre mer for klima. Foto: David Tong / WWF-New Zealand

«Vi er en del av et internasjonalt nettverk og har mye kontakt med våre kolleger og får mye innspill. Det virker for meg som vi lettere får møter med departementet når vi [representerer] det internasjonale nettverket. Da får vi som oftest alltid møter, og det skjer relativt kjapt.»

«Vi er et lite sekretariat, og vi har flere aktivister. Det å komme med politiske innspill til prosesser, det er nok ikke der vi er best. Vi har tematisk nerdete aktivister som er helt nydelige, men da faller mye av påvirkningsdelen på leder. Når ting kommer med korte frister, er det vanskelig å få den gode medvirkningsprosessen. Når man har organisasjoner som i stor grad har frivillige, faller man ofte litt bak på i de prosessene.»

Det er vanskelig for en enkelt organisasjon å spore en politisk beslutning tilbake til eget påvirkningsarbeid, men organisasjonene har selv en opplevelse av å ha reell innflytelse, skal vi tro resultatene av spørreundersøkelsen. (Se tabell 4 s. 18)

- 77 prosent av respondentene opplever at deres organisasjon har noe eller stor innflytelse over begreper og virkelighetsbeskrivelse i norske posisjoner og norsk politikk.
- 74 prosent mener de har noe eller stor innflytelse over ambisjonsnivået i norske posisjoner og norsk politikk.
- 71 prosent mener de har noe eller stor innflytelse over konkrete tiltak i norske posisjoner og norsk politikk.
- 58 prosent mener de har noe eller stor innflytelse over regjeringens syn på regler og institusjoner

Graden av opplevd innflytelse synker dersom man spør om de internasjonale slutt-dokumentene som de internasjonale prosessene i bunn og grunn handler om. (Se tabell 5 s. 19)

- 33 prosent mener de har noe eller stor innflytelse over begrepsbruk og virkelighetsforståelse i internasjonale sluttdokumenter
- 31 prosent mener de har noe eller stor innflytelse over ambisjonsnivå i de internasjonale sluttdokumentene.
- 29 prosent mener de har noe innflytelse over konkrete tiltak i internasjonale sluttdokumenter. Ingen mener at de har stor innflytelse over dette.
- 49 prosent mener de har noe eller stor innflytelse over prosessnivå.

Om det er et mål i seg selv at sivilsamfunnsorganisasjonene skal ha stor heller enn noe innflytelse over norske posisjoner og norsk politikk, blir en diskusjon organisasjonene må ta i et større demokratiperspektiv som omfatter sammenhengen mellom organisasjonsform og legitimitet. Graden av gjennomslag i det internasjonale møtet vil henge sammen med Norges forhandleres mulighet til å få gjennomslag. Norske sivilsamfunnsorganisasjoner kan øve innflytelse



gjennom å søke å påvirke andre lands myndigheter eller andre nettverk og organisasjoner. Innflytelsen vil trolig være størst der norske sivilsamfunnsorganisasjoner og myndigheter trekker i samme retning. Dette krever imidlertid at myndighetene og sivilsamfunnet står relativt nærme hverandre i politisk grunnsyn. Lakmustesten blir da i hvor stor grad norske myndigheter forsvaret sivilsamfunnets rett til meningsfylt deltagelse også i prosesser der det er stor politisk avstand. Et svært viktig spørsmål blir om norske myndigheter ønsker et partnerskap med et kunnskapsrikt og velfungerende norsk sivilsamfunn i denne type internasjonale forhandlinger. Det må i så fall sees i lys av eksisterende politiske og finansielle rammevilkårene for å drive systemkritikk av norsk utviklingspolitikk og bistandssystemet i stort.

Organisatoriske forutsetninger

Ulike organisasjoner har ulike forutsetninger for å oppnå gjennomslag. Organisasjoner som er del av internasjonale føderasjoner eller som inngår i brede internasjonale sivilsamfunnsnettverk oppgir at dette gir dem tilgang til informasjon, frie midler og/eller nettverk som andre organisasjoner ikke har. Dette gjelder for det generelle påvirkningsarbeidet i Norge, og for måten man arbeider på når man deltar på internasjonale møter. Videre vil en organisasjon der aktiviteten i høy grad drives av ansatte, ha andre forutsetninger for å sette av tid til forberedelser, enn en organisasjon der aktiviteten i all hovedsak drives av frivillige aktivister. Det siste er ofte tilfelle i mindre organisasjoner, eller ungdomsorganisasjoner.

Samtidig vil ulike former for medlemsdemokrati avgjøre hvor raskt man kan respondere, og hvor spiss eller kontroversiell man kan være. Forankringsprosessen i en medlemsorganisasjon vil være annerledes enn en strømlinjeformet og hierarkisk stiftelse. En norsk organisasjon med hovedkontor i Norge vil stå friere enn en organisasjon som inngår i en internasjonal føderasjon med hovedkontor i for eksempel Washington.

«Det som er positivt med profesjonalisering, er at når man har flere ansatte, større sekretariater og mer penger til å utrede, får man et bedre grunnlag. Den negative siden er at frivillighetsaspektet ved sivilsamfunnsinvolvering har blitt mindre. Mye mer er gjort av de ansatte, av de profesjonelle. De som er aktivister eller styremedlemmer, får en litt mindre rolle.»

«Også en liten organisasjon kan, hvis denne er medlem i en føderasjon, få tilgang til betydelige ressurser for politisk påvirkning, gjerne via felles liaison kontor med flere som jobber opp mot EU, FN, etc. Det indirekte nettverket kan være av betydelig størrelse.»

«Samarbeidet med UD blir bedre og bedre. Så tror jeg det skyldes at vi har blitt større og større og mer og mer profesjonelle. Jeg opplever at man hele tiden har vært relativt åpne mot sivilts samfunn.»

«Organisasjonene er under press for å – du kan kalle det profesjonaliseres – men nesten litt sånn byråkratiseres. For å kunne fortsette å få midler, må de investere i å få kvaliteten på plass og interne systemer som koster veldig mye å drifte. Da blir det press på de folkene som jobber mer med policy. Ånden i organisasjonene – identiteten – skifter fra å ha vært aktivistorganisasjoner og mer politiske til å bli mer byråkratiserte, og man kan nesten si co-opted into the system – altså integrert i byråkratiet. Også fordi man er redd for å miste midler hvis man kanskje hever stemmen og er altfor kritiske.»

«Et vanlig problem at norske organisasjoner ikke følger godt nok med. De reagerer på presseoppslag som sier at nå nærmer det seg. [...] Norske organisasjoner våknet ikke opp før seks måneder før Rio+20, og da var mye av forhandlingene allerede gjort.»

Krav om profesjonalisering

Profesjonalisering av utviklingsorganisasjonene er en trend som har pågått over tid. Utviklingen er i stor grad en respons på politisk vilje til å konsentrere ressursene på færre organisasjoner kombinert med strengere krav til kvaliteten på søknader, prosjektgjennomføring og prosjektrapportering. I dybdeintervjuene ser vi at flere setter økt gjennomslag i sammenheng med økt profesjonalisering i egen organisasjon.

Respondentene i spørreundersøkelsen fikk et åpent spørsmål om hvordan de opplever at økt profesjonalisering har påvirket organisasjonenes mulighet til å drive meningsfylt påvirkning i internasjonale prosesser. 18 personer valgte å svare på dette. Når vi vektet svarene, ser vi at en tredjedel opplever at profesjonalisering har vært positivt. To opplever at det har vært negativt. Sju opplever at det har vært både positivt og negativt, mens to av respondentene opplever at det har vært nøytralt.

Av positive konsekvenser peker respondentene på:

- Økt kunnskapsnivå og ekspertise
- Mer læring og erfaring
- Økt gjennomslag

Av negative konsekvenser peker respondentene på:

- Økte krav til administrasjon, koordinering, rapportering og søknader
- Svekkelse av organisasjonenes eget mandat
- Større gap mellom medlemmer og ansatte
- Mindre uformell kontakt

Så å si alle respondentene peker på positive konsekvenser av profesjonalisering. Samtidig peker de på reelle negative konsekvenser som man bør se nærmere på hvordan man kan motvirke, samtidig som man tar vare på det som er positivt. Flere opplever at profesjonalisering har ført til større gjennomslag og dermed styrket den meningsfylte deltagelsen. Noen av informantene tar selvkritikk på vegne av sivilsamfunnet. De gir uttrykk for at norske organisasjoner ikke alltid har tilstrekkelig dybdekunnskap om det de uttaler seg om.

Basert på dybdeintervjuene ser skyggesiden av profesjonalisering ut til å være byråkratisering av sivilsamfunnsorganisasjonene. Krav knyttet til organisasjoners interne retningslinjer for antikorrupsjon, risikohåndtering, likestilling og varsling bidrar til å vri organisasjoners prioriteringer og ressursbruk. Kvalitetskravene i søknadene er krevende for organisasjonene. Flere gir også uttrykk for at disse systemene er en enda større byrde for partnere i sør.

Partnerskap med sivilsamfunnsorganisasjoner i andre land

Forholdet mellom sivilsamfunn i Nord og sivilsamfunn i Sør oppfattes som symbiotisk. Samtidig som kontakt med andre sivilsamfunnsorganisasjoner anses som en forutsetning for meningsfylt deltagelse i Nord, opplever man også at et slagkraftig sivilsamfunn i Nord er viktig for meningsfylt deltagelse i Sør. Organisasjoner i Nord kan hjelpe til med finansiering og politisk press på vegne av organisasjoner som ikke kan snakke åpent om kritikkverdige forhold og menneskerettighetsbrudd i eget land. Dermed er det også viktig at organisasjonene i Nord har stort handlingsrom.

Internasjonale nettverk oppleves både som en styrke, og som noe man alltid kan bli bedre på. (Se tabell 3 s. 17.) Spørreundersøkelsen viser at:

- 56 prosent av respondentene oppgir tett samarbeid med internasjonale sivilsamfunnsnettverk som en særskilt styrke deres organisasjon har, som de mener er relevant for å drive meningsfylt påvirkning.



Natur og ungdom og Dag Inge Ulstein i felles kamp for iskanten. (Foto: Natur og ungdom/Thor Due)

- Hele 76 prosent av respondentene svarer at de trenger mer tid til å følge opp internasjonale nettverk for at deltagelsen skal bli mer meningsfylt.

Partnerskap med Sør gir organisasjonene kunnskap og relevans som er avgjørende for kvaliteten på det arbeidet som gjøres i Norge, og hva slags merverdi man har i forhold til norske myndigheter og Norad. Partnerskapet blir dermed både en forutsetning og et mål for meningsfylt deltagelse. Gjennom partnerskap med Sør lærer organisasjonene i Nord ikke bare noe om forholdene i Sør, men også om hvilke konsekvenser forhold i Nord får for utviklingen og arbeidet med bærekraftsmålene globalt.

I det perspektivet er det god grunn for Norad og myndighetene til å vurdere om støtteordninger til sivilsamfunnet bør innrettes på en måte som i større grad belønner aktiviteter som nettverksarbeid og samarbeidsprosjekter i Sør, deltagelse ved internasjonale sivilsamfunnssamlinger, og kontingenter i internasjonale nettverk. Stipendordninger til sivilsamfunnsdeltagere fra Sør for å delta på arrangementer i Norge og internasjonale møter er også noe man kan vurdere å løfte høyere. Dette er særlig viktig for organisasjoner som ikke har prosjektvirksomhet ute der dette kan bakes inn. Vi kommer nærmere tilbake til dette i kapittel 3 om økonomiske og politiske rammevilkår.

Oppsummering

Vi ser at organisasjonene selv opplever at de har stor kunnskap om fagfeltet sitt, men at de ønsker seg mer kapasitet til å bygge nettverk og kunnskap om politiske prosesser både nasjonalt og internasjonalt. Formålet for politisk påvirkning vil alltid være gjennomslag, men deltagelse ved et internasjonalt møte i utlandet kan ha flere formål, som å bygge nettverk, være vitne til det som skjer, bringe Sør-perspektiver inn i prosessen samt å bygge kunnskap for seg selv og organisasjonen. Det er ikke nødvendigvis problematisk, så lenge deltageren selv er seg bevisst hva som er formålet med reisen. Vi ser også at gode forberedelser og et godt kunnskapsnivå er avgjørende for å få gjennomslag. Partnerskap med organisasjoner i Sør blir sett som avgjørende for å sikre relevans og kvalitet i påvirkningsarbeidet. Dette bør i større grad reflekteres i innretningen av offentlig støtte.

«Folk flest i Sør taper på å ikke ha sterkere kompetente organisasjoner som målbærer deres situasjon og synspunkter og utfordringer, som ikke prater for dem eller representerer dem på en god måte. Og i Norge taper både myndigheter og organisasjoner på at når vi ikke har en god dialog og kunnskap om forholdene i Sør, så blir vår politikk dårligere, rett og slett. Den blir mindre rettferdig, den blir mindre inkluderende, og den blir mer selvrettferdig og begrenset. Og det er vel ikke egentlig det norske idealet?»

«Hvis handlingsrommet i Norge blir innskrenket, tror jeg det vil ha ganske stor negativ påvirkning for den delen av sivilsamfunnet vi jobber med i sør. For hvis vi jobber i et land der handlingsrommet er lite, vil du oppleve at den støtten du kan få fra aktører i land som Norge, den er kjempeviktig. [...] Hvis handlingsfriheten vår blir innskrenket, vil det ha en direkte påvirkning på sivilsamfunn i land vi samarbeider med. Det er mye snakk om at bistand er et sånt neokolonialistisk system som gjør at lokale aktører blir umyndiggjort. Men det er jo bare en del av bildet

«For at vi har kunnet drive meningsfylt påvirkning har det vært veldig viktig at vi kan samarbeide med sivilsamfunn fra andre land også. En ting er jo at jeg har reist på FN-møter og snakket om hva vi mener, og så videre, men det at mennesker som har opplevd prøvesprengning på kroppen, og som fortsatt bor i områder som er utsatt for radioaktivitet, at de menneskene har en representant som reiser på disse møtene og kan fortelle sin historie. Når statene skal ta politiske beslutninger, bør det være representanter fra folk som opplever beslutningene på kroppen.»

2. Partnerskap og dialog med myndighetene

«Alle parter må vise at deltagelse er viktig og nyttig, og at man er ute etter måter å dra nytte av det på. Det kan ikke bare være slik at departementet gjør det fordi de har det som plikt, en styringsinstruks. Da blir det litt hult og falskt.»

«Det må være en tydelig toveis prosess, ikke bare sånn at man sier noe til en myndighet og ikke aner hvordan det blir brukt eller ikke, eller om de setter pris på det, eller ikke. Sivilsamfunnsoppdatering burde også være at man holder hverandre gjensidig oppdatert om det som skjer.»

«Tidligere var det en større tendens til at organisasjonene oppfattet det å være kritisk nærmest som en plikt. Men å være kritisk betyr ikke alltid at man skal kritisere regjeringen. Det betyr at man skal se kritisk på hva regjeringen gjør og mener, før man bestemmer seg. Det har skjedd en endring blant organisasjonene på dette feltet. Istedenfor å være kritisk kommer man mye mer med løsninger. Og det føler jeg er en konstruktiv påvirkning. Det gjelder ikke bare regjeringens politikk og Norads virksomhet, men også næringslivet. Nå har man mange forslag til hvordan næringslivet kan gjøre [ting]. Det blir en helt annen type dialog og påvirkning som vi får håpe gir bedre resultater.»

«Det perspektivet – sivilsamfunnet som instrument versus aktør – det opplever jeg at vi hele tiden er nødt til å minne både politikerne og byråkratene om. Til og med da vi hadde rødgrønn regjering var det en evig kamp å løfte sivilsamfunn som samfunnsaktør, selv om kanskje retorikken var annerledes den gangen.»

I forrige kapittel så vi på de interne forutsetningene knyttet til meningsfylt deltagelse knyttet til organisasjonenes egen vurdering av kunnskapsnivå, erfaring og muligheter for kontinuitet. Dette kapittelet tar for seg eksterne forutsetninger som inkludering, innsyn og dialogen med departementene og Norad.

Kontinuerlig dialog og tilbakemelding blir sett som et viktig kjennetegn ved meningsfylt deltagelse. Ikke bare ønsker organisasjonene å komme med innspill – de ønsker seg tilbakemelding på hvordan innspillene blir brukt, og i hvor stor grad de oppleves som relevante. En av informantene uttrykker også ønske om informasjonsutveksling på sentrale saksfelter. Gjennomføringen av en egen utviklingsministerpost blir sett som positivt, og noe som gir organisasjonene noen å gå i dialog med.

Gjensidighet og merverdi

Flere av informantene gir uttrykk for høy selvtilit når det gjelder sin egen merverdi i form av detaljkunnskap, nettverk og perspektiver som kan være nyttig i strategiutvikling og dialog med andre land. En informant påpeker at i departementet «sitter du på toppen og har ikke nødvendigvis alltid en så god følelse med hva som er viktig». Sivilsamfunnet vil kunne bidra med et helhetsbilde som kan hjelpe politikere og byråkrater med å tenke bredere og utenfor boksen.

På den annen side erkjenner også flere at manglende tilgang og mulighet til å gi innspill kan skyldes svakheter internt i organisasjonene i form av dårlig forarbeid og mangel på relevant kunnskap. En informant påpeker også at man «ganske ofte» finner en «ganske inngrodd skepsis til radikale sivilsamfunnsrepresentanter, som ofte ikke har det nødvendige kunnskapsnivået.» Ikke desto mindre er det bred enighet om at de ulike departementene i større grad bør benytte seg av den kompetansen organisasjonene sitter med. Dette gjelder både under og mellom de internasjonale møtene.

Undersøkelsen og dybdeintervjuene viser et genuint ønske blant organisasjonene om å være relevante og bidra konstruktivt til internasjonale prosesser. I dybdeintervjuene gir informantene uttrykk for et ønske om løpende og gjensidig dialog med departementene og Norad. Særlig behovet for mer uformell dialog og tilbakemelding på innspillene man sender inn, blir trukket fram som en viktig del av meningsfylt deltagelse. Man vil bidra utover å «stå og si det du mener om en sak.»

Det norske sivilsamfunnet har sett det som en viktig del av sin rolle å være vaktbikkje vis à vis norske myndigheter. Samtidig ønsker man å være en konstruktiv partner. Pendelen mellom disse to svinger med tidene og hva man oppfatter at det er realistisk å få til med departementet/Norad. Inntrykket etter dybdeintervjuene er at organisasjonene oppfatter muligheten for å få gjennomslag som mindre hvis man er for «radikal».



Norske myndigheter er i høy grad tilgjengelige for innspill fra sivilsamfunnet. Her overrekker Borghild Tønnessen-Krokan, tidligere daglig leder i ForUM, anbefalinger til Jens Frølich Holte og Jørgen Næsje (Finansdepartementet).

En av informantene peker også på en fornemmelse av at sivilsamfunnet av og til blir skjøvet foran politikere som ønsker å hente ryggdekning for sine synspunkter i en gitt politisk debatt.

En informant påpeker også at dialogen med sivilsamfunnet av og til også handler mer om å finne formuleringer som ikke blir gjenstand for kritikk, enn om å endre selve politikken. En tilbakevendende tematikk er i hvor stor grad dialogen med sivilsamfunnet handler mer om å kunne «krysse av i boksen» og gjøre politikken mindre sårbar for kritikk, heller enn å faktisk skape endring.

Flere av informantene gir også uttrykk for at de opplevde et skifte med Solberg-regjeringen. Skiftet blir tolket som dels et resultat av reell politisk uenighet, og dels en følelse av at Solberg-regjeringen var mindre åpen for innspill fra sivilsamfunnet generelt. På bakgrunn av dybdeintervjuene og spørreundersøkelsene er det ikke mulig å si annet enn at bildet er sammensatt. Dette kan også skyldes at informantene vil unngå å si noe som kan komme til å skade det norske sivilsamfunnets samarbeid med sentrale departementer. For organisasjonene blir det viktig å skape en forståelse i departementene for hva sivilsamfunnet er, hva de kan bidra med, og hvorfor det er viktig å inkludere dem.

Grader av inkludering

Respondentene opplever i hovedsak myndighetene som relativt inkluderende, men bildet varierer mellom departementene. En informant erkjenner at

«Jeg tenker at vi skal balansere vaktbik-kjefunksjonen med å være en partner. Og det jeg ser, er at norske myndigheter – beslutningstagerne – vil gjerne ha god informasjon for å ta de riktige beslutningene, enten det er politikere eller embetsverket. Da kan du ikke bare stå og rope. Da må du presentere løsninger. Det har det blitt større forståelse for det etter hvert. Min erfaring er at embetsverket ønsker seg velinformert og god kunnskap. Velinformerte organisasjoner som kan gi dem noe de selv ikke kan.»

«Vi opplever at vi blir invitert inn for å si våre meninger fordi det kan være andre som ikke er enige og man vil ha backing fra sivilsamfunnet. Man får ikke de sjansene når det er noe man er uenig i.»

«Vi har ganske mye ekspertise på hvordan disse bestemmelsene i en avtale som har blitt forhandlet fram før, har påvirket ulike områder som er viktige for Norge, og for land vi samarbeider med. Og vi har et godt internasjonalt nettverk som diskuterer en del av disse prosessene, både WTO og EFTA og lignende. Vi klarer å ta bestemmelser i en avtale som ligger på bordet og si noe om hva som har skjedd med andre slike bestemmelser tidligere. Den helhetlige forståelsen av handelspolitikken sammen med kunnskapen om avtaletekst som er viktig.»

«Når man får mangel på innsyn, er det også vanskeligere å jobbe med en politisk. Det blir fort et argument at ja, men dere har ikke alle detaljene.»

«UD ber alltid om innspill på kort varsel, og vi får aldri se dokumentene vi skal gi innspill til. Og vi får sjelden i etterkant se hva det ble av det. Jeg føler at vi famler i blinde på hvilke type innspill som egentlig er relevante, og om de egentlig har bestemt seg allerede. Konsultasjoner med de norske NGOene, blir det en slags tickoff? Eller er det at vi ikke klarer å gi relevante nok innspill?»

«En annen ting er at departementet burde ha noen felles rutiner på hvordan de gjør dette. Mitt inntrykk utenfra er at graden av engasjement er veldig avhengig av prosess og person. Jeg skal ikke si at de må gjøre alt på samme måte, men kanskje departementene skulle hatt en litt mer tydelig strategi innad for hvordan de involverer sivilsamfunn og sørger for at det blir relativt lignende på tvers.»

«Vi vet jo at den nye sjefen for avdelingen ikke er interessert i sivilsamfunnsinvolvering. Det er veldig tydelig. Mellom linjene har vi forstått at de som jobber med det i avdelingen har fått beskjed om at vi ikke skal få mer enn nødvendig.»

manglende dialog med et gitt departement også kan skyldes at organisasjonen ikke nødvendigvis prioriterer dialogen med det gitte departementet veldig høyt. Det er en risiko for at en organisasjon som ikke forventer resultat av dialog med et departement, nedprioriterer departementet (eller tematikken) til fordel for et område man tror man kan få et annet utfall. Det kan fort bli en selvforsterkende spiral.

De forskjellige departementene får varierende skussmål. Dette kan skyldes ulik erfaring og tenkning om hva som er god praksis for sivilsamfunnsinkludering. Det kan også skyldes at noen departementer har flere sensitive saker på sitt bord der graden av innsyn er begrenset i forhold til også andre aktører enn sivilsamfunnet, som for eksempel media, academia og Stortinget. Det kan også i noen grad skyldes at sivilsamfunnsorganisasjoner som jobber med handels- og forsvarsspørsmål anses som mer radikale og derfor står lengre fra politisk ledelse i viktige spørsmål. For UD bør det imidlertid være et tankekors at nesten en femtedel av erfarne respondenter oppgir at graden av inkludering er personavhengig. Selv om flere informanter opplever samarbeidet med UD fungerer bra, også når det er omskiftninger i departementet, er inntrykket sammensatt. Flere gir også inntrykk av at de opplever UD som mottagelige for innspill, men ikke nødvendigvis veldig oppsøkende.

Flere etterlyser større forutsigbarhet og systematikk i hvordan de ulike departementene forholder seg til sivilsamfunnet. Varierende praksis, tilsynelatende mangel på rutiner og krøll med e-postlister pekes på av flere. Felles rutiner og kjøreregler for hva som er god sivilsamfunnsinkludering ville blitt sett på som positivt. Med en felles nasjonal handlingsplanen for alle bærekraftsmålene²³ blir det ekstra viktig at de departementene som ikke har gode og etablerte rutiner for sivilsamfunnsinvolvering, ser nærmere på dette. Dette gjelder særlig Kommunal- og moderniseringsdepartementet, som skal koordinere arbeidet.

Norad oppfattes som inkluderende av norsk sivilsamfunn. På spørsmål om i hvor stor grad Norad innhenter kunnskap og perspektiver fra sivilsamfunnet i internasjonale prosesser opplever 17 respondenter etaten som svært inkluderende, mens 23 vurderer Norad som litt inkluderende. (Se tabell 6 s. 26.) Seks respondenter oppfatter Norad som lite inkluderende i en eller annen grad. Det positive inntrykket fra spørreundersøkelsen får imidlertid et korrektiv i dybdeintervjuene. I dybdeintervjuene gir informantene inntrykk av en opplevelse av et Norad som er blitt mer byråkratisk, mer teknisk og mindre tilgjengelig for faglig dialog. Mer dialog med Norad er et savn blant flere av de vi har snakket med.

Innsyn og innspill

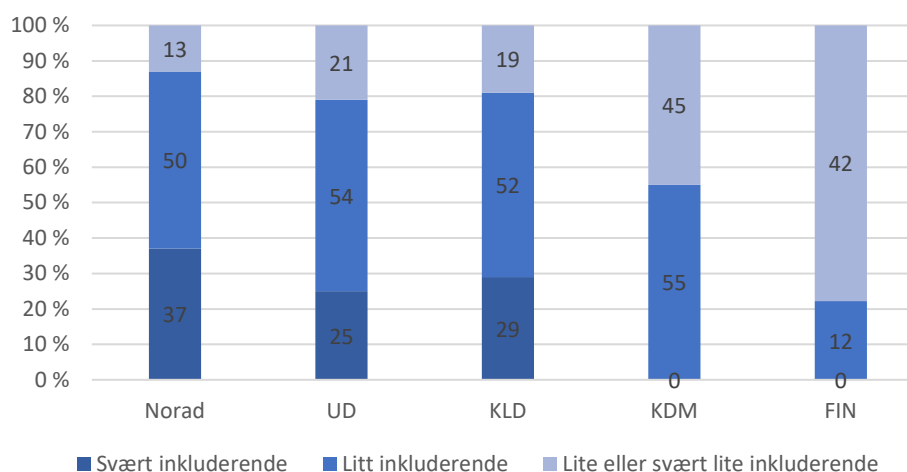
I gjennomføringen av dybdeintervjuene ble det etter hvert klart at hva slags erfaringer sivilsamfunnsaktører gjør seg, ikke bare er knyttet opp mot hvilket departement de til enhver tid forholder seg til, men også hva slags saksfelt de arbeider med, og hvor de står politisk. Områder der Norge ønsker å spille en lederrolle, og der sivilsamfunnsaktørene ikke har en agenda som oppfattes som svært radikal eller på tvers av Norges vedtatte politikk er enklere å jobbe med.

Innsyn blir sett som en vesentlig forutsetning for at deltagelsen skal være meningsfylt både for organisasjonen og for departementene/etaten. Sivilsamfunnsorganisasjoner som ønsker å bidra konstruktivt og relevant opplever at dette blir vanskeligere når man ikke får innsyn i de dokumentene man skal gi innspill på, og heller ikke om, eller på hvilken måte, regjeringen nyttiggjør seg disse innspillene. Ønsket om innsyn er således direkte knyttet til ønsket om å være en relevant partner som kan bidra med relevante innspill og kunnskap og perspektiver som departementene selv ikke har.

Graden av innsyn og åpenhet varierer mellom departementer og saksfelt, av og til med god grunn. Særlig vanskelige områder har vært handel,

Tabell 6. Inkluderer utvalgte departementer

I hvor stor grad opplever du at de ulike departementene innhenter kunnskap og perspektiver fra sivilsamfunnet i de internasjonale prosessene som er viktige for din organisasjon?



inkludert våpenhandel, kriger/konflikter Norge er involvert i, og olje. Forhandlingsdelegasjoner har mandat til å forhandle og deler i varierende grad deler posisjoner før de er endelige. Mens handels- og investeringsavtaler legges fram til ratifisering/godkjenning i Stortinget, skjer dette etter hemmelige forhandlinger der Stortinget har lite eller ingen innsyn i forhandlingsdokumenter og mål med forhandlingene.²⁴ Gjennom å holde tilbake informasjon om når ulike ting skjer og kun invitere enkelte aktører til dialog, gjør regjeringen det også vanskelig for sivilsamfunnet å være relevante. Én informant har for eksempel inntrykk av at UD har utviklet et «snevrere syn» på åpenhet og innsyn innenfor WTO-forhandlingene de siste årene.

En faktor som kan gjøre det vanskeligere å få innsyn er rollen Norge spiller i sensitive land. Igjen kan det være gode grunner til at norske myndigheter er tilbakeholdne om sin innsats i sårbare og konflikthverjete stater, men det blir påpekt at Norge avgir mindre informasjon enn andre aktører det kan være naturlig å sammenligne seg med. Knapphet på informasjon gjør det vanskeligere for sivilsamfunnet å stille Norge til ansvar for implementering. Når tiltakene ikke er tydelige, blir handlingsrommet mindre.

Det krever tillit og velvilje å identifisere grensene for hva som er mulig, og hva organisasjonene egentlig kan bidra med. Flere gir uttrykk for et inntrykk av at departementene bruker vikarierende informasjon for å skjerme seg. I noen tilfeller gjøres dette ved at man ikke gir innsyn i norske posisjoner. Tungt og ugjennomtrengelig språk og selektiv bruk av tall og fakta er også virkemidler det blir vist til.

I mange utviklingspolitiske spørsmål kan et departement og organisasjonene være enige om problembeskrivelsen, men uenige i tiltakene. Dersom man også er fundamentalt uenige om problembeskrivelsen, blir samarbeidet mer krevende, noe handel også har vært et eksempel på. Selv om informantene oppfatter handelsforhandlinger vesensforskjellige fra andre typer prosesser, mener de at regjeringen kunne gått lengre i dialogen med sivilsamfunnet.

Politisk uenighet gir seg ikke nødvendigvis uttrykk i de finansielle rammebetingelsene – utdelingen av informasjonsstøtte siste år har for eksempel ikke båret et opplagt preg av kutt i støtten til politisk radikale organisasjoner.

«Vi jobber mye opp mot NFD, men det er ikke barebare. De er generelt ganske dårlige på medvirkningsprosesser sånn jeg opplever dem utfra ande departementer som vi også jobber med. UD, spesielt på utvikling, er veldig flinke til å invitere sivilsamfunn. KLD også. Men med NFD er det ett eller to dialogmøter i året – eller det er ikke noen dialog om eksisterer – der det er en statssekretær eller minister som står og sier hva som skjer, men ikke noe om innhold.»

KLD kjører både åpne møter hvor alle får gi innspill, men også mulighet for mer detaljert én-til-én-dialog. Der tenker jeg nok at en større del av utfordringen er når ting må eller skal koordineres med UD. Med UD er det mye mindre dialog. Det er både færre fellesmøter og større innspillmøter. Men det er også mye mindre én-til-én-samtaler. Men det derfor jeg vil legge til at vi har ikke prioriterte det like høyt. En grunn til at vi har god dialog med KLD er at vi over tid har jobbet med veldig mange mennesker i systemet.

«Av og til vet ikke departementene selv hva de skal gjøre og tar beslutninger i siste liten, og da er det vanskelig for sivilsamfunnet og planlegge ordentlig fordi en eventuell invitasjon eller mulighet til å påvirke det offisielle standpunktet kommer så veldig sent. Det er et gjentakende problem at prosesser går treig. Man får kastet seg rundt, og man får gjort ting, men sivilsamfunnet hadde kunnet bidra mer og komme med mer konstruktivt hvis man hadde blitt invitert inn tidligere. Det ser vi ganske ofte. Og da kan man jo spørre seg om man egentlig er interessert i bidrag, eller gjør man det for å ha gjort det.»

«Det er lettere å snakke med regjeringen om menneskerettighetsforvarere enn om ulikhet. Men det blir jo litt mindre meningsfylt hvis du stadig sitter og gjentar noe og aldri får noe respons.»

«Regjeringen sier veldig sjelden selv noe om hva er det vi skal legge på bordet i forhandlinger om handelsavtaler. Hva er det vi ønsker å forhandle om? Hva er mandatet? Hva er målsettingen for disse forhandlingene? De må man ofte be om og mase om å få. Da må man aktivere Stortinget, som heller ikke får vite disse tingene. De folkevalgte, media og sivilsamfunnet får lite innsyn. Så kan noen som er invitert inn – type Norsk Sjømat – ha et ganske ensidig syn på interesser i handelsavtaler. Sivilsamfunnet, fagforeninger eller Småbrukarlaget holdes utenfor ting som i stor grad vil påvirke deres eget arbeid og samfunnsutviklingen som helhet.»

Derimot kan det gi seg andre utslag, som vanskeligere tilgang til personer i departementet, mindre innsyn og færre muligheter til å gi innspill – kort sagt, mindre meningsfylt deltagelse. En av informantene sier for eksempel at organisasjonen i møte med regjeringen har begynt å vektlegge ting de tror det er større mulighet for å få gjennomslag for framfor andre kjernesporsmål.

Praktiske hindringer for meningsfylt deltagelse

Deltagelsen blir også påvirket av rent praktiske forhold. I spørreundersøkelsen spurte vi blant annet hvor ofte et sett av faktorer har svekket organisasjonens mulighet for meningsfylt deltagelse i en internasjonal prosess. (Se tabell 7 nedenfor.) Hvis vi skal rangere, ser vi at de største utfordringene er:

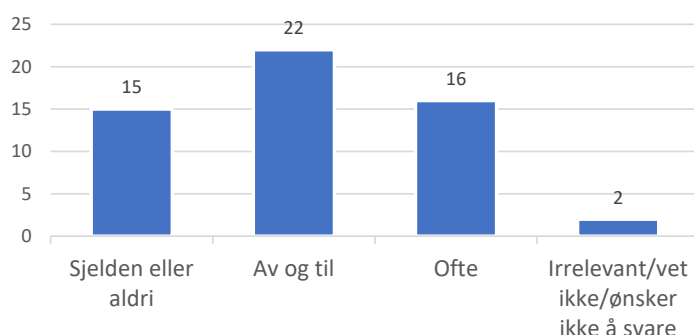
- Mangelfull tilgang til relevante personer i departementet
- Manglende svar på e-post fra departementet
- Manglende inkludering i forberedelsene hos delegasjon/departementets arbeidsgruppe
- Byråkratiske hindringer i FN-systemet

Korte frister er ytterligere moment som stadig blir trukket fram i forbindelse med muligheten til meningsfylt deltagelse. Dette gjelder både generelt i det løpende påvirkningsarbeidet og i forhold til konkrete internasjonale prosesser. Det kan være mange årsaker til at dette skjer. I en hektisk hverdag der oppgavene står i kø, er det lett å glipp av en e-post eller bomme på en frist. Det kan også skorte på manglende rutiner hos andre aktører, som departementer og etater, eller koordinerende organisasjoner som av ulike årsaker ikke får ut relevant informasjon i tide.

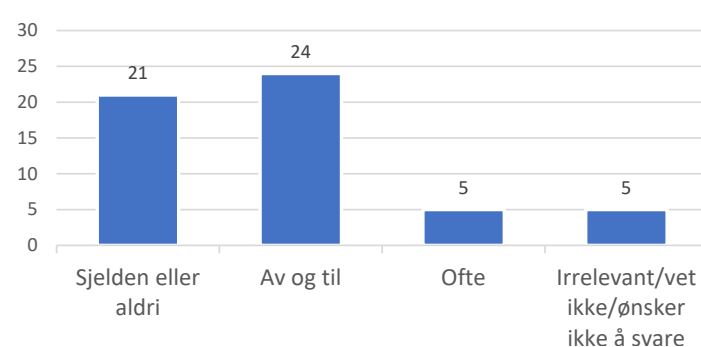
Tabell 7. Faktorer som svekker meningsfylt deltagelse

Hvor ofte har du selv opplevd at noen av følgende faktorer har svekket din organisasjons mulighet for meningsfylt deltagelse i en internasjonal prosess?

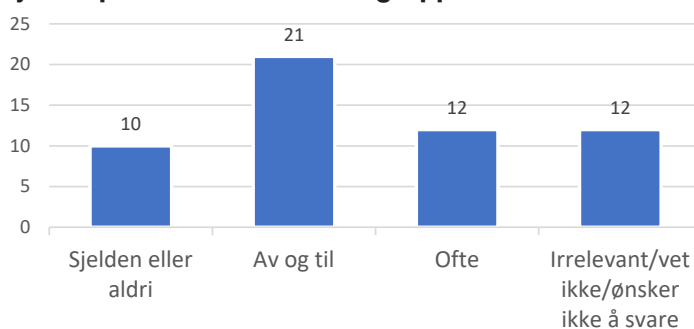
Mangelfull tilgang til relevante personer i departementet



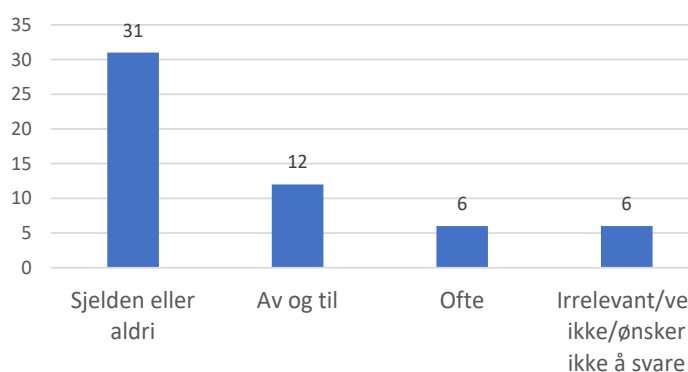
Får ikke svar på e-post til departementet



Manglende inkludering i forberedelsene hos delegasjon/departementets arbeidsgruppe



Vet ikke hvordan jeg kommer på riktig e-postliste



- Over en tredjedel av respondentene oppgir at de av og til eller ofte går glipp av muligheten til å søke delegasjons plass fordi de ikke får vite om muligheten før det er for sent. (Se tabell 8 s. 30.)
- Halvparten av respondentene oppgir at de av og til eller ofte går glipp av muligheten til å gi innspill på en relevant internasjonal prosess fordi de ikke får vite om muligheten før det er for sent.

For å undersøke omfanget av og kilden til denne frustrasjonen spurte vi respondentene hvor ofte de opplever at de ikke rekker å gi innspill på grunn av for korte frister fra henholdsvis et relevant departement, egen organisasjon eller koordinerende organisasjon.

- 57 prosent av respondentene oppgir at de av og til opplever å gå glipp av muligheten til å gi innspill på grunn av for kort frist fra et departement.
- 47 prosent oppgir at de av og til eller ofte glipper på grunn av treghet eller manglende informasjonsflyt i egen organisasjon.
- 31 prosent oppgir at de av og til eller ofte opplever at en annen koordinerende organisasjon gir for korte frister.
- 22 prosent oppgir at de av og til eller ofte opplever at ForUM gir for korte frister.

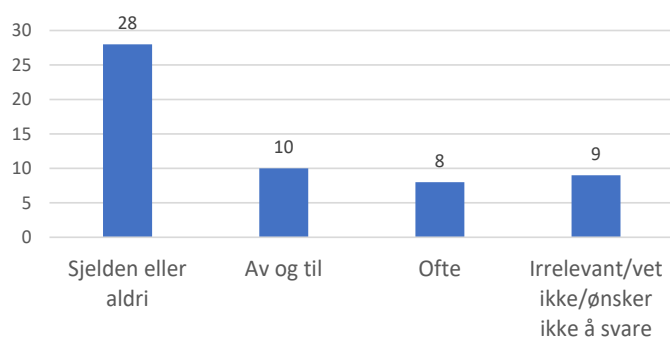
Fenomenet korte frister er en sammensatt utfordring som kan kreve endringer av både rutiner og prioriteringer både i organisasjonene og departementene. Det er imidlertid viktig å huske at for kort frist fra en koordinerende organisasjon også kan skyldes kort frist fra departementet. Dette sier undersøkelsen

«Vi har et bra forhold til UD. Jeg har ikke opplevd at vi ikke får innsyn eller at vi ikke får møte folk. De deler ut mobilnumrene sine i hytt og gevær. Og vi har direkte e-postadresse til alle [...] men det kan handle om de saksbehandlerne i har hatt, og litt temaet vi har. At det er et prioritert tema.»

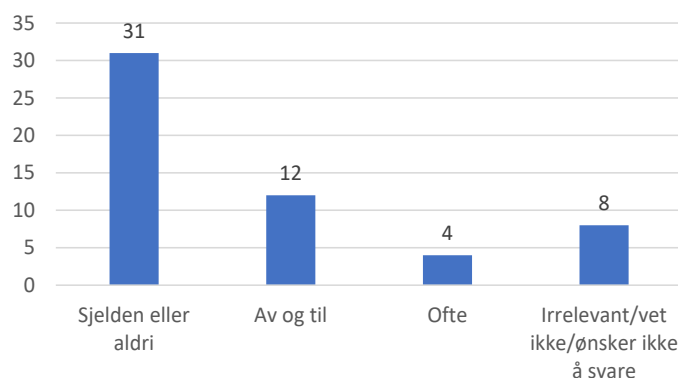
«Men vi synes jo det er mye av det samme med klima, da. Det er utrolig mye triksing med tall og tåkelegging på utslipp, for eksempel. Selv om det er 40 organisasjoner som sitter på myndighetene og banker, så er jo fortsatt kjernen at det er sensitivt for politikerne. Og da gjør de jo alt de kan for å skjerme seg. Rett og slett.»

Tabell 7. forts.

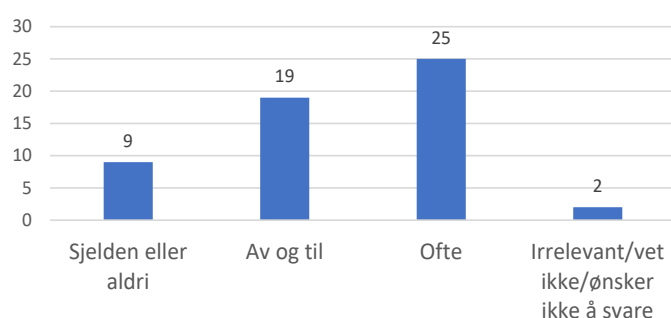
Byråkratiske hindringer i FN-systemet (akkreditering, påmelding eller lignende)



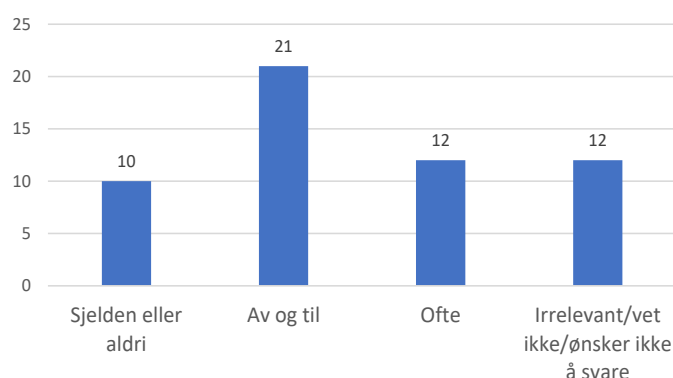
Vet ikke hvordan jeg kommer i kontakt med de som koordinerer sivilsamfunn i FN



Manglende kapasitet til å følge opp internasjonale nettverk



Mangelfull koordinering fra nettverksorganisasjon



«Det har blitt verre i utenriks, slik jeg har opplevd de siste årene, fordi man ser i større grad at forhandlingene i WTO skjer bak lukkede dører. Referater blir ikke offentliggjort. Lands krav i forhandlinger blir heller ikke offentliggjort i stor grad. En mulig grunn til at det er som det er, er at det står litt stille i WTO, og at man har flere bilaterale og regionale avtaler, men at det også har smittet over i WTO-systemet [...] holdningen at kortene skal holdes tett til brystet, og at man ikke skal åpne opp og gi innsyn. UD har utviklet et snevrere syn på enn de hadde før.»

«Vi gjorde seriøse forsøk på å etablere dialog med ny politisk ledelse [under Børge Brende] og de partiene på Stortinget, men opplevde at det var ingen interesse. Vi fikk ikke svar på e-post og det var ingen interesse for møter. Vi har ikke gitt opp, men mistet litt av piffen underveis. Men jeg vil presisere det er forskjell på tematikker.»

ingenting om. Uansett hva årsaken måtte være, er resultatet at den meningsfylte deltakelsen svekkes.

Arenaer for dialog

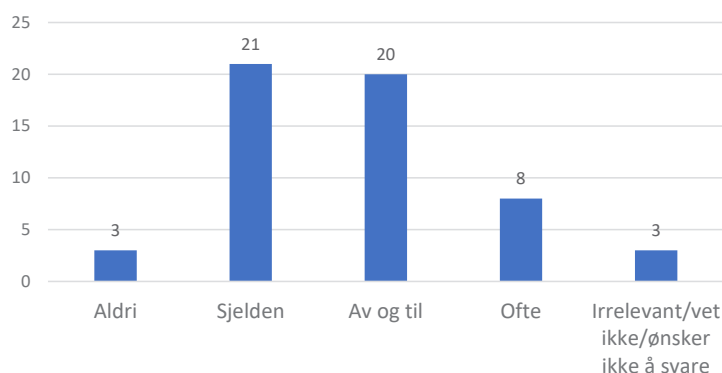
I undersøkelsen ble respondentene bedt om å vurdere effekten av ulike kanaler for påvirkningsarbeid rettet mot regjeringen. (Se tabell 9 s. 32.) Respondentene vurderer uformell kontakt og bilaterale møter som det mest effektive. I dybdeintervjuene etterlyser flere av informantene mer uformell kontakt med departementene, gjerne med en viss regelmessighet, eventuelt i regi av koordinerende organisasjoner som ForUM. Fra sivilsamfunnets side stilles det spørsmålsteget ved verdien av brede konsultasjonsmøter med mange organisasjoner i salen og lite tid til reell diskusjon. Ønsket ser ut til å være bredest mulig inkludering, samtidig som man åpner flere muligheter for uformell dialog.

Den brede dialogen er imidlertid en utfordring når aktører med ulike mandater og roller i en internasjonal prosess, eksempelvis sivilsamfunnsorganisasjoner og næringslivsaktører, inviteres til de samme innspillsmøtene. I dybdeintervjuene har enkelte også pekt på det de opplever som et press om å samarbeide med næringslivet. I det perspektivet er det interessant å merke seg at implementeringen av bærekraftsmål 17 om partnerskap²⁵ ble problematisert i organisasjonen CIVICUSs årlige rapport om sivilsamfunnets tilstand i 2020.²⁶ Den uttrykker en bekymring over en forskyvning av styrkebalansen mellom næringsliv og sivilsamfunn og næringslivets tilgang til beslutningsprosesser i FN-systemet.²⁷ En av informantene i dybdeintervjuet observerte at «Samtalen med sivilsamfunnet er mindre prioritert, samtalen med næringslivet er mer prioritert.»

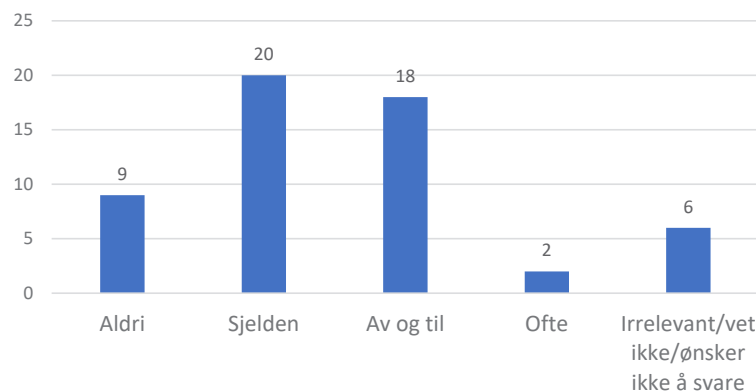
I Norads «Strategi mot 2030» er sivilsamfunnet referert til som en av flere «partnere», sammen med privat sektor, akademisk og myndigheter i andre land.²⁸ Norad ser sin rolle som en «sentral partner som bringer ulike aktører sammen for å nå bærekraftsmålene», eller et «nav for alle som arbeider med utvikling».²⁹ Sivilsamfunnet refereres til to ganger i strategien.³⁰ Dette ble også påpekt i dybdeintervjuene, der noen informanter også viste til manglende konsultasjon med sivilsamfunnet i utforming av strategien. Utover det bruker Norad sekkeposten «partnere», som også omfatter en rekke andre typer aktører som akademisk, privat sektor og myndigheter.

Tabell 8. Sen varsel om muligheter

Hvor sjelden eller ofte hender det at din organisasjon går glipp av muligheten til å gi innspill på en relevant internasjonal prosess fordi dere ikke får vite om muligheten før det er for sent?



Hvor sjelden eller ofte hender det at din organisasjon går glipp av muligheten til å søke delegasjonsplass fordi dere ikke får vite om muligheten før det er for sent?





2021 ● DIREKTE Finanskomiteen holder åpen høring i følgende saker: Statsbudsjettet 2020. Meld. St. 1 (2019-2020), Prop. 1

Rådgiver Ingrid Rostad presenterer ForUMs innspill til Statsbudsjettet for 2020. (Foto: Stortinget)

Bred mobilisering er avgjørende for at vi skal nå bærekraftsmålene i fellesskap, men disse aktørene har svært ulike tilnærminger, forutsetninger og mandater når de kommer til bordet. Sivilsamfunnet har en unik kombinasjon av tung fagkunnskap, lokale samarbeidspartnere og store internasjonale nettverk. Strategien sier svært lite om hvordan Norad vil arbeide strategisk for å maksimere utbyttet av partnerskapet med nettopp sivilsamfunnet. Det er uheldig. For sivilsamfunnet blir det for eksempel viktig å sikre at handlingsrommet ikke blir spist opp av næringslivsinteresser, slik CIVICUS-rapporten også påpeker.³¹ Utviklingen på dette området bør følges nøye.

Stortinget

Undersøkelsen har fokusert på sivilsamfunnets samspill med regjeringen og byråkrati i departement. Likevel var det flere informanter som brukte muligheten i dybdeintervjuene til å peke på Stortinget og opposisjonen. Dette gjelder særlig i perioder med mindretallsregjering, der lovarbeidet på Stortinget i større grad er gjenstand for debatt og forhandlinger. En informant påpeker at arbeidet vis-à-vis Stortinget har gjort det nødvendig for organisasjonene å formulere kravene sine i sterkere grad.

På områder der det er krevende for sivilsamfunnet å få innsyn, blir Stortinget sett som en potensiell alliert. Én informant mener Stortinget bør kreve mer innsyn på budsjett siden det er behov for demokratisk oppfølging av hva Norge gjør. En annen informant påpeker at opposisjonen kan mobiliseres rundt krav om større innsikt i handelsspørsmål. Den samme informanten påpeker at også Stortinget i større grad kunne ha trukket på sivilsamfunnets ekspertise og ha meningsfylte møter i forkant av forhandlinger for å diskutere for eksempel hva slags bestemmelser det vil være viktig å unngå, og konsekvensene av lignende bestemmelser i andre land.

«Jeg opplever at i Norge er det fortsatt stor grad av åpenhet for å snakke med sivilsamfunn. Men agendaen til denne regjeringen har vært så lukket overfor det vi synes er viktig. Hvis hovedmålet ditt er å sette ulikhet på agendaen, er denne regjeringen en katastrofe. Jeg kan stå i mange møter og hevde den agendaen, men politisk er den død. Det er en reell endring som går på innholdet i politikken, ikke på rammebetingelsene.»

«Vi jobber minst like mye med økonomi, handel og de spørsmålene der, men der er det vanskeligere å komme inn på de store arenaene. Det kan også handle om at i spørsmål om økonomi og handel har vi en mer radikal politikk, men på mat og klima er det ikke så store ting som skiller. Det er en enighet om problemet, og så er man kanskje uenige om tiltakene. Men når vi ønsker et nytt økonomisk system, er man ikke alltid enig i problembeskrivelsen heller, og da er det jo vanskeligere.»

«Forhandlinger om klima og miljø er mer åpne og inkluderende i seg selv fordi det er helt andre interesser som ligger til grunn. I handel er det en mer konkurransebaserte forhandlinger hvor man forhandler om å gå seirende ut for næringslivets interesser. Det blir som poker. Man vil ikke vise kortene sine før man er sikker på at man kommer i mål.»

«Vi opplever en mer tilrettelagt prosess rundt miljøspørsmål. Det kan ha være på bakgrunn av en viss enighet rundt alvoret rundt miljøkrise, eller ved at sivilsamfunnet i lengre tid har vært sterke og høylytte på området. Når det kommer til handel og økonomi er det mye vanskeligere og lukkede dører. Når avstanden om både problembeskrivelse, mål og tiltak er veldig stor, blir det enda vanskeligere å få komme med innspill, og hvertfall å god dialog eller gjennomslag.»

Formatet på stortingshøringer blir sett som problematisk. Én informant går så langt som å si at måten høringene foregår på er «et demokratisk problem»: «Organisasjonene får kanskje to minutter hver til å dekke en haug med problematikker – inkludert budsjettensiden. Jeg har vært med på høringer i Storbritannia hvor folk i utenriksdepartementet kommer [og lytter] i timevis. Du kan komme fra Norge og snakke i tre kvarter og holde en presentasjon, og så stiller de kanskje 20 oppfølgingsspørsmål. Men i Norge er det veldig 'vi har ikke tid, vi har ikke tid, vi er så viktige'. Det blir bare et sånt show. Det er så lite kunnskapstid for dem på ett eller annet vis til å ha den dialogen med sivilsamfunnet.»

Oppsummering

Vi ser at norske organisasjoner har et godt samarbeid med myndighetene på en rekke områder. Samtidig mener organisasjonene at myndighetene i større grad kan benytte seg av sivilsamfunnets ekspertise. Flere etterlyser også sterkere gjensidighet i dialogen med myndighetene. Profesjonalitet er viktig for å oppnå gjennomslag, samtidig som profesjonalitet kan bidra til å svekke medlemsdemokratiet. Myndighetene oppfattes som inkluderende, men det er variasjoner mellom og innenfor departementer.

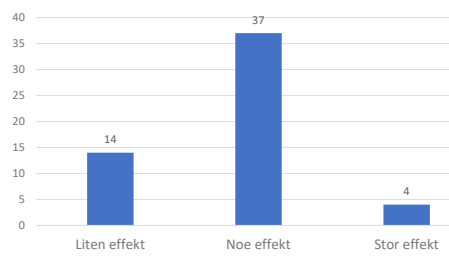
UD, KLD og Norad kommer best ut av undersøkelsen og intervjuene. Samtidig må man ha i mente at dette er departementer med lang erfaring fra samarbeid med nettopp de sivilsamfunnsorganisasjonene som arbeider med utviklingsspørsmål, og som flest av respondentene oppgir som relevante departementer for dem.

Respondentene vurderer uformell kontakt og bilaterale møter som mer effektivt enn annet medie- og kommunikasjonsarbeid når det gjelder politisk påvirkning. Flere av informantene ønsker flere fora for uformell dialog med myndighetene. Noen gir også uttrykk for bekymring knyttet til

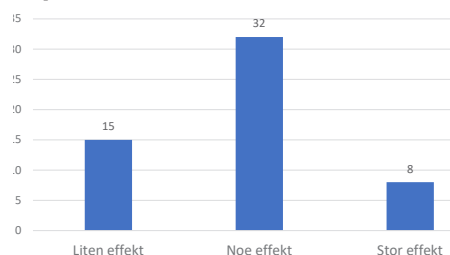
Tabell 9. Vurdering av kanaler for påvirkning

Hvor stor eller liten effekt tror du kanalene nedenfor har i påvirkningsarbeidrettet mot regjeringen?

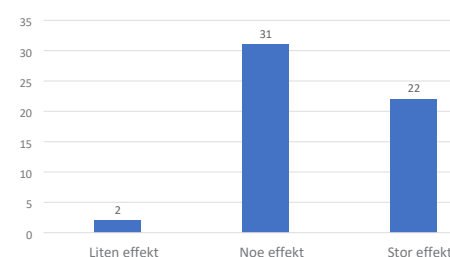
Brev til departement/etat



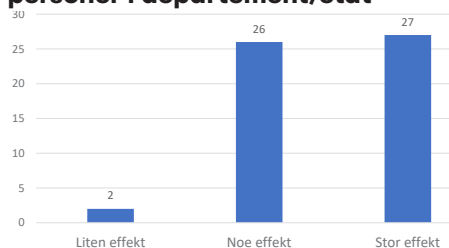
Deltagelse i brede felles konsultasjonsmøteri regi av departement/etat



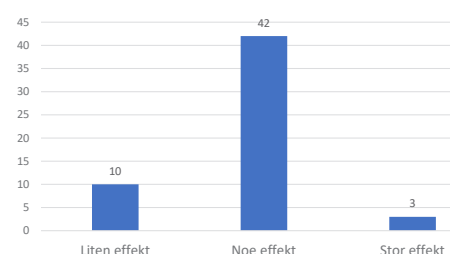
Bilaterale møter med departement/etat



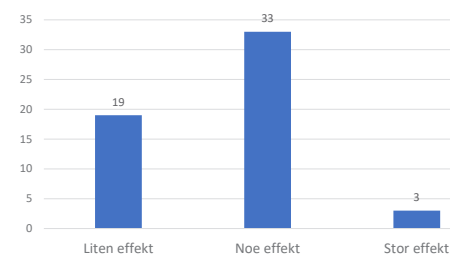
Uformell kontakt med nøkkelpersoner i departement/etat



Medieutspill/kronikk



Kampanjer i sosiale medier



flerpartstilnærminger som medfører at næringslivsaktører kan styrke sin innflytelse på bekostning av sivilsamfunnsorganisasjonene. Det er også et ønske om en dypere faglig dialog med Norad.

Noen politiske temaer er enklere å jobbe med enn andre. På områder der det er vanskelig for organisasjonene å få innsyn, etterlyser de et sterkere engasjement fra Stortinget.

«Det har vært en lang periode hvor Norad har vært veldig administrativt. Vi har kanskje ikke så mye faglig dialog med Norad. Delvis tror det det skyldes at Norad har vært i en veldig lang prosess med reorganisering og usikkerhet rundt hva rollen skal være. Så de blir veldig administrative. Det har vokst voldsomt hva de skal håndtere.»

«Sivilt samfunn er heller ikke veldig fremtredende i Norads nye strategi. I og med at kanalvalg er såpass viktig i bistand, er det litt rart at man ikke er tydeligere på det også når man lager en strategi.»

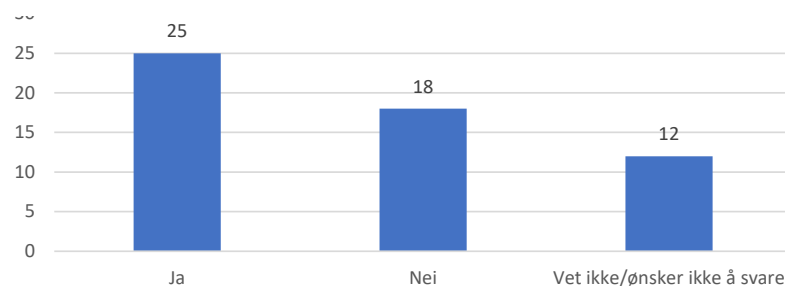
«Innspillsmøtene blir veldig stive og formelle og følger en mal der statsråden eller sekretæren sier noe innledningsvis, og så skal alle si noe. Det er mer nyttig hvis man har faste arenaer – kanskje bare en gang i året eller halvåret – som er litt uformelle, der man kan diskutere litt løst og fast og prøve å informere og dra inn nye organisasjoner. Du har kommet godt på vei om dette er på plass.»

«Jeg må bare si at det virker for meg som at i budsjettprosessene til utenrikskomiteen – og sikkert i de fleste komiteer – å prøve å komme med innspill som ikke er superenkle overskrifter – det virker ikke som de er mottagelige for det i det hele tatt. Det er veldig trist.»

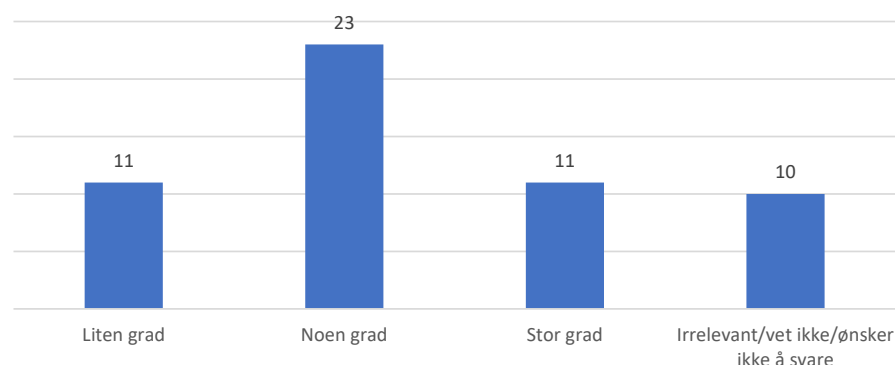
«Det handler ikke bare om tollbarrierer og kvoter lenger. Det handler mye mer om standarder og markedsliberalisering av tjenester som vil ha ganske mye å si for den helhetlige samfunnsutviklingen og ikke bare næringslivet. Det prøver vi å få opposisjonen til å forstå. Det er vanskelig for oss fordi vi oppfattes som venstreradikale av regjeringspartiene, så det er vanskelig å få dem i tale. Vi prøver å få de folkevalgte til å kreve sin rett. For heller ikke de har mulighet. Og ofte får man ikke vite hvilke forhandlinger som skjer før statsbudsjettet kommer ut, hvor det potensielt listes opp hva slags land man ønsker å forhandle med, og når.»

Tabell 10. Tilfeller av ekskludering

Har din organisasjon opplevd å ikke bli invitert til å komme med innspill på internasjonale prosesser som er viktige for deres organisasjon, mens andre organisasjoner er blitt invitert?



I hvor liten eller stor grad er din erfaring at koordinerende organisasjoner blir prioritert på bekostning av enkeltorganisasjoner når departementene utformer sine prosesser for innhenting av innspill på internasjonale prosesser?



3. Økonomiske og politiske rammevilkår

«Når du jobber med politikk, skjer ting ofte plutselig, og du må hive deg rundt med én gang. Det er sjelden utlysninger om midler som gir rom for at du kan jobbe med politikk som skjer akkurat nå.»

«Hvis jeg skulle sagt noe til UD eller Norad, vil det være å gi litt mer midler til påvirkningsarbeid når det gjelder forbedring av bistandssystemet generelt – for eks. nexus-samarbeid og lokalisering av bistand. Det er også viktig å se på kostnadsstrukturer og kostnadseffektivitet i hele systemet: det å sikre at mest mulig penger når fram samtidig som man betaler organisasjonene for det fulle arbeidet de gjør. 'Alle' organisasjonene smører jo sine maskiner med midler som de samler inn fra private givere. Ideelt sett burde alle givere – institusjonelle, privat sektor partnere og individuelle givere – bidra i like stor grad til å dekke kostnader for administrasjon, organisasjonsutvikling og profesjonalisering. Det er strukturelle utfordringer i bistandssystemer – advocacy-midler relatert til å adressere dette er ikke lett å finne.»

«Det er kjempevanskelig for oss som en litt ukjent organisasjon å skaffe midler. Vi har prøvd å få månedlige givere, men vi skjønner at det ikke er der vi kan satse.»

«Politisk påvirkning er et av de områdene det er vanskelig å få finansiering til, og det blir ikke lettere. Det er ikke så vanskelig å få støtte til sivilsamfunn i Sør.»

«Norad har vært veldig tydelige ved mange korsveier ved å si at infostøtten er veldig mye forvaltning for veldig lite penger. Det er akk og stønn, og det er så veldig mye jobb med denne støtten. De har laget tunge forvaltningssystemer som tar mye tid, men det er ikke vi som har bedt om det.»

Temaet for denne rapporten er deltagelse i politiske prosesser der det å påvirke regjeringen er et avgjørende formål. Påvirkning omfatter alt fra uformelle dialogmøter om norsk politikk, forslag til merknadstekster, deltagelse i høringer eller påvirkning av de politiske partienes programmer, til kampanjer i sosiale medier som handler om å skape folkelig engasjement rundt barneekteskap. Politisk påvirkning kan også handle om at en partnerorganisasjon i Sør påvirker sine myndigheter til å gå inn for en internasjonal avtale, treffe tiltak for bekjempe kjønnsbasert vold, eller ta ansvar for internt fordrevne.

Påvirkning kan skje gjennom:

- uformelle møter med politikere eller byråkrater
- deltagelse på arrangementer i regi av myndighetene
- deltagelse i konsultasjoner på initiativ fra myndighetene

I forskning på sivilsamfunnet omtales disse aktivitetene ofte som «innside»-strategier. Andre måter å påvirke på er:

- brev/e-post-kampanjer
- kommunikasjonsarbeid
- opprop eller demonstrasjoner utenfor offentlige bygg

Disse aktivitetene omtales gjerne som «utside»-strategier.³² Mens innside-strategier søker å påvirke politikk gjennom direkte dialog med beslutningstagerne, er målet med utside-strategier å påvirke gjennom å legge press på beslutningstagere gjennom mobilisering av opinionen. Det kan være mange årsaker til å velge noen strategier framfor andre. For eksempel vil utside-aktiviteter være viktige for å mobilisere medlemmer for medlemsorganisasjoner.³³ I denne sammenhengen er det relevant å påpeke at respondentene i undersøkelsen vurderer innside-aktiviteter som bilaterale møter med departementet, uformell kontakt med nøkkelpersoner eller deltagelse i konsultasjoner som mer effektive kanaler for påvirkning enn utside-aktiviteter som medieutspill/kronikker eller kampanjer i sosiale medier. (Se tabell 9, s. 32).

Et underliggende premiss for alle aktivitetene nevnt ovenfor er at de skal være «kunnskapsbaserte». Kvaliteten på og relevansen av påvirkningen hviler på summen av den enkelte frivillige eller ansattes kapasitet til å lese seg opp, og organisasjonens mulighet til å bestille utredning, innhente og systematisere kunnskap. Kunnskapsinnhenting kan foregå på en rekke måter, for eksempel gjennom lesing av relevante rapporter og dokumenter, deltagelse på seminarer og konferanser i Norge og i utlandet, personlig dialog og meningsutveksling med kolleger eller medaktivister i inn- og utland, og informasjonsdeling i ulike nettverk. For organisasjoner med utviklingsprosjekter i Sør, vil erfaringer fra programvirksomheten være en vesentlig kilde til kunnskap og policy-utvikling. Noen organisasjoner vil på grunnlag av dette også utvikle egen policy som de ønsker å drive



Sivilsamfunnets rammevilkår legges i viktige prosesser i Stortinget. Derfor er det viktig at pengestrømmer og prioriteringer framgår klart av statsbudsjettet. (Foto: Stortinget)

påvirkning for å få gjennomslag for. Kunnskapen kan dreie seg om alt fra hvordan plastikk påvirker dyrelivet i havet til hvordan bistandssystemet bør innrettes.

Finansiering av påvirkning

Når organisasjoner skal finansiere påvirkning, er det flere veier de kan gå: De kan søke offentlig finansiering, privat finansiering fra bedrifter eller filantropiske stiftelser eller drive innsamling. Finansieringen kan gis som øremerkede midler til et konkret prosjekt, være bakt inn i andre aktiviteter, eller tas fra organisasjonens frie midler. Offentlig støtte til sivilsamfunnet kan gis i form av formaliserte støtteordninger, eller også gjennom en øremerking på statsbudsjettet. En eksisterende støtteordning kan være synliggjort gjennom en egen post på statsbudsjettet, eller den kan finansieres fra ulike budsjettposter. Norads informasjonsstøtte er et eksempel på en støtteordning som tidligere hadde en egen post på budsjettet, men som ikke lenger har det. Organisasjoner som ikke har tilgang til frie midler, vil i all hovedsak finansiere sitt arbeid gjennom Norads informasjonsstøtte.

Vektlegging av kunnskaps- og policyutvikling samt samarbeid med Sør kom tidligere tydelig til uttrykk gjennom en ordning med årlige tilleggstilskudd, der føringer understreket at tiltaket gjennom utredningsarbeid eller på annen måte skulle bringe fram ny kunnskap eller nye viktige perspektiver som kunne fremme kritisk debatt om problemforståelse og handlingsalternativer. Dette skulle gjøres gjennom partnerskap med relevante aktører i Sør, eller relevante internasjonale aktører og nettverk.

Noen informanter påpeker at det har blitt vanskeligere å få støtte til oppfølging av internasjonale nettverk og policy-utvikling som ikke fanges opp av eksisterende ordninger.

«Giverne krever sjelden at vi driver påvirkning. Men de krever at vi har gode systemer for antikorrupsjon, risikohåndtering, og seksuell trakassering, vold og overgrep i bransjen. Dette er selvfølgelig viktig å ha på plass, men i interne budsjettdiskusjoner i organisasjonene blir det ofte slik at man velger å prioritere ressurser til områder som giverne krever at vi skal prioritere. Advocacy er ofte det som faller ut først.»

«Det er litt sånn at det som er det ytterste målet med mange ordninger som giverne har for informasjons- og kommunikasjonprosjekter er å sikre store bistandsbudsjetter. At vi som bor i Nord skal skjønne at bistand er viktig. At det skal ligge høyt på vår liste når vi bestemmer hvilket parti vi skal stemme på ved neste valg. Men det er mer PR for bistanden. Men hvor får du midlene til å jobbe for å virkelig forbedre systemet? For å få til et paradigmeskifte i hvordan vi ser på muligheten til å løfte opp utviklingslandene fra det nivået de ligger på nå?»

«Informasjonsstøtten er unik, og den er viktig, og det er jo bare å håpe at den blir opprettholdt i årene som kommer. Man kan mene mye om hvem som får den og ikke. [...] Det er vanskelig for meg å si hvorvidt Norad velger ut de viktigste stemmene eller ikke, men jeg ser at noen av de som har mistet støtte nå er viktige aktører, og jeg tror det er vanskelig for dem å skaffe inntekt fra andre kilder, nettopp fordi infostøtten er så unik.»

«Selvfølgelig er det full forståelse for at det skal være konkurranse om midlene, men man har fått svar veldig seint. Så burde vi sikkert vært flinkere til å sikre finansiering gjennom andre kanaler, og det har vi jobbet for. Men det er utfordrende i Norge å få støtte fra private aktører til nedrustning.»

«Politisk påvirkning i Norge ligger jo egentlig ikke i støtteordningen hvis du leser utlysningen. Skal norske myndigheter betale for å bli påvirket? Er det god bruk av offentlige midler, og at de skal brukes til at organisasjoner skal påvirke dem?»

«I den nye infoavtalen som vi fikk tilslag på nyåret, så er det et element av kommunikasjon til ulike grupper i samfunnet, men også et element av politikkutvikling og påvirkningsarbeid. Det er i hvert fall veldig tydelig at det er politikk, løsningsutvikling og påvirkningsarbeid. Den har jo fått tilslag.»

«Før bevilget Norad penger til prosjekter som gikk mer på policy og policy-utvikling og som bygget de internasjonale nettverkene som bidro også til at norske organisasjoner kunne være aktive i slike prosesser. [...] Det har de kuttet ut i det resultatfokuserete kjøret hvor det eneste som teller er hvor mange brønner som er bygget eller hvor mange armer som er blitt tykkere.»

«Jeg har vært i organisasjonen i to søknadsperioder. For den første avtaleperioden hadde vi både finansiering over Global og infomidler. Når man ble flyttet over fra en ordning til den andre, ble den internasjonale biten mindre. Kontakten man kunne ha med Sør-partnere ble forminsket når man gikk over på informasjonsstøtte fordi man da skulle operere mer nasjonalt. Samtidig greide ikke vi å fylle det gapet i finansiering i forhold til å opprettholde nettverksarbeidet med Sør.»

I 2016 varslet daværende utenriksminister Børge Brende at et viktig mål for Norad var å redusere antall avtaler og støttemottagere over informasjonsstøtten.³⁴ I forsøket på å rydde i antall avtaler ga Norad også enkelte organisasjoner et tydelig signal om at man ønsket å flytte dem over fra en type ordning til en annen, eller erstatte flere støtteavtaler med samme aktør med én rammeavtale. For noen har det fått utilsiktede konsekvenser i form av at det blant annet har blitt vanskelig å opprettholde nettverksarbeidet med Sør. Dette er særlig problematisk fordi nettopp nettverk med Sør blir sett av organisasjonene selv som det mest presserende behovet å få mer tid og ressurser til å følge opp.

Informasjonsstøtten

For de aller fleste organisasjoner som driver politisk påvirkning i Norge, er informasjonsstøtten et være eller ikke være. Dette gjelder særlig dersom organisasjonen ikke har bistandsprosjekter ute. Informasjonsstøtten ble opprettet i siste halvdel av 1970-tallet for å skape forståelse for de fattige landenes situasjon og oppslutning om bistanden i Norge. I 1993 ble formålet utvidet slik at midlene i større grad enn tidligere kunne brukes til informasjonsarbeid om miljø- og utviklingsspørsmål samt utviklingspolitiske temaer utover saker knyttet til bistand.³⁵

Formålet med informasjonsstøtten er å fremme demokratisk deltagelse, samfunnsdebatt og økt kunnskap om globale miljø- og utviklingsspørsmål hjemme i Norge. Likevel er det litt ulike tolkninger av hva dette skal innebære, noe som også ble påpekt i Norad-evalueringen av informasjonsstøtten i 2017.³⁶ I dybdeintervjuene er noen av informantenes forståelse at informasjonsstøtten ikke kan brukes til politisk påvirkning, mens andre sier de bruker informasjonsstøtten til å finansiere nettopp det. Dette skyldes trolig en ulik forståelse og praksis av hva påvirkning består i, og hvilke målgrupper man har en opplevelse av at Norad prioriterer.

I snever forstand kan politisk påvirkning avgrenses til klassisk lobbyvirksomhet der en rådgiver bruker tiden sin direkte på å drive oppsøkende arbeid mot Stortinget, regjeringen eller andre myndighetsaktører – det vi tidligere har beskrevet som innsideaktiviteter. Samtidig er informasjonsstøtten i prinsippet rettet inn mot nettopp å skape debatt og mobilisere opinionen – altså utside-aktiviteter. I realiteten finnes det fleksibilitet knyttet til ordningen, men i en diskusjon om rammevilkårene for meningsfylt deltagelse i form av påvirkning, er dette verdt å reflektere over. Usikkerheten rundt hva handlingsrommet er kan bidra til at man prioriterer prosjekter som man tror man kan få gjennomslag for hos Norad, og som er enkle å måle, men som ikke nødvendigvis er de tiltakene man mener er mest effektive for å flytte politikk. Det store tolkningsrommet rundt hva som er relevante tiltak innenfor informasjonsstøtten gjør ordningen sårbar for en innsnevring av forståelsen av hva det vil si å påvirke den offentlige debatten.

En annen utfordring knyttet til informasjonsstøttens innretning er det skarpe skillet der bistandsmidler skal brukes i Sør, mens infostøtten skal brukes i Norge. Midlene kan for eksempel ikke brukes til feltarbeid eller til prosjekter rettet mot lokalsamfunn i Sør for å informere om konsekvensen av norske selskapers operasjoner i deres områder. Det gjør at en del problemstillinger knyttet til miljø og utvikling i både fattige og rike land, faller mellom alle stoler. Noen påpeker at det riktignok finnes andre prosjektmidler det er mulig å søke om til dette, men det er ressurskrevende i forhold til hva slags summer det er mulig å få inn. Dette er også en måte å jobbe på som gir liten grad av kontinuitet.

For organisasjonene selv er politisk påvirkning en aktivitet som anses som så vesentlig at de som har frie midler, er villig til å bruke dem på dette. Selv om det er fullt mulig å bake inn politikkutvikling med politikere som primær



I 2020 fikk ForUM kastet opp på klimakunst laget av kunstnerne Ayman AlAzraq og Emanuel Svedin. Det interaktive kunstverket viste koordinatene til Jostedalsbreen, en av Europas mange breer som står i fare for å forsvinne som følge av klimaendringene. Med teksten «You're going to miss me when I'm gone» signaliserte kunstverket at det er mye vi vil savne hvis vi ikke når bærekraftsmål 13 innen 2030. (Foto: ForUM)

målgruppe i en vellykket søknad om informasjonsstøtte, er det en risikoøvelse å teste hvor langt handlingsrommet går på dette punktet. Det samme kan også gjelde andre donorer som finansierer informasjonsaktiviteter i Norge.

Informasjonsstøtten har levd, og fortsetter å leve, et farlig liv. I 2014 forsøkte regjeringen å avvikle informasjonsstøtten. Dette ble stanset i Stortinget, og det ble bevilget drøye 90 millioner i statsbudsjettet for 2015. Så sent som i juli 2020 tok Høyres stortingsrepresentant Stefan Heggelund til orde for å avvikle informasjonsstøtten. «Jeg er uenig i formålet med ordningen. Jeg mener bistandsmidler skal gå til å hjelpe folk,» sa Heggelund den gang.³⁷

Selv om ordningen ble reddet av Stortinget, bidro Solberg-regjeringens politikk til en gradvis uthuling av ordningen gjennom at støtten ikke lenger fikk egen linje i statsbudsjettet. En egen post i budsjettet har i alle år vært viktig for å sikre en forankring av informasjonsstøtten i Stortinget, både når det gjelder formål, innretning og bevilgningsnivå. Med fjerningen av posten ble denne forankringen svekket. Det er avgjørende å holde fast ved at de politiske føringene for informasjonsstøtten skal fastsettes av Stortinget i dialog med sivilsamfunnet med utgangspunkt i nasjonale og globale samfunns- og utviklingspolitiske behov og sivilsamfunnets rolle i vårt demokrati.

Den brede politiske oppslutningen på Stortinget har vært viktig for ordningens legitimitet, men også uavhengighet i forhold til den til enhver tid sittende regjering. Informasjonsstøtten er sårbar ved neste korsvei hvis det ikke lenger er noen på Stortinget som har kjennskap til og engasjement for ordningen: «Hvis det ikke lenger er noen på Stortinget som bryr seg og vet hva det er, og det er få i UD som kjenner til dette, så vil det fort kunne forvitte.»

En positiv endring er at Norad nå har gått inn for fem-årige avtaler som gir organisasjonene god mulighet til å planlegge langsiktig. Et sentralt dilemma knyttet til dette gjelder imidlertid organisasjoner som har falt ut av støtteordningen, og som vil måtte vente svært lenge på en anledning til å kunne søke igjen. Et for stort intervall mellom søknadsrundene vil gjøre det nærmest umulig å drive den organisasjonsutviklingen som kreves for å overleve og levere en ny søknad. Faren er at man får et lite dynamisk sivilsamfunn med mindre dagsaktuell relevans. Fem-årige avtaler bør suppleres med en enklere ordning for årlig støtte til organisasjoner uten flereårige avtaler.

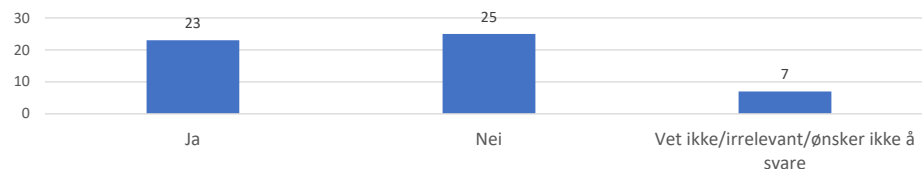
«Vår bekymring er at infostøtten som egen post i statsbudsjettet har blitt fjernet. Det kan svekke ordningens forankring i Stortinget. En bredest mulig forankring og oppmerksomhet på Stortinget er viktig for støtteordningens legitimitet og for at den skal kunne videreføres uavhengig av den sittende regjeringens utviklingspolitikk. Uten en slik forankring vil det ved neste korsvei være enklere for politisk ledelse i UD, eller Norad, å endre innretning og bevilgningsnivå med utgangspunkt i egne ønsker og behov. På sikt er faren at de endres på en måte som både undergraver de føringene Stortinget per i dag har satt for ordningen og sivilsamfunnets meningsfylte deltakelse i demokratiske prosessert.»

«Nå er infosøtten ren forvaltning. Før kunne organisasjonene komme til Norad og diskutere en idé, og Norad bidro etter beste evne. Man hadde mye mer dialog og diskusjon. Det gikk an å komme til Norad og snakke om ting og si at vi strever litt med ditt og hadde en god idé om datt. Da var Norad opptatt av å få med det de oppfattet som viktige aktører i dette arbeidet.»

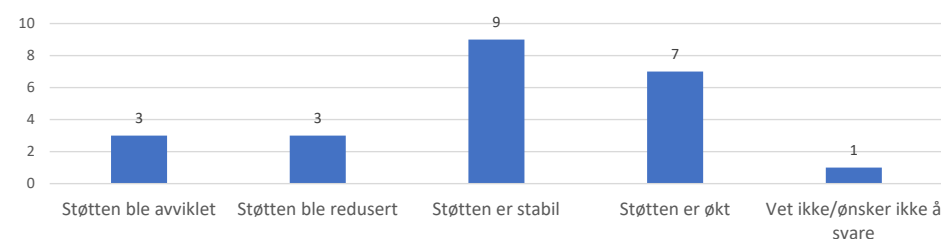
«Norad er notorisk umulige å få tak i. Jeg har forsøkt å få tak i saksbehandleren i et halvt år uten å få svar noe sted. Jeg har prøvd å ringe, skrive mail, forsøkt å få noen som kan svare mer utfyllende på hvorfor vi ikke fikk støtte, og om vi burde gjøre noe annerledes, men det har ikke vært mulig. Så vi har egentlig bare søkt på nytt i håp om at det skal gå. Jeg vil si at det er ganske umulig for oss å vite om vi har noen sjans til å få støtte, eller om det bare var bortkastet tid.»

Tabell 11. Søknad om informasjonsstøtte

Var du involvert i søknad om informasjonsstøtte eller andre midler som kan brukes helt eller delvis til politisk påvirkning og/eller samarbeid med sivilsamfunnsorganisasjoner i andre land i 2017?



Hva var utfallet av søknaden?

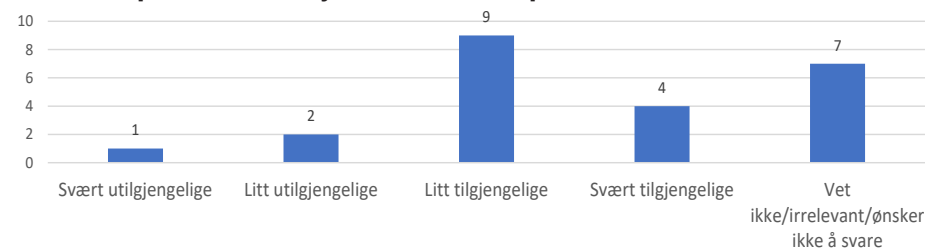


Hvor klar eller uklar var begrunnelsen for reduksjonen/avslaget?

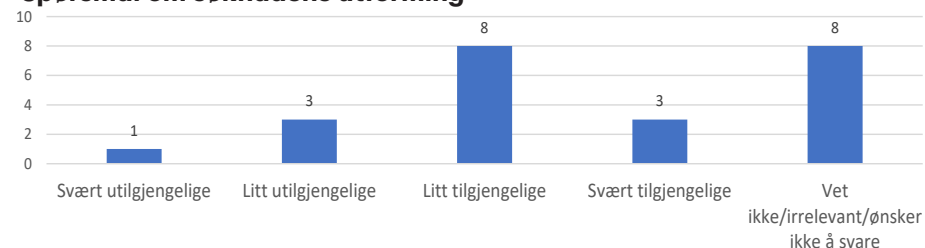


I hvor stor grad var UD Norad/departementet tilgjengelige for dialog i forberedelsene og arbeidet med søknaden?

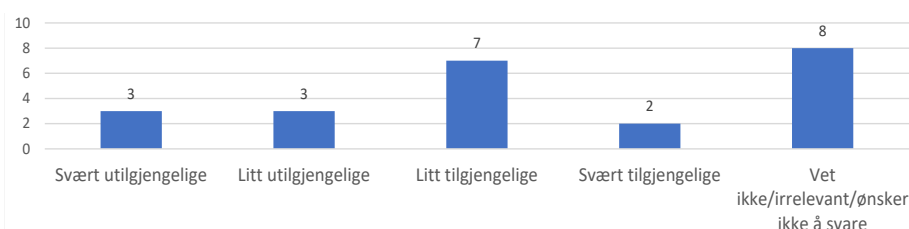
Tekniske spørsmål om skjemaet/søknadsportalen



Spørsmål om søknadens utforming



Spørsmål om politiske prioriteringer og søknadens relevans



Fredspotten

Endringer i tilskuddsordninger får konsekvenser for hva slags aktiviteter det er mulig å gjennomføre, og hva slags tema det er mulig å arbeide med. Kjernefysisk nedrustning har vært et slikt tema. Saken er illustrerende for hvordan innretningen på en tilskuddsordning er vel så viktig som forvaltningen av den.

I 2013 tok den rød-grønne regjeringen initiativ til en konferanse om de humane konsekvensene av atomvåpen i 2013. Denne konferansen ble starten på «Det humanitære initiativet» som ble et internasjonalt etablert begrep og åpnet for ny tenkning rundt et tema ingen snakket om på den tiden. Etter hvert skulle initiativet åpne veien for at et forbud mot atomvåpen kom på bordet. Med regjeringsskiftet kom en ny politisk agenda på bordet, og både de finansielle og økonomiske rammevilkårene endret seg.

Organisasjoner som jobbet med atomvåpen hadde i tillegg til andre fredsansjoner mulighet til å søke finansiering under støtteordningen «Opplysningsarbeid for fred». Denne ble avvirket under Solberg-regjeringen. I tillegg ble budsjettposten for «utvikling og nedrustning» erstattet med en budsjettpost for «global sikkerhet, utvikling og nedrustning», som fortsatt finnes. På papiret var endringen i ordningen semantisk, men den åpnet for innføringen av dyre bistandsprogrammer knyttet til bekjempelse av organisert kriminalitet og ulovlig handel og forebygging av radikaliserings, voldelig ekstremisme og terrorisme. Under overskriften «utvikling og nedrustning» lå finansiering av for eksempel reisestøtte til representanter for utviklingsland for å delta ved forhandlinger i New York, regionale konferanser i FN-regi, forskning og politisk mobilisering. Når de nye programområdene ble tatt inn uten at den totale potten ble økt, ble dette lest av blant andre Norsk Folkehjelp som at regjeringen hadde «enda lavere ambisjoner for 2017 enn i 2016 og 2015 på området Utvikling og nedrustning».³⁸

Som en erstatning for Opplysningsarbeid for fred sikret kulturminister Abid Raja den såkalte såkalte «HRS-dealen» i 2017. Gjennom den fikk organisasjoner som jobbet med nedrustningsspørsmål gjennom en øremerking på statsbudsjettet, mot å innfri kravet fra FrP om at Human Rights Service fikk beholde sin øremerkede støtte. Selve prosessen ble av organisasjonene opplevd som lite transparent. Daglig leder Anja Lillegraven i Leger mot atomvåpen mer enn antydte at kuttet var politisk motivert.³⁹ En annen organisasjon som arbeidet med disse spørsmålene sier: «Vi så det klart som et forsøk på å stilne oss at pengene på det humanitære til atomvåpen bare forsvant. Vi kan ikke bevise det, men sånn har vi oppfattet det helt klart.»

Saken er illustrerende for det problematiske i å være avhengig av øremerkinger på statsbudsjettet, framfor faste ordninger det kan søkes på. Øremerkinger på statsbudsjettet vil til enhver tid avhenge av partipolitisk støtte i stortinget og kan lett bli del av et større politisk spill.

I dybdeintervjuene gir informantene uttrykk for respekt for at politiske prioriteringer endrer seg, og at dette også vil ha konsekvenser for hva det er mulig å søke støtte til. Én ting er at en rekke organisasjoner kritiserer Norge for ikke å ha signert forbudstraktaten. Det problematiske ligger i at politisk ledelse hadde gitt uttrykk for at det humanitære initiativet skulle videreføres, også i statsbudsjettet, uten at dette faktisk skjedde.

Som én informant sier det, er det «generelt en utfordring når man ber om penger fra de man skal kritisere». En annen informant stiller spørsmålet: «Skal norske myndigheter betale for å bli påvirket? Er det god bruk av offentlige midler, og at de skal brukes til at organisasjoner skal påvirke dem?» For at den norske modellen skal kunne fungere, er det imidlertid noen forutsetninger som bør være til stede. Blant disse er transparens og ærlighet rundt prosesser og

«Ikke minst er det problematisk at Norad understreker dette med konkurranse så sterkt, når 'konkurransereglene' er uklare, for eksempel når det gjelder politisk pådriverarbeid. Er det lov eller ikke? Eventuelt, hvordan? I tillegg har Norad konsekvent avvist å delta i en debatt om resultater - hva som er god og dårlig rapportering, gode og dårlige indikatorer, og så videre.»

«Det som kjennetegner diskusjoner om våpeneksport, for eksempel, er at myndighetspersoner og politikere bruker fremmedgjørende retorikk eller sier ting som er helt umulig for vanlige folk å forstå. Å snakke om at verifiseringsmekanismen i forbudstraktaten ikke er god nok – det bidrar til en fremmedgjørende debatt som gjør det vanskeligere å jobbe for endring på nedrustningsfeltet.»

«Posten ble veldig sånn at man ikke kunne se lenger hva som var til atomvåpen, og hva som var til andre ting innenfor global sikkerhet som antiterror, og så videre. Stortinget ville ikke da ha oversikt over hvor mye som ble brukt lenger, og vi hadde ikke oversikt, og dermed kunne man bare si vi har ikke nok penger. Vi brukte mye ressurser på å vise at det var ingen som fikk penger lenger, men det var ingen på Stortinget som brydde seg om det, rett og slett. Internasjonalt ble det omtalt som Norpocalypse – at man sluttet å finansiere kunnskapsbygging på atomvåpen.»

«Hvis noen hadde ønsket å gjøre en skikkelig runde på hvordan dette foregikk, kunne man gjort det. Men det blir komplekst og usynlig».

«Vi ble lenge lovet i Stortinget og statsbudsjettene at de skulle videreføre det humanitære initiativet, med det gjorde de ikke. I hvert fall ikke med penger.»

«Øremerking på statsbudsjettet gjør organisasjonene avhengige av partier som kjemper deres sak. Hovedinnspillet er at vi trenger større forutsigbarhet.»

«Samtidig som du skal drive fram virksomheten, fokusere på de fagområdene du skal jobbe med, må du sette av ressurser til å opprettholde egen eksistens. All rapporteringen og søknadsskrivingen og i beste fall monitorering og evaluering og kontrollere for å sørge for at alt er på stell hele tiden. Det er et Sisufos-arbeid. Det blir aldri bra nok.»

«[Rapporteringsystemene] har absolutt redusert handlingsrommet totalt sett. Jeg må si at av og til stusser jeg litt på hvorfor det blir sånn. Jeg har vært med på tidligere diskusjoner i forbindelse med RAM Light og Norad info-støtte. Jeg synes ingen av de rapporteringssystemene sånn de er på papiret har vært veldig avskrekkende. Jeg har ikke vært av de som synes at det i utgangspunktet er for mye. Men så ser jeg likevel at det stadig stjeler mer tid. [...] Vi har est ut med en altfor stor M&E-stab på grunn av dette. Det tror jeg ingen har som mål.»

«Vi er jo en del av en samfunnsutvikling der alt blir mer detaljert, alt blir mer spesialisert. Det gjelder ikke bare oss. Vi skal dokumentere og rapportere. Det gjelder veldig mange i forskjellige virksomheter. Detaljnivået på rapportering tar jo helt av. Spørsmålet er om man ser sin begrensning på hva man skal dokumentere og reagere på. For problemet er når du har en statlig donor, så er det vanskelig å krangle. [...] Det som skjer i den andre enden [i frivilligheten], er at engasjementet blir borte.»



26. oktober 2020 markerte ICAN Norge og partnerorganisasjonene at FN's atomvåpenforbud hadde 50 ratifikasjoner på Eidsvollss plass. (Foto: Anja Lillegraven)

pengestrømmer. I forbindelse med det humanitære initiativet ble det opprettet sekkeposter som gikk på global sikkerhet med alt fra antiradikaliseringssjekter hvor det var umulig for Stortinget å se i budsjettene hva som skulle brukes til hva. En vesentlig ulempe med denne typen poster er at man ofte ikke vet på forhånd hvor stor pott man søker støtte fra. Dette vanskeliggjør samarbeid mellom organisasjoner. Det gjør det også umulig å reagere i forkant i forbindelse med nettopp statsbudsjettet, der den offentlige debatten er en viktig arena for å diskutere regjeringens prioriteringer.

Resultatrammeverk og rapporteringskrav

En annen utfordring knyttet til informasjonsstøtten er at resultatrammeverkene kan gjøre «at man blir veldig gira på det man har sagt at man skal få til, og i mindre grad klarer å tilpasse seg utviklingen». Dette til tross for at Norad sier at de er fleksible. Tiden brukt på måling og rapportering på informasjonsstøtten oppleves ikke som unyttig, men samtidig har nytten sine klare begrensninger. Donorrådgivere og programrådgivere gir uttrykk for de samme utfordringene knyttet til resultatmåling av utviklingsprosjekter ute.

Norad-evalueringen av informasjonsstøtten viste at «høye målsettinger og krav til måltall påvirker kommunikasjonsarbeidet negativt. Organisasjonene blir mer opptatt av å dokumentere respons enn av å produsere informasjon om hva som skjer. Kompliserte og vanskelig tilgjengelige temaer som er utviklingspolitisk viktige, men som i liten grad oppnår kortsiktige og målbare resultater, ignoreres.»⁴⁰

Informantene oppgir litt ulike holdninger til UD og Norads krav til søknad, resultatrammeverk og rapportering. Noen opplever at Norad og UD faktisk har gått i retning av enklere rapporteringsrutiner basert på gjensidig tillit. Samtidig har disse organisasjonene en erkjennelse av at ikke alle organisasjoner opplever det slik. Noen peker også på endringer knyttet til korona, der lokale partnere har blitt pålagt 2-3 rapporteringssykluser, noe som oppfattes som ekstremt krevende, særlig for mindre organisasjoner og partnere i Sør.

For organisasjoner som driver med politisk påvirkning som hovedaktivitet, vil aktivitetene være relativt billige i forhold til stillingskostnader – særlig dersom aktiviteten i stor grad er basert på frivillig arbeid. Samtidig opplever organisasjonene at donorer som Norad ønsker at hoveddelen av inntektene skal gå til aktiviteter. Det medfører paradoksalt nok at man blir «straffet» for å drive på med noe som er kostnadseffektivt og/eller billig. En informant

oppgir at organisasjonen til en viss grad har dumpet ideer som ikke passer inn i rammeverket, eller at de ikke lyser ut stillinger de trenger fordi andelen lønnsmidler i budsjettet ikke vil «se bra ut».

Flere av respondentene gir også uttrykk for at selve søknadsprosessen har endret seg, og at Norad oppleves som mindre tilgjengelig. Flere reiser spørsmål ved sammenhengen mellom kvaliteten på søknaden og kvaliteten på arbeidet. Dette kan slå i flere retninger – en påpekte for eksempel at man i en stor organisasjon kan bomme på søknaden, mens en liten organisasjon med én veldig dyktig ansatt, kan få gjennomslag. Bekymringen er imidlertid størst på vegne av de små organisasjonene.

Respondenter viser til tidligere prosesser med Norad der det har vært svært vanskelig å få informasjon om avslag på tidligere søknader om støtte. Spørreundersøkelsen gir ikke noe éntydig bilde. Flertallet av de som har jobbet fem år eller mer med internasjonale spørsmål, opplever ingen endring hos Norad. En femtedel oppgir at de opplever Norad som mindre tilgjengelige i søknadsprosessen.

En generell kritikk av resultatrammeverkene er at de blir lagt opp på en måte som gjør at man i stor grad må ha visse komponenter for å oppnå visse mål. Flere påpeker at arbeidet legges opp for å passe inn i et resultatrammeverk som ikke nødvendigvis sikrer kvaliteten og effekten av arbeidet. Det som er enkelt å måle, som antall klikk, antall innlegg på trykk, antall følgere i sosiale medier er lavthengende frukt som det er enkelt å måle. Men de gir ikke nødvendigvis innsikt i den reelle samfunnseffekten av det en organisasjon driver med. Måling av samfunnseffekten av påvirkningsarbeid er i imidlertid metodemessig krevende og/eller svært kostbart. Det kan gjøre at man velger bort aktiviteter man vurderer som effektive, men krevende å måle, til fordel for aktiviteter som er mindre effektive, men enklere å måle.

Når resultatrammeverket er etablert, finansiering sikret og aktivitetene implementert, er rapportering neste fase. Også når det gjelder rapportering viser dybdeintervjuet at organisasjonenes erfaringer og holdninger er sammensatte. Flertallet opplever imidlertid rapporteringskravene som i overkant ressurskrevende, selv om de også oppleves som nyttige. Selv om organisasjonene opplever at Norad har en pragmatisk tilnærming og ønsker rapportering i størst mulig grad på effektnivå, ender man likevel opp med å avgi informasjon på detaljnivå. Den daglige forvaltningen og totaliteten av krav og henvendelser har blitt et ressursluk.

Samtidig opplever organisasjonene at utvikling av resultatrammeverk også bidrar til mer målrettet arbeid og systematisk læring. Pendelen vil alltid svinge mellom tillit og kontroll, og den helt optimale balansen er et bevegelig mål. Nå ser det imidlertid ut til at mer tillit og mindre kontroll er nødvendig for at sivilsamfunnet skal forvalte sitt mandat på en tilfredsstillende måte.

Alternative inntektskilder

En organisasjon med god økonomi i form av frie midler eller en stor prosjektportefølje ute, kan påvirke bistandssystemet på en måte som har langvarig effekt. Denne type arbeid er det imidlertid svært vanskelig å finne støtte til. Paradoksalt nok er det også svært kostbart å generere frie midler i en organisasjon. En organisasjons økonomi må ha en kritisk masse for at det skal bli mulig for den å vokse, og mindre organisasjoner som lever fra hånd til munn, vil ikke ha råd til å opprette og/eller drifte vervekampanjer, autotrekk-avtaler eller drive andre former for innsamlingsarbeid. Det er opplagt også vanskeligere å samle inn penger til påvirkningsarbeid i FN for internasjonale skattereformer, enn mer generell støtte til å hjelpe for eksempel barn, kvinner eller flyktninger.

Flere organisasjoner, og særlig de med prosjekter i andre land, har gått bevisst inn for å søke midler fra flere givere for å redusere sin avhengighet av

«Man kan liksom ikke ha dialog. De understreker nå at det skal være en konkurranse. Norad kjenner ingen, er blinde og leser alle søknadene og gir til de beste søknadene. De deler ingen tanker – det er ingen dialog om hvordan gjøre ting bedre.»

På noen måter tror jeg vi har blitt bedre på å ha systemer, men også at vi har blitt bedre til å vite hva vi forventer selv. Det å planlegge og ha en endringsteori er i seg selv et poeng for å lære av hva du gjør. Men det vi opplever, er at det er altfor stor oppmerksomhet rundt kvantitative størrelser, og alt for mye oppmerksomhet på avviksetablering. [...] Jeg tror jeg vil si at jeg synes vi bruker for mye tid på det, men jeg tror vi er blitt tydeligere på hva vi ønsker å gjøre, og hvordan vi tror det skal skje, også tror jeg vi har blitt littegrann flinkere til å lære rundt det. Jeg tror på en måte det også har hjulpet oss til å bli mer strukturerte.»

«Jeg synes ikke noen av våre donorer stiller for høye rapporteringskrav. Det handler om å ha gode systemer, og det tenker jeg man uansett bør ha.»

«Nå bruker mange mye tid og krefter på å måle alt som kan måles, og argumentere for at de politiske resultatene kommer av noe vi har gjort. Men det er få som har gjort grundige undersøkelser av hvordan disse sammenhengene egentlig er. Vi trenger mer forskning og den type ting for å lære av det.»

«Det store problemet som jeg er veldig bekymret for er ikke oss, men det er de små aktørene og lokale partnere som opplever summen av donorkrav på rapportering som fullstendig overveldende.»

«De humanitære midlene er ofte veldig store, men det er jo fordi det ofte er dyrt å drive humanitært arbeid. Det er ikke like dyrt å drive politisk arbeid. Det er flybilletter og lønn. Mens humanitært arbeid er bygging av flyktningleirer, store innkjøp, chartering av fly, og så videre. Det er helt andre volum.»

«Aktiviteter for oss er billige å gjennomføre fordi det er frivillige som gjør det. Det gjør at vi er billige i drift, men det gjør det utfordrende for oss å få de lønnsmidlene som vi hadde trengt.»

«Personlig tror jeg det er sunt å forholde seg til flere typer donorer. Man har flere bein å stå på om noen skulle bli borte underveis. En annen ting er at det er også veldig mye læring for en organisasjon i å forholde seg til kravene og samarbeidsformene som er i de forskjellige donormiljøene. Som en nettverksorganisasjon kunne vi sikkert hatt godt av å ha den dialogen med flere utenfor vårt eget miljø. Organisasjonen kunne vokse på det og få impulser både fra privat virksomhet og internasjonale organisasjoner. [...] Utfordringen ved å inngå sånne donoravtaler eller partnerships [er at det] tar lang tid å bygge relasjonen og få den til å blomstre og gi frukter. Det er et nitidig arbeid.»

«Vi har også filantropiststøtte med mål om å påvirke norske posisjoner og norske myndigheter. Og så er det egne innsamlende midler. Særlig våre sterkeste partnere har et bevisst forhold til hvilke donorer de ønsker støtte fra for å kunne opprettholde sin egen legitimitet, men det er også en avveining av hva som er et nyttig rapporteringsvelde.»

«Man tror at man mister avhengigheten sin hvis man har for mange private finansieringskilder. Og det er nok riktig at det stilles forskjellige typer krav. Fordi det som er helt sikkert når du har en privat finansieringskilde, er at kilden har det ganske høyt oppe på agendaen å være synlig selv i det samarbeidet. Dette er jo snakk om å få eksponering av egen virksomhet fordi man bygger et brand eller vil assosieres med humanitær virksomhet.»

«Hvis du går for mange ulike givere, må du ha ekspertise internt ifht. hver enkelt givers forventninger og krav til søknader, kontraktreglement, rapportering, og så videre, bare for å kunne håndtere alle grants. I tillegg har givne gjerne krav om at man skal ha policy eller prosedyrer internt på ett eller annet område, for eksempel [...] at man skal ha en Drug Free Work Place-policy, og sånne sære policyer. Det baller på seg av systemer og prosedyrer som du må ha på plass internt i organisasjonen – rapportering på forskjellige typer avvik, oppfølging av funn fra alle evalueringer og revisjoner du har vært igjennom, den type ting. Noen givere krever at du skal kunne dokumentere at for hver person du har ansatt, må du ha hentet inn minst to referanser. Du må skriftliggjøre ting. Det er for så vidt en idé bak mange av disse kravene – men summen av krav blir så høy og når givne ikke blir enige om felles krav blir det ekstra ille.»



Panelsamtale under lanseringen av KAN –Koalisjonen for Ansvarlig Næringsliv. Fra venstre: Kari Aasheim Regnskogfondet), Tulia Machado-Helland (Storebrand), Amalie Hilde Tofte (IndustriEnergi), Elise Must (Hydro) og Erik Lunde (BFD). Foto: Amnesty.

norske myndigheter. Noen – men ikke alle – opplever også at det har vært et ønske fra UD og Norads side at organisasjoner ikke skal være fullfinansierte av dem. Dette gjelder nok i større grad utviklingsprosjekter ute enn påvirkningsaktiviteter i Norge. Innenfor rammene av denne rapporten har det ikke vært mulig å foreta en analyse av eksisterende og tidligere utlysninger, eller en systematisk kartlegging av de enkelte organisasjonenes dialog med Norad. Ikke desto mindre gir dybdeintervjuene rom for noen refleksjoner.

En informant opplever at det siden 2012 har blitt økt press for å diversifisere finansieringen og finne andre kilder til finansiering enn statlige kilder. En annen informant i samme organisasjon hevder på sin side det motsatte. Hvordan man leser virkeligheten og dialogen med Norad og UD vil trolig være preget av hvor lang erfaring man har, og hvilke signaler man plukker opp.

Alternativet til norsk institusjonell finansiering kan være institusjonelle donorer i andre land, som Sverige, Storbritannia, USA, Tyskland, Nederland, og så videre. Det blir påpekt at flere donorer oppfattes av UD og Norad som et kvalitetsstempel, noe som igjen gjør det enklere å få norsk offentlig finansiering. Med en bredere donorbase kommer ny læring, nye impulser og større frihet til å gå i flere retninger. Samtidig fører det med seg ulike typer føringer, ulike bindinger og ulikt syn på hva som er god giverpraksis. I verste fall kan man oppleve en giverpraksis som i så stor grad går på tvers av organisasjonens verdier at man må velge å si fra seg støtten, slik Norsk Folkehjelp gjorde med USAID i 2018.⁴¹

Norske myndigheter har tradisjonelt hatt respekt for fleksibilitet i forhold til organisasjonenes egen agenda. Ulike institusjonelle donorer har ulike krav til interne organisatoriske forhold og risikohåndtering, også til eventuelle partnerorganisasjoner i Sør. Flere informanter har pekt på at økte donorkrav kan være særlig krevende å innfri for nettopp disse. En informant påpeker at «det at man faktisk kan være effektive og bidra til å støtte organisasjoner i Sør på deres egne premisser er vanskeligere jo større donorkravene er. Det er ingen som ønsker at organisasjonene i Nord skal være mer dominerende, men finansieringsordningene er innrettet sånn.»

En annen konsekvens er at dersom man faktisk lykkes med donordiversifisering av programvirksomheten, skyter kostnadene i været. Forvaltning av avtaler har drevet fram en helt nye stillingskategorier i sivilsamfunnet med

dedikerte rådgivere på felter som resultatmåling, kontraktsjus og forvaltning. Det kan se ut som i større grad UD og Norad lykkes med å avbyråkratisere seg selv, jo mer byråkratiserte blir sivilsamfunnsorganisasjonene. Problemet for et lite sekretariat er å ha de ressursene som systematisk kan fylle opp mulige og potensielle donorer. Rent administrativt blir det en større jobb fordi man skal rapportere flere steder. Man skal hele tiden ha en dialog med flere donorer. Det er enklere å forholde seg til én saksbehandler i Norad og én i KLD og én i UD enn å ha et titalls donorer. Det krever mye mer kapasitet i forhold til å følge opp. Man skal innfri de forventningene som står i avtalen man har inngått. Det bidrar til å vri organisasjonenes ressurser fra påvirkningsarbeid til resultatmåling.

En annen vei å gå kan være private og filantropiske donorer, som for eksempel Soros Fund, Nike Foundation, Grieg-stiftelsen eller Bill and Melinda Gates Foundation. En tredje vei er å finne partnere i næringslivet, som for eksempel DNB, Mills, H&M eller andre som ser støtte til organisasjoner som del av sitt samfunnsansvar. Knyttet til dette er imidlertid en bekymring blant sivilsamfunnsorganisasjonene for å miste sin uavhengighet gjennom at midlene kommer med ulike former for føringer. Dybdeintervjuene gir dekning for å problematisere forholdet mellom private givere – enten de er individuelle filantroper eller bedrifter – men vi har ikke grunnlag for å vurdere om bekymringen er velbegrunnet, eller ikke. Dette er et relevant tema for videre undersøkelser.

Selvsensur

For å belyse hvordan organisasjonene vurderer de økonomiske og politiske rammene de arbeider innenfor, stilte vi en rekke spørsmål knyttet til press og selvsensur. Selvsensur ble definert som «å avstå fra å fremme konkrete forslag eller å vanne ut konkrete forslag av politiske eller økonomiske hensyn. Formålet var primært å sjekke om respondentene oppfatter organisasjonene legger bånd på seg for å ikke miste finansiering. Et annet viktig formål med denne bolken var å kartlegge hvordan organisasjonene vurderer søknadsprosessene om offentlig finansiering knyttet til politisk påvirkning. Vi har ikke spesifisert hvilke finansieringsordninger vi spør etter – kun at disse helt eller delvis skal kunne brukes til å finansiere politisk påvirkning. Det vil si at respondentene har svart på grunnlag av ulike søknadsprosesser om ulike støtteordninger.

- 15 av 55 respondenter oppgir at de har drevet selvpålagt sensur for å endre eller moderere politiske synspunkter. Åtte oppgir at de har vært utsatt for press til å drive selvsensur. Presset kommer i all hovedsak kommer fra egen organisasjon. To respondenter har oppgitt at de har vært utsatt for press fra et Norad eller et departement.
- Mens 29 personer ikke opplever endring i forekomsten av selvpålagt sensur, oppgir 7 at dette skjer oftere enn for fem til ti år siden. Sju er et lavt antall respondenter, men det utgjør faktisk en femtedel av det totale antallet, og det er verdt å merke seg.
- 18 respondenter oppgir at de opplever press om å drive selvsensur like sjelden/ofte som før. Sju oppgir at det skjer oftere, én at det skjer sjeldnere.

Hvor stor toleranse man skal ha for opplevd press blant organisasjonene er et spørsmål organisasjonene selv må stille seg. I lys av tallene ovenfor virker det naturlig å konkludere at press og selvsensur ikke er et alvorlig problem i norsk sivilsamfunn, men at det forekommer fra tid til annen.

I dybdeintervjuene ble spørsmålet om selvsensur av flere respondenter satt i sammenheng med hva en sivilsamfunnsrepresentant kan oppleve som «lurt og ikke lurt», og at «folk har litt forskjellige erfaringer.» Samtidig som informantene gir uttrykk for at de kan snakke fritt uten at det får konsekvenser for dem, blir det ikke oppfattet som strategisk å provosere.

«Tilliten mellom Norad og sivilsamfunnet burde bli enda større for å kunne ha en dialog på et høyere nivå enn et sånt detaljert nivå på hvordan vi formulerer indikatorer, eller hvordan vi gjør enkeltprosjekter.»

«Det er ikke alltid hvor mange artikler eller innlegg man har fått i avisene, eller hvor mange følgere man har fått på FB som faktisk har noe å si for om man har skapt god endring eller spredd god informasjon.»

«Føler kanskje at det setter noen begrensninger at alt skal kunne måles veldig. Man må begrense tankene også. Man kan ikke være så kreativ tidlig i prosessen fordi man tenker automatisk resultatrammeverk, og at dette må kunne måles på et vis.»

«Det er i hvert fall slik at vi er bevisste på strategisk kommunikasjon i møte med ulike departementer eller aktører som vi mottar tilskudd fra, i den forstand at man for eksempel trenger et annet 'språk' i dialog med Norad sammenliknet med Bufdir, ettersom tilskuddsordninger hos disse to har ulike siktemål og prioriteringer. Hvorvidt dette kan kalles selvsensur er jeg likevel ikke sikker på, for det er jo egentlig ikke slik at vi holder tilbake informasjon, men heller at vi fremhever ulike vinklinger av vårt arbeid i ulike sammenhenger.»

«Jeg har aldri opplevd at vi har lagt bånd på oss selv fordi vi får støtte fra norske myndigheter. Det er ingen grenser for hvor mye vi kan kritisere norske myndigheter også med støtte som kommer fra norske myndigheter. Hvis det er noe som skulle lagt bånd på noe, ville det vært faglige eller strategiske føringer fra norske myndigheter. Du har lyst til å opprettholde en god dialog med norske myndigheter. Men det er ikke lagt noen makt bak det. Det er mer av strategisk art.»

«På Facebook og og Twitter er det om å gjøre å klappe for folk hele tiden. Det er fint lite kritisk informasjon som er ute og går. Jeg føler litt at i disse kanalene er det ikke hensiktsmessig å være utfordrende. Man vil bygge en god relasjon. Og da skal man ikke være for masete eller for negativ. Man skal heller være konstruktiv. Heldige-meg får-bilde-med-lne-selfie, her er vi. Den formen som er nå, hvis man skal gjør som alle andre, så er det å være vennlig og lite utfordrende.»

«I det lange løp er det mer lukrativt å snakke med UD enn mot UD, og skal man snakke mot tar man det på kammerset. Jeg mener at friksjon og uenighet skaper den beste politikken. Når man legger på konsensusordningen i det norske Stortinget og regjeringen, forsterkes det bildet.»

Oppsummering

Vi ser at det har blitt stadig vanskeligere å finne støtte til kunnskapsbygging, internasjonale nettverksbygging og politikkutvikling. Organisasjoner som kan bake dette inn i prosjektvirksomheten, eller som har betydelige frie midler, vil kunne gjennomføre denne typen aktiviteter på egen kjøp. Andre organisasjoner er avhengig av å kunne bake dette inn i informasjonsstøtten. Det vil si at organisasjonene står i krappere motbakke når det gjelder å finansiere de aktivitetene som gjør at de kan være relevante partnere og imøtekomme de interne forutsetningene for meningsfylt påvirkning som var hovedtema i kapittel 3 i denne rapporten. Også såkalte «innside»-aktiviteter må bakes inn i informasjonsstøtten, selv om en streng fortolkning av dette egentlig tilsier at den primært skal brukes til utadrettet kommunikasjon.

Selv om informasjonsstøtten har forblitt stabil, har reduksjonen i antall avtaler ført til at de som nå mottar støtte, kan få noe økt armslag og større forutsigbarhet. Solberg-regjeringens uthuling av informasjonsstøtten gjør at gleden kan bli kortvarig, og det blir viktig for organisasjonene å sikre parlamentarisk forankring for ordningen. Samtidig kan det vært hensiktsmessig å påpeke at informasjonsstøtten er for snever til å dekke de påvirkningsaktivitetene som organisasjonene selv oppfatter som mest effektive. Med det risikerer myndighetene å langsomt sage over grenen de sitter på gjennom å utarme sivilsamfunnet, som er en av hjørnesteinene i den norske modellen.

Økte krav til profesjonalisering, resultatrammeverk og måling er også med på å innskrenke handlingsrommet, samtidig som organisasjonene selv opplever at de styrker seg. En god balanse mellom tillit og kontroll er ennå ikke funnet.

4. Deltagelse ved internasjonale møter



Kathrine Sund-Henriksen, daglig leder i Forum for utvikling og miljø, holder et innlegg for Norge under FNs høynivåforum for bærekraftsmålene.

Hvert år reiser et antall norske delegasjoner til internasjonale toppmøter. Dette kapittelet tar for seg ulike aspekter ved deltagelsen i et internasjonalt møte, hva som skal til for å gjøre det meningsfylt, og i hvor stor grad organisasjonene opplever at denne formen for påvirkning er nyttig.

Flere av disse delegasjonene har med seg sivilsamfunnsaktører i selve delegasjonen. I noen tilfeller blir plassene tildelt en koordinerende organisasjon, som for eksempel ForUM, FOKUS eller LNU, som har ulike prosedyrer for å fordele disse plassene blant sine medlemsorganisasjoner. Respondentene i spørreundersøkelsen ble spurt om de selv har deltatt i et internasjonalt møte i perioden 2017-2021. 28 respondenter svarte ja på dette. Av disse sivilsamfunnsrepresentantene var 18 medlem av den offisielle norske delegasjonen. Flertallet av respondentene forholdt seg til UD og eller KLD. Når vi her snakker om deltakere i den offisielle delegasjonen, snakker vi her om sivilsamfunnsdeltagere.

FN: En arena i endring

Sivilsamfunnsorganisasjoner som ønsker å påvirke FN-systemet, møter en rekke utfordringer av både praktisk og finansiell art. I sin rapport om sivilsamfunnets handlingsrom i 2019 peker organisasjonen CIVICUS på faktorer som byråkrati, svekket prioritering av menneskerettighetene, manglende reform av FNs sikkerhetsråd, budsjettproblemer og næringslivets kooptering av arenaer der sivilsamfunnet tradisjonelt har stått sterkt.⁴²

Påvirkningsarbeid rettet mot FN-systemet krever vedvarende innsats med usikre resultater. Selv når man etter ofte årelange forhandlinger har nådd frem til en avtale, er det ikke gitt at den vil bli etterlevd. Det er også enklere å mobilisere oppmerksomhet og interesse for inngåelse av nye avtaler enn for arbeid for implementering og mot utvanning av etablerte avtaler.

«Det er veldig mange land [...] som ikke ville drømme om å sponse sivilsamfunnsorganisasjoner for å reise og delta i internasjonale prosesser. Det er helt uhørt. Og enda mindre å ha dem med i delegasjonen. Spør en russer hva de mener om det. Eller en kineser. Så vi har det bra. Men det er konstant kamp, og vi må hele tiden vise oss den tilliten verdig. Og jeg synes ikke at vi alltid gjør det.»

Når man inviterer et sivilsamfunn som del av delegasjonen og med det sender et signal til andre medlemsland i FN, blir det på den ene siden viktig, for det gir de av oss som kommer i delegasjonen en mulighet til å følge ting fra innsiden og dermed rapportere ut til andre sivilsamfunnsorganisasjoner fra andre land. Samtidig er vi litt staffasje fordi vi blir en synliggjøring av at Norge er flinke til å inkludere sivilt samfunn. Det er et stort forbedringspotensial når det gjelder å bruke sivilt samfunn og inkludere sivilt samfunn som litt mer likeverdige partnere.

«Det er ikke alltid på de toppmøtene at det er viktigst å være. Det å påvirke delegasjonene tre år i forkant – det er viktig. Og det å jobbe med bevisstgjøring og opplysning hele veien. Vi har nok flyttet fokuset vårt mer til nasjonalt og regionalt enn globalt. Så mener jeg fortsatt det er viktig å være til stede globalt, men alle trenger ikke være til stede globalt alltid, vi må koordinere oss.»

«En utfordring er at departementene ofte ikke et godt system for å identifisere sivilsamfunnsrepresentanter og hvordan de skal kommunisere og inkludere sivilsamfunnsrepresentantene i sitt forberedende arbeid. Så med mindre man er veldig proaktiv kan man risikere at man får korte frister for deltagelse.»

Et tregt og omfattende byråkrati og til dels komplekse visum-prosedyrer gjør det vanskelig for særlig organisasjoner fra Sør å delta. Flere organisasjoner forsøker ikke engang å søke om visum fordi de anser det som et tidkrevende arbeid med en betydelig risiko for å mislykkes.⁴³ 28 av 55 respondenter i spørreundersøkelsen oppgir at deres mulighet for meningsfylt deltagelse i en internasjonal prosess har blitt svekket av byråkratiske hindringer i FN-systemet.

FN får mye kritikk for lite demokratiske prosesser. Frivillige donasjoner kan bidra til denne trenden, ettersom det gir økt innflytelse til selskaper som kan donere mer midler. Dette gjelder spesielt i forbindelse med bærekraftsmålene. Forholdet mellom ambisjoner og midler går ikke opp i forhold til bærekraftsmålene. Følgelig er implementeringen av bærekraftsmål 17 om partnerskap avgjørende for hvordan utvikling skal finansieres. Innretningen på dette påpekes i CIVICUS-rapporten som et område der sivilsamfunnet er under press. Samarbeidet mellom Verdens økonomiske forum (WEF) og FN om bærekraftsmålene skaper for eksempel bekymring blant sivilsamfunnsorganisasjonene for at private selskaper vil få for stor plass og ta viktige avgjørelser i FN.⁴⁴

Kritiske røster påpeker at selskaper kan velge å støtte de bærekraftsmålene som passer deres virksomhet og idealer, heller enn at deres virksomhet blir endret som resultat av bærekraftsarbeidet. Sosial rettferdighet og menneskerettigheter risikerer å komme i en bakevje. Et eksempel på en arena der disse motsetningene nå utspiller seg, er Verdens mattoppmøte, som en rekke organisasjoner oppfordret til å boikotte av frykt for et toppmøte dominert av tunge landbruksinteresser på bekostning av agroøkologiske hensyn.⁴⁵

FNs general sekretær António Guterres ble i 2019 anklaget for å bagatellisere menneskerettigheter og å være for ettergivende mot sterke stater som man ønsker skal engasjere seg i FN. FNs menneskerettighetspillar er konstant underfinansiert, og i 2019 manglet 1,3 milliarder dollar.⁴⁶ For å spare penger ble det foreslått å kutte seks av ti møter om menneskerettigheter – møter som skulle omhandle kvinnerettigheter, tortur og rasediskriminering. Høyreorienterte og populistiske medlemsstater som ser globale institusjoner som en trussel mot nasjonal suverenitet, bidrar til endrede prioriteringer i FN-systemet. Dette sammenfaller med et gradvis økende engasjement fra kinesisk hold, der Kina aktivt går inn for å begrense sivilsamfunnets deltagelse. Kina bruker også sitt permanente sete i Sikkerhetsrådet til å fremme nasjonal suverenitet og begrense påvirkning utenfra i menneskerettighetsspørsmål.

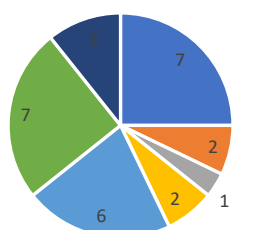
Anti-rettighetsgrupper får nå plass til å utfolde seg i FN gjennom blant annet sidearrangementer, og de er kjent for trolling som inkluderer trusler og trakassering. Anti-rettighetsgrupper er ofte høyreekstreme og påvirker regjeringer og politikere og får gjennomslag for sine synspunkter både på hjemmebane og internasjonalt, gjerne gjennom å få plass i delegasjoner.

Ett område hvor sivilsamfunnets handlingsrom er særlig svekket er kvinners rettigheter, der det har blitt vanskeligere å få gjennomslag og både vanskeligere og farligere for sivilsamfunnsrepresentanter fra enkelte land å delta.⁴⁷ Mens CSW lenge har vært et trygt rom for en rekke sivilsamfunnsgrupperinger og -aktivister som har arbeidet med kvinnespørsmål, er denne arenaen i ferd med å polariseres fordi anti-rettighetsgrupper har identifisert CSW som et viktig mål. Kvinners rettigheter har blitt et vikarierende argument for diverse grupperinger som bruker CSW som plattform for å angripe LHBT+-personer, migranter og religiøse minoriteter. Ett eksempel er når kvinnerettigheter og transpersoners rettigheter blir framstilt som gjensidig utelukkende. Vi ser at rettigheter man trodde var etablerte, ikke kan tas for gitt.⁴⁸

Enkelte felter det er krevende å jobbe med på de internasjonale arenaene, kan være enklere å jobbe med opp mot norske myndigheter. Kvinner og menneskerettigheter er et talende eksempel. Det viser at norske myndigheter ønsker

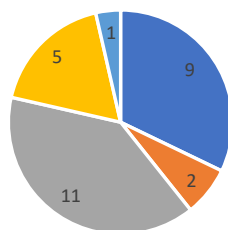
Tabell 12. Role og finansiering ved siste internasjonale møte

Hvilken internasjonale prosess deltok du i?



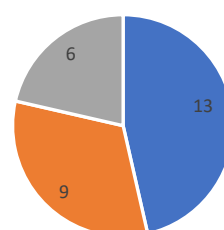
■ CBD ■ CRPD ■ CSW
■ UNFCCC ■ HLPF ■ UNGA

Hvilket år deltok du?



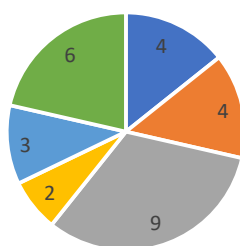
■ 2017 ■ 2018 ■ 2019 ■ 2020 ■ 2021

Hvilken organisasjon representerte du?



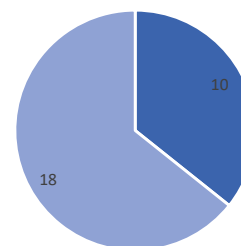
■ Egen organisasjon ■ ForUM
■ Annen koordinerende organisasjon

Hvordan ble deltagelsen finansiert?



■ Direkte delfinansiering dep/Norad ■ Direkte fullfinansiering dep/Norad
■ Fullfinansiering egen org ■ Fullfinansiering koordinerende korg
■ Spleiselag egen org/koordinerende org ■ Annet/Irrelevant

Hvilken rolle hadde du under deltagelsen?



■ Sivilsamfunnsrepresentant i den offisielle delegasjonen
■ Sivilsamfunnsdeltager

å utfordre innenfor de områdene de ønsker å prioritere politisk. Spørsmålet blir da hvordan man skal jobbe med prosesser der man ikke har politisk ryggdekning fra norske myndigheter, og der handlingsrommet også er innskrenket internasjonalt. Hvis man arbeider med spørsmål der de internasjonale prosessene eller foraene i seg selv er lite åpne, som for eksempel World Economic Forum eller kjernefysiske spørsmål, og man i tillegg har lite backing fra norske myndigheter, kan det bli tungt. Det er viktig at norske representanter insisterer på sivilsamfunnsdeltagelse, også i omstridte spørsmål.

Tildeling og finansiering av delegatplasser

De ulike organisasjonene vektet betydningen av deltagelse ved internasjonale toppmøter ulikt. Dette kan være knyttet til organisasjonens økonomiske og organisatoriske kapasitet, men også strategiske overveininger. Noen velger bort de store internasjonale toppmøtene til fordel for andre arenaer, som for eksempel regionale prosesser.

Informantene oppgir at departementene har litt ulik forståelse for betydningen av sivilsamfunnets deltagelse ved internasjonale møter. En respondent gir uttrykk for at ikke alle «forstår greia, at det er personavhengig. Det forteller oss at det ikke er gode nok systemer.»

Noen informanter viser også til at regjeringen skal ha et ønske om å nedskalere sivilsamfunns- og andres deltagelse i de offisielle delegasjonene: «Det har vært en klar melding at man ønsker å nedskalere sivilsamfunns- og andres

«En annen utfordring er det økonomiske. Det er dyrt å være med i delegasjonen. Det er ikke alltid du får dekket - hvis du får dekket alle utgifter som delegasjonsmedlem fra UD eller et departement, er det for så vidt greit. Men det er en utfordring at du plutselig blir innlosjert på de fine hotellene.»

«Fundamentet for meningsfylt sivilsamfunnsdeltagelse er at man bygger opp kapasitet i en eller flere personer i organisasjonen, at dette er grundig forankret i organisasjonen, at den som skal reise, vet dette god tid på forhånd, og har god tid og anledning til å sette seg inn i problemstillingene.»

deltagelse i de offisielle delegasjonene.» En etterlyser «transparente kriterier for hvilke organisasjoner som har hvilke delegatplasser» og opplever dagens praksis som «rotete og uoversiktlig». Rammene for dette prosjektet tillater ikke en nærmere gjennomgang av den faktiske sivilsamfunnsdeltagelsen i norske offisielle delegasjoner, men det kan være et tema verdt å forfølge.

Av og til blir deltagelsen begrenset av at organisasjonene ikke rekker å søke på grunn av sene beslutningsprosesser i departementet. I spørreundersøkelsen oppgir 20 av 55 respondenter at de av og til eller ofte går glipp av muligheten til å søke delegasjonsplass fordi de ikke får vite om muligheten før det er for sent. (Se tabell 8 s. 30.) Det undersøkes ikke måler, er om koordinerende organisasjoner kan være et ytterligere forsinkende element.

Sivilsamfunnsdeltagelse ved internasjonale møter kan være kostbart – særlig hvis man drar som en del av en offisiell delegasjon og ikke selv kan regulere kostnader knyttet til kost og losji. Det er ulik praksis mellom departementene hvorvidt et sivilsamfunnsmedlem av den offisielle delegasjonen får dekket kostnadene sine eller ikke.

I spørreundersøkelsen hadde 18 respondenter vært medlemmer av en norsk offisiell delegasjon i perioden 2017-2021. Åtte av disse fikk deltagelsen helt eller delvis finansiert av Norad eller et departement. Ni fikk oppholdet fullfinansiert av egen organisasjon. To fikk fullfinansiering av en koordinerende organisasjon, mens tre fikk deltagelsen finansiert gjennom et spleiselag med egen og koordinerende organisasjon. (Se tabell 12 s. 47.)

En av informantene påpeker at det er et paradoks når man blir invitert til å være en del av en delegasjon, men må dekke alle kostnadene selv. Fly, opphold og andre kostnader krever ganske mye av en organisasjons økonomi, og slik kan invitasjonene til å delta oppleves som en «skinnprosess».

Kriterier for fordeling fra koordinerende organisasjon

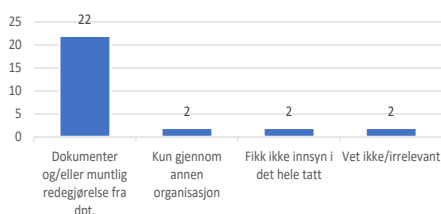
På spørsmål om hva en koordinerende organisasjon bør legge vekt på ved utdeling av delegasjonsplasser, oppgir respondentene et bredt spekter av faktorer de mener er viktige. De faktorene flest har oppgitt som «svært viktig» er:

- erfaring hos den som skal delta
- evne og mulighet til å oppnå politisk gjennomslag
- en forutsigbar og transparent prosess hos organisasjonen

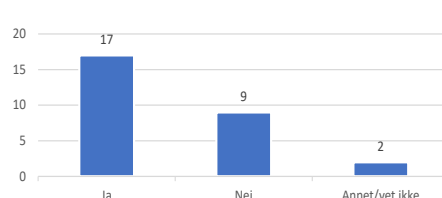
Evne til å få gjennomslag vektet høyt. Herunder kommer erfaring hos den som deltar. Det viktigste for ForUM blir imidlertid å finne en prosess for å avgjøre

Tabell 13. Innsyn og innspill før avreise

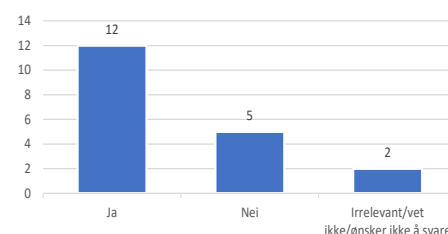
Fikk du/din organisasjon innsyn i Norges posisjoner/politikk i forkant av møtet?



Ble din organisasjon/ditt nettverk invitert av departementet til å gi innspill på de norske posisjonene i forkant av prosessen?



Fikk du/din organisasjon tilstrekkelig tid til å gi innspill på posisjonene i forkant av møtet/avreisen?



hva som faktisk skal vektes, og dernest tydeliggjøre kriteriene for å sikre en forutsigbar prosess, noe 43 av 55 respondenter anser som svært eller litt viktig.

Forberedelsene

Flere av informantene pekte på gode forberedelser som en avgjørende forutsetning for meningsfylt deltagelse. I denne sammenhengen betyr «forberedt» både at man holder seg orientert mellom toppmøtene, og at man bygger seg opp den nødvendige ekspertisen for å kunne gi relevante og faglig begrunnede innspill som har en merverdi for Norad og departementene. Et annet viktig moment er at innspillsmuligheter ofte kommer med kort varsel.

Forberedelse må sees som en kontinuerlig prosess av meningsdannelse og forankring. I dybdeintervjuene vektlegges betydningen av at den som sendes, har støtte og en plass i organisasjonen som gjør at man representerer organisasjonens eller nettverkets synspunkter. Deltagelse ved slike prosesser er imidlertid en læringsprosess i seg selv.

I spørreundersøkelsen ble respondentene spurt om å oppgi de tre nyttigste tingene de hadde gjort for å forberede seg til deltagelse ved et internasjonalt møte. En rangering av resultatene viser følgende hadde størst nytteverdi for flest respondenter:

- Kontakt med delegasjonen/departementet
- Kontakt med andre som hadde deltatt i samme eller lignende prosesser
- Formøter med andre norske organisasjoner
- Kontakt med sivilsamfunnsorganisasjoner i utlandet
- Kontakt med og erfaringsdeling fra koordinerende organisasjon

Innsyn og innspill før avreise

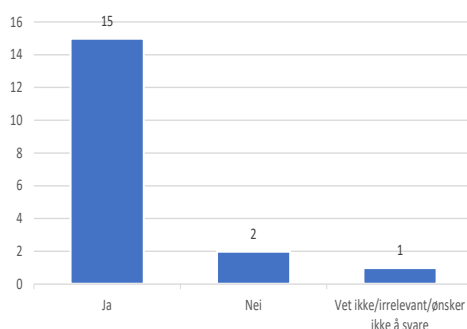
De fleste departementer vil gjennomføre forberedende prosesser i forkant av internasjonale møter. Det blir gjerne satt ned en arbeidsgruppe der representanter for ulike departementer diskuterer agendaen for møtet og utvikler norske standpunkter. Disse arbeidsgruppene begynner gjerne å jobbe før selve delegasjonen er oppnevnt. I et godt fungerende system vil sivilsamfunnsrepresentanter være kjent med prosessen og delegasjonen.

De 28 respondentene som hadde deltatt på internasjonale møter siste år, ble spurt om i hvor stor grad de fikk innsyn i Norges posisjoner/norsk politikk før avreise. (Se tabell 13 s. 48.) Av disse oppga 22 at de enten fikk de skriftlige dokumentene og/eller en muntlig redegjørelse fra departementet. To fikk innsyn gjennom en annen organisasjon, og to fikk ikke innsyn i det hele tatt. Graden av innsyn er høy for deltagere både i og utenfor den offisielle delegasjonen.

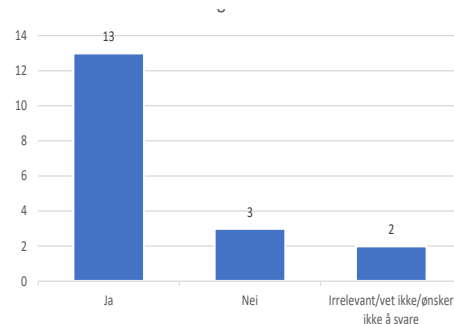
Tabell 14. Deltagelse i den offisielle delegasjonen

Spørsmål til sivilsamfunnsrepresentanter i offisiell delegasjon

Ble du invitert til formøte med delegasjonen/departementets arbeidsgruppe?



Var de gjensidige forventningene mellom deg og delegasjonen tydelig avklart på forhånd?



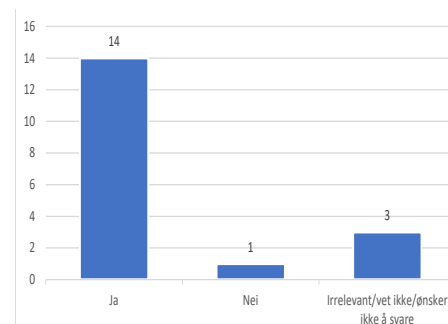
«Det må være lov å være fersk i gamet. Men organisasjonen må ha en plan for at dette skal vi ha en plan for i mange år, og at den personen vi investerer 30-40 000 kroner i er en person som skal drive med dette i fremtiden, og det vil være prioritert. Det er det ikke alltid vi ser.»

«Det kan være kjempeutfordrende å dra på et FN-møte og være sivilsamfunnsrepresentant, å skulle påvirke de utrolig drevne diplomatene og ha lobbymøter eller gå bort til folk. Men det som har vært en trygghet for meg, er at jeg har vært en del av et nettverk som hele tiden har hatt samlinger før og etter alle relevante møter og backet hverandre og hatt en lobbygruppe, en SoMe-gruppe som har sittet og twitret – alle disse tingene som egentlig ville vært fryktelig skummelt, har vært mindre krevende.»

«Mye arbeid er gjort på hjemmebane [og] knyttet til påvirkning av posisjoner i forkant. Når du først er på møtet, da er det mye vanskeligere. Da kan du ta litt avklaringsmøter og få noen diskusjoner rundt punkter, men å komme med innspill da er veldig vanskelig, for da er posisjonen satt. Det må være hvis du har gode og veldig konkrete forslag som ligger innenfor eksisterende posisjoner, og som forbedrer dem. Og det kan vi ha. Men det er ikke så lett når du er på plass.»

«Det vil være noen som arbeider i departementet med disse prosessene i god tid på forhånd. De kan man identifisere hvis man graver litt.»

Opplavde du disse forventningene som rimelige?



«Ganske ofte finner man en ganske inngrodd skepsis til radikale sivilsamfunnsrepresentanter, som ofte ikke har det nødvendige kunnskapsnivået heller.»

«Det er jo stort sett det som er litt av problemet, men som vi selv må forholde oss strategisk til. Vi blir ofte invitert til å gi innspill, men på veldig kort varsel. Så hvis vi ikke er godt forberedt, vil muligheten til å gi substansiell input være veldig liten.»

«Det viktigste er at man kommer tidlig inn i prosessen, og at det er en tidlig gjensidig forventningsavklaring. Og det må være et ønske om å involvere oss. Vi merker at det er stor forskjell på personer i de ulike departementene på hvor mye de ønsker å ha med oss å gjøre.»

«Det er veldig viktig å kunne komme på de forberedende møtene med delegasjonene eller byråkratene og vise at du vet hva du snakker om - hva som er de store konfliktene, hva USA og Saudi-Arabia mener – da får du respekt. Da får du informasjon, og da får du innflytelse. Hvis du kommer som en grønnskolling og ikke vet stort mer enn at New York er en kul by, da er du et stykke fra meningsfylt deltagelse. [...] Det er ikke gjort fjorten dager før topp-møtet – det tar tid.»

Mer enn en tredjedel av respondentene oppgir at de ikke ble invitert til å gi innspill på norske posisjoner/norsk politikk i forkant av avreise. 17 respondenter oppgir at de fikk en slik invitasjon. Av de ni som ikke ble invitert, var fire medlemmer av den offisielle delegasjonen, mens fem av de som ble invitert, ikke var det. Det er altså ikke slik at delegasjonsdeltagelse automatisk medfører at du blir invitert til å gi innspill.

I dybdeintervjuene ga flere uttrykk for at det er viktig å være proaktiv. Tre av respondentene i undersøkelsen forteller at deres organisasjon valgte å komme med innspill, selv om de ikke ble invitert til det. Det som kreves vil være gjennomgang av dokumenter og noen telefoner til eventuelle internasjonale samarbeidspartnere. Er temaet høyprofilert, vil det også være en offentlig debatt man kan delta i og bli lagt merke til dersom man er en kunnskapsrik person, eller en organisasjon som har noe å fare med. Det finnes gjerne flere relevante personer i departementet, ikke bare de som blir delegasjonsledere.

Samtidig som informantene i all hovedsak understreker betydningen av å komme tidlig inn i prosessen, er ikke bildet entydig. En informant opplever sluttforhandlingene som såpass dynamiske at det hjelper lite å få spille inn på forhånd hvis man ikke blir inkludert i prosessen mens forhandlingene pågår.

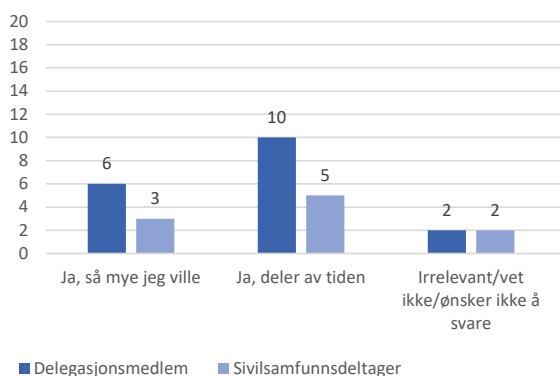
Den offisielle delegasjonen utarbeider vanligvis et utkast til posisjon i forkant av selve møtet. Det varierer sterkt hvor lang tid i forveien disse posisjonene kommer organisasjonene i hende. Av de 17 respondentene som ble invitert til å komme med innspill i forkant av det internasjonale møtet, oppgir fem at de ikke fikk nok tid på seg. Noen respondenter benyttet seg også av feltet for utdypende kommentarer til å peke på korte tidsfrister for å gi innspill som en problematikk. Det vil imidlertid være individuelt hva man oppgir som nok. Noen av de som oppgir at de fikk tilstrekkelig tid, oppgir også at tidsfristen var 4-5 virkedager. En annen respondent som oppgir at tiden ikke var tilstrekkelig, oppgir på sin side at fristen var 2-4 uker.

I spørreundersøkelsen oppga 18 respondenter at de har vært medlem av en nasjonal delegasjon ved et internasjonalt møte i 2017-2021. Disse fikk egne tilleggsspørsmål om inkludering i delegasjonens forberedelser. (Se tabell 14 s. 49.)

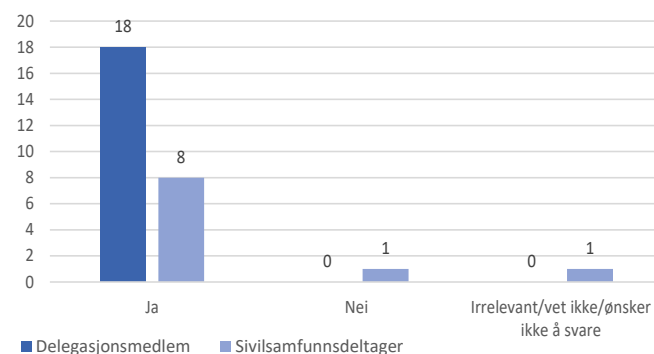
- 15 av respondentene oppgir at de ble invitert til formøte med delegasjonen/departementets arbeidsgruppe. To ble ikke invitert til et slikt møte.
- 13 av 18 opplever at forventningene mellom dem og delegasjonen var klare og gjensidige. 14 opplevde at forventningene var rimelige, mens én respondent oppfattet at forventningene var urimelige.

Tabell 15. Tilgang, innspill og innsyn under det internasjonale møtet

Hadde du tilgang til hovedforhandlingene?



Fikk du anledning til å gi skriftlige eller muntlige innspill på norske posisjoner og innlegg under deltagelsen?





Marsj for høyere klimaambisjoner og klimarettferdighet utenfor klimatoppmøtet (COP24) i Katowice i Polen i desember. (Foto: ForUM/Kristina Frøberg)

- To av respondentene oppgir at delegasjonen i stor grad nyttiggjorde seg deres innspill i forberedelsene til hovedmøtet. Halvparten av respondentene oppgir at dette skjedde i noen grad. Fem av respondentene oppgir at delegasjonen i liten grad nyttiggjorde seg deres innspill i forkant av møtet.

Det internasjonale møtet

Deltagelsen ved et internasjonalt møte vil arte seg ulikt for en som er medlem av en offisiell delegasjon, enn for en sivilsamfunnsdeltager. Som medlem av en offisiell delegasjon er man underlagt delegasjonsleder, som oftest en diplomat. Man må følge de reglene delegasjonen har for å kommunisere med pressen og rapportere hjem. Et delegasjonsmedlem har mange begrensninger på sin talefrihet og må for eksempel være forsiktig med å kritisere andre land. På den annen side kan man komme ganske tett på forhandlingene og får delta i kveldsmøter, nattgrupper og undergrupper.

Kvaliteten på deltagelsen for et delegasjonsmedlem avhenger av en rekke variabler, inkludert størrelsen på delegasjonen og delegasjonslederens erfaring. En uerfaren delegasjonsleder kan føle et større kontrollbehov og er mindre tilbøyelig til å åpne opp for en mer inkluderende prosess. Hvis antallet sivilsamfunnsdeltagere er høyt, kan det også være et insitament for en delegasjonsleder til å være mindre inkluderende. Delegasjonslederen må føle seg trygg på at sivilsamfunnsrepresentanter har en god forståelse av hva

«Du får være med på morgenmøtene i den norske delegasjonen. Du får høre gjennomgangen av alle de viktigste sakene som skal opp i dag. Du får tilgang til det komplette posisjonsdokumentet til regjeringen. Og du får mer informasjon. Det er veldig lett – da er du en del av gruppa. Det er enklere å sende SMS-meldinger hit og dit til de som du vet er forhandlere på ulike punkter og spørre om dette og få litt mer innsyn i ting.»

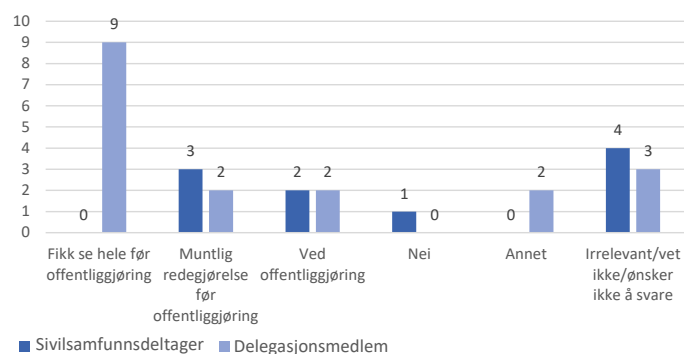
«Første gang man kommer i et klimaforhandlingsmøte eller lignende, blir man ganske overveldet. Neste gang er man ganske overveldet. Neste gang kjenner du systemet og trenger ikke bruke tid på å finne muffins i kaffebaren – du kan bruke tiden mer på politikk.

«Så er det også et perspektiv til, og det er hvem det er som har ansvaret for den internasjonale prosessen og delegasjonen. Det er forskjell på rammebetingelsene for sivilt samfunn avhengig av hvilket departement det er som sitter og styrer prosessen.»

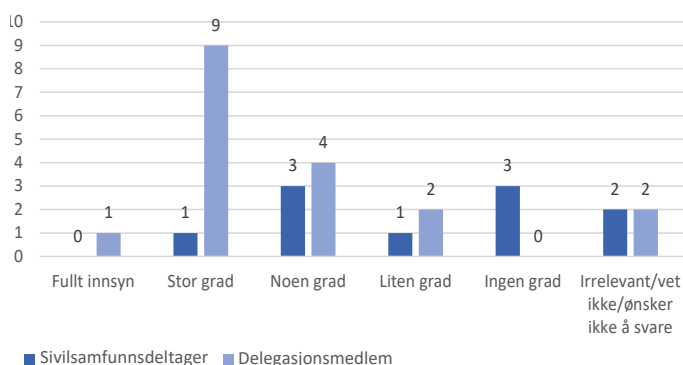
«For å ha en effektiv sivilsamfunnspåvirkning på en prosess er det viktig for organisasjonene å ha begge deler – en person på innsiden som får informasjon hele tiden i de daglige briefingene som delegasjonen vil ha, og oppladningen til forhandlingsmøtene. Under selve møtene, vil du ha en på innsiden. Samtidig er det viktig å ha sivilsamfunnskoordinasjon med andre land og internasjonale grupperinger og likesinnede fordi et samkjørt sivilsamfunnspress under møtene kan være ganske effektivt. Men da må man kunne delta i møter, lage tekster og blekker og demonstrasjoner, og det kan du ikke gjøre som delegasjonsmedlem.»

Tabell 15 forts.

Fikk du innsyn i innholdet i null-utkastet til sluttdokumentet?

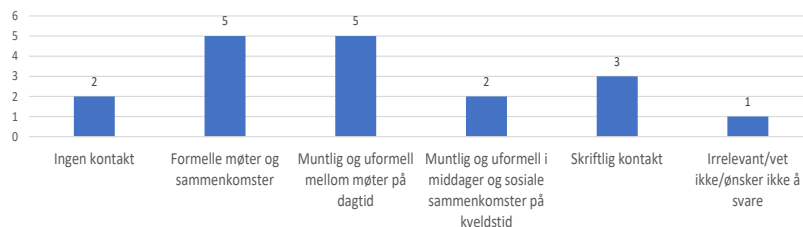


I hvor stor grad fikk du innblikk Norges prioriteringer/posisjoner i forhandlingene om sluttdokumentet?



Tabell 16. Informasjonsutveksling med den offisielle delegasjonen

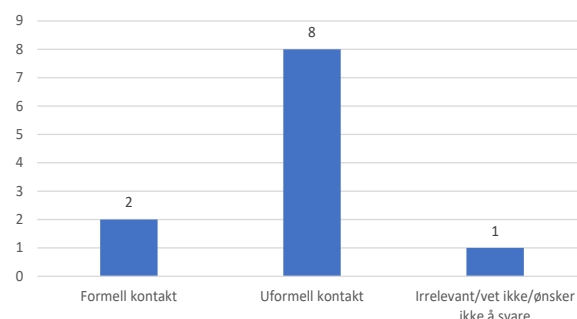
Hva slags informasjonsutveksling hadde du med den offisielle delegasjonen om norske posisjoner og forhandlingene? (flere svar mulig)



«Vi har ingen interesse av å få delegasjonsplass. Når dialogen er god, skal man ikke være avhengig av å være en del av delegasjonen. Hvis de ikke vil ha den dialogen med deg, vil de ikke ha den hvis de putter deg inn i delegasjonen heller. På nedrustingsområdet er det et veldig profesjonelt sivilsamfunn som supplerer og utfordrer delegasjonene.»

«Som medlem av en offisiell delegasjon kan man oppleve at Norge mener og forhandler for standpunkter som du mener er feil. Man vil da kunne argumentere for sitt syn i interne diskusjoner, men utad må delegasjonsmedlemmet være enig i de norske synspunktene. Medlemmet vil ikke kunne uttale seg til pressen under deltagelsen, men vil måtte henvise til delegasjonens leder eller pressetalsmann.»

Hva slags informasjonsutveksling med delegasjonen var mest viktig for deg?



slags informasjon som kan deles fritt, og hva som er sensitivt. Andre variabler er størrelsen og frekvensen på selve forhandlingene. Sist, men ikke minst øker sjansen for å bli inkludert hvis synspunktene dine ikke ligger for langt fra den norske tenkningen i utgangspunktet.

- Av de 28 deltagerne oppgir 24 at de fikk tilgang til hovedforhandlingene enten hele eller deler av tiden. Cirka en tredjedel hadde tilgang så mye de ville. Dette gjelder for alle, enten de var medlem av den offisielle delegasjonen, eller ikke. (Se tabell 15 s. 50–51)
- 26 av 28 deltagere oppgir at de fikk anledning til å gi innspill på norske posisjoner og innlegg underveis. Én respondent oppgir at hen ikke fikk mulighet til å gi innspill.
- Ni av 18 respondenter (omtrent halvparten) oppgir at de fikk se hele nullutkastet før offentliggjøring. Samtlige var medlem av den offisielle norske delegasjonen. Ytterligere to fikk en muntlig gjennomgang før offentliggjøring. Kun én deltager oppgir at hen ikke fikk se dokumentet i det hele tatt. Blant sivilsamfunnsdeltagerne oppgir 3 av 10 (altså rundt en tredjedel) at de fikk innsyn før offentliggjøring.
- Mens over halvparten av medlemmene av en offisiell delegasjon oppgir at de fikk en stor grad av innsyn, oppgir kun én av de ti sivilsamfunnsdeltagerne det samme. Fire av de ti oppgir at de fikk liten grad av innsyn, mens kun to av 18 delegasjonsmedlemmer oppgir det samme.

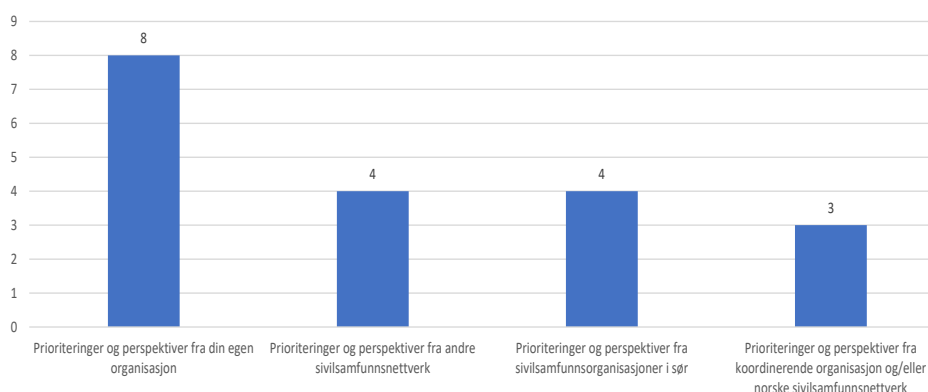
Vi ser at det er først når det gjelder graden av innblikk i norske prioriteringer og posisjoner i forhandlingene at forskjellen ved å stå utenfor ser ut til å være markant. Innsyn i posisjoner i forkant og rom for å gi innspill i forkant og underveis er generelt stort for alle. Ti respondenter deltok som sivilsamfunnsrepresentanter utenfor den offisielle delegasjonen. Disse fikk tre egne spørsmål knyttet til hva slags informasjonsutveksling de hadde med den offisielle delegasjonen, og hva slags informasjon de la vekt på å formidle.

- Av 10 sivilsamfunnsdeltagere var det to som ikke hadde noen form for kontakt med den offisielle delegasjonen. Av disse oppgir to av dem at de reiste for en annen koordinerende organisasjon, resten reiste for sin egen organisasjon. (Se tabell 16 s. 51–52.)

Kontakt mellom møtene blir sett på som en viktig arena for innflytelse: «Det er det som skjer mellom møtene som er mest interessant. Det som skjer i salen, er et show.» Også spørreundersøkelsen tyder på at de viktigste kontaktflatene er formelle møter og sammenkomster samt muntlig og uformell kontakt på dagtid. (Se tabell 16 s. 51–52) Kun to oppgir at de hadde sosial kontakt med delegasjonen på kveldstid. Tre hadde skriftlig kontakt. To hadde ingen kontakt

Tabell 16 forts.

Hva formidlet du til delegasjonen?



med delegasjonen. Når de ni måtte velge hva som var viktigst av formell og uformell kontakt, oppga sju at de opplevde den uformelle kontakten som viktigst. Kun én oppga den formelle kontakten som viktigst.

- Åtte av de 10 oppga at de formidlet prioriteringer og perspektiver fra sin egen organisasjon.
- Fire oppga at de formidlet prioriteringer og perspektiver fra sivilsamfunnsorganisasjoner i Sør. Tilsvarende fire at de formidlet prioriteringer og perspektiver fra andre sivilsamfunnsnettverk.
- Tre oppga at de formidlet prioriteringer og perspektiver fra koordinerende organisasjon og/eller norske sivilsamfunnsnettverk.

Med bare 10 respondenter er det vanskelig å trekke ut et mønster. Det er likevel et tankekors at mens åtte av respondentene formidlet perspektiver fra sin egen organisasjon, er det bare halvparten så mange som oppgir at de formidlet perspektiver fra Sør til den offisielle norske delegasjonen eller andre sivilsamfunnsnettverk.

Opplevd innflytelse

Alle som hadde deltatt på et internasjonalt møte i 2017-2021, ble bedt om å vurdere hvor stor innflytelse de mener at de hadde under møtet. (Se tabell 21 s. 59)

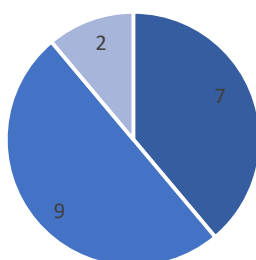
- På spørsmål om hvordan respondentene vurderte sin egen innflytelse i det siste internasjonale møtet de var på, oppgir 13 av 28 respondenter at de mener deres organisasjon hadde noe innflytelse over begrepsbruk

Ofte vil delegasjonen bare snakke med hverandre og har liten kontakt med de det gjelder – om det måtte være bønder eller sårbare grupper [...] Sivilsamfunnets deltagelse er med på å gi bakkekontakt til delegasjonen og forhandlerne, slik at de ser konsekvenser og hvem det er de snakker om.»

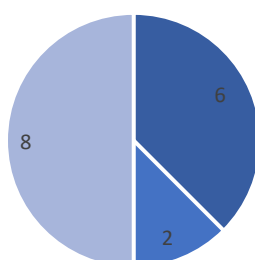
«Personlige relasjoner er viktige. Det svekker deltagelsen dersom kontaktpersonene endrer seg fra gang til gang og man hele tiden må bygge nye relasjoner. Man kan se på det som et demokratisk problem, men vi kan også bruke de personlige relasjonene på en positiv måte. Men da er det ekstra viktig at strukturen er god, slik at relasjonene blir minst mulig viktige. Man kan se på det som et demokratisk problem, men vi kan også bruke de personlige relasjonene på en positiv måte. Men da er det ekstra viktig at strukturen er god, slik at relasjonene blir minst mulig viktige.»

Tabell 17. Taletid under det internasjonale møtet

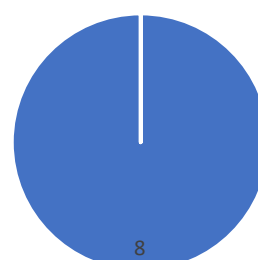
Fikk du holde innlegg på vegne av Norge på ett eller flere av møtene?



Fikk du formulere innlegget/minst ett av innleggene selv?



Omhandlet innlegget/minst ett av innleggene et tema som var viktig for din organisasjon?



■ Ja ■ Nei ■ Irrelevant/ønsker ikke å svare

■ Ja ■ Delvis ■ Alle

■ Ja

«Det finnes jo et utall av forskjellige fora og samarbeidsorganisasjoner og paraplyorganisasjoner. Det er veldig viktig fordi du da som medarbeider eller aktivist i en organisasjon i Norge får synspunktene til bønder fra Malawi, eller en forsker fra Nepal, for den saks skyld. Det kan være ganske bredt. [...] Dialogen med dem og det du kan lære fra dem, er kjempeviktig. I den grad vi som forvaltere av pengesekken kan hjelpe til med å styrke sivilsamfunnsdeltagelse fra Sør i det hele tatt, er det gull verd for å ha brede og inkluderende prosesser.»

og problembeskrivelse i de norske posisjonene/innleggene, mens fem respondenter opplevde å ha stor innflytelse.

- 17 respondenter mener at deres organisasjon hadde noe innflytelse over norske forhandleres ambisjonsnivå, mens to mener de hadde stor innflytelse.
- Tolv respondenter mener at deres organisasjon hadde liten innflytelse over konkrete tiltak i sluttokumentet, mens ti mener de hadde noe innflytelse. Fire mener de hadde stor innflytelse.
- På spørsmål om graden av dialog med delegasjonsleder/departement om fremtidige endringer på prosessnivå, oppgir ti respondenter at de hadde i ganske stor grad dialog om dette, mens en respondent hadde svært stor grad av dialog.

De aller fleste vurderer at de har en grad av innflytelse over de internasjonale sluttforhandlingene. Naturlig nok ligger den opplevde innflytelsen over de internasjonale sluttokumentene lavere enn den opplevde innflytelsen over norske posisjoner. Det er gjennomgående flere som føler at de har noe eller stor innflytelse, enn de som føler at de har liten innflytelse. Tallene vitner om et sivilsamfunn som har selvtillit og selv opplever at de gjør en forskjell. Samtidig tyder tall fra undersøkelsen på at det er uutnyttet potensial:

- 56 prosent av delegasjonsmedlemmene oppgir at delegasjonen i liten grad trakk på deres faglige kompetanse i forbindelse med innspill og forhandlinger under og mellom møtene. 33 prosent opplevde at dette skjedde i noen grad. Bare 11 prosent oppgir at det skjedde i stor grad.
- 50 prosent av delegasjonsmedlemmene oppgir at den offisielle delegasjonen i noen grad nyttiggjorde seg deres innspill i forberedelsene til møtet. 28 prosent oppgir at dette skjedde i liten grad. 11 prosent oppgir at det skjedde i stor grad. De øvrige oppgir at spørsmålet er irrelevant.

Deltagelse i sivilsamfunnsnettverk

Det ser ut til at det å være en del av et sivilsamfunnsnettverk under deltakelsen er noe de aller fleste deltagerne både prioriterer og har stor glede av. (Se tabell 23 s. 61.) 25 av deltagerne oppgir at de var en del av ett eller flere sivilsamfunnsnettverk. Av 25 respondenter oppgir 23 at det var litt eller svært nyttig for å drive politisk påvirkning. Tilsvarende oppgir 23 at det har vært litt eller svært nyttig for nettverksbygging. (Se tabell 24 s. 61-62.)

Nytteverdien vurderes noe lavere for kommunikasjonsarbeidet enn for andre typer formål. Om man ser etter forbedringspotensial, kan det være verdt å se på om det finnes måter å trekke mer på andre sivilsamfunnsnettverk i det utadrettede arbeidet.

Kontakt med UN Major Groups

UN Major Groups-systemet er FNs eget system for sivilsamfunnskoordinering. UN Major Groups er FNs inndeling i ni interessegrupper (sectors) som skal fungere som kanaler for sivilsamfunnsdeltagelse. De ni interessegruppene er: kvinner, barn og ungdom, urbefolkning, NGO-er, lokale myndigheter, arbeidere og fagforeninger, forretninger og industri, vitenskapelig og teknologiske miljøer, og bønder.

Kjennskapen til Major Groups kunne vært høyere. (Se tabell 25 s. 63.)

- Av 28 deltagere var det 6 som ikke kjente til systemet i det hele tatt. Av de 22 som kjente til systemet, hadde 13 noe kjennskap, mens 9 oppga å ha svært god kjennskap.
- En relativt sett høy andel av respondentene benytter seg av alternativet «Irrelevant/vet ikke/ønsker ikke å svare» på spørsmål knyttet til Major Groups i spørreundersøkelsen.

I dybdeintervjuene var det bare en informant som nevnte denne påvirkningskanalen. En interessant oppfølging vil være å finne ut om det skorter på kunnskap om strategiske smarte måter å bruke dette systemet på, og hva det



Stemningsbilde fra FNs hovedkontor under den 63. Commission on the Status of Women. (Foto: UN Women/ Amanda Voisard)

kan brukes til. (Se tabell 26 s. 63-64 for respondentenes vurdering av nytteverdien av deltagelsen.)

Deltagelse i sidearrangementer

22 av 28 deltagere oppgir at de deltok i et sidearrangement. Av disse var 11 medarrangører, og sju satt også i panel. (Se tabell 27 s. 65) De 22 respondentene oppgir overveiende at deltagelsen i sidearrangementer var nyttig for en rekke formål. Går vi dypere inn i tallene, ser vi imidlertid at det er store forskjeller mellom de som har hatt en funksjon som arrangør, medarrangør eller paneldeltager, og de som utelukkende har vært publikum. Nytteverdien er gjennomgående høyere for førstnevnte gruppe. (Se tabell 28 s. 65-66.)

Digital deltagelse

Seks av deltagerne har deltatt digitalt. Det er et veldig lite utvalg, men vi vet i hvert fall hvordan disse opplevde deltagelsen. Tre eller flere har oppgitt at den digitale deltagelsen hadde negative konsekvenser for inkludering i forberedelsene, koordinering både med norsk og internasjonalt sivilsamfunn og av sidearrangementer samt nettverksbygging med sivilsamfunnsorganisasjoner i andre land.

Tre eller flere oppgir at digital deltagelse var positivt for nettverksbygging med representanter for norske myndigheter, innflytelse over prosessen, innsikt i hovedmøtet og adgang til talerett. På klima og kostnadssiden er det naturlig nok rangert som positivt av alle. En viktig øvelse blir å identifisere hvordan nye digitale ferdigheter kan styrke sivilsamfunnsdeltagelsen, uten at kostnadsbesparelser og klima blir vikarierende argumenter for å svekke den.

I dybdeintervjuene var responsen mer avventende, og en rekke utfordringer og bekymringer knyttet til digital deltagelse ble flagget. Selv om minst én organisasjon har begynt å diskutere hvordan man kan videreutvikle bruken av teknologiske flater etter Covid-19, går alarmklokkene på områder knyttet til mulighet for uformell kontakt, mulighet for taletid, åpenhet og innsyn. Enkelte informanter flagget også at den digitale deltagelsen hadde ført til mindre størrelse på delegasjonene: «Siden møtet i all hovedsak foregår digitalt, vil delegasjonen være mindre. Så i år er den virtuelle delegasjonen kun tre stykker.»

En annen bekymring er knyttet til det store teknologigapet mellom Nord og Sør og hvilke konsekvenser innskrenket handlingsrom kombinert med teknologiske utfordringer vil få for sivilsamfunnet som helhet. En organisasjon som i

«Hvis man reiser uten delegasjonsplass, er det først og fremst nettverksbygging som er formålet. «Du kan ha kontakt med UD, men du kommer ikke på innsiden på samme måte. Da har du Major Groups, som er et eget system. Major Groups kan også få anledning til å holde innlegg under forhandlingene. Major Groups-systemer er bygd opp på tvers av FN-organisasjonene, og der skjer det egne ting uavhengig av de nasjonale delegasjonene. Men selv om du er akkreditert, gjelder det å komme seg på riktig e-postliste for relevante Major Groups. Når det er fysisk deltagelse, er det mye nettverking som skjer ved for eksempel side events.»

«En hovedutfordring – og det kjenner jeg på bare internt i organisasjonene i Norge – er at det som er fryktelig vanskelig å få til på digitale flater er workshoppregede samtaler. Sitter du rundt et bord og bruker to døgn sammen, er det mye lettere å kunne snakke seg sammen om prioriteringer og innsats.»

«Klima- og naturmangfoldshandlingene skulle foregå i fjor. Og forberedelsesmøtene blir dyttet over i mindre og mer lukkede rom hele tiden. Så internasjonale forhandlinger per se mener jeg har blitt mye vanskeligere å påvirke. Og at muligheten til å påvirke de mest relevante folka i nasjonale delegasjoner har også blitt vanskeligere fordi de også er vanskeligere tilgjengelige.

«Vi har hatt noen runder med å definere hvordan kan jobbe smartere – men har ikke gjort noen vedtak enda. Reisebiten er én ting. Også er det jo også – det tvinger også frem en digitalisering i det hele tatt. Og den jobber vi mye med. At partnere må få PC-er og mobiltelefoner for å kommunisere, gir også noen muligheter til å kunne ha prosjektoppfølgning mer digitalt. Du får en del andre effekter ut av dette som også vil kunne styrke vårt samarbeid.»

«Muligheten for å jobbe sammen og samarbeid og det å kunne lage gode nok og sammenfallende nok strategier og gjøre et godt nok samordnet arbeid blir også dårligere. Det kan kompenseres noe med at du får stadig flere som er vant til å være på zoom og teams, men du vil aldri erstatte det fullt ut. Det er noe vi ser på vårt internasjonale påvirkningsarbeid er at det svekkes av at vi ikke har kunnet samordne og koordinere innsatsen godt nok med partnere over tid.»

«Man får ikke samhandlingen og respekten for hverandre over digitale flater. Det blir nok en person på en skjerm. Og medvirkning og de store temaene vi driver med er det viktig å ha en god plattform – hvis alle møtene med ministrene og lignende skal være på en digital plattform, blir det et helt annet oppsett. Jeg synes det er viktig å møtes fysisk. Og det er jo bare prosessene i Norge. Internasjonalt er det enda mer problematisk. Når det foregår forhandlinger som er hemmeligholdt på handelsfronten, er det enda mindre sjanse for at vi får innsyn hvis de skjer digitalt. Det samme med naturavtalen og forhandlinger. Da er det færre som inviteres. Det er ikke praktisk å ha så mange. Det er vanskelig å slippe til.»

«Vi var flere som snakket på vegne av Norge, og det kunne vi nok fått i New York også, men det ble begrenset fra FN sin side. Jeg mener det var lettere å ikke få taletid, siden det var digitalt. Alt ble sendt inn skriftlig og lagt på en nettside, men det er det jo ingen som leser.»

stor grad har nasjonale NGO-er med urfolksdeltagelse i sine nettverk påpeker at det er en stor teknologi- og språkbarriere å følge opp disse i en situasjon der man ikke kan reise.

Samtidig erkjenner informantene at digitale møter representerer et helt nytt format som det kan være verdt å ta videre i noen sammenhenger. En informant forteller om «møter med ministre i Kongo som jeg kan se for meg at hadde vært vanskeligere hvis ikke de også hadde vært vant til å ha flere møter på digitale flater.»

Nytteverdi av deltagelse

Etter svarene i spørreundersøkelsen å dømme, opplever deltagerne deltagelse ved et internasjonalt møte som overveiende positivt. Målt opp mot hvilke formål som oppgis som en del av meningsfylt deltagelse (gjennomslag, læring og nettverk), er deltagelsen meningsfylt. Deltagelsen ser ut til å være aller mest nyttig for læring til ikke bare deltageren, men også for organisasjonen vedkommende reiser for.

Gitt kostnadene knyttet til deltagelsen, er det likevel verdt å se på hva som skal til for at flere skal oppleve deltagelsen som svært nyttig, og ikke bare litt nyttig for flere av de formålene som anses som viktige. Spurt om hva som kunne gjort deltagelsen mer meningsfylt, bekrefter respondentene de øvrige funnene i rapporten. Mer inkludering, bedre forarbeid, lengre frister og mer innsikt og kjennskap er gjengangerne også her. Nyttig for flest er:

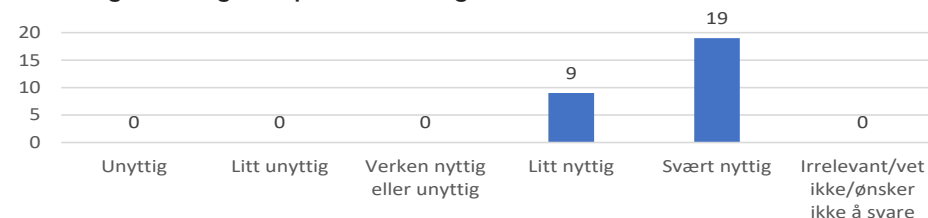
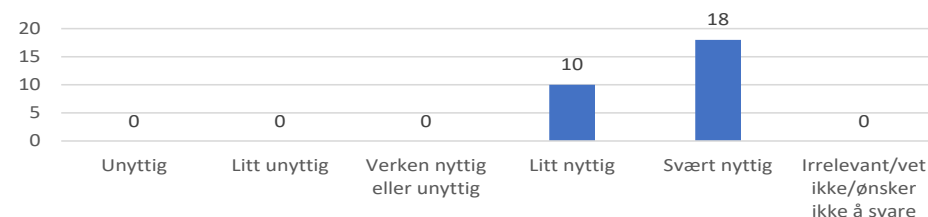
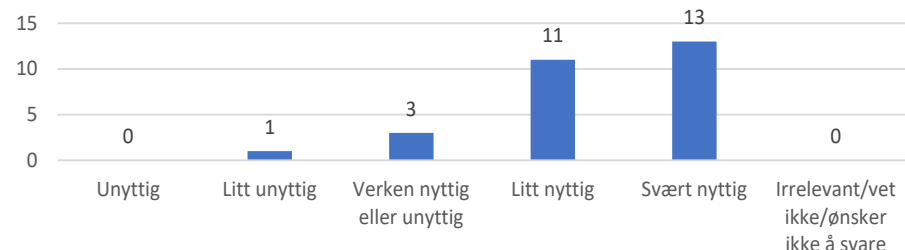
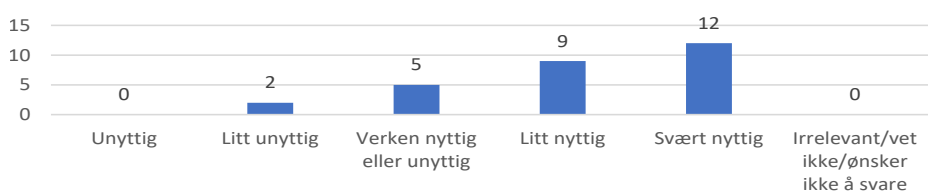
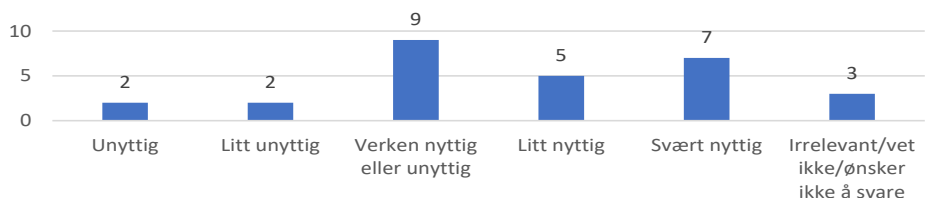
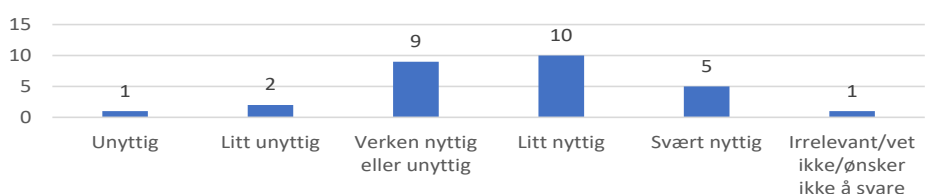
- Læring for egen organisasjon (28 litt eller svært nyttig)
- Personlig utvikling/kompetanseheving (27 litt eller svært nyttig)
- Nettverk med norske myndigheter (25 litt eller svært nyttig)
- Nettverk med andre norske organisasjoner (24 litt eller svært nyttig)
- Politisk gjennomslag som du kunne rapportere på (22 litt eller svært nyttig)
- Litt eller svært nyttig for nettverk med sivilsamfunnsorganisasjoner i andre land (21 litt eller svært nyttig)
- Medier og synlighet (20 litt eller svært nyttig)
- Nettverk med representanter for andre lands myndigheter (19 litt eller svært nyttig)
- Nettverk innenfor FN-systemet (15 litt eller svært nyttig)
- Nettverk med sivilsamfunnsorganisasjoner med hovedkontor i New York eller Genève (12 litt eller svært nyttig)

Oppsummering

Vi ser at deltagelsen ved internasjonale møter oppleves som nyttig, og at de norske delegasjonene i stor grad er tilgjengelige for innspill. Samtidig kan norske myndigheter i enda større grad trekke på sivilsamfunnet både i forkant av og under toppmøtene. Det krever imidlertid godt forberedte og kunnskapsrike representanter. Vi ser også at det lønner seg for sivilsamfunnsrepresentanter å være proaktive og følge prosesser løpende, framfor å vente til det kommer en invitasjon fra departementet. Personlige nettverk er viktig, men det kreves koordinering fra sivilsamfunnet og gode systemer i departementet for å sikre meningsfylt deltagelse.

Tabell 18. Vurdering av nytteverdi av deltagelse

Hvor stor nytte hadde du av deltagelsen for hvert av formålene nedenfor?

Personlig utvikling/kompetanseheving**Læring for egen organisasjon****Nettverk med andre norske organisasjoner****Nettverk med sivilsamfunnsorganisasjoner i andre land****Nettverk med sivilsamfunnsorganisasjoner med hovedkontor i New York eller Geneve****Nettverk innenfor FN-systemet****Tabell 19. Hva kunne gjort deltagelsen mer meningsfylt?**

(Svar gjengitt inn slik de fremstår i spørreundersøkelsen)

«Om jeg hadde deltatt under hele toppmøtet og ikke bare første del»

«Fysisk deltagelse. Digital gjorde at det kun var den norske delegasjonen man fikk kontaktet godt, og man mister mange uformelle møtearenaer.»

«Forarbeidet i fra UD, ble noe hastig, det kunne vært forberedt noe bedre.»

«Mer info i forkant, men mye var uavklart. En tydeligere rolle for sivsamt i kontakten med UD.»

«Tidligere avklaring av delegasjonsplass (invitasjonen kom sent), fysisk samling av delegasjonen, fullverdig agenda på møtet.»

«Regelmessige møter med den norske representasjonen»

«Mer inkludering av frivillige organisasjoner fra norske myndigheter»

«Mer konkrete politiske prosesser å påvirke i det aktuelle møtet, men det var jo tilfeldig»

«Enda mer innsyn i forhandlingene, kunnskap/skolering om innspill til slutt-dokument, bedre kjennskap til prosess og frister.»

«Delt ansvar for tematikk blant Forums medlemmer. At minst et par personer til i tillegg til meg jobber med temaene jeg jobber med og tar dem opp med Norge.»

Tabell 20. Beskriv hva meningsfylt deltagelse er for deg

At sivilsamfunnsorganisasjoner får delta på relevante møter og arenaer, og mottar informasjon om møter og dokumenter tidlig nok. Det må også innebære at sivilsamfunn selv får velge sine representanter, og at det er kontinuitet i sivilsamfunnets deltakelse i prosessen.

Stort spørsmål! Noen tanker: Nok informasjon om både prosess og innhold i god tid, tilgang til arenaene hvor beslutninger faktisk fattes (evt god info om dette hvis ikke vi kan få tilgang selv), tilbakemeldinger på våre innspill (evt forklaringer hvis de ikke blir hensyntatt).

Konsultasjon og muligheter for innspill fra sivilsamfunn og interesseorganisasjoner før, under og etter forhandlinger.

Meningsfylt deltagelse betyr at man har kunnskap om prosess, fagområde, tilgang til informasjon, blir inkludert som deltaker i prosessen og har teknisk og fysisk mulighet til å delta. Erfaring fra lignende prosess og nettverk øker muligheten for meningsfylt deltagelse.

At det er et åpent rom for dialog, kritikk og vilje til endring, og at sivilsamfunn alltid har en plass ved bordet.

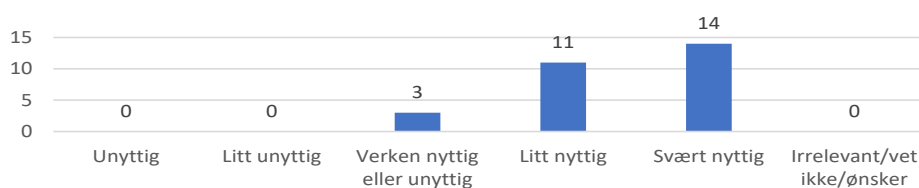
Mulighet for å kunne gi innspill og ikke minst komme i dialog.

Viktige tema og muligheter til samarbeid med andre

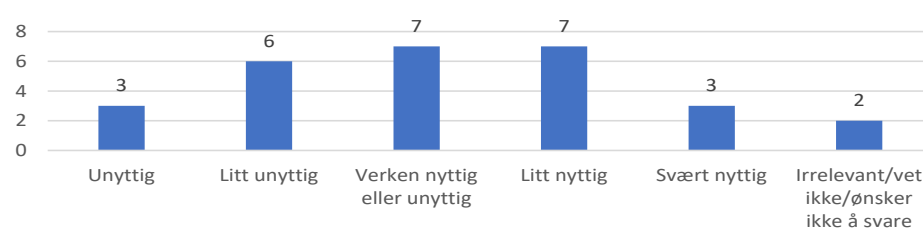
Deltakelse som faktisk gjenspeiles i prosesser, sluttdokumenter og konkrete tiltak. Meningsfylt deltagelse må gå lengre enn rutinemessige konsultasjonsmøter som virker som en checkbox for å kunne si at sivilsamfunn er inkludert.

Tabell 18 forts.

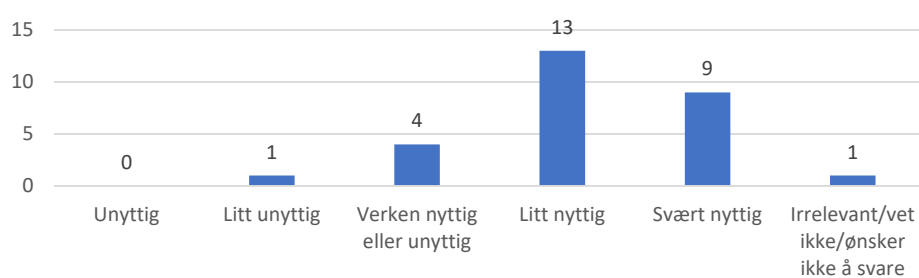
Nettverk med norske myndigheter



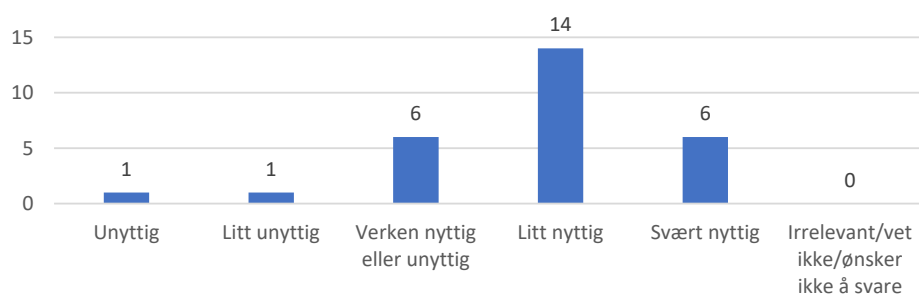
Nettverk med representanter for andre lands myndigheter



Politisk gjennomslag som du kunne rapportere på



Medier og synlighet

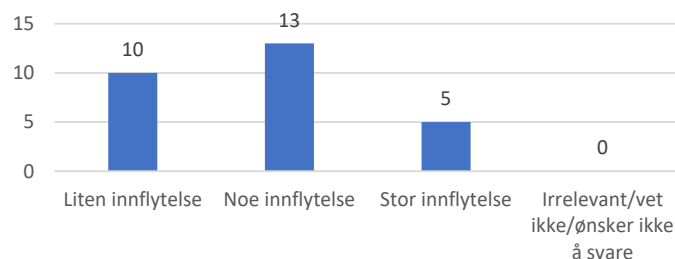


Tabell 21. Vurdering av innflytelse ved forrige internasjonale møte

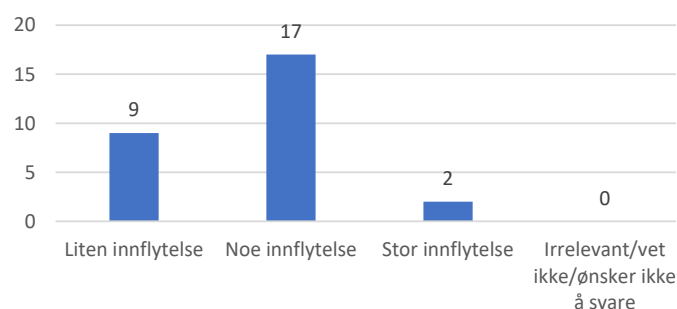
Med utgangspunkt i det møtet/den prosessen du sist deltok i:

Hvor stor innflytelse tror du at din organisasjon hadde over følgende faktorer?

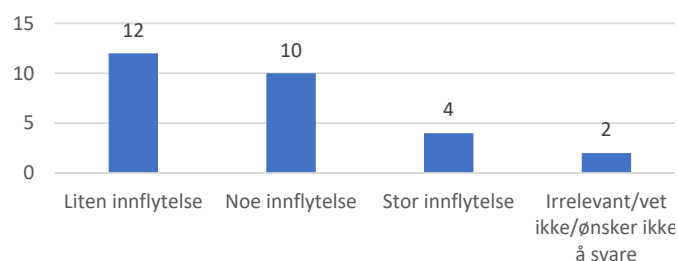
Begrepsbruk og virkelighetsbeskrivelse i de norske posisjonene/innleggene



Ambisjonsnivå blant norske forhandlere



Konkrete tiltak i sluttdokumentet



I hvor stor grad hadde du dialog med delegasjonsleder/departement om fremtidige endringer på prosessnivå?



Tabell 20 forts.

Løsningfokus, å se framover, åpen diskusjon

Det er betydningsfullt å være til stede med andre fra bevegelsene fra hele verden - for å kunne "bære vitne" til det som skjer, sette lys på hykleri/manglende innsats, og møte og lære av andre, særlig de fra Sør og steder/samfunn/grupper som utsettes mest for miljørettferdighet.

Deltakelse hvor man har forståelse for prosessen, kunnskap om temaet/ene, tilgang til og mulighet til dialog med beslutningstakere, og mulighet til å bygge nettverk/samarbeide med andre i sivil samfunn.

Muligheten til å delta på møter, konsultasjoner, høringer etc. med tilstrekkelige tidsfrister, åpenhet og inkludering.

Tidlig involvering, mulighet for å tidlig å spille inn på norsk posisjon, mulighet for å kunne diskutere og reflektere med myndighetene under forhandlinger og se at Norges posisjon reflekterer organisasjonen/nettverkets nøkkelinnspill.

Forslags- og talerett samt mulighet til å bygge nettverk og allianser Inkludering, transparens. Mulighet til innspill til forhandlinger og innlegg/talepunkter.

Samarbeid med internasjonale nettverk av sivil samfunn

Aktivt deltagende. Mulighet til å komme med innspill.

Det er meningsfylt å delta hvor det er mulig å påvirke utfall og hvor det er mulig å få mer informasjon om viktige saker og prosesser. Det er også meningsfylt å knytte tettere kontakt med andre organisasjoner, nettverk og aktører.

Tabell 20 forts.

Mulighet til å få informasjon fra forhandlere og eksperter, utvikle posisjoner i felleskap med andre orger, EN GOD DIALOG MED NORSKE FORHANDLERE og mulighet for å diskutere og gi innspill ila prosessen. hvor man får mulighet til å diskutere med andre, helst de offisielle delegasjonene, om ikke hvertfall andre sivsamaktører. Kunne bidra til å pushe politikken og konkrete tiltak framover, knytte kontakter man kan bruke i det videre arbeidet, skape en bedre innsikt/ forståelse for å kunne arbeide mer effektivt videre.

God informasjon

At en godt forberedt person med noe eller mye ekspertise og klare målsettinger, deltar på et internasjonalt møte for å påvirke beslutningstakere, lære, knytte kontakter, og spre info til verden og media. Samarbeid kan være svært viktig, inkludert ved at man sprer ulike tema og ansvar over flere personer. Meningsfylt deltakelse handler om å ville få noe mer ut av deltakelsen enn å reise på et internasjonalt møte fordi det er "stedet å være" og for å knytte kontakter, ha noe fint å putte på CVen, eller bare treffe folk fra egen sektor eller organisasjon.

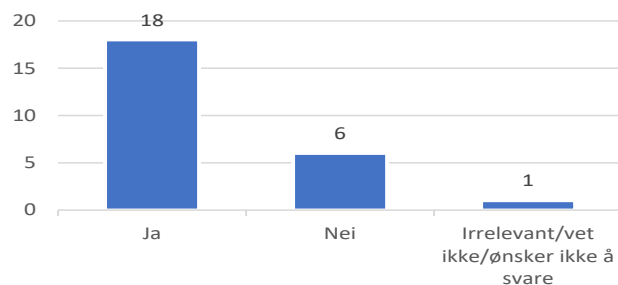
godt forarbeid, god koordinering, access på relevante arenaer, "tilgang på politikere", internasjonalt nettverk

Mulighet til å påvirke og løfte viktige saker i forkant og etterkant

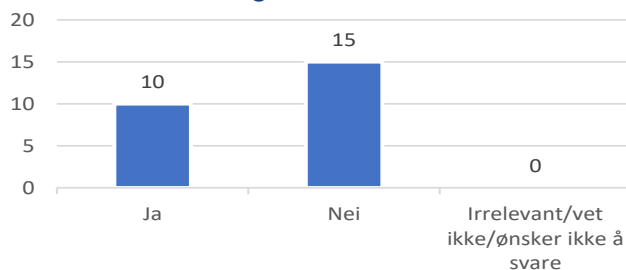
God informasjon om tidslinje for prosesser, mulighet til å overvære og komme innspill under viktige møter, innspillsmøter med færre deltakere for mulighet til god diskusjon og en reell påvirkningsmulighet. Imøtekommenhet ved skriftlige innspill.

Tabell 22. Formidling av kontakt

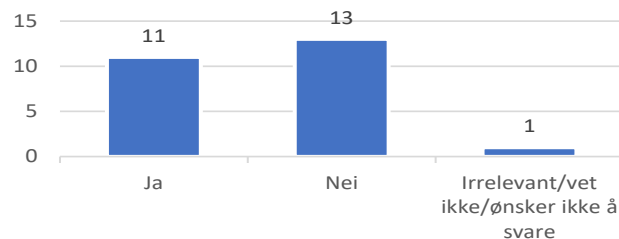
Formidlet du kontakt mellom den norske delegasjonen og sivilsamfunnsrepresentanter fra andre land?



Formidlet du kontakt mellom sivilsamfunnsrepresentanter og representanter for myndigheter i andre land enn Norge?

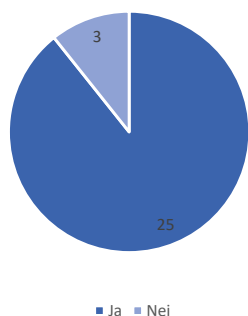


Formidlet du kontakt mellom journalister og sivilsamfunnsrepresentanter fra andre land?

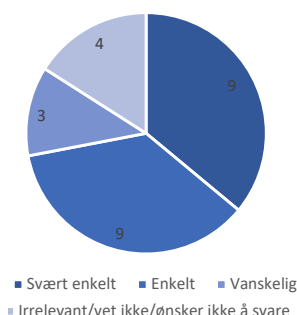


Tabell 23. Deltagelse i sivilsamfunnsnettverk

Var du en del av et eller flere sivilsamfunnsnettverk?

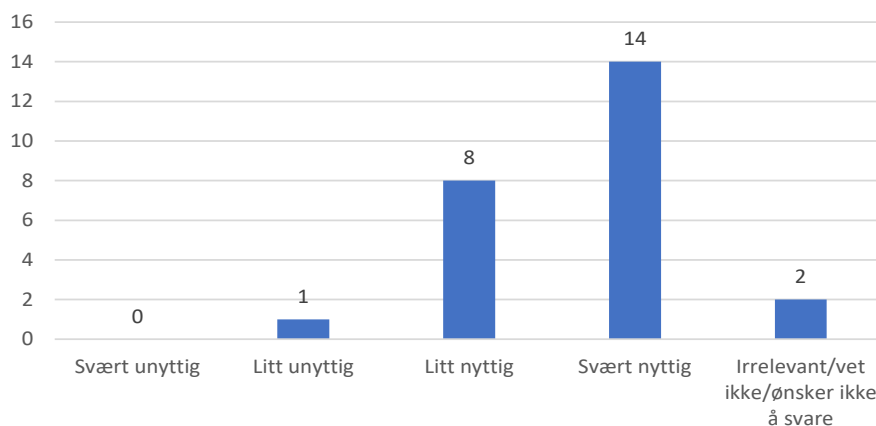


Hvor enkelt eller vanskelig var det å komme i kontakt med det nettverket du oppfattet som mest relevant?

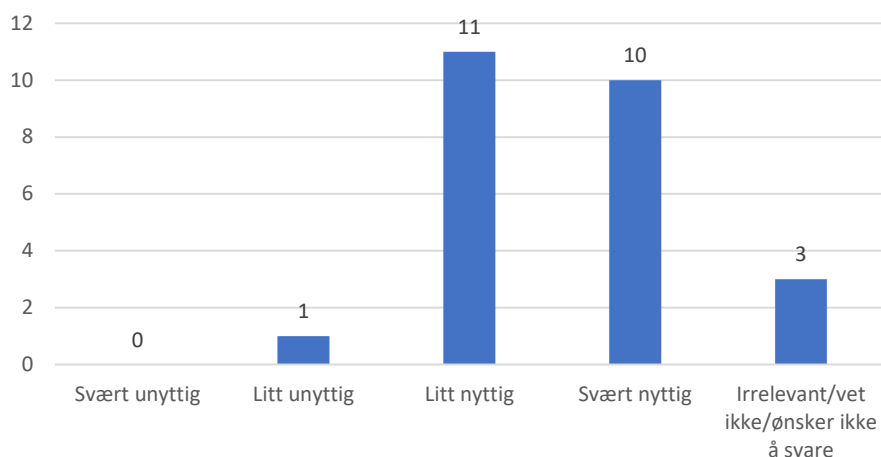
**Tabell 24. Nytteverdi av deltagelse i sivilsamfunnsnettverk**

Hvor nyttig opplevde du det å være del av et sivilsamfunnsnettverk med tanke på følgende aktiviteter

Egen læring/personlig utvikling



Læring til organisasjonen



Tabell 20 forts.

Meningsfylt deltagelse er en toveis prosess, der de som er invitert føler de blir hørt og lyttet til, og at innspill blir verdsatt, at f.eks. et innspillsmøte ikke virker som det kun er for å "krysse av på ei liste over ting som er unnagjort". De som ber om innspill må på samme måte ha en forståelse for hvorfor det er viktig med innspill, og partene må kunne vurdere hvordan de dra gjensidig nytte av slik deltagelse.

Først og fremst må det være mulig for aktører som angås av prosessen å delta. Da er det for eksempel viktig med økonomiske støtteordninger for organisasjoner i utviklingsland slik at de kan sende representanter på møtene. Videre er det viktig at møtene er åpne for sivilsamfunnet, og at sivilsamfunnet kan delta ved å holde innlegg, arrangere side events, ha lobbymøter osv.

At man selv sørger for å være så godt oppdatert, informert og forberedt på hva det er prosessen handler om og hva man ønsker å få ut av å delta. Når man har definert målsettingen med deltakelse identifiserer man de beste virkemidlene for å forsøke å nå dette. Det er verdifullt å ha en god dialog, og når det er nyttig har strategiske allianser og samarbeid, med andre interessenter som er involvert i eller opptatt av prosessen, samt det/de relevante departement og/eller myndighetsorganer/politikere, og utestasjoner som f.eks. den norske FN-delagasjonen i hhv. Geneve og NY.

Deltakelse der samarbeid er godt koordinert og at vi bygger hverandre gode. Slik blir vår påvirkning tydeligere og gir større resultater. Og synlige resultater av vår påvirkning er det mest meningsfylte som finnes.

Strategisk dialog med staters diplomater og politikere. Likestilt deltakelse under forhandlinger/møter, dvs med eget bord/flagg og talemulighet under møtet, ikke oppsamlet på slutten, samt deltakelse også i møter som ikke er i plenum.

Tabell 20 forts.

At man får til meningsfylt utveksling av ideer, tanker. At det er en tydelig prosess, med klare mål og tidsfrister. At man har mulighet til å påvirke - og bli utfordret. At man klare å løfte opp viktige tema.

Større påvirkningsmulighet, nettverk
Å kunne ha innflytelse, enten direkte på internasjonale vedtak eller gjennom styrket nasjonalt handlingsrom/påvirkning.

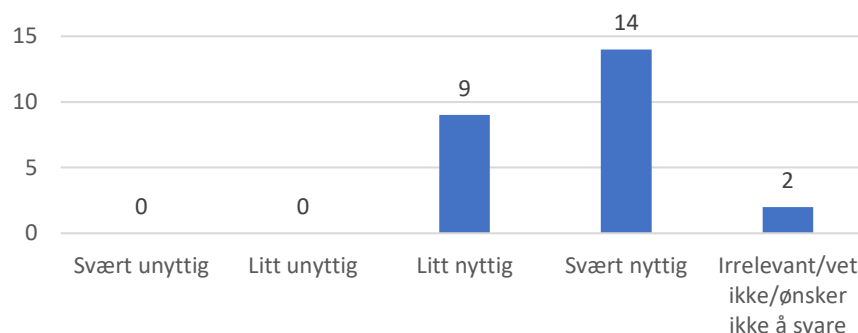
Jeg mener meningsfull deltagelse forutsetter at man har nok oversikt/info i tide om 1) det politiske mulighetsrommet, 2) de relevante aktørene og 3) saksgangen, slik at man kan som organisasjon kan reagere på riktig måte i riktige kanaler. Disse tingene varierer enormt fra prosess/institusjon osv., så det viktigste for meningsfull deltagelse blir erfarings- og informasjonsdeling mellom sivilsamfunnsorganisasjoner og mellom sivilsamfunnsorganisasjoner og de aktuelle departementene.

Sivilsamfunn får mulighet og plattform å delta, gi innspill til prosesser og påvirke. Validering, å bli sett / hørt av sentrale aktører og beslutningstakere. Kompetansebygging og erfaringsutveksling.

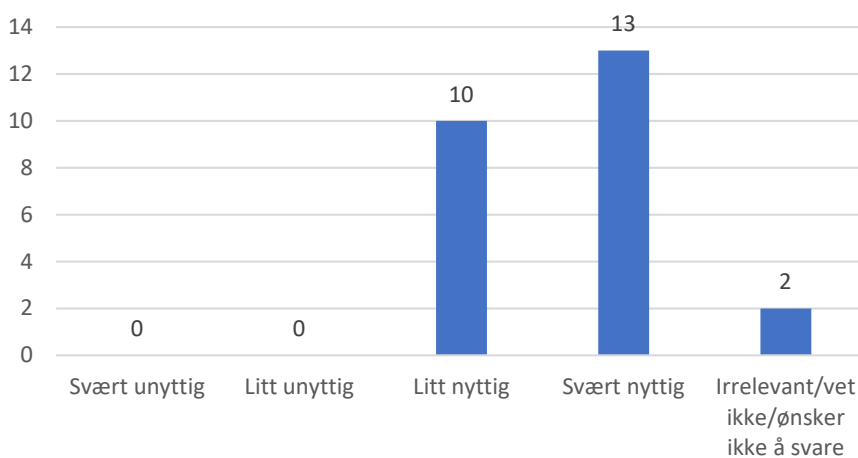
Et tydelig mandat med solid forankring, gode prosesser i forkant, også med politisk ledelse, under forhandlingene: tilgang til norsk forhandlingsdelegasjon, fortløpende og effektiv kontakt med de du representerer, samarbeid med med internasjonale NGO-nettverk, god rapportering underveis og etter avslutning, inkl. deling av ulike typer kontakter.

Tabell 24 forts.

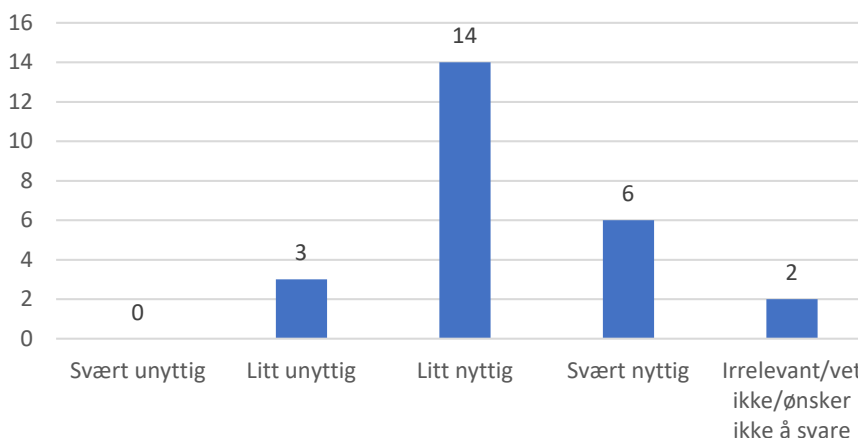
Nettverksbygging



Politisk påvirkning

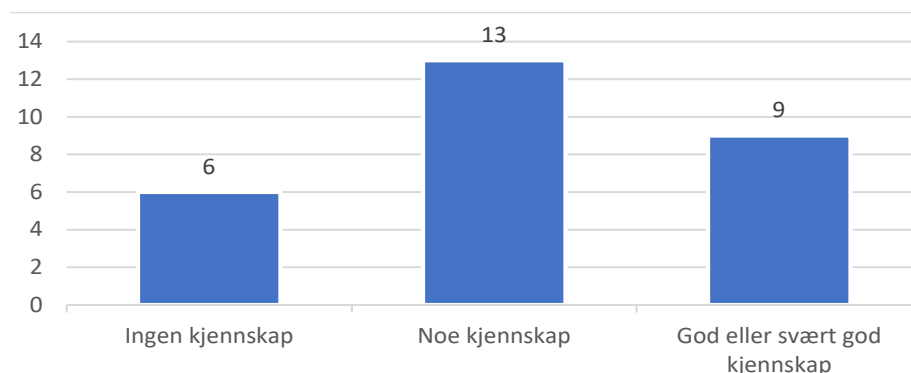


Kommunikasjonsarbeid

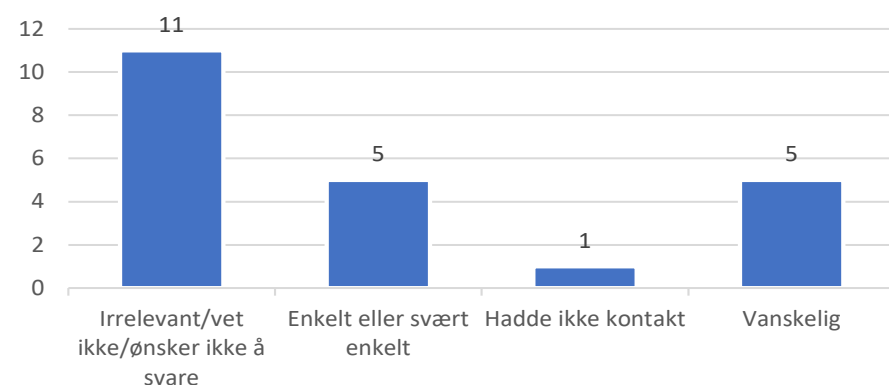


Tabell 25. Deltagelse i UN Major Groups

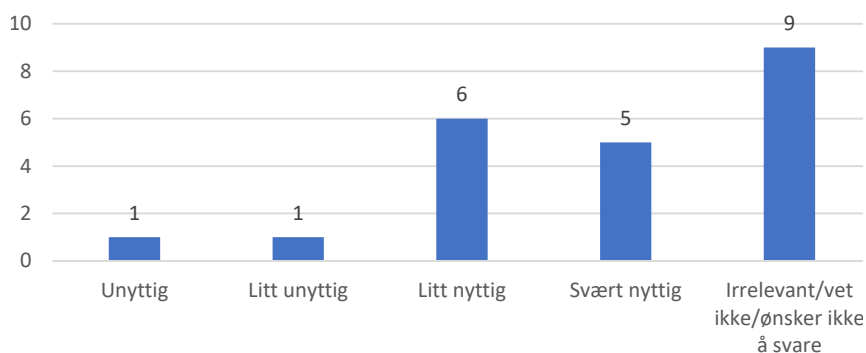
Hvor god kunnskap har du om Major Group-systemet?



Hvor enkelt eller vanskelig var det å komme i kontakt med din Major Group?

**Tabell 26. Nytteverdi av deltagelse i Major Groups**

Hvor nyttig opplevde du det å være del av et Major Group med tanke på følgende aktiviteter?

Egen læring/personlig utvikling

Tabell 20 forts.

Der det er hensiktsmessig være med som bidragsyter for å dele kompetanse, tenker da på å støtte type samarbeidspartner med temaer som vi kan noe om, det kan være i global eller nordisk sammenheng. Videre å påvirke beslutningstakere for å få igjennom en endring som vil fremme våre mål (f.eks. nasjonal handlingsplan for BKM), det kan også handle om å forhindre beslutninger som truer våre mål, manglende gjennomføring av beslutninger og internasjonale forpliktelser eksempelvis BKM 4.7, eller at Norge unnlater å la menneskerettighetene gå foran norsk lov.

Politiske beslutninger som FN-s ønsker å påvirke, kan være økonomiske, manglende støtte til omsøkte planer eller budsjettkutt for FN, for oss eller våre samarbeidspartnere. De kan også være politiske, uten noen synlige budsjettmessige konsekvenser. Å få en forståelse av hva som skjer - også «innsidetips» om viktige prosesser. Og å få være med å påvirke/bli lyttet til når avgjørelser skal tas.

Jevnlig dialog mellom (norske) myndigheter (UD) og politisk ledelse og sivil samfunn vdr. posisjoner, mulighet til å gi innspill, at det lyttes til det sivile samfunn inkl. partnere vi jobber med

En prosess som er inkluderende der alle får kommet til ordet

At man får informasjon om prosessene som skal finne sted, at man inviteres til å delta og at det også er rom for å komme med innspill og påvirke prosessene

Muligheten til å representere ForUM i en internasjonal prosess. Deltagelse på utkast til opprop eller lignende.

Tabell 20 forts.

Tilgang på dokumenter og diskusjoner i forkant av selve møtet, muligheten til å diskutere og danne allianser med andre i forkant, mulighet til å delta på selve møtet/konferansen, god tilrettelegging for meningsfylt interaksjon på selve møtet, muligheter for å legge frem egne ståsted/inns spill på møtet. Muligheten for å kunne følge opp det som kommer ut av møtet når du er hjemme igjen.

At våre politiske agenda får konkret gjennomslag.

Innsikt i dokumenter, mulighet til å komme med skriftlig eller muntlig innspill og følge prosessene reelt Muligheten til å være informert om prosessene samt å kunne fremme synspunkter/posisjoner, enten det skjer via en sivilsamfunnskoordinering, eller via norske myndigheter. En form for koordinering er sterkt verdsatt da det er ressurskrevende å følge internasjonale prosesser.

Adgang til tilstrekkelig informasjon i tilstrekkelig tid med mulighet til å komme med relevante innspill og disse blir lyttet til av beslutningstakere

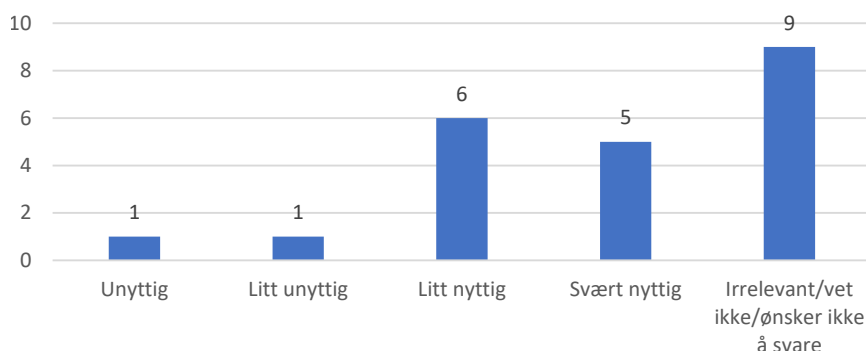
At våre meninger ivaretas og at vi bli hørt.

At prosessen har direkte følger for arbeidet til organisasjonen.

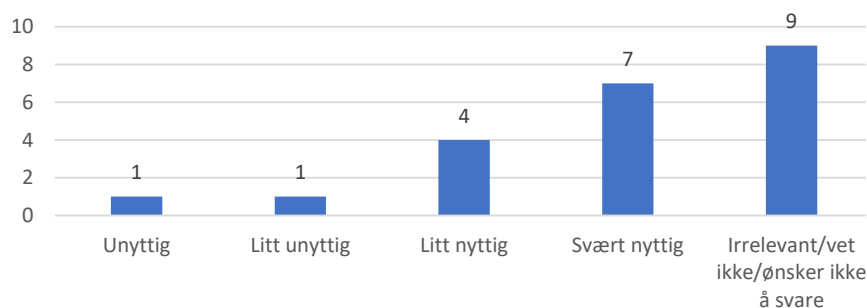
Bidrag med substansielle forslag tidlig i prosessen til ulike lands myndigheter. Spesielt mulighet til å komme med innspill til norske posisjoner tidlig i prosessen. Koordinering av kampanjeaktiviteter med sivilsamfunnsorganisasjoner i andre land i forkant av og underveis i prosessen for å påvirke viktige vedtak. For deltakelse i norsk delegasjon: fullverdig inkludering i delegasjonen og inkludering i forberedende møter og prosesser. Kommunikasjon med medier underveis i prosessen for å synliggjøre og formidle viktige beslutninger.

Tabell 26 forts.

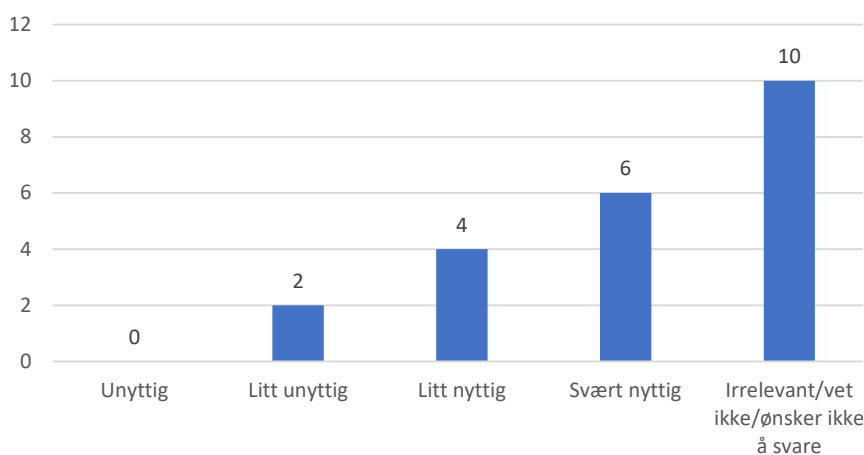
Læring til organisasjonen



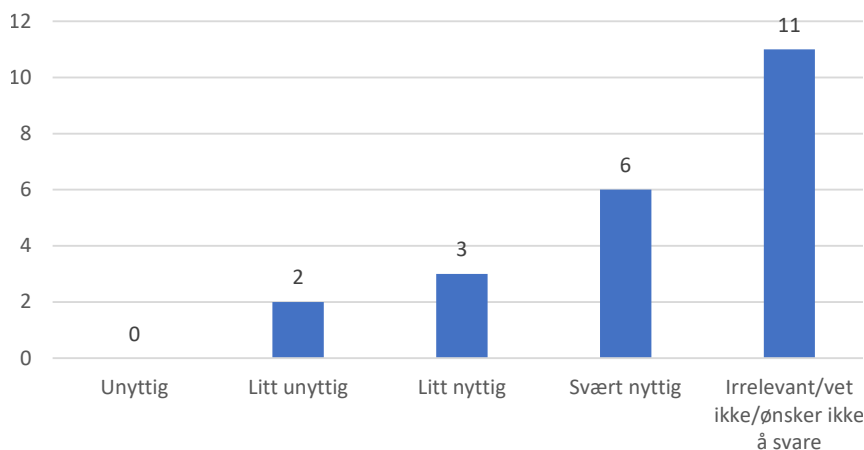
Nettverksbygging



Politisk påvirkning

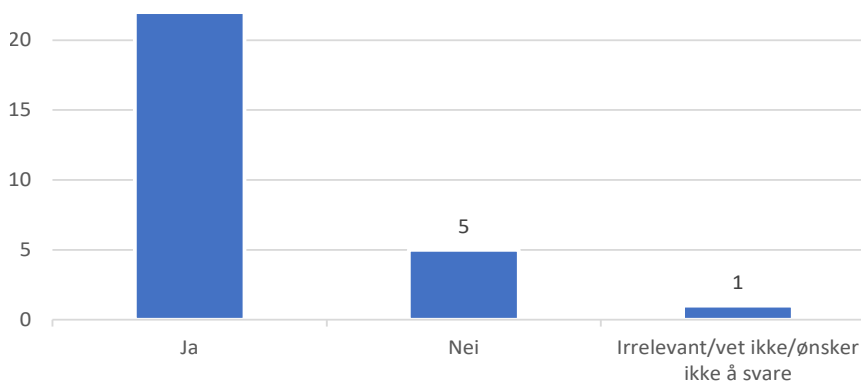


Kommunikasjonsarbeid

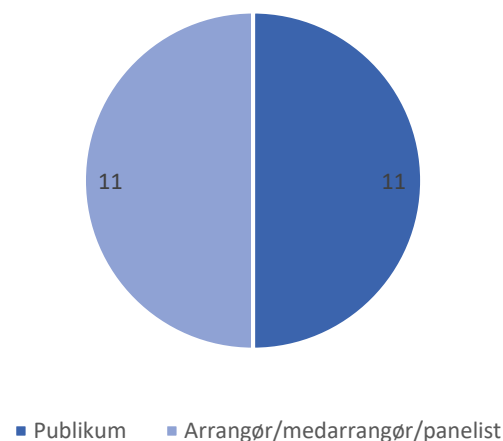


Tabell 27. Deltagelse i sidearrangementer

Deltok du i en eller flere side events?



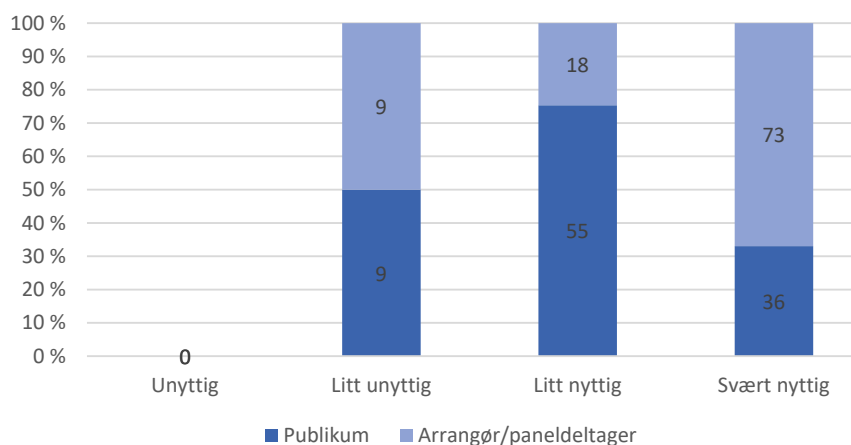
Hvilken rolle hadde du?



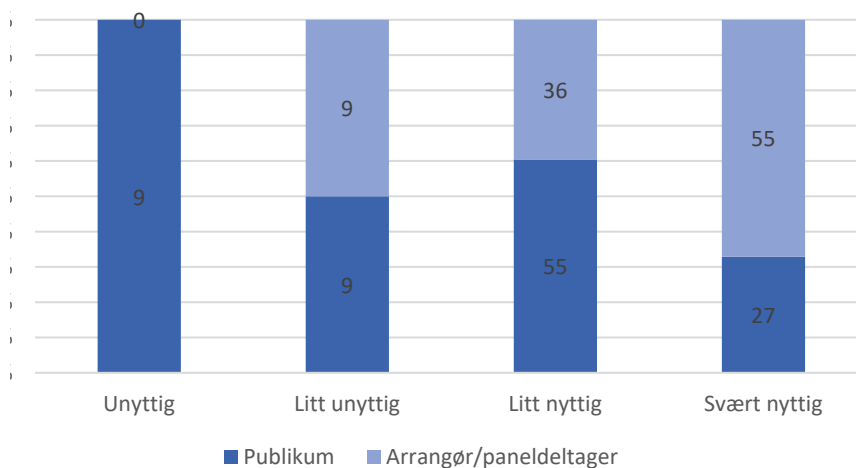
28. Nytteverdi av deltagelse i sidearrangementer

Hvor nyttig eller unyttig opplevde du deltagelse i en side event med tanke på følgende aktiviteter?

Egen læring/personlig utvikling



Læring til organisasjonen



Tabell 20 forts.

Mulighet til å følge med på/lære hva som skjer, og til å påvirke den/gi input. Få innsikt i prosessen og dens betydning for norske forhold. Få innsikt i og kunne påvirke norske posisjoner. Følge med på gjennomføringen av Norges forpliktelser.

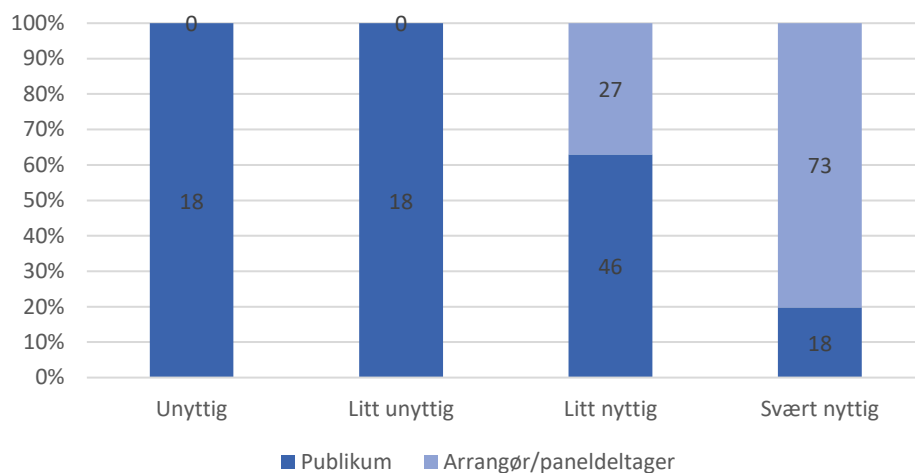
At ungdomsdelegatene får være selvstendige, og skrive innleggene sine selv. Velge hvilke saker de ønsker å fremme i delegasjonen og jobbe for de, uavhengig av hva hovedprioriteringen til den norske delegasjonen er.

At ungdomsdelegatene velges av ungdom. LNU utnevner ungdomsdelegatene på vegne av alle barne- og ungdomsorganisasjonene som er medlem. Dette er en demokratisk måte å gjøre det på. Vi har opplevd at de norske delegasjonene har håndplukket unge personer til å representere unge. Dette er ikke reell og meningsfull deltagelse.

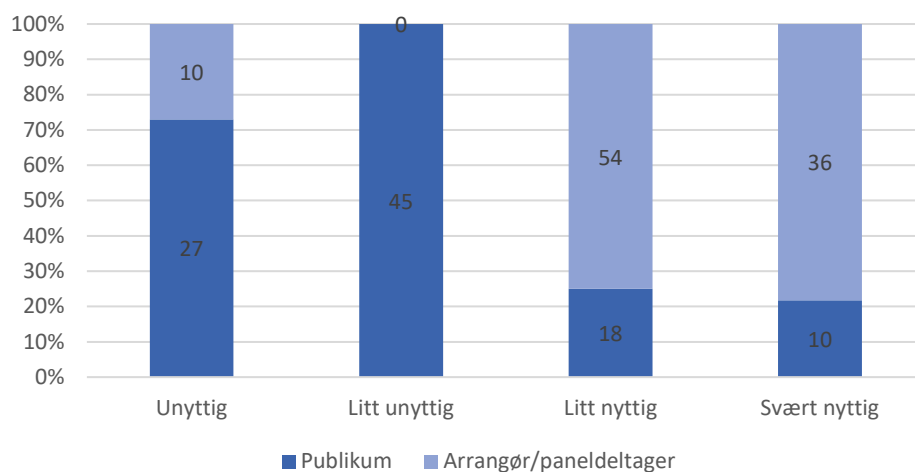
Tabell 20 forts.

Ungdomsdelegatene må også inkluderes i prosessen helt fra start. Det betyr at de må få være med på lik linje med resten av deltagerne i de norske delegasjonene. Vi ser at de ofte kommer inn etter at mye er bestemt. Det gjør at de sitter uten den samme kompetansen og informasjonen som resten av delegasjonen. Det gjør det også vanskeligere å medvirke til delegasjonenes prioriteringer. Ungdomsdelegatene må delta som en fullverdig deltager i delegasjonen.

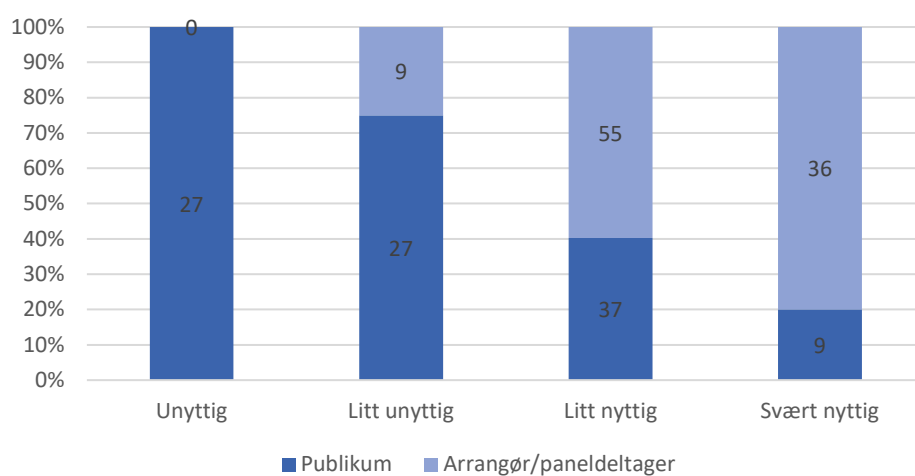
Nettverksbygging



Politisk påvirkning



Kommunikasjonsarbeid



5. Små og store organisasjoner



Besteforeldrenes klimaaksjon deltar i en markering utenfor Stortinget i forbindelse med klimatoppmøtet 2019. (Foto: Changemaker/Anne Sofie Bergvall)

I dybdeintervjuene var skillet mellom små og store organisasjoner en tilbakevendende tematikk, også blant informanter som selv er ansatt i det vi her kaller for store organisasjoner. Spørsmålet er hvor klart de ulike informantene skiller mellom størrelse, graden av profesjonalitet og hvor radikal organisasjonen ansees for å være. Behovet for høy faglig kompetanse for å nå opp i konkurransen om midlene blir sett som en fordel for de større organisasjonene og en ulempe for de små.

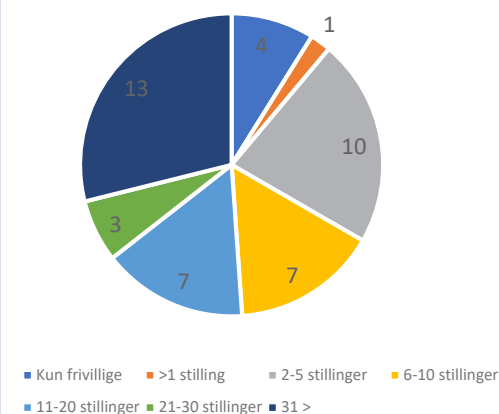
Bekymring for de små

Det var et uttalt mål for Solberg-regjeringen å konsentrere bistanden på færre land og færre avtaler – dette gjaldt både avtaler med utviklingsorganisasjoner med prosjekter ute og avtaler innenfor den såkalte informasjonsstøtten. Antall støttlemottagere over informasjonsstøtten har blitt redusert fra 54 i 2016⁴⁹ til 33 i 2021.⁵⁰ Varselet om kutt i antall avtaler skapte også en bekymring for at organisasjoner med en radikal politisk agenda ville miste støtten. For organisasjonene framstår det som viktig at ordningen ivaretar et mangfold av organisasjoner, røster og perspektiver for å sikre demokratisk deltagelse og kritisk debatt.

Overgangen fra en tillitsbasert til en konkurransebasert tilnærming til informasjonsstøtten har endret dynamikken med organisasjonene og gjør det

Tabell 29. Organisasjonens størrelse

Hvor mange ansatte er det i din organisasjon



«Vi som er så store, har den type kompetanse – vi har de folka. Men jeg kan tenke meg at det er mange små organisasjoner som overhodet ikke har den kunnskapen.»



Pengeland

En podkast om økonomiens skyggesider.

Skatteparadis, korrupsjon, hvitvasking, finanshemmeligheter og økonomisk kriminalitet.

Med Peter Ringstad og Ingrid Hjertaker.

Produsert av Kristoffer Lislegaard / Tax Justice Network - Norge.

Små organisasjoner har en mer krevende hverdag enn små og mellomstore organisasjoner. Likevel er det ingenting som tilsier at en liten organisasjon ikke kan oppnå gode resultater. (Skjermgrab: Tax Justice Network)

«Tax Justice er et skoleeksempel på en bitteliten organisasjon som får til veldig mye med ekstremt lite midler. De er i avisen hele tiden og setter agendaen. [De jobber] kjempestrategisk og bygger relasjoner med Finans Norge og er all over the place.»

«Det har vært en felles forståelse i organisasjonsmiljøet at Norad har ønsket å kutte de små organisasjonene og prioritere de større organisasjonene.»

«Også har man valgt at det skal være en konkurranse. Man har valgt at det skal være de beste søknadene som skal få, og så skal man ha et resultatrammeverk som du må ha ganske høy faglig kompetanse på resultatstyring for å skrive. Vi som er så store, vi har den type kompetanse – vi har de folka. Men jeg kan jo tenke meg at det er mange små organisasjoner som overhodet ikke har den kunnskapen.»

«Man må ha en balansegang mellom mangfold og styrke. Hvis man har mange, svake små, hjelper ikke det så veldig. Man må ha en viss styrke for å kunne argumentere mot staten, eller i hvert fall mot internasjonale organisasjoner og følge internasjonale prosesser.»

vanskeligere å diskutere relevansen og innretningen på kommunikasjonsarbeidet i forkant. Skiftet er også problematisk fordi en god søknad ikke nødvendigvis reflekterer hvor godt arbeidet er.

Selv om informantene vi har snakket med, påpeker betydningen av mangfoldet, men er det ingen samlet front mot reduksjonen i antall avtaler. Det er forståelse for at det er mange avtaler å håndtere i bistandsforvaltningen generelt, men sivilsamfunnsorganisasjonenes ståsted har vært at antallet avtaler må vurderes i forhold til hva som er hensiktsmessig i forhold til støtten: «Vi mener det er viktig å ivareta et stort mangfold. Men hvor stort det skal være, kan saktens diskuteres.»

Bekymring knyttet til mangfoldet av organisasjoner handler ikke bare om små og store organisasjoner, men om at et bredt spekter av synspunkter blir representert. Det varslede kuttet ble av én informant tolket som at støtten til organisasjonene har blitt «mer politisk enn før», og at det fører til «mindre mangfold og at organisasjonene har mindre påvirkningskraft enn de hadde før.» Særlig ønsket om å gi penger til færre og større organisasjoner blir sett som et eksempel på dette, og at mangfoldet blir nedprioritert.

Andre informanter har en litt annen inngang til tematikken og påpeker at mindre organisasjoner ofte er mer progressive enn de store. Man kan også tenke seg at med færre avtaler blir den totale potten delt på færre aktører, som igjen vil få ressurser de kan bruke til å styrke seg i både størrelse og kvalitet på leveransene.

Skillet mellom store og små organisasjoner viktig i sivilsamfunnets tolkning av sitt eget mulighetsrom. Blant sivilsamfunnsaktører er det en bekymring rundt hvorvidt de store og profesjonaliserte organisasjonene er i ferd med å fortrenge de mindre organisasjonene. Videre er det en slags felles forståelse i sivilsamfunnet av at denne utviklingen er resultat av en villet politikk, og at mangfold som er viktig for den offentlige debatten er i ferd med å gå tapt.

Størrelsen på organisasjonen kan tenkes å ha en rekke implikasjoner for hvor profesjonell man har mulighet til å være, hvor stor kapasitet man har til å holde seg oppdatert på fagfeltet og å følge opp internasjonale nettverk – og også i hvor stor grad man blir lyttet til. Men er det slik at ansatte i små, mellomstore og store organisasjoner opplever møtet med norske myndigheter og internasjonale prosesser gjennomgående ulikt? Det vil være snakk om subjektive vurderinger, og det er igjen begrenset hva man kan få ut av et så lite utvalg. Likevel gir tallene noen indikasjoner.

Her kaller vi organisasjoner med 1-10 stillinger som små, 11-20 som mellomstore, og organisasjoner med over 20 ansatte som store. Av respondentene er da halvparten (49 prosent) ansatt i en stor organisasjon, 15 prosent er ansatt i en mellomstor organisasjon, mens 36 prosent er ansatt i små organisasjoner. (Se tabell 29 s. 67.) Vi har ikke bedt respondentene skille mellom heltids- og deltidsansatte, men vi har bedt dem se bort fra prosjektansatte. Det har vært verken mulig eller hensiktsmessig å bryte all statistikken ned på organisasjonsstørrelse, men vi har valgt ut noen viktige parametre: Håndtering av frister (tabell 31 s. 72), oppfølging av nettverk og møtet med departementene (tabell 30 s. 71).

Praktiske utfordringer

Respondentene fra de små organisasjonene er gjennomgående overrepresentert blant de som opplever at de av og til eller ofte går glipp av muligheten til å søke delegasjonsplass eller komme med innspill til en internasjonal prosess før det er for sent. Tilsvarende oppgir respondentene fra små organisasjoner i større grad at de har utfordringer med korte frister fra et departement eller glipper på muligheter på grunn av forhold i egen organisasjon.

Mindre organisasjoner har også større utfordringer i den direkte kontakten med departementet. En større andel av respondenter fra de små organisasjonene oppgir at de ikke blir inkludert i forberedelsene hos en offisiell delegasjon/arbeidsgruppe i forkant av deltagelse på internasjonale møter. Det samme gjelder tilgang til relevante personer i departementet, som de små organisasjonene i større grad opplever som mangelfull. Når det gjelder å få svar på e-post, er det imidlertid et lite overslag den andre veien, der en større andel av respondenter fra de små organisasjoner sier de sjelden opplever at uteblitt svar på e-post svekker deltagelsen. Ikke desto mindre oppgir en større andel fra de små at de opplever dette ofte.

Tilsvarende oppgir representantene for de små organisasjonene i gjennomgående større grad at de opplever å ha liten eller ingen innflytelse, mens en mindre andel opplever at de har noe eller stor innflytelse. Kort sagt, kan det se ut som deltagelsen på flere måter arter seg mindre meningsfylt for de som er tilknyttet en liten organisasjon, enn for de som er tilknyttet en stor organisasjon. Likevel er det grunn til å lese tallene med forsiktighet. Antallet respondenter er for lavt til å si noe om en vesentlig større gruppe enn de vi her har spurt. Men av dem gir tallene et interessant bilde. Det ville vært svært interessant å se hva slags resultater en større studie ville ha fått.

I dybdeintervjuene påpeker flere av informantene at små organisasjoner i Norge kan ha «overraskende stor makt over prosessene som skjer». Representanter for selv svært små organisasjoner at de hadde stor innflytelse.

Form og størrelse

Organisasjonens størrelse bør heller ikke sees isolert fra andre kjennetegn ved organisasjonen. En organisasjon som i stor grad er basert på frivillighet der de frivillige har kapasitet til å sette seg inn i sakene og lese seg opp på tematikken vil så vidt vi kan vurdere, ha vel så stor mulighet for å få gjennomslag for sine synspunkter når de vel er formidlet. En rekke faktorer spiller inn – ikke bare størrelse: Har organisasjonen demokratisk legitimitet i form

«Hvis det blir en tendens hvor det gjennomgående er at det er de som fra før av har store og proffe kommunikasjonsavdelingene som får, vil du få en politisk forflatning. Man bør vurdere mulighetene for å få mindre støtte eller ha parameter som gjør at andre synspunkter kommer fram. Vi ser at i utviklingsdebatten er det en del mindre organisasjoner som har forfektet progressive forslag først, som så har blitt tatt inn av de større. Det er ikke alltid at de største er mer progressive. Av og til må du ha noen små mygger som stikker for å få ting til å bevege seg. Og leave noone behind – marginaliserte grupper – ligger gjerne ikke på bordet på kommanderingen, som gjerne er koblet opp mot markedsavdeling.»

«Det å bli hørt i verdenssammenheng når man er en liten organisasjon er ikke lett. Men bare det at man blir invitert inn til UD med jevne mellomrom, at man får møte de som tar avgjørelser og blir bedt om å komme med høringsinnspill. Den type ting gir overraskende stor effekt.»

«Det som egentlig skjer, er at de store organisasjonene har blitt mye mer enn implementerende partner enn en vaktbikkje som kan snakke inn i debatten om norsk politikk. Det har gjort det norske ordskiftet mindre spennende og mindre interessant, og jeg tror at det også vil skape en mindre robust politikk.»

«Hvis man i gamle dager hadde 20 organisasjoner innenfor et fagfelt som strevde litt fordi de var små, har man i dag to organisasjoner som gjør mye mer på fagfeltet. Jeg tenker at det nok er mer det som har skjedd, enn at man har mistet noen.»

«Man må ha litt spisse albuer og ta den plassen man kan, men det er absolutt mulighet. Vi er mindre enn mange tror fordi vi har mye plass og det er fint at det er mulig for små organisasjoner å få så mye handlingsrom og så stor plass.»

«Vi ser at i utviklingsdebatten er det en del mindre organisasjoner som har forfektet progressive forslag først, som så har blitt tatt inn av de større. Det er ikke alltid at de største er mer progressive. Av og til må du ha noen små mygger som stikker for å få ting til å bevege seg.»

av medlemmer og høy medlemsaktivitet? Har den mange – om ikke spesielt aktive – medlemmer? Eller er organisasjonen en stiftelse? Jobber organisasjonene med én sak som den har ekspertise på, eller har den et bredt mandat? Har organisasjonen én eller flere nøkkelpersoner i sekretariatet eller blant de frivillige som er spesielt dyktige? Organisasjonens størrelse og politiske ståsted er viktige faktorer, men ikke de eneste, som påvirker evnen til å gjennomføre og lykkes med påvirkning.

Det som kan være krevende, er å ha ressurser til å følge det politiske årshjulet, rekke frister og følge opp nettverk. Det kan se ut som det er mer krevende for organisasjoner med stor grad av frivillighet, men også ansatte i større organisasjoner kan oppleve møtet med departementene og de politiske prosessene som krevende. Samtidig må det erkjennes at små organisasjoner kan større utfordringer knyttet til å sikre kontinuitet og kunnskapsoverføring, særlig der driften i stor grad er basert på frivillighet. Noen av disse utfordringene kan imøtegås gjennom sterk og inkluderende koordinering mellom sivilsamfunnsorganisasjonene, slik at også de mindre organisasjonene får sine synspunkter målbåret av de store.

Oppsummering

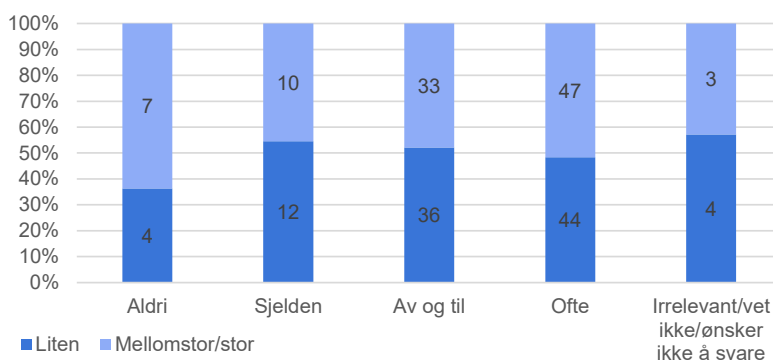
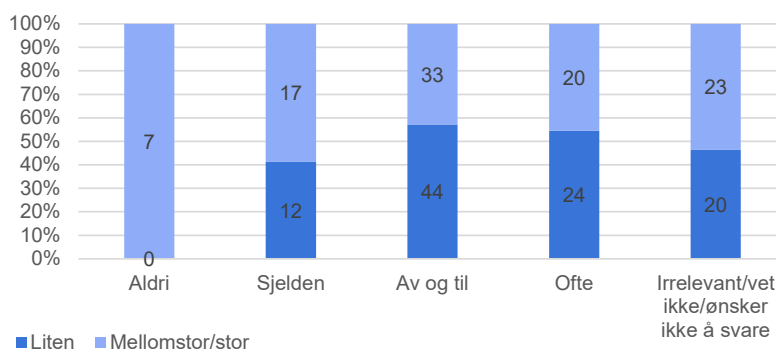
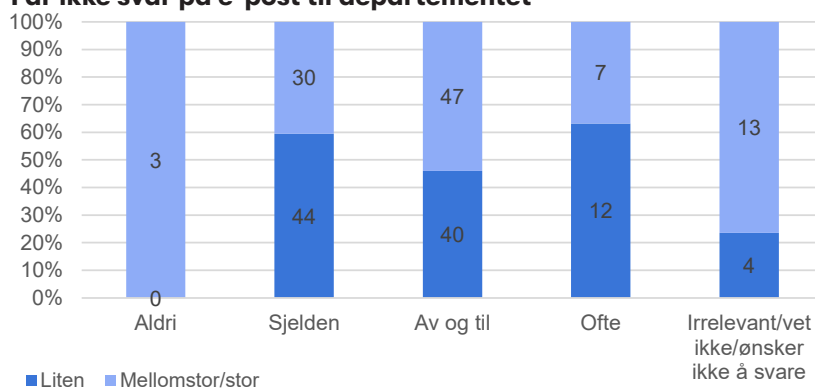
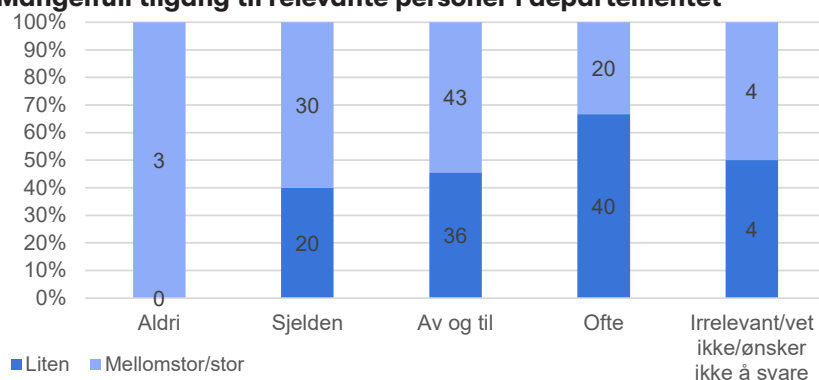
Respondentene fra de små organisasjoner oppgir oftere at de går glipp av muligheter på grunn av korte frister eller forhold i egen organisasjon. De oppgir også i større grad at de ikke blir inkludert i forberedelser, og at mangelfull tilgang til relevante personer svekker deltagelsen. I spørreundersøkelsen opplever respondenter fra de mindre organisasjonene også selv at de har mindre innflytelse. Samtidig oppgir informanter i dybdeintervjuene at de er overrasket over hvor stor innflytelse selv små organisasjoner skal ha. Her er det flere faktorer som spiller inn, både organisasjonsform og nøkkelpersoner i organisasjonen kan bidra til at en organisasjon får gjennomslag. Organisasjonens størrelse og politiske ståsted er viktige faktorer, men ikke de eneste, som påvirker evnen til å gjennomføre og lykkes med påvirkning. Inkluderende koordinering mellom sivilsamfunnsorganisasjonene er viktig for å sikre at også de små organisasjonenes synspunkter blir målbåret.

Utfordringen i arbeidet med en rapport som dette er at man får høre «vinnernes» historie. Organisasjoner som har forsvunnet ut i de stille, ansatte som har flyttet på seg og debatter som har stilnet er vesentlig mer krevende å fange opp. Dét sagt er det fortsatt et mangfold av aktører som mottar støtte, og også et bredt spekter av synspunkter. Ettersom det er færre aktører igjen på en ordning av en relativt stabil størrelsesorden betyr denne endringen en markant bedring av rammevilkårene for mange av de organisasjonene som er igjen.

Tabell 30. Organisasjonsstørrelse og deltagelse

Hvor ofte har du selv opplevd at noen av følgende faktorer har svekket din organisasjons mulighet for meningsfylt deltagelse i en internasjonal prosess? (Brutt ned på små, mellomstore og store organisasjoner)

Tallene i prosent brutt ned på små og store/mellomstore organisasjoner der små organisasjoner har ti ansatte eller mindre.

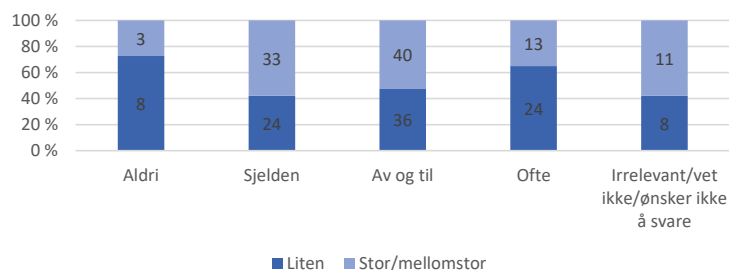
Manglende kapasitet til å følge opp internasjonale nettverk**Manglende inkludering i forberedelsene hos delegasjon/ departementets arbeidsgruppe****Får ikke svar på e-post til departementet****Mangelfull tilgang til relevante personer i departementet**

Tabell 31. Organisasjonsstørrelse og frister

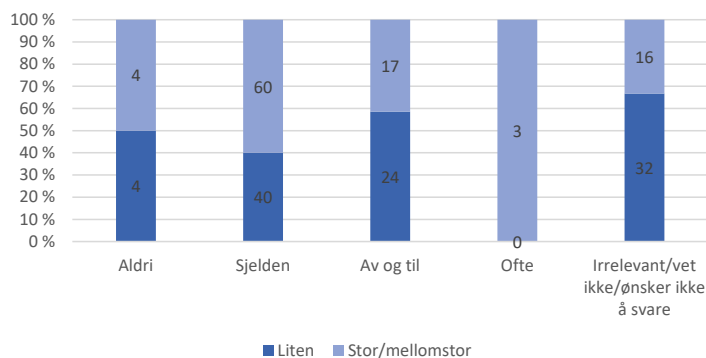
Hvor sjelden eller ofte hender det at din organisasjon ikke rekker å gi innspill på norske posisjoner i internasjonale prosesser på grunn av for korte frister fra en eller flere av følgende? (Brutt ned på små, mellomstore og store organisasjoner)

Tallene i prosent brutt ned på små og store/mellomstore organisasjoner der små organisasjoner har ti ansatte eller mindre.

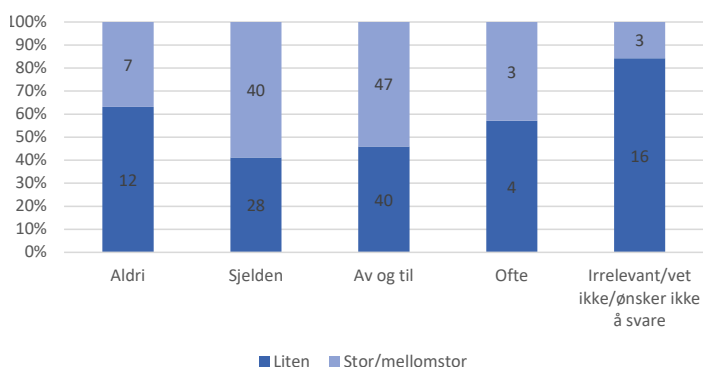
Departement



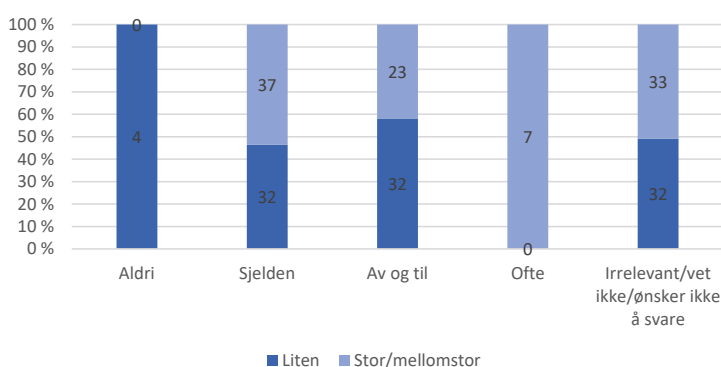
ForUM



Treghet/manglende informasjonsflyt i egen organisasjon

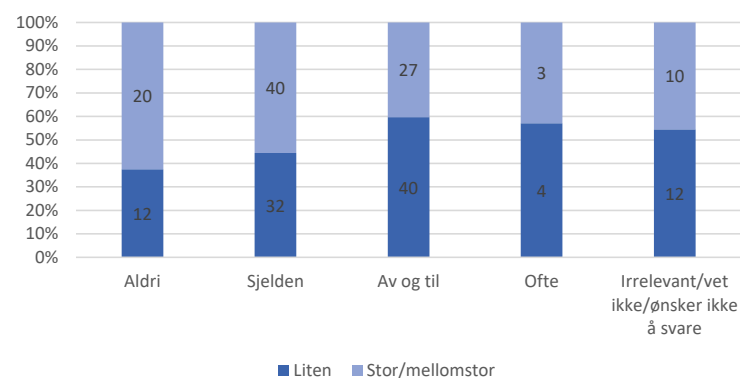


Annen koordinerende organisasjon

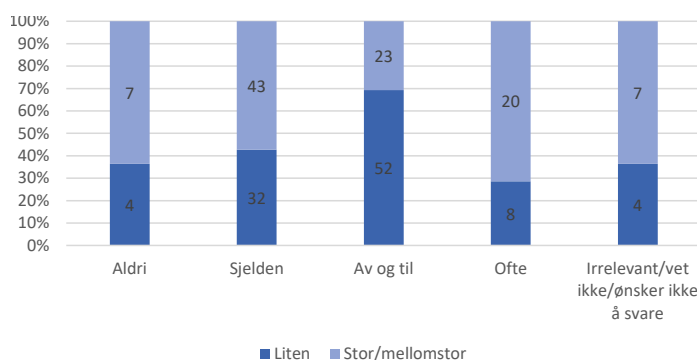


Tabell 32. Organisasjonsstørrelse og varsel om muligheter

Hvor sjelden eller ofte hender det at din organisasjon går glipp av muligheten til å søke delegasjonsplass fordi dere ikke får vite om muligheten før det er for sent?

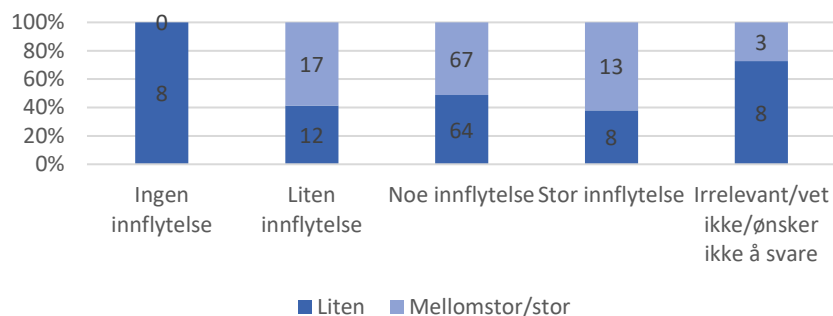
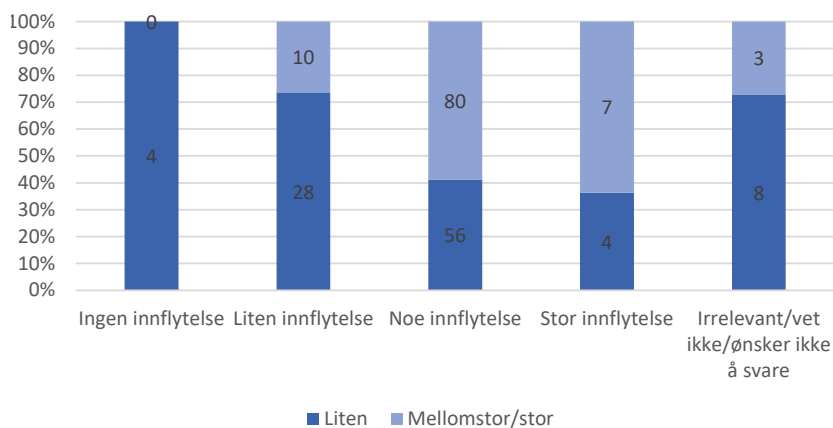
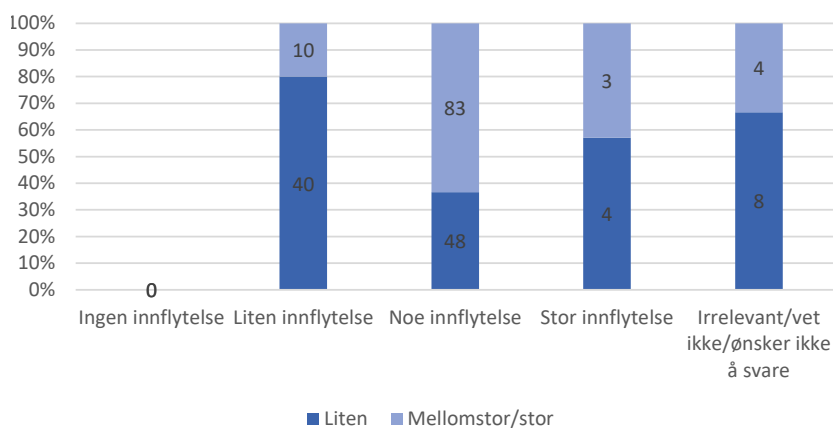


Hvor sjelden eller ofte hender det at din organisasjon går glipp av muligheten til å gi innspill på en relevant internasjonal prosess fordi dere ikke får vite om muligheten før det er for sent?

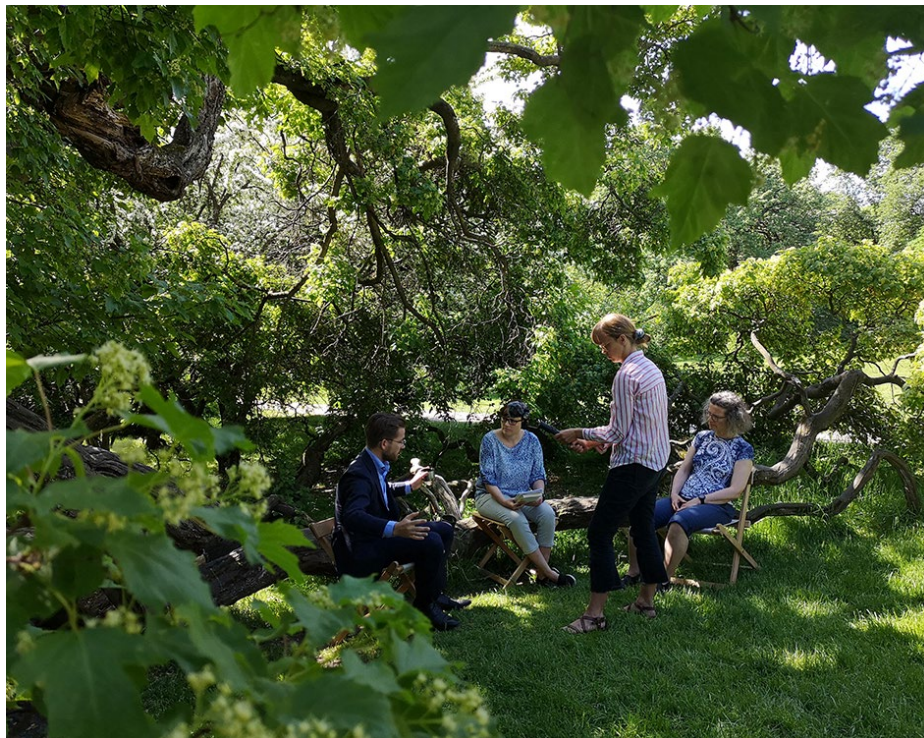


Tabell 33. Organisasjonsstørrelse og opplevd innflytelse

Hvor stor innflytelse tror du at din organisasjon har over følgende faktorer i de internasjonale prosessene som er viktige for dere?

Begrepsbruk og virkelighetsbeskrivelse i norske posisjoner/norsk politikk**Ambisjonsnivå i norske posisjoner/norsk politikk****Konkrete tiltak i norske posisjoner/norsk politikk**

Konklusjon



Kathrine Sund-Henriksen, daglig leder i Forum for utvikling og miljø, med klima- og miljøminister Sveinung Rotevatn og biolog Anne Sverdrup-Thygeson under Lunsj i det grønne i Botanisk hage i Oslo. Under livesendingen var naturkrisen og Norges politikk samtaletema. Foto: ForUM 2020

«Måten norske byråkrater og diplomater opererer hvor de synes det er helt naturlig å involvere sivilsamfunnet [...] er en verdi som Norge tar med seg også ut, både i internasjonale møter, og når vi er vertskap for møter. Det er en merverdi som jeg tenker Norge kunne ha dyrket enda mer. Norge kan etablere gullstandarden for deltagelse.

Norske myndigheter oppleves hovedsakelig som inkluderende, og den norske modellen er et godt utgangspunkt for involvering av sivilsamfunnet. Samtidig viser undersøkelsen et sammensatt bilde der også norsk sivilsamfunn står overfor noen utfordringer. Disse er særlig knyttet til byråkratisering av organisasjonene og krevende rapporteringsregimer. En snevrere forståelse av hva sivilsamfunnet bør få innsyn i, svekket demokratisk forankring for informasjonsstøtten og et mer ugjennomtregelig statsbudsjett med store sekkeposter er uheldige tendenser.

En viktig faktor som påvirker sivilsamfunnets handlingsrom i Norge er den pågående svekkelsen av informasjonsstøttens forankring i Stortinget. Dette er igjen knyttet til at posten har blitt fjernet som egen post i de årlige budsjettproposisjonene. Det blir viktig for organisasjonene å arbeide aktivt, ikke bare opp mot regjeringsapparatet, men også i forhold til Stortinget for å sikre forståelse og eierskap til både faglige og budsjettmessige aspekter ved utviklingspolitikken.

Organisasjonene og myndighetene har et felles ansvar for at deltagelsen skal oppleves som meningsfylt. Departementene har forbedringspotensial når det gjelder planlegging og utvikling av gode og felles rutiner for sivilsamfunnsinvolvering. Her har Utenriksdepartementet og Klima- og miljødepartementet muligens en del å lære bort. For organisasjonene er det viktig å bruke tiden mellom de internasjonale møtene godt til å bygge kunnskap og være proaktive i forhold til myndighetene. Organisasjonene trenger ikke nødvendigvis vente på at det skal komme en invitasjon til å komme med innspill.



450 sivilsamfunnsaktiviteter fra Europa, Nord-Amerika, Kaukasus og Sentral-Asia demonstrerer for likestilling i Genève. (Foto: Regional civil society forum)

Økt tillit og fleksibilitet fra myndighetenes side vil kunne bidra til å øke handlingsrommet for norske organisasjoner. Dette er særlig viktig for organisasjoner som gjennom frivillighet og medlemsdemokrati skaper aktivitet og engasjement i befolkningen på en måte myndighetene ikke selv kan. Norge har en veletablert tradisjon for sivilsamfunnsinkludering, men den varierer fortsatt på tvers av departementer. Med de kravene en nasjonal handlingsplan for alle bærekraftsmålene vil stille til samarbeid på tvers av sektorer, departementer og etater, er det ekstra viktig å få forutsigbarhet inn i arbeidet med sivilsamfunnet. Det vil også være ønskelig om departementene i større grad utvikler felles kjøreregler for sivilsamfunnsinvolvering.

Det vil være nyttig å se nærmere på innretningen av dagens finansieringsordninger, som ikke i tilstrekkelig grad gir handlingsrom til å drive systemkritikk eller utnytte muligheter for påvirkning innen dagsaktuelle tema. Det samme gjelder muligheten til å ivareta nettverk med sivilsamfunnsorganisasjoner i Sør. Det er problematisk av to grunner: For det første trenger sivilsamfunnet i Sør trenger et sterkt sivilsamfunn i Nord som kan være et talerør når deres eget handlingsrom svekkes. For det andre er sivilsamfunnet i Nord avhengig av en god dialog med sivilsamfunn i Sør for å være en relevant partner for norske myndigheter. En kunnskapsbasert offentlig debatt vil være avgjørende for å skape oppslutning rundt bærekraftsmålene og bygge en forståelse for sammenhengene og dilemmaene mellom de ulike målene og hvordan måloppnåelsen påvirkes av spillet mellom norske og globale forhold. Knappe ressurser er særlig krevende for organisasjoner som ikke har frie midler eller kan bake dette inn i prosjektvirksomhet i Sør.

«Så er det et sted hvor norske politikere og kanskje embetsverk trenger litt voksenopplæring, og det er å skille sivilsamfunn som har en mer instrumentell rolle, versus det å være en demokratisk endringsaktør som fremmer demokratiutvikling og endring i maktforhold, en utfordrende vaktbikkje.»

«Hvis handlingsrommet i Norge blir innskrenket, tror jeg det vil ha ganske stor negativ påvirkning for den delen av sivilsamfunnet vi jobber med i sør. For hvis vi jobber i et land der handlingsrommet er lite, vil du oppleve at den støtten du kan få fra aktører i land som Norge, den er kjempeviktig. [...] Hvis handlingsfriheten vår blir innskrenket, vil det ha en direkte påvirkning på sivilsamfunn i land vi samarbeider med. Det er mye snakk om at bistand er et sånt neokolonialistisk system som gjør at lokale aktører blir umyndiggjort. Men det er jo bare en del av bildet



¹Utviklingsminister Dag-Inge Ulstein i møte med norske sivilsamfunnsorganisasjoner, Oslo, 7. mars 2019, https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/siv_sam/id2641121/

²Felles ansvar for felles framtid - Bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk, Meld. St. 24 (2016–2017), <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-24-20162017/id2547573/>

³Ulstein i møte med norske sivilsamfunnsorganisasjoner

⁴Se for eksempel Ben Hayes et al., «On "shrinking space" - a framing paper», Transnational Institute, Issue Brief Shrinking Space, april 2017, https://www.tni.org/files/publication-downloads/on_shrinking_space_2.pdf

⁵Freedom i the world, <https://freedomhouse.org/country/norway/freedom-world/2020>

⁶<https://monitor.civicus.org/country/norway/> og <https://monitor.civicus.org/updates/2021/05/19/cases-hate-speech-climate-protesters-arrested/>

⁷Liv Tørres, «Sivilsamfunnet - hvem er det?», Bistandsaktuelt, 21. mai 2021, <https://monitor.civicus.org/country/norway/>

⁸«State of civil society at the international level, CIVICUS State of civil society report 2020», s. 270, https://www.civicus.org/documents/reports-and-publications/SOCS/2020/SOCS2020_5_International_en.pdf

⁹«Multistakeholderism: a critical look», Workshop report, Amsterdam, Transnational Institute, mars 2019, <https://www.tni.org/files/publication-downloads/multi-stakeholderism-workshop-report-tni.pdf>

¹⁰Bård Lahn, «Summit tourism or meaningful involvement? Strengthening civil society participation in UN processes on sustainable development», Forum for utvikling og miljø, 2013, https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/13310/Summit%20tourism_or_meaningful_involvement_Jan2013.pdf?sequence=1&isAllowed=y

¹¹<https://unfccc.int/>

¹²<https://sustainabledevelopment.un.org/>

¹³<https://www.un.org/en/ga/>

¹⁴<https://www.un.org/development/desa/financing/what-we-do/ECOSOC/financing-development-forum/FFD-forum-home>

¹⁵<https://www.cbd.int/>

¹⁶<https://www.unwomen.org/en/csw>

¹⁷<https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities.html>

¹⁸<https://www.unep.org/environmentassembly/about-united-nations-environment-assembly>

¹⁹<https://www.un.org/en/food-systems-summit/about>

²⁰<https://www.un.org/disarmament/att/>

²¹https://www.wto.org/english/forums_e/public_forum_e/public_forum_e.htm

²²Denne måten å beskrive «innflytelse» på er inspirert av et et indikatorsett utviklet av forskerne Elisabeth Correll og Michele M. Betsill. Se NGO Diplomacy The Influence of Nongovernmental Organizations in International Environmental Negotiations, s. 32-37 for en nærmere diskusjon av hvordan innflytelse kan måles.

²³Mål med mening — Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030 (Meld. St. 40 (2020-2021), <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-40-20202021/id2862554/>

²⁴Hege Skarrud, Anniken Elise Storbakk, Helene Bank, Caroline Herlofson og Camilla Hansen, «Handelspolitisk redegjørelse 2021 — Relevante forhandlinger og problemstillinger i handelspolitikken», Handelskampanjen, 2021, <https://attac.no/ny/wp-content/uploads/2021/04/handelspolitisk-redegjorelse-2021-online.pdf>

²⁵Mål 17, Styrke gjennomføringsmidlene og fornye globale partnerskap for bærekraftig utvikling, <http://www.forumfor.no/fns-baerekraftsmaal/samarbeid-for-%C3%A5-n%C3%A5-m%C3%A5lene>

²⁶State of Civil Society 2020, <https://www.civicus.org/index.php/state-of-civil-society-report-2020>

²⁷State of civil society at the international level, s. 269-270

²⁸Norads strategi mot 2030, Norad, 2021, <https://www.norad.no/globalassets/publikasjoner/publikasjoner-2021/norads-strategi-mot-2030.pdf>, s. 10

²⁹Norads strategi, s. 17

³⁰Norads strategi, s. 7 og 10

³¹State of civil society at the international level, s. 269-270

³²Lisa Maria Dellmuth og Jonas Tallberg, "Advocacy Strategies in Global Governance: Inside vs. Outside Lobbying", Political Studies, 2017, <https://tinyurl.com/4v2nnvj1> og Francesca Colli og Johan Adriaensen, «Lobbying the state or the market? A framework to study civil society organizations' strategic behavior», Regulation & Governance, 2020, no 14, s. 501-513, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/rego.12227>, s. 505

³³Dellmuth og Tallberg, Advocacy Strategies, s. 8-9

³⁴Jan Speed, "Norad får mer prosjektansvar og penger", Bistandsaktuelt, 6. januar 2017, <https://www.bistandsaktuelt.no/nyheter/2017/norad-far-mer-ansvar/>

³⁵Ole Brauteset et al., «Monolog eller dialog? Evaluering av informasjons- og kommunikasjonsvirksomhet», Norads evalueringsavdeling, 2017, <https://www.norad.no/globalassets/publikasjoner/publikasjoner-2017/evaluering/monolog-eller-dialog-2017---norads-evaluering-avdeling.pdf>, s. 13

³⁶Brauteset et al., s. 44.

³⁷Hallvard Norum, Høyre-profil vil rydde i norsk bistand, NRK, 10. juli 2020, <https://www.nrk.no/norge/stefan-heggelund-vil-ha-kritisk-gjennomgang-av-norsk-bistand-1.15078572>

³⁸Norsk Folkehjelp, Vedr. kapitelpost 164.72 Global sikkerhet, utvikling og nedrustning

³⁹Arnhild Aass Kristiansen, «Fredsorganisasjon raser mot regjeringen: - Nesten lurert», Dagbladet, 21. mai 2021, <https://www.dagbladet.no/nyheter/fredsorganisasjon-raser-mot-regjeringen---nesten-lurert/71087537> og Jonas Skybakmoen, Rajas «gjennomslag i regjeringen» forduftet: Dropper kutt i HRS' millionstøtte», Filter Nyheter 7. oktober 2019, <https://filternyheter.no/rajas-gjennomslag-i-regjeringen-forduftet-dropper-kutt-i-hrs-millionstotte/>

⁴⁰Brauteset et al., s. 17

⁴¹Norsk Folkehjelp bryter samarbeid med USAID, <https://folkehjelp.no/nyheter/norsk-folkehjelp-bryter-samarbeid-med-usaid>

⁴²Civil Society at the international level, s. 269-270

⁴³Civil Society at the international level, s. 254

⁴⁴Civil Society at the international level, s. 270-271

⁴⁵John Vidal, "Farmers and rights groups boycott food summit over big business links, The Guardian, 4. mars 2021, <https://www.theguardian.com/global-development/2021/mar/04/farmers-and-rights-groups-boycott-food-summit-over-big-business-links>

⁴⁶Civil Society at the international level, s. 269

⁴⁷Civil Society at the international level, s. 258-261

⁴⁸Civil Society at the international level, s. 259 og Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid, Meld. St. 27 (2018-2019), <https://www.regjeringen.no/contentassets/5673dad917448148b491635289ac690/no/pdfs/stm201820190027000dddpdfs.pdf>, s. 26-27

⁴⁹Tildelinger til informasjonsformål i 2016, <https://www.norad.no/tilskudd/tildelinger/tildelinger-til-informasjonsformal-i-2016/>

⁵⁰Jan Speed, «Forum er vinneren når Norad inngår 33 nye avtaler om informasjonsstøtte, Bistandsaktuelt,» 22. mars 2021, <https://www.bistandsaktuelt.no/nyheter/2021/33-innfostotteavtaler/>

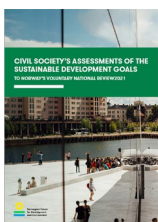
Tidligere publikasjoner fra ForUM

2021

Civil Society's assessments of the Sustainable Development Goals to Norway's Voluntary National Review 2021

Sivilsamfunnet har for første gang fått bidra med sine vurderinger av Norges arbeid med bærekraftsmålene i den offisielle rapporten.

<http://www.forumfor.no/assets/docs/Civil-societys-assessments-to-Norways-VNR21.pdf>



2020

Nasjonale handlingsplaner og strategier for bærekraftsmålene - gode eksempler fra arbeidet med bærekraftsmålene i andre land

I det kontinuerlige arbeidet med å utvikle og revidere den norske handlingsplanen har vi mye å lære av erfaringer fra andre land. Tyskland fikk for eksempel sin første nasjonale strategi for bærekraftig utvikling allerede i 2002.

http://www.forumfor.no/assets/docs/brief_handlingsplaner-i-andre-land_web.pdf

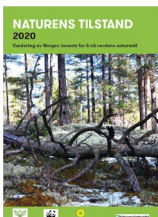


Naturens tilstand 2020 - vurdering av Norges innsats for å nå verdens naturmål

Rapporten vurderer Norges innsats for å nå de 20 Aichimålene, verdens naturmål, som har frist i 2020.

Rapporten er skrevet av Sabima, Naturvernforbundet, WWF Verdens naturfond og Forum for utvikling og miljø.

<https://www.forumfor.no/assets/docs/Naturens-tilstand-2020-web.pdf>



Privat finansiering først: Konsekvenser for bærekraftsmålene og utviklingspolitikken

Allerede før koronapandemien lå vi bak skjema med å nå FN's bærekraftsmål. Skal vi nå målene, er det behov for enorme økonomiske ressurser.

<http://forumfor.no/assets/docs/Privat-Finansiering-F%C3%B8rst-web.pdf>



NORDIC MATRIX: National Action Plans for the Sustainable Development Goals

Publikasjonen presenterer de nordiske landenes handlingsplaner.

http://forumfor.no/assets/docs/FINAL-NordicMatrixReport_enkelt sider.pdf



Funding what counts – assessment of channels for increasing Norwegian climate finance

Study commissioned by Norwegian Church Aid, Rainforest Foundation Norway, Friends of the Earth Norway, Caritas Norway, the Development Fund and the Norwegian Forum for Development and Environment.

<http://forumfor.no/assets/docs/FundingWhatCounts2020.pdf>



Notat: Bærekraftige matsystemer i klimaendringenes tid – Hva skal være Norges bidrag i kampen mot sult?

Etter flere tiår med gradvis nedgang i antall mennesker som sult, ser vi nå en dramatisk økning i sult, underernæring og feilernæring globalt.

<http://forumfor.no/assets/docs/B%C3%A6rekraftige-matsystemer-i-klimaendringenes-tid-ENDELIG-AGENDA-2020.pdf>





Forum for
utvikling
og miljø

CONOW 

Publikasjonen er utgitt
med støtte fra Norad

**Forum for utvikling og
miljø**

Storgata 11, 0155 Oslo

forumfor@forumfor.no
Twitter: @ForumNorway

www.forumfor.no

