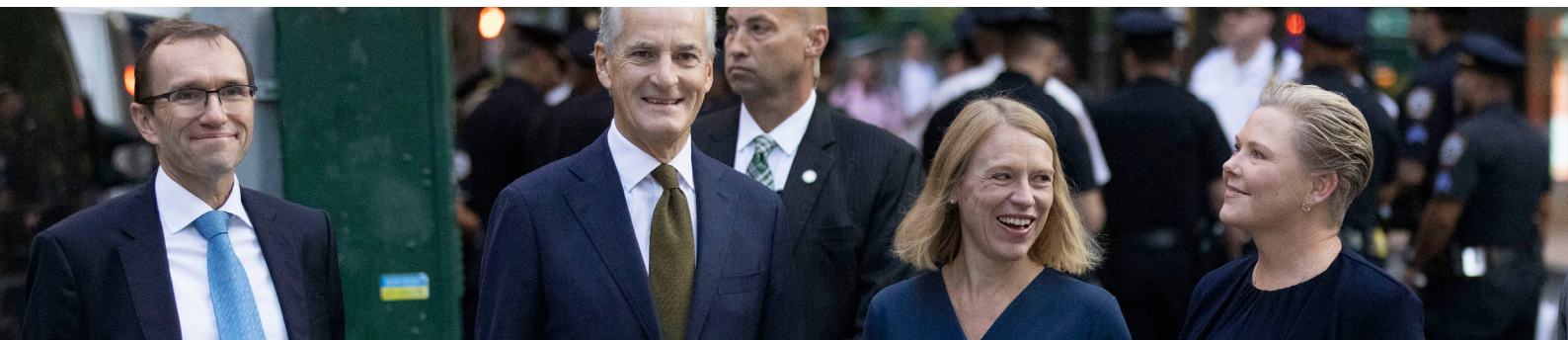


FRA DEN ANDRE SIDEN AV BORDET

MYNDIGHETENES SYN PÅ SAMARBEIDET MED NORSK
SIVILSAMFUNN 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 60 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 Brundtlandkomisjonen 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: NorwayUN og FN/Rick Bajornas

Layout: Tonje Merete Viken

Utgitt av Forum for utvikling og miljø

Februar 2023





Fra den andre siden av bordet

Myndighetenes syn på samarbeid med norsk sivilsamfunn i internasjonale prosesser

SIDE	INNHOOLD
4	Forord: Påvirkning for endring
5	1. Executive summary
5	1.1 Methodology
6	1.2 Research perspectives on state-civil society relations
7	1.3 Main findings
7	Division and perception of roles
7	Trust
8	Relevance
8	Forms of co-operation
10	The role of parliament
10	Criteria for influence
12	2. Innledning: Et sammensatt sivilsamfunn
13	2.1 Grader av sivilsamfunnsinvolvering
13	2.2 Teoretiske perspektiver på sivilsamfunnet
15	2.3 Teoretiske perspektiver på samarbeid mellom staten og sivilsamfunnet
15	2.4 Norsk sivilsamfunn
16	2.5 Metode
17	3. Perspektiver på samarbeidet
17	3.1 Rolleforståelse
21	3.2 Tillit
22	3.3 Relevans
24	3.4 Ulemper og risiki
25	4. Samarbeidsformer
25	4.1 Møter
27	4.2 Uformell dialog
27	4.3 Skriftlige innspill
27	4.4 Samarbeid om tekster
28	4.5 Tilskudd
28	4.6 Utadrettet samarbeid
29	4.7 Delegasjonsarbeid
32	4.8 Sivilsamfunnskoordinering
34	5. Påvirkning rettet mot Stortinget
37	6. Kriterier for gjennomslag
37	6.1 Fagkunnskap og ekspertise
37	6.2 Nærvær og resultater i felt
39	6.3 Størrelse
39	6.4 Synlighet i media
40	6.5 Personlige relasjoner
40	6.6 Politisk ståsted
41	6.7 Organisasjonsform ogmedlemsaktivitet
42	Konklusjon
45	Referanser



Forord: Påvirkning for endring



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

Sivilsamfunnets formål er å skape endring. Det betyr at vi må påvirke dem som har makt til å få endring til å skje. Med andre ord er politisk påvirkning en kjerneoppgave for sivilsamfunnet.

Denne rapporten bygger på rapporten «Partnerskap, politikk og penger» fra 2021, der vi systematisk kartla sivilsamfunnets erfaringer med og perspektiver på meningsfylt deltagelse og samarbeidet med myndighetene i internasjonale prosesser. I all hovedsak opplever norsk sivilsamfunn at de blir inkludert og tatt på alvor. Samtidig avdekket undersøkelsen en del praktiske utfordringer som svekker den meningsfylte deltagelsen. Dette var knyttet til blant annet korte tidsfrister, vansker med å etablere kontakt, personavhengighet og variasjoner blant departementene.

«Partnerskap, politikk og penger» viste oss at sivilsamfunnet trenger en bedre forståelse av hvordan samarbeidet oppleves fra den andre siden av bordet. På bakgrunn av dette bestilte vi en oppfølgingsrapport, denne gangen også med en forskningsmessig komponent. Store deler av denne rapporten bygger på funn som for tiden er under akademisk publisering i en studie på oppdrag fra ForUM utført av Tonje M. Viken i Conow og professor Arne H. Krumsvik ved Kristiania (Viken & Krumsvik, under publisering). Gjennom arbeidet med den rapporten du nå har foran deg, ønsket vi til dels å bekrefte det vi trodde vi allerede visste, og til dels å få ny innsikt. Formålet er opplagt å bli dyktigere til å oppnå gjennomslag, men også å bli en mer effektiv og strategisk samarbeidspartner fra myndighetenes perspektiv.

Den kanskje viktigste innsikten er at byråkrater og politikere er like forskjellige som oss andre. Rolle, rolleforståelse, departementskultur og personlige preferanser påvirker den enkeltes syn på og inkludering av sivilsamfunnet på sine områder. Men vi ser imidlertid også noen mønstre. Det som kommer klarest fram, er et politisk system med stor velvilje overfor sivilsamfunnet. Tilliten er høy, og det understrekes at tilliten må være gjensidig for at samarbeidet skal oppfattes som konstruktivt.

For ForUM som en koordinerende organisasjon for et bredt spekter av ikke bare sivilsamfunnsorganisasjoner, men også organisasjonsformer, er det nyttig å reflektere rundt hvem vi er som sivilsamfunn, og hvordan de ulike organisasjonenes særegenhet preger hvordan man arbeider for å påvirke. Vårt mål er hele tiden å samle perspektiver og legge til rette for treffpunkter der vi kan spille hverandre gode. Noe av det som gjør dette mulig er nettopp den tillitsfulle relasjonen som gjør at sivilsamfunnet og myndighetene kan utveksle analyser og perspektiver og lære av hverandre.

Denne rapporten forteller oss om et tillitsforhold mellom mottaker og avsender av politiske innspill som vi ikke ser mange andre steder. Vi håper og tror at de mange perspektivene som kommer til uttrykk øker forståelsen for politikerne og embetsverkets hverdag. Samtidig ser vi verdien av deres utenfra-blikk på oss selv som sivilsamfunn. Dette gir oss en anledning til å ta et steg tilbake og tenkte kritisk rundt våre egne valg og strategier. Vi ønsker med dette å rette en stor takk til alle som har tatt seg tid i en travel hverdag til å dele sine tanker og erfaringer med oss.



1. Executive summary: From the other side of the table

The authorities' perspectives on co-operation with Norwegian civil society in international processes

This report builds on a previous study on Norwegian civil society organisations (CSO)'s perceptions of the meaningful co-operation with the Norwegian government in international processes. The report, «Partnerskap, politikk og penger» (Partnership, politics and money) was based on qualitative interviews and a survey among civil society representatives from 55 CSOs. The majority of these are members of Forum for Development and Environment (ForUM), the main Norwegian umbrella for development and climate and environment organisations.

The report showed that Norwegian CSOs generally perceive the co-operation as meaningful and constructive. Roughly three quarters of respondents in the survey estimated their organisation's influence over Norway's framing, actual policy measures and level of ambition to be «some» or «high». Nevertheless, there were also practical challenges related to access to relevant policy arenas, unanswered e-mails, short deadlines, varying practices across departments and between individuals, and lack of inclusion in the preparations for international meetings. Subsequently, CSOs requested a more systematic approach to CSO involvement from the government side.

The in-depth interviews also revealed challenges related to the design of financing schemes that make it harder to finance advocacy, general criticism of the aid system as such, network building and research. On the positive side, monitoring and reporting schemes related to MFA donor requirements were seen as promoting discipline and learning, but time consuming and bureaucratizing on the negative side. There was also a perception among a number of CSOs that it is easier for larger organisations to gain access and influence than for smaller ones – although this tendency was less marked than might have been expected. Finally, there was a perception that it is harder to gain access and influence when working on certain political issues that were perceived to be «radical» or «sensitive», such as international trade and nuclear arms reduction. The study also pointed to weaknesses within Norwegian CSOs themselves related to internal information flows, information sharing and coordination.

On the positive side, Norwegian CSOs perceived themselves as highly capable actors within their thematic and geographical catchment areas. Local and national partners and networks in the South were seen as the main source of strength, knowledge and relevance. At the same time, lack of time and resources to maintain these networks and partnerships was seen as a main weakness. In addition, CSOs saw room for improvement in their own understanding of national and international political processes (Viken, 2021). Building on this, ForUM decided to do a follow-up study in order to gauge how the partnership with civil society is perceived among the authorities.

1.1 Methodology

13 in-depth interviews and 3 research interviews were conducted with former and current bureaucrats in the Ministry of Foreign Affairs, Ministry of Finance, Ministry of Climate and Environment, Ministry of Local Government and Regional Development, and Ministry of Trade, Industry and Fisheries as well as politicians in parliament and government to discuss their views on the role, value and possibilities of Norwegian CSOs in Norwegian international policy making and international processes. The interviews were semi-structured making use of a flexible interview guide, concluded by a questionnaire where informants were asked to rate the importance of pre-defined parameters

for what factors might impact a CSO's access and influence with the government in international processes. The survey is not statistically significant but provides a numerical snapshot that deepens and corrects the findings in the interviews. This report expands on a study commissioned by ForUM that is currently under academic publication (Krumsvik and Viken, in publishing).

1.2 Research perspectives on state-civil society relations

Civil society studies broadly focus on three main issues: 1) The potential for (un)equal power relations between the government, which is often also a funding partner, and the CSOs; 2) The relative tension between instrumentality and autonomy: To what extent should CSOs be autonomous in setting their own agenda as agents for social transformation versus being effective instruments for national development and foreign policy agendas; and 3) To what extent does close civil society-government co-operation lead to co-optation and the weakening of CSOs roots among its members and constituencies (van Wessel et al., 2019).

There are differing views on this among politicians and bureaucrats, and also varying approaches from civil society itself. From civil society practitioners' perspective, autonomy would generally be seen as fundamental. While CSOs are keenly aware of their ability to maximise their leverage within the partnership, others abstain from seeking state financing all together. While CSOs are determined to preserve their autonomy, many partnerships do in fact revolve around service delivery in line with Norwegian priorities. And thirdly, maintaining close ties with members and constituencies would be seen as important, but not all CSOs have members or cater to a specific constituency (Bloodgood & Tremblay-Boire, 2017; Hermansen et al., 2017; Tvedt, 2006; Saint-Martin, 1994).

While the term CSO is used consistently throughout this report, it should be noted that in both research and practical thinking around civil society, there is a wider selection of concepts to choose from. It is not uncommon to make analytical and political distinctions between CSOs on the one hand and non-governmental organisations (NGO)s on the other. In the latter perspective, NGOs would primarily constitute of large organisations with professional secretariats on the one hand, and CSOs would be seen as member-based organisations that are owned and run by members and their elected bodies. Some have introduced the term grass roots organisations (GRO) as yet another sub-category within civil society (Edwards & Hulme, 1998).

Lang (2022) describes what she refers to as the «NGO-isation» of civil society as involving two parallel and mutually reinforcing processes by which: 1) Civil society is becoming equated with the nongovernmental sector; and 2) Civically engaged groups experience a functional pull to institutionalize, professionalize, and bureaucratize in order to organize their survival. Saez (2003) views NGO-isation as a result of neoliberal policies followed by an attack from above by institutions like the World Bank and the International Monetary Fund combined with the erosion of the state from above, carrying with it the depoliticisation of swathes of civil society.

The question of whether NGOs constitute a separate category, or a sub-category within the broader civil society goes beyond semantics and indicates theoretical and ideological differences among researches as well as within civil society itself (Saint Martin, 2014; Banks et al. 2015; Edwards & Hulme, 1998). However, it is also not uncommon to use CSO and NGO interchangeably. As ForUM's own members represent a wide array of organisational forms, a pragmatic choice has been made to make use of the concept of CSO, keeping the use of other definitions and their implications in mind. A plausible assumption is that organisational form, underlying logic and self-perception will affect both organisations' choice of influence strategies, and how these organisations and their advocacy activities are received and understood by Norwegian politicians and bureaucrats.

1.3 Main findings

Division and perceptions of roles

A mutual understanding of each other's roles, trust and relevance are the main features of what bureaucrats and politicians perceive to be a constructive co-operation with CSOs. Civil servants see themselves as intermediaries who lay a factual and knowledge-based basis for political decisions and facilitates contact with civil society. Furthermore, they make a sharp distinction between the political role and the civil service role. It may therefore seem paradoxical that many premises are laid down by the civil service. How this happens can vary between the ministries, which have slightly different cultures for civil society involvement and what kind of decisions are made at a lower level. It also varies what the individual minister wants, and whether they listen to the recommendations that come from the bureaucracy or make their own choices (Viken & Krumsvik, in publishing).

To some (and varying) extent, bureaucrats perceive themselves as gatekeepers who act on signals from ministers who are protective of their respective fields. While civil society expertise and perspectives are valued, CSOs are to a greater extent perceived as single-issue organisations that do not necessarily see the big picture. This is in stark contrast to how CSOs perceive themselves. Civil society would argue that they have a holistic perspective on development founded in the Sustainable Development Goals (SDGs), whereas the line ministries are seen as silos that do not coordinate well among themselves in working towards the realisation of the SDGs. This perception of roles can sometimes cause the bureaucracy to stand in the way of a closer co-operation between government and civil society. This should stimulate reflection on both sides. Civil society may be able to connect the dots in a different way than the line ministries. However, CSOs will have to make a conscious effort in order for this perception to take hold among civil servants.

We have very different roles. I think we should be aware of that. We engage in policy development within the framework of the various ministries, following up on what the government wants, while civil society actors engage more in lobbying single-issue politics. We are different, but I feel that the interaction that we can co-create, is important!

In many ways, we are a link that guards the door to the politicians. The next link is the secretariat. And the politicians themselves are a link that filters our advise and suggestions.ⁱ

Trust

When asked what characterises a constructive partnership between civil society and the authorities, trust was a recurring term. Factors that build trust are personal acquaintance, open exchange of information, and good understanding of roles. When it comes to personal acquaintances, a distinction can be made between the celebrity factor and the personal relations you develop through regular contact. Bureaucrats and politicians stress the need for trust to be mutual, and it is important to them that civil society trusts their intentions.

It is precisely that we have mutual trust – we know our roles well. I can have a direct and informal dialogue with civil society, obtain information on what is happening on the ground and examples of how we work on the same issues that are important to me in my work. What they get in return is an understanding of where we are in policy development.ⁱⁱⁱ

ⁱAuthor's own translation. Original quote in Norwegian on p. 17.

ⁱⁱAuthor's own translation. Original quote in Norwegian on p. 17.

ⁱⁱⁱ Author's own translation. Original quote in Norwegian on p. 22.

Civil society expects to be invited. I think that's perfectly fine, I think it's important. What I expect in return is that the ones that I talk to have the confidence to share their information with me and dare to hope and trust that it will be put to good use. Because some of what emerges can be sensitive. I guess I also have an expectation that we can sustain contact over some time.^{iv}

Relevance

A majority of organisations will gain access to the civil service or politicians at one level or another. However, relevance to the government's political project is seen as crucial for an organisation's ability to gain traction. Timing in relation to on-going political processes and the annual processes in government and parliament also determine whether input and meeting requests are deemed as relevant.

The civil service aims to provide a knowledge- and fact-based basis for policy development. An increasingly polarised discourse that potentially seeps into civil society messaging can be challenging for civil servants who need to weigh different considerations against each other. Pure lobbying is seen as less relevant to the civil service. On the other hand, line ministry staff also have to take the political power game into account (Viken & Krumsvik, in publishing).

Recognised policy dilemmas have a political dimension. As the role of a civil servant is strictly confined, civil society is seen as an important push factor that can hold government accountable and call for new and improved policies and speedy action. This is appreciated by bureaucrats who are personally passionate about their field, but bound by their role. In such cases, civil society can contribute with both pressure and informed and balanced knowledge, which in turn can form the basis for recommendations to the political leadership. In addition to seeking facts and knowledge, politicians are also more sensitive to voters and more receptive to big words, outside pressure and shorter messages. Both will benefit from civil society, but in slightly different ways. It would be useful to have this in mind when tailoring messages to the various segments of the political system (Viken & Krumsvik, in publishing).

I don't actively reach out except when inviting to broader meetings. It is up to the organisations to make themselves relevant to the political leadership and relevant to me and my team.^v

I think that small civil society organisations can a big great impact. I think radical ideas can gain traction, as long as they are well aimed. I don't believe there is any difference between a king and a hatter, as long as you are relevant to policy development.^{vi}

Forms of co-operation

There are different degrees of civil society engagement, from mere information sharing to harvesting views through broad consultations, institutionalised and targeted dialogue and active involvement, which can also include co-operation on the implementation of the policy. The degree of engagement varies between ministries and processes. Individual preferences also play a role.

Rigging processes that are highly inclusive, and potentially innovative, is resource demanding in terms of time as well as money. Civil society involvement is not just a question of democratic participation, but also a cost-benefit analysis of the added value of input on a process-to-process basis. Even highly motivated civil servants

^{iv}Author's own translation. Original quote in Norwegian on p. 22.

^v Author's own translation. Original quote in Norwegian on p.23.

^{vi}Author's own translation. Original quote in Norwegian on p. 23.

depend on support and approval from their managers and colleagues. Keeping this in mind, it might be prudent for civil society to reflect on which level of involvement to aim for in a given process and convey their expectations clearly to the ministry.

Meetings

Meetings are an important form of co-operation that range from broad to narrow, and from highly institutionalised to informal. From the perspective of the civil service and politicians, it is more effective to engage in dialogue with umbrella organisations and networks rather than meeting too many organisations one-on-one (Viken & Krumsvik, in publishing). Civil servants and politicians alike see broader consultations with several organisations as a fair and effective way of communicating with civil society – both in terms of getting messages out and of receiving input. From the perspective of the government and civil service, civil society positions can come across as overlapping and repetitive. Insight into potential lines of disagreement, new insights and new solutions are highly valued. Some are calling for more input regarding the effects of existing policies and possible adjustments, rather than suggestions about new mechanisms.

Internal processes and the total workload in a ministry at any given time will also play a role in the form of more pragmatic assessments that do not necessarily have much to do with how the civil service perceives civil society. While formalised meeting points are seen as valuable, several informants expressed a wish for more informal dialogue and pro-active relation-building from CSOs. However, CSOs, in particular the smaller ones, are encouraged to coordinate among themselves in order to increase their effectiveness.

The whole point of meetings is that they are useful for all participants. And when you write an e-mail to a ministry requesting a meeting – why should you have that meeting? Why is this useful? That is question number one.^{vii}

There is a huge number of organisations who seek access and influence, and my stance to that is generally positive. But because there is such a high pressure, we also need to think about a fair distribution of time. We have arranged joint thematic meetings for everyone to participate, and that has been very useful.^{viii}

Project grants

Grants are an important form of co-operation. Through projects in the field, CSOs have their ear to the ground and access to local partners and local knowledge that can be of great use to the foreign service and other relevant ministries (Viken & Krumsvik, in publishing).

Participation in national delegations

Participation in national delegations to high level meetings and negotiations is an important form of co-operation, even if the degree of inclusion is variable. Delegation leaders appreciate the expertise and perspectives that civil society brings in as well as the informal dialogue between meetings. CSOs have their own networks through which they gain access to information about local and national priorities in partner countries as well as how Norwegian development policy is perceived externally. In addition, civil society representatives in the delegation can contribute to the production and revision of texts and presentations, thus alleviating the total workload of the delegation. Role understanding is seen as important, particularly when it comes to statements to the media.

We should not conduct foreign policy that is not rooted in what nations themselves want. We are very interested in hearing more about that interaction. [...] It is important to us to understand how to translate policy into various national contexts, and so we need to know what national contexts exist.^{ix}

^{vii} Author's own translation. Original quote in Norwegian on p. 26.

^{viii} Author's own translation. Original quote in Norwegian on p. 32.

^{ix} Author's own translation. Original quote in Norwegian on p. 39.

In the preparatons as well as in the execution phase, writing and making statements and all practical matters, we seek to ensure that we don't just co-operate with civil society, but that our partners also co-operate with other members of the delegation. It is vital to draw on all resources outside the Ministry of Foreign Affairs.^x

External visibility

Other forms of co-operation can include common media pitches, participation in public debates arranged by civil society and co-production of various texts and Norwegian reports to the UN, such as the Voluntary National Review on progress towards the SDGs.

The role of parliament

To a certain extent, parliament is an under-utilised arena for civil society advocacy. More CSOs would benefit from familiarizing themselves with parliamentarians and their advisers, as well as the parliamentary tool box (questions, interpellations, remarks). In doing so, they would position themselves as useful sources of information and ideas on how the government can be held to account for development policy and policy coherence in light of the SDGs.

Some volunteer organisations are skilled lobbyists in the political community. Personal contacts, important issues and good advocacy strategies make a big difference. Some organisations are better at this than others. There is reason to believe that the role of civil society vis à vis the political leadership and bureaucrats in the various ministries is proportional to their ability to lobby parliament.^{xi}

Criteria for influence

When the informants were asked to rank a pre-determined set of factors according to impact on a scale from 1 (not important) to 6 (very important), six factors were ranked in the following order of priority from high to low: 1) The organisation's professional competence/expertise; 2) The organisation's presence in the field; 3) The organisation's results in the field; 4) The size of the organisation; 5) If relevant, the organisation's ability to generate member activity; 6) The organisation's visibility in the media; 7) Personal relationships with employees/members of the organisation; 8) The organisation's political position; 9) Form of organisation (foundation, member organisation, etc) (Viken & Krumsvik, in publishing).

Professional knowledge and expertise are seen as the most important factors for success. Projects in the field, local partners and international networks are seen as an important source of this knowledge. Size is also important, but interviews indicated that size is seen as more important by the political leadership than by bureaucrats, and more important vis à vis the government apparatus than vis à vis parliament. Smaller organisations with specialised expertise can still have a big impact if they are skilled and relevant.

Visibility in the media can contribute to attention and familiarity among politicians and civil servants, which can make it easier to build relations in the next round. Personal acquaintance is considered important, but it is entirely possible to build relationships from scratch through informal dialogue, and the organisations are encouraged to pick up the phone more often than what is now the case. Whether an organisation is a membership organisation or a foundation is not considered significant, but active involvement of members can have a positive effect.

^x Author's own translation. Original quote in Norwegian on p.29.

^{xi} Author's own translation. Original quote in Norwegian on p. 34.



Networks and partnerships with civil society in the South is the main source of knowledge and expertise for Norwegian CSOs. This is sought-after currency among politicians and bureaucrats alike. (Photo: Flickr)

All in all, the study reflects a government apparatus that essentially views civil society as a valuable conversational partner. The authorities care about what civil society thinks, and trust in civil society is generally high. At the same time, the civil service is protective of politicians and their agenda, and this may put limitations on which policy areas civil society input is welcomed. This partly depends on the individual, but ministry culture and the type of process also play a role. There is potential for a more systematic approach to civil society involvement within and across line ministries.

The best can become the enemy of the good. Civil society must have realistic expectations as to what degree of influence they can exert. The engagement of elected representatives in their respective policy agendas can contradict to the flagship issues of voluntary organisations. They look at the arguments rationally, whereas the ministries have to deal with the political power game. These are often separate tracks. I think this from time to time causes civil society organisations to feel that they have not been heard, they are not respected, and so on. There is room for a more structured conversation between politicians and representatives of civil society.^{xii}

^{xii}Author's own translation. Original quote in Norwegian on p. 20.

2. Innledning: Et sammensatt sivilsamfunn

Denne rapporten bygger på en tidligere studie om norske sivilsamfunnsorganisasjoners oppfatning av det meningsfylte samarbeidet med norske myndigheter i internasjonale prosesser. Rapporten «Partnerskap, politikk og penger» (Viken, 2021) var basert på kvalitative intervjuer og en spørreundersøkelse blant sivilsamfunnsrepresentanter fra 55 sivilsamfunnsorganisasjoner, hvorav det overveldende flertallet av informantene var medlemmer av Forum for utvikling og miljø (ForUM), den norske hovedparaplyen for fred- utviklings- og klima- og miljøorganisasjoner. Rapporten viste at norske sivilsamfunnsorganisasjoner generelt oppfattet samarbeidet som meningsfullt og konstruktivt. Omtrent tre fjerdedeler av respondentene i undersøkelsen mente at deres organisasjons innflytelse over norske myndigheters utforming av standpunkter, faktiske politiske tiltak og ambisjonsnivå var «noen» eller «høy».

Informantene fortalte også om praktiske utfordringer knyttet til tilgang til relevante politikkenner, ubesvarte e-poster til aktuelle departementer, korte tidsfrister og manglende inkludering i forberedelsene til internasjonale møter. Dybdeintervjuene avdekket også utfordringer knyttet til utforming av finansieringsordninger som gjør det vanskeligere å finansiere rent påvirkningsarbeid og kritikk av bistandssystemet, nettverksbygging og forskning. Overvågings- og rapporteringsordninger knyttet til UD's givkrav ble sett på som å fremme disiplin og læring på den positive siden, men tidkrevende og byråkratiserende på den negative siden. Det var også en oppfatning blant en rekke sivilsamfunnsorganisasjoner at det er lettere for større organisasjoner å få tilgang og innflytelse enn for mindre organisasjoner – selv om denne tendensen var mindre markert enn man kunne ha forventet. Til slutt var det en oppfatning om at det er vanskeligere å få tilgang og innflytelse når man arbeider med visse politiske spørsmål som ble oppfattet som «radikale» eller «sensitive», som internasjonal handel og reduksjon av atomvåpen.

«Partnerskap, politikk og penger» pekte også på svakheter i norsk sivilsamfunn knyttet til intern informasjonsflyt, informasjonsdeling og koordinering. På den positive siden oppfattet norske sivilsamfunnsaktører seg selv som dyktige aktører innenfor sine tematiske og geografiske nedslagsfelt. Lokale og nasjonale samarbeidspartnere og nettverk i Sør ble sett på som hovedkilden til styrke, kunnskap og relevans. Samtidig ble mangel på tid og ressurser til å opprettholde disse nettverkene og partnerskapene sett på som en av de viktigste svakhetene. I tillegg så organisasjonene rom for forbedring i sin egen forståelse av nasjonale og internasjonale politiske prosesser (Viken, 2021).

Med rundt 60 medlemmer representerer ForUM et bredt spekter av organisasjoner som arbeider med miljø-, freds- og utviklingsspørsmål. Disse jobber for at «Norge skal føre en samstemt politikk for en bærekraftig verden» (www.forumfor.no). Blant medlemmene finner vi organisasjoner med omfattende prosjektvirksomhet utenfor Norges grenser (for eksempel Flyktningshjelpen og Utviklingsfondet), systemkritiske organisasjoner som utelukkende driver påvirkningsarbeid (for eksempel Attac og Sex og politikk). Noen kan karakteriseres som ekspertorganisasjoner (FIVAS), mens andre er mer rendyrkede aktivistorganisasjoner (Extinction Rebellion). Noen organisasjoner jobber tett med internasjonale partnere og deltar i internasjonale nettverk (for eksempel Regnskogfondet). Noen inngår i internasjonale føderasjoner (som CARE, Redd Barna og WWF), noe som igjen gir tilgang til egne nettverk. Når det gjelder organisasjonsform finner vi rene stiftelser, medlemsorganisasjoner og paraplyorganisasjoner. Noen av organisasjonene drives på ren frivillig basis, mens andre har sekretariater bemannet med alt fra en halv stilling til godt over hundre ansatte. Med andre ord favner ForUM mange forskjellige typer organisasjoner med mer eller mindre ulik selvforståelse, roller og underliggende logikk. Spørsmålet er



Det finnes ulike syn på hva sivilsamfunnet er, og hvilken rolle såkalt NGO-er (ikke-statlige organisasjoner) spiller i forhold til andre mer medlemsbaserte organisasjonsformer. (Foto: Flickr)

hva det har å si både for valg av virkemidler og mulighet til å få gjennomslag blant de folkevalgte og deres rådgivere, i embetsverket og hos politisk ledelse.

2.1 Grader av sivilsamfunnsinvolvering

I 2017 vedtok Europarådet et sett retningslinjer for sivilsamfunnsdeltagelse i politiske beslutningsprosesser (KMD, 2017). Retningslinjene ser på sivilsamfunnsdeltagelse som distinkt fra deltagelse gjennom partipolitikk, eller som lobbyvirksomhet gjennomført av næringslivsaktører. Retningslinjene skisserer et sett vilkår og prinsipper som legger til rette for sivil deltagelse. En norsk oversettelse av retningslinjene er publisert på regjeringens nettsider. Målgruppen for veilederen er kommunene, men typologien er relevant også for andre departementer og prosesser. Veilederen skiller mellom ulike typer for sivil deltagelse: framskaffelse av informasjon, konsultasjon, dialog og aktiv involvering.

Målet med en konsultasjon er å samle inn synspunkter, mens dialog defineres som «en strukturert, langvarig og resultatorientert prosess som er basert på gjensidig interesse i utveksling av meninger». Aktiv involvering går utover alt dette og kan omfatte felles arbeidsgrupper eller komiteer for felles utvikling av dokumenter, politikk og lover som til slutt krever en beslutning av den offentlige myndigheten. Aktiv involvering kan også omfatte partnerskap knyttet til gjennomføringen av beslutninger. (KMD, 2017). Selv om våre informanter ikke bruker disse begrepene stringent, er veilederen nyttig for å reflektere rundt sammenhengen mellom samarbeidsform og arbeidets formål.

2.2 Teoretiske perspektiver på sivilsamfunnet

For å få en fullgod forståelse av samspillet mellom sivilsamfunnsorganisasjonene og norske myndigheter er det nyttig å ta et steg tilbake og se på hvordan de ulike partene oppfatter seg selv. Med sivilsamfunnet mener vi alle organisasjoner og foreninger som finnes mellom staten og markedet, med unntak av de politiske partiene (Hill, 2010). Dagens forståelse av sivilsamfunnets rolle har sine røtter i demokratiseringsbølgen i

kjølvannet av den kalde krigens slutt på 1990-tallet, samt kampen mot autokratiske stater i tidligere Sovjetunionen og Latin-Amerika. Sivilsamfunnet ble sett på som en viktig aktør i utviklingen av demokrati, godt styresett og oppnåelsen av sosiale og politiske formål. Parallelt med denne forståelsen vokste det med nyliberalismen fram et syn på sivilsamfunnet som en aktør hvis fremste oppgave var å tette hull i statens tjenesteleveranser der staten trakk seg tilbake til fordel for privat sektor. Personer med erfaring fra næringslivet rykket inn i styrene i flere sivilsamfunnsorganisasjoner og bragte med seg en tanke om «profesjonalisering» i form av metoder fra kommersiell drift. Slik ble sivilsamfunnet et hedersbegrep langs hele den politiske akse fra høyre til venstre (Chandhoke, 2007; Carothers, 1999; Fowler, 2011; Edwards, 2011).

I denne rapporten ser vi på samspillet mellom myndighetene og organisasjoner som oftest defineres som bistandsorganisasjoner eller utviklingsorganisasjoner i tillegg til miljø- og klimaorganisasjoner. Det er vanlig å omtale disse som enten CSOer (civil society organisations) eller ikke-statlige organisasjoner (NGOer). Noen har også introdusert akronymet GRO for grasrotorganisasjoner som egen underkategori innenfor sivilsamfunnet (Edwards & Hulme, 1998). Lang (2022) beskriver det hun omtaler som en NGO-ifieringsprosess av sivilsamfunnet som involverer to parallelle og gjensidig forsterkende trender der NGOer og sivilsamfunnet blir likestilte, og der sivilsamfunnsgrupperinger drives i retning av institusjonalisering, profesjonalisering og byråkratisering for å sikre sin egen overlevelse. Sàez (2003) ser på NGO-ifiering som et resultat av nyliberal politikk drevet fram av ovenfra av institusjoner som Verdensbanken og Det internasjonale pengefondet kombinert med erosjon av staten ovenfra. Resultatet er avpolitisering. I dagligtale – også innenfor sivilsamfunnet selv – brukes begrepene CSO og NGO imidlertid ofte om hverandre.

Grovt forenklet har to forestillinger om CSOene vokst fram parallelt: 1) Tanken om at disse har en annen forankring i befolkningen enn staten, og at de kan utfordre ulikhet og drive fram radikal samfunnsendring, og 2) Synet på CSOene som tjenesteleverandører som i egenskap av å være private var mindre korrupte og mer effektive enn stater (Lavalette & Ferguson, 2007; Edwards & Hulme, 1998). Etter hvert som CSOene har blitt flere, større og mer profesjonaliserte, og forvalter en stadig større del av den totale utviklingsfinansieringen, har enkelte forskere (og sivilsamfunnsrepresentanter) begynt å operere med et skille mellom NGO-er og sivilsamfunnet for øvrig (Edwards & Hulme, 1998 og Carothers, 1999). Saint-Martin (1994) påpeker at NGO-ene riktignok inngår i sivilsamfunnet, men at de ikke utgjør sivilsamfunnet i seg selv, mens Banks & Edwards, 2015) går så langt som å si at NGOene ikke er en del av sivilsamfunnet i det hele tatt.

Tabell 1 nedenfor (Banks & Edwards, 2015) viser en typologi der medlemsbaserte organisasjoner settes opp mot NGO-er uten medlemmer. Denne måten å tenke på trekker opp noen akser vi også kjenner fra den norske debatten, nemlig forholdet mellom instrumentalitet og autonomi, mellom frivillighet og profesjonalitet, mellom tjenesteleveranser og sosial endring, og mellom samtalepartner og vaktbikkje. Flere av de norske utviklingsorganisasjoner ligger i stor grad i skjæringsfeltet mellom de mer teoretiske forståelsene av begrepene CSO og NGO, og mellom tjenesteleveranser og sosial transformasjon. I realiteten er de fleste norske organisasjoner hybrider (Tvedt, 2006), men modellen tilfører ikke desto mindre et nyttig analytisk perspektiv.

Disse underliggende spenningene er med på å forme hvordan de ulike organisasjonene oppfatter sin egen rolle, hva det har å si for hvilke virkemidler de bruker i påvirkningen, og hvordan de blir møtt av myndighetene. I forskning på strategisk kommunikasjon rettet mot myndighetene er det vanlig å skille mellom såkalte innside- og utsidestrategier (Colli & Adriaensen, 2020). Innsidestrategier omfatter den direkte dialogen med myndighetene i form av uformelle møter, deltagelse på arrangementer i regi av myndighetene eller i konsultasjoner på initiativ fra myndighetene. Utsidestrategier dreier seg om indirekte påtrykk gjennom mobilisering av opinionen, og kan dreie seg om brev- og e-postkampanjer, ulike former for kommunikasjonsarbeid eller opprop og demonstrasjoner utenfor offentlige bygg. Skillet mellom utside og innside er relevant i forhold til hvor tett CSOene ønsker å legge seg opp til myndighetene. Man kan for eksempel tenke seg at jo større vekt man legger på folkelig forankring og medlemsdemokrati, jo viktigere blir utsidestrategiene.

Tabell 1. Karakteristika ved ulike organisasjonsformer

	Membership-based organisations	Non-governmental organisations
Relationship with the state	Oppositional	Accommodating
Constituents	Members	Staff
Accountable to	Members	Donors
Program design	Demand-side approach	Supply-side approach
Community participation	Political	Non-political
Strategy	Development as leverage	Development as service delivery
Development ideology	Development as social, political and economic change	Project-based and target-oriented 'development'
Tackling/addressing	Root causes of poverty	'Symptoms' of poverty

2.3 Teoretiske perspektiver på samarbeid mellom staten og sivilsamfunnet

Et sentralt tema i forskning på sivilsamfunnet er samarbeid mellom myndigheter og sivilsamfunnet, med hovedvekt på hvordan samarbeidet påvirker sivilsamfunnet. Tre problemstillinger utkrystalliserer seg: 1) Hvorvidt partnerskapet mellom myndighetene og sivilsamfunnet kan være likeverdig så lenge organisasjonene er avhengig av finansiering fra myndighetene; 2) Hvorvidt organisasjonene skal være et instrument for effektivitet eller agenter som driver sosial endring; og 3) Hvorvidt partnerskapet mellom myndighetene og sivilsamfunnet bidrar til at organisasjonenes koopteres og profesjonaliseres i så stor grad at de mister kontakten med medlemmer, støttegrupper og målgrupper (vanWessel et al., 2019).

Én forskningsgren tar for seg utfordringer dersom samarbeidet blir for tett (van Wessel et al., 2020; Edwards & Hulme, 1998; Saint-Martin, 1994). Utfordringene dreier seg om skjevheter i maktforholdet mellom myndigheter og organisasjonene som svekker muligheten til gjensidighet i påvirkningen/deltagelsen. Dette er særlig knyttet til finansieringsordninger som kan gjøre at mindre og radikale CSOer ikke søker støtte fra myndigheter som kan true med å trekke tilbake finansiering (Bloodgood et al., 2017).

Et annet forskningsperspektiv er mindre kritisk til tett samarbeid og påpeker at forhold mellom donorer og organisasjonene ikke nødvendigvis er énveiskjørte, men at det finnes et rom i maktdynamikken der CSOene kan manøvrere (Hermansen, 2017; Tvedt, 2006). Den gjensidige avhengigheten mellom organisasjonene og myndighetene kan motvirke den avhengigheten som finansiering kan skape. Saint-Martin (2014) påpeker at en organisasjons ideer, research, demokratiske involvering og nettverksvirksomhet er i ferd med å bli like viktige for organisasjonenes påvirkningsmuligheter som prosjektvirksomhet og overføring av ressurser. Samtidig som CSOene har inngående kjennskap til lokalsamfunnene og sivilsamfunnet der de opererer, har donorene i voksende grad erkjent nødvendigheten av å trekke på lærdommen disse organisasjonene akkumulerer i felt.

2.4 Norsk sivilsamfunn

Norge er et lite land med kort avstand mellom politikk og embetsverk. Byråkratiet og de politiske lederne lener seg stadig tyngre på organisasjoner, og også forskningsmiljøer (Tvedt, 2006). Dette kombinert med høy organisasjonsgrad gjør at det også er kort vei

mellom CSOene og myndighetene. Eksempelvis har sittende utviklingsminister, hennes statssekretær og politiske rådgiver alle bakgrunn fra henholdsvis norske og internasjonale CSOer, og både ministeren og statssekretæren kommer fra stillinger i byråkratiet. Det er heller ikke uvanlig at politikere og byråkrater går inn i stillinger i CSOene, oppretter sine egne organisasjoner eller får stillinger i FN-systemet etter endt politisk karriere.

Hermansen et.al. (2017) viser til to ulike forståelser av norske CSOer. Ett syn er representert ved Dryzek et al. 2003 (som sitert i Hermansen et al., 2017), der forholdet mellom staten og CSOene kjennetegnes av aktiv inkludering, altså at organisasjonene mottar substansiell finansiell støtte fra staten og blir aktivt invitert til å bidra til politikktutvikling gjennom konsensus. Forfatterne påpeker at den store faren ved dette er at organisasjonene blir kooptert. Den andre forståelsen kommer til uttrykk i studien «Unique Environmentalism – A Comparative Perspective» (Grendstad et al., 2006 som sitert i Hermansen et al.), der norske miljøorganisasjoner blir sett som mer samarbeidsvillige, pragmatiske og mindre åpent konfronterende enn sine motparter i utlandet. Norske organisasjoner oppfatter ikke staten som en «trussel», og har derfor heller ikke samme behov for å distansere seg fra og uttrykke motstand mot den. Hvordan en organisasjon plasserer seg i dette landskapet vil også påvirke valg av finansieringsmodell, strategisk kommunikasjon og hvilke virkemidler man bruker i politisk påvirkning. Dette er igjen relevant for forholdet til myndighetene, ettersom man kan tenke seg at politikere og embetsverket er mottagelige for litt ulike typer påvirkning.

2.5 Metode

I forbindelse med denne rapporten ble det gjennomført 13 dybdeintervjuer og tre bakgrunnsintervjuer med tidligere og nåværende politikere, rådgivere og byråkrater for å diskutere deres syn på norske samfunnsorganisasjoners rolle, verdi og muligheter i norsk internasjonal politikktutforming og internasjonale prosesser. Informantene i analysen har fartstid fra Finansdepartementet (FIN), Klima- og miljødepartementet (KLD), Nærings- og fiskeridepartementet (NFD), Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) og Utenriksdepartementet (UD) samt Stortinget. KDD er relevante i denne sammenhengen fordi de koordinerer regjeringens arbeid med Bærekraftsmålene, som ligger til grunn for alt norsk utviklingsarbeid (Meld. St. 40 (2020–2021)).

Intervjuene var semistrukturerte med bruk av en fleksibel intervjuguide, avsluttet med et spørreskjema der informantene ble bedt om å vurdere betydningen av forhåndsdefinerte parametere for hvilke faktorer som kan påvirke en organisasjons tilgang til og innflytelse med myndighetene i internasjonale prosesser (se tabell 2, s. 38). Undersøkelsen er ikke statistisk signifikant, men gir et numerisk øyeblikksbilde som utdyper og korrigerer funnene i intervjuene. I tillegg til denne rapporten er noen av funnene for tiden under akademisk publisering i en studie på oppdrag fra ForUM (Viken & Krumsvik, under publisering).

3. Perspektiver på samarbeidet

3.1 Rolleforståelse

Gjennom intervjuene ble det tydelig at embetsverket har en omforent oppfatning av sin egen rolle. Synet på sivilsamfunnets rolle var noe mer sprikende, men det var en klar forventning til et konstruktivt samarbeid at organisasjonene selv er seg bevisst hvilke roller som tilfeller henholdsvis embetsverket, politikerne og seg selv. Flere byråkrater gir uttrykk for at de ser på CSOene som énsaksorganisasjoner eller en form for lobbyister. Dette står i kontrast til flere CSOers syn på seg selv som aktører som har et mer helhetlig syn på utvikling enn de enkelte departementene. Dette kommer særlig til uttrykk i debattene om samstemthet, der flere organisasjoner mener departementene er siloer som ikke snakker sammen.

Respondentene er svært opptatt av rolleforståelse og grenseoppgangen mellom det faglige og det politiske. Embetsverket legger det faglige grunnlaget for beslutninger innenfor sitt felt og konkretiserer og operasjonaliserer regjeringens politikk. De skriver også tilrådinger (anbefalinger) til politikerne som blant annet kan dreie seg om organisasjoner de bør møte, eller mulige løsningsforslag i faglig kompliserte saker. Denne funksjonen gjør at byråkratene av og til blir omtalt som «portvoktere» for politikerne. Politikerne utformer politikken, ser helheten og gjør prioriteringer på bakgrunn av dette. Respondentene er svært nøye med å understreke at avgjørelser om møter og politikkutvikling fattes av politisk ledelse. Denne rolleforståelsen synes å være en viktig del av embetsverkets selvforståelse og noe de setter sin ære i.

Du kan ikke overlate sektorsamordningen eller alle avveiningene mellom gode formål til en organisasjon som arbeider med ett formål. [...] Det er jo den skjæringen som vi sitter i departementene. [Det er] politikken som bestemmer – og det er embetsverkets oppgave å få frem sammenhengene mellom de interessene det skal avveies imellom. Sivilsamfunnsorganisasjoner og andre som representerer én interesse av gangen er flinke til å få fram sine saker, men kan jo ikke delta i avveingen.

Vi har jo veldig forskjellige roller. Det tror jeg vi skal være oss bevisst. Vi driver jo med politikktutvikling innenfor de rammene som er i de forskjellige departementene, oppfølging av hva regjeringen ønsker, mens sivilsamfunnsaktører har jo mye mer en slags lobbyvirksomhet – énsakspolitikk – vi er forskjellige, men jeg føler at det samspillet som vi kan skape, er viktig.

Vi er ett ledd som vokter politikernes dør på mange måter og siler, men sekretariatet er jo neste leddet. Og politikerne selv er jo også et ledd som siler det som vi tilrår eller hva vi foreslår.

Noen byråkrater opplever at sivilsamfunnet har begynt å bevege seg på et mer politisk idealistisk nivå, og at politikere i større grad responderer på sterke ord enn de som jobber på lavere nivå. Dette er krevende for embetsverket, som er opptatt av å gi et mest mulig faglig basert beslutningsgrunnlag og veie ulike hensyn opp mot hverandre. Dersom diskursen på et politisk område har blitt mer polarisert, kan innspill som har mer preg av meninger enn av fag oppleves som lite nyttige for en travel byråkrat. Politikken, inkludert utenrikspolitikken, er full av dilemmaer som Norge står i. Anerkjente

dilemmaer har en politisk dimensjon som gjør at dette er spørsmål som egner seg for politikerne, og der en byråkrat i egenskap av sin rolle vil ha lite å bidra med. Her kan sivilsamfunnet bidra med både påtrykk og informert og balansert kunnskapsgrunnlag som igjen kan ligge til grunn for anbefalinger til politisk ledelse. Det er imidlertid viktig at den tilpasses mottageren. Mens byråkratene er på jakt etter faglige innspill, er politikerene i tillegg mer sensitive for velgerne og mer mottakelige for store ord. I tillegg er politikerene forpliktet på sitt eget partiprogram og ideologiske prinsipper. Begge vil ha nytte av innspill fra sivilsamfunnet, men på litt forskjellig måte.

Jo mer lobbyvirksomhet det er, desto mindre interessant er det for min del som embetsmann. Det er jo noe annet for politikere, som skal lytte til de interesser som finnes. [...] Du hører jo på meg at jeg synes at alminnelig lobbyarbeid er ganske kjedelig å være mottaker av, for det er så forutsigbart.

Sivilsamfunnet er veldig programmerte inn i vaktbikkjefunksjonen. Men det er krevende å være vaktbikkje og samtidig en samtalepartner. Om det bare er galle som kommer, da har byråkratene en perfekt årsak til å stenge ned samtalen. Og da blir det bare formelt at man snakker sammen, man er høflig. [...] Det tror jeg kan være boomerangen som flere sivilsamfunnsorganisasjoner får i nakken fordi de går for hardt ut. De tar aktivistsens rolle, de er committed, og de er kunnskapsrike, men de kjenner kanskje ikke den politiske virkeligheten – den som gir politikerne handlingsrom.

Når du skal møte regjeringen, må du i alle fall ha veldig hardcore argumentasjon, for i regjering er det mye mindre tid. Du har ikke tid til å sette deg ned med kaffekoppen og prate.

Embetsverkets rolle er å konkretisere politikken, og spørsmålet er om det er et potensial for større sivilsamfunnsinvolvering i denne konkretiseringen. Enkelte byråkrater gir uttrykk for at det er det, men at embetsverket ikke alltid er like mottakelige. Det kan være relativt enkelt å få en samtale med en saksbehandler i for eksempel Utenriksdepartementet. Men dersom man utfordrer etablerte sannheter, kan det være tyngre å få saken løftet videre opp i systemet. Embetsverket vet hva de politiske forventningene er. Det kan bety at selv om sivilsamfunnet har fått gehør på embetsnivå, er det ikke gitt at den enkelte byråkrat gjør en innsats for å bringe saken videre. En organisasjon som vil sette nye tema på dagsorden, eller vil påvirke regjeringens faktiske prioriteringer, har imidlertid en tyngre jobb som kan kreve større pondus. Spisskompetanse og god prosessforståelse vil i noen grad kunne kompensere for at en organisasjon er liten, dersom den kjenner sin besøkelsestid.

De signalene politisk ledelse gir styrer hele departementet. Og de signalene er ikke alltid slik at de kommer fram til sivilsamfunnet. Så sivilsamfunnet kan komme til [departement] og snakke om ting som embetsverket vet at der sier politisk ledelse noe helt annet. Hva gjør man da? Da kan man ikke bare sitte og si OK, OK, dette er interessant, det skal vi ta videre.

Da er det opp til oss [embetsverket] å definere en mulig vei videre i dialogen. Målet må være at sivilsamfunnet kjenner at de både spiller på lag med de til enhver tid politiske prioriteringene, og at de samtidig har rom til å være seg selv. Noen annet vil være et tap. [...] Det er en utfordring at embetsverket sjelden liker å få korreks fra sivilsamfunnet. Så kan man spørre, hvorfor er det sånn? Statsrådene blir veldig fort opptatt av å verne om sine områder. Og et oppgående embetsverk plukker opp disse prioriteringene med en gang. [...] Med en slik forståelse av egen rolle, kan embetsverket komme til å stå i veien for sivilsamfunnets tettere samarbeid med myndighetene.



Utviklingsminister Anne Beathe Tvinneheim benyttet anledningen under utviklingspolitisk spørretime i 2022 til å be om flere innspill fra sivilsamfunnet. (Foto: Forum for utvikling og miljø)

Norske sivilsamfunnsrepresentanter er opptatt av balansen mellom instrumentalitet og autonomi og ønsker seg økt bevissthet om organisasjonenes rolle som endringsaktører hos myndighetene (Viken, 2020). Blant norske byråkrater er det litt ulike syn på i hvor stor grad CSOene skal være et utenrikspolitisk instrument på den ene siden, og hvor langt de skal realisere sine egne mål. I bunnen finner vi imidlertid en klar forventning til at CSOene skal bidra til å fremme norsk utviklingspolitikk og spille en nøkkelrolle i implementeringen av denne. På programsiden er det mulig å argumentere for at både Norges mål og organisasjonenes mål ofte vil være sammenfallende fordi begge snakker med de samme lokale aktørene. Men det vil alltid være en balansegang mellom organisasjonenes autonomi og egenart, og den instrumentelle rollen organisasjonene har når det gjelder å styrke norske prioriteringer. Noen ser større rom for sivilsamfunnet i implementeringen av norsk politikk enn i utformingen av den.

[Embetsverket] har politikken, vi skriver utkast til politikk, politisk ledelse vedtar politikken som de ønsker. Vi er jo veldig delaktige i dette. Også har du Norad som forvalter. Mens sivilsamfunnsaktørene vil prøve å påvirke politikkutviklingen, men samtidig skal de også være den utøvende armen av den politikken etter at de har fått bistandsmidler.

Sånn som vi ser det, er ikke delegasjonen primært et verktøy for at vi som departement skal fronte våre egenkommuniserte punkter, men et fartøy for at flest mulig skal komme om bord, føle eierskap til å gjennomføre politikken – eller utviklingen av politikken.

Byråkrater skiller skarpt mellom den politiske rollen og embetsverkets rolle. Det kan derfor virke paradoksalt at mange premisser legges i embetsverket. Hvordan dette skjer kan variere mellom departementene, som har litt ulik kultur for sivilsamfunnsinvolvering og hva slags avgjørelser som tas på lavere nivå. Det varierer også hva den enkelte statsråden ønsker seg, og om de hører på anbefalingene som kommer, eller om de tar sine egne valg. Dette bekrefter sivilsamfunnets egne erfaringer slik de kom til uttrykk i en undersøkelse foretatt blant sivilsamfunnsansatte i 2021. 80 prosent av respondentene

opplevde UD og KLD som litt eller svært inkluderende. KMD (nå KDD) ble på sin side oppfattet som lite eller svært lite inkluderende av over halvparten av respondentene, og Finansdepartementet ble oppfattet som lite eller svært lite inkluderende av rundt 80 prosent av deltagerne. Flere oppgir også at de opplever inkluderingen fra UD side som personavhengig (Viken, 2021). Internt i UD finnes det som regel et opplegg for sivilsamfunnsrepresentasjon til delegasjonsreiser, uten at det dermed eksisterer en klart utmeislet systematisk tilnærming på tvers av prosesser.

Det er stor forskjell mellom embetsverket i de ulike departementene. Mens ett departement har et veldig selvstendig embetsverk, kan et annet være mer servilt overfor politisk ledelse. Frykten for å si hva politikerne vil høre istedenfor å si hva de trenger å høre, er embetsverkets store utfordring. På dette området har sivilsamfunnet en svært viktig rolle å spille.

Det beste kan bli det godes fiende. Sivilsamfunnet må ha realistiske forventninger til egen innflytelse. Spenningen mellom valgte representanters engasjement på vegne av respektive politiske agendaer kan skape motstrid i forholdet til frivillige organisasjoners fanesaker. De ser rasjonelt på argumentene, mens departementene må forholde seg til det politiske maktspeillet. Derfor blir det ofte litt ulike løp. Og det tror jeg kan bidra til at sivilsamfunnet noen ganger opplever at de ikke blir hørt, at de ikke blir respektert, og så videre. Her er det rom for en mer strukturert samtaleform mellom politikere og representanter for sivilsamfunnet.

Når en byråkrat får beskjed om å gi en tilrådning, skjer det ofte raskt og med politikken i bakhodet. Samtidig er det variasjoner mellom saksbehandlerne. Dersom tilrådingen er negativ, kan det være fordi tidligere erfaringer tilsier at et nytt møte ikke vil være konstruktivt eller bringe noe nytt til bordet. For noen kan det være mer interessant å møte en person som er ny på feltet fordi man da ikke er forutinntatt på samme måte. På den andre siden vil det da være vanskeligere å fortelle politikeren hvordan et møte vil kunne gå. Da prøver man kanskje et møte på saksbehandlernivå først.

Arbeidet i regjering er svært hektisk, og beslutninger må tas hurtig. En politiker med fartstid fra både regjering og storting påpeker at byråkrater kan ha stor påvirkning i tilfeller der de har mer inngående kunnskap enn politisk ledelse, eller når det gjelder temaer politikeren i utgangspunktet ikke er engasjert i. Embetsverket kan derfor ha stor definisjonsmakt i form av bakgrunnsjekk, håndtering av søknader i første runde og tilrådninger. Også forespørsler knyttet til budsjett og større saker går til politisk ledelse, sammen med en tilrådning fra embetsverket. I en travel hverdag kan det lett bli til at en politiker bare følger tilrådingen.

Jeg har opplevd at det er ganske sterke meninger i embetsverket. Og da innførte jeg at du kan få én omkamp hvis vi er uenige [...]. De vil alltid si at de bygger på faglige ting. Men det gjør de ikke alltid. I hvert fall ikke helt ut. For det finnes preferanser, og du kan tolke ting på ulikt vis. Også er politikk noe annet enn argumentasjon. Vi [politikere] er der for å se hele – mens embetsverket vil komme veldig mye med akkurat det som er innenfor faget [...] Vi er der for å vurdere utfra samfunnsperspektivet, og det kan være ganske annerledes.

Fra sivilsamfunnets perspektiv oppleves korte tidsfrister for å gi innspill som et vedvarende problem. Halvparten av respondentene i ForUMs undersøkelse oppgir at de av og til eller ofte går glipp av mulighet til å gi innspill på en relevant internasjonal prosess fordi de ikke får vite om muligheten før det er for sent. Halvparten av disse igjen oppgir at dette skyldes for kort frist fra et departement (Viken, 2020). Fra embetsverkets perspektiv styres mye av arbeidet rundt ministerens kalender og bestillinger fra politisk ledelse. Det store flertallet av informanter ser på sivilsamfunnsinvolvering som både nyttig og viktig, men krevende å få til i praksis. En av årsakene er at ministrenes kalendre er fullbooket nærmest fra dag én, og det er ikke enkelt å finne smutthull.

Byråkratene selv har en travel hverdag som ofte er styrt av bestillinger fra politisk ledelse. Samarbeid med sivilsamfunnet krever mye koordinering, og det varierer mellom byråkratene hvor høyt de velger å prioritere dette arbeidet.

Jeg tror dette kan variere veldig, både fra statsråd til statsråd og departement til departement, hva slags kultur man har, og hva den enkelte vil. Jeg ville jo bestemme selv hvem jeg skulle møte, men samtidig fikk jeg en liste på flere A-4-sider – kalendermøtene var et evig mareritt. [Det var så] tett med møter at det til tider knapt var tid til å gå på do eller spise eller noen ting, så jeg måtte jo til slutt si at jeg er ikke et sånt vesen som kan gå gjennom tid og rom.

Sivilsamfunnsrepresentanter kan ofte ha en fornemmelse av å bli silt på grunnlag av uttalte kriterier. Særlig organisasjoner med radikale synspunkter, eller organisasjoner som arbeider med sensitiv tematikk, kan ha en opplevelse av å ikke nå fram (Viken, 2021). De færreste av byråkratene vil imidlertid si at det er organisasjoner som ikke får innpass i form at et møte med myndighetene. Tvert imot gir respondentene i embetsverket selv inntrykk av at de ønsker å snakke med hele bredden av sivilsamfunnet. Noen går så langt som å si at de egentlig kunne tenke seg et enda mer aktivt og oppsøkende sivilsamfunn. Noen etterlyste også invitasjoner til å besøke prosjekter i felt. Byråkratene som er intervjuet gir uttrykk for at de aller fleste får et møte med noen, og at de blir lyttet til. Det betyr ikke dermed at en organisasjon får gjennomslag for sine synspunkter.

Jeg savnet litt at vi ble kontaktet når vi var på [internasjonalt møte] når vi var involvert i flere ting. Det var ikke så mange som tok direkte kontakt med oss, selv om de visste at vi var der. Og jeg hadde ikke på det tidspunktet god nok oversikt over hvem jeg burde ha tatt kontakt med.

En faktor som bidrar til at sivilsamfunnsinvolvering kan oppfattes som et tidssluk er dårlig prosessforståelse og manglende rolleforståelse blant CSOene selv. Det hender også at henvendelser blir sendt til feil departement, noe som forsinker prosessen ytterligere. Budsjetthenvendelser stilet til embetsverket kan oppleves som en frustrerende gjenganger. Klager på vedtak, derimot, skal ikke rettes til politisk ledelse, men til embetsverket, som har rutiner for dette. En annen gjenganger er organisasjoner som møter embetsverket med forespørsler om midler på statsbudsjettet, der hovedlinjene legges av politisk ledelse. Dette er verdt å merke seg i lys av at sivilsamfunnet selv ser behovet for bedre prosessforståelse. I ForUMs undersøkelse oppgir 38 prosent at de trenger mer kunnskap om internasjonale prosesser, og 45 prosent oppgir at de trenger bedre forståelse av hvordan norske myndigheter arbeider (Viken, 2021).

Det er jo veldig mye flinke folk som er godt organisert, og som er klar over hvordan prosesser foregår, og derfor responderer i tid og i form på en sånn måte at det er lett å ta det med seg. Det er vanskeligere med de som bommer på tid og kommer to uker for sent [...] Det har med forståelse å gjøre også. En del henvendelser vi [embetsverket] får handler nærmest om å få bevilgning på statsbudsjettet, og da har man ikke helt skjønt hvordan det foregår.

Mer spissede lobbyutspill oppfattes som mindre nyttige for embetsverket. Samtidig ser vi at byråkrater med et sterkt personlig engasjement, oppfatter det som viktig og positivt at sivilsamfunnet kan legge press på politikerne i saker der det politiske motet og viljen kanskje mangler. Dette er noe byråkratene med sin klart avgrensede rolle ikke kan gjøre.

3.2 Tillit

På spørsmål om hva som kjennetegner et konstruktivt partnerskap mellom sivilsamfunnet og myndighetene var tillit et tilbakevendende begrep. I tillegg til god rolleforståelse er personlig bekjentskap, åpen informasjonsutveksling og faglig etterrettelighet faktorer som bygger tillit. Når det gjelder personlig bekjentskap skiller det mellom kjendisfaktor og den personlige kjennskapen man utvikler gjennom regelmessig kontakt.

Tilliten må imidlertid gå begge veier. Byråkrater og politikere gir i all hovedsak uttrykk for at de opplever en høy grad av gjensidig tillit med sivilsamfunnet. For politisk ledelse er det også viktig å bli møtt med tillit til at sivilsamfunnet og regjeringen ønsker å trekke i samme retning på viktige temaer. Samtidig kan det til tider være en viss skepsis i sivilsamfunnet til myndighetenes intensjoner.

Den uformelle kontakten blir satt pris på av flere av informantene. Dette legger den basisen som skal til for en åpen informasjonsutveksling, som også er noe både politikere og byråkrater gir uttrykk for å ønske seg. En viktig faktor ser imidlertid ut til å være at sivilsamfunnsrepresentanter ikke går for fort videre med informasjon de har fått fra embetsverket. Informantene gir gjennomgående uttrykk for at de ikke har opplevd tillitsbrudd, men likevel blir faren for tillitsbrudd omtalt som et demokles-sverd som alltid er der.

Det er jo nettopp det at vi har en tillit mellom oss – vi kjenner godt vår rolle. Jeg kan ha en direkte og uformell dialog med sivilsamfunnet, få informasjon relatert til hva som foregår på bakken og eksempler på hvordan vi jobber med samme ting som er viktige for meg i mitt virke. Det de får tilbake, er en forståelse for hvor er vi i politikktutviklingen.

Det som også er veldig viktig er at det er tillit her. At man er såpass godt kjent at man har det tillitsbaserte på bunnen, ellers blir det vanskelig.

Sivilsamfunnet har en forventning om å bli invitert inn. Og det synes jeg er helt greit, jeg synes det er viktig. Det jeg da forventer tilbake, er en tillit som gjør at de jeg snakker med, tør å dele med meg informasjon som de har, og tør å håpe på og tro på at den vil bli brukt godt. For noe av det som kommer fram, kan jo være sensitivt. Så har jeg vel også en forventning om at vi kan ha en kontakt over tid.

3.3 Relevans

Foruten tillit og rolleforståelse er politisk relevans det som kommer oftest opp når byråkrater og politikere snakker fritt om samarbeidet med sivilsamfunnet og hva de tar hensyn til når de skriver sine tilrådinger. Kunnskapen og nettverkene som organisasjonene sitter på i form av lokale og internasjonale nettverk og eventuelle prosjekter i felt supplerer den kunnskapen embetsverket selv sitter på, og byråkratene ser på det som svært nyttig å ha kontakt med dem som har «øret til bakken». Kunnskap om resultatene av norsk utviklingspolitikk og hvordan norsk politikk blir oppfattet i samarbeidslandene er det som gjør organisasjonene til relevante samarbeidspartnere utover den rene implementeringen av utviklingspolitikken.

Fra embetsverkets side er det forståelig at en organisasjon ønsker å gjøre seg kjent med og vise seg frem for politisk ledelse. Samtidig er politisk ledelse travle mennesker med fulle kalendere. Flere av byråkratene vi har snakket med, gir uttrykk for at det er rom for mer kontakt på embetsnivå dersom man har relevante faglige innspill eller relevante prosjekter.

Flere faktorer kan avgjøre hvorvidt et innspill eller en møteforespørsel fra sivilsamfunnet oppleves som relevant eller ikke. Viktige spørsmål å stille seg kan være hvor i årshjulet regjeringen/Stortinget er, hva er status for den internasjonale prosessen man ønsker å påvirke, planlegger statsråden en reise til et område der organisasjonen har partnere/prosjekter, hvor mye kunnskap har byråkraten eller politikeren fra før, og hva er regjeringens politiske prosjekt. Et annet viktig spørsmål er hvor saken står internt i departementet. En møteforespørsel vil veies opp mot alt dette, i tillegg til den til enhver tid gjeldende regjeringsplattformen og de utviklingspolitiske prioriteringene som er fremmet.

Et stalltips er jo å være relevant. Er man «lett» på en eller annen måte vil det være lurt å komme sammen med flere, for det øker tyngde. Men først og fremst handler det om å være relevant for politikken, uansett om man er på den kritiske



Tempoet i regjeringen er høyt, og organisasjoner som ønsker møter med politisk ledelse, må være relevante, konkrete og betimelige. (Foto: NorwayUN)

siden, er i mer samarbeidsmodus eller bare har en felles interesse. Det tror jeg er kriteriene for å nå fram. [...] Jeg tror at små sivilsamfunnsorganisasjoner kan få stort gjennomslag. Jeg tror at radikale ideer kan også få gjennomslag, så lenge de treffer godt. Jeg tror ikke det er noen forskjell på Kong Salomo og Jørgen Hattemaker. Spørsmålet er om man er relevant i forhold til politikktutforming.

Jeg går ikke aktivt ut og søker noe som helst, utenom at vi vil prøve å engasjere når vi har større møter. Så det er jo opp til organisasjonene å gjøre seg selv relevante for politisk ledelse og relevante for meg og mitt team.

Spørsmålet om relevans er også knyttet til hvem man ber om et møte med. For en byråkrat som skal skrive en tilrådning, vil viktige spørsmål være på hvilket nivå saken kan løses, og hvem som vet mest om saken. Med andre ord går spørsmålet om relevans begge veier. Et annet spørsmål er om saken er politisk betent, og hvorvidt et møte med politisk ledelse vil kunne ha effekt.

Timing ble også ansett som viktig. Et innspill kan være faglig relevant, men komme på et tidspunkt som gjør at det likevel oppfattes som lite relevant i øyeblikket. De mest effektive organisasjonene har god kunnskap om saksgangen i Stortinget og regjeringen. Hva som er relevant, vil også avhenge av hvor langt i politikktutforming eller konkret prosess man har kommet. Av og til vil arbeidet i et departement heller ikke ha kommet langt nok internt til at det er fruktbart å ha et møte med sivilsamfunnet. Det vil ikke nødvendigvis sivilsamfunnet ha innsikt i.

Relevans vil også avhenge av byråkraten eller politikerens eget kunnskapsnivå. I en ny stortingsperiode og etter et eventuelt regjeringsskifte kan det sitte politikere med ansvar for fagområder eller prosesser de ikke nødvendigvis har inngående kjennskap til. En nyansatt byråkrat vil kunne være i samme situasjon.

Jeg var jo helt ny i fagfeltet da jeg begynte. Det er jo et enormt område. Jeg savnet litt at vi ble kontaktet da vi var på [toppmøte] [...] Det var ikke så mange som tok direkte kontakt med oss, selv om de visste at vi var der. Og jeg hadde ikke på det tidspunktet god nok oversikt over hvem jeg burde ha tatt kontakt med.

Et annet poeng som kom opp, er at det kan være rom for CSOene til å påvirke ikke bare når politikken skal utformes, men også når den skal iverksettes og følges opp. Noen gir uttrykk for at sivilsamfunnet har en tendens til å være mer aktive når nye løsninger og mekanismer skal utvikles. Det er et ønske om at sivilsamfunnet i større grad deler sine erfaringer om mekanismer som har vært på plass en stund, og hvordan disse fungerer og ikke fungerer.

3.4 Ulemper og risiki

På spørsmål om eventuelle risiki og ulemper ved samarbeid med sivilsamfunnet, er intern ressursbruk den faktoren det blir oftest pekt på. Tid, penger og frister legger klare begrensninger på hva slags samarbeidsformer som er mulig å få til.

Frykt for å skape ubegrunnede forventninger kan også gjøre at en byråkrat holder noe tilbake i forhold til sivilsamfunnet. Dette kan særlig handle om prosesser der Norges rolle er begrenset, eller der informasjonsstrømmen av ulike årsaker må begrenses. I noen prosesser vil hensyn til åpenhet komme i konflikt med hva en forhandler opplever at kan deles av hensyn til forhandlingspartnerne og hva de har lov til å dele. Noen gir også uttrykk for engstelse for å skape for store forventninger til hva som er mulig å få til.

Det er ikke Norge det står på. [...] Det vil jo også ta tid og ressurser hvis vi stadig skal ha kontakt og – ja – få innspill og svare på det og konsultere. Men vi må jo ha noe, absolutt.

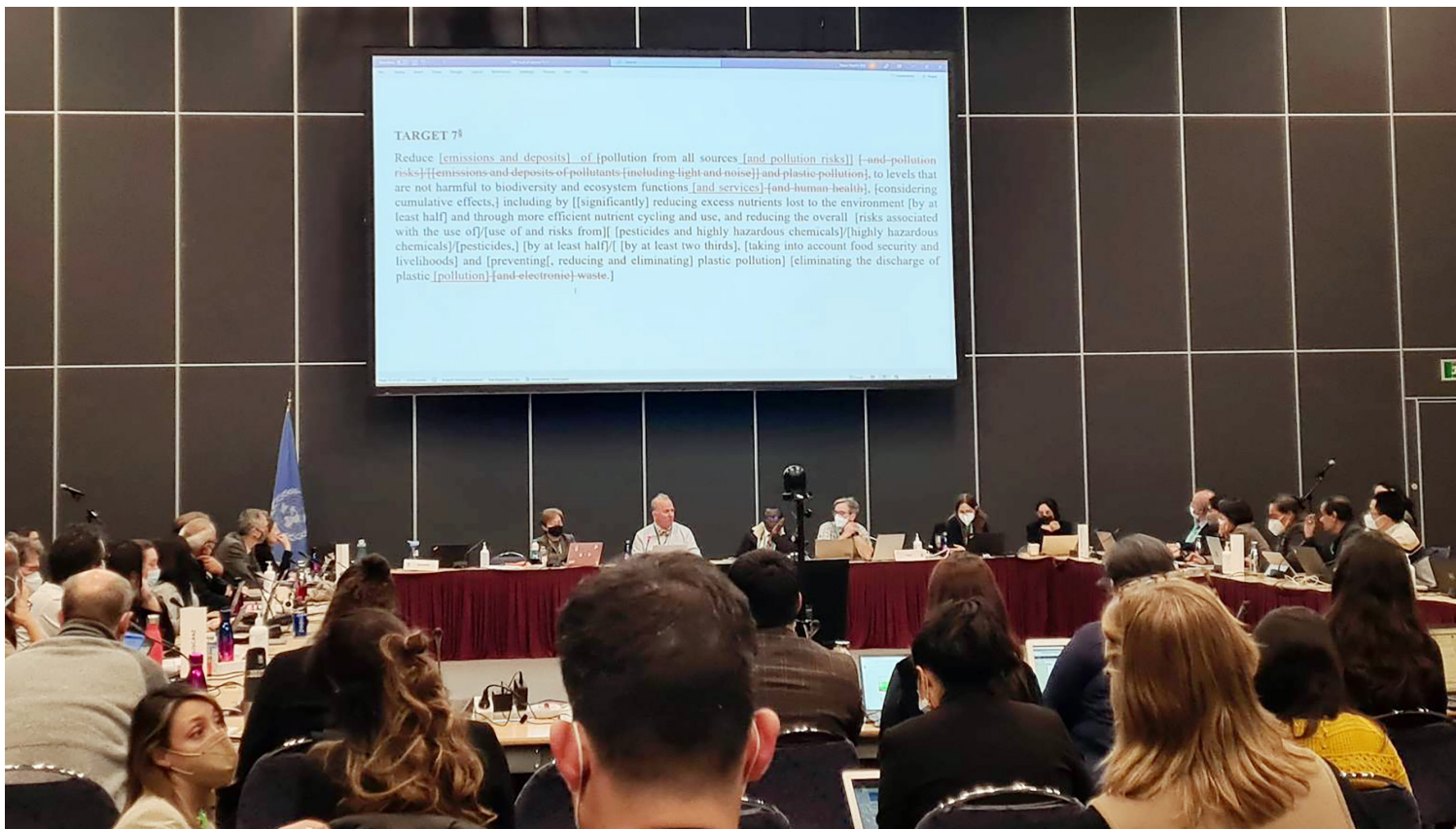
Opplevd utålmodighet fra sivilsamfunnets side kan oppleves krevende for embetsverket. Politisk ledelse og embetsverket vil sitte på kunnskap om interne prosesser og informasjon gjennom sine egne kanaler og nettverk som de ikke nødvendigvis kan dele med sivilsamfunnet. Det kan ta tid å få saker godkjent av politisk ledelse eller vedtatt i regjering. Dette legger føringer på hvor mye en byråkrat kan dele. Samtidig som flere av informantene gir uttrykk for at det er rom for mer uformell kontakt med sivilsamfunnet, kan gjentatte henvendelser om informasjon oppleves som et frustrerende tidssluk.

En annen risikofaktor er knyttet til synet på CSOer som interesseorganisasjoner som ikke ser helheten i politikken. Det vil si at enkelte representanter for embetsverket kan ønske seg en viss distanse til sivilsamfunnet i politikktutforming.

Hvis en ikke har stor nok flate, kan informasjonen bli litt ensidig. Men det er jo aldri en risiko å få nok informasjon. Men den kan jo – en kan jo lede seg inn i et spor og ikke se helheten. [...] Hvis jeg får en påstand, ønsker jeg å sjekke ut om det faktisk er sånn det er.

Det er jo utmerket å få hjelp til å forstå en sak. Men det generelle inntrykket er at det er mange syke mødre overalt. Det hadde vært mer spennende om noen hadde sagt noe du ikke hadde regnet med på forhånd at de kom til å si.

4. Samarbeidsformer



Samarbeid om tekst er en viktig del av organisasjonenes bidrag i nasjonale delegasjoner til internasjonale toppmøter. (Foto: ForUM/Ingrid Rostad)

Samarbeidet mellom sivilsamfunnet og organisasjonene antar en rekke ulike former. Individuelle preferanser, variasjoner mellom prosessene, hva som skal produseres, og ulik departementskultur vil påvirke hvilke samarbeidsformer som oppleves som mulige, nyttige og relevante sett fra myndighetenes side. Interne prosesser og den totale arbeidsmengden i et departement vil også spille tungt inn i form av mer pragmatiske kost-nytte-vurderinger som ikke nødvendigvis har så mye med synet på sivilsamfunns-involvering å gjøre.

4.1 Møter

Møter er en hyppig nevnt samarbeidsform. Det kan dreie seg om alt fra bilaterale møter med embetsverket eller politisk ledelse, faglige nettverksmøter med et begrenset antall organisasjoner til stede, eller det kan være brede konsultasjonsmøter med et stort antall organisasjoner.

Enkelte byråkrater oppfatter at måten man arbeider på er ganske satte. Dersom man ønsker å rigge prosesser som er enda mer inkluderende og kanskje litt innovative, krever det mye arbeid. Med andre ord er sivilsamfunnsinvolvering et spørsmål om intern ressursbruk i departementet. Også byråkrater som gir uttrykk for at involvering gir læring, erkjenner samarbeidsformer som workshops og seminarer krever planlegging over tid. Én ting er hva det vil kreve av den kontaktpersonen man som sivilsamfunnsrepresentant til enhver tid forholder seg til, men den personen ofte igjen vil være avhengig av støtte fra andre kolleger og egen leder.

I ForUMs undersøkelse mener 22 av 55 respondenter at bilaterale møter med departementet har stor effekt, mens bare åtte mente at deltagelse i brede felles konsultasjonsmøter har stor effekt. Følgelig foretrekker flere organisasjoner å be om bilaterale møter framfor å møtes med flere. Bilaterale møter kan dreie seg om å belyse en enkeltsak eller et poeng, og det kan oppleves nyttig og relevant for både embetsverk og politikere. Bilaterale møter med politisk ledelse kan imidlertid være krevende å få til, særlig for de mindre organisasjonene. Uansett størrelse må man være relevant og formulere et klart formål med møtet. Ikke minst må man stille med solid og kortfattet – og gjerne ny – informasjon.

Hele poenget med å ha og få møter er jo at møter skal være nyttige for alle møtedeltagerne. Og når du skriver en e-post til et departement og skal ha et møte – hvorfor skal du ha det møtet? Hvorfor er dette nyttig? Det er spørsmål nummer én.

Gjentatte møter med organisasjoner om det myndighetene oppfatter som det samme temaet framstår derimot som et tidssluk. Ikke desto mindre har embetsverket forståelse for at organisasjonene ønsker bilaterale møter med politisk ledelse for å fremme egen organisasjon og egne saker, og for å vise en eventuell medlemsmasse at de evner å gjøre seg selv politisk relevante.

Alle ønsker politisk ledelse – det har jeg forståelse for. Men politisk ledelse har ikke anledning til å hele tiden sitte i slike møter. Så da er jo nettopp det at vi har et møte med flere aktører til stede viktig.

Det å forholde seg til veldig mange er krevende. [...] Det kan bli veldig mange som snakker om egentlig veldig like problemstillinger.

Myndighetene ser på sin side bredere konsultasjoner som en både effektiv og rettferdig samarbeidsform som også kan imøtekomme noe av behovet for å gå bredt ut med konkrete politiske satsinger og formidle hva den politiske ledelsen tenker. Det trenger man ikke nødvendigvis bilaterale møter for å få frem. Et annet perspektiv kan være at store innspillmøter kan være inspirerende for organisasjonene selv gjennom at man hører hva de andre sier og på den måten oppdager sin egen merverdi og egenart. En kritikk som kommer frem mot sivilsamfunnet i forbindelse med disse brede møtene er at de ofte kommer altfor dårlig forberedt. De som svarer klart og tydelig på bestillingen fra departementet, vil kunne gjøre seg selv interessante.

I møter med politisk ledelse i et departement, må representanter for sivilsamfunnet være tydelige på hvilke signaler man ønsker politisk ledelse skal sende ut i eget embetsverk. Her kan sivilsamfunnet være mer fremoverlent.

Vi har veldig mye å gjøre. Så jeg går jo ikke aktivt ut og søker opp sivilsamfunnsaktører for å komme for enten prøve å få meg i tale eller prøve å få politikere i tale. Det gjør jeg ikke. Men jeg er veldig opptatt av at vi inviterer bredt når vi inviterer til møter, for jeg føler i hvert fall at det er ikke alle som alltid ser at de har et budskap å komme med til politisk ledelse, og kan kanskje bli engasjert, inspirert til å se at de faktisk har noe å meddele når de ser hva andre meddeler.

Vektingen og graden av inkludering av sivilsamfunnet kan påvirkes av for eksempel saksfelt, departementskultur og enkeltpersoners syn på betydningen av sivilsamfunnsinvolvering. Det kan også variere mellom departementer og prosesser i hvor stor grad møtene fungerer som en arena for reell dialog, eller mer som en informasjonskanal fra departementet til organisasjonene.

Ikke desto mindre blir faste og institusjonaliserte møtepunkter sett på som nyttige av både sivilsamfunn og myndighetene. Det blir sett på som viktig at møtepunktene er både relasjonsbyggende og effektive. I det perspektivet blir det sett som et poeng at møtene ikke er for hyppige.

Møtepunktene trenger ikke nødvendigvis være så hyppige, men at en har faste arenaer der en får både innspill og meningsutveksling. Da ser jeg for meg fysiske møtepunkter som – om det er en gang i året eller en gang i halvåret, det spørs egentlig. Det har jeg ikke gjort meg opp noen tanker om.

4.2 Uformell dialog

Mange av informantene gir uttrykk for at de setter pris på den uformelle og løpende dialogen med sivilsamfunnet. Løpende uformell dialog blir sett på som noe som kan legge til rette for mer omfattende prosesser når det er mulig og ønskelig. Dette er et ønske som deles av sivilsamfunnet. Mens organisasjonene er seg sin rolle som vaktbikkje bevisst, ønsker de også å framstå som konstruktive samtalepartnere, og uformell dialog blir sett på som en effektiv kanal (Viken, 2020).

Jeg synes det kan være egentlig best med en kombinasjon av møter som man har nokså jevnlig, som er litt institusjonaliserte, og at man også har mulighet for å ha kontakt mer ad hoc eller uformelt.

4.3 Skriftlige innspill

Skriftlige innspill til for eksempel budsjettet blir sett på som nyttig, så lenge de ikke er for lange. Godt forarbeid i forkant av et skriftlig innspill kan gjøre det enklere for mottageren å sile ut essensen. Skriftlige innspill i forkant av forhandlingsmøter kan være nyttige og danne utgangspunkt for innlegg eller bidra inn i den norske posisjonen.

Det å få skriftlige innspill var ofte nyttig, bare de ikke ble for lange. De bør jo ikke være på mer enn et par sider maks, for ellers orker du ikke - du har ikke tid [...] Hvis [innspillet] er kort og konsist og punkt en og to og tre, så leser du dem.

Rapporter blir sett på som en nyttig kilde til læring og fakta. Det fordrer imidlertid at innholdet ikke har en for sterk politisk slagside. Jo mer patos og lobbypreg en rapport har, jo mindre interessant vil den oppleves av en byråkrat som sitter på bakrommet og skriver. Kunnskap og fakta bakt inn i en rapport som peker på muligheter og innretning for politikuttviklingen kan gi et grunnlag for endring og skape bevegelse på et felt. Rapporter som har tydelig lobbypreg blir oppfattet som mindre verdifulle enn om de hadde vært mer faktaspekkede.

Sivilsamfunnet jobber også godt med rapporter. Jeg skulle ønske at de sender dem mer aktivt til oss.

En annen anledning til å sende inn skriftlige innspill kan være dersom man har vedtatt lengre resolusjoner eller politiske programmer som kan destilleres ned i for eksempel en kronikk eller en uformell henvendelse. I slike tilfeller kan man kontakte politikere og vise hva medlemsdemokratiet er opptatt av. Særlig dersom en politiker sitter på Stortinget og er tett på partiets programprosesser kan det være langsiktig strategisk smart å sende en e-post til relevante komiteer og rådgivere. Man kan også sende et formelt brev til politisk ledelse.

4.4 Samarbeid om tekster

Samarbeid om tekster er en viktig samarbeidsform som kan foregå på litt ulike måter. Det kan dreie seg om å gi innspill på ferdigproduserte tekster, samarbeidsavtaler eller lignende. Tekstsamarbeid kan også dreie seg om Norges rapportering på spesifikke internasjonale prosesser. Sivilsamfunnet kan bidra med separate kapitler/tekster/innlegg, eller man kan samarbeide om en tekst fra bunnen av. Slikt samarbeid kan for eksempel ta form av seminarer og workshops der man sammen utvikler posisjoner. Samarbeid om tekst har som tilleggfunksjon at det også gir utvidede kontaktflater og kunnskapsdeling.



Uformelle arenaer er viktige for å bygge tillit og gode relasjoner som legger grunnlaget for konstruktivt samarbeid. (Foto: Spire)

I noen tilfeller vil det eksistere en motpart som ikke nødvendigvis ønsker at teksten deles med sivilsamfunnet. For eksempel i forhandlinger om bilaterale avtaler vil ikke sivilsamfunnet være en formell del av forhandlingene. Det ligger da i sakens natur at innhenting av innspill vil foregå uformelt.

4.5 Tilskudd

Tilskudd fra Norad eller departementet er i seg selv en form for samarbeid. Noen tilskuddsordninger er innrettet slik at de kan brukes til deltagelse i internasjonale prosesser for å fremme spesielle problemstillinger eller underrepresenterte gruppers interesser. Tilskudd fra Norad eller andre donorer kan bli sett på som et kvalitetsstempel som øker muligheten for å bli aktivt oppsøkt av myndighetene. Norad bidrar også ofte med innspill til embetsverkets tilrådninger basert på sin kjennskap til de ulike aktørene.

Hovedsamarbeidsformen er tilskudd. Vi har en stor tilskuddspost til sivilsamfunnsorganisasjoner. Da leverer de søknader, og det er konkurransebasert. Vi vurderer søknadene og innsatsen etter det. [Tilskuddene] er et viktig virkemiddel for oss og har nok bidratt mer til å fremme fokus på [tema] enn hva man kanskje ser sånn i utgangspunktet.

Vi går gjennom de kriteriene vi allerede har satt opp sammen med Norad for at sivilsamfunnsorganisasjoner kan få støtte. Når de har fått støtte på det grunnlaget, kan vi også kontakte dem og søke råd innenfor den tematikken og geografiske området.

4.6 Utadrettet samarbeid

Debattdeltagelse oppfattes av noen som en nyttig samarbeidsform, der regjeringspartier og opposisjonspartier kan samles til meningsbrytning på et relevant fagfelt, gjerne med media til stede. I noen tilfeller kan debatt-deltagelse utløse noe mediedekning, som igjen kan bidra til å løfte underkommuniserte eller lavt prioriterte saker. Åpne debattmøter bidrar også til å vise fram saker der politikere og CSOer står sammen, eller der det er mange som arbeider med et spesielt tema. Det kan også være en arena der en politiker i noen grad forplikter seg. Ikke minst kan debatt-deltagelse oppfattes som en viktig læringsarena for en politiker.

En mulig samarbeidsform er felles utspill i mediene, dersom politikeren og sivilsamfunnsrepresentanten finner ut at de har en felles sak. Det krever imidlertid en dialog i forkant, gjerne med statssekretær eller rådgiver der argumentene presenteres. Derneft kan man diskutere utspill og kanal. Også i forbindelse med delegasjonsreiser kan utadrettet kommunikasjonsarbeid være en viktig samarbeidsform.

De valgene vi har tatt når det gjelder SoMe-strategien er å desentralisere implementeringen av den, på basis av et minste felles multiplum av budskap vi formidler. Det viste seg å være veldig bra for oss, fordi vi fikk mangedoblet kommunikasjonsoutreachen vår. Det var en kjempeviktig ressurs for oss. Det tror jeg partnerne også likte. De fikk formgi budskapet utfra deres perspektiv og slik ta eierskap.

Du sender ikke en e-post til en statsråd og sier, kan du gå ut på denne saken. Det skjer ikke.

4.7 Delegasjonsarbeid

Deltagelse i delegasjoner er en viktig samarbeidsform. Dette kan være i forbindelse med bilaterale avtaler, eller multilaterale internasjonale prosesser. Sivilsamfunnet kan i ulik grad bli trukket inn i forberedelses- og gjennomføringsfasen. På hvilken måte vil avhenge av prosess, departementskultur og delegasjonsleder. Arbeidet med internasjonale prosesser er en kontinuerlig prosess der arbeidet mellom toppmøtene er vel så viktig som det som foregår under en delegasjonsreise. CSOene selv opplever delegasjonsdeltagelsen som nyttig, og vurderer de norske delegasjonene som i stor grad tilgjengelige for innspill. Samtidig mener de at delegasjonslederne i enda større grad enn de allerede gjør kan trekke på sivilsamfunnet både før, under og mellom toppmøtene (Viken, 2021).

Norsk deltagelse i et internasjonalt toppmøte er en arbeidsintensiv prosess der sivilsamfunnsinvolvering i forkant av og under møtet vil variere mellom delegasjonsledere, departementer og prosesser. CSOene selv opplever at de ulike departementene har litt ulik forståelse for betydningen av sivilsamfunnets deltagelse ved internasjonale møter og etterlyser en mer systematisk tilnærming (Viken, 2021). Flere byråkrater og politikere bekrefter at det er ulike kulturer og preferanser, uten at dette nødvendigvis blir problematisert.

Særlig tekstarbeidet kan være krevende, og tekstene vil måtte skrives om underveis i toppmøtet. Dette skaper et stort behov for koordinering internt, inkludert fysisk samordning. Inkludering av sivilsamfunnet i skriving av innlegg betyr ressursavlastning og økt kompetanse for delegasjonen. Det blir sett som en merverdi at sivilsamfunnsrepresentantene kan bidra med nye perspektiver og i selve forberedelsene av møtet.

Både i forberedelses- og gjennomføringsfasen, i skrivingen av innlegg, holding av innlegg og alt det praktiske, dreier det seg om å sikre at ikke bare vi samarbeider med partnere og sivilsamfunnet, men at våre partnere også samarbeider med andre i delegasjonen. Det gjelder å trekke på alle de ressursene som finnes utenfor Utenriksdepartementet. [...] Før arbeidet starter forsøker vi å involvere og forklare. Vi forklarer hva som skal skje, hva møtet går ut på og hva budskapet skal være. Vi involverer partnere i forberedelsene. Så har vi en produksjonsetappe der vi sender ut en bestilling til delegasjonen. Det skal produseres ulike innlegg og litt bakgrunn som skal gå inn i en felles mappe. Partnerene er med i arbeidsprosessen for å lage fellesproduktet som vi har i kofferten når vi drar. Deretter avviker vi møtet. Innlegg holdes av de ulike i delegasjonen. Av og til må vi skrive om eller lage nye innlegg underveis. Det er ofte et veldig stort behov for både koordinering internt og arbeid i fellesskap. Vi må samrodne oss om hva som skjer. Hva mener andre land? Det er et utømmelig informasjonsbehov både praktisk, teknisk og politisk på stedet. Og så er det det å skrive referater. Vi har forsøkt å ta absolutt hele delegasjonen i bruk hele tiden. Det er alltid mye som kan gjøres bedre. Sivilsamfunnet ønsker å komme tidligere inn og kunne påvirke politikken. Og det lytter vi til, synes vi.



Klimaminister Espen Barth Eide (Ap) og Gaute Voigt-Hanssen, forhandlingsleder for Norge (i oransje T-skjorte) gleder seg over at naturavtalen ble landet i Montreal i desember 2022. I midten ungdomsdelegat Ingeborg Sævik Heltne, Spire/LNU og ungdomsrepresentant fra Nordisk Råd, Jonas Kittelsen. (Foto: KLD)

Sivilsamfunnsdeltagelsen i delegasjonen blir sett som en verdi for begge parter og noe som øker kapasiteten og den analytiske evnen i forhandlingene. Både innspill og nettverk blir sett på som verdifullt i delegasjonsarbeidet som igjen øker departementets kapasitet til å bidra til sivilsamfunnets arbeid. Delegasjonsdeltagelsen blir også sett som en arbeidsform som gjør at man blir kjent, og at det blir lettere å ha kontakt også utenfor forhandlingene. Den jevne og uformelle kontakten, både gjennom året og under selve toppmøtet, anses som svært verdifull.

Ordningen med sivilsamfunnsrepresentanter i forhandlingsdelegasjonen [gir] sivilsamfunnet innsyn og også innflytelse ved at man er med og hører og er involvert i prosessen. Det gir også en nærhet fra vår side til å høre hva de sier. [...] Det gjør også at man blir kjent med hverandre, [og det blir] lettere å ha kontakt også utenfor forhandlingene.

Tilgangen til ulike kontaktnett blir sett på som en verdi både i den forstand at det gir tilgang til informasjon og bringer inn ulike forståelser av den informasjonen som blir gitt. Forståelsen av ord og budskap og hvordan disse blir lest, legger føringer for hvordan politikken blir utformet, og hvordan den blir iverksatt i etterkant.

Det som er nyttig i dette, er at vi har forskjellig kontaktnettverk. Det at vi sitter i et møte og hører forskjellige ting. Det samme blir sagt, men vi oppfatter det ulikt.

Vi er jo litt ofte i en boble inne i forhandlingene hvor det er utfordrende å følge med på alt som skjer utenfor, hva sivilsamfunnet mener, og hvordan forhandlingene kan bli oppfattet. Det er det veldig viktig å få informasjon om.

Også i delegasjonsarbeidet er rolleforståelse og tillit nøkkelord. Fra et norsk myndighetsperspektiv er det et særtrekk ved den norske modellen at sivilsamfunnet er inkludert i delegasjonen på en måte som svært få land gjør. Tillit til at sivilsamfunnsrepresentantene er profesjonelle og ikke lekker sensitiv informasjon er avgjørende for at man kan ha en åpen dialog.

Klare rammer for deltagelsen oppfattes som et gode. Videre er det viktig at man som delegasjonsleder eller myndighetsperson kan føle seg trygg på at sivilsamfunnet har klart for seg hvilken hatt de har på, og hvem de snakker på vegne av. Ikke minst blir det oppfattet som viktig at sivilsamfunnsrepresentanter har en god forståelse av hva slags informasjon de kan dele.

Det blir oppfattet som en klar mulighet at noe som blir sagt av en sivilsamfunnsperson i media, kan bli feiltolket. En måte å bevare tilliten på kan være å ha en dialog i forkant av eventuelle medieutspill. Intern sivilsamfunnskoordinering der medieutspill blir frontet av en annen organisasjon eller person enn sivilsamfunnsrepresentanten i delegasjonen blir også satt pris på. Samtidig oppgav ingen av informantene eksempler på faktiske tillitsbrudd. Generelt gir byråkratene uttrykk for gode erfaringer med sivilsamfunnet.

Så klart er det mye informasjon som blir forvaltet. Men jeg mener jo at en viss tillit må man jo ha til at delegasjonsmedlemmer skjøtter det ansvaret de har fått, oppnevnt som de er av utenriksministeren. Det ligger i sakens natur.

Det har alltid gått bra. De har gjerne tatt kontakt med meg først [før medieutspill], og da kan man snakke litt om hvilken hatt man har på og sånn. Det er alltid en fare for at noen journalister kan vinkle ting på en uheldig måte.

I de internasjonale forhandlingene er det ikke bare sivilsamfunnet som forsøker å påvirke myndighetene – de ulike landene forsøker også å påvirke hverandre. En av måtene å påvirke på er å gå foran med et godt eksempel. Effekten ses på som gjensidig forsterkende. I tillegg blir sivilsamfunnet sett på som en pådriver som kan spille norsk politikk bedre.

En bredt sammensatt delegasjon har en merverdi utad. Ikke fordi at Norge skal framstå som så fantastisk, men som eksempel utad. Mange land har et mye mer anstrengt forhold til sivilsamfunnet enn Norge har. Jeg tror det gir norsk sivilsamfunn – og internasjonalt sivilsamfunn - legitimitet og styrke når et land setter sivilsamfunnet sentralt i det arbeidet man gjør internasjonalt på et gitt tema. For vår del er vi også opptatt av kjønnsbalansen. Vi er opptatt av å sette ungdom sentralt for eksempel. Vi dyrker partnerskapstankegangen. I seg selv er dette effektiv kommunikasjon om hvordan man skal jobbe i partnerskap om bærekraftsmålene. I fjor [prosess] var første taler ut ungdomsdelegaten. Det er ikke tilfeldig. Jeg tror at slike eksempler kan ha en virkning.

Vi er fra vår side veldig opptatt av helheten, og å få det internasjonale samarbeidet til å fungere. [...] Der mener jeg også at sivilsamfunnet har en rolle, i å se verdien av det - ikke fordi man bare skal klappe og gjøre honnør, men for å se helheten og begrunne enda bedre hvorfor Norge bør gjøre mer også. Man kan også mene noe om norsk oppfølging og at det er for dårlig, og at vi burde gjøre mer.

Forholdet mellom i-land og u-land kan være svært viktig, og under noen konvensjoner har u-land i mindre grad forpliktelser enn i-land. Annekset til Klimakonvensjonen skiller mellom land med og uten forpliktelser. I Kyotoprotokollen er det bare i-land som har tallfestede mål. I Parisavtalen går det i retning av at alle land bidrar etter evne og nasjonale omstendigheter. Fra embetsverkets perspektiv kan noen av kravene fra u-landene ha en sterk politisk slagside som handler om å opprettholde dette skillet. Norske forhandlere finner seg av og til i situasjoner der de opplever at perspektiver fra Sør blir brukt ukritisk, også mot Norge. Blant G-77-landene finner man flere land med store økonomier, som også tilhører G-20. Noen forhandlere oppfordrer til sterkere kildekritikk i møte med argumentasjon og posisjoner fra de store u-landene i visse prosesser. De ser som et mulig forbedringspunkt i samarbeidet med sivilsamfunnet at organisasjonene i noe større grad ser på hele forhandlingsbildet og hvordan man kan unngå unødvendig polarisering mellom i-land og u-land når det gjelder temaer som finansiering, utslippsreduksjon og måling og rapportering.

Det hender at posisjoner og forslag fra G77-gruppen bli reflektert i posisjoner og forslag fra sivilsamfunnet. Det kan det være gode grunner til, og er uansett sivilsamfunnets rett. Men de kan av og til synes å bli fremmet ukritisk, uten å stille spørsmål til bakgrunn og hensikt med forslagene.

Fra sivilsamfunnets perspektiv kan delegasjonens størrelse og sammensetning være viktige faktorer. Fra sivilsamfunnets side ønsker man en så bred deltagelse som mulig, mens fra myndighetenes perspektiv er det både mindre risikofylt og mer effektivt å ha en noe mindre delegasjon.

*Vi er litt redde for at det vokser hvis vi tillater mange andre til å gå inn i forhandlingsdelegasjonen. Men det er også et pragmatisk spørsmål. Man kan godt si [at det] rettferdige skulle være at alle blir med, men da blir resultatet fort at ordningen kan kollapse, så det på lenger sikt blir ingen som blir med. [...]
Det er en balanse i det å ha sivilsamfunn inne i en delegasjon og det å få en håndterlig størrelse på delegasjonen.*

Ikke alle prosesser er like inkluderende, men dette kan like gjerne skyldes faktorer utenfor sivilsamfunnet som det kan skyldes mangel på vilje å inkludere. Av og til skyldes det at embetsverket selv har for dårlig informasjon, eller at de får bestillinger og informasjon i siste liten. Sist, men ikke minst, kan opplevd mangel på inkludering like gjerne skyldes at CSOene selv har vært for lite aktive og oppsøkende.

Vi visste ikke alle hvilke sivilsamfunnsorganisasjoner som var med i [prosess] for eksempel, for det var ikke noen som sa det til oss. Så vi visste ikke hvem vi kunne spille på lag med sånn uformelt. Også tror jeg kanskje hadde vi hatt overskudd, burde vi ha kanskje klart å organisere oss litt mer. Men man vet jo aldri hvordan disse prosessene utvikler seg.

4.8 Sivilsamfunnskoordinering

I intervjuene kommer det fram en klar preferanse for dialog med paraplyorganisasjoner som representerer et bredt spekter av organisasjoner og interesser. For å oppnå en mest mulig effektiv dialog går myndighetene også aktivt inn for å knytte til seg hovedorganisasjoner som er talerør for flere og kan formidle informasjon til mange. Et ønske fra embetsverket er et helhetlig blikk med fokus på hva som er nytt innenfor feltet, og ikke bare hva man har gjort som organisasjon. Ulike organisasjoner med ulike underliggende logikk og ulike tilnæringsmåter vil ikke nødvendigvis ha samme syn på tematikken som tas opp. Det trenger ikke nødvendigvis være en ulempe. Nettopp bredden og åpenhet om uenighet bli oppfattet som en verdi fra myndighetenes side. Dette spenningsfeltet mellom koordinering, bredde og åpenhet om uenighet stiller store krav også til CSOenes interne samhandling og vilje til å sette prioritinger.

I ForUMs undersøkelse oppgir 25 av 55 respondenter at deres organisasjon har opplevd å ikke bli invitert inn i innspillsrunder på internasjonale prosesser som var viktige for dem. 34 av 55 oppgir at de i noen eller stor grad har blitt prioritert ned til fordel for koordinerende organisasjoner. Vi registrerte også en viss skepsis til effekten av deltagelse i store møter. Fra departementets side er det imidlertid ressurskrevende å forholde seg til et stort antall enkeltorganisasjoner framfor et sett færre og mer representative organisasjoner (Viken, 2021).

Det er enormt med organisasjoner som vil inn og påvirke. Og jeg er i utgangspunktet veldig positiv til å ha de samtalene. Men fordi trykket er så stort, må vi også tenke på hvordan vi lager en form for rettferdig behandling. Vi har lagd tematiske fellesmøter for å la alle slippe til. Og det har vært veldig nyttig.

Alle sitter her og er såre enige. Og det er jo fint på mange måter. Men vi vet jo at de ikke er enige. Og det kan politisk ledelse vurdere profitt på mange måter. ... [Vi] som jobber med politikken og utviklingen av den trenger jo også å høre [...] Er det kun den som skriker høyest som skal bli hørt?



I midten ForUMs rådgiver Ane Serreli i samtale med klima- og miljøminister Espen Barth Eide (til høyre) under FNs havkonferanse i Lisboa. (Foto: ForUM)

Vi velger veldig mange. Det som skjer når du velger veldig mange, er at du får mindre tid med én og én. Og det har vi valgt å gjøre litt for å kaste et bredt nett og få de forskjellige stemmene. Også har vi kontakt med paraplyorganisasjoner.

Effektiv koordinering gjennom en paraplyorganisasjon eller andre konstellasjoner av organisasjoner som arbeider med samme tema eller geografiske område kan bidra til å motvirke den helt reelle faren for at enkeltorganisasjoner drukner i brede konsultasjoner. En konstellasjon av organisasjoner kan også be politisk ledelse om et avgrenset møte med og utfordre myndighetene på sitt felt. I tillegg til at organisasjoner kan samle seg i temabaserte nettverk på eget initiativ, kan regjeringen sette ned utvalg eller invitere til arbeidsgrupper/fora med et avgrenset antall plasser.

Det finnes ikke en statsråd og et embetsverk som ikke vet det at når representanter for sivilsamfunnet ber om et møte, gjør de det på vegne av sine medlemmer. Det finnes paraplyorganisasjoner med mer enn en halv million personer i ryggen. Noen ganger kan det se ut som om sivilsamfunnet selv glemmer det – de blir altfor forsiktige. Poenget er at når slike møter finner sted, må organisasjonene være godt forberedt, og mye mer tydelig på egne forventinger.

Da vi jobbet med [prosess], ble jeg ofte invitert inn av [paraplyorganisasjon]. Og jeg synes jo at det var fint. Det krever mer av meg å snakke med hver enkelt aktør enn å snakke med dem sammen. For det tar litt tid. Også synes jeg også det er gøy å få sivilsamfunn til å tenke sammen. For veldig mange kommer jo med de samme beskjedene til oss.

Det er ikke meningen å lukke folk ute. Meningen er jo å få de mest relevante inn for best mulig diskusjon. Så da er kanskje rullerende medlemskap en løsning på det. Meningen er heller å åpne døren og sørge for mest mulig meningsfulle diskusjoner mellom relevante parter.

5. Påvirkning rettet mot Stortinget

Stortinget er til dels en underbrukt arena, og det kan være fristende for CSOene å gå direkte til regjeringen. Posisjonspartiene på Stortinget er imidlertid ekstremt viktige i budsjettarbeidet. Også i saker der det er uenighet internt i et regjeringsparti, kan dyktige CSOer finne viktige allierte i stortingsgruppa. Opposisjonspartiene er derimot viktige allierte når det gjelder å holde myndighetene til ansvar gjennom for eksempel spørretimen, lovforslag, merknader og kritiske medieutspill. En annen viktig vei til innflytelse er arbeid med partienes partiprogrammer. Det er noe som mange organisasjoner bruker en del ressurser på, ofte med vellykket resultat.

Noen frivillige organisasjoner er dyktige lobbyister i det politiske miljøet. Personlige kontakter, viktige saker og gode strategier for å påvirke, gjør en stor forskjell. Her er noen organisasjoner dyktigere enn andre. Det er grunn til å tro at sivilsamfunnets rolle ovenfor departementenes politiske ledelser og embetsverk er proporsjonal med deres evne til å være lobbyister på Stortinget.

Det finnes ingen mal for påvirkning på Stortinget. Representantene arbeider svært selvstendig og har stor frihet til å sette sin egen agenda i tillegg til det arbeidsområdet som tilfaller dem gjennom hvilken komité de blir tildelt. Synet på sivilsamfunnet vil variere fra representant til representant, og muligens også mellom partiene. Før man innleder dialog med en stortingsrepresentant, kan det være nyttig å gjøre seg kjent med hva representanten har vært engasjert i tidligere, og hva personens parti er opptatt av, og dernest skreddersy budskapet deretter.

En er jo veldig på sjølstyr når en er stortingsrepresentant. Det er opp til hver og en hvordan en vil bruke sin egen tid, og hvem en vil bruke det på. Jeg har egentlig ikke noe å tilføye, annet enn at jeg opplever [dialog med sivilsamfunnet] som veldig nyttig. Det er nok dessverre litt personavhengig. Det er jo partipolitikk óg.

Terskelen inn til politikeren er lavere på Stortinget enn i regjeringen. Men også her er det enklere å få møte med en rådgiver enn med politikeren. Det er imidlertid lurt å gjøre seg godt kjent med Stortingets årshjul. Rådgiverne på Stortinget har stort press i perioder, mens andre perioder er enklere. Timing er viktig i forhold til å kunne bidra inn til merknadsskriving og bruke høringsinstituttet strategisk. Det praktiske politiske arbeidet kan gå veldig fort. De mest effektive organisasjonene har god kunnskap om saksgangen i Stortinget og følger med på når det er høringer, og hvor lang tid det går mellom høringen og komiteens innstilling.

Tidspresset er mindre, terskelen er lavere for å komme inn og få et møte med en stortingsrepresentant. Så det vil jo handle om at det er relevant [i forhold til] faser i arbeidet eller saker man jobber med. Det skal mye til hvis man ber om et møte med en stortingsrepresentant innenfor det området, at man ikke får et møte. I hvert fall organisasjoner av en viss størrelse. Hvis du er en bitteliten organisasjon som ingen har hørt om, så kan det jo selvfølgelig være verre.



Overføringen av ansvaret for samordningen av regjeringens bærekraftsarbeid fra Finansdepartementet til Kommunaldepartementet under ledelse av Nicolai Astrup kom blant annet som resultat av et viktig spørsmål i spørretimen. (Foto: Jan Richard Kjelstrup/ASD)

Skriftlige innspill i forkant av høringer på Stortinget er med på å sette en organisasjon på kartet og kan gjøre det enklere å avtale møter med enkeltrepresentanter. Høringsnotatene blir også brukt til merknadsskriving, og høringsdeltagelse kan være en måte å gjøre seg kjent for politikerne på – dette til tross for at det kan være få i salen. Dersom et høringsnotat har passasjer som egner seg som merknader eller danner et godt grunnlag for en merknad, kan de bli tatt inn og føre til politiske vedtak. Dersom man ikke får plass i selve høringen, er det likevel ingenting i veien for å sende et notat til den relevante komiteen.

Matsikkerhet er et eksempel på et område der det var en tett dialog mellom sivilsamfunnet og opposisjonspolitikere på Stortinget, som nå har kommet i posisjon. Det viser betydningen av det langsiktige og strategiske påvirkningsarbeidet mot Stortinget og de politiske partiene. Samtidig gjør de ulike rollene at det kan være nyttig for CSOer å reflektere rundt påvirkningsarbeid knyttet til en tematikk og hvordan den tilpasses den rollen mottakeren til enhver tid sitter i.

Viktige verktøy i Stortingets verktøykasse er merknader, innstillinger, spørsmål i spørretimen og interpellasjoner. Dersom en organisasjon og en stortingspolitiker eller et parti har en felles problemforståelse, vil det være til stor hjelp å få konkrete tekstforslag, gjerne som del av et høringsnotat eller en skriftlig henvendelse til en stortingskomite eller en partifraksjon. En organisasjon som har bygd opp en tillitsrelasjon til en stortingspolitiker eller ett eller flere partier, kan ha så tett dialog at man kan samarbeide om merknadsforslag.

Systematisk mediarbeid gjennom kronikker, debattinnlegg og utspill er nyttig for en organisasjon som ønsker å gjøre seg bemerket hos stortingspolitikere. Gjør man seg kjent gjennom mediene eller deltagelse i høringsinstituttet senker det terskelen for å bli aktivt oppsøkt av politikere for kunnskapsinnhenting i forbindelse med deres arbeid. Slik kan man for eksempel være med på å bygge opp et representantforslag fra bunnen av. Av og til setter partiene ned arbeidsgrupper med et mandat til å utvikle ny politikk på et område. I denne type arbeid hender det også at man inviterer inn organisasjoner som har fagekspertise på dette området gjennom for eksempel seminarvirksomhet. Hvis man har et godt forslag til et slikt prosjekt, kan man gå til et parti med forslaget og slik også gjøre seg selv til en viktig kilde.

Utenriksdepartementet har p.t. to statsråder, én for utvikling (03-området), og én for utenriks (02-området). Bevisstheten om nødvendigheten av at norsk politikk må henge sammen med det Norge prioriterer i andre land, er ikke nødvendigvis godt forankret blant verken politikere eller i embetsverket. For sivilsamfunnet blir det viktig å utvikle en helhetlig tenkning rundt dette, og å vise at bærekraftsmålenes nedslagsfelt går utover bistandsfeltet i tradisjonell forstand. Derneft må det skapes oppslutning rundt dette i Stortinget.

De fire første årene av oppfølgingen av 2030-agendaen med bærekraftsmålene hadde i hovedsak et «bistandsfokus», det vil si denne agendaen var for «dem», det vil si de land som mottok bistand, og ikke ment for oss som givere. Organiseringen i denne perioden bidro til å sementere denne persepsjonen. Derfor ble oppfølging av bærekraftsmålene synonymt med 03-områdets prioriteringer i Utenriksdepartementets budsjett. Budsjettets 02-område syntes å operere relativt uanfektet av Norges forpliktelser overfor 2030-agendaen.

Da daværende statsminister Erna Solberg i sin redegjørelse til Stortinget i januar 2020 informerte om at ansvaret for oppfølging av bærekraftsmålene ville bli lagt til Kommunaldepartementet, ble det godt mottatt i Stortinget. Beslutningen førte til et skifte: Det som til da primært hadde vært et bistandsanliggende, ble nå også et nasjonalt anliggende. Samtlige departementer fikk i oppdrag å utarbeide planer for hvordan de kunne realisere 2030-agendaen innenfor sine respektive konstitusjonelle områder. Omorganiseringen førte til økt oppmerksomhet om at bærekraftsmålene må være retningsgivende også for UD's 02-område.

Selv om det strukturelt er lagt til rette for en tettere kobling mellom 02- og 03-områdene i departementet for å kunne realisere bærekraftsmålene, vil det for sivilsamfunnet i sin dialog fortsatt være viktig å skape forventinger om at de to statsrådene formidler et mer helhetlig syn på bærekraftsmålenes rolle i den norske utenrikstjenesten. Tidligere erfaringer viser at det kan være nyttig å arbeide parallelt for oppslutning i Stortinget rundt slike konkrete saker.

Under den forrige regjeringen var det imidlertid liten tradisjon for å diskutere utviklingspolitikk i Utenriks- og forsvarskomiteen. Utviklingspolitiske initiativ kom i stor grad fra regjeringen, uten at komiteen spilte en stor rolle. Arbeidet i komiteen har tradisjonelt vært saksstyrt med fokus på fremdriften i gitte meldinger og saker. Terskelen for å møte komiteen har vært høy. Enkelte politikere mener rommet for denne type diskusjoner i komiteen burde være større.

Debattene vi hadde i Stortinget var rett og slett på de sakene vi hadde fra departementet. Og så hadde vi selvsagt utenrikspolitisk redegjørelse og EU-saker, som var en debatt som var litt utenfor boksen. Ellers var det fint lite diskusjon. Vi møttes når det var konferanser eller frokostmøter, så møtte du representanter for ulike andre partier og vi debatterte, men i komiteen – veldig, veldig lite. Jeg tror folk hadde blitt overrasket hvis de hadde visst hvor lite det var.

6. Kriterier for gjennomslag

Hvert dybdeintervju foretatt i forbindelse med artikkelen «Hva har organisasjonsform og -størrelse å si for dialogen med norske myndigheter når det gjelder mulighet for gjennomslag?» (Viken & Krumsvik, under publisering) ble avsluttet med en rangering av følgende forhåndsdefinerte kriterier fra 1-6, der 1 var lite viktig, og 6 var svært viktig. Kriteriene var utledet av bakgrunnsintervjuene som ble foretatt i forkant av dybdeintervjuene.

Da informantene ble bedt om å vekte ulike faktorer for gjennomslag på en skala fra 1-6 der en var lite viktig og 6 var svært viktig, ble kriteriene rangert i prioritert rekkefølge som følger: 1) Organisasjonens faglige kompetanse/ekspertise; 2) Organisasjonens nærvær i felt; 3) Organisasjonens resultater i felt; 4) Organisasjonens størrelse; 5) Hvis relevant, organisasjonens evne til å skape medlemsaktivitet; 6) Organisasjonens synlighet i media; 7) Personlige relasjoner med ansatt/medlem i organisasjonen; 8) Organisasjonens politiske ståsted; 9) Organisasjonsform (stiftelse, medlemsorganisasjon, etc), (se tabell s. 38), (Viken & Krumsvik, under publisering).

6.1 Fagkunnskap og ekspertise

Kunnskap og ekspertise er den ene faktoren samtlige respondenter la vekt på som avgjørende for at en organisasjon skal bli hørt og oppfattes som en nyttig samarbeidspartner. Kunnskap og ekspertise ble også rangert høyest da informantene ble bedt om å vekte ulike faktorer opp mot hverandre. Dette gjelder både byråkratiet og politisk ledelse. Samtidig vil korte, tydelige og politiske budskap og argumentasjon være nyttig for å nå politisk ledelse, men det er avgjørende at også mer lobbypregede innspill må være kunnskapsbaserte. For embetsverket oppfattes rene lobbyutspill som lite interessante. Et innspill har ofte et politisk lag med hovedbudskap som er godt egnet for å formidle til politikere og gjerne med en faglig begrunnelse og kanskje referanser som kan brukes for å bygge opp et faglig grunnlag. Sivilsamfunnet blir sett på som en viktig kilde til kunnskap og perspektiver som ikke er tilgjengelige andre steder (Viken & Krumsvik, under publisering).

Den største nytten er at en får mye større kompetanse på ulike fagfelt. Og en får hurtig tilgang til informasjon som vil bygge opp under kunnskapen en får med å lese seg opp. Og så gir det ofte innsikt og ting som en kanskje ikke ville funnet hvis en hadde lett i et dokument som er kommet ut.

Jeg har aldri oppsøkt eller vært aktiv for annet enn etter å lete etter fakta.

Mine forventninger til sivilsamfunnet handler om det samarbeidet hvor vi får andre perspektiver inn enn det som kommer fra vårt eget system og annen kunnskap og andre stemmer. Jeg tror det blir bedre beslutninger av det, og posisjonen blir bedre av det. Så en forventning er at hvis jeg har samarbeid med noen fra sivil samfunn, at de bygger opp et forhold der vi kan utveksle informasjon, der jeg også kan dele og få noe tilbake, sånn at vi til sammen blir bedre.

6.2 Nærvær og resultater i felt

Byråkrater og politikere som arbeider med regelutvikling og internasjonale rammerverk har selv et ønske om at politikken skal være relevant for det som skjer på bakken.

Tabell 2. Hvor viktig er følgende parameter for gjennomslagskraft?*

	N	Minimum	Maximum	Median	Std. Deviation
Organisasjonens faglige kompetanse/ekspertise	13	3	6	5,6	,88
Organisasjonens nærvær i felt	11	2	6	4,7	1,13
Organisasjonens resultater i felt	11	3	6	4,5	1,21
Organisasjonens størrelse	13	1	5	3,7	1,25
Hvis relevant, organisasjonens evne til å skape medlemsaktivitet	12	1	6	3,6	1,51
Organisasjonens synlighet i media	13	1	5	3,5	1,13
Personlige relasjoner med ansatt/medlem i organisasjonen	13	1	4	3,0	1,08
Organisasjonens politiske ståsted	12	1	5	2,7	1,07
Organisasjonsform (stiftelse, medlemsorganisasjon, etc).	13	1	5	2,4	1,39

*Respondentene ga en score på hver egenskap og reflekterte rundt nivå. N=13. Redusert N i tabellen reflekterer at noen av respondentene ikke fant egenskapen relevant.

Organisasjoner med prosjekter i felt, lokale partnere og internasjonale nettverk blir sett på som en viktig kilde til kunnskap om hvordan norsk politikk fungerer ute. Det er derfor ikke overraskende at organisasjonens nærvær og resultater i felt kom rett etter fagkunnskap i vektningen av ulike kriterier for gjennomslag. Prosjekter ute er en samarbeidsform som i seg selv bidrar til økt kjennskap til organisasjonen i embetsverket, også gjennom Norad.

Det betyr imidlertid ikke at organisasjoner som ikke har prosjekter ute ikke kan få gjennomslag. Også internasjonale nettverk og andre former for samarbeid med CSOer i land Norge er engasjert i, bygger spisskompetanse som er av stor verdi for embetsverk og politikere. Geografisk og tematisk kunnskap om nasjonale rammebetingelser, politiske utfordringer, gap i politikken, hva som fungerer, og hva som ikke fungerer i norsk utviklingspolitikk, er etterspurt kunnskap (Viken & Krumsvik, under publisering). Kjennskap til lokale og nasjonale prioriteringer blir også sett som viktig for å forankre utviklingspolitikken i landenes egne ønsker.

Det som vi helst ser er jo at de faktisk har prosjekter, så de har noe relevant å bringe med i en samtale. Det betyr ikke at de må være bistandsaktører som Norad samarbeider med. [...] Det er ikke et must på noen som helst måte, men det er selvfølgelig et pluss.

Vi skal ikke drive med utviklingspolitikk ute uten at det også er forankret i hva nasjoner selv ønsker. Og det samspillet der synes vi er veldig interessant å høre mer om. [...] Det er viktig for oss å forstå hvordan [politikken] skal oversettes i forskjellige nasjonale kontekster. Og da trenger vi også å vite hvilke nasjonale kontekster som eksisterer.

Hva slags resultater organisasjonene faktisk oppnådde i felt ble vektet noe lavere, rett og slett fordi informantene ikke ser at dette er noe de har forutsetninger for å vurdere. Her vil imidlertid Norad være en kilde til informasjon.

6.3 Størrelse

Etter kunnskap og nærvær og resultater i felt ble størrelse rangert som det viktigste kriteriet for gjennomslag. Dette gjelder jevnt over for alle informantene, men det klare inntrykket er at størrelse er viktigere jo nærmere politisk ledelse man ønsker seg. Informantene hadde imidlertid litt ulik forståelse av hva som ligger i begrepet «størrelse». Informantene påpekte at størrelse kan forstås som for eksempel antall medlemmer, størrelsen på sekretariatet, eller omfanget av arbeidet – noe de ikke nødvendigvis hadde innsikt i. Vårt inntrykk er at forståelsen av størrelse utover «de fem store» (Kirkens Nødhjelp, Flyktninghjelpen, Norges Røde Kors, Norsk Folkehjelp og Redd Barna) er mer intuitiv. Størrelse ble også av noen sett som et uttrykk for representativitet gjennom å representere brede lag av befolkningen. Paraplyorganisasjoner ble ofte trukket fram som foretrukne aktører av nettopp denne årsaken. Effektiv sivilsamfunnskoordinering som enten initieres av eller omfatter mindre organisasjoner kan gi noe av den samme tyngden (Viken & Krumsvik, under publisering).

Størrelsen har jo litt å si da, spesielt om en representerer flere undergrupper inn i sin organisasjon.

[Størrelse] er jo ikke uviktig. Det ville vært en løgn. Det er klart at organisasjoner som [paraplyorganisasjon], som kan snakke på vegne av veldig mange, vil være mye mer effektivt. Samtidig, hvis du knytter deg opp mot en helt konkret prosess hvor det er en liten organisasjon som sitter på masse spisskompetanse, så er det klart at det er kjempeviktig. [...] Det er så saksavhengig.

Det er klart at organisatorisk tyngde betyr mer gjennomslag. Det gir jo en politisk kraft i vårt samfunn. Så da vil man lettere lytte.

6.4 Synlighet i media

Respondentene vektet synlighet i media i varierende grad. Dybdeintervjuene kan tyde på at dette er viktigere for politisk ledelse enn for embetsverket, selv om synlighet alltid er nyttig for å komme på radaren. Synlighet kan også sees i sammenheng med medlemsaktivitet, som gjerne vil være synlig utad. En organisasjon som klarer å gjøre seg selv til en stemme og kilde i den offentlige debatten gjennom policy-utspill og kunnskapsbygging, vil bli lagt merke til (Viken & Krumsvik, under publisering).

Det er jo en påvirkningskraft i seg selv at man har hørt om organisasjonen i media og gjør det automatisk lettere til at man treffer noen som har vært synlig i media, det er nå nesten litt sånn bare på et psykologisk plan at det slår inn.

Det er noe med å være en organisasjon som man ikke kan overse politisk heller. Og da blir det jo noe med hva slags profil en organisasjon har både i media og i samfunnet for øvrig. En organisasjon som du vet spiller en viktig rolle, vil jo ha mye større sjanse for å komme inn og få et møte med politisk ledelse og toppen av embetsverket, enn en organisasjon som er litt i skyggenes dal og pusler med sitt.

6.5 Personlige relasjoner

Personlige relasjoner vektet som mindre viktig enn størrelse, ekspertise og prosjekter, men viktigere enn organisasjonsform, politisk ståsted og synlighet. Det er stor etterspørsel etter bilaterale møter med politisk ledelse i form av statsråden eller statssekretær. Personlig bekjentskap er en stor fordel for de som selv har anledning til å kontakte politisk ledelse uten å gå veien om formelle kanaler. En politiker skiller imidlertid mellom bekjentskap og trynefaktor, og bekjentskap er noe enhver organisasjon kan bygge opp over tid.

Det første møtet med en politiker kan være krevende å få til, og det kan være hensiktsmessig å begynne i embetsverket eller rådgiverkorpset. Det kan også være enklere å få et møte med noen som nettopp har tiltrådt i sitt verv eller embete. Utformingen av henvendelsen blir sett på som viktig, og hvorvidt man har noe å tilby og ikke bare noe å kreve.

Dersom en UD-byråkrat skal vurdere en organisasjon hen ikke kjenner til, vil det være naturlig å rådføre seg med Norad, som ofte kommer med innspill og vurderinger av aktører i forbindelse med tilrådninger. En ukjent organisasjon vil gjerne få møte på embetsnivå først for at det skal være mulig å gjøre seg kjent med aktøren. I noen tilfeller ønsker politikeren også å gjøre seg kjent med aktøren dersom en aktør man kjenner fra før, har byttet rolle.

Her vil relevans for det som til enhver tid er regjeringens prosjekt, eller som den enkelte statsråd til enhver tid er opptatt av, være avgjørende. Selv om byråkrater også gir uttrykk for at det er enklere å kontakte folk de allerede kjenner, er de i større grad opptatt av å møte hele bredden av sivilsamfunnet og er opptatt av å understreke at de ikke sier nei til å møte noen organisasjoner. Den uformelle kontakten mellom politisk ledelse og nøkkelpersoner i sivilsamfunnet der kontakten ikke også er institusjonalisert, kan imidlertid være vanskelig å få oversikt over, selv for embetsverket. (Viken & Krumsvik, under publisering).

Det er jo sånn at relasjon også gjør det lettere å ta kontakt begge veier.

6.6 Politisk ståsted

Ingen av respondentene ville si nei til å møte organisasjoner som var politiske meningsmotstandere. Det er ikke dermed sagt at alle blir tatt like seriøst. Samtidig som ingen ga uttrykk for at meningsulikhet i seg selv vil være diskvalifiserende, vil organisasjoner som blir oppfattet som utrerte i den ene eller andre retningen, ha problemer med få gjennomslag. Høy grad av patos, ytterliggående synspunkter og/eller metoder kan bidra til at noen organisasjoner blir tatt mindre seriøst (Viken & Krumsvik, under publisering). Samtidig er det blant organisasjonene selv en opplevelse av at noen spørsmål kan være tyngre å arbeide med enn andre. Dette gjelder særlig dersom organisasjonen har en radikal agenda eller arbeider med politisk sensitive spørsmål. Handel og atomvåpenforbud er eksempler på dette (Viken, 2021).

Man kan forstå dette som at en liten organisasjon med et kontroversielt tema har vanskelig for å få gjennomslag. En annen måte å se det på er at stor uenighet – særlig dersom den er knyttet til problembeskrivelse – gjør at man ikke nødvendigvis blir oppfattet som særlig relevant. Andre eksempler på ladede spørsmål er humanitære prioriteringer og sikkerhetspolitikk. På sensitive områder der Norge setter mye prestisje i å legge til rette for løsninger, ønsker man kanskje mindre innblanding utenfra. Det kan også variere hvor stort rom embetsverket får av politisk ledelse til å diskutere denne type spørsmål (Viken & Krumsvik, under publisering).



God prosessforståelse og solid faglig grunnlag er viktig for å lykkes i påvirkningsarbeidet. (Foto: StortingsTV)

Det handler om allmennmenneskelig kommunikasjon. Hvis det sitter en gruppe på 20 mennesker og du kommer og sier noe som alle de 20 er uenige i – blir du da hørt? [...] Det er ikke sånn at radikale ideer nødvendigvis er feil. Noen ideer kan være helt revolusjonerende gode. Men det må på en eller annen måte treffe.

6.7 Organisasjonsform og medlemsaktivitet

Ingen av respondentene nevner organisasjonens form (stiftelse eller medlemsbasert organisasjon) som svar på åpne spørsmål om hva som gjør at en organisasjon får gjennomslag eller ikke. På direkte spørsmål vurderte noen av informantene det som positivt at medlemsorganisasjoner har et medlemsdemokrati som gjør at de er representative. Mens form ble vektet lavt, ble medlemsaktivitet noe høyere rangert i den grad det ble sett på som viktig i det hele tatt. Det kan med andre ord ha noen effekt å bruke den demokratiske legitimiteten som ligger i å ha medlemmer og demokratiske prosesser proaktivt i organisasjonenes kommunikasjons- og profileringsarbeid vis à vis politikere. Helhetsinntrykket er imidlertid at den demokratiske involveringen en medlemsdrevet organisasjonsform kan gi, spiller en mindre rolle enn forventet i utgangspunktet.

En organisasjonsform som dukket opp ubundet, var paraplyorganisasjoner. Dette fordi paraplyorganisasjonene ble oppfattet som effektive kanaler til å nå ut til mange, samtidig som man får inn en større bredde av perspektiver uten å måtte forholde seg til et stort antall aktører (Viken & Krumsvik, under publisering).

Men [navn] er en paraplyorganisasjon. Så de favner jo flere organisasjoner, vi synes jo det er bra, og det gjør det jo også veldig effektivt å snakke med noen som favner mange. Og det gir også tyngde til budskapet. Så det er noe vi ønsker å stimulere.

Flere av faktorene som nevnes ovenfor er imidlertid en funksjon av finansielle ressurser, som igjen er knyttet til størrelse. Kapasitet til å drive prosjekter gir administrativ overhead og et organisasjonsapparat med kapasitet til å drive effektiv påvirkning. Dermed er det grunn til å tro at størrelse har en vesentlig indirekte betydning som ikke framkommer i dybdeintervjuene (Ihlen et. al, 2022 og Viken & Krumsvik, under publisering).

Konklusjon

Det norske sivilsamfunnet generelt og ForUMs medlemmer spesielt er heterogent og omfatter en rekke organisasjonsformer med ulik selvoppfattelse, rolleforståelse og underliggende logikk. Dette påvirker både valg av påvirkningsstrategier og hvordan de blir møtt av norske myndigheter. Det store bildet viser at rolleforståelse, tillit og relevans er de faktorene byråkrater og politikere oftest trekker fram som kjennetegn på et konstruktivt samarbeid med CSOene. Alle disse faktorene kan styrkes gjennom økt prosesskunnskap hos CSOene. I tillegg er relasjonsbygging viktig, og nettverk er noe alle CSOer kan bygge gjennom uformell dialog over tid.

Byråkratene oppfatter seg selv som et mellomledd som legger det faglige grunnlaget for politiske beslutninger og tilrettelegger for kontakt med sivilsamfunnet. CSOene blir i større grad sett på som énsaksorganisasjoner som ikke nødvendigvis ser helheten. Dette står i kontrast til organisasjonenes selvoppfatning, særlig i lys av debatten om samstemthet i norsk utviklingspolitikk. CSOene mener de ser helheten og sammenhengene slik de er nedfelt i bærekraftsmålene, mens de oppfatter departementene som siloer som i liten grad snakker sammen. Dette kan være vel verdt for begge parter å reflektere over. Sivilsamfunnet kan bidra til å peke på noen sammenhenger departementene selv ikke ser. Samtidig er det nyttig for sivilsamfunnet å være klar over at dette er et virkelighetsbilde de må arbeide for å etablere.

Personlig kjennskap, etterrettelighet og god rolleforståelse er faktorer som bygger tillit, og både politikere og byråkrater er opptatt av at tilliten må gå begge veier. Noen av respondentene ga uttrykk for at for høy grad av lobbykarakter, idealisme og patos kan bidra til at en organisasjon blir oppfattet som mindre interessant for embetsverket.

På åpent spørsmål om hva som kjennetegner de organisasjonene som får innpass, er faglig ekspertise, nærvær og partnere i felt samt tematisk og geografisk relevans de faktorene det oftest vises til. Mens embetsverket i prinsippet lytter til alle, er de særlig opptatt av en faglig dialog om det området de arbeider med. Politikerne er på sin side mer sensitive for eksternt påtrykk, i tillegg til at arbeidspresset på politisk ledelse tilsier at de i større grad trenger kortfattede og spissede innspill. Det betyr at sivilsamfunnet i større grad bør skredersy budskapet sitt etter hvilke deler av det politiske systemet de ønsker å påvirke.

De aller fleste organisasjoner vil få tilgang til embetsverket eller politikere på ett eller annet nivå, men relevans for regjeringens politiske prosjekt blir ansett som avgjørende for en organisasjons mulighet til å få gjennomslag. Timing i forhold til pågående politiske prosesser og regjeringens og Stortingets årshjul er også med på å avgjøre om et innspill eller en møteforespørsel blir ansett som relevant. Stortinget er til dels en underbrukt arena, og CSOene vil være tjent med å gjøre seg kjent med stortingspolitikernes verktøykasse (spørsmål, interpellasjoner, merknader) og gjøre seg til nyttige kilder til informasjon og ideer til hvordan regjeringen kan stilles til ansvar for utviklingspolitikken og graden av samstemthet i politikken som helhet.

Byråkratene gir uttrykk for at de gjerne har mer kontakt med sivilsamfunnet, men samtidig gir de uttrykk for at inkludering koster både tid og penger. Det finnes ulike grader av inkludering, fra ren informasjonsdeling til innhenting av synspunkter gjennom brede konsultasjoner, institusjonalisert og målrettet dialog og aktiv involvering, som også kan omfatte samarbeid om gjennomføring av politikken. Graden av inkludering varierer mellom departementer og prosesser.



Det norske sivilsamfunnets kunnskap og ekspertise er av stor verdi for utenriktjenesten. (Foto: Bosc d'Anjou)

Hva som oppleves nyttig, vil variere fra prosess til prosess, men interne ressurser og hva som ellers foregår i departementet, vil være avgjørende for hvor omfattende prosesser man ønsker å sette i gang. Dette kan være helt løsrevet fra synet på sivilsamfunnet ellers, men er basert på pragmatiske kost-nytte-analyser av hva en mer åpen og bred innspillrunde kan tilføre. Faktorer som spiller inn, kan for eksempel være høyt arbeidspress, eller at embetsverket selv mangler den informasjonen de trenger for å tilrettelegge for gode prosesser. Med dette i bakhodet kan det være hensiktsmessig for sivilsamfunnet å reflektere litt over hva slags grad av inkludering det er strategisk lurt å be om i det enkelte tilfelle.

Flere gir uttrykk for at de ønsker seg mer uformell dialog. Det å bli kjent med hverandre oppleves som en faktor som bygger tillit, og når den personlige relasjonen er opprettet, er det enklere å utveksle informasjon begge veier. Etterlatt inntrykk er imidlertid at det er fullt mulig å bygge relasjoner fra scratch, også for sivilsamfunnsansatte med lite nettverk fra før.

Fra embetsverkets og politikernes perspektiv er det mer effektivt å gå i dialog med paraplyorganisasjoner og nettverk framfor å møte altfor mange organisasjoner én-til-én. Gjentatte møter om det som oppleves som samme tematikk framstår som et tidssluk, og i det perspektivet oppfordres særlig de mindre organisasjonene til å koordinere seg imellom for å gi økt slagkraft. Det betyr imidlertid ikke at alle trenger å være enige. Fra myndighetenes perspektiv er det nyttig og interessant å kjenne til eventuelle konfliktlinjer og faglig uenighet for å få inn hele bredden av perspektiver.

Tilskudd er en viktig samarbeidsform. Gjennom prosjekter i felt har CSOene øret til bakken og tilgang til lokale partnere og lokal kunnskap som kan ha stor nytte for utenriktjenesten og andre relevante departementer. Andre samarbeidsformer er

skriftlige innspill eller samproduksjon av tekster, debattdeltagelse og felles medieutspill. Prosjekter i felt anses som en viktig kilde til ekspertise, men det er ikke en absolutt forutsetning. Ny kunnskap og nye løsningsforslag settes høyt. Noen etterlyser flere innspill knyttet til effekten av politikken og hva som bør justeres framfor en rekke utspill om nye mekanismer.

Delegasjonsdeltagelse er en viktig samarbeidsform, selv om graden av inkludering er varierende. Delegasjonsledere setter pris på den kompetansen og de perspektivene sivilsamfunnet bringer inn og den uformelle dialogen mellom møtene. Sivilsamfunnets kontaktflate gir tilgang til informasjon om hvordan norsk utviklingspolitikk oppfattes utad og hva lokale partnere er opptatt av. Bidrag til produksjon av innlegg blir sett på som en form for ressursavlastning. Rolleforståelse blir sett på som viktig, særlig når det gjelder uttalelser til mediene.

Da informantene ble bedt om å vekte ulike faktorer for gjennomslag på en skala fra 1-6, der 1 var lite viktig, og 6 var svært viktig, ble kriteriene rangert i prioritert rekkefølge som følger: 1) Organisasjonens faglige kompetanse/ekspertise; 2) Organisasjonens nærvær i felt; 3) Organisasjonens resultater i felt; 4) Organisasjonens størrelse; 5) Hvis relevant, organisasjonens evne til å skape medlemsaktivitet; 6) Organisasjonens synlighet i media; 7) Personlige relasjoner med ansatt/medlem i organisasjonen; 8) Organisasjonens politiske ståsted; 9) Organisasjonsform (stiftelse, medlemsorganisasjon, etc).

Fagkunnskap og ekspertise blir sett på som den viktigste faktoren for gjennomslag. Ikke desto mindre er størrelse også viktig, men trolig viktigere for politisk ledelse enn for saksbehandlere, og viktigere for regjeringsapparatet enn for stortinget. Prosjekter i felt, lokale partnere og internasjonale nettverk blir sett på som en viktig kilde til etterspurt kunnskap. Størrelse er også viktig, men mindre organisasjoner med spisskompetanse kan likevel få stort gjennomslag dersom de er dyktige og relevante.

Synlighet i media kan bidra til oppmerksomhet og kjennskap blant politikere og embetsverk, som kan gjøre det enklere å gjøre seg kjent i neste omgang. Personlige relasjoner blir ansett som viktig, men disse relasjonene er det fullt mulig å bygge gjennom uformell dialog, og organisasjonene blir oppfordret til å i større grad plukke opp telefonen og ta kontakt. Hvorvidt en organisasjon er en medlemsorganisasjon eller en stiftelse blir ikke ansett som vesentlig, men medlemsaktivitet kan telle positivt.

Intervjuene viser et myndighetsapparat som i all hovedsak ser på sivilsamfunnet som en verdifull samtalepartner. Myndighetene bryr seg om hva sivilsamfunnet mener, og tilliten til sivilsamfunnet er generelt høy. Samtidig er embetsverket beskyttende ovenfor politikere og deres agenda, og det kan spille inn på hvilke områder sivilsamfunnet slipper til. Dette er til dels individavhengig, men også departementskultur og type prosess spiller inn. Her er det potensial for en mer systematisk tilnærming.



Referanser

- Banks, N., Hulme, D., & Edwards, M. (2015). NGOs, states, and donors revisited: Still too close for comfort? *World Development*, (66), 707–718. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.09.028>
- Bloodgood, E., & Tremblay-Boire, J. (2017). Does government funding depoliticize non-governmental organisations? Examining evidence from Europe. *European Political Science Review*, 9(3), 401–424. <https://doi.org/10.1017/S1755773915000430>
- Carothers, T., & Barndt, W. (1999). Civil society. *Foreign policy*, 18–29. <https://doi.org/10.2307/1149558>
- Chandhoke, N. (2007). Civil Society. *Development in Practice*, (17) 4–5. <https://doi.org/10.1080/09614520701469658>
- Colli, Francesca & Adriaensen, Johan (2020). Lobbying the state or the market? A framework to study civil society organisations' strategic behavior. *Regulation & Governance*, (14) 501–513. [doi:10.1111/rego.12227](https://doi.org/10.1111/rego.12227)
- Edwards, M. (2011). *The Oxford Handbook of Civil Society*. Oxford Academic. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780195398571.001.0001>
- Edwards, M. & Hulme, D. (1998). Too Close for Comfort? The Impact of Official Aid on Nongovernmental Organisations. *World Development*, (24), 961–973. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(96\)00019-8](https://doi.org/10.1016/0305-750X(96)00019-8)
- Fowler, A. (2011). Development NGOs. *The Oxford handbook of civil society*, 42–54. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780195398571.013.0004>
- Hermansen, E., McNeill, D., Kasa, S., & Rajão, R. (2017). Co-Operation or Co-Optation? NGOs' Roles in Norway's International Climate and Forest Initiative. *Forests*, 8(3), 64. <https://doi.org/10.3390/f8030064>
- Hill, Lisa (2010). Civil Society Theory: Smith. I *International Encyclopedia of Civil Society* (s. 450–454). Springer. https://doi.org/10.1007/978-0-387-93996-4_527
- Ihlen, Ø. og Raknes, K. (2022). The game of goodwill: an exploratory study of discursive goodwill strategies of interest organisations in a consensus democracy. *Interest Groups & Advocacy*, published online 10 January 2022. <https://doi.org/10.1057/s41309-022-00153-4>
- Krumsvik, A & Viken, T. M. . Hva har organisasjonsform og -størrelse å si for dialogen med norske myndigheter når det gjelder mulighet for gjennomslag? i Alghasi, S., Bardal, J., Conings, E. og Falkheim, J. (under publisering). *Kommunikasjon på tvers (mulig med endring)*. Oslo: Cappelen Damm.
- Lang, S. NGO-isation of Civil Society. I *The Routledge Handbook of Nonprofit Communication* (s. 32–38). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003170563-5>
- Lavalette, M. & Ferguson, I. (2007). Democratic language and neo-liberal practice - The problem with civil society. *International Social Work* 50(4), 447–459. <https://doi.org/10.1177/0020872807077906>
- Meld. St. 40 (2020–2021). Mål med mening – Norges handlingssplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-40-20202021/id2862554/
- Norad (2021). *Norads strategi mot 2030*. Norad. <https://www.norad.no/globalassets/publikasjoner/publikasjoner-2021/norads-strategi-mot-2030.pdf>
- Sáez, V.M.M (2022). NGO-isation of solidarity in the digital age. i *The Routledge Handbook of Nonprofit Communication* (s. 39–45). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003170563-6>
- Saint-Martin, J. G. (1994). Increasing NGO influence on development policy. *Peace Research*, (26)1, 79–86. <https://www.jstor.org/stable/23607473>
- Tvedt, T. (2006). Utviklingshjelp, utenrikspolitikk og den norske modellen. *Historisk tidsskrift*, (85)1, 59–85. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-2944-2006-01-04>
- van Wessel, M., Schulpen, L., Hilhorst, D. & Biekart, K. (2017). *Mapping the Expectations of the Dutch Strategic Partnerships for Lobby and Advocacy*. Wageningen University & Research, Radboud University Nijmegen & Erasmus University. https://www.wur.nl/upload_mm/0/9/c/b87fa6d8-17da-46e3-aac2-286dea1487a2_Map-ping-the-expectations-of-the-Dutch-strategic-partnerships-for-lobby-and-advocacy-research-report.pdf
- Viken, T. M. (2021). Partnerskap, politikk og penger: Norske sivilsamfunnsorganisasjoners meningsfulle deltakelse i internasjonale prosesser. *Konsulentrapport*. Forum for utvikling og miljø. <https://www.forumfor.no/assets/docs/Penger-partnerskap-og-politikk-nettsider-1.pdf>

Tidligere publikasjoner fra ForUM

2022



Handling med mening - Verktøy for en mer samstemt politikk for bærekraftig utvikling

Fafo-notat som beskriver og vurderer et utvalg eksisterende verktøy brukt i ulike land for å sikre en samstemt politikk for utvikling.

<https://www.forumfor.no/assets/docs/Handling-med-mening-m-omslag.pdf>

2021



Nasjonale forum for bærekraftsmålene

Brief om organisering av arbeidet med bærekraftsmålene og partnerskap med ikke-statlige aktører.

<https://www.forumfor.no/assets/docs/Brief-B%26A6rekraftsm%26A5lene-2021-web.pdf>

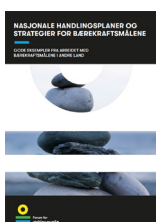


Partnerskap, politikk og penger

Partnerskapet med sivilsamfunnet kan styrkes på flere punkter. ForUM lanserer en rapport som setter søkelyset på sivilsamfunnsdeltagelse i internasjonale prosesser.

<https://www.forumfor.no/assets/docs/Penger-partnerskap-og-politikk-nettsider-1.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



Natures 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/Natures-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%26B8rst-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>





Forum for
utvikling
og miljø

CONOW 

Publikasjonen er utgitt
med støtte fra Norad

**Forum for utvikling og
miljø**

Hausmanns gate 19,
0182 Oslo

forumfor@forumfor.no
Twitter: @ForumNorway

www.forumfor.no

