

Ressursgruppens rapport

**Informasjons-
samarbeidet
NORAD/organisasjonene**

Oslo, oktober 1992

FORORD

NORADs oppnevning av ressursgruppen er et initiativ som etter vår mening bidrar positivt til en viktig og spennende prosess omkring et utvidet og styrket informasjonssamarbeid mellom NORAD og organisasjonene. Informasjon og folkeopplysning er et sentralt element i både NORADs Norges-akse tenkning og organisasjonenes virksomhet. Det er derfor ikke underlig at det til tider også har hersket strid om mål og middel i dette arbeidet. Det vitner om engasjement.

For ressursgruppen har det vært viktig å bidra til samling - og at den strid som har vært, kan høre fortiden til. Mange prosesser har foregått det siste året, i NORAD såvel som i organisasjonsmiljøet. Vi ser nå at brikker er i ferd med å falle på plass;- bl.a. når det gjelder NORADs mål, oppgaver og organisering på informasjonssektoren. Det er vårt håp at denne rapporten representerer et positivt og samlende produkt som gjør at både NORAD og organisasjonene finner sine naturlige plasser og roller i et utvidet, faglig og trygt samarbeid.

Ressursgruppen for styrket informasjonssamarbeid mellom NORAD og organisasjonene legger med dette fram sin hovedrapport til NORAD.

Oslo, 20. oktober 1992
Ressursgruppen

INNHold

KORT OPPSUMMERING AV DE ENKELTE KAPITLER		Side
1.	BAKGRUNN	1
2.	RESSURSGRUPPENS OPPGAVER	2
2.1	Ressursgruppens mandat	2
2.2	Tolkning og oppfølging av mandatet	2
2.3	Rammebetingelser og avgrensninger	4
3.	NORADS SAMARBEID MED ORGANISASJONENE - HISTORIKK	4
3.1	Innledning	4
3.2	Historisk gjennomgang	5
3.3	Noen konklusjoner	7
4.	INFORMASJONSVIRKSOMHETENS LEGITIMITET OG MÅLSETTING	8
4.1	Innledning	8
4.2	Informasjonsmålsettingen i et bistandshistorisk perspektiv	8
4.2.1	Litt u-hjelpshistorie	8
4.2.2	Målsettinger for informasjonsvirksomheten fram til 1984	9
4.2.3	Målsettinger for informasjonsvirksomheten etter 1984	9
4.2.4	Nord/Sør-meldingen	10
4.3	Hva legitimerer den statsstøttede informasjonsvirksomheten?	11
4.4	Konklusjon	12
5.	STERKERE SAMARBEID - HVORFOR?	12
5.1	Innledning	12
5.2	Felles ansvar og forpliktelser	13
5.3	Nord/Sør-miljø	13
5.4	NORAD	13
5.5	Organisasjonene	14

5.6	Mangfold og samarbeid	15
5.7	Hvem bør samarbeidet omfatte?	16
6.	PROBLEMSTILLINGER OG UTFORDRINGER	16
6.1	Innledning	16
6.2	Økende globale forskjeller	16
6.3	Holdningsendringer	17
6.4	"Vrengbilder"	17
6.5	Folkeopplysning og innsamling	18
6.6	Frau-hjelp til Nord/Sør	18
6.7	"Stemmen fra Sør"	19
6.8	Begrepsbruken	19
6.9	Helhetlig perspektiv - alternative modeller	19
6.10	Faglighet	19
6.11	Resultatorientering	21
6.12	Nedbygging av negativ konkurranse	21
6.13	Store og små organisasjoner	22
6.14	Mediene	22
6.15	Forutsetninger for samarbeid	23
7.	ORGANISATORISK MODELL ELLER STRUKTUR	23
7.1	Innledning	23
7.2	Konkrete samarbeidsoppgaver	23
7.3	Eksisterende strukturer - hva finnes?	25
7.4	Felleskampanjen for Jordas Miljø og Utvikling	26
7.5	Mulige modeller eller strukturer	26
8.	DEN VIDERE PROSESSEN	26
8.1	Innledning	26
8.2	Hvor står vi ?	27
8.3	Hva gjenstår ?	27
8.4	Tidsramme for den videre prosessen	27
8.5	Konkrete tiltak	28

KORT OPPSUMMERING AV DE ENKELTE KAPITLER

Vi har i denne rapporten forsøkt å kartlegge viktige faktorer som virker inn på informasjonssamarbeidet mellom NORAD og organisasjonene. Nedenfor følger en kort oppsummering av de enkelte kapitlene. De som ønsker å gå direkte til tiltaksforslagene, finner disse i kapitlet *DEN VIDERE PROSESSEN: konkrete tiltak*. Rapporten bør imidlertid leses i sin helhet da de andre kapitlene danner bakgrunn for senere drøftinger og konkrete forslag.

Kapittel 1 BAKGRUNN gir en kort presentasjon av hvorfor ressursgruppen ble oppnevnt, hvem den har bestått av, og kort om hvordan gruppen har arbeidet.

Kapittel 2 RESSURSGRUPPENS OPPGAVER gjengir ressursgruppens mandat, og klargjør - etter gruppens mening - de avgrensninger som var påkrevet. Generelle rammebetingelser for gruppens arbeid påpekes, og rapportens oppbygging beskrives.

Kapittel 3 NORADs SAMARBEID MED ORGANISASJONENE - HISTORIKK inneholder en gjennomgang av samarbeidet, og på grunnlag av dette trekker vi enkelte konklusjoner av betydning for gruppens arbeid; og som ansees som viktig for den videre prosess som denne rapport legger opp til.

Kapittel 4 INFORMASJONSVIRKSOMHETENS LEGITIMITET OG MÅLSETTING. Her drøfter ressursgruppen mandatets formulering med hensyn til målsettingen med informasjonsarbeidet. Vi forsøker å belyse dette i et bistandshistorisk perspektiv, og vi ser på hva det er som legitimerer en større statlig innsats i informasjonsvirksomheten.

Kapittel 5 STERKERE SAMARBEID - HVORFOR? begrunner hvorfor kravet om et sterkere samarbeid er berettiget, hvem det omfatter; - og drøfter det "to-delte" informasjonsansvar som både organisasjonene og NORAD har: (1) informere om egen virksomhet, og (2) informasjon som har som hensikt å bidra til forståelse i et helhetlig Nord/Sør-perspektiv.

Kapittel 6 PROBLEMSTILLINGER OG UTFORDRINGER. Målsettingen reiser en rekke problemstillinger og stiller oss ovenfor mange utfordringer. Ressursgruppen peker i dette kapitlet på en del av disse, uten på noen måte

å gjøre krav på å være uttømmende. Utviklingen vil alltid føre med seg nye problemstillinger og utfordringer som vil måtte tas når de kommer.

Kapittel 7 ORGANISATORISK MODELL ELLER STRUKTUR. Et utvidet og styrket samarbeid NORAD/Organisasjonene vil måtte organiseres og finne sted innenfor en modell eller struktur der de ulike samarbeidsoppgavene blir ivaretatt. Ressursgruppen går nærmere inn på disse spørsmålene.

Kapittel 8 DEN VIDERE PROSESSEN. Et utvidet samarbeid er ikke noe som bare vedtas. Ressursgruppen drøfter her prosessen videre, som har til oppgave å involvere og ansvarliggjøre NORAD og organisasjonene slik at det blir bredest mulig enighet og oppslutning om resultatet. Vi ser litt nærmere på hvor langt vi har kommet i prosessen og gir vår vurdering av hva som gjenstår, samt presenterer en del konkrete tiltak som ressursgruppen mener er av betydning for den videre prosessen.

1. BAKGRUNN

Gjennom prosjekt- og informasjonssamarbeid har NORAD i dag direkte kontakt med mer enn 100 store og små norske organisasjoner. Med egne midler - og med betydelige tilskudd fra NORAD - driver organisasjonene egne prosjekter i mange utviklingsland og en omfattende informasjonsvirksomhet i Norge. Begge disse innsatsområdene er viktige virkefelt innenfor en helhetlig norsk Nord/Sør-politikk.

Fra NORADs side er det et ønske om å styrke samarbeidet med organisasjonene også når det gjelder informasjonsvirksomheten. NORAD oppnevnte i april en ressursgruppe som fikk i oppgave å se på samarbeidet mellom NORAD og organisasjonene. Gruppen har bestått av:

Arnfinn Nygaard (Koordinator for rammeavtaleorganisasjonene/info)
Knud Jørgensen (Kirkens Nødhjelp)
Lissen Bruce (Norges Handikapforbund)
Øystein Tveter (Idégruppen om Nord/Sør)
Kirsten Brekke, Inger A. Hagen, Helge Kristoffersen, vekselvis (NORAD)
Tore Toreng (NORAD)
Tron Stranden (NORAD)
Petter Myhren (engasjert rådgiver, NORAD)

Gruppen ble oppnevnt for en periode som går ut 1992. Fram til ferdig utarbeidet rapport har gruppen avholdt i alt 14 møter av 2-4 timers varighet. I juni arrangerte gruppen et større møte med omlag 60 organisasjoner hvor den redegjorde for sitt arbeid fram til da. Et høringsutkast ble utferdiget i august og distribuert til 22 utvalgte personer innenfor organisasjons- og informasjonsmiljøet utenfor NORAD. Gruppen mottok en lang rekke høringsuttalelser, og arrangerte i september et "utvidet ressursgruppemøte" hvor de fleste av de som mottok høringsutkastet møtte. Ressursgruppen har hatt stor nytte av den konstruktive kritikk og de mange idéer og forslag som kom fram gjennom høringsrunden. Det er vårt håp at vi i denne rapporten klargjør og svarer på mange av de problemstillinger og spørsmål som kom fram. Det er ressursgruppens oppfatning at informasjonssamarbeidet i dag er inne i en konstruktiv prosess, og at arbeidet har bidratt til å sette sentrale spørsmål på dagsorden - samtidig som den har skapt positiv vilje til samarbeid i organisasjonene. Arbeidet i ressursgruppen har vært en prosess, der synspunkter og holdninger har blitt endret og justert underveis. Denne rapport er utformet i erkjennelse av at vi er inne i en prosess som ennå ikke er slutført.

2. RESSURSGRUPPENS OPPGAVER

2.1 Ressursgruppens mandat

Ressursgruppens mandat fra NORAD har vært at den skal:

- 1) bidra til å utforme og konkretisere utvidet samarbeid mellom NORAD og organisasjonene når det gjelder informasjon og kunnskapsformidling om norsk bistand og den tredje verden; og på den måten bidra til å skape bedre forståelse for Nord/Sør spørsmål;
- 2) fungere som et referansepunkt for å videreutvikle faglighet omkring informasjonsarbeidet med organisasjonene;
- 3) fungere som et aktivt referansepunkt for organisasjonenes egen planlegging;
- 4) identifisere arbeidsoppgaver som raskt kan settes i gang (f.eks. materiell-produksjon med tanke på en fremtidig samkjøring av den generelle informasjonen til det norske samfunn);
- 5) utvikle opplegg for erfaringsutveksling omkring bistands-/u-lands/nord-sør informasjon.

2.2 Tolkning og oppfølging av mandatet

2.2.1 Mandatets punkt 1

Ressursgruppen oppfatter dette som det sentrale punktet i sitt mandat. Punktets første del sier klart at gruppen skal *"bidra til å utforme og konkretisere utvidet samarbeid mellom NORAD og organisasjonene"*. Gruppen har sett på dette som sin hovedutfordring. Ressursgruppens medlemmer håper at den foreliggende rapport er et bidrag til dette, og at den utgjør et grunnlag for den videre prosessen.

Punktets siste del berører et sentralt spørsmål som vil være avgjørende for **hvordan** vi skal utforme og konkretisere utvidet samarbeid, nemlig målsettingen med informasjonsvirksomheten og samarbeidet. Mandatets formulering er: *"informasjon og kunnskapsformidling om norsk bistand og den tredje verden; og på den måten bidra til å skape bedre forståelse for Nord/Sør-spørsmål"*. Medfører det riktighet at informasjon og kunnskapsformidling om norsk bistand og den tredje verden skaper en bedre forståelse for Nord/Sør-spørsmål? Det ble viktig for ressursgruppen drøfte dette og ta stilling til om den skulle fokusere på norsk bistand og den tredje verden eller på Nord/Sør-spørsmål. Ulike tolkninger av formuleringene i mandatet gjorde altså at gruppen fant det nødvendig å klargjøre dette.

Ressursgruppen gjorde et valg. Den har foretatt en vurdering av informasjonsmålsettingen med utgangspunkt i et bistandshistorisk perspektiv, og deretter foretatt en vurdering av hva det er som legitimerer en statlig innsats på informasjonssiden. De retningslinjer for norsk Nord/Sør-politikk som framkommer i Regjeringens Nord/Sør-melding er lagt til grunn. Ressursgruppen kom til følgende konklusjon, som rapporten forøvrig bygger videre på:

Informasjonsvirksomheten og samarbeidet på dette felt må knyttes til holdningsskapende arbeid i et helhetlig Nord/Sør perspektiv. Hovedmålsettingen er å bidra til å skape forståelse og støtte i opinionen for en norsk Nord/Sør-politikk som kan bidra til de globale endringer som er nødvendig for å skape en utvikling som er økonomisk, økologisk, sosialt og politisk bærekraftig.

Ressursgruppens tolkning av mandatet *innebærer at hovedmålsettingen for informasjonssamarbeidet må knyttes til et helhetlig Nord/Sør-perspektiv.* Dette innebærer videre at NORAD og organisasjonenes ordinære informasjonsoppgaver knyttet til egen virksomhet og samarbeidsland/regioner må settes inn i et slikt helhetlig Nord/Sør-perspektiv. Denne utfordringen er behandlet i flere sammenhenger i rapportens pkt. 5 og 6. Det er ressursgruppens oppfatning at mandatets formulering gjenspeiler noe av den usikkerhet som har vært knyttet til målsettingen med informasjonsvirksomheten. Ressursgruppen har derfor sett det som viktig å gi en grundig behandling av dette spørsmålet og en klar begrunnelse for sin konklusjon. Dette er behandlet i rapportens pkt. 4, informasjonsvirksomhetens legitimitet og målsetting.

2.2.2 Mandatets punkt 2

Ressursgruppen tolker her sin oppgave i å bidra til å klargjøre hva som ligger i begrepet "faglighet" - informasjonsfaglighet såvel som Nord/Sør-faglighet - og skisserer hvordan man kan oppnå økt faglighet i informasjonsvirksomheten. Dette er nærmere behandlet i rapportens punkt 6, problemstillinger og utfordringer.

2.2.3 Mandatets punkt 3

Ressursgruppen tolker dette punktet dithen at gruppen skal ha en sentral rolle i videreutviklingen av informasjonssamarbeidet i forhold til organisasjonene og trekke disse inn i prosessen. Ressursgruppen har derfor lagt vekt på å orientere organisasjonene om sitt arbeid (jmf. møtet i juni) og å trekke dem aktivt og deltakende inn i arbeidet (jmf. høringsrunden i september).

2.2.4 Mandatets punkt 4

Ressursgruppen har tolket dette som en positiv oppmuntring til at dens arbeid skal avstedkomme konkrete og praktisk anvendelige resultater. Gruppen har derfor lagt vekt på å utforme forslag til konkrete tiltak som et ledd i den videre prosessen. Disse er presentert i rapportens punkt 8.

2.2.5 Mandatets punkt 5

Det er ressursgruppens oppfatning at dens arbeid, og prosessen som er skapt, i seg selv er

et "opplegg for erfaringsutveksling omkring bistands-/u-lands/nord-sør informasjon". Ressursgruppen ser det som svært viktig at den videre prosessen legger et grunnlag for at slik erfaringsutveksling kan fortsette. En videreføring av dette, såvel som samarbeidet forøvrig, vil være avhengig av at det etableres en organisatorisk modell eller struktur som ivaretar samarbeidsbehovene. Ulike muligheter er skissert i rapportens punkt 7, organisatorisk modell eller struktur.

2.3 Rammebetingelser og avgrensninger

Ressursgruppen måttet forholde seg til en rekke rammebetingelser. Blant disse er de strukturer og samarbeidsforhold som har utviklet seg mellom NORAD og organisasjonene fram til i dag, det eksisterende mangfold av organisasjoner, og ønsket om å bevare og styrke dette mangfoldet. For ressursgruppen har det i denne sammenheng vært viktig å forholde seg til en to-delning av informasjonsoppgavene: én knyttet til egen virksomhet, og én knyttet til felles målsetting, samt behovet for å se disse to i sammenheng. En viktig rammebetingelse har også vært gruppens erkjennelse av at utviklingen av et sterkere samarbeid må sees på som en prosess der det er av vesentlig betydning at samarbeidsaktørene er enige og slutter opp om de målsettinger, utfordringer og strukturer som vil bli knyttet til dette samarbeidet.

I sitt arbeid har gruppen lagt an på å forholde seg til de *fem punkter* som er gitt i mandatet, og samtidig ikke utfordre en rekke forhold som enten ligger utenfor gruppens mandat, eller som allerede er besluttet gjennomført - slik som flytting av forvaltningsansvaret for informasjonsstøtten internt i NORAD, mandat for Informasjonskontoret (i NORAD) og ressurscenteret IDOK.

Ressursgruppen har ikke vurdert forholdet mellom UD/bistand og NORAD; eller ansvar og rollefordeling mellom Informasjonskontoret (INFO) og Avdelingen for private organisasjoner, fredskorpset, og kultur (PFK); eller mellom ressurscenteret IDOK og den øvrige delen av NORADs Informasjonskontor (INFO) - når det gjelder informasjonssamarbeidet.

Ressursgruppen har heller ikke vurdert hvilke økonomiske ressursbehov et sterkere informasjonssamarbeid vil måtte kreve i forhold til de økonomiske rammer som eksisterer i dag.

3. NORADs SAMARBEID MED ORGANISASJONENE - HISTORIKK

3.1 Innledning

Ressursgruppen ser det som viktig at dens vurderinger bygger på kunnskap om og forståelse av hva som er og har vært NORADs samarbeid med organisasjonene og hvordan dette har utviklet seg fram til i dag. Slik kunnskap ser vi som viktig for å gi NORAD og organisasjonene et felles grunnlag for videreutvikling av informasjonssamarbeidet. Vi har

derfor valgt å inkludere en gjennomgang av samarbeidet i vår rapport og på grunnlag av gjennomgangen trekke enkelte konklusjoner av betydning for den videre prosessen.

3.2 Historisk gjennomgang

Samarbeid mellom NORAD og organisasjonene er ikke noe nytt, tvert imot. Helt fra starten av har samarbeidet med organisasjonene spilt en viktig rolle i informasjonsvirksomheten omkring norsk u-hjelp. Dette kom bl.a. til uttrykk i Norsk Utviklingshjelps¹ (senere NORAD) Årsmelding² for 1967, der det heter at "*I informasjonsvirksomheten er det lagt stor vekt på å bygge opp et samarbeid med organisasjonene*". FN-Sambandet har stått sentralt hele tiden. Samarbeidet forøvrig synes å ha vært noe tilfeldig de første årene. Etter opprettelsen av NORAD (som direktorat) fikk etterhvert samarbeidet mer ordnede former. I NORADs Årsmelding for 1971 heter det at "*Fra 1971 er støtte til andre organisasjoners opplysningsarbeid om utviklingsland og utviklingshjelp satt i system og gått inn som et viktig ledd i virksomheten*"³.

I 1975 startet så arbeidet med innføring av en ny type støtteordning⁴, senere kjent som rammeavtale på informasjon, etter initiativ fra Arbeidernes Opplysningsforbund (AOF). Som en prøveordning ble den første rammeavtale på informasjon inngått med AOF i 1975, gjeldende f.o.m. 1976. Den nye ordningen tok sikte på å nå "*de store landsomfattende såkalte paraplyorganisasjoner, som vil gi disse mulighet for å planlegge og drive fortløpende u-landsinformasjon som en integrert del av den samlede opplysningsvirksomhet blant medlemsorganisasjonene*"⁵. Da avtalen mellom NORAD og AOF ble behandlet i Stortinget, mente flertallet i Utenrikskomitéen at en slik avtale ikke kunne komme bare ett parti til gode og forutsatte at retningslinjene måtte "*gi de øvrige politiske opplysningsorganisasjoner og andre landsomfattende organisasjoner rett til å inngå avtaler med NORAD om opplysningsvirksomhet etter de samme retningslinjer som AOF har oppnådd*". Etter forhandlinger ble deretter rammeavtaler inngått med alle Stortingspartiernes studie- og opplysningsorganisasjoner (og noen andre organisasjoner) slik det bl.a. framgår av NORADs Årsmelding for 1976⁶. Av samme Årsmelding framgår det forøvrig at flere partipolitiske organisasjoner var blant de som allerede hadde mottatt informasjonsstøtte fra NORAD gjennom flere år.

Ved innføringen av rammeavtaleordningen kan det være verdt å merke seg at NORAD i utgangspunktet hadde tenkt seg at denne skulle omfatte de store landsomfattende

¹ Etter at India-hjelpen startet i 1952 vokste det norske u-hjelpsengasjementet. "Norsk Utviklingshjelp" ble etablert i 1962 og omgjort til Direktoratet for Utviklingshjelp (NORAD) i 1968.

² St. meld. nr.51, 1967-68, Årsmelding og regnskap for Norsk Utviklingshjelp for 1967.

³ St. meld. nr.61, 1971-72, Årsmelding og regnskap for Direktoratet for utviklingshjelp for 1971.

⁴ En mer grundig orientering om innføringen av rammeavtaleordningen finnes i NORADs evalueringsrapport 5/84, U-landsinformasjons til organisasjons-Norge.

⁵ St. meld. nr.63 1975-76, Årsmelding og regnskap for Direktoratet for utviklingshjelp for 1975.

⁶ St. medl. nr.95, 1976-77, Norges Samarbeid med utviklingslandene i 1976.

paraplyorganisasjonene og at partienes opplysningsorganisasjoner først og fremst ble trukket inn som følge av Stortingets behandling⁷.

Vesentlige argumenter for en slik rammeavtaleordning den gang synes å ha vært bl.a.:

- Statlig opplysningsvirksomhet har begrenset troverdighet - bedre at slik informasjon kanaliseres gjennom private organisasjoner.
- Private organisasjoner vil kunne gi mer engasjerende informasjon og stimulere til debatt.
- Statlig informasjon vil være generell og bredt anlagt - organisasjonene vil bedre kunne tilpasse form og innhold til sine målgrupper og dermed ha større gjennomslagskraft.
- Det er viktig å nå ut til vesentlige målgrupper, såsom de politiske partiene, fagbevegelsen, kirken o.a., og derigjennom bidra til en konstruktiv bistandsdebatt og oppslutning om u-hjelpen i det politiske miljø og befolkningen.
- Det er viktig å utnytte de ressurser som ligger hos de private organisasjonene.
- Det er viktig å bidra til mangfold; allsidig og variert, uavhengig og kritisk informasjon.

I 1980 hadde NORAD inngått rammeavtaler (flerårig samarbeidsavtaler) med seks såkalte paraplyorganisasjoner i tillegg til partienes opplysningsorganisasjoner. Disse seks var: Kirkerådet, Frikirkerådet, Landsorganisasjonen, Norske Kvinners Nasjonalråd, Landsrådet for Norske Ungdomsorganisasjoner (LNU) og Samvirkeorganisasjonene v/Norges Vel. Så sent som i 1985 var det fortsatt disse organisasjonene som hadde rammeavtale, men enkelte andre hadde hatt det for så å falle ut igjen. Først i 1986 startet utvidelsen av antall organisasjoner med informasjonsrammeavtaler med NORAD (såkalte RORGer). Det er i dag 23 organisasjoner med slike avtaler.⁸

Den store økningen i antall RORGer skjedde etter den tidligere omtalte NORAD-evalueringen i 1984. Departementets ledelse uttalte da at man hadde hatt så mange gode erfaringer med rammeavtalene at ordningen burde fortsette også i kommende år⁹. Evalueringsrapporten tok ikke eksplisitt til orde for å øke antall RORGer. Det gjorde på den annen side Departementet

⁷ AOF var som nevnt først ute med rammeavtale, men det synes som om NORAD har vurdert AOF mer som en landsomfattende folkeoplysningsorganisasjon enn som en partiorganisasjon.

⁸ De organisasjoner som har rammeavtale med NORAD på informasjonssiden er: Arbeidernes Opplysningsforbund (AOF), Fellesrådet for det sørlige Afrika (FsA), Framtiden i Våre Hender (FIVH), Folkehøyskolerådet, Forum for Utviklingsjournalistikk, FORUT, Fredskorpssambandet (FK-S)/(Inkl. Vennskap Nord/Sør), Frikirkerådet, Høyres Studieforbund, Idégruppen om Nord/Sør, Kirkerådet, KrF's Studieforbund, Landsrådet for Norske Ungdomsorganisasjoner (LNU), Latin-Amerikagruppene i Norge (LAG), Landsorganisasjonen (LO), Operasjon Dagsverk (OD), Studentenes og Akademikernes Internasjonale Hjelpefond (SAIH), Selskapet for Norges Vel, Senter for Internasjonale Kvinnespørsmål, Senterpartiets Studieforbund (SpS), Sosialistisk Opplysningsforbund (SO), Studieforbundet Ny Verden, Venstres Opplysningsforbund (VO).

⁹ Tore Linné Eriksen; *Den vanskelige bistanden*, Universitetsforlaget 1987.

for Utviklingshjelp (DUH) i budsjettet for 1986, begrunnet i den administrative belastningen knyttet til enkeltstøtteordningen. Det ble derfor foreslått at *"man i langt større grad enn tidligere tar i bruk rammebevilgninger som samarbeidsform også for flere av de organisasjoner som tidligere har fått støtte over denne posten."*¹⁰

Parallelt med rammeavtaleordningen har NORAD opprettholdt enkeltstøtteordningen (ordinær støtte) og erkjent at det uansett økning i antall rammeavtaler *"fortsatt vil være mindre organisasjoner og grupper som trenger den form for støtte som ligger i den gamle ordningen ..."* (DUHs budsjett 1986). I dag gis altså den økonomiske støtte til organisasjonene gjennom 2 ordninger: (a) 4-årig rammeavtaler med 23 organisasjoner¹¹ (nåværende avtaler løper ut 1993), og (b) årlig støtte¹² til organisasjoners enkelte informasjonstiltak. 58 organisasjoner mottar støtte over denne budsjettpost i 1992.

3.3 Noen konklusjoner

Utfra en gjennomgang av NORADs samarbeid med organisasjonene fram til i dag synes det naturlig å trekke flere konklusjoner, bl.a.:

- Samarbeidet med organisasjonene har hele tiden spilt en viktig rolle i NORADs informasjonsvirksomhet og en økende andel av NORADs informasjonsbudsjett har blitt fordelt til organisasjoner. Om vi f.eks. sammenligner informasjonsstøtten til andre organisasjoner (unntatt FN-tilknyttede organisasjoner) med NORADs budsjett for egen virksomhet, så utgjorde informasjonsstøtten omlag 25% i 1971, 80% i 1981 og over 100% i 1991.
- Det har siden begynnelsen av 70-årene vært en meget stor økning i antall organisasjoner som har mottatt informasjonsstøtte fra NORAD. Interessen for bistands- og Nord/Sør-spørsmål har vist en betydelig økning.
- Det har ligget viktige informasjonsfaglige argumenter til grunn for rammeavtaleordningen. Men,- utviklingen av ordningen har også blitt preget av partipolitiske, administrative og andre hensyn.
- Det har i perioden vært en klar endring i organisasjonsbildet i retning av økt spesialisering. I utgangspunktet var ordningen beregnet på landsomfattende paraplyorganisasjoner for å gi disse "mulighet for å planlegge og drive fortløpende u-landsinformasjon som en integrert del av den samlede opplysningsvirksomhet blant medlemsorganisasjonene". Dette var organisasjoner som i utgangspunktet - og først og fremst - var opptatt av andre ting. NORAD vurderte disse som viktige målgrupper. I dag ser vi at flere av disse har utviklet mer eller mindre tunge

¹⁰ *St.prp.nr.1, 1985-86, Departementet for utviklingshjelp.*

¹¹ *Kapittel 0156 post 72.2 i St.prp. nr. 1 (1991-92): kr. 9.84 millioner kroner for 1992. Dette beløp er holdt på samme nivå for 1993.*

¹² *Kapittel 156, post 72.1 i St.prp. nr. 1 (1991-92): 2.04 millioner kroner for 1992. Dette beløp er redusert med 1 million, til 1.04 millioner kroner for 1993.*

"internasjonale avdelinger" og at det har kommet til organisasjoner som er mer ensidig innrettet på bistand, Nord/Sør-forhold og/eller situasjonen i u-land, bl.a. SAIH, solidaritetsorganisasjonene, Idégruppen om Nord/Sør m.fl.

- Organisasjonsutviklingen og omfanget av NORADs støtteordninger viser at staten (v/NORAD) har tatt et vesentlig ansvar for utviklingen av informasjonsvirksomheten. Det synes rimelig å anta at NORADs støtteordninger i forhold til organisasjonene, på informasjon såvel som bistand, har vært et sentralt instrument i utviklingen av det omfattende miljø vi i dag har i Norge omkring spørsmål knyttet til bistand, Nord/Sør-forhold og situasjonen i u-landene.

4. INFORMASJONSVIRKSOMHETENS LEGITIMITET OG MÅLSETTING

4.1 Innledning

Ressursgruppen har fått i oppgave å bidra til utvidet samarbeid når det gjelder "*informasjon og kunnskapsformidling om norsk bistand og den tredje verden; og på den måten bidra til å skape bedre forståelse for Nord/Sør-spørsmål*". Som nevnt under pkt. 2.2. har ressursgruppen derfor funnet det nødvendig å foreta en særlig drøfting og vurdering av mandatets formulering når det gjelder målsettingen med informasjonsarbeidet. Vi vil nedenfor forsøke å belyse og begrunne denne konklusjonen i et bistandshistorisk perspektiv. Vi vil også se på hva det er som rettfærdiggjør en betydelig statlig innsats i informasjonsvirksomheten.

4.2 Informasjonsmålsettingen i et bistandshistorisk perspektiv

4.2.1 Litt u-hjelpshistorie

Informasjonsvirksomheten har alltid vært tett knyttet opp til den bistandspolitikken Norge har ført og de holdninger som har ligget til grunn for denne. I et historisk perspektiv er det viktig å ta i betraktning ulike forhold som har hatt innflytelse på utformingen av norsk u-hjelp i tidlig etterkrigstid:

- 2. verdenskrig var nylig avsluttet og verdenssamfunnet var preget av et sterkt ønske om å bevare freden, noe som bl.a. ga utslag i opprettelsen av FN og utarbeidelsen av Verdenserklæringen om menneskerettighetene;
- Marshall-hjelpen hadde bidratt positivt til gjenreisningen av økonomien i Norge og i Europa generelt, og stimulerte troen på at tilsvarende tiltak ville ha positiv virkning også i andre områder av verden;
- Oppfatningen av Norges moralske ansvar - som en del av den rike verden - ovenfor de "tilbakeliggende samfunn", de fattige, utbyttede landene i sør (inkl. de tidligere kolonistatene og kolonistater på vei mot uavhengighet).

Bistandspolitikken bygget på internasjonal solidaritet, men var preget av datidens oppfatninger av økonomisk vekst: Som i den industrialiserte verden skulle økonomisk vekst løse fattigdommens problemer. Slik konkluderer også Terje Tvedt¹³ etter en gjennomgang av sentrale dokumenter i en tidlig fase av u-hjelpen, Stortingsmelding nr.23 (1961-62) og Engen-utvalgets innstilling (avgitt mars 1961): *De var ensidig opptatt av økonomisk vekst.* Det synes å være en sammenheng mellom fokuseringen på økonomisk vekst, forestillinger knyttet til begrepene "u-land/i-land" og de målsettinger som gjorde seg gjeldende for informasjonsvirksomheten (se nedenfor).

4.2.2 Målsettinger for informasjonsvirksomheten fram til 1984

I 1984 gjennomførte NORAD en evaluering av rammeavtaleordningen og organisasjonenes bruk av støttemidlene¹⁴. I evalueringsrapporten er det foretatt en grundig gjennomgang av dokumenter på myndighetssiden for å klargjøre hva som har vært målsettingen for u-landsinformasjonen siden 60-årene. Det går fram at det i de gjennomgåtte dokumenter har vært sparsomt med formuleringer knyttet til målsetting. Rapporten gir imidlertid følgende sammendrag av de funn gjennomgangen førte til:

Med utgangspunkt i dokumenter på myndighetenes side kan man sammenfattende si at formålet skal være å skape større forståelse for u-landenes situasjon og positiv oppslutning om norsk u-hjelp, det vil si det at Norge gir offentlig bistand, prinsippene for denne og støtter økende bevilgninger samtidig som det oppmuntres til debatt om hvordan u-hjelpen drives i praksis.

Sagt med andre ord: gjennomgående har det i formuleringene på målsettingssiden særlig vært lagt vekt på behovet for legitimering av norsk u-hjelp og Norges giverrolle. Man har ønsket forståelse og oppslutning om norsk u-hjelpsengasjement og dels støtte til økte bevilgninger.

At legitimering av u-hjelp og Norges giverrolle var en hovedmålsetting for informasjonsvirksomheten i en tidlig fase av norsk u-hjelp, oppfattes av ressursgruppen som naturlig ut fra oppfatninger om økonomisk vekst og begrepene "u-land/i-land" som den gang gjorde seg gjeldende: Ved å gi av vår overflod og overføre moderne teknologi skulle vi hjelpe de fattige u-landene til økonomisk vekst slik at de kunne få det like bra som oss (i i-land).

4.2.3 Målsettinger for informasjonsvirksomheten etter 1984

U-hjelpens tidlige fase var som nevnt preget av troen på økonomisk vekst. Så enkelt var det imidlertid ikke. Tvert imot, bl.a. har diskusjonen om Ny Økonomisk Verdensorden og Brundtland-kommisjonens rapport "Vår felles framtid" vist at det er globale endringer som må til, der u-hjelpen i beste fall spiller en positiv, men mer avgrenset rolle. I økende grad

¹³ Terje Tvedt, *Bilder av "De andre" - Om utviklingslandene i bistandsepoken*, Universitetsforlaget 1990

¹⁴ *Evaluation Report 5/84, U-landsinformasjon til organisasjons-Norge; NORAD, Desember 1984, Utarbeidet av Tertit von Hanno Aasland.*

har dessuten negative resultater ved bistanden kommet på dagsorden, f.eks. knyttet til spørsmål om bistandsavhengighet og sementering av skjevheter i verdenssamfunnet.

80-årenes bistandsmeldinger har i noen grad fanget opp dette. I kapitlet om informasjonsvirksomhet i Stortingsmelding 36 (1984-85) heter det bl.a.:

Opplysningsvirksomheten bør prioritere de grunnleggende problemer i utviklingslandene. Den bør videre formidle innsikt om strukturelle forhold i det internasjonale økonomiske system som skaper problemer og vansker for utviklingslandene og som har ledet til kravet om en ny økonomisk verdensordning.

Målsettingen om legitimering av u-hjelp og Norges giverrolle er imidlertid fortsatt med, om enn i mer moderate formuleringer. I meldingen heter det at informasjonsvirksomheten:

... skal bidra til å skape forståelse for det idémessige grunnlag som norsk utviklingshjelp og Norges samarbeid med utviklingslandene hviler på og de prinsipper og retningslinjer som ligger til grunn for dette arbeidet og som er beskrevet i denne meldingen.

Sitatene ovenfor representerer en balanse mellom en mer generell informasjon om Nord/Sør-spørsmål og en mer avgrenset informasjon om den norske bistanden. Det er grunn til å understreke at 80-årenes bistandsmeldinger representerer vesentlige og positive endringer i forhold den tidligere ensidige vektleggingen av legitimering av u-hjelp og Norges giverrolle. Disse endringene har senere preget informasjonsvirksomheten, slik dette kommer til uttrykk bl.a. i St.prp.nr.1, 1992-93 (Mål og oppgaver under Kap. 0156, Tilskudd til organisasjoners opplysningsarbeid):

Nyhetsformidling fra sør og norske organisasjoners opplysningsvirksomhet er viktig for å bidra til bevissthet og kritisk debatt om Nord/Sør- og utviklings-spørsmål samt norsk bistandsvirksomhet.

I samme proposisjon heter det at målsettingen for økonomisk støtte til organisasjonenes opplysningsarbeid er:

Ut fra et helhetlig perspektiv å skape kritisk, men konstruktivt engasjement og spre kunnskap om Nord/Sør-spørsmål, norsk og internasjonalt bistandsarbeid og situasjonen i den tredje verden, med spesiell vekt på norske samarbeidsland og regioner.

Ressursgruppen legger vekt på at det nå er stor grad av samsvar mellom denne målsettingen og NORADs strategidokument (ref. Del II, side 42).

4.2.4 Nord/Sør-meldingen

Nord/Sør-meldingen representerer en betydelig videreføring av 80-årenes bistandsmeldinger, slik allerede tittelen antyder. Noe av bakgrunnen for meldingen er nettopp at " *Det er blitt stadig klarere at den politiske utviklingen i ulike deler av verden og de internasjonale*

økonomiske rammevilkår har fundamental betydning for u-landenes situasjon, og at u-hjelpen må sees i et større perspektiv enn det rent bistandspolitiske". Ressursgruppen noterer imidlertid at Nord/Sør-meldingen ikke inneholder noe eget kapittel om informasjonsvirksomheten og at denne utelukkende er kort nevnt under avsnittet om bistand gjennom private organisasjoner:

Organisasjonene er ytterst verdifulle når det gjelder å formidle kunnskap om og positive holdninger til norsk utviklingshjelp inn i den norske befolkningen. Det er grunn til å tillegge organisasjonene mye av æren for at det store flertallet av Norges befolkning har en positiv holdning til bistand.

I avsnittets "retningslinjer for norsk politikk" følges denne holdningen opp:

- stimulere og styrke norske organisasjoners rolle i formidling av kunnskap og engasjement for norsk bistand innad i det norske samfunnet.

Med utgangspunkt i de positive endringer som er omtalt tidligere har ikke Regjeringens Nord/Sør-melding i samme grad tatt hensyn til de endringer i informasjonsvirksomhetens målsettinger og filosofi som fant sted i 80-årene og som burde ha vært videreført nettopp i en Nord/Sør-melding. Ressursgruppen finner det riktig å påpeke at Meldingens formuleringer vedrørende informasjonsvirksomheten synes å være i strid med Meldingens profil og intensjon forøvrig: et helhetlig Nord/Sør-perspektiv.

4.3 Hva legitimerer den statsstøttede informasjonsvirksomheten?

Vi har ovenfor sett på målsettingene med informasjonsvirksomheten i et bistandshistorisk perspektiv. Ressursgruppen har i den sammenheng også funnet det riktig å ta opp et annet spørsmål: *Hva er det som berettiger den statlige og statsstøttede informasjonsvirksomheten? Hvorfor skal staten bruke betydelige ressurser på slik virksomhet?* Det er klart at NORADs informasjonsvirksomhet går utover det ordinære statlige ansvar og forpliktelse til å informere om egen virksomhet og bruk av "skattebetalernes penger". Etter ressursgruppens oppfatning må begrunnelsen for denne statlig innsatsen søkes i en politisk målsetting som tar utgangspunkt i *Norges internasjonale ansvar og forpliktelser.*

U-hjelp har vært - og er - i seg selv en internasjonal forpliktelse for Norge. Norge har et internasjonalt ansvar for å bidra med u-hjelp uaktet hvilke holdninger og syn som måtte gjøre seg gjeldende i befolkningen. Politisk ville det imidlertid være umulig for Norge å opprettholde et høyt bistandsnivå uten støtte i opinionen. Uten slik støtte ville Norge ikke kunne ivareta sine internasjonale forpliktelser. Etter ressursgruppens oppfatning er det dette som rettfærdiggjør en betydelig statlig innsats på informasjonssektoren der målsettingen tidligere har vært å legitimere norsk u-hjelp og Norges giverrolle.

Slik vi har vist, er synet på u-hjelpen og u-hjelpens rolle imidlertid et annet i dag enn i 50- og 60-årene. U-hjelpen har ikke gitt de resultater man den gang trodde, og vi erkjenner at u-hjelp alene ikke kan avskaffe nød og fattigdom i u-landene. I tillegg til interne forhold i det enkelte u-land er det en lang rekke andre faktorer som bidrar til å opprettholde de globale skjevheter vi har i dag, herunder økonomiske rammevilkår, handelsbarrierer, gjeldskrise, globale maktforhold m.v. Globale endringer i relasjonene mellom nord og sør er nødvendige.

Vår forståelse av dette er i dag preget av bl.a. debatten om en ny økonomisk verdensorden, og ikke minst Brundtland-kommisjonens rapport og begrepet *bærekraftig utvikling*. I denne sammenheng spiller u-hjelpen i beste fall en positiv, men mer avgrenset rolle. Regjeringens Nord/Sør-melding er nettopp et forsøk på å plassere norsk bistandspolitikk innenfor rammen av en helhetlig norsk Nord/Sør-politikk. Det er ressursgruppens syn at også informasjonsvirksomheten må sees i en slik sammenheng. I en slik sammenheng er Norges internasjonale ansvar og forpliktelser ikke primært knyttet til u-hjelp, men til globale endringer i retning av en sterkere bærekraftig utvikling - endringer som vil få konsekvenser for Norge langt utover det å avsette 1% av BNP til u-hjelp. En begrunnelse for informasjonsvirksomheten må derfor søkes i en målsetting om holdningsendringer som har til formål å skape støtte i opinionen for disse nødvendige globale endringer. Uten en slik støtte i opinionen vil Norge ikke kunne ivareta sine internasjonale forpliktelser, og enda mindre inneha den pådriverrolle Regjeringen ønsker at Norge skal ha. I tråd med dette er det altså ressursgruppens oppfatning at hovedmålsettingen med informasjonsvirksomheten må søkes i et helhetlig Nord/Sør-perspektiv.

4.4 Konklusjon

På grunnlag av tidligere drøftinger i denne rapporten, vurdering av informasjonsvirksomhetens begrunnelse og målsetting, og basert på ressursgruppens mandat (pkt. 1), trekker vi følgende konklusjon:

Informasjonsvirksomheten og informasjonssamarbeidet må knyttes til holdningsskapende arbeid i et helhetlig Nord/Sør perspektiv. Hovedmålsettingen er å bidra til å skape forståelse og støtte i opinionen for en norsk Nord/Sør-politikk som kan bidra til de globale endringer som er nødvendig for å skape en utvikling som er økonomisk, økologisk, sosialt og politisk bærekraftig.

Etter ressursgruppens oppfatning vil en slik målsetting være i tråd med det Nord/Sør-meldingen nå setter opp som retningslinjer for norsk Nord/Sør politikk.¹⁵

5. STERKERE SAMARBEID - HVORFOR?

5.1. Innledning

Med utgangspunkt i den konklusjon som Ressursgruppen trekker i pkt. 4.4 har vi reist følgende spørsmål: *Sterkere samarbeid - hvorfor?* Det er, etter vår mening, en rekke forhold som trekker i retning av behov for sterkere samarbeid. Vi vil belyse noen av disse forhold. Det vil framgå at ressursgruppen bygger på erkjennelsen av at det i mange sammenhenger vil være riktig å snakke om et to-delt informasjonsansvar. NORAD og organisasjonene har

¹⁵ Nord/Sør-meldingen, s.57-58

hver for seg et ansvar for å informere om egen virksomhet og i samarbeid et felles ansvar for å formidle forståelse i et helhetlig Nord/Sør-perspektiv og å se dette i sammenheng.

5.2 Felles ansvar og forpliktelser

I pkt. 4 er målsettingen med informasjonsvirksomheten drøftet og vurdert i lys av Norges internasjonale ansvar og forpliktelser. Det følger av dette at staten har et klart ansvar. Gjennomgangen i pkt. 3 viser at staten (v/NORAD) også i praksis har tatt et vesentlig ansvar for utviklingen av informasjonsvirksomheten i samarbeid med organisasjonene.

For ressursgruppen er det viktig å påpeke at et sterkere samarbeid vil være betinget av at også organisasjonene følger opp sin del av Norges internasjonale ansvar og forpliktelser. Staten og organisasjonene har her en felles målsetting som følger av felles ansvar og forpliktelser. Det er viktig at en slik erkjennelse ligger til grunn for samarbeidet.

5.3 Nord/Sør-miljø

NORADs egen virksomhet og norske private organisasjoners arbeid - med eller uten støtte fra NORAD - har bidratt til framveksten av det som betegnende omtales som "*bistandsmiljøet*". Andre har et noe annet ståsted i Nord/Sør-debatten; nemlig i hva som kalles "*Nord/sør-miljøet*". Det er en utfordring å bygge et bredere fellesskap mellom disse to miljøer, slik at de både kan påvirke og inspirere hverandre mer enn i dag. **Et sentralt behov i videreutviklingen av informasjonsvirksomheten er å styrke dette felles Nord/Sør-bistandsmiljøet på en måte som innebærer større kompetanse og evne til å se Nord/Sør-utfordringene i sammenheng, tenke helhetlig om disse spørsmålene, og som har adgang til effektive kanaler for holdningsskapende informasjonsformidling ut til vesentlige målgrupper og publikum generelt.** Det er ressursgruppens syn at oppbyggingen av et slikt Nord/Sør-miljø vil være avhengig av et sterkere samarbeid mellom NORAD og organisasjonene (og andre med spesial-kompetanse som trengs. Se pkt. 5.7).

5.4 NORAD

Ressursgruppen ser det som grunnleggende viktig at både organisasjonene og NORAD erkjenner at NORAD har et to-delt informasjonsansvar:

- 1) NORAD har et ordinært statlig ansvar for å informere om egen virksomhet - om hva "skattebetalernes penger" blir brukt til. I dette ligger et ansvar for informasjon om situasjonen i Norges hovedsamarbeidsland, norsk u-hjelp og de prinsipper og målsettinger som ligger til grunn for denne.
- 2) Staten v/NORAD har også et internasjonalt, politisk informasjonsansvar som går utover informasjon om egen virksomhet. Det er dette ansvaret som her er gjenstand for vurdering og som danner grunnlag for samarbeidet.

Det er her snakk om to prinsipielt forskjellige typer informasjonsansvar, der det ene ikke utelukker det andre. Tvert imot, det er av vesentlig betydning at disse oppgavene sees i

sammenheng, slik også Regjeringens Nord/Sør-melding er opptatt av en samordning av innsatsen for å sikre en helhetlig norsk Nord/Sør-politikk¹⁶. Når det gjelder pkt. 1) ovenfor har NORAD et klart ansvar for selv å utføre denne informasjonsvirksomheten. Når det gjelder pkt. 2) er det ressursgruppens oppfatning at NORAD først og fremst har et ansvar for å sikre at disse oppgavene (i.e. helhetlig Nord/Sør tenkning, oppbygging av Nord/Sør kompetanse, holdningsskapende arbeid m.v.) blir ivaretatt, men uten at NORAD nødvendigvis selv må ha en sentral utøvende rolle. Her er det grunnlag for å vurdere en rollefordeling og her ligger også grunnlaget for NORADs ansvar og motiv for et samarbeid med og økonomisk støtte til organisasjonene o.a. De argumenter som i sin tid ble trukket fram i forbindelse med etablering av NORADs rammeavtaleordning med organisasjoner på informasjon (se pkt.3.2.) er etter ressursgruppens oppfatning i hovedsak like gyldige i dag som den gang.

5.5 Organisasjonene

Et stort mangfold av norske organisasjoner (med eller uten økonomisk støtte fra NORAD) er i dag engasjert i internasjonale spørsmål og arbeid knyttet til Nord/Sør forhold. Utgangspunktet for dette engasjementet sprer seg over et bredt spekter knyttet til ulike religiøse, politiske, ideologiske, humanitære og interessemessige grunnsyn og miljøer. De fleste av disse organisasjonene driver i større eller mindre grad u-landsinformasjon og andre former for holdningsskapende arbeid overfor egne medlemmer, særlige målgrupper i Norge, og/eller publikum generelt. Mange er opptatt av å påvirke og å bidra til den politiske debatten omkring ulike Nord/Sør forhold. Det er i dag bred enighet om at det i seg selv er viktig å ta vare på dette mangfoldet.

Et samarbeid vil som nevnt være avhengig av at organisasjonene påtar seg sin del av det internasjonale ansvar Norge har. Samtidig må samarbeidet finne en form som positivt gir noe til organisasjonene som oppleves som fornuftig, nyttig og viktig i forhold til målsettingen - og som samtidig ikke truer organisasjonenes egenart og profil. For en del, særlig av de mindre organisasjonene, vil økonomisk støtte fra NORAD være en forutsetning for kapasitet til å delta i et samarbeid.

Det er viktig å påpeke positive motiver for samarbeid ut fra den enkelte organisasjons egeninteresse. Det bør således være et viktig felles anliggende å bidra til styrket samarbeid og samordning ut fra ulike positive ønskemål, såsom:

- et ønske om å utnytte tilgjengelige ressurser mest mulig effektivt,
- et ønske om utvikling av egen organisasjon og dens mulighet til å løse sine oppgaver,
- et ønske om å utvikle egen organisasjons evne og mulighet til å påvirke og bidra positivt i forhold til aktuelle utfordringer og problemstillinger (nasjonalt og internasjonalt),
- et ønske om i fellesskap å kunne bidra positivt i forhold til en felles målsetting.

Slik det ble påpekt i pkt. 3.3 har det funnet sted en økende grad av spesialisering blant organisasjonene. De har i økende grad funnet ulike nisjer eller "særinteresser" innenfor et

¹⁶ Nord/Sør-meldingen, s.56.

bredt spekter av ulike Nord/Sør-forhold. For disse organisasjonene vil det være viktig å erkjenne at de oppgaver de selv primært arbeider med inngår i et større helhetlig Nord/Sør-forhold og vil måtte løses i en helhetlig forståelse.

5.6 Mangfold og samarbeid

I diskusjonene som har vært ført om styrking av informasjonssamarbeidet har det, særlig fra organisasjonenes side, blitt uttrykt bekymring for at sterkere samarbeid vil kunne svekke mangfoldet. Ressursgruppen slutter seg til at det er viktig å bidra til å ta vare på mangfoldet. Samtidig er det vesentlig å gripe fatt i hvorfor dette mangfoldet er viktig. På den ene side er det et rettighetsspørsmål; vi har organisasjonsfrihet, og organisasjonene har rett til å tenke og mene hva de vil. Men i et demokratisk, samfunnsmessig perspektiv er mangfold viktig fordi det skal skape engasjement og bidra til et kreativt og konstruktivt samspill. I et slikt perspektiv har et mangfold som gir seg utslag i at hver og en sitter på sin tue og pusler med sitt liten verdi. Det er derfor viktig å understreke at det mangfold som vi har behov for i informasjonssamarbeidet er et kreativt og konstruktivt mangfold som skal bidra til utvikling for felles beste.

Det er viktig å differensiere mangfoldet. Ressursgruppen vektlegger 3 typer mangfold:

- Vi har et politisk **meningsmangfold**. Dette er viktig i samarbeidet fordi det stimulerer til debatt, endrede holdninger og nye perspektiver.
- Vi har et **sektormangfold**. Med dette tenker vi på at ulike organisasjoner er opptatt av ulike sektorer innenfor et helhetlig Nord/Sør-perspektiv. Dette er viktig for samarbeidet fordi det bringer sektorkompetansen inn i helhetsforståelsen.
- Vi har et **målgruppemangfold**. Ulike organisasjoner representerer ulike målgrupper, interessegrupper, såsom fagbevegelsen, kirken, samvirkebevegelsen, fredskorpserne m.v. Dette er viktig for samarbeidet fordi organisasjonene representerer kanaler inn mot ulike målgrupper for informasjonsvirksomheten.

Som tidligere nevnt har økt spesialisering og mangfold bidratt til at vi i Norge har mye sektorkompetanse, men lite helhetskompetanse.

I informasjonssamarbeidet er det utvikling av helhetskompetanse og helhetsperspektiv som er viktig. Som utgangspunkt for samarbeidet er det imidlertid viktig å erkjenne at NORAD og organisasjonene har ansvar og forpliktelse (overfor publikum/medlemmer) til å informere om egen virksomhet og sektorinteresse. Ikke minst for organisasjonene vil slik informasjon være viktig for egenprofileringen. For Norges Handikapforbund vil det være vesentlig å informere om situasjonen for handikappede, på samme måte som det for Redd Barna vil være vesentlig å informere om barns levekår og for LO om fagbevegelsens rolle. Det samarbeidet skal bidra til er at slik informasjon i større grad, og bedre enn nå presenteres innenfor rammene av et helhetlig Nord/Sør-perspektiv. **Ensidig, snever fokusering på egen virksomhet og sektorinteresse vil kunne svekke målgruppens helhetsforståelse og virke i strid med det som er målsettingen med samarbeidet.**

5.7 Hvem bør samarbeidet omfatte?

Det legges nå opp til et styrket samarbeid mellom NORAD og organisasjonene, men i utgangspunktet bør en vurdering av hvem samarbeidet skal omfatte se på hva som er nødvendig for å oppnå resultater i forhold til målsettingen med informasjonsvirksomheten. Her synes det naturlig å ta for seg to vesentlige faktorer; **kompetanse og påvirkning**. Spørsmålet blir da: Hvem kan bidra med kompetanse om Nord/Sør-spørsmål og hvem kan bidra til påvirkning av holdninger i Norge?

Hvem har kompetanse om Nord/Sør-spørsmål?

I Norge synes det da klart at vi i første rekke finner kompetanse i Utenriksdepartementet, NORAD, organisasjonene, mediene og forskningsmiljøene. Dessuten er det selvsagt en lang rekke instanser og miljøer utenfor Norge som har kompetanse om disse spørsmålene i "sør" såvel som "nord".

Hvem kan bidra til påvirkning av holdninger i Norge?

I tillegg til NORAD, Utenriksdepartementet, andre fagdepartementer, organisasjonene, mediene og forskningsmiljøene må samarbeidet omfatte miljøer som har fagkompetanse på informasjon, kommunikasjon og holdningsskapende arbeid;- og, vi må vurdere vesentlige kanaler og målgrupper i det holdningsskapende arbeidet, der bl.a. mediene og skoleverket spiller en viktig rolle.

Med utgangspunkt i et styrket samarbeid mellom NORAD og organisasjonene blir det klart at samarbeidet bør omfatte flere organisasjoner enn bare de som i dag har rammeavtale med NORAD og at en rekke andre instanser og miljøer må trekkes inn i arbeidet.

6. PROBLEMSTILLINGER OG UTFORDRINGER

6.1 Innledning

Den målsetting vi har satt for informasjonsvirksomheten og et utvidet informasjonssamarbeid reiser en rekke problemstillinger og stiller oss overfor mange utfordringer. Ressursgruppen vil her peke på en del av disse, uten på noen måte å gjøre krav på å være uttømmende. Utviklingen vil alltid føre med seg nye problemstillinger og utfordringer som vil måtte tas når de kommer. For mange av de problemstillinger og utfordringer vi her vil peke på gjelder det samme som for Nord/Sør-relasjonene; de må sees i sammenheng. Det er viktig å skille ut ulike problemstillinger og utfordringer for å kunne gripe fatt i dem, men samtidig er de ofte nært knytte til andre og vil ikke kunne løses isolert.

6.2 Økende globale forskjeller

Den største utfordringen vi står ovenfor ligger i selve målsettingen. Folks levekår har blitt drastisk forverret i mange land i den tredje verden i løpet av det siste ti-året. Dette gjelder

spesielt land i Afrika og Latin-Amerika. Nord/Sør-meldingen bekrefter at 80-årene kan betegnes som "Det tapte ti-året" når det gjelder utvikling i disse regionene, et ti-år der gjeldskrisen har kommet for fullt og land i den tredje verden har blitt netto kapitaleksportører. Vår oppgave er å bidra til globale endringer som kan snu denne utviklingen og skape en bærekraftig utvikling.

6.3 Holdningsendringer

Den politiske debatten i Norge og undersøkelser i det norske samfunnet gir signaler om en mulig holdningsendring; en avtagende interesse for den tredje verdens problemer og utfordringer generelt, og miljø- og utviklingsproblemene spesielt. Fokus innsnevres på de nære ting. Men dette bildet er langt fra entydig. I denne sammenheng blir det viktig å forsøke å kartlegge hvilke holdningsendringer som faktisk finner sted, årsaker til holdningsendringene og ut fra slik kunnskap innrette informasjonsvirksomheten slik at den kan motvirke negative utviklingstrekk og bidra til den målsetting vi har satt oss.

6.4 "Vrengbilder"

Hvilke holdninger og oppfatninger har u-landsinformasjonen vært med på å skape? I all informasjonsvirksomhet ligger det en fare for at det skapes holdninger og oppfatninger som ikke var tilsiktet, "bivirkninger" som på kort eller lang sikt undergraver det som var målsettingen.

Legitimering av u-hjelp og Norges giverrolle har tidligere vært en hovedmålsetting med NORADs (og dermed også organisasjonenes) opplysningsvirksomhet. Dette motivet synes å ha vært så sterkt at man i mindre grad har hatt behov for å vurdere effekten av informasjonsvirksomheten på andre felt. I sin bok - Bilder av "De andre"¹⁷ - går Terje Tvedt nærmere inn på dette. Han hevder bl.a. (s.11):

Sett i et langt perspektiv og med ståsted i framtiden, vil kanskje denne åpningen mot verden, denne akselererende intervensjonen i ikke-europeiske lands utvikling over et par tiår, bli vurdert som et av norsk etterkrigstids mest sentrale trekk: Bistanden skapte og produserte bilder av "de andre" med stor gjennomslagskraft, bilder som kom til å prege nordmenns selvforståelse og Norges politikk overfor disse landene i lang tid.

U-landsforestillingene om generell underutvikling, massefattigdom, korrupsjon, befolkningsekspløsjon, kvinner med vannkrukke på hodet osv. er forestillinger som alle norske politiske og ideologiske retninger kan vegetere på.

Tvedt legger videre ikke skjul på hvem som har skapt disse bildene og hvorfor:

Dominerende norske bilder av disse områdene er i stor grad skapt av bistandsorganisasjoner, av innsamlingskampanjer og propaganda beregnet på

¹⁷ Terje Tvedt; Bilder av "De Andre" - Om utviklingslandene i bistandsepoken, Universitetsforlaget 1990.

norsk opinion, som legitimering av u-hjelp og Norges giverrolle.

Tvedts hovedpoeng synes å være at målsettingen om legitimering av norsk u-hjelp og Norges giverrolle har ført til en stadig fokusering på "oss" som giver og "de andre" som mottakere, og dermed skapt et kunstig skille som har hindret forståelse, selv om det har gitt "penger i kassen" på kort sikt.

Mer eller mindre eksplisitt sier Tvedt (vår tolkning) at *NORAD og organisasjonene, gjennom sin bistandsvirksomhet og u-landsinformasjon, har skapt et "vrengebilde" av verden i den norske befolkningens bevissthet, et "vrengebilde" som også har ligget til grunn for norsk bistands- og Nord/Sør-politikk.*

Denne påstanden bør være en vesentlig utfordring for NORAD og organisasjonene i den videre utviklingen av informasjonsarbeidet.

6.5 Folkeopplysning og innsamling

Begrepet *folkeopplysning* har lenge stått sentralt i debatten om u-landsinformasjon. Det har blitt understreket ved mange anledninger at informasjonsvirksomheten må bygge på folkeopplysningstradisjonen. Ressursgruppen legger vekt på to forhold i denne forbindelse, og som etter vår oppfatning er i tråd med målsettingen for informasjonssamarbeidet:

- (a) Begrepet *folkeopplysning* sier noe om målgruppen. Det er de brede lag av folket vi ønsker skal engasjere seg, og ikke bare enkelte miljøer eller faggrupper.
- (b) Begrepet *folkeopplysning* sier også noe om kvalitet på informasjonen, som inkluderer verdier og holdninger.

Den norske givertradisjonen har vært, og er, en viktig forutsetning for de fleste norske humanitære organisasjoners eksistens. Mange organisasjoner er avhengige av innsamling av penger for å bevare en selvstendig økonomisk plattform til å drive sin virksomhet fra. Denne givertradisjonen representerer noe positivt som vi ønsker å bevare og videreføre. Imidlertid har innsamling tradisjonelt benyttet seg av virkemidler som til tider ikke har fremmet forståelse og folkeopplysning. Virkemidlene har ofte hatt stor gjennomslagskraft og trolig preget holdninger i langt større grad enn den mer "stillferdige" folkeopplysningen. I økende grad har de store innsamlingsorganisasjonene erkjent dette, men fortsatt ligger det en konflikt mellom kortsiktige innsamlingsbehov og behov for langsiktig folkeopplysning. Denne problemstillingen representerer en utfordring for alle som er opptatt av u-landsinformasjon.

6.6 Fra u-hjelp til Nord/Sør

Målsettingen med informasjonsvirksomheten, som vi har skissert i pkt. 4, innebærer en tematisk omlegging fra u-hjelp til helhetlig Nord/Sør-forhold. Fortsatt vil likevel informasjon om egen virksomhet stå sentralt for NORAD såvel som organisasjonene. Informasjon om egen virksomhet er en forpliktelse NORAD og organisasjonene har ovenfor publikum og medlemmer og vil ofte være et sentralt element i egenprofileringen. Utfordringen framover vil være å sette egen virksomhet inn i et større helhetlig Nord/Sør-perspektiv.

6.7 "Stemmen fra Sør"

Norge er et land i "nord", i den rike verden, i den del av verden som sitter med økonomisk, militær og politisk makt, i den del av verden som setter premissene, og som beskriver og definerer den globale situasjonen. Vår u-landsinformasjon begrenses og preges utvilsomt av vårt eget ståsted i "nord", selv om den er motivert av solidaritet med fattige og nødlidende i "sør". Vi erkjenner at en global, bærekraftig utvikling må skapes i dialog og forståelse mellom "sør" og "nord". Derfor blir også "Stemmen fra Sør" viktig. Vi har brukt uttrykket "Stemmen fra Sør" fordi vi mangler et bedre uttrykk. Vi har vært opptatt av å bevare mangfoldet hos oss selv, i vårt eget relativt homogene Norge, men "Stemmen fra Sør" rommer et mangfold som er tusen ganger større. Vi vil i vårt videre arbeid også måtte forholde oss til dette mangfoldet på en ny måte, - knytte sterkere kontakter som bidrar til mer dialog og samarbeid. Ressursgruppen ser det som viktig å understreke betydningen av å videreføre og styrke den kontakt som er skapt mellom "sør" og "nord".

6.8 Begrepsbruken

Et vesentlig problem ved informasjonsvirksomheten synes å være at verden er blitt så mye mer komplisert enn den var for noen ti-år tilbake. Det blir stadig vanskeligere å skille mellom norsk bistandspolitikk og de øvrige felter innenfor innenriks- og utenrikspolitikken (inkl. Nord/Sør, miljø, handel osv) fordi alt griper inn i hverandre. Brundtland-kommisjonens rapport og begrepet "bærekraftig utvikling" har bidratt med nye perspektiver, men fortsatt mangler vi begreper som gjør at vi kan få en tilfredsstillende helhetsforståelse av de globale problemer vi står ovenfor. Sentrale begreper de siste ti-årene, som "u-land"/"i-land", "den tredje verden" og "bistand" synes i dag å tilsløre mer enn å forklare vesentlige sider ved en helhetlig Nord/Sør forståelse. Også begreper som "sør" og "nord" har et uklart innhold. Likeledes synes begrepet "u-landsinformasjon" å være misvisende. Dette er med på å vanskeliggjøre utformingen av en informasjonsmålsetting og informasjonsstrategi. Det ligger en stor utfordring i å gi etablerte begreper nytt innhold eller finne nye begreper som bedre dekker og forklarer den virkelighet vi står overfor.

6.9 Helhetlig perspektiv - alternative modeller

Vi har pekt på behovet for et helhetlig Nord/Sør-perspektiv og det å se de ulike Nord/Sør-relasjoner i sammenheng. Hva er så dette perspektivet og hvilke sammenhenger finnes? Vi har pekt på at mange av de sentrale begreper som ofte benyttes er utilstrekkelige og til dels kan tilsløre den virkelighet vi står overfor. Vi må erkjenne at verdens mangfold og skiftende relasjoner globalt, regionalt og lokalt ikke er enkle å gripe fatt i. Vi mangler helhetlige modeller, samtidig som vi vet at enhver modell vil kunne forklare noen forhold, men tilsløre andre forhold. Vår felles utfordring er likevel å bidra til helhetlig forståelse, utvikle alternative modeller, og styrke vår kompetanse og forståelse.

6.10 Faglighet

I ressursgruppens mandat heter det at gruppen skal *"fungere som et referansepunkt for å videreutvikle faglighet omkring informasjonsarbeidet med organisasjonene"*. I den forbindelse

er det ressursgruppens oppfatning at videreutvikling av faglighet på informasjonsområdet forutsetter økt innsikt og kompetanse på tre ulike nivåer:

- Om **emnet** eller **emneområdet** som det skal informeres om;
- Om selve **formidlingen**, d.v.s. om både prinsipper og metoder som kan benyttes i formidlingen;
- Om de ulike **målgruppene** man ønsker å nå med informasjonen, eventuelt de opinionsledere det kan være hensiktsmessig å bruke.

Innsikt og kompetanse på disse tre områdene er viktige forutsetninger for enhver informasjonsvirksomhet. Emner og målgrupper vil variere og følgelig vil også prinsipper og metoder variere.

6.10.1 Om emnet

Ressursgruppen har i sin rapport i ulike sammenhenger påpekt at kompetansen i NORAD og mange av organisasjonene er sektoravgrenset og at det er helhetsspektiv i Nord/Sør-relasjonene som mangler. Økt kompetanse og forståelse for et globalt helhetsspektiv, med større vekt på innsikt i Nord/Sør-forholdene generelt og politiske, økonomiske, økologiske, sosiale og kulturelle utviklingstrekk spesielt, vil derfor være viktig for videreutvikling av faglighet.

6.10.2 Om formidlingen

Informasjon om globale spørsmål har en rekke kjennetegn som skiller den fra mye annen informasjon. Emnet er omfattende og til dels komplisert. Mange oppfatter emnet som verdiladet, knyttet til begreper som rettferdighet, frihet og solidaritet. Målgruppene er i liten grad berørt av emneområdet, som oftest oppleves som noe som ligger langt unna deres egen hverdag. Det er ikke alltid lett å vise til enkle og kortsiktige løsninger på de spørsmål som taes opp innenfor disse emneområdene.

Emneområdets noe spesielle karakter har vært med å påvirke både prinsippene og metodene i informasjonsvirksomheten. Noen fellestrekk peker seg ut:

- En ofte verdiorientert innfallsvinkel og begrunnelse i selve informasjonen som formidles.
- En tendens til å vise med konkrete eksempler at det nytter.
- En vekt på å knytte det globale (det fjerne og ukjente) til det lokale (det nære og kjente).

Innen både utviklingsjournalistikk, pedagogikk og i organisasjonenes nettverksinformasjon er det utviklet både erfaring og kompetanse om formidling av globale emner til ulike målgrupper. Miljøene er imidlertid små og har begrensede ressurser. Det er derfor et stort behov for å samle den innsikt og erfaring som finnes på dette området og samtidig styrke og inspirere til nytenkning omkring både prinsipper og metoder for informasjonsformidling om globale spørsmål.

6.10.3 Om målgruppene

Informasjon om globale spørsmål rettes mot en stor og mangeartet målgruppe. For enkelte mindre organisasjoner er målgruppen kjent og forholdsvis avgrenset, mens den for andre kan være stor og til dels diffus. Det er særlig for sistnevnte gruppe at økt faglighet på dette området er viktig. En slik faglighet gjelder i forhold til to hovedtyper målgrupper:

- En mer institusjonell målgruppe, som f.eks. skolen, massemedia eller andre organisasjoner. En faglighet på dette området vil være kunnskap om hvordan et slikt miljø fungerer og hvilke endringer som skjer innenfor disse miljøene.
- Den andre type faglighet vil gjelde i forhold til målgrupper på et mer individuelt plan, og vil være innsikt i hvordan ulike grupper av mennesker (barn, ungdom, eldre o.s.v.) reagerer på informasjonen som formidles. En slik innsikt kan være alt fra resepsjonspsykologisk innsikt til mer sosiologisk innsikt i hvordan nettverksinformasjon virker.

6.11 Resultatorientering

Det er ressursgruppens oppfatning at informasjonsvirksomheten i økende grad bør være resultatorientert, primært i forhold til målsettingen, men også fordi vi har begrensede ressurser til disposisjon. Mengden produkter (trykksaker, seminarer, reiser o.s.v.) sier noe om aktivitetsnivået, men er i seg selv ingen indikator for resultat. Det er ingen enkel oppgave å måle resultater. Ut fra den tidligere målsettingen om å legitimere u-hjelp og Norges giverrolle har vi fått en indikasjon på godt resultat i meningsmålinger som har vist økende oppslutning om u-hjelpen. Ut fra en bredere målsetting vil imidlertid slike målinger ikke være tilstrekkelig i dag. Dessuten bør vi være bevisst også i forhold til mulige negative resultater, jmf. "vrengebilder". I økende grad bør vi utvikle bevissthet i forhold til valg av metoder og mål, og i samarbeid finne fram til metoder for måling av resultater slik at arbeidet kan bli mest mulig effektivt.

6.12 Nedbygging av negativ konkurranse

Vi ønsker å utvikle et sterkere samarbeid omkring en felles målsetting. Samtidig må vi erkjenne at mange av organisasjonene i større eller mindre grad står i et konkurranseforhold til hverandre. Slik vi tidligere har påpekt, er mange av organisasjonene avhengig av innsamling av penger for å sikre en økonomisk plattform til å drive virksomheten fra. Det dreier seg om å nå effektivt ut til folk med innsamlinger. Men, det dreier seg også om å sikre et stort og helst økende medlemstall. Eller, konkurransen dreier seg om innflytelse;-innflytelse i forhold til å nå fram med egne målsettinger, interesser, synspunkter og "merkesaker" overfor myndigheter, spesielle målgrupper og publikum generelt.

For å oppnå målet om *best mulig profilering av egen organisasjon* trenger organisasjonene ideer, penger og kompetanse. Innsatsen på dette felt er en del av den totale informasjonsvirksomheten, og resultatene kan være positive eller negative i forhold til Nord/Sør-dimensjonen i hva vi tidligere har kalt "det to-delte informasjonsansvar". Det er viktig at organisasjonene selv først og fremst, men med interesse og engasjement også fra NORAD,

samarbeider for i fellesskap å identifisere og bygge ned *den negativ konkurranse*. Både organisasjonene og NORAD må være bevisst på de farer som kan ligge i for enkle kampanje-appeller.

6.13 Store og små organisasjoner

Informasjonssamarbeidet vil omfatte et mangfold av organisasjoner; - store og små; med svært ulike utgangspunkt mht mål, kapasitet og kompetanse. Den enkelte organisasjons størrelse vil ha innflytelse på evne og mulighet og dermed vilje til samarbeid. Informasjonssamarbeidet må finne en form som tar hensyn til dette. Det vil være viktig å få fram de positive ressurser og muligheter den enkelte organisasjon representerer, enten den er stor eller liten, og å finne en samarbeidsform som i størst mulig grad utnytter de totale ressurser organisasjonene representerer.

6.14 Mediene

Mediene¹⁸ spiller en viktig rolle i informasjonsformidlingen av ulike Nord/Sør-forhold. De er med på å sette premisser for debatt og fokusering. Tildels gjenspeiler mediene interessen for Nord/Sør-spørsmål; men de er også med på å skape, styrke eller svekke interessen. Medienes presentasjonsform i reportasjer, kronikker, artikkelstoff og nyheter (inkl. bilde- og/eller film/video-bruk) er med på å forme holdninger til Nord/Sør-spørsmål. Faglig funderte og viktige utspill fra organisasjoner og andre kan styrkes eller svekkes avhengig av i hvilken grad og på hvilken måte de fanges opp av mediene.

Et viktig trekk i utviklingen når det gjelder mediernes formidling av informasjon og nyheter knyttet til bistand og andre Nord/Sør-forhold er at dette ikke lenger er et "fredet" området i samme grad som tidligere, men gjenstand for en tiltagende kritiske vurdering på linje med andre saker i samfunnet. Dette stiller endrede krav til NORAD og organisasjonene, ikke minst når det gjelder åpenhet. Samtidig har tabloidpressen ført an i en utvikling preget av negative nyheter og sensasjoner, som kan ha bidratt til forenklede forestillinger om de mange kompliserte relasjoner som preger Nord/Sør-forholdene.

Når det gjelder organisasjonenes forhold til mediene er det viktig å erkjenne organisasjonenes konkurranseforhold (konkurranse om adgang til og omtale i mediene). For organisasjonene er ikke mediene bare en kanal for formidling av informasjon, men i stor grad også en primærkanal for egenprofilering.

Det er ressursgruppens oppfatning at de ovenfor omtalte forhold tilsier en sterkere fokusering på mediernes rolle og organisasjonenes rolle i forhold til disse. I samarbeid med mediene er det en felles utfordring å bidra til kvalitativ styrking av mediernes dekning av Nord/Sør-forhold.

¹⁸ Med mediene forstås Ressursgruppen aviser, ukeblad, fagpresse, tidsskrifter, TV, radio, forlagsvirksomhet, bildespill, film-/videoproduksjoner, informasjonsnettverk. Altså, langt på vei en altomfattende kanal for informasjonsformidling.

6.15 Forutsetninger for samarbeid

Forutsetningene for informasjon og holdningsskapende arbeid om Nord/Sør-spørsmål er i en kontinuerlig forandring. Betingelsene for effektivt arbeid i forhold til målgruppene, og for åpen kommunikasjon og god dialog organisasjonene imellom, endrer seg stadig raskere. Dette utfordrer organisasjonene og NORAD, og presser hele tiden på behovet for nytenking. Samtidig viser det seg ofte at vi ikke har tilstrekkelig evne, kompetanse eller frisinn nok til å møte behovet for nyskaping på en tilfredsstillende måte.

Det er en sammenheng mellom tilgjengelige ressurser og hva som kan oppnås. Det er også grunn til løpende å vurdere tilgjengelige ressurser, samtidig som vi må lete etter måter å oppnå mer enn det vi gjør i dag med samme ressursbruk, med en annen virkemiddelblanding, og med endrede samarbeidsformer og rollefordelinger.

Ressursgruppen har i denne rapporten trukket fram det som må være en felles målsetting for NORAD og organisasjonene og pekt på det felles ansvar og forpliktelse som ligger i målsettingen. Vi har videre pekt på forhold som tilsier styrket samarbeid og en rekke problemstillinger og utfordringer vi alle står overfor. Dette i seg selv er likevel ingen garanti for at et styrket og utvidet samarbeid vil vokse fram. NORAD og organisasjonene har egne målsettinger, særlige prioriteringer og interesser. Vi har også forsøkt å vise den egeninteresse som ligger i den felles målsettingen. Likevel vil NORAD og organisasjonene måtte gjøre prioriteringer mellom egeninteresse og felles interesse, som i mange situasjoner vil innebære et valg. I den forbindelse er det viktig å peke på at samarbeid kan finne sted hvis/når samarbeidstiltak innfrir/bidrar positivt i forhold til partenes (NORAD, organisasjonene o.a.) individuelle målsettinger. Dette vil igjen være knyttet til i hvilken grad den felles målsettingen også gjøres til en individuell målsetting.

7. ORGANISATORISK MODELL ELLER STRUKTUR

7.1 Innledning

Et utvidet og styrket samarbeid mellom NORAD og organisasjonene vil måtte organiseres og finne sted innenfor en modell eller struktur der de ulike samarbeidsoppgavene blir ivaretatt. **Uten en slik modell eller struktur, der ansvar og oppgaver er klart identifisert og nødvendige ressurser tilstede vil det være svært vanskelig å få til et systematisk og målrettet samarbeid og sikre at samarbeidet har en retning i tråd med målsettingen.** En slik modell eller struktur vil måtte forholde seg til eksisterende organisasjoner og strukturer, og en vurdering av hvilke konkrete samarbeidsoppgaver som vil være nødvendig. Ressursgruppen vil her gå nærmere inn på disse spørsmålene.

7.2 Konkrete samarbeidsoppgaver

I diskusjonene har ressursgruppen vurdert en lang rekke konkrete samarbeidsoppgaver og sett et behov for å strukturere disse nærmere. Dette har ressursgruppen forsøkt å gjøre gjennom

en oppdeling av samarbeidsoppgavene i tre nivåer eller kategorier:

Kategori 1. "Skape trygghet og oversikt"

Et grunnleggende samarbeidsbehov er behovet for forenklet tilgang til informasjon om hvem de andre aktørene (NORAD, organisasjoner, forskningsmiljøer mv) er, deres kompetanseprofiler, hva de kan tilby av tjenester og materiell, og hvilke aktiviteter og planer de har (jmf. RORG-katalogen, U-landstavla, Norwegian Development Research Catalogue o.l.). I tillegg til trykt informasjon er det behov for å møtes og bli kjent, utveksling av ideer og erfaringer som aktørene har. Her er det behov for løpende vurdering av hva som trengs og andre nødvendige tiltak som kan skape og bevare trygghet og oversikt i miljøet. Samarbeid innen dette hovedområdet vil i seg selv kunne bidra til:

- at den enkelte aktør lettere kan plassere sin egen rolle i helheten,
- å bevare og styrke den enkelte organisasjons egenart/profil,
- åpenhet og trygghet i miljøet,
- å gi inspirasjon og idéer,
- å skape et "Nord/Sør-miljø" blant organisasjoner og andre som ellers vil kunne føle seg isolert,
- å hindre overlapping, "kollisjoner" og dobbeltarbeid i forbindelse med arrangementer, trykksakproduksjon o.s.v.

Kategori 2. Teknisk/praktisk samarbeid

Dernest er det et behov for ulike former for teknisk og praktisk samordning og samarbeid som dels kan omfatte utarbeidelse av produkter det er behov for innen kategori 1 og dels tiltak utover dette, eksempelvis:

- felles informasjonsmateriellkataloger,
- felles undervisningsmateriekkataloger,
- felles produksjon av informasjons- og undervisningsmateriekkataloger,
- sentral instans med oversikt over tilgjengelige foto-arkiver (byråer, aviser, NORAD, organisasjoner m.v.) til bruk ved trykksakproduksjon o.a.,
- sentral instans som kan gi tips og bidra til å skaffe egnede foredragsholdere/innledere fra inn- og utland,
- sentral instans som kan tilby kurs i foredragsteknikk,
- o.a.

Denne typen samarbeid omfatter tiltak som kan hjelpe de enkelte organisasjonene i deres eget arbeid, bidra til å lette informasjonsarbeidet på enkelte teknisk og praktiske områder, og derigjennom frigjøre kapasitet til andre formål. På en del felter vil samarbeid innen dette hovedområdet særlig kunne være nyttig for mindre organisasjoner som selv mangler kapasitet. På andre felter vil det kunne være ressursparende også for større organisasjoner, selv om de måtte ha kapasitet og ressurser alene.

Kategori 3. Faglig og politisk samarbeid

Det siste nivå for samarbeid omfatter ulike former for faglig samarbeid om innhold og form i u-landsinformasjonen, holdningsskapende arbeid og politisk påvirkning (dvs. de grunnleggende og sentrale målsettinger i arbeidet med u-landsinformasjon). Miljøets samlede evne til å påvirke holdninger og norsk Nord/Sør politikk vil i stor grad være avhengig av samarbeid på dette nivået. Samarbeid innen dette hovedområdet vil være det sentrale i

forhold til målsettingen med informasjonsvirksomheten. Det er også det vanskeligste nivået.

Dette er samarbeid som i større grad vil berøre og utfordre den enkelte organisasjons/aktørs egenart/profil og religiøse, politiske og idémessige grunnsyn og holdninger. Dette kan være samarbeid og felles satsing (som omfatter 2 eller flere organisasjoner) på trykksakproduksjon, arrangementer, kampanjer, debatter, uttalelser og utspill som tar opp ulike regioner (Latin-Amerika, Sørlege Afrika osv.), temaer eller politiske emner i vår hjemlige Nord/Sør- og bistandsdebatt.

Målsettinger for dette samarbeidet må være;

- **å få fram motsetninger og bidra til konstruktiv debatt der det er uenighet, og**
- **å kunne utnytte miljøets samlede styrke og kompetanse der det er enighet.**
- **å heve kompetansenivået.**

Ressursgruppen anser ikke de ovenfor nevnte kategorier som en endelig struktur, men som et nyttig utgangspunkt for å vurdere hvilke konkrete oppgaver som informasjonssamarbeidet skal knyttes til. Man kan f.eks. godt tenke seg en delvis sammenslåing av kategori 1 og 2 og at kategori 3 splittes opp i f.eks. (a) informasjonsfaglig samarbeid og (b) samarbeid om kompetanseheving omkring Nord/Sør-spørsmål, og (c) politisk samarbeid.

7.3 Eksisterende strukturer - hva finnes?

En organisatorisk modell eller struktur vil måtte forholde seg til de mange samarbeidsstrukturer som allerede finnes eller er under utvikling. Det vil være en viktig oppgave å kartlegge dette. Vi vil her bare nevne kort noe av dette.

- a) Et utstrakt samarbeid er etablert blant mange av de kirkelig organisasjonene (herunder Kirkenes U-landsinformasjon, Frikirkerådets U-landsinformasjon, Kirkens Nødhjelp, Mellom-kirkelig Råd m.v).
- b) De større bistandsorganisasjonene har i økende grad samarbeidet om større innsamlingsaksjoner.
- c) Flere organisasjoner, herunder FsA, LAG og SAIH, har etablert et tett samarbeid gjennom bladet "X" og sekretariatsfelleskap i "Solidaritetshuset".
- d) Rammeavtaleorganisasjonen på informasjon (RORGene) har utviklet et stadig tettere samarbeid, særlig gjennom en prøveordning med ansettelse av en "RORG-Koordinator".
- e) Det er etablert et utstrakt samarbeid blant NORAD og flere organisasjoner når det gjelder utvikling av undervisningsmateriell.

Dessuten er det en rekke organisasjoner som gjennom eget arbeid i større eller mindre grad ivaretar viktige samarbeidsfunksjoner, slik som Forum for Utviklingsjournalistikk (FUJ), Idégruppen om Nord/Sør, FN-Sambandet m.v. Ikke minst har NORAD vært en sentral faktor i samarbeidet, gjennom støtteordningene, "Bolkesjøseminaret", IDOKs tjenester m.v.

Videre er flere samarbeidsstrukturer under utforming. Det gjelder bl.a. utvidet samarbeid blant mange av organisasjonene på prosjektsiden og videreføringen av Felleskampanjen for Jordas Miljø og Utvikling.

7.4 Felleskampanjen for Jordas Miljø og Utvikling

Det ligger idag an til at Felleskampanjen for Jordas Miljø og Utvikling vil bli videreført gjennom opprettelse av et Forum for Utvikling og Miljø (ForUM) som et tre-årig prosjekt, med støtte fra Miljøverndepartementet. ForUM tenkes opprettet som et åpent koordinerende samarbeidsorgan for norske frivillige organisasjoner som har miljø og/eller utviklingsspørsmål og internasjonalt samarbeid som prioriterte oppgaver. Sentrale oppgaver vil være å bistå organisasjonene i deres arbeid for en bærekraftig utvikling og stimulere til debatt om spørsmål knyttet til miljø og utvikling, med særlig vekt på Nord/Sør-dimensjonen, de økonomiske institusjoner og finansieringsmekanismene. Selv om dette ennå ikke er endelig avklart synes det som om videreføringen av Felleskampanjen vil få en form og et innhold som bør vurderes knyttet opp til et utvidet informasjonssamarbeid.

7.5 Mulige modeller eller strukturer

Det er ressursgruppens oppfatning at en organisering av samarbeidet vil kunne ta utgangspunkt i den tre-deling av samarbeidsoppgavene som er skissert under pkt.7.2 (eventuelt en annen inndeling av disse oppgavene). I den forbindelse vil vi gjerne nevne et forslag som ressursgruppen mottok i forbindelse med høringsrunden i september. Dette forslaget tok utgangspunkt i behovet for å utvikle 1) en **kommunikasjonsstrategi** og 2) en **tematisk strategi** og foreslo opprettelse av to **faglige fora** for løpende vurdering av disse strategier. Til hvert fora ble igjen foreslått opprettet to **faglige råd**. I tillegg til dette ble det foreslått opprettet et **ressurssenter for koordinering** og en **styringsgruppe** der ressurssenteret og de to faglige fora er representert.

Ressursgruppen vil imidlertid peke på at det er en lang rekke spørsmål som reiser seg i forbindelse med organiseringen av samarbeidet, herunder fordeling av ansvar, oppgaver og ressurser og eventuelt opprettelse av nye samarbeidsfora, sekretariatsfunksjoner og styringsorganer. Her vil også ressurstilgangen være en vesentlig faktor. Disse spørsmål vil stå sentralt i den videre prosessen omkring utvikling av informasjonssamarbeidet.

8. DEN VIDERE PROSESSEN

8.1 Innledning

Som nevnt i pkt.1 er ressursgruppens rapport utformet i erkjennelse av at vi er inne i en prosess som ennå ikke er slutført. Det er ressursgruppens oppfatning at gjennomføringen av denne prosessen vil være av avgjørende betydning for om vi makter å utvikle et godt samarbeid. Et utvidet samarbeid er ikke noe som bare vedtas. Prosessen har til oppgave å involvere og ansvarliggjøre NORAD og organisasjonene slik at det skal være bredest mulig enighet og oppslutning om det som blir resultatet. Det er ressursgruppens oppfatning at en god prosess er kommet i gang, der det har oppstått positiv vilje til samarbeid. Dette må opprettholdes og videreføres. Det resultatet som kommer må være i samsvar med de

forventninger som nå er skapt. Vi vil her se litt nærmere på hvor langt vi har kommet i prosessen og gi vår vurdering av hva som gjenstår, samt presentere en del konkrete tiltak av betydning for den videre prosessen.

8.2 Hvor står vi?

Ressursgruppen har i sitt arbeid lagt vekt på å skape en prosess, der helhet har vært en viktig faktor. Ulike interesser og synspunkter måtte gjennomdrøftes før et felles utgangspunkt kunne skapes.

Ressursgruppen har i de foregående sider belyst endel sider ved utviklingen av samarbeidet mellom NORAD og organisasjonene og målsettingen ved informasjonsvirksomheten. Vi har drøftet hva som i dag bør være målsettingen med informasjonssamarbeidet og hvilke forhold som legitimerer en større statlig innsats på dette området. Videre har vi begrunnet hvorfor vi mener et sterkere samarbeid er viktig og nødvendig, med utgangspunkt i målsettingen, og pekt på en del problemstillinger og utfordringer som dette stiller oss ovenfor. Det er ressursgruppen oppfatning at det her er lagt et felles utgangspunkt for den videre prosessen.

8.3 Hva gjenstår?

Det er vår oppfatning at det i hovedsak er to oppgaver som gjenstår i den videre prosessen:

- 1) Å forsikre seg om at det faktisk er bred enighet og oppslutning om det grunnlaget som er lagt og som er formulert i denne rapporten. Om nødvendig må det foretas endringer og justeringer.
- 2) Å utforme en organisatorisk modell eller struktur som skal danne rammen om samarbeidet. Uten en slik modell eller struktur, der ansvar og oppgaver er klart identifisert og nødvendige ressurser er tilstede, vil det være svært vanskelig å få til et systematisk og målrettet samarbeid og sikre at samarbeidet har en retning i tråd med målsettingen.

For ressursgruppen er det viktig å understreke behovet for en videreføring av prosessen, utover den tidsramme som ligger til grunn for ressursgruppens mandat (se forslag 2, under pkt. 8.5). Når det gjelder pkt. 2) ovenfor er dette spørsmålet tatt opp i rapportens pkt.7, men uten at ressursgruppen finner å kunne trekke noen endelige konklusjoner.

8.4 Tidsramme for den videre prosessen

De økonomiske rammevilkår vil være av vesentlig betydning for samarbeidet, og i dette inngår NORADs støtteordninger på informasjon (rammeavtaleordningen og enkeltstøtteordninger) som et viktig element. Gjeldende rammeavtaler på informasjon løper ut ved utgangen av 1993. Ordningen bør gjennomgå i lys av et utvidet samarbeid (se forslag 4) slik at eventuelle endringer kan gjøres gjeldende f.o.m. 1994. Samarbeid er i seg selv en kontinuerlig prosess, som vil måtte foregå innenfor formelle eller uformelle organisatoriske strukturer eller modeller. Ressursgruppen ser det som naturlig at noen slike rammer

(organisatorisk modell eller struktur) klargjøres i løpet av 1993 og gjøres gjeldende f.o.m. 1994 og legges til grunn for bruken av støtteordningene.

8.5 Konkrete tiltak

Med utgangspunkt i mandatets pkt. 4) vil ressursgruppen nedenfor foreslå en del konkrete tiltak som vi mener vil være av betydning for den videre prosessen. Forslagene er ikke ment å være endelige tiltak som setter rammene for det videre samarbeidet. Dels er det tiltak som er direkte knyttet til prosessen (videreføring av ressursgruppen o.a.), dels er det tiltak som vil kunne bidra til viktige praktiske elementer i samarbeidet (katalog- og distribusjons-samarbeid, åpning av bistandsskolen for medarbeidere i organisasjonene o.s.v.).

Forslag 1

NORAD bør snarest mulig vurdere innholdet i ressursgruppens rapport, slik at utfyllende kommentarer kan bli trukket inn i den videre prosessen. Som oppdragsgiver for ressursgruppen påhviler det NORAD et ansvar for tilbakemelding til organisasjonene og videre oppfølging.

Forslag 2

NORAD bør forlenge tidsrammen for ressursgruppens mandat, slik at ressursgruppen kan slutføre den prosessen som er igangsatt. Nye medlemmer bør oppnevnes, i samarbeid med organisasjonene, til erstatning for de som ikke har anledning til å fortsette. I videreføringen av prosessen bør ressursgruppen arbeide innenfor de rammer som er trukket opp i rapportens pkt.8., herunder utarbeide forslag til organisering av samarbeidet.

Forslag 3

I den videre prosessen bør ressursgruppen, i samarbeid med NORAD og organisasjonene, ta initiativet til 2-4 seminarer/tema-møter, som tar opp enkelte av de problemstillinger og utfordringer som er nevnt i rapportens pkt. 6. For hvert seminar/tema-møte legges det tilrette for at emnet følges opp.

Forslag 4

NORAD bør snarest iverksette en bred gjennomgang av støtteordningene på informasjon, herunder budsjettets Kap. 0156, postene 72.01 og 72.01. Tradisjonelle samarbeidsforhold bør vurderes samtidig som støtteordningene vurderes i lys av et utvidet og styrket samarbeid, i tråd med ressursgruppens rapport. Dette gjelder spesielt rammeavtaleordningen (post 72.02). Gjeldende rammeavtaler løper ut 1993. Arbeidet med en slik vurdering bør startes i god tid slik at nye rammer og retningslinjer, spesielt for rammeavtaleordningen, kan ligge til grunn f.o.m. 1.1.94.

Forslag 5

Bistandsskolen bør åpnes for medarbeidere i organisasjonene. (F.eks. ved at det avsettes 3 plasser i 6 måneder framover som et første skritt i retning av å utvikle et relevant kompetanseutviklingsprogram for ulands-informatører. Erfaringene bør oppsummeres, og en mer langsiktig strategi for videre samarbeid lages. Et slikt samarbeid vil også bidra til å utvikle personlige kontakter og nettverk på en ny måte, samtidig som det antas å kunne berike NORADs egen personalopplæring).

Forslag 6

NORAD bør, i samarbeid med organisasjonene, vurdere muligheten for å utvikle en hospitantordning som kan styrke forståelse og kontakt mellom NORAD og organisasjonene. Medarbeidere i NORAD (PFK og INFO) kan hospitere i kortere perioder hos organisasjoner, samtidig som medarbeidere i disse organisasjonene hospitere hos NORAD.

Forslag 7

IDOKs organisasjonsdatabase utvikles og oppdateres slik at den viser bl.a. organisasjonenes arbeidsområder, kompetanseprofiler, spesialisering og særlige tjenester. Databasen bør gjøres tilgjengelig for organisasjonene og en utskrift i egnet form bør distribueres årlig til organisasjonene.

Forslag 8

Det bør utvikles felles materiellkataloger for bred distribusjon, én for generelt informasjonsmateriell om Nord/Sør-forhold og én for undervisningsmaterieell spesielt. Det bør nedsettes et utvalg med representanter fra bl.a. NORAD og FN-Sambandet (og evt. RORG-Koordinator) som utarbeider forslag til hvordan dette kan gjennomføres. Dette utvalget bør også vurdere og utarbeide forslag vedr. gjennomføring av forslag 9, nedenfor.

Forslag 9

Det bør etableres et omfattende distribusjonssamarbeid for undervisnings- og informasjonsmateriell (ekskl. PR-, Innsamlings- og profileringsmaterieell), som i større grad utnytter FN-Sambandets og andre organisasjoners etablerte regionale og lokale kontorer (se forslag 8).

I sitt arbeid har ressursgruppen samlet forslag og innspill vedr. konkrete ideer for senere utprøving. Disse opplistes kort her uten ytterligere kvalifisering:

- Utarbeidelse av en felles mediastrategi.
- Regelmessige fellesmøter/seminarer (arrangert av NORAD og/eller andre) - med deltagere/ressurspersoner fra sør.
- Tidsavgrensede arbeidsgrupper på spesielle temaer - med deltagere/ressurspersoner fra sør. Utfordringen er å identifisere prioriterte og tidsavgrensede samarbeidsprosjekter innenfor de tema/oppgaver som finnes, og på en måte som gjør at organisasjonene (og NORAD) kan prioritere personell, tekniske ressurser og økonomi.
- Mer tilgjengelig informasjon om NORAD (beslutninger etc.). NORAD/UD-bistand kan løse dette ved å gi ut månedlige faktablad i form av et A-4-ark - typen U-landstavla - med nyheter om vedtak, beslutninger, prioriteringer, møter etc. Dette faktabladet kan sendes både til pressen og organisasjonene.
- Innplassering av u-landsorientert stoff i organisasjons- og bedriftsaviser, tidsskrifter, fagpresse, ukepresse m.v.
- Fellespresentasjoner på "Lærerutstillingene", "Barndom i Norge", andre messer..
- Katalog over u-landsrelatert forskning og utredning.
- Identifisering av "lead agencies" på temaer/saker.
- Informasjonsberedskap i forbindelse med katastrofer.
- Hele nord-sør og bistandsmiljøet går sammen om en landsomfattende og årlig fellesmarkering: "u-landsuka".
- Informasjonspris for "årets beste tiltak".

Ressursgruppen har drøftet - uten endelig konklusjon - muligheten for at det bør etableres en arbeidsgruppe, bestående av representanter fra NORADs ledelse og fra organisasjonenes ledelse, for å utrede hvorvidt forslaget om valg av hovedtema som kriterium for tildeling fra NORADs informasjonsstøtteordning(er) - for et bestemt år - er et hensiktsmessig verktøy med tanke på større uttelling på bestemte og prioriterte saksområder som man ønsker å påvirke publikum med.



*Informasjon og folke-
opplysningsvirksomhet om
nord-sør forhold og bistand
blir fort kritikk av verden,
fordi verden er ikke god nok!*



RESSURSGRUPPEN
**Norad/organisasjonene
informasjonssamarbeidet**

Oktober 1992