

# Utenriksdepartementet og frivillige organisasjoners nødhjelpssamarbeid

*En analyse av frivillige organisasjoners autonomi*

**Torkil Westergaard Altern**



Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

2.april 2008



## Forord

Jeg har vært nysgjerrig på forholdet mellom UD og frivillige organisasjoner siden jeg var sivilarbeider i Kirkens Nødhjelps i 2003. I flere uker arbeidet jeg nesten utelukkende med oppgaver som hadde tilknytning til prosjekter i Irak. Jeg lurte på om andre nødhjelpsprosjekter fikk den oppmerksomheten de fortjente. Maktutredningens bok *Utviklingshjelp, utenrikspolitikk og makt* inspirerte meg til å skrive min mellomfagsoppgave om temaet. Senere ga nysgjerrigheten drivkraft til en større undersøkelse for min masteroppgave.

Motivasjonen for å skrive oppgaven er at jeg tror det er viktig for frivillige organisasjoner å være beviste på sin posisjon i forholdt til myndighetene. Deres situasjon byr på utfordringer og dilemmaer som de må være beviste på om de skal bevare sin uavhengighet og særegenhet.

I denne lærerike prosessen med mye hardt arbeid og mange frustrasjoner, er det noen personer som har vært til stor hjelp. Jeg vil først og fremst takke min veileder Stein Sundstøl Eriksen for god veiledning fra våren 2007 til våren 2008. Hans innspill og teoretiske forståelse har vært avgjørende. En stor takk går til intervjuobjektene for at de kunne sette av tid. Noen av dem, Mariann Murvoll og Svein Beksrud, har også sendt meg data.

I min datainnsamling er det flere som har vært behjelpelige. Jeg vil takke UD's arkivavdeling og nedgraderingsutvalg, og spesielt Inga Badi-Massoud. Jeg takker Inger Frydenborg og Edgar Cedrik Clemente på Kirkens Nødhjelps arkiv, UD's Marianne Kristin Fredriksen og NUPI-forsker Axel Borchgrevink.

Takk også til professor Trond Nordby for alltid å ha vært imøtekommende til mine spørsmål om korporatisme. Jeg vil takke Tryggve Kielland for gode kollokvier og Trygve Christiansen for å ha lest og kommentert teorikapittelet og sisteutkastet mitt. Tusen takk til begge for verdifulle innspill! Lesesalsmiljøet på 804 har vært viktig for meg de siste to årene, og mange medstudenter har bidratt på ulike måter. Takk skal

## IV

---

dere ha! Til sist en takk til venner og familie for tålmodighet, til tross for min begrensede sosiale aktivitet den siste tiden.

Eventuelle feil i oppgaven har jeg selv ansvaret for.

(Ordtelling: 34 908)

Torkil Westergaard Altern

Blindern, 2. april 2008

---

# Innhold

<b>1. INNLEDNING</b>	<b>1</b>
<b>1.1 TEMA, CASER OG UNDERSØKELSESENHETER</b>	<b>1</b>
<b>1.2 PROBLEMSTILLINGER</b>	<b>1</b>
<b>1.3 BISTANDSFELTET</b>	<b>2</b>
1.3.1 FELTETS SÆREGENHETER	2
1.3.2 UTVIKLINGSTREKK	4
1.3.3 UD SOM SAMORDNINGSSENTRAL	4
1.3.4 EN PRESENTASJON AV DEBATTEN	6
<b>1.4 HVORFOR ER DETTE INTERESSANT Å STUDERE?</b>	<b>10</b>
1.4.1 DE FRIVILLIGE ORGANISASJONENES UAVHENGIGHET	10
1.4.2 POLITISKE ELLER HUMANITÆRE PRIORITERINGER	10
<b>1.5 KORT OM TEORETISK RAMMEVERK</b>	<b>12</b>
<b>1.6 OPPGAVENS OPPBYGGING</b>	<b>12</b>
<b>2. METODISK TILNÆRMING</b>	<b>14</b>
<b>2.1 DESIGN</b>	<b>14</b>
<b>2.2 VALG AV CASER</b>	<b>14</b>
<b>2.3 KILDER OG INNSAMLINGSMETODER</b>	<b>15</b>
2.3.1 ARKIV	16
2.3.2 INTERVJU	16
<b>2.4 MINE INTERVJUER</b>	<b>19</b>
<b>2.5 MITT FORHOLD TIL DET SOM STUDERES</b>	<b>20</b>
<b>3. BEGREPER OG TEORI</b>	<b>21</b>
<b>3.1 BEGREPSAVKLARINGER</b>	<b>21</b>
3.1.1 NGO OG FRIVILLIG ORGANISASJON	21
3.1.2 NØDHJELP, UTVIKLINGSHJELP OG OVERGANGSBISTAND	22
<b>3.2 MAKT</b>	<b>23</b>
3.2.1 DEN FØRSTE DIMENSJONEN	24
3.2.2 DEN ANDRE DIMENSJONEN	24

## VI

---

3.2.3	DEN <i>TREDJE</i> DIMENSJONEN	25
3.2.4	STRUKTURELLE HERREDØMMEFORHOLD	26
3.2.5	FIRE ULIKE SKOLERETNINGER	27
3.2.6	AUTONOMI	28
<b>3.3</b>	<b>HVORDAN BENYTTET JEG TEORIENE?</b>	<b>30</b>
<b>3.4</b>	<b>ET KORPORATIVT SYSTEM</b>	<b>30</b>
3.4.1	STATEN I FØRERSETET	30
3.4.2	ET SYSTEM AV INTERESSEREPRESENTASJON	32
3.4.3	STATSKORPORATISME	33
3.4.4	TEORETISKE FORVENTNINGER TIL IRAK- OG PAKISTAN-CASENE: KORPORATISME	33
<b>3.5</b>	<b>ET PLURALISTISK SYSTEM</b>	<b>34</b>
3.5.1	KONKURRANSEBASERT REPRESENTASJON	35
3.5.2	TEORETISKE FORVENTNINGER TIL IRAK- OG PAKISTAN-CASENE: PLURALISME	36
<b>3.6</b>	<b>KONKLUSJON</b>	<b>37</b>
<b>4.</b>	<b>NØDHJELPSAKSJONENE</b>	<b>39</b>
<b>4.1</b>	<b>NOEN NØKKELOPPLYSNINGER FOR Å FORSTÅ NØDHJELP</b>	<b>39</b>
<b>4.2</b>	<b>CASE 1, IRAK</b>	<b>39</b>
<b>4.3</b>	<b>BAKGRUNN OG SETTING</b>	<b>40</b>
<b>4.4</b>	<b>ANTATTE NØDHJELPSBEHOV</b>	<b>42</b>
<b>4.5</b>	<b>HVA GJORDE RØDE KORS OG KIRKENS NØDHJELP <i>UTEN</i> PENGER FRA UD?</b>	<b>43</b>
4.5.1	RØDE KORS	43
4.5.2	KIRKENS NØDHJELP	44
<b>4.6</b>	<b>HVA GJORDE RØDE KORS OG KIRKENS NØDHJELP <i>MED</i> PENGER FRA UD?</b>	<b>45</b>
4.6.1	RØDE KORS	45
4.6.2	KIRKENS NØDHJELP	48
<b>4.7</b>	<b>DE FAKTISKE NØDHJELPSBEHOVENE OG NOEN ERFARINGER</b>	<b>50</b>
<b>4.8</b>	<b>CASE 2, PAKISTAN</b>	<b>52</b>
<b>4.9</b>	<b>BAKGRUNN OG SETTING</b>	<b>53</b>
<b>4.10</b>	<b>NØDHJELPSBEHOV</b>	<b>53</b>
<b>4.11</b>	<b>HVA GJORDE RØDE KORS OG KIRKENS NØDHJELP <i>UTEN</i> PENGER FRA UD?</b>	<b>54</b>
4.11.1	RØDE KORS	54
4.11.2	KIRKENS NØDHJELP	55
<b>4.12</b>	<b>HVA GJORDE RØDE KORS OG KIRKENS NØDHJELP <i>MED</i> PENGER FRA UD?</b>	<b>56</b>
4.12.1	RØDE KORS	57

---

4.12.2	KIRKENS NØDHJELP	58
--------	------------------	----

---

<b>5.</b>	<b>ANALYSEN, DEL 1</b>	<b>61</b>
-----------	------------------------	-----------

---

<b>5.1</b>	<b>I HVILKEN GRAD OPPELVER UNDERSØKELSESENHETENE AT ORGANISASJONENE TILPASSER SEG STATEN NÅR DE UTFORMER SINE NØDHJELPSAKSJONER?</b>	<b>62</b>
------------	--	-----------

5.1.1	FREDS- OG FORSONINGSARBEIDET	66
-------	------------------------------	----

5.1.2	ELITESIRKULASJON	68
-------	------------------	----

5.1.3	OPPSUMMERING	69
-------	--------------	----

<b>5.2</b>	<b>I HVILKEN GRAD OPPELVEDE UNDERSØKELSESENHETENE AT ORGANISASJONENE HADDE AUTONOMI I DE TO CASENE?</b>	<b>70</b>
------------	---	-----------

5.2.1	FINANSIELT HANDLINGSROM I CASE 1	77
-------	----------------------------------	----

5.2.2	DE HUMANITÆRE BUDSJETTENE OG UDS DIPLOMATISKE HENSYN	79
-------	--	----

5.2.3	FINANSIELT HANDLINGSROM I CASE 2	81
-------	----------------------------------	----

5.2.4	ORGANISASJONENES GJENNOMSLAGSKRAFT	82
-------	------------------------------------	----

5.2.5	STATENS NYTTEVERDI AV SELVSTENDIGE ORGANISASJONER	84
-------	---	----

5.2.6	OPPSUMMERING	86
-------	--------------	----

<b>5.3</b>	<b>I HVILKEN GRAD MENER UNDERSØKELSESENHETENE AT DEN ENE CASEN VAR MER POLITISK STYRT ENN DEN ANDRE?</b>	<b>87</b>
------------	--	-----------

5.3.1	NORGES MILITÆRE ENGASJEMENT	89
-------	-----------------------------	----

5.3.2	ET FORSONENDE ETTERSPILL	91
-------	--------------------------	----

5.3.3	OPPSUMMERING	92
-------	--------------	----

---

<b>6.</b>	<b>ANALYSEN, DEL 2</b>	<b>93</b>
-----------	------------------------	-----------

---

<b>6.1</b>	<b>AUTONOMI I EN MAKTTEORETISK FORTOLKNINGSRAMME</b>	<b>93</b>
------------	--	-----------

6.1.1	DEN <i>FØRSTE</i> DIMENSJONEN	93
-------	-------------------------------	----

6.1.2	DEN <i>ANDRE</i> DIMENSJONEN	93
-------	------------------------------	----

6.1.3	DEN <i>TREDJE</i> DIMENSJONEN	94
-------	-------------------------------	----

6.1.4	TRENDER OG PÅVIRKNING UTENFRA	98
-------	-------------------------------	----

6.1.5	OPPSUMMERING AV AUTONOMI I EN MAKTTEORETISK FORTOLKNINGSRAMME	99
-------	---	----

<b>6.2</b>	<b>KORPORATISME OG PLURALISME</b>	<b>99</b>
------------	-----------------------------------	-----------

6.2.1	ER KORPORATISME OG PLURALISME FRUKTBART BRUKT PÅ BISTANDSSEKTOREN?	99
-------	--	----

<b>6.3</b>	<b>KORPORATIVE TREKK I CASE 1 OG CASE 2</b>	<b>101</b>
------------	---	------------

6.3.1	KORPORATISME OG FELLES INTERESSER	104
-------	-----------------------------------	-----

<b>6.4</b>	<b>PLURALISTISKE TREKK I CASE 1 OG CASE 2</b>	<b>105</b>
------------	---	------------

## VIII

---

6.4.1 KONKURRANSE OG MEDLEMMER 106

**6.5 OPPSUMMERING AV KORPORATIVE OG PLURALISTISKE TREKK 109**

**7. KONKLUSJON 111**

7.1 VIDERE FORSKNING 116

**8. REFERANSELISTE 117**

**VEDLEGG 1. FORKORTELSER 123**

**VEDLEGG 2. FORENKLING AV PROSJEKTNUMMER 124**



# 1. Innledning

## 1.1 Tema, caser og undersøkelsesenheter

Denne masteroppgaven tar for seg samarbeidet og maktforholdene mellom Utenriksdepartementet (UD) og to norske frivillige organisasjoner i deres arbeid med humanitær bistand. Den vil analysere i hvor stor grad disse aktørene har innflytelse over prosessen fram til tiltakene settes i verk.

Jeg mener at spørsmålet om det er riktig å omtale frivillige organisasjoner som selvstendige og uavhengige fra offisiell politikk, er et viktig spørsmål. Likeledes hvordan UD påvirker organisasjonene og hvordan organisasjonene påvirker statlig politikk.

Studien er avgrenset til å gjelde nødhjelp, også kalt humanitær bistand eller katastrofehjelp, ved menneskeskapte katastrofer eller naturkatastrofer, og ikke langsiktig bistand eller utviklingshjelp. Dette er en komparativ casestudie av to nødhjelpsaksjoner. Den første casen er invasjonen av Irak i 2003, det vil si beredskapen som ble planlagt høsten 2002 og vinteren 2003 i forkant av krigen, samt selve nødhjelpsarbeidet. Den andre casen er nødhjelpsaksjonen etter jordskjelvet i Pakistan i oktober 2005. Mine undersøkelsesenheter er UD, Norges Røde Kors og Kirkens Nødhjelp.

## 1.2 Problemstillinger

**De tre delproblemstillingene er:**

**1) I hvilken grad opplever undersøkelsesenheterne at organisasjonene tilpasser seg staten når de utformer sine nødhjelpsaksjoner?**

2) I hvilken grad opplevde undersøkelsesenheterne at organisasjonene hadde autonomi i de to casene?

3) I hvilken grad mener undersøkelsesenheterne at den ene casen var mer politisk styrt enn den andre?

## 1.3 Bistandsfeltet

### 1.3.1 Feltets særegenheter

Bistandsfeltet er spesielt sammenlignet med andre deler av utenrikspolitikken. *For det første:* Enkelte har argumentert for at dette skyldes at maktutøvelsen er betraktet som en god handling på de fattige og nødlidendes vegne. Siden feltets aktører oppfattes som målbærere av verdier og mål som deles av alle, verdier og mål som oppfattes som umiddelbart riktige og universelle, vil ikke konflikt i vanlig forstand oppstå. Kritiske røster vil bli sett på som motstandere av den gode sak<sup>1</sup>. Norge er ett av de vestlige land der bistandssystemet er sterkest institusjonalisert, og der kritikk av systemet følgelig har magre vilkår. Oppfatningen om at Norge er en fredsnasjon står på spill<sup>2</sup>.

Terje Tvedt definerer det sørpolitiske systemet som en sammensmeltning mellom to hovedhensyn. Bistandssystemets verdier er: Hva skaper utvikling? versus, hva skaper ikke utvikling? Utenrikspolitikken tradisjonelle verdikoder har vært: Hva fremmer Norges interesser? versus, hva fremmer ikke Norges interesser?<sup>3</sup>

”Det er denne tradisjonen, dvs. eksistensen av en retorikk hvor det å gjøre best mulig for flest mulig også er mest i samsvar med Norges utenriks- og sikkerhetspolitiske interesser, det nasjonale godhetsregimet opererer innenfor.”<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Tvedt 2003

<sup>2</sup> Østerud 2006:308

<sup>3</sup> Tvedt 2003:34

<sup>4</sup> Tvedt 2003:34

---

Statens distribuering av penger setter klare grenser for hvem som er med i dette systemet, mener Tvedt<sup>5</sup>. UD og den sørpolitiske ledelsen sitter på moralske kommandoposter og definerer hva som er rett og galt, mener han.

Det sørpolitiske system beskrives som et nasjonalt dannelsesprosjekt, som har pågått parallelt med det internasjonale gjennombruddet i norsk historie. Dette er et helt nytt og ekspansivt politisk felt i Norge. Det har skapt en nasjonal institusjonell arkitektur som han kaller den norske modellen. Det sør-politiske systems aktører er regjeringen, Stortinget, UD, Norad og de organisasjoner og aktører (forskere og journalister) som til enhver tid blir funnet verdig til å motta støtte fra staten<sup>6</sup>. Den norske modellen er en måte å organisere forholdet mellom utenrikspolitikk, statlige bistandsaktører og bistandsorganisasjonene<sup>7</sup>.

*For det andre:* Menneskene som er målet for tiltakene, er ikke direkte representert eller involvert. De kan ikke øve noen innflytelse på politikktutformingene. De fattige eller nødlidende menneskene som mottar bistand eller nødhjelp er ikke medlemmer i organisasjonene og har heller ingen stemmerett i den staten som bevilger midlene. De kan verken påvirke korporativt eller nummerisk. Det reiser spørsmål om organisasjonene i tilstrekkelig grad er i stand til å representere mottakernes interesser, eller om organisasjonenes egeninteresser bli for framtrædende. Disse særegenhetene påvirker de institusjonelle strukturene mellom staten og organisasjonene, og reiser spørsmål om teori om korporatisme og pluralisme er dekkende på dette politikkkfeltet.

Som Øyvind Østerud skriver, er bistandsindustrien pressgruppe for seg selv<sup>8</sup>. Han mener at politikken er selvforsterkende, fordi et voksende antall utøvere fra stat, organisasjoner, medier og forskning blir en pressgruppe som blokkerer for motforestillinger<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> Tvedt 2003:27

<sup>6</sup> Tvedt 2003

<sup>7</sup> Tvedt 2003

<sup>8</sup> Østerud 2006:307

<sup>9</sup> Østerud 2006:312

Innen både bistand, nødhjelp og fredsbygging er det vanskelige avveininger mellom tilsiktede og utilsiktede virkninger. Fordeler i én retning motsvares av skadevirkninger i en annen. Slike dilemmaer og utilsiktede bivirkninger forsvinner i den engasjementspolitiske retorikken. Gode hensikter blender for utilsiktet fiasko<sup>10</sup>.

### **1.3.2 Utviklingstrekk**

Motsetningen mellom, på den ene side organisasjonenes formelle vedtekter som hevder uavhengighet og selvstyre, og på den andre side økende avhengighet av statlige midler, er et tydelig trekk ved internasjonale NGO'er. Likeledes er det en økende tendens til at organisasjonene blir tjenesteytere innenfor statlige utviklingsprogram eller i nødhjelpsaksjoner<sup>11</sup>.

Ifølge Østerud, Engelstad og Selle har organisasjonene i den senere tid i økende grad blitt sett på som tilbydere av tjenester<sup>12</sup>. Jeg vil undersøke om dette også er mulig å spore på bistandsfeltet. I så fall vil dette betyr mindre fokus på de frivillige organisasjonenes ideologiske tilknytning, en større markedsorientering og fokus på kostnadseffektivitet.

En annen tendens, som går på tvers av samfunnssektorer, er at det som før var basert på tillit, nå i mye større grad er basert på kontroll. Dette påvirker på avgjørende måte forventninger og samhandlingsmønstre, og setter eldre korporative ordninger under press. Min studie undersøker om disse utviklingstrekkene gjelder også i denne sektoren.

### **1.3.3 UD som samordningsentral**

Samordning av norsk utenrikspolitikk startet i 1990, da Stortinget sluttet seg til de nye retningslinjene for utenrikspolitikken som ga UD en sentral rolle<sup>13</sup>. UD ga i 1999 ut

---

<sup>10</sup> Østerud 2006:312

<sup>11</sup> Tvedt 1998:18

<sup>12</sup> Østerud m.fl. (red.) 2003:156

<sup>13</sup> Brautaset 1999:6

---

en rapport fra arbeidsgruppen for samordning av norsk utenrikspolitikk, kalt *Modernisering av utenrikstjenesten*. Den tok for seg departementets forhold til organisasjonene og forskningen, og framholdt at behovet for samordning økte fordi stadig flere offentlige og ikke-offentlige aktører opptrer internasjonalt. Dette ble tolket som et mål om å gjøre UD til en kommandosentral for norsk sørpolitikk, og et ønske om at alle aktørene i størst mulig grad skulle tale med én stemme. Utredningen søkte å underordne organisasjonene og forskningen UD's ledelse for å få en enhetlig politikk og profil på den internasjonale arena. Målet var å ivareta nasjonale interesser. Ifølge rapporten var det en internasjonal trend at utenrikspolitikk fikk en stadig sterkere nasjonal dimensjon. De utenriksdepartement som allerede hadde en slik koordinerende funksjon, var nødt til å gjøre det til sin hovedprioritet og det var nødvendig for myndighetene å både støtte og finansiere dette arbeidet, heter det i rapporten<sup>14</sup>.

En av årsakene til den store økningen av de humanitære budsjettene er at humanitær bistand er blitt et viktig utenrikspolitisk virkemiddel, der bruken er innrettet etter overordnede utenrikspolitiske prioriteringer. Rapporten påpekte at UD har en bred kontaktflate mot FN (særlig UNHCR og UNICEF) og Røde Kors-bevegelsen. Dette øker samordningen av humanitær bistand innen det multilaterale bistandsapparatet. Allerede i 1999 ble de samme krav i økende grad stilt til de fem største frivillige organisasjonene i Norge. Utredernes klare tilrådning var at dette måtte fortsette<sup>15</sup>.

En faktor som kan veie opp for FOenes økonomiske avhengighet til staten, er deres folkelige forankring. Dette er blant annet viktig for evnen til å samle inn egne midler. Systemet for samarbeid som nå vokser fram mellom staten på den ene side og det frivillige på den andre, er nå i mye større grad basert på profesjonalitet enn på frivillighet (i betydningen dugnadsinnsats). Det er avgjørende for den frivillige sektor hvordan den er i stand til å tilpasse seg denne nye situasjonen. Privatiseringen og kontraktssystemet fører til at frivillige organisasjoner må sentralisere og

---

<sup>14</sup> Tvedt 2003:168-170

<sup>15</sup> Brautaset 1999:63-64

profesjonalisere seg hvis de skal henge med. Frivillig arbeidskraft erstattes med høyt lønnede eksperter. Fortsetter utviklingen, får de frivillige organisasjonene en stor utfordring i å opprettholde sin status som folkelig forankrede.

### **1.3.4 En presentasjon av debatten**

Kritikken av det tette forholdet mellom stater og NGO'er (Non-Governmental Organisations) er ikke ny. Det ble klart uttrykt av den internasjonale NGO-foreningen International Council of Voluntary Agencies (ICVA) allerede i første halvdel av 1980-tallet. De mente at det var fare for at NGO'er ville prioritere andre mål og strategier enn deres egne for å tiltrekke seg statlige bevilgninger. ICVA var også bekymret for at NGO'er ville dempe sin kritikk av donorstatenes politikk overfor utviklingslandene, for ikke å komme på kant med sine bidragsytere. Foreningen mente at det tette forholdet til staten, førte med seg krav til rapportering og innberetning, og at dette ville påføre organisasjonene en byrde som ikke hadde noe med utvikling å gjøre.

Kritikken går også ut på at organisasjonene i sine formelle vedtekter hevder uavhengighet og selvstendighet, samtidig som de blir stadig mer avhengige av penger fra staten. Dette er utbredt internasjonalt, men like fullt en selvmotsigelse. Organisasjonene har også en økende tendens til å være tjenesteleverandør i statlige nødhjelps- eller utviklingsprosjekter<sup>16</sup>.

Enkelte store NGO'er, som Oxfams avdeling i USA, anså risikoen med å motta offentlig støtte som så stor, at de avsto. Andre NGO'er i Canada og i flere europeiske land satte seg grenser for hvor mye av utgiftene de kunne godta at staten dekket, mens atter andre utformet et sett med betingelser for å ta imot statlig støtte.

Aid Agencies, altså de offentlige organer ansvarlige for utviklingspolitikk og nødhjelp i land i nord, var på 1980-tallet bekymret for NGO'enes uavhengighet og deres evne til å fungere som grasrotorganisasjoner. Hvor utbredt denne skepsisen var,

---

varierte fra land til land. Byråene i USA, Frankrike og Storbritannia mente at det var akseptabelt med en statlig finansieringsandel på inntil 50 %. Norad og Sida var villige til å betale opp til 80 %, mens i Nederland og Danmark ble statlig fullfinansiering ikke nødvendigvis sett på som en svekkelse av NGO'enes uavhengighet. De mente det var utslagsgivende om NGO'ene var i stand til å definere egne mål, prioriteringer og strategier. De mente også det var viktig at bevilgningene ikke var knyttet til krav om lojalitet overfor offisiell politikk, kun kvalitetskrav.

NGO'er har siden midten av 1980-tallet i økende grad debattert sin avhengighet på grunn av stadig større statlig finansieringsandeler. Enkelte mener at dette har gjort organisasjonene i stand til å drive prosjekter i områder som har blitt oversett fra offisielt hold<sup>17</sup>.

”From the viewpoint of NGOs, the ideal arrangement would be to receive a share of public funds with no strings attached and in such a way that stability and predictability in regard to incoming resources would be ensured over a period of years.”<sup>18</sup>

Ikke mange av landene i OECD Development Assistance Committee (DAC) har oppnådd denne idealtilstanden, som Dengbol-Martiniussen og Engberg-Pedersen har kalt den, men de som har kommet lengst er Nederland og Danmark. Myndighetene i Nederland introduserte i siste halvdel av 1980-tallet en plan som garanterte bevilgninger i treårsperioder med en tilhørende løsere avtale for en tiårsperiode. Fra 1991 ble det i Danmark inngått rammeavtaler for fire år av gangen mellom myndighetene og de største organisasjonene. Innenfor disse rammene kunne organisasjonene sette i gang prosjekter uten først å måtte søke om godkjenning fra Danida.

Dengbol-Martiniussen og Engberg-Pedersen mener at det finnes eksempler på NGO'er som opprettholder betydelig uavhengighet selv om de mottar det meste av sin

---

<sup>16</sup> Tvedt 1998:18

<sup>17</sup> Dengbol-Martiniussen og Engberg-Pedersen 2003:163-165

<sup>18</sup> Dengbol-Martiniussen og Engberg-Pedersen 2003:164

finansiering fra myndighetene, men at det er grunn til bekymring hvis man ser på effektene på lang sikt.

Denne tendensen er tydelig i stadig flere NGO'er både i nord og sør. Organisasjonene er fanget i en trinnvis prosess. Første steg er å inngå en avtale med myndighetene om å motta penger. Neste steg er en omorganisering av NGO'ens prosedyrer for prosjektutforming, implementering, oppfølging og rapportering slik at de blir i overensstemmelse med de statlige givernes krav. Det tredje steget er at NGO'ene endrer sine ansettelsesrutiner, slik at de får godt utdannet personell. Samtidig som dette skjer, svekkes den folkelige forankringen og tilknytningen til de fattige i mottakerlandene<sup>19</sup>. Hulme og Edwards har uttrykt det slik; "Too close to the powerful, too far from the powerless?"<sup>20</sup>

Utviklingen ser ikke ut til å ha gått fullt så langt i de ledende NGO'ene i nord. Dengbol-Martiniussen og Engberg-Pedersen mener at disse sykdomstegnene muligens ikke blir så ille, til tross for økte statlige overføringer. Men hvis denne trenden skal stoppes, må NGO'ene være bevisst på problemet og samarbeidet må struktureres på en måte som er fundert på NGO'enes komparative fordeler, mener de.

I UD's retningslinjer for støtte til FO'er fra 2001 defineres sivil samfunn som de nettverk som er virksomme i spennet mellom staten og familien, og som ikke er en del av markedet i vanlig kommersiell forstand<sup>21</sup>. De fleste definisjoner av det sivile samfunn fokuserer på frivillig deltagelse og at det består av grupper, nettverk og forhold som ikke er styrt av staten. Alle offentlige sørpolitiske dokumenter siden 1990, som har omtalt det sivile samfunn, har beskrevet det som utvetydig godt og positivt. Det omtales som demokratiets virkelige arena, på grunn av sin uavhengighet, sin evne til å mobilisere frivillighet og samfunnsmoral. Det er åpenbart en fordel for FO'ene å være assosiert med det sivile samfunn for å motta støtte fra staten. Paradokset er at gevinsten ved å fremstille seg som uavhengig eller som forskjellig fra

---

<sup>19</sup> Dengbol-Martiniussen og Engberg-Pedersen 2003:165

<sup>20</sup> Hulme og Edwards 1997b:275

<sup>21</sup> St.meld. nr. 35 03-04:166



staten, er mer penger fra den samme staten, fordi staten ønsker å støtte de som kan assosieres med det sivile samfunn. Her er det altså et misforhold mellom retorikk og realitet<sup>22</sup>.

I takt med at organisasjonene har blitt mer avhengige av staten, har retorikken om deres institusjonelle forskjellighet og at de representerer det sivile samfunn, blitt stadig mer dominerende. Tvedt mener det er bemerkelsesverdig at de samme organisasjonene som hyller det sivile samfunns institusjoners fortrinn som bistandskanal i forhold til det statlige systemet, og omtaler seg selv som sivilsamfunnsorganisasjoner eller som representanter for det sivile samfunn, langt i fra er uavhengige av staten. De er tvert om i stadig større grad styrt av dens finansielle ressurser, mener han<sup>23</sup>.

Både Tvedt og Arne Tostensen mener at de norske frivillige organisasjonene er finansielt avhengige av staten. Men Tostensen er uenig med Tvedt i at de dermed også er normativt, virksomhetsmessig og politisk styrt av staten. Han mener Tvedts konklusjon er for bastant. Riktig nok er handlingsrommet drastisk innsnevret av den finansielle avhengigheten, men det er et visst rom for autonomi, hevder han<sup>24</sup>.

Mine problemstillinger er egnet til å kaste lys over Tostensens poeng.

Jeg vil argumentere for at tilpasning skjer på to måter. *For det første:* organisasjonene kjenner den offentlige politikken godt og vet å tilpasse seg den når de søker om støtte til nødhjelpsprosjekter. *For det andre:* Statens koordineringsrolle gjør at organisasjonene posisjonerer seg i forholdt til hvilken kompetanse staten etterspør.

Videre vil jeg vise at det er tegn til både selvstendighet og avhengighet i organisasjonene. Selvstendigheten avhenger av om staten må ta spesielle politiske hensyn.

---

<sup>22</sup> Tvedt 2003:158-162

<sup>23</sup> Tvedt 2003:160-161

<sup>24</sup> Tostensen 2004:343

Innen bistand og nødhjelpsarbeid er det veldig vanskelig, nærmest umulig, å handle helt upolitisk. Jeg vil argumentere for at Irak-casen er et eksempel på at statens politiske føringer kan komme i veien for humanitære prinsipper. Spørsmålet om den ene casen var mer politisk styrt enn den andre er interessant fordi motsetningen mellom humanitære og politiske prinsipper er analog med motsetningen autonom/ikke-autonom organisasjon. Jeg vil vise at FO'enes selvstendighet er viktig fordi de er voktere av de humanitære prinsippene. Blir de humanitære prinsippene tilsidesatt, er det grunn til å tro at FO'enes autonomi også lider.

## 1.4 Hvorfor er dette interessant å studere?

### 1.4.1 De frivillige organisasjonenes uavhengighet

FO'ers virkemåte vil være påvirket av graden av økonomisk avhengighet<sup>25</sup>. Har de frivillige organisasjonene blitt for tett integrert i den offisielle bistandspolitikken? Mister organisasjonene dermed også noe av sin selvstendighet og særegenhet? Er det slik at deres mål og strategier i stedet gjenspeiler statens? Organisasjonene er selv klar over spørsmålene som dette problemet reiser, men Dengbol-Martiniussen og Engberg-Pedersen mener at uansett hva slags utgangspunkt organisasjonene opprinnelig hadde, er det i de siste årene tydelig at de har en tendens til å satse på former for bistand som har fått mye oppmerksomhet fra statlige myndigheter.

### 1.4.2 Politiske eller humanitære prioriteringer

Det er viktig å spørre om norsk nødhjelp gis på rent humanitært grunnlag eller ikke. Det er ulike meninger om dette bør være et ideal for Norges innsats. Her er det en motsetning mellom, på den ene side, argumentet om at en bør yte hjelp ut i fra moralske forpliktelser, og på den andre side, ønsket om å inkorporere nødhjelp i utenriksstrategien. Ifølge Morten Rostrup, er det utallige eksempler på at humanitære

---

prinsipper, det å gi uavhengig hjelp til de svakeste ene og alene ut fra behov, blir satt til side. Han mener at humanitærhjelp ikke er utviklingshjelp, og bør ikke være en del av en politisk prosess eller strategi. Rostrup viser til mange eksempler på at en sammenblanding av politiske og humanitære strategier, og politisk bruk av nødhjelp er mislykket og dødbringende<sup>26</sup>. Rostrup, som har lang erfaring fra Leger Uten Grenser, peker også på faren for at hjelpen blir politisert. Dette kan oppstå både i giverlandet og i mottakerlandet. Det første i form av giverlandets politiske intensjon forbundet med den hjelpen som gis, det andre i form av en politisk effekt som følge av bistanden i mottakerlandet<sup>27</sup>.

Terminologi har blitt viktig også i nødhjelpsaksjoner. Spesielt fra amerikanske myndigheters hold har det blitt vanlig å blande sammen militære uttrykk og nødhjelpsuttrykk. Tidvis brukes samme argumentasjon for å gå til krig som for å starte en humanitær operasjon, noe som lett kan gi inntrykk av at det dreier seg om to sider av samme sak. Krigen i Afghanistan i 2001 ble i realiteten presentert som en humanitær operasjon, og nødhjelp ble brukt i felt for å oppnå politiske og militære mål. Rostrup mener at flere humanitære organisasjoner selv har bidratt til denne utviklingen ved ikke å være klare nok i sitt forsvar av de humanitære prinsippene eller handle i henhold til dem. Han mener dette henger sammen med at mange organisasjoner finansielt er bundet av politiske institusjoner<sup>28</sup>.

I denne oppgaven konsentrerer jeg meg om prosessene som utspant seg i Norge i de to casene. Jeg vil argumentere for at det i forbindelse med den humanitære innsatsen i Irak i 2003, ble tatt utenrikspolitiske hensyn som påvirket nødhjelpen betydelig.

Rattsøutvalget, som utredet de frivillige organisasjonenes rolle i utviklingssamarbeidet, mente at fattigdomsorienteringen kan svekkes av giverlandenes økonomiske egeninteresser og utenriks- og sikkerhetspolitiske hensyn. På den annen side sa de at økt vekt på multilateral bistand reduserer disse

---

<sup>25</sup> Hulme og Edwards (1997a) og Dengbol-Martiniussen og Engberg-Pedersen (2003)

<sup>26</sup> Rostrup 2006:238

<sup>27</sup> Rostrup 2006:238

tendensene<sup>29</sup>. Selv om utvalget ikke direkte skriver om nødhjelp, men om bistand, er det uansett de samme aktørene som er involvert – de frivillige organisasjonene, Norad og UD. Jeg vil vise at både fokus på multilateral bistand og, i ett av tilfellene, sikkerhetspolitiske hensyn var avgjørende for Norges samlede nødhjelpsinnsetning.

## 1.5 Kort om teoretisk rammeverk

I denne studien vil jeg fortolke svarene jeg får ved hjelp av tre maktdimensjoner. Dimensjonene utgjør forskjellige syn på hvordan makt identifiseres. Ut fra de tre perspektivene har jeg resonert meg fram til hva som skal til for å kalle organisasjonenes handlinger autonome i de gitte casene. Jeg vil argumentere for at anvendelsen av Steven Lukes' *tredje* maktdimensjon<sup>30</sup> er fruktbar på bistandsfeltet.

Jeg tar også i bruk etablert teori om korporatisme og pluralisme. Jeg vil drøfte i hvilken grad teoriene er dekkende for bistandsfeltet, kommentere de trekk som gjør at teoriene ikke passer så godt og finne ut om det er mulig å identifisere korporative og pluralistiske teoretiske forventninger i datamaterialet.

## 1.6 Oppgavens oppbygging

Det påfølgende kapittelet tar for seg min arbeidsprosess, det være seg valg av caser og undersøkelsesenheter, valg av metode og intervjuobjekter. Jeg beskriver hvordan jeg har gått fram for å danne meg et mest mulig helhetlig og riktig bilde av mine caser, og jeg refererer til en debatt om bruk av intervjuer på bistandsfeltet. Kapittel 3 starter med begrepsavklaringer. Jeg forklarer hvorfor jeg mener det er riktig å bruke begrepet frivillig organisasjon og jeg viser forskjellen mellom nødhjelp og andre typer bistand. Resten av kapittel 3 beskriver teori om makt og korporatisme/pluralisme. Jeg beskriver ulike maktteoretiske innfallsvinkler og jeg forklarer hvordan jeg forstår

---

<sup>28</sup> Rostrup 2006:9

<sup>29</sup> Rattsø 2006:7

autonomi ut ifra disse perspektivene. Operasjonaliseringen knytter jeg opp mot denne forståelsen av autonomi. Deretter presenterer jeg tre forskjellige måter å tolke maktfordelingen mellom organisasjoner og stat – statskorporatisme, samfunnskorporatisme og pluralisme, før jeg utleder korporative og pluralistiske teoretiske forventninger om hvordan casene vil se ut. I kapittel 4 presenterer jeg det empiriske grunnlaget for oppgaven. Jeg beskriver begge casene, nødhjelpsbehovene og hvilke oppgaver Røde Kors og Kirkens Nødhjelp utførte – med og uten støtte fra UD. Analysen er delt i to kapittel og utgjør to trinn. Kapittel 5 tar for seg problemstillingene etter tur. Her vil jeg redegjøre for tilpasningsgrad og autonomi i organisasjonene og jeg vil påpeke at casene var ulike når det gjelder politisk styring. Kapittel 6 er trinn to. Her bruker jeg svarene på problemstillingene til å plassere casene i en maktteoretisk fortolkningsramme. Jeg sammenholder mine empiriske funn med de teoretiske forventningene, både maktdimensjonene og de korporative og pluralistiske teoriene. I kapittelets første del vil jeg diskutere hvordan de ulike typene makt har kommet til uttrykk i casene. Andre del er en diskusjon om hvorvidt de empiriske funnene passer med idealtypene. I konklusjonen vil jeg behandle problemstillingene i en samlet drøftelse, fordi svarene henger tett sammen med hverandre og fordi det er unaturlig å skille dem fra hverandre.

---

<sup>30</sup> Lukes 2005

## 2. Metodisk tilnærming

### 2.1 Design

Forskningsdesign er ifølge Yin den logikken som binder sammen de data som skal samles inn, og de konklusjoner som skal trekkes, med den opprinnelige problemstillingen<sup>31</sup>. Min datainnsamling har jeg forsøkt å rette mot indikasjoner på konflikt og samarbeid, både i dokumentene og i intervjuene. Intervjuene er rettet mot aktørenes opplevelse av hvordan samarbeidet foregår og hvordan det foregikk i mine to caser. Det har åpenbart vært enklere å avdekke konflikt og samarbeid i intervjusituasjonen enn i arkivmaterialet, i og med at jeg kan stille spørsmålene direkte knyttet til problemstillingen. De dokumentene jeg har hatt tilgang til, fortalte meg om søknader og vedtak, men ga meg svært lite innblikk i diskusjonene.

Dette er en såkalt teoretisk informert casestudie, hvor teori benyttes til å kaste lys over det som studeres. Observasjonene baseres på muligheten til å gjenkjenne teoretiske fenomener<sup>32</sup>.

### 2.2 Valg av caser

I en slik studie vil valg av caser få stor betydning for konklusjonen. På samme måte vil de forklaringsfaktorer, som jeg antar finnes, påvirke utfallet av analysen. En vil alltid kunne innvende at en bør kontrollere for andre forklaringsvariabler eller studere flere caser. Man kan ikke utelukke at det er andre faktorer enn samspillet mellom UD og organisasjonene som er utslagsgivende for hvor selvstendige organisasjonene er. Det er grunn til å tro at også medier har en viss påvirkningseffekt på både UD og

---

<sup>31</sup> Yin 2003:19

<sup>32</sup> Ringdal 2001:114

---

organisasjonene, gjennom å skape offentlig oppmerksomhet om nød. Det er i prinsippet ingen grenser for hvor mange variabler som kan sies å kaste lys over et spesielt fenomen. Men man skal passe seg for å få for mange forklaringsbidrag og ende opp med et slags *explanatory overkill*<sup>33</sup>.

Dette er en komparativ casestudie hvor målet har vært å velge caser som er mest mulig forskjellige. Dette for å kunne peke på robuste sammenhenger og stabile mønstre i casene. Hvis et bestemt mønster som er formulert på grunnlag av undersøkelser i en viss type case, også kan gjenfinnes i andre helt ulike caser, er det en god indikasjon på at man er på sporet av noe som er robust. Kan regelmessigheter gjenfinnes i de mest ulike casene, tyder det på generalitet<sup>34</sup>. Selv om alle nødhjelpsaksjoner har mange fellestrekk, mener jeg at det er vanskelig å finne to case i løpet er de siste 5 årene som er mer ulike. Det synes også åpenbart at Pakistan 05 ligner mye på alle andre nødhjelpsaksjoner og at det er Irak 03 som virkelig skiller seg ut. Min forhåndsantagelse var at Irak 03 er det mest politisk betente og at man skulle regne med at UD's føringer var sterkest her. Denne antagelsen er basert på utenrikspolitiske hensyn til Norges viktigste allierte, og på det enorme fokuset saken hadde, gjennom en bred politisk debatt og enorm medieoppmerksomhet.

## 2.3 Kilder og innsamlingsmetoder

En god casestudie tar i bruk så mange kilder som mulig. Såkalt *multiple sources of evidence* eller *metodetriangulering*. Det ivaretar oppgavens reliabilitet. Ethvert funn eller konklusjon vil sannsynligvis være mer overbevisende og nøyaktig hvis det kan bekreftes av flere forskjellige typer informasjonskilder<sup>35</sup>. Mine kilder er dokumenter og intervjuer. Jeg vil i det følgende forklare hvordan jeg har gått fram i min datainnsamling.

---

<sup>33</sup> Andersen 1997:66

<sup>34</sup> Andersen 1997:104,116

<sup>35</sup> Yin 2003:85, 98

### 2.3.1 Arkiv

Dokumenter er nyttige fordi de kan bekrefte eller avbekrefte antagelser. De er stabile, de kan gi kunnskap fordi de kan ha andre innfallsvinkler og perspektiver enn casestudien og de kan danne bakgrunnsmateriale for intervju. Ulempene med dokumenter er at budskapet er skrevet for en annen mottaker og at de er skrevet med en spesifikk hensikt.

UD har ikke gitt meg lov til å se på alle de dokumentene jeg opprinnelig søkte om å få se. Østerud har påpekt at den norske modellen har hatt et slags halvoffentlig preg i samspillet mellom stat, organisasjoner og forskning. Sentrale dokumenter om Norges fredsdiplomati er ikke offentlig tilgjengelige, selv om Riksarkivaren har satt fokus på problemet<sup>36</sup>. Uten at jeg vet hvorfor, kan jeg bare konstatere at de samme tendensene gjelder nødhjelp til Irak i 2003. At UD delvis ikke tillot innsyn, er selvfølgelig ikke heldig når jeg skal forsøke å danne meg et helhetlig bilde. Jeg lyktes derimot med å finne noe av den utelatte korespondansen mellom Kirkens Nødhjelp og UD i Kirkens Nødhjelps arkiv. Hvor mye dette veier opp for mangel på data, er vanskelig å svare på, fordi jeg ikke vet *hva* UD hemmeligholder.

### 2.3.2 Intervju

Intervju som metode for datainnsamling har den fordelen at det kan gi store mengder utdypende informasjon og at de kan rettes mot casestudien og problemstillingen. Metoden kan også ha klare svakhetstegn, slik som at spørsmålene ikke balanserer begge sider av saken på en tilfredsstillende måte eller at intervjuobjektet gir de svarene som hun eller han tror forventes – såkalte intervjuereffekter<sup>37</sup>. Intervjuobjektet kan gi et skjevt bilde av hendelsesforløpet eller ikke huske hva som faktisk skjedde<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> Østerud 2006:310

<sup>37</sup> Hellevik 2002:362

<sup>38</sup> Yin 2003:85-92



---

Mine intervjuer er delvis strukturerte. Jeg har benyttet en intervjuguide med standardiserte spørsmål og de fleste spørsmålene er åpne. Noen sentrale punkter blir tatt opp, men ellers er det en ganske fri samtale. En av fordelene med denne metoden er at alle intervjuobjektene svarer på de samme spørsmålene og at jeg derfor har et større sammenlikningsgrunnlag. Dette reduserer intervjuereffekter og ga meg større mulighet til å organisere og analysere svarene senere i prosessen. På den andre side kan de standardiserte spørsmålene begrense muligheten for en naturlig samtale<sup>39</sup>. Jeg har måttet passe på at intervjuet ikke ble for stivt, og at jeg fulgte opp informantens svar med tilleggsspørsmål.

Jeg valgte intervju fordi jeg mente det måtte være det beste virkemiddelet for å forstå hvorvidt det dreier seg om selvstendige beslutninger eller statlige initiativ. Hvis det skulle vise seg at det er mulig å spore en følelse av avmakt i forhold til staten, ville det muligens ikke nedtegnes i dokumenter, neppe publiseres, men kanskje komme til uttrykk i et intervju. Likeledes, hvis UD mener at de har latt seg påvirke av FO'ene i utformingsfasen.

Det har oppstått noe debatt om kilder og metoder i forskning på bistand. Tvedt valgte i svært liten grad å basere seg på intervjuer i sitt bidrag til maktutredningen i 2003. Hovedsakelig fordi han mener metoden er mye mindre intersubjektivt etterprøvable enn skriftlige kilder. I tillegg lister han opp fire grunner til at han ikke valgte å bruke intervjuer. *For det første* har Det norske godhetsregimets beskrivelse av seg selv vært så framtrødende at aktørene i liten grad ville kunne frigjøre seg fra dette språkets "historisitet" når de blir bedt om å reflektere over sine erfaringer. *For det andre* anklager han miljøet for samtidsimperialisme overfor fortiden. *For det tredje* mener han at den populære forestillingen om at "vi har lært" og "vi var dummere før" bidrar (på en ikke-intendert måte) til å bekrefte de til enhver tid herskende ideenes gyldighet.

---

<sup>39</sup> Mikkelsen 1995:102-103

Til sist argumenterer han for at det er vanskelig å unngå at framstillingen farges av dem som intervjues<sup>40</sup>.

Tostensen mener at Tvedts begrunnelse for ikke å bruke intervjuer, nemlig at de er forutsigbare og etterpåkløke, er meget tvilsom. Han kritiserer Tvedt for å utelukke både at informasjon fra intervjuer kan tilføre noe nytt og muligheten for innsikter intervjuobjekter eventuelt kunne ha bidratt med. Tostensen mener det er arrogant at Tvedt mener å vite hva intervjuobjektene vil si og derfor la være å spørre<sup>41</sup>.

”Å hevde at muntlige intervjuer gir dårligere muligheter til intersubjektiv etterprøvbare enn skriftlige kilder, holder ikke. Tvedt burde vite at notater og andre skriftlige dokumenter som oftest er resultat av kompromiss og selvsensur. Hva som står mellom linjene, eller burde stått der eksplisitt, mangler fordi tilblivelsesprosessen sjelden dokumenteres frem til den endelige versjonen. Forfatterne av slikt materiale driver også fortolkning i løpet av tenke- og skriveprosessen i saksbehandlingen.”<sup>42</sup>

Også utviklingsminister Erik Solheim mener det er problematisk å legge for stor vekt på dokumenter og arkivmateriale, fordi det på en rekke områder ikke finnes skriftlige kilder. Det er bare samtaler med aktørene som kan gi innsikt i hvordan beslutninger fattes. Svært mange viktige beslutninger tas uten at det føres referat, mener han<sup>43</sup>.

Tostensen poengterer også at Tvedts aversjon mot å ta i bruk intervjuer ikke harmonerer med hans påstand om uformelle relasjoner og nettverk blant eliten i det sørpolitiske system. Deres fulle interaksjon er neppe nedfelt i etterprøvbare skriftlige dokumenter. Hvis den sørpolitiske elitedominansen er så sterk som Tvedt hevder, er det også sannsynlig at det har foregått en filtrering i skrivingen av de skriftlige notatene han sverger til. Tostensen mener Tvedt burde stilt sine eventuelle intervjuobjekter til veggs ved å stille informerte spørsmål basert på skriftlige kilder<sup>44</sup>. Det er denne framgangsmåten jeg velger å forsøke. Jeg vil benytte muligheten til å diskutere de dokumentene jeg har lest med de forskjellige informantene i det sørpolitiske system. Jeg kan ikke frigjøre meg fra Tvedts innvendinger mot intervjuer,

---

<sup>40</sup> Tvedt 2003:323

<sup>41</sup> Tostensen 2004:340-341

<sup>42</sup> Tostensen 2004:341

<sup>43</sup> Morgenbladet 2007

<sup>44</sup> Tostensen 2004:341

---

men må være bevisst på disse problemene og forsøke å tolke informantene på en kritisk måte.

## 2.4 Mine intervjuer

Jeg har forsøkt å oppnå et visst perspektivmangfold blant informantene. Jeg har valgt intervjuobjekter med forskjellige meninger og posisjoner, og som kan antas å ha forskjellige oppfatninger om samarbeidet mellom UD og FO'ene. Informantene ble valgt på grunnlag av deres stilling og deres delaktighet i saksgangen. Mine informanter i UD er både fra den politiske ledelsen og fra den administrative stab. Målet var å få fram nyanser mellom den tidligere og den nåværende politiske ledelsen, og mellom embetsverk og politikere.

Når det gjelder utformingen av intervjuguiden, er spørsmålene først og fremst utformet slik at de skal hjelpe meg å samle inn fakta om hvordan samarbeidet foregikk, slik at jeg selv kan analysere relasjonen. Allikevel er det uunngåelig å ikke få med intervjuobjektets egne meninger, spesielt når de kommenterer mine antagelser. Hovedfokuset har vært å øke validiteten ved å samle inn data som er relevante for min problemstilling. Jeg har på forhånd vurdert hva jeg kan gjøre for å få intervjuobjektene til å svare så ærlig som mulig. Jeg har bevisst startet intervjuene med åpne spørsmål og forsøkt å oppnå fortrolighet. De mest kontroversielle spørsmålene har jeg spart til senere i intervjuet, i tråd med Mikkelsens anbefalinger<sup>45</sup>.

Av flere årsaker er det vanskelig å påvise den faktiske graden av autonomi og tilpasning, derfor velger jeg å spørre om hvordan dette er opplevd og vil bare kunne avdekke den *opplevde* graden av autonomi.

I to av intervjuene ble informantene tilsendt spørsmålene (i stikkordsform) på forhånd. Det kan ha hatt innvirkning på de svarene jeg fikk. Dessuten kan det fortelle

---

<sup>45</sup> Mikkelsen 1995:111

noe om informantens behov for å forberede svarene, noe jeg kommer tilbake til i analysen.

## 2.5 Mitt forhold til det som studeres

Som tidligere sivilarbeider (og ansatt i 4 måneder) i Kirkens Nødhjelps beredskapsseksjon, er det noen forskningsetiske spørsmål som må besvares. Har jeg et for nært forhold til det som studeres? Vil jeg være forsiktig med å kritisere? Burde jeg valgt å studere en annen organisasjon enn Kirkens Nødhjelp? I min posisjon hadde jeg selvfølgelig ikke innvirkning på beslutningene i organisasjonen, jeg hadde aldri kontakt med UD. Jeg studerer dermed ikke noe jeg har vært delaktig i. Ved at jeg valgte å jobbe i organisasjonen, avslører jeg en viss interesselighet med organisasjonen eller organisasjonens mål. Allikevel mener jeg at jeg er i stand til å ha en uavhengig tilnærming i min masteroppgave. Mine kritiske antagelser er i det minste et forsøk på det. Ingen av mine informanter eller andre som nå jobber i organisasjonen er nære venner av meg. Det at jeg kjenner Kirkens Nødhjelp forholdsvis godt, har jeg ikke sett som et hinder, men som en mulighet til å få tilgang på data. Jeg har ikke fått noen særbehandling og mye tyder på at jeg ville hatt like lett tilgang til data uten min fortid i organisasjonen.

## 3. Begreper og teori

### 3.1 Begrepsavklaringer

#### 3.1.1 NGO og frivillig organisasjon

Det er mange meninger om hvordan de frivillige organisasjonene skal defineres og om hva de bør kalles. Det er vanlig å bruke både private organisasjoner, private utviklingsorganisasjoner, veldedighetsorganisasjoner, NGO'er, non-profit organisations, civil society organisations (CSOs), frivillige organisasjoner og frivillige utviklingsorganisasjoner<sup>46</sup>. Den mest brukte betegnelsen, NGO, blir brukt om svært forskjellige organisasjoner. Deres aktiviteter og arbeid er fokusert på saker og mennesker utenfor deres medlemmer og egne ansatte<sup>47</sup>. Samme organisasjon kan kombinere en sterk markedsorientering med en sterk sosial forpliktelse. Deler av deres aktiviteter kan være basert på et kontraktsforhold til myndighetene, mens andre deler kan være fullstendig uavhengig og frivillighetsbasert. Begrepet NGO skiller ikke mellom brede medlemsorganisasjoner og mindre organisasjoner som drives av enkeltpersoner. Det skiller heller ikke mellom store internasjonale og små lokale organisasjoner. Derimot skiller begrepet NGO tydelig virksomheten fra den offentlige sfæren. Bruken av det er berettiget i situasjoner der organisasjonene er varsomme med å ha kontakt med staten, slik det er tilfelle i flere land i Latin-Amerika. I Norge, og i andre land med korporative tradisjoner, kan betegnelsen derimot være misvisende<sup>48</sup>.

I boken *NGOs, states and donors* har Harry Blair definert civil society organisations (CSOs). For at en organisasjon skal regnes som en CSO, må den, ifølge Blair, ha som mål, i det minste som et delmål, å søke å påvirke staten<sup>49</sup>. Andre mener at man i

---

<sup>46</sup> Se blant andre Hulme og Edwards 1997 og Tvedt 1998

<sup>47</sup> Tvedt 1998:15

<sup>48</sup> Hem 2000:13

<sup>49</sup> Blair 1997:24

tillegg bør inkludere at organisasjonen er tjenesteytende for å definere dem som frivillige organisasjoner<sup>50</sup>.

Fordelen med begrepet frivillig organisasjon er at det ikke tar stilling til organisasjonens tilknytning til staten. Svakheterne med det er at det ikke sier noe om hvilken virksomhet organisasjonen driver med. Frivillige organisasjoner har som fellestrekk at de er selvstendige institusjoner og ikke har overskudd som formål og til utdeling. For øvrig er det store forskjeller mellom dem. Fra medlemsorganisasjoner og paraplyorganisasjoner med bred forankring, til stiftelser med mer bedriftsmessig preg. Det kan være store organisasjoner som er en del av betydelige internasjonale sammenslutninger, små og mellomstore organisasjoner med en spesialisert tematisk og geografisk profil og svært små organisasjoner og sammenslutninger som driver enkeltprosjekter<sup>51</sup>.

Frivillighet innebærer en kapasitet på vegne av individet til å tjene dets egne vilje uten forventninger om pengemessige eller materielle gevinster<sup>52</sup>. Frivillighetskomponenten er problematisk, ettersom norske frivillige organisasjoner har stadig færre ulønnede i sine rekker<sup>53</sup>.

Mange organisasjoner kan være hybrider og det vil derfor ikke være meningsfylt å sette bare én merkelapp på dem. Med dette i bakhodet, og til tross for begrepets svakheter, velger jeg i denne oppgaven å benytte frivillig organisasjon (FO). Jeg unngår i alle fall å gi inntrykk av at organisasjonene er adskilt fra staten, slik begrepet NGO kan forlede til å tro.

### **3.1.2 Nødhjelp, utviklingshjelp og overgangsbistand**

Nødhjelp skiller seg fra langsiktig bistand ved at den har begrenset varighet. Nødhjelp gis i akutte kriser, enten naturkatastrofer eller menneskeskapte kriser som krig og

---

<sup>50</sup> Hem 2000:13

<sup>51</sup> Rattsø 2006:9

<sup>52</sup> Hem 2000:13

<sup>53</sup> Tvedt 1998:20

---

konflikt. Ifølge UD's tilskuddsordninger gis det tilskudd til nødhjelpsprosjekter på maksimalt 12 måneder<sup>54</sup>. Langsiktig bistand, også kalt utviklingshjelp, har ofte en tidsramme på flere år. Begrepet overgangsbistand betegner et initiativ som er ment å bøte på manglende langsiktig tenkning i kjølvannet av en akutt situasjon. Den skal følge opp den kortsiktige nødhjelpen og dekke gapet mellom nødhjelp og utviklingshjelp. Formålet er å bidra til gjenreising og samfunnsbygging der en konflikt er i ferd med å løses<sup>55</sup>. Organisasjoner som driver nødhjelp opererer på det som kalles bistandsfeltet. Enten fordi de også *er* en utviklingsorganisasjon eller fordi de *samarbeider* tett med utviklingsorganisasjonene, UD eller Norad.

## 3.2 Makt

Makt er et variert fenomen og et av samfunnsvitenskapens mest omstridte begreper. Det er vanlig å se på makt som en relasjon. Makt kan være en aktiv handling, men kan også innehas uten at den blir tatt i bruk<sup>56</sup>. Det er ikke enighet om hvilke dimensjoner fenomenet makt har og de fleste forsøk på å definere fenomenet er kontroversielle<sup>57</sup>. Noen sider av maktforholdene er lettere tilgjengelige for empiriske studier enn andre. Jeg vil presentere tre maktperspektiver som vil kaste lys over mitt tema, og som jeg i analysen vil bruke til å fortolke mine funn.

Den første maktutredningen i Norge fra 1972 til 1982 stilte spørsmål om hvordan makten var fordelt i samfunnet – hvem har makt over hvem? Gudmund Hernes forutsatte at makt er noe man har eller ikke har. Trond Nordby mener at dette er et spørsmål som er vanskelig å besvare fordi fordelingene av makt hviler på et stort mangfold av institusjonelle, økonomiske og sosiale relasjoner og alle forsøk på å finne fram til de egentlige makthaverne derfor gjerne blir som jakten på et ”fantom”<sup>58</sup>.

---

<sup>54</sup> Tilskuddsordninger 2007

<sup>55</sup> *Retningslinjer for Kap 162 Overgangsbistand* 2007

<sup>56</sup> Østerud m.fl. (red.) 1997 og Hernes 1975

<sup>57</sup> Engelstad 2005:14

<sup>58</sup> Nordby 1994:104

### 3.2.1 Den første dimensjonen

Maktstudiene har utviklet seg i tre hovedsteg. I det første steget, som kalles det pluralistiske, har A har makt over B i den forstand at han kan få B til å gjøre noe han ellers ikke ville gjort. Dette er Robert Dahls formulering. Denne formen for maktstudier er konsentrert om beslutningsatferd i saker hvor det er åpen interessekonflikt og hvor beslutningene er relativt viktige. Én vilje må nødvendigvis bøyes under en annen<sup>59</sup>. Steven Lukes, som er en av beslutningsteoriens største kritikere, påpeker at Dahl ikke skiller tydelig mellom potensiell og faktisk makt, altså mellom besittelsen av makt og utøvelsen av den. Mens Dahls studier var rettet mot direkte konflikt, argumenterer Lukes for at man må studere innflytelse og makt også når det ikke er konflikt<sup>60</sup>.

### 3.2.2 Den andre dimensjonen

I det andre steget hadde makten også et annet ansikt som besto av de saker som ble holdt borte fra den politiske dagsordenen. Det ble hevdet at *ikke-beslutninger* var like viktige som direkte beslutninger og at all form for politisk organisering hadde en dreining i retning av å utnytte enkelte konfliktlinjer, mens andre ble skjult eller holdt utenfor. Slik kunne de mektige tjene på at spørsmål som berørte deres interesser, ikke ble tatt opp på dagsorden<sup>61</sup>.

Lukes mener at det todimensjonale synet på makt, altså det andre steget, utvilsomt er en betydelig forbedring i forhold til det endimensjonale. Inn i analysen av maktrelasjoner blir det bygget inn et spørsmål om kontroll over den politiske agenda og måtene potensielle saker blir holdt utenfor den politiske prosess<sup>62</sup>.

---

<sup>59</sup> Østerud 2002:33 og Lukes 2005:16-19

<sup>60</sup> Lukes 2005:16-17

<sup>61</sup> Østerud 2002:33

<sup>62</sup> Lukes 2005:25



### 3.2.3 Den *tredje* dimensjonen

Allikevel mener Lukes at det todimensjonale synet er utilstrekkelig. Atferdskritikernes fokus på *ikke-beslutninger* og styrt dagsorden legger fortsatt for mye vekt på interessekonflikt. Både manipulasjon og autoritet er former for makt som ikke nødvendigvis innebærer konflikt, men som for aktørene fortone seg som ”agreement based upon reason”<sup>63</sup>. Det tredje steget tar opp i seg en subtil og indirekte maktutøvelse<sup>64</sup>. Lukes poengterer at A utøver makt over B ved å få B til å gjøre noe han ikke ønsker, men også at A utøver makt over B ved å påvirke, forme og bestemme hans ønsker.

”Indeed, is it not the supreme exercise of power to get another or others to have the desires you want them to have – that is, to secure their compliance by controlling their thoughts and desires?”<sup>65</sup>

Makten over andres tanker, smak og problemoppfatninger – de ideologiske forutsetningene for en policy – utgjør altså den *tredje* dimensjonen. Dette er et syn som er basert på en marxistisk forestilning om ideologisk hegemoni, hvor det ble hevdet at de herskende tanker var de herskendes tanker. Bakenfor den ligger Hegels analyse av forholdet mellom Herre og Knekt, der herrens makt hvilte på at knekten så seg selv med herrens øyne<sup>66</sup>.

Ifølge Lukes kan man ikke studere makt bare ved å se på beslutninger. Derimot kan man si at makten i det herskende systemet blir opprettholdt av gruppers sosiale strukturer, kulturelle atferdsmønstre og institusjonell praksis.<sup>67</sup> Dessuten mener han at systemets forutinntatthet kan mobiliseres, omformes og gjeninnføres uten at det involverer et bevisst valg eller et intendert resultat av et individs valg<sup>68</sup>.

Lukes mener altså at makt er handlingskapasitet. Makten kan anvendes eller ikke anvendes, den er erkjent eller ikke erkjent og den er tilsiktet eller utilsiktet. Med dette

---

<sup>63</sup> Lukes 2005:27

<sup>64</sup> Østerud 2002:33

<sup>65</sup> Lukes 2005:27

<sup>66</sup> Østerud 2002:33

<sup>67</sup> Lukes 2005:26

<sup>68</sup> Lukes 2005:25

tar han klart avstand fra Michel Foucaults "ultraradikale" forestilling om at strukturer har makt<sup>69</sup>. Foucault analyserer relasjonen mellom A og B uten at A og B forstås som selvstendige aktører<sup>70</sup>. Foucault avviser at makt kan være en styrke som den herskende eliten, byråkratiet eller staten kan være i besittelse av. Det er meningsløst å snakke om at noen har makt, fordi makt ikke er noe man har, men noe man utøver. Foucault mener at makt er innebygd i strategiske mellommenneskelige relasjoner som gjennomsyrrer sosiale strukturer. Makt er ikke noe som utøves ovenfra og ned, men den sirkulerer mellom subjekter. Lukes velger derimot å analysere makt med utgangspunkt i aktører, og mener at Foucault blir for radikal.

### 3.2.4 Strukturelle herredømmeforhold

Tanker beslektet med den  *tredje*  dimensjonen er framsatt i artikkelen  *Makten som vilje og forestilling*  av Bugge, Sundstøl Eriksen og Rønning. De omtaler to former for maktutøvelse. Den første tar i betraktning de strukturelle forhold som ikke er basert på vilje. I denne formen for makt er det ikke mulig å ta utgangspunkt i enkeltaktørers vilje. Forfatterne ser for seg et strukturelt herredømmeforhold. Det innebærer at det ikke er kontrollert av noen enkelt institusjon, noen aktør eller noen samordnet gruppe av aktører<sup>71</sup>.

De påpeker også at det finnes en rekke saker i samfunnet hvor de underlegne ikke er underlagt noen konkret vilje, slik man skulle anta ut i fra Dahls og Webers tradisjonelle maktforståelse. Dermed finnes det ingen vilje å gjøre motstand mot. Dette er den andre formen for maktutøvelse. De virkelig tunge og innflytelsesrike maktforholdene i vår tid, for eksempel forholdet mellom klasser, kjønn, nasjonalstater, religioner, foretak eller bransjer, er ikke resultat av noen plan eller noen intendert undertrykkelse. Dessuten mener de at den intensjonale maktutøvelsen

---

<sup>69</sup> Lukes 2005:12

<sup>70</sup> Foucault 2002:8

<sup>71</sup> Bugge m.fl. 2004

---

selv hviler på strukturelle styrkeforhold som *ikke* er resultat av vilje. Deres argument er derfor at man heller ikke her kan ta utgangspunkt i enkeltaktørers vilje<sup>72</sup>.

### 3.2.5 Fire ulike skoleretninger

Lukes' tredje syn på makt har klare svakheter som gjør at det oppstår metodiske problemer, fordi det er vanskelig tilgjengelig for forskning og faglig analyse<sup>73</sup>. Mine forskningsspørsmål støter altså raskt på noen måleproblemer. Hvordan skal makt måles? Og enda vanskeligere, hvordan skal den egenrapporterte autonomien måles? Hernes beskriver fire forskjellige analyseteknikker for å måle makt<sup>74</sup>. *Posisjonsskolen*, *renomméskolen*, *beslutningsskolen* og *ikke-beslutningsskolen*. *Posisjonsskolen* går ut på å identifisere makteliten. Denne bestemmes ved å avgrense innehaverne av de viktigste formelle posisjonene. Svakheten med framgangsmåten er at det er uklart hvordan eliten skal utvelges og at ulike posisjoner blir sidestilt selv om de kan ha forskjellig innflytelse. Dessuten er denne skolen kritisert fordi det å inneha en posisjon ikke gir relevante data for mål av makt, bare for *potensiell* makt.

*Renomméskolen*, derimot, så at det var nødvendig å se bakenfor toppsjiktet og finne skjulte makthaverne ved å spørre noen som var i stand til å peke dem ut. I amerikansk forskning var det lenge vanlig å spørre: "Who is running this town?" Denne framgangsmåten har også flere svakheter. Hvordan skal bedømmerne velges ut? Hvem som blir valgt ut vil være avgjørende for resultatet i undersøkelsen. Spørsmålet om hvem som er de mest innflytelsesrike åpner for store tolkningsforskjeller og subjektivitet. Dessuten er det svakheter ved undersøkelsens gyldighet blant annet fordi den måler aktørenes omdømme og ikke reell makt.

Den tredje skoleretningen innen maktforskningen fokuserer på *beslutninger*. Den er ikke opptatt av hva aktørene mener, men hva de gjør. Det velges ut et sett med viktige beslutninger, det undersøkes hvem som tok del i dem, og så fastlegges

---

<sup>72</sup> Bugge m.fl. 2004:107

<sup>73</sup> Østerud 2002:33

<sup>74</sup> Hernes 1978:11-16

maktfordelingen på grunnlag av den forskjellen disse gjorde for utfallet. Med denne prosedyren vil man raskt få problemer med å finne en enhetlig maktelite, og oppdage at de bestemmende personer kan variere fra sak til sak. De kan ha innflytelse i hver sin sektor. Som de andre skoleretningene, er denne også utsatt for kritikk som går på utvalgsmetoder, pålitelighet og gyldighet. Man kan innvende at resultatene er et produkt av metoden. Problemet er etter hvilke kriterier man skal velge avgjørelser fra universet. Det er heller ikke noe entydig svar på hva som er tilstrekkelig viktige beslutninger til at de får være med i undersøkelsen og skjønn må alltid tas i bruk.

Naturlig nok har det oppstått et motstykke til beslutningsskolen, nemlig *ikke-beslutningsskolen*. Den undersøkte hvilke saker som systematisk holdes utenfor dagsorden. Hvis en sak ikke kommer på dagsorden, kan det forhindre alternative syn å komme til uttrykk. Kritikken mot denne skolen er blant annet at universet av *ikke-beslutninger* framstår som uendelig. Det vil være problematisk å følge selv de strengeste kriterier for utvelgelse av de viktigste ikke-beslutningene og det er et problem å skille det som holdes utenfor fra det som ingen bryr seg om<sup>75</sup>.

Det foreligger lite empirisk forskning sammenlignet med hva som er gjort av teoretisk spekulasjon og begrepsdebatt. Empirien er for tynn og teorien fragmentert. Dessuten har både elitister og pluralister konsentrert seg om personer. Få har sett for seg at makteliten kunne bestå av organisasjoner snarere enn av personer<sup>76</sup>.

### **3.2.6 Autonomi**

Begrepet autonomi er helt sentralt i mine problemstillinger og er derfor viktig å ha et ryddig forhold til. Dets meningsinnhold er forskjellig avhengig av hvilket maktsyn man legger til grunn. Ifølge den *første* dimensjonen kan man anta at B ha autonomi så lenge A ikke får ham til å gjøre noe han ellers ikke ville gjort. Bs beslutning er dermed autonom, når A ikke har tvunget den i gjennom. Denne dimensjonen

---

<sup>75</sup> Hernes 1978:11-16

<sup>76</sup> Hernes 1978:17-20

---

innebærer også at når det ikke er konflikt, er Bs beslutninger autonome. Ergo; når det er sammenfallende preferanser, er Bs beslutninger å betrakte som autonome.

Skal man se autonomi ut fra den *andre* dimensjonen, vi den bli innskrenket noe. Aktøren B er fortsatt autonom all den tid A ikke får ham til å gjøre noe han ellers ikke ville gjort. Men hvis A kontrollerer agendaen, er Bs potensial for autonome beslutninger kun tilstede i de saker som blir brakt opp.

I den *tredje* maktdimensjonen vil autonomi være vanskeligere å få øye på. Her forutsetter autonomi at ingen aktør sikrer seg Bs føyelighet ved å påvirke, forme eller bestemme hans ønsker. Ut i fra denne tankegangen er en aktør autonom hvis han har gode kognitive ferdigheter til selv å definere dagsorden. I denne dimensjonen innebærer *ikke* mangel på konflikt at Bs beslutninger er autonome. Likeledes, når preferansene er sammenfallende, kan ikke Bs beslutninger nødvendigvis betraktes som autonome.

I min studie måler jeg organisasjonenes selvopplevde autonomi ved hjelp av spørsmål i intervjuene. Hos alle tre undersøkelsesenheter har jeg registrert deres selvrapporterte autonomi i case 1 og 2, identifisert initiativtakere, aktørenes samarbeidsformer, og den selvopplevde påvirkningen. Det siste gjelder påvirkning både fra FO'ene til UD og omvendt. Videre fikk jeg en indikasjon på den selvopplevde autonomien ved å spørre undersøkelsesenheter om de kunne kjenne seg igjen i min påstand om at staten kan ha autoritet som gjør den i stand til å påvirke, forme og bestemme slik at organisasjonene innehar de ønsker staten *vil* at de skal ha. En påstand inspirert av Lukes' tredje maktsyn. Mine spørsmål om hvorvidt FO'ene var i stand til å utøve press på UD, og om graden av åpen uenighet og offentlig debatt mellom aktørene er egnet til å måle selvopplevd autonomi samt til å beskrive hvilken form for maktutøvelse som er brukt. Disse temaene er også ment å kunne avdekke om undersøkelsesenheter mente at den ene casen var mer politisk styrt enn den andre.

### 3.3 Hvordan benytter jeg teoriene?

Det er ikke maktteoriene jeg skal teste, da de ikke lar seg teste empirisk. De er kun analytiske redskaper som brukes til å analysere og fortolke. Min bruk av korporatisme og pluralisme har derimot klare deduktive trekk. Det betyr at foreliggende teori er utgangspunktet for undersøkelsen og at teorier fungerer som påstander eller teser om faktiske forhold.

Jeg vil i resten av dette kapittelet først ta for meg de teoretiske forventningene til korporatismen og pluralismen. Jeg vil diskutere ulikhetene mellom korporatismen og pluralismen og, til sist, hvilke implikasjoner det gir i de to casene. Disse kategoriene er ikke direkte overførbare på norske forhold, men gir en teoretisk innfallsvinkel for min undersøkelse.

### 3.4 Et korporativt system

Begrepet korporativt system har lenge hatt ulikt meningsinnhold. Studier av korporatisme hadde en stor oppblomstring på 1970-tallet, noe som førte til forsøk på å forbedre presisjonsnivået rundt begrepet. Philippe C. Schmitters kjente artikkel fra 1974 presenterer tre idealtyper; Samfunnskorporatisme, statskorporatisme og pluralisme<sup>77</sup>.

#### 3.4.1 Staten i førersetet

Teoretikeren Mihaïl Manoïlescu ser korporatisme som ett av de middel staten tar i bruk for å nå sine mål. En av konsekvensene med korporatismen er at statens funksjon som koordinator av alle nasjonale aktiviteter blir styrket. Ifølge ham, er den

---

<sup>77</sup> Schmitter 1979

---

nasjonale interesse det høyeste ideal, og den korporative organisering skal tjene dette<sup>78</sup>. Dette er nært beslektet med det Schmitter kaller statskorporatisme.

I Norge er korporatisme blitt brukt til å beskrive forholdet mellom staten og de organiserte særinteressene, slik som interesseorganisasjoner, arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner. Nordby argumenterer for at den norske staten alltid har et potensielt overtak overfor de organiserte særinteressene. Overtaket skyldes i første rekke lovreguleringen av forhandlingsarenaene, Stortingets generelle myndighet til å gripe inn ved ny lovgivning og den kontrollen staten har over de korporative organene<sup>79</sup>.

Korporative ordninger bidrar ikke bare til å styrke den statlige styringskapasiteten, men virker også inn på organisasjonenes indre oppbygging. Økt deltagelse i korporative organer fører nødvendigvis til at sekretariatene utvides, og at eksperter som kan fungere som forhandlere og rådgivere trekkes inn i administrasjonen. For organisasjoner som har hatt et bredt engasjement, kan denne spesialiseringen innebære at de tilpasses den gjeldende departementsstrukturen. I det hele tatt er ”likedanning” utbredt. Og dette skjer på statens premisser. Lovgivning kan også bidra til å styre virksomheten. Ulike former for tilpasning fremmer altså spesialisering og differensiering, som i sin tur gjør at organisasjonenes administrative sentra oppnår en autonom stilling i forhold til medlemmene<sup>80</sup>.

Nordby mener at myndighetenes framstøt for å kople organisasjonene direkte til beslutningssystemet, historisk sett, kan sammenfattes under fire grunnmotiver, hvorav to er relevante her. Det ene er at målsetningene har vært å utvide kunnskapsgrunnlaget for statlig politikk. Dette gjelder spesielt innen den indre korporativismen<sup>81</sup> og det som er kalt ”politikkens vitenskapeliggjøring”, der organisasjoner blir trukket inn i utvalg, styrer og råd. Det andre grunnmotivet, som i

---

<sup>78</sup> Knutsen 1984:22

<sup>79</sup> Nordby 1994:132

<sup>80</sup> Nordby 1994:107-108

første rekke gjelder de statlige utvalgene, har vært knyttet til behovet for å delegere arbeidsoppgaver til organer som ligger under statsadministrasjonen etter hvert som staten utvider sitt arbeidsområde. Han mener alltid det er opp til politikerne, i enhver sammenheng, å vurdere om en korporativ organisering gir de beste løsningene<sup>82</sup>.

### **3.4.2 Et system av interesserepresentasjon**

Schmitter argumenterer for en empirisk basert spesifisering av korporatisme som et testbart alternativ til pluralismen. Den fokuserer på et sett med relativt direkte observerbare og institusjonelt avgrensede kjennetegn som involverer interesseorganisasjonenes faktiske atferd. Han definerer korporatisme som et system av interesserepresentasjon, hvor hver bestanddel organiseres i et begrenset antall singulære obligatoriske, ikke-konkurrerende, hierarkisk ordnede og funksjonelt differensierte kategorier. Staten godkjenner og lisensierer de enkelte organisasjonene, og gir dem bevisst representasjonsmonopol innen sine kategorier. Som motytelse krever staten en viss kontroll over organisasjonenes valg av ledere og artikulering av krav og støtte<sup>83</sup>.

Schmitter utviklet en skala hvor han plasserte vestlige demokratier mellom to ytterpunkter. Kategoriene statskorporatisme og pluralisme er ytterpunktene i skalaen, som er egnet til å si noe om maktfordelingen mellom organisasjoner og stat. Samfunnskorporatisme utgjør en blanding av statskorporatisme og pluralisme. I samfunnskorporatismen er det reelle overlegninger mellom organisasjoner og eliter fra staten. Det finnes én organisasjon for hver sektor av samfunnet eller flere organisasjoner ordnet hierarkisk i forhold til hverandre. Staten kontrollerer

---

<sup>81</sup> Indre korporatisme betegner et system hvor statsadministrasjonen er erobret av sektorprofesjonene. De følger mål som kan føres tilbake til den faglige skoleringen deres. Det beste eksempelet er det offentlige helsevesenet i Norge slik det var organisert i perioden 1941-1983 (Nordby 1994:21).

<sup>82</sup> Nordby 1994:143

<sup>83</sup> Schmitter 1979:13



---

organisasjonene gjennom ulike sertifiserings- og finansieringsordninger. Som en motytelse får noen organisasjoner monopol på representasjon innenfor sitt område.<sup>84</sup>

”[...] samfunnskorporatisme [er] et resultat av en gradvis prosess, der et allerede stabilt borgelig regime sikrer sin fortsatte eksistens ved å forene lavere samfunnsklasser og statusgrupper med systemet på en mer harmonisk måte”<sup>85</sup>.

### 3.4.3 Statskorporatisme

Statskorporatismen representerer et forsøk på å framtvinge sosial fred med repressive midler. Den kjennetegner antiliberale, forsinket kapitalistiske, autoritære, neomerkantilistiske stater<sup>86</sup>. Vi har tidligere sett eksempler på statskorporatisme i Portugal, Spania, Hellas, Frankrike, Østerrike, flere latinamerikanske land, det fasistiske Italia og det nasjonalsosialistiske Tyskland. I statskorporatismen er landets subbenheter stramt underordnet de sentrale byråkratiske myndigheter. Ideologisk pluralisme tillates ikke og minoriteter har vanskelig for å bli hørt<sup>87</sup>. Den korporatismen Det Norske Arbeiderparti la opp til i etterkrigstiden, stod i en særstilling i norsk sammenheng. Dette prosjektet pekte i retning av statskorporatisme, fordi forhandlingsaspektet langt på vei var eliminert<sup>88</sup>.

Når jeg i resten av oppgaven bruker begrepet korporatisme, henspeiler det på samfunnskorporatisme.

### 3.4.4 Teoretiske forventninger til Irak- og Pakistan-casene: Korporatisme

Ut i fra dette teoretiske idealsystemet vil en forvente at staten og organisasjonene møttes for å diskutere nødhjelpsinnsetningen i de to casene. Det ville ikke være tvil om hvilke aktører som naturlig hørte hjemme i disse foraene. Om enighet ikke ble oppnådd, ville staten ha det siste ordet. Hvilke organisasjoner som skulle ha mest

---

<sup>84</sup> Nordby 1994:13, 26-27

<sup>85</sup> Knutsen 1984:24

<sup>86</sup> Knutsen 1884:23-24

<sup>87</sup> Schmitter 1979:22

<sup>88</sup> Nordby 1994:144

innflytelse var forutbestemt, likeledes at staten ville ha mulighet til å blande seg inn i organisasjonenes indre anliggender. En vil forvente at staten godkjente eller lisensierte de enkelte organisasjonene.

Det vil være mulig å observere statlig koordinering av pengene som brukes til nødhjelp i Irak og Pakistan. En kan forvente at det tette samarbeidet allerede, over tid, har resultert i at FO'enes staber består av høyt utdannede eksperter og at disse lyttes til fordi statens kunnskapsgrunnlag skal utvides. Videre kan en forvente å se at staten delegerer oppgaver, slik at Kirkens Nødhjelp og Røde Kros er med i implementeringen av den offentlige politikken.

Ettersom staten, ifølge teorien, sørger for å bevare sin eksistens, er det i disse casene nærliggende å tro at staten ivaretar sine utenrikspolitiske interesser. En kan forvente at Norges freds- og forsoningsarbeid vektlegges for å befeste landets utenrikspolitiske posisjon, og at UD ser på nødhjelpsinnnsatsen som et ledd i å befeste Norge som humanitær stormakt.

### 3.5 Et pluralistisk system

I den andre enden av Schmitters skala finner vi den pluralistiske modellen. Her er det åpne diskusjoner, flere organisasjoner konkurrerer med hverandre innenfor én og samme sektor og organisasjonene er relativt autonome i forhold til staten. De har sine egne ressurser, og staten har ikke anledning til å blande seg inn i indre anliggender<sup>89</sup>.

Ifølge Østerud, Engelstad og Selle har organisasjonene i den senere tid i økende grad blitt sett på som tilbydere av tjenester. Staten opptrer som en oppdragsgiver og skal vurdere pris mot kvalitet. De frivillige organisasjonene har ikke forrang innenfor

---

<sup>89</sup> Nordby 1994:13, 26-27

---

denne modellen – de har ingen verdi i seg selv. Det er resultatene, hva en leverandør kan levere til hvilken pris, som er avgjørende, mener de<sup>90</sup>.

Samhandlingen mellom stat, marked, frivillig og uformell sektor er i de seneste år i større grad preget av en kontraktskultur, mener forfatterne. Videre er det en tendens til at oppgaver overføres fra det offentlige til frivillige organisasjoner og bedrifter. Det ligger en ideologi og en organisasjonsform til grunn som presser seg fram på tvers av samfunnssektorer og saksfelt, nemlig fristillingsbegrepet. Dette er prosesser som er tydeligst på det kommunale nivå<sup>91</sup>.

### 3.5.1 Konkurransbasert representasjon

I det pluralistiske idealsystemet foregår politikktutforming i fri konkurranse mellom ulike grupper som konkurrerer på noenlunde like vilkår. Staten har her en relativt tilbaketrukket rolle. Disse interessegruppene kan være politiske partier, interessegrupper, individer eller løselig sammensatte aksjonsgrupper som konkurrerer om å bli hørt av staten. Ifølge idealtypen, vil dette systemet sikre at ingen gruppering konsekvent vil vinne over de andre, og dette sikres gjennom fri konkurranse mellom mange og uensartede interesser<sup>92</sup>.

”Pluralism can be defined as a system of interest representation in which the constituent units are organized into an unspecified number of multiple, voluntary, competitive, non-hierarchical ordered and self-determined (as to type and scope of interest) categories which are not specially licensed, recognized, subsidized, created or otherwise controlled in leadership selection or interest articulation by the state and which do not exercise a monopoly of representational activity within their respective categories.”<sup>93</sup>

I praksis vil selvsagt systemet ikke fungere i tråd med idealtypen. Det er sjelden at staten opptrer som en helt nøytral part når det gjelder interessegruppers konkurranse om å bli hørt<sup>94</sup>.

---

<sup>90</sup> Østerud m.fl. (red.) 2003:153

<sup>91</sup> Østerud m.fl. (red.) 2003:156

<sup>92</sup> Johansen 2007:21

<sup>93</sup> Schmitter 1979:15

<sup>94</sup> Johansen 2007:22

I det pluralistiske idealsystemet har medlemmene makt over de ulike aktørene som formidler interesser, og påvirkningen går derfor fra medlemmene og oppover til interessegruppenivå. Nordby skriver at de interne maktforholdene i organisasjonene påvirkes også av hvorvidt det finnes konkurrerende organisasjoner innenfor samme sektor som konkurrerer om medlemmenes gunst. Om slike forhold finnes, må kursen innrettes etter medlemmenes preferanser for å forhindre frafall. I så fall peker systemet i retning av den pluralistiske polen, mener han<sup>95</sup>.

### **3.5.2 Teoretiske forventninger til Irak- og Pakistan-casene: Pluralisme**

Etter pluralistisk tankegang vil man forvente å finne at et mangfold av organisasjoner samarbeidet med offentlige myndigheter om nødhjelp til Irak og Pakistan. De ville konkurrert om å levere den beste søknaden og de beste tjenestene til lavest pris. Staten favoriserer i utgangspunktet ingen av organisasjonene. Det fører til at mange ulike nødhjelpstilbydere mottar tilskudd. Man vil forvente at det har utviklet seg en kontraktskultur og et lite tillitsbasert forhold mellom UD og FO'ene. UDs tilskudd til organisasjonene blir vurdert "case to case", ut ifra kvaliteten på søknadene. Etter den pluralistiske idealtypen skulle ikke UD legge seg borti hvordan nødhjelpsoperasjonene utformes. Departementet har verken opprettet organisasjonene eller kontrollert ledelsens sammensetning. Man vil forvente at et mangfold av norske FO'er var engasjert i Irak og Pakistan.

Man vil forvente at organisasjonenes medlemmer har makt til å påvirke hvordan nødhjelpen til Irak og Pakistan skal utformes. Likeledes at organisasjonene plukker opp strømninger i medlemsmassen og deretter artikulere sine standpunkter overfor offentlige myndigheter.

---

<sup>95</sup> Nordby 1994:108

---

## 3.6 Konklusjon

I dette kapittelet har jeg forklart hvorfor jeg velger å bruke begrepet FO og jeg har presentert tre maktdimensjoner. Lukes mener at:

”It is a mistake to define power by saying that *A* exercises power over *B* when *A* affects *B* in a manner contrary to *B*'s interests. Power is a capacity not the exercise of that capacity (it may never be, and never need to be, exercised); and you can be powerful by satisfying and advancing others' interests [.]”<sup>96</sup>

I tillegg har jeg påpekt at man ikke kommer langt med å forstå makten i moderne samfunn kun ved å betrakte den som resultat av beslutninger. Alle innvendingene mot beslutningsskolen og strukturalistene tatt i betraktning, velger jeg å slutte meg til at makt ikke bare kan forstås som tvangsmakt, og at maktutøvelse også kan forekomme når det ikke er konflikt.

Følgelig velger jeg å forstå autonomi i tråd med den *tredje* maktdimensjonen. Man kan ikke nødvendigvis erklære seg autonom selv om det ikke er mulig å identifisere en interessekonflikt. Jeg er ikke uten videre villig til å godta antagelsen om at det forekommer autonomi hvis det ikke er konflikt. Og heller ikke at en aktør er autonom så lenge han ikke tvinges til å gjøre noe han ellers ikke ville gjort. Denne typen autonomi er altså vanskeligere å få øye på. I analysen må jeg uansett basere meg på informantenes *opplevelse* av autonomi i casene.

Man må være åpen for at de underlegne ikke er underlagt noen konkret vilje.

Jeg tester ikke maktteoriene, men gyldigheten av Schmitters modell undersøkes derimot empirisk.

Korporative ordninger har som formål å sette staten i førersetet. Dette vil blant annet gi staten økt kunnskapsgrunnlag og muligheter for å delegere oppgaver.

---

<sup>96</sup> Lukes 2005:12

Det pluralistiske idealsystemet kjennetegnes av liten statlig innblanding, medlemmenes påvirkningsmuligheter og at organisasjonene konkurrerer på like vilkår innen hver sektor. Til sist har jeg skissert de teoretiske forventningene til de korporative og pluralistiske ordningene.

## 4. Nødhjelpsaksjonene

Min gjennomgang av casene tar for seg hva Røde Kors og Kirkens Nødhjelp gjorde både *uten* og *med* økonomisk støtte fra UD. Jeg vil påpeke at UDs samarbeid med disse to organisasjonene åpenbart ikke er hele den norske stats bidrag ved disse katastrofene. Framstillingen tar for seg en utvalgt del av Norges bidrag til den internasjonale nødhjelpen. De andre kanalene er først og fremst FN, det internasjonale Røde Kors og andre norske FO'er.

### 4.1 Noen nøkkelopplysninger for å forstå nødhjelp

Beredskapsarbeid og beredskapsplanlegging er den type forberedelser som foregår før behovene oppstår. Det omfatter behovsanalyser, bygging av strategisk plasserte lager med nødhjelpsutstyr, i og rundt det berørte området, samt å trene opp mannskaper til å takle situasjonen. Nødhjelp er det operative arbeidet som gjøres når behovene oppstår.

Norges Røde Kors er den organisasjonen i Norge som har mest kompetanse på helse. Kirkens Nødhjelp er først og fremst en bistandsorganisasjon, men innen nødhjelp er de ledende på vann og sanitær.

### 4.2 Case 1, Irak

Krisen i Irak i 2002/2003 hadde tre faser. Først den spente politiske situasjonen, våpeninspeksjoner og truslene om invasjon. Deretter selve invasjonen fra 20. mars til 1. mai 2003, og til sist okkupasjonen. Min case er begrenset til tidsrommet mellom høsten 2002 og sommeren 2003.

Casen hadde en kronglet tilblivelsesprosess og hadde til sist en nødhjelpsfase som måtte avbrytes fordi sikkerhetssituasjonen gjorde arbeidet umulig. Det var altså da

gjenoppbyggingen skulle starte, at det skulle vise seg at katastrofen eskalerte. Men det faller utenfor denne oppgaven.

Verdenssamfunnet tolket USAs uttalelser høsten 2002 som et varsel på at de hadde til hensikt å invadere Irak<sup>97</sup>. Ettersom katastrofen var varslet, begynte beredskapsarbeidet lenge før krigshandlingene startet.

### 4.3 Bakgrunn og setting

Helt siden 1980-tallet har sivilbefolkningen i Irak hatt det svært vanskelig. Krigen mot Iran, Golfkrigen og de internasjonale sanksjonene, som startet i 1991, var en stor påkjenning. Før invasjonen startet, beskrev IFRC den generelle situasjonen i Irak som en vedvarende humanitær krise. Fra 1993 til 2003 opplevde Irak en kraftig forverring av drikkevannskvalitet, og økt dødelighet og feilernæring blant barn. I 2003 hadde over 1000 vannrenseanlegg store vedlikeholdsbehov. Det nasjonale helsesystemet var skakkjørt. Antallet helsestasjoner var i disse årene halvert på grunn av den dårlige nasjonale økonomien<sup>98</sup>. Nesten 21 millioner mennesker var i 2002 avhengige av den matvarehjelpen de fikk fra de nasjonale myndighetene. Denne utdelingen var en del av FNs "Olje for mat program" etter resolusjon 986.

Norges Røde Kors utrykte dyp bekymring for hvordan befolkningen skulle oppleve en invasjon. Denne situasjonsbeskrivelsen er fra en av søknadene til UD:

“More than 40% of the population in Iraq is below 14 years of age and has known only war and sanctions. Diarrhoea and respiratory infections account for more than 70% of child deaths. In spite of the UN Oil for Food program, half the newborn children are born below normal birth weight. [...] At the moment the most vulnerable people in Iraq are not capable of collecting and storing goods by themselves, since they hardly know how to survive the following day. [...] Should a disaster or an emergency occur in Iraq, the current state of humanitarian preparedness is cause for great alarm. Few international or national agencies with emergency capacity are present in Iraq, especially in the Central and South.”<sup>99</sup>

---

<sup>97</sup> *Spillet om Irak* 2003

<sup>98</sup> *Appeal no. 01.88/2003*. 2003

<sup>99</sup> *Application for financial support* 2002



---

Det var grunn til å tro at en invasjon ville få konsekvenser for hele regionen. Et angrep kunne destabilisere Irak og forrykke maktbalansen i Midtøsten. Den politiske situasjonen virket uforutsigbar.

Det internasjonale nødhjelpsapparatet, FNs koordineringsorgan OCHA (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs), de norske FO'ene og FN-organisasjonene, gjorde en rekke forberedelser, for å kunne sette i gang en kompleks humanitær aksjon. Jeg kommer tilbake til dette under punkt 4.5 og 4.6.

USA beskyldte Irak for å besitte og utvikle masseødeleggelsesvåpen. Sikkerhetsrådets resolusjon nummer 1441 innebar gjenopptakelse av våpeninspeksjonene og trusler om militær intervensjon, men det var uklart om den hjemlet et angrep på Irak<sup>100</sup>.

Forberedelsene til invasjonen må også sees i lys av hva som skjedde i 1990 og 1991. Det var gjort noen viktige erfaringer under Golfkrigen 12 år før. Etter at Amerikanerne trakk seg ut av Irak, ble det opprør og intern uro. Et kurdisk folkeopprør forsøkte å styrte Saddam Husseins regime. Dette ble slått ned og resulterte i flyktingestrømmer på rundt 2,5 millioner kurdere. Iran tillot ikke alle flyktingene å krysse grensen. Tyrkia, som fryktet at kurderne kunne ha en destabiliserende effekt på sin egen kurdiske befolkning, tillot bare et fåtall å komme inn i landet, og lukket deretter grensene<sup>101</sup>. Dermed sto mange hundre tusen kurdere i fjellene under brutale værforhold og uten assistanse fra omverdenen. Verden var vitne til en TV-sendt flyktingekatastrofe og innså en enorm svikt i internasjonal beredskap<sup>102</sup>. Ingen ville at dette skulle gjenta seg, og derfor var FO'ene spesielt opptatt av å bygge opp nødhjelpskapiteten i regionen.

---

<sup>100</sup> Semb 2003:146

<sup>101</sup> Bjørlo 1993

<sup>102</sup> Egeland 2007 [intervju]



**Figur 4.1 Irak og naboland** Kilde: ontheissues.org

## 4.4 Antatte nødhjelpsbehov

Befolkningens behov for hjelp og beskyttelse ved en masseflukt var hovedfokus. Det var vanskelig å forutsi de konkrete behovene. Derfor måtte målet for beredskapsplanleggingen være å kunne respondere fleksibelt og raskt på et vidt spekter av humanitære behov. Dette gjøres ved å etablere lager og logistiske nettverk, sikre tilgang på forskjellige transportruter og ha menneskelige ressurser klart.

---

De fleste behovsanalyser gikk i retning av medisinsk hjelp, vannforsyning, vedlikehold av vannrenseanlegg, tilrettelegging av gode sanitærforhold, vedlikehold av kloakkanlegg, matvarehjelp, transport, distribusjon, varme og husly<sup>103</sup>.

Samme dag som den militære operasjonen "Iraqi freedom" startet den 20. mars 2003, publiserte IFRC en appell hvor de anslo følgende: Blir krigen kort, vil det bli mer enn 600 000 internasjonale flyktninger og 2 millioner internt fordrevne. Så mange som 500 000 mennesker vil ha behov for akutt medisinsk behandling. En mellomlang krig vil bety 1,5 millioner internasjonale flyktinger og 5-6 millioner internt fordrevne<sup>104</sup>.

FN-organisasjonene hadde, sammen med nabolandene Jordan og Iran, ansvaret for matvareinnsatsen i Irak<sup>105</sup>. Verdens Matvareprogram (WFP) var forberedt på å levere nødhjelpsrasjoner til 4,9 millioner mennesker. Røde Halvmåneforeningen i Jordan skulle gi varme måltider til flyktingene, mens foreningen i Iran skulle sørge for rasjonspakker<sup>106</sup>.

## 4.5 Hva gjorde Røde Kors og Kirkens Nødhjelp uten penger fra UD?

### 4.5.1 Røde Kors

Norges Røde Kors fokuserte på behovet for å øke den generelle beredskapen i Irakisk Røde Halvmåne, slik at de ville være i stand til respondere på de humanitære behovene. I desember 2002 skipet Norges Røde Kors nødhjelpsutstyr til regionen. Utstyret ble lagret i Jordan, Syria og De Forente Arabiske Emirater. 12 lastebiler, 20 000 tepper, 4 store telt (Rubb-haller), 2 generatorer og 11 store vanntanker med en samlet kapasitet på 95 000 liter ble gitt til ICRC. IFRC mottok 20 000 tepper, 4 Rubb-

---

<sup>103</sup> Statusrapport med regnskap for 2003. 2004, Final Narrative Report 2004 og Application for financial support 2002.

<sup>104</sup> Appeal no: 8/03. 2003

<sup>105</sup> Statusrapport med regnskap for 2003. 2004

<sup>106</sup> Appeal no: 8/03. 2003

haller og 7 000 kanner<sup>107</sup>. Dette dekket Røde Kors selv, i påvente av finansiering fra UD<sup>108</sup>. Noe av utstyret i forsendelsen ble brukt til å dekke internt fordrevne flyktningers behov for mat, husly og husholdningsutstyr. Rubb-hallene ble brukt til lagring av beredskapsutstyr<sup>109</sup>.

Norges Røde Kors hadde, før krigen brøt ut, 3 personer i arbeid for Irakisk Røde Halvmåne. De arbeidet med psykiatri, produksjon av proteser og opptrening av fysioterapeuter. Daværende generalsekretær Jan Egeland besøkte Irak like før krigen brøt ut. Informasjon fra denne og andre assessments<sup>110</sup>, samt en tett dialog med Irakisk Røde Halvmåne om deres behov, dannet grunnlaget for Norges Røde Kors' søknad på 13,6 millioner til UD av 23. desember 2002<sup>111</sup>.

#### 4.5.2 Kirkens Nødhjelp

Ansatte i Kirkens Nødhjelp reiste vinteren 2003 til Irak. I samarbeid med sin lokale partner i Jordan, Middle East Council of Churches (MECC), vurderte de ulike scenarier og utarbeidet en plan. Kirkens Nødhjelp fryktet store flyktningsstrømmer ut fra Irak. Derfor ønsket organisasjonen å være forberedt ved å bygge opp et lager med nødhjelpsutstyr<sup>112</sup>. Kirkens Nødhjelp kartla behovene innen vann og sanitær og beregnet hvor mange liter rent vann de kunne skaffe flyktingene. De mente også det var mest hensiktsmessig å ha en base i Amman på grunn av de ventede flyktningsstrømmene over grensen til Jordan.

Kirkens Nødhjelp er medlem av et økumenisk kirkenettverk som heter Action By Churches Together (ACT). Nettverket består av internasjonale, humanitære kirkebaserte organisasjoner. I tillegg til midler fra UD, fikk Kirkens Nødhjelp midler fra ACT-nettverket, UNICEF og andre FN-organisasjoner<sup>113</sup>. Kirkens Nødhjelp fikk

---

<sup>107</sup> Statusrapport med regnskap for 2003. 2004

<sup>108</sup> Application for financial support. 2002

<sup>109</sup> Statusrapport med regnskap for 2003. 2004

<sup>110</sup> Jeg bruker det engelske assessment da det ikke finnes noe fullgodt alternativ på norsk. Ordet dekker både behovsanalyse og rekognosering samt at det er foretatt en reise til det aktuelle området.

<sup>111</sup> Beksrud 2007 [intervju] og Application for financial support. 2002

<sup>112</sup> Mustorp 2007 [intervju]

<sup>113</sup> Mustorp 2007 [intervju] og Mustorp 2008

---

avslag på en søknad om 16 millioner som skulle brukes til innsats overfor internt fordrevne, vann og sanitær, psykososial assistanse og nødhjelp til kirkesentra. Organisasjonen skaffet da alternativ finansiering, blant annet fra Finn Church Aid. Det er vanlig at medlemmene i ACT bidrar på ulike måter, både med finansiering, implementering og teknisk kompetanse<sup>114</sup>. Kirkens Nødhjelp mottok penger fra både britiske Christian Aid og American Friends Service Committee i Amman, som begge er medlemmer av ACT; til sammen 115 000 dollar<sup>115</sup>. Pengene fra Christian Aid, som selv ikke var operative i Irak, kom opprinnelig fra britiske myndigheter<sup>116</sup>.

UD forvaltet norske nødhjelpsmidler gjennom ulike kanaler. Blant annet finansierte UD WFPs innsats sammen med flere vesteuropeiske land samt Canada, USA, New Zealand og Japan. I tillegg finansierte Norge 30 av WFPs norskproduserte lagerhaller (Wiik Halls), som hadde en prislapp på 5,2 millioner kroner<sup>117</sup>.

## 4.6 Hva gjorde Røde Kors og Kirkens Nødhjelp med penger fra UD?

UDs samlede humanitære bistand til Irak i 2003 var på 415 millioner kroner. Av dette gikk 19 % til FN-organisasjonene og 28 % til norske FO'er<sup>118</sup>. Det resterende var i store trekk overføringer til andre norske departementer, blant annet Kommunal- og regionaldepartementet, som brukte pengene på irakiske flyktninger i Norge.

### 4.6.1 Røde Kors

Samlet ble Norges Røde Kors tildelt 47,3 millioner til deres prosjekter i Irak i 2003, noe som utgjør 11 % av UD's totale bidrag.

---

<sup>114</sup> PID 11550 og Mustorp 2008

<sup>115</sup> Mustorp 2007 [intervju] og Sluttrapport IRQ-1020029. 2004

<sup>116</sup> Dahl 2007 [intervju]

<sup>117</sup> Confirmed Contributions to Iraq. 2003

<sup>118</sup> Borchgrevink 2007

**Tabell 4.1 UDs utbetalinger til Norges Røde Kors i Irak. 2002 og 2003<sup>119</sup>.**

Budsjettår	Prosjektnummer	Prosjektnavn	NOK utbetalt
2002	0201 IRQ RK	Appell 2002	2 000 000,00
	0202 IRQ RK	ICRC appell 2002 Nødhjelp	4 500 000,00
2003	0301 IRQ RK	Katastrofeberedskap, Irakisk Røde Halvmåne	13 500 000,00
	0302 IRQ RK	ICRC Appell, logistisk kapasitet	5 777 528,00
	0303 IRQ RK	ICRC Appell 2003 Nødhjelp	7 416 000,00
	0304 IRQ RK	IFRC Appell 2003/2004 Katastrofeledelse, helse og kapasitetsbygging	5 562 000,00
	0305 IRQ RK	ICRCs utvidede appeller 2003 Nødhjelp	15 000 000,00
			<b>53 755 528,00</b>

Kilde: Borchgrevink 2007 og Fredriksen 2007

Røde Kors' nevnte søknad fra 23. desember 2002 ble innvilget (prosjektnummer 0301 IRQ RK), bortsett fra et lite kutt på 73 000 kroner. Som det går fram av tabell 4.1, ga UD 5,6 millioner til IFRC-appellen om støtte til beredskap, helse og kapasitetsbygging (0304 IRQ RK). Dette var identisk med søknadsbeløpet<sup>120</sup>.

Norges Røde Kors søkte 20. mars 2003 om 37 millioner etter at ICRC utvidet sin appell (0305 IRQ RK). UD utbetalte 15 millioner, 22 millioner mindre enn ICRC mente det var behov for. Dette til tross for at UD i svarbrevet er svært positive til den innsatsen ICRC allerede har gjort i Irak. UD var også positive til det arbeidet som på dette tidspunktet pågikk i regi av ICRC, som omfattet vann og sanitær, medisinsk

<sup>119</sup> For at leseren letter skal kunne gjenkjenne de forskjellige prosjektene, har jeg laget mitt eget forenklete system på prosjektnumrene. Lesere som er interessert i UDs nummerering av prosjektene kan konsultere vedlegg 2. I mine prosjektnumre refererer de to første sifrene til årstall, de neste er prosjektets tildelte nummer, dernest en forkortelse for enten Irak eller Pakistan og til sist en forkortelse for enten Røde Kors eller Kirkens Nødhjelp. Dette systemet benytter jeg i hele oppgaven.

<sup>120</sup> *Søknad om økonomisk støtte til det internasjonale Røde Kors 2003 og IRQ 1030060. Søknad om støtte til IFRCs appeller 2003. 2003*

---

behandling og distribusjon av utstyr til sykehus, hjelp til gjenforeninger, registrering av krigsfanger samt beskyttelse av sivile<sup>121</sup>.

Norges Røde Kors valgte å fokusere på ICRC som koordinator inne i Irak, noe som var bygget på erfaringer fra Golfkrigen<sup>122</sup>. Røde Kors' søknad om støtte til logistikkapasitet ble innvilget i sin helhet (0302 IRQ RK). Søknadsbeløpet var på 5,8 millioner. Bare 4,2 millioner av denne tildelingen ble brukt og Røde Kors tilbakeførte det resterende til UD. I tillegg fikk organisasjonen etter søknad 7,4 millioner til ICRCs nødhjelpsappell (0303 IRQ RK)<sup>123</sup>. Bevilgningene ble hovedsakelig brukt til innkjøp av utstyr i Norge og kontantbidrag til ICRC, som ledet arbeidet til alle lokalforeningene i Irak<sup>124</sup>.

Røde Kors fikk dekket sine utgifter i forbindelse med den nevnte nødhjelsforsendelsen i desember 2002, da UD innvilget søknaden 17. mars 2003<sup>125</sup>.

Organisasjonen søkte fire dager senere om mer penger til IFRCs appeller for 2003. Søknaden inneholdt en plan i to faser for nødhjelsarbeid i Røde Kors- og Røde Halvmåne-foreningene i Irak og nabolandene. Fase nummer 1 dreide seg i korte trekk om å dekke de nødvendigste materielle behovene og sørge for husly for ca 250 000 flyktninger i nabolandene. Planen var ti leirer i Iran, seks i Tyrkia og én i både Syria og Jordan. Videre skulle de opprettholde tilfredsstillende vann- og sanitærforhold og helsesituasjon blant flyktningene. Fase 2 skulle starte etter 3 måneder. Da skulle nasjonalforeningene styrkes slik at de på en selvstendig måte var i stand til å fortsette arbeidet<sup>126</sup>. Denne søknaden ble imidlertid ikke innvilget av UD.

ICRC bidro til å holde livsviktig infrastruktur i drift. De var med på å sikre vann-, sanitær- og strømforsyning til flere millioner mennesker. Utstyret som UD finansierte gjorde det mulig å distribuere 2 millioner liter rent drikkevann til mennesker i

---

<sup>121</sup> ICRCs utvidede appeller 2003. 2003

<sup>122</sup> Statusrapport med regnskap for 2003. 2004

<sup>123</sup> Beksrud 2007

<sup>124</sup> Application for financial support. 2002 og Statusrapport med regnskap for 2003. 2004

<sup>125</sup> IRQ 1030020. Norges Røde Kors 2003

<sup>126</sup> Søknad om økonomisk støtte til det internasjonale Røde Kors forbundets nødhjelpsappeller 2003

Bagdad, Basra og Nord-Irak. ICRC distribuerte ca 500 000 vannbeholdere til 65 sykehus over hele landet. Videre ble det gjort reparasjoner og vedlikehold på over hundre vannrennings- kloakkrennings- og energitilførselsanlegg. På sykehus over hele landet ble vann- og sanitærforholdene reparert eller holdt ved like, og generatorer ble reparert for å opprettholde driften ved strømbrydd<sup>127</sup>.

FN sto for samordning og fordeling av oppgaver under innsatsen i Irak. IFRC og ICRC var fast representert i FNs koordineringsorgan på Kypros.

#### **4.6.2 Kirkens Nødhjelp**

Kirkens Nødhjelp drev fra 1997 rehabilitering på vannrenseanlegg og hjalp de lokale myndighetene med å drifte vannforsyningsanleggene. Dette pågikk i et område sør for Bagdad og var støttet av UD. Arbeidet var ledet av norske vanningeniører som besøkte anleggene ved behov. Organisasjonen hadde verdifull erfaring med å samarbeide med lokale vannmyndigheter<sup>128</sup>.

Kirkens Nødhjelp deltok, i likhet med Norges Røde Kors, på et møte med UD 27. september 2002, hvor behovet for økt beredskap i Midtøsten ble diskutert. Kirkens Nødhjelp søkte om 2 millioner til beredskapstrening og forhåndslagring av vann- og sanitærutstyr i Midtøsten 21. oktober 2002, men UD bevilget ikke penger på dette tidspunktet. UD's Mariann Murvoll mener at det er "grunn til å tro" at dette skyldes at det ikke var flere penger igjen til Irak høsten 2002. Kirkens Nødhjelp hadde allerede mottatt midler til omtrent samme innsatsområde og terskelen var, ifølge henne, enda høyere for ytterligere midler<sup>129</sup>. Murvoll er rådgiver i seksjon for humanitære spørsmål og arbeidet med Irak-krisen i 2002-2003.

---

<sup>127</sup> Statusrapport med regnskap for 2003. 2004

<sup>128</sup> Final Narrative Report 2004

<sup>129</sup> Murvoll 2007



**Tabell 4.2 UDs utbetalinger til Kirkens Nødhjelp i Irak. 2002 og 2003.**

Budsjettår	Prosjektnummer	Prosjektnavn	NOK utbetalt
2002	0203 IRQ KN	Vannprosjekt Irak	5 322 600,00
2003	0306 IRQ KN	Vann og sanitær - studie av gjennomførbarhet	-137 328,00
	0307 IRQ KN	Kriseplanlegging og nødhjelp i Jordan og Irak	13 700 000,00
			<b>19 022 600,00</b>

Kilde: Borchgrevink 2007 og Murvoll 2007

Prosjektnummer 0306 IRQ KN er ubrukte midler fra 2002 som Kirkens Nødhjelp overførte til 2003 etter godkjenning fra UD.

19. februar 2003 søkte Kirkens Nødhjelp igjen om finansiering av kriseplanlegging og nødhjelp i Jordan og Irak. Denne gangen var søknadsbeløpet 18 millioner. UD valgte å imøtekomme denne søknaden med 13,7 millioner 10. mars 2003. Dette er 3 % av UDs bidrag til Irak i 2003 og var den eneste bevilgningen (0307 IRQ KN) til Kirkens Nødhjelp i 2003, til tross for mange søknader. Søknadenes samlede beløp var på 70,5 millioner og omfattet, i tillegg til kriseplanlegging og nødhjelp, også aktiviteter som rehabilitering av vanninstallasjoner, vann og sanitær i Sør-Irak og tiltak for å hjelpe internt fordrevne<sup>130</sup>. Bakgrunnen for UDs vurderinger i tidsrommet mellom oktober 2002 og mars 2003, kommer jeg tilbake til i analysen.

Kirkens Nødhjelps beredskapsarbeid omfattet forhåndslagring av vannutstyr og opprettelse av kontoret i Amman. De forsynte et sykehus i Al Rashaad med 150 senger. Sammen med Irakisk Røde Halvmåne og MECC, bidro de til at det ble opprettet omtrent 50 samlingsplasser, såkalte *safe havens*, i Basrah, Bagdad, Kirkuk, Tikrit og Mosul. Her ble det sørget for mat, rent vann og andre viktige varer mens krigen pågikk. Organisasjonen leverte også en generator som holdt liv i et vannrenseanlegg. Et mentalsykehus fikk nye senger etter at sykehuset hadde blitt

<sup>130</sup> Støtte til beredskap og nødhjelpsarbeid 2003 og Murvoll 2007

utsatt for plyndring. Kirkens Nødhjelp koordinerte dette arbeidet med UNHCR, UNICEF, MECC og Irakisk Røde Halvmåne<sup>131</sup>.

Krigen var over raskere enn Kirkens Nødhjelp hadde forventet og det muliggjorde det operative nødhjelpsarbeidet fra mai 2003. Et permanent kontor i Bagdad ble opprettet måneden etter. Kirkens Nødhjelp opprettet også et kontor i Basrah og satte i gang et stort nødhjelpsprogram for vann og sanitær i det sørlige Irak. Det sistnevnte var finansiert av UNICEF og innebar blant annet at Kirkens Nødhjelps personell ble lønnet av UNICEF, en såkalt secondment-ordning<sup>132</sup>.

## 4.7 De faktiske nødhjelpsbehovene og noen erfaringer

Skrekks scenariene ble ikke en realitet. Invasjonen førte ikke til flyktingestrømmer av de dimensjoner som var ventet, og det var ikke behov for alt nødhjelpsutstyret.

For Røde Kors betydde dette at de, sammen med sine samarbeidspartnere, effektivt kunne håndtere flyktingenes umiddelbare behov<sup>133</sup>. Kun flyktingleirene i Syria og Jordan ble operative. De som søkte tilflukt der, var såkalte *third country nationals* (TCNs) som oppholdt seg i Irak på grunn av arbeid eller skolegang. De ble i leirene en kort tid før de dro til sine respektive hjemland. Leiren i Jordan hadde kun 200 til 400 TCNs til enhver tid, inntil leirene ble stengt i begynnelsen av juni 2003<sup>134</sup>.

Røde Kors' nødhjelpsmateriell som ikke ble benyttet i forbindelse med invasjonen, kom senere til nytte i gjenoppbyggingsfasen og i andre katastrofer i regionen<sup>135</sup>.

I samarbeidet med UNHCR, etablerte Kirkens Nødhjelp flyktingleirer i Ruwashied i Jordan. Organisasjonen var ansvarlig for de sanitære forholdene og avfallshåndtering fram til mai 2004<sup>136</sup>. Her kom det heller ikke mange flyktinger.

---

<sup>131</sup> *Final Narrative Report 2004*

<sup>132</sup> *Final Narrative Report 2004*

<sup>133</sup> *Statusrapport med regnskap for 2003. 2004*

<sup>134</sup> *Sluttrapport med regnskap for 2003. 2004*

<sup>135</sup> Egeland 2007 [intervju]

---

Det viste seg vanskeligere og vanskeligere å implementere nødhjelpen på grunn av sikkerhetssituasjonen i kjoelvatnet av invasjonen og Kirkens Nødhjelp hadde problemer med å bruke opp pengene fra UD og UNICEF. De lokalt ansatte irakerne var i stand til å fortsette arbeidet, men Kirkens Nødhjelps norske ansatte måtte ofte evakuere til Jordan og Kuwait<sup>137</sup>. Også Røde Kors måtte gjøre tilsvarende grep, spesielt etter bombeangrepene mot FN og ICRC i Bagdad høsten 2003<sup>138</sup>.

Pengene som Kirkens Nødhjelp fikk til beredskap, ble etter kort tid omdisponert til andre tiltak da de så hva det var behov for etter at amerikanerne hadde bombet<sup>139</sup>. Pengene ble blant annet brukt på psykososiale prosjekter som ungdomsskole, musikkskole, ungdomshus, gamlehjem, blindeskole og kunstskole. Hovedinnsatsen etter krigen, besto imidlertid av vannprosjekter<sup>140</sup>.

UD sendte en sivil ingeniørtropp til Irak. Den hadde et humanitært mandat, men bar våpen. Denne troppen var Forsvarsdepartementets ansvar og ble finansiert over det humanitære budsjettet, noe som er svært uvanlig<sup>141</sup>. Norske FO'er protesterte på ingeniørtroppens tilstedeværelse i Irak. For vanlige irakere ble det vanskelig å skille mellom aktører i uniform, som drev humanitært arbeid, og soldater i sivil eller uniform. De kunne begge bli oppfattet som en del av invasjonsmakten. Hjelpearbeidere i internasjonale organisasjoner sto da i fare for å bli forvekslet, eller assosiert med, militære aktører og opplevde dermed en økt sikkerhetsrisiko. Kirkens Nødhjelp mente at ingeniørtroppens rolleblanding ville kunne sette deres ansatte i fare. Flere representanter for organisasjonen var med å debattere dette i riksmidlene<sup>142</sup>.

---

<sup>136</sup> *Final Narrative Report* 2004

<sup>137</sup> Dahl 2007 [intervju] og *Final Narrative Report* 2004

<sup>138</sup> *Statusrapport med regnskap for 2003. 2004*

<sup>139</sup> Mustorp 2007 [intervju]

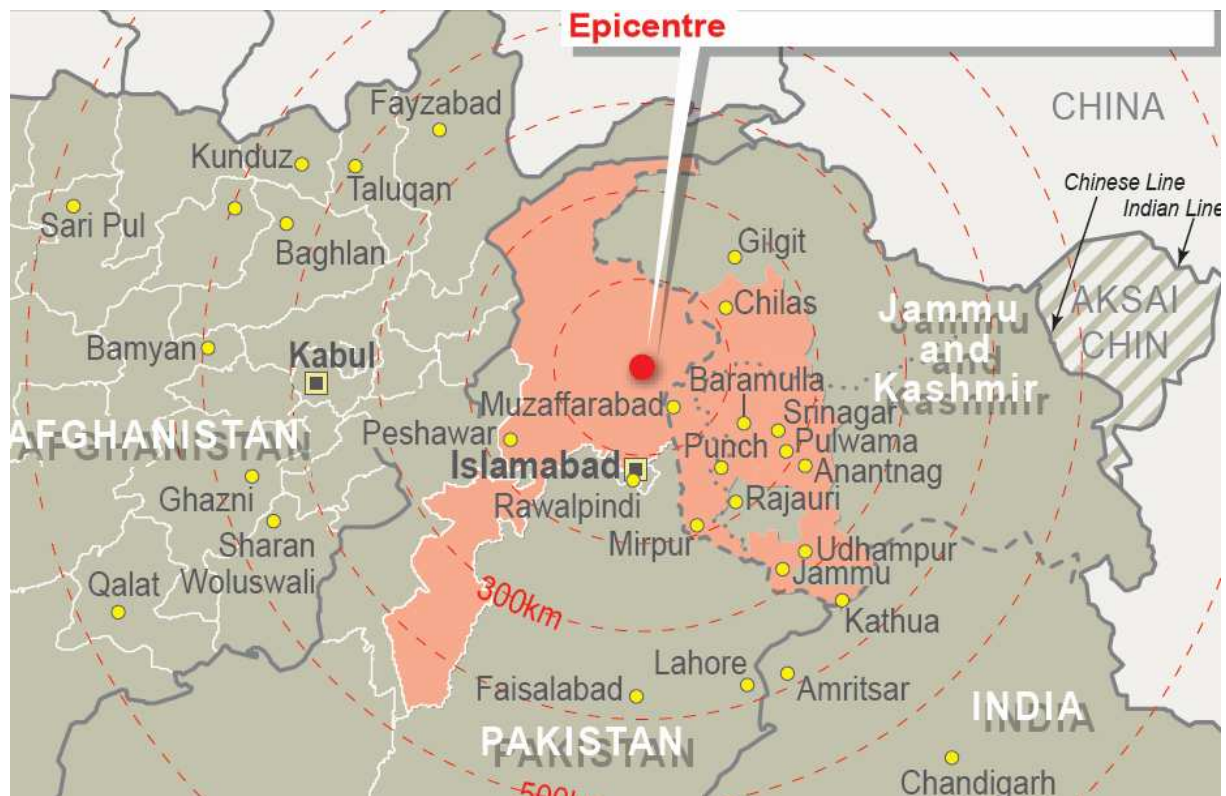
<sup>140</sup> *IRQ 1030221. Vedrørende søknad om omdisponering av midler* 2003 og Mustorp 2008

<sup>141</sup> Helgesen 2007 [intervju]

<sup>142</sup> Mustorp 2007 [intervju]

## 4.8 Case 2, Pakistan

Den andre casen er tidsmessig begrenset fra 8.oktober 2005 til april-mai 2006. Klokken 08.55 lokal tid ble grenseområdene mellom Pakistan, India, Afghanistan og Kina rammet av et jordskjelv som målte 7,6 på Richters skala. Hardest rammet ble Pakistan, nærmere bestemt det pakistanskkontrollerte Kashmir og det nordvestlige grenseområdet (North West Frontier Province (NWFP)). I Islamabad raste en tietasjes høyblokk sammen i møtet med naturkreftene. Likevel var det området rundt Muzafarabad som ble hardest rammet. Muzafarabad er hovedstaden i det pakistanskkontrollerte Kashmir og ligger 10 mil nordøst for Islamabad. Jordskjelvet hadde sitt episenter nær denne byen ved foten av Himalaya. Røde Kors skriver i *Nødhjelpsmagasinet Hjelp*, at skjelvet gjorde knusende skade i det uoversiktlige fjellandskapet, og at byene, landsbyene og veiene fikk grusom medfart<sup>143</sup>.



**Figur 4.2** Jordskjelvet i Jammu Kashmir og nord i Pakistan. Kilde: ReliefWeb

<sup>143</sup> Søknad om støtte til Norges Røde Kors 2005 og *Da Himalaya skalv* 2005

---

## 4.9 Bakgrunn og setting

Kashmir har i en årrekke har vært preget av uro og væpnet konflikt. Både Kina, Pakistan og India gjør krav på hele eller deler av Kashmir. I tillegg finnes det krefter i Kashmir som vil opprette en selvstendig stat. Området er delt opp i provinsene Azad Kashmir i Pakistan, Jammu Kashmir i India og et mindre område som Kina kontrollerer. Kashmir er et utpreget fjelland, med topper på over 8 000 meter. Både topografien og den spente situasjonen gjør området svært vanskelig å arbeide i<sup>144</sup>.

## 4.10 Nødhjelpsbehov

Mellom 73 000 og 86 000 mennesker omkom, og 3,5 millioner mennesker var uten bolig etter jordskjelvet. Mer enn 200 000 mennesker ble skadet og hadde behov for medisinsk tilsyn. Skjelvet resulterte i ødelagt infrastruktur og sammenraste hus. Det gikk flere jordskred som forverret situasjonen ytterligere. Allerede i oktober er temperaturen i dette området rundt frysepunktet nattetid. Behovet for mat, vann, tepper og vintertelt, var derfor akutt<sup>145</sup>.

Mellom 60 og 70 % av alle husene i Muzaffarabad ble ødelagte og store menneskemengder var på desperat jakt etter husly i dagene etter skjelvet<sup>146</sup>. Byen Balakot, vest for Muzaffarabad, ble jevnet med jorden. Ifølge FN ble 100 % av bygningsmassen ødelagt. Omtrent halvparten av innbyggerne omkom<sup>147</sup>.

FN framhevet viktigheten av øyeblikkelig livreddende nødhjelp. Medisinsk hjelp var nesten fraværende siden de fleste sykehusene i området var skadet<sup>148</sup>. Hvis ikke de

---

<sup>144</sup> Store Norske Leksikon 2007 og *Indisk grensegjerde i Kashmir* (2007)

<sup>145</sup> *Søknad om støtte til Norges Røde Kors 2005 og Overveldende behov for hjelp 2005*

<sup>146</sup> *Overveldende behov for hjelp 2005*

<sup>147</sup> *Byen som døde 2005*

<sup>148</sup> *Pakistan PAK105 0579. IFRC. 2005 og Final Report 2007*

syke ble brakt innendørs raskt, ville titusenvis dø av koldbrann og kulde før de medisinske teamene nådde fram<sup>149</sup>.

Ved et jordskjelv blir som regel vannrensesystemer ødelagt. Så også i Pakistan. Mangel på rent vann og utilstrekkelig sanitære fasiliteter vil i slike situasjoner forårsake epidemier, sykdom og død. IFRC ønsket leveranser av vannrenseutstyr. Vannkildene i området var forurenset på grunn av jordras<sup>150</sup>. Katastrofen kom på verst tenkelige tidspunkt fordi vinteren sto for tur. Livet i teltene var brutalt i den kaldeste perioden. Luftveisproblemer var utbredt, men dødstallene var, ifølge Røde Kors, likevel forholdsvis lave.

Det var store utfordringer knyttet til transport. Kraftig regn og snø og mangel på veier, gjorde fjellandskapet stedvis uframkommelig<sup>151</sup>. Flere steder var lufttransport eneste måten å nå fram med hjelpeforsyninger<sup>152</sup>.

Betydelige krefter ble mobilisert lokalt og den pakistanske hæren var delaktige ved å reparere de ødelagte veiene. Lokale helsearbeidere er som regel også en avgjørende ressurs. Denne gruppen mennesker var derfor blant de prioriterte målgruppene, sammen med foreldreløse, enker og bevegelseshemmede<sup>153</sup>.

## 4.11 Hva gjorde Røde Kors og Kirkens Nødhjelp uten penger fra UD?

### 4.11.1 Røde Kors

Røde Korsbevegelsen, som på dette tidspunktet var den desidert største humanitære aktøren i regionen, arbeidet på spreng for å få oversikt over situasjonen og satte seg

---

<sup>149</sup> *Sender fly med nødhjelp* 2005

<sup>150</sup> *Pakistan PAK105 0580*. 2005

<sup>151</sup> Beksrud 2007 [intervju] og *Overveldende behov for hjelp* 2005

<sup>152</sup> *Pakistan PAK105 0579*. 2005

<sup>153</sup> *Final Report* 2007

---

mål om å hjelpe om lag 1 million mennesker. IFRC, ICRC, India Røde Kors og Pakistan Røde halvmåne var tidlig i gang med sitt hjelpearbeid<sup>154</sup>.

Dagen etter jordskjelvet dro utenlandssjef i Røde Kors, Halvor Fossum Lauritzsen, til Islamabad, der han var operativ leder for IFRC og ledet et assessment-team. IFRC koordinerte de forskjellige nasjonalforeningenes innsats, var i kontinuerlig dialog med Norges Røde Kors og ba dem om å bidra med akutt katastrofehjelp. To dager etter skjelvet ble det bestemt at det, i samarbeid med Finsk Røde Kors, skulle sendes et feltsykehus med 100 senger og en kapasitet til å gi et fullt helsetilbud til 200 000 mennesker. Feltsykehuset ble opprettet tre mil nord for hovedstaden. 23 helsearbeidere og tekniske delegater fra Norge reiste med feltsykehuset, som blant annet inneholdt operasjonsstue, laboratorium, poliklinikk og en klinikk for barn og mødre<sup>155</sup>.

Norges Røde Kors fraktet terrenggående kjøretøy (de etter hvert meget omstridte M6 lastebilene<sup>156</sup>) til katastrofeområdet. De var nødvendige for å nå fram til de områdene som var hardest rammet<sup>157</sup>. Disse utgiftene ble ikke dekket av UD<sup>158</sup>.

#### 4.11.2 Kirkens Nødhjelp

Kirkens Nødhjelp hadde vært til stede i Pakistan lenge før jordskjelvet. Organisasjonen hadde et kontor i Peshawar, nær grensen til Afghanistan, hvor det primært ble drevet prosjekter i Afghanistan. Da jordskjelvet kom, ble disse ressursene og mannskapene omdisponert for å bidra i Pakistan<sup>159</sup>.

Kirkens Nødhjelps partnerorganisasjon, Church World Service (CWS) har arbeidet i Pakistan siden 1954 og ble utnevnt til såkalt *lead agency* for jordskjelvet. CWS, som også er medlem av ACT, hadde et beredskapslager i nærheten av jordskjelvets

---

<sup>154</sup> Søknad om økonomisk støtte til Det Internasjonale Forbundet av Røde Kors og Røde Halvmåneforeningers (IFRC) arbeid 2005 og Søknad om støtte til gjenoppbyggingsarbeid 2005

<sup>155</sup> Da Himalaya skalv 2005, Pakistan PAK105 0578 2005 og Beksrud 2007 [intervju]

<sup>156</sup> Se blant annet Tvedt 2007a og Nordby 2007

<sup>157</sup> Beksrud 2007 [intervju]

<sup>158</sup> Søknad om støtte til gjenoppbyggingsarbeid 2005

episenter. Dermed kunne CWS i Mansera allerede dagen etter starte utdelingen av nødhjelpsutstyr i form av matrasjoner, telt, ulltepper og liggeunderlag<sup>160</sup>.

På bakgrunn av opplysninger fra sine partnerorganisasjoner og fra ACT, bevilget Kirkens Nødhjelp en halv million fra sin egen katastrofereserve samme dag som jordskjelvet<sup>161</sup>. Arne Sæveraas, Kirkens Nødhjelps seksjonsleder for Vest- og Sentral Asia, reiste til Pakistan dagen etter skjelvet. Han besøkte byene Mansera, Balakot og Muzaffarabad<sup>162</sup>. 13. oktober fikk de disponere pakistanske militære helikoptre for å dele ut nødhjelp og vurdere katastrofens omfang fra luften<sup>163</sup>.

Både Norges Røde Kors og Kirkens Nødhjelp åpnet innbetalingskontoer øremerket til katastrofen. Etter fem dager hadde Kirkens Nødhjelp samlet inn 1,5 millioner<sup>164</sup>.

Uten å være sikre på å motta støtte fra UD, bestilte Kirkens Nødhjelp 1000 vintertelt med ovner og 20 000 tepper laget av resirkulerte klær. Utstyret kostet omtrent 5 millioner.

## 4.12 Hva gjorde Røde Kors og Kirkens Nødhjelp med penger fra UD?

UD bevilget til sammen 94 millioner til norske FO'er etter jordskjelvet. Av disse gikk 60 til Røde Kors, og 7,5 til Kirkens Nødhjelp. Andre FO'er som fikk penger var Caritas, Flyktningehjelpen og Redd Barna. 385 millioner ble gitt til de forskjellige FN-organisasjonenes innsats<sup>165</sup>.

---

<sup>159</sup> PAK 1050569. Kirkens Nødhjelp. 2005

<sup>160</sup> Overveldende behov for hjelp 2005 og Final Report 2007

<sup>161</sup> Katastrofehjelp til Pakistan 2005 og Mustorp 2007 [intervju]

<sup>162</sup> Overveldende behov for hjelp 2005

<sup>163</sup> Viktig oppdatering 2005

<sup>164</sup> Viktig oppdatering 2005

<sup>165</sup> Fredriksen 2007



#### 4.12.1 Røde Kors

Norges Røde Kors har bygd opp en solid erfaring på feltsykehus over nesten 20 år. Den 25. oktober, fire dager etter at det norsk-finske feltsykehuset var operativt, besluttet UD å støtte arbeidet med 20 millioner (0501 PAK RK). Bevilgningen kom i stand etter søknad om 28,4 millioner 11. oktober, og etter samtaler mellom seniorrådgiver Geir Moe Sørensen i UD og nødhjelpskordinator Tørris Jæger i Røde Kors. Denne bevilgningen ble også brukt til å finansiere 20 lagerhaller, som ICRC hadde bedt om å få<sup>166</sup>.

**Tabell 4.3 UDs utbetalinger til Norges Røde Kors i Pakistan. 2005.**

Budsjettår	Prosjektnummer	Prosjektnavn	NOK utbetalt
2005	0501 PAK RK	PAK/Feltsykehus (ICRC)	20 000 000,00
	0502 PAK RK	PAK/ Helseklinikk IFRC, vann	12 000 000,00
	0503 PAK RK	PAK/Sykehusmoduler og vannrenseutstyr	15 000 000,00
	0504 PAK RK	PAK/Helseklinikk ICRC, kontantoverføring IFRC	13 000 000,00
			<b>60 000 000,00</b>

Kilde: Fredriksen 2007

Røde Kors søkte også om 26,4 millioner til sykehusmoduler og vannrenseutstyr for å gjenopprette helsetilbudet til sivilbefolkningen i NWFP. Organisasjonen søkte om å få levere 120 familietelt, 11 500 ulltepper, 1600 presenninger, 8 lagerhaller og 4500 vintersoveposer. Departementet bevilget ca 11 millioner mindre enn søknadsbeløpet (0503 PAK RK) og skrev de at de ville at Røde Kors skulle prioritere tiltak innenfor områdene vann, telt og tepper. De mente også at spesielle tiltak for å sikre barns interesser burde prioriteres<sup>167</sup>.

<sup>166</sup> Pakistan PAK105 0578. 2005

<sup>167</sup> Pakistan PAK105 0580. 2005

Prosjektnummer 0504 PAK RK kom i stand etter søknad fra Røde Kors 21. oktober. Her var tildelingen 8,8 millioner *større* enn søknadsbeløpet og omfatter et betydelig beløp til IFRC. Søknaden omfattet ikke ønske om penger til IFRC eller noe spesifisert budsjett, men det henvises til samtaler mellom Sørensen, Jæger og Røde Kors' seksjonsleder for nødhjelp og hjelpekorps, Erling Kvernevik. En av forutsetningene for tildelingen var at den skulle fordeles mellom et kontanttilskudd til IFRC og ICRCs koordineringsarbeid. Henholdsvis på 5 og 8 millioner<sup>168</sup>.

0502 PAK RK startet med en søknad på 31,5 millioner. UD bevilget 12 millioner og framholdt at IFRCs tiltak og barns interesser burde prioriteres. 10 av disse 12 millionene var et kontantbidrag til IFRC.

I casen Pakistan var det færre møtepunkter mellom UD og organisasjonene, og mindre tid til å avholde møter og orienteringer. Det måtte handles raskt, og det meste av kommunikasjonen mellom UD og organisasjonene foregikk pr e-post og telefon<sup>169</sup>.

Begge de norske organisasjonene tok tidlig kontakt med FN for å koordinere innsatsen<sup>170</sup>. En slik koordinering hindrer dobbeltarbeid og bidrar til å sikre at nødhjelpsbehov ikke overses.

#### **4.12.2 Kirkens Nødhjelp**

Kort tid etter jordskjelvet appellerte ACT om 52 millioner kroner fra verdenssamfunnet. Få dager senere signaliserte Kirkens Nødhjelp overfor UD at det var behov for enda mer.

Pakistanske myndigheter oppfordret CWS og Kirkens Nødhjelp til å intensivere hjelpesendingene til det nordvestlige grenseområdet av landet. Kirkens Nødhjelp informerte UD om dette i håp om å motta støtte<sup>171</sup>.

---

<sup>168</sup> Pakistan PAK105 0593. 2005

<sup>169</sup> Pakistan PAK105 0578. 2005 og Viktig oppdatering 2005

<sup>170</sup> Mustorp 2007 [intervju]

<sup>171</sup> Viktig oppdatering 2005

Kirkens Nødhjelp sendte to søknader til UD. To og elleve dager etter jordskjelvet. Etter fem dager hadde organisasjonen fått muntlige signaler fra departementet om at de ville få penger og valgte derfor å sende den andre søknaden<sup>172</sup>. Den 21. oktober imøtekom UD Kirkens Nødhjelps første søknad på 4,2 millioner i sin helhet (0505 PAK KN)<sup>173</sup>. Kirkens Nødhjelp påtok seg å transportere vinterteltene og teppene som jeg nevnte i punkt 4.11.2 med fly til Islamabad og deretter med lastebiler og helikoptre. Organisasjonens solide ekspertise på logistikk er, ifølge deres nettsider, årsaken til at de kunne påta seg dette oppdraget<sup>174</sup>.

**Tabell 4.4 UDs utbetalinger til Kirkens Nødhjelp i Pakistan. 2005.**

Budsjettår	Prosjektnummer	Prosjektnavn	NOK utbetalt
2005	0505 PAK KN	PAK/Kirkens Nødhjelp, jordskjelv	4 200 000,00
	0506 PAK KN	PAK/Nødhjelpsarbeid, jordskjelv	3 300 000,00
			<b>7 500 000,00</b>

Kilde: Fredriksen 2007

Den andre søknaden var på 7 millioner og var ment å dekke den andre fasen av nødhjelpsarbeidet. I denne fasen planla Kirkens Nødhjelp å fortsette å distribuere matvarer og såkalte *non-food items* i de berørte områdene. I tillegg skulle pengene dekke utgiftene til en vann- og sanitærkomponent. En komponent som består av både utstyr og trent personell. I søknaden framheves det at UNICEF mente det var store behov for rent vann og sanitærforhold. UD bevilget 3,3 millioner (0506 PAK KN). Fordi søknaden ikke ble imøtekommet fullt ut, ba UD om å få et revidert budsjett innen en måned<sup>175</sup>.

Kirkens Nødhjelps innsats i Pakistan var todelt. På den ene siden var de mest akutte behovene som husly, tepper og mat. Dette ble distribuert av CWS. På den andre siden

<sup>172</sup> Viktig oppdatering 2005

<sup>173</sup> PAK 1050569. Kirkens Nødhjelp. 2005

<sup>174</sup> Viktig oppdatering 2005, 1000 vintertelt til Pakistan 2005 og Sender fly med nødhjelp 2005

<sup>175</sup> PAK 1050590. Kirkens Nødhjelp 2005

sørget organisasjonen for vann og sanitær. Store menneskemengder kom ned fra fjellene og ble organisert i leire. Her hadde Kirkens Nødhjelp ansvaret for rent drikkevann og sanitærforhold<sup>176</sup>. Såkalte wat-san-eksperter fra Kirkens Nødhjelp og mannskaper som CWS hadde leid inn lokalt, arbeidet fra en base i Manshera, NWFP, og driftet 12 forskjellige lokasjoner (leirer, sykehus og skoler).

Da pakistanske myndigheter bestemte at leirene skulle stengtes 31. mars 2006, returnerte de fleste til landsbyene sine. På det tidspunktet hadde 300.000 mennesker bodd i 600 midlertidige teltleire. Kirkens Nødhjelps UD-finansierte arbeid pågikk til 20. desember 2005. Deretter tok det britiske utviklingsdepartementet (DFID) og Christian Aid over som donorer fram til nødhjelpsfasen var over i april-mai 2006<sup>177</sup>.

UDs naturkatastrofebudsjett ble i 2005 belastet med til sammen 32,5 millioner til Pakistan, men flere FO'er fortsatte å søke om penger i 2006, noe jeg kommer tilbake til i analysen<sup>178</sup>.

---

<sup>176</sup> Mustorp 2007 [intervju]

<sup>177</sup> *Final Report 2007 og Tilbake til livet i Pakistan 2006*

<sup>178</sup> *Vedr. søknader fra norske frivillige organisasjoner 2006*

## 5. Analysen, del 1

Mine problemstillinger er altså:

- 1) I hvilken grad opplever undersøkelsesenheterne at organisasjonene tilpasser seg staten når de utformer sine nødhjelpsaksjoner?**
- 2) I hvilken grad opplevde undersøkelsesenheterne at organisasjonene hadde autonomi i de to casene?**
- 3) I hvilken grad mener undersøkelsesenheterne at den ene casen var mer politisk styrt enn den andre?**

Denne analysen gjøres i to trinn. Det første er nødvendig for å kunne gjøre det andre. Det er nødvendig å svare på problemstillingene før jeg kan undersøke hvilke av de ulike maktteoretiske perspektivene i relasjonen mellom organisasjonene og UD det er mulig å gjenkjenne, og hvorvidt det er mulig å bruke dem til å fortolke mine funn. I første trinn besvares de tre delproblemstillingene etter tur. Under hvert spørsmål benytter jeg begge casene og begge organisasjonene til å gi et svar. Punkt 5.1 tar for seg hvorvidt organisasjonene tilpasser seg staten når de utformer sine nødhjelpsaksjoner. Punkt 5.2 dreier seg om hvorvidt undersøkelsesenheterne opplevde at FO'ene hadde autonomi. Her vil jeg starte med en diskusjon om Norges Røde Kors og Kirkens Nødhjelp var statens instrumenter eller selvstendige aktører i casene. Spørsmålet nummer 3 behandles i punkt 5.3.

I analysens andre trinn, kapittel 6, tar jeg for meg de maktteoretiske perspektivene. Deretter følger en drøftelse om i hvilken grad etablert teori om korporatisme og pluralisme er dekkende for bistandsfeltet og om datamaterialet svarer til de korporative og pluralistiske forventningene. Denne er også basert på dataene fra det første trinnet.

---

## 5.1 I hvilken grad opplever undersøkelsesenheterne at organisasjonene tilpasser seg staten når de utformer sine nødhjelpsaksjoner?

Jeg har spurt alle intervjuobjektene om det er vanlig at organisasjonenes søknader tilpasses offentlig politikk eller noen av enkeltpersonene i UD sine synspunkter. Elisabeth Mustorp arbeidet i Kirkens Nødhjelp under begge casene. Først som programkoordinator for Irak i 2003, senere som seksjonsleder for Europa, Midtøsten og Sentral-Asia. Hun mener søknadene ikke tilpasses, men at de av og til er bevisste på ordbruk og formuleringer. Eksempelvis har det over flere år vært vanlig å passe på at søknadene ivaretar det såkalte gender-perspektivet<sup>179</sup>. Hvilket betyr at det arbeidet som skal gjøres er sensitivt overfor den gitte kulturens kjønnsrollemønster og ivaretar både kvinner og menns rettigheter.

” [...] men det betyr jo ikke at vi tilpasser oss UD, for vi mener selv at dette med gender er meget viktig [...]”<sup>180</sup>

UD ser derimot tilpasning som en klar forutsetning. UD er tydelige på at det er de som forvalter norsk nødhjelp<sup>181</sup> og for meg virker det helt klart at det er opp til FO'ene å tilpasse seg forvaltningsmessige krav og policymessige føringer, hvis de vil ha midler. UDs reaksjon på FO'er som ikke tilpasser søknadene tilstrekkelig, kan være avslag. Men det kan også ofte være å sende søknaden i retur og løse uoverensstemmelser gjennom dialog<sup>182</sup>.

UD prioriterer søknadene fra de organisasjonene som etter UDs mening har noe spesielt å bidra med – det kan være et spesielt kompetansefelt eller at de kjenner et geografisk område spesielt godt<sup>183</sup>.

---

<sup>179</sup> Mustorp 2007 [intervju]

<sup>180</sup> Mustorp 2007 [intervju]

<sup>181</sup> Murvoll og Sætre 2007 [intervju]

<sup>182</sup> Murvoll og Sætre 2007 [intervju] og Sætre 2008

<sup>183</sup> Murvoll og Sætre 2007 [intervju]

---

Som jeg var inne på i forrige kapittel, er utviklingen av denne spesialkompetansen et resultat av en villet bistandspolitikk. Det er en tilpasning til norske myndigheters behov og en koordineringsprosess hvor satsningsområdene har blitt fordelt mellom de forskjellige FO'ene. Det er også i tråd med Brautaset-rapportens tilrådninger i 1999, som ble omtalt i kapittel 1.

UDs samarbeid med FO'ene var tett allerede i 1999 og den formelle og uformelle kontakten var omfattende<sup>184</sup>. Fra 2005 begynte UD regelmessig å invitere organisasjonene til informasjonsmøter om de ulike geografiske områdene. Organisasjonene forteller her om hvilke planer de har og hva de har tenkt å søke om. UD informerer om norske prioriteringer og forteller hvor mye penger de har til disposisjon på årets og eventuelt neste års budsjett. Den tentative allokeringen av midlene til de ulike land gjøres kjent for organisasjonene<sup>185</sup>. Disse møtene gjør, ifølge Mustorp, det mulig å synkronisere nødhjelpsarbeid. Men det er, ifølge henne, ingen tvil om at FO'enes søknader må være i tråd med norske prioriteringer hvis de skal få midler<sup>186</sup>. De må altså til en viss grad ha felles prioriteringer hvis samarbeidet skal fungere.

De jevnlige informasjonsmøtene er tegn på at UD ser nytten av at organisasjonene vet om UDs prioriteringer og at de forventer at organisasjonene tilpasser seg. Dessuten er formålet med møtene å optimalisere innsatsen, slik at UD og organisasjonene kan utnytte sine midler maksimalt og unngå gap og overlapp. Denne nyttemaksimeringen er et klart korporativt trekk.

Når organisasjonene skriver søknader til UD, har de en mal med elementer som skal redegjøres for. Det går for eksempel på bruk av lokale ressurser, miljøhensyn og bærekraft<sup>187</sup>.

---

<sup>184</sup> Brautaset 1999:43

<sup>185</sup> Helgesen 2007 [intervju] og Mustorp 2007 [intervju]

<sup>186</sup> Mustorp 2007 [intervju]

<sup>187</sup> Mustorp 2007 [intervju]

At organisasjonene tilpasser seg statlige preferanser, ser ut til å være en utbredt oppfatning. Vidar Helgesen, som var statssekretær i UD under Bondevik II-regjeringen, tror at organisasjonene også tilpasser seg noen av enkeltpersonene i UD sine synspunkter<sup>188</sup>.

”I 2002 var det plutselig veldig mye mer populært for norske hjelpeorganisasjoner å drive aktivitet i Afghanistan.”<sup>189</sup>

I forbindelse med Irak-krisen var Røde Kors’ søknader klart i tråd med offisiell norsk politikk og utformet i tett dialog med departementet. Det sier Svein Beksrud, som var seksjonsleder for nødhjelp i Røde Kors’ utenlandsavdeling. Han påpeker at organisasjonen har tradisjon for en tett og god kontakt med UD og at de vet omtrent hva UD tenker i de forskjellige situasjonene, slik at organisasjonen kan ta hensyn til det<sup>190</sup>.

”For vi innser jo det at vi er en del av den norske hjelpen[.]”<sup>191</sup>

Ellen Dahl, som i 2003 jobbet som programkoordinator for Irak i Kirkens Nødhjelp, mener at alle de norske bistandsorganisasjonene til en viss grad legger seg tett opp til det som blir erklært hovedsatsingsområdene i bistanden<sup>192</sup>.

Mustorp mener at Kirkens Nødhjelp har et godt forhold til UD og at det er rom for uenigheter i dette forholdet. UD stiller veldig tydelige krav til både forvaltningen og rapporteringen av prosjekter, men det er sånn det må være, mener hun<sup>193</sup>.

Også tillitt og gjensidig nytte preger forholdet mellom UD og FO’ene, ifølge alle mine informanter. De har jevn og hyppig kontakt. FO’ene mener selv de er gode på å rapportere til de fristene som UD setter, at de håndterer tildelingene på en ryddig måte

---

<sup>188</sup> Helgesen 2007 [intervju]

<sup>189</sup> Helgesen 2007 [intervju]

<sup>190</sup> Beksrud 2007 [intervju]

<sup>191</sup> Beksrud 2007 [intervju]

<sup>192</sup> Dahl 2007 [intervju]

<sup>193</sup> Mustorp 2007 [intervju]



---

og at de nyter godt av dette tillitsforholdet. UD er allikevel strenge på at FO'ene ikke får flere tildelinger hvis rapporteringen uteblir<sup>194</sup>.

Noe som ytterligere fører til at Røde Kors og Kirkens Nødhjelp tilpasser seg UD's strenge krav, er de føringer som ligger i stortingsproposisjonene om hvordan UD skal forvalte det humanitære budsjettet. UD stiller krav til rapportering, reviderte regnskaper, at mislighold skal følges opp samt en rekke andre punkter. Underdirektør i UD's humanitære seksjon, Halvor Sætre sier at de i tillegg ofte legger inn særkrav i forbindelse med visse nødhjelpsoperasjoner<sup>195</sup>. Viere sier han:

”Hvis en organisasjon ikke kan leve med de kravene som vi er nødt til å stille, så får de jo selv velge om de vil ta imot pengene, la være å søke. Og Leger Uten Grenser er et eksempel på en organisasjon som i flere land ikke tar imot midler fra stater som Norge, fordi de synes at man er tett engasjert i politiske prosesser [...]”<sup>196</sup>

UD respekterer at enkelte organisasjoner ikke vil gå med på statens krav fordi de mener seg diktert av staten, men deler da heller ikke ut penger.

”[D]e politiske prioriteringene [er] selvfølgelig politiske. Og at organisasjonene velger å ta imot penger ifra oss, er ikke alltid en nøytral handling.”<sup>197</sup>

Ikke sjeldent må FO'enes nødhjelpsinnsetning også tilpasses ut fra hvor UD velger å sette grensen for sin tildeling. Ofte velger de å støtte deler av en søknad. Her er et eksempel på hvordan UD's prioriteringer påvirker hvilken nødhjelp som blir utformet: Departementet bevilget ca 11 millioner mindre enn søknadsbeløpet og skrev at de ville at Røde Kors skulle prioritere:

”[...] tiltak innenfor områdene vann, telt og tepper. Barn er spesielt utsatt etter jordskjelvet; spesielle tiltak for å sikre barns interesser bør prioriteres.”<sup>198</sup>

De samme aspektene var ivaretatt i Røde Kors' søknad, men der var også enslige eldre og funksjonshemmede tatt med. Dette prioriterte altså ikke UD, og Røde Kors

---

<sup>194</sup> Beksrud 2007 [intervju], Dahl 2007 [intervju] Helgesen 2007 [intervju], Murvoll og Sætre 2007 [intervju] og Mustorp 2007 [intervju]

<sup>195</sup> Murvoll og Sætre 2007 [intervju]

<sup>196</sup> Murvoll og Sætre 2007 [intervju]

<sup>197</sup> Murvoll og Sætre 2007 [intervju]

<sup>198</sup> *Pakistan PAK105 0580*. (2005)

måtte derfor tilpasse sin nødhjelp – i alle fall på papiret. (Mer om retorisk tilpasning under punkt 6.2.1.)

FO'enes ønske om å tilpasse og koordinere sin innsats i størst mulig grad med FNs innsats, er et tydelig tegn på at samarbeidet med UD ikke er det eneste hensynet organisasjonen har i en nødhjelpssituasjon. Selv om Røde Kors samarbeider tettest med UD, og departementet finansierer mye, er selve utformingen gjort med fokus på effektivisering og samarbeid med internasjonale aktører<sup>199</sup>. Dette internasjonale samarbeidet gjelder også partnerorganisasjonene, for Kirkens Nødhjelps del, og det internasjonale Røde Kors, for Norges Røde Kors' del.

UDs budsjettøring gjøres i dialog med organisasjonene. Ifølge Helgesen ser organisasjonene hen til UD's budsjetter når de utformer sine prosjekter. Det hender, ifølge ham, også at UD informerer FO'ene om hvilke type søknader som har sannsynlighet for å bli innvilget. En dialog som skjer i tillegg til informasjonsmøtene. Hvis for eksempel Norge er delaktig i en fredsprosess og UD ser at det dukker opp behov som norske FO'er kan dekke, gir gjerne UD beskjed om dette. Hvis én eller flere FO'er mener å ha forutsetninger til å bidra og til å dekke dette behovet, så vil UD ønske søknaden velkommen<sup>200</sup>.

### **5.1.1 Freds- og forsoningsarbeidet**

Freds- og forsoningsarbeidet er et område hvor samarbeidet mellom FO'ene og UD er enda tettere. Dette arbeidet har et mye sterkere engasjement fra politisk ledelse, er i større grad et instrumentelt samarbeid og er mye mer politisk<sup>201</sup>. Her vil jeg si at det er mulig å se tegn til at staten faktisk er i et avhengighetsforhold til organisasjonene. Mine informanter i UD mener nemlig at det sivile samfunnet, norske og utenlandske frivillige eller sivile samfunnsorganisasjoner, er veldig viktige samarbeidspartnere i

---

<sup>199</sup> Beksrud 2007 [intervju]

<sup>200</sup> Helgesen 2007 [intervju], Helgesen 2008 og Murvoll og Sætre 2007 [intervju]

<sup>201</sup> Helgesen 2007 [intervju] og Murvoll og Sætre 2007 [intervju]

---

den norske freds- og forsoningsmodellen. Blant annet sier Sætre at ”stater ikke alene kan forandre verden”<sup>202</sup>.

Helgesen mener det er naturlig at UD prioriterer områder og land. Det er viktig for UD å kunne bidra til løsning av de underliggende årsakene til konflikt og humanitære kriser, og derfor ønsker de å spille en politisk rolle, ikke bare sende hjelpesendinger. Norge gir altså mer humanitærhjelp til land der UD allerede er engasjert, som Sri Lanka, Afghanistan og Sudan<sup>203</sup>. Min bemerkning til dette er at dette reduserer FO’enes muligheter til å prioritere geografisk på fritt grunnlag.

Norske FO’er med på å utvide Norges diplomatiske apparat. UD kan nyttegjøre seg at Norge har et nærvær av organisasjoner både for nødhjelp og utviklingshjelp i store deler av verden. FO’ene innehar ekspertise som gjør at UD kan fatte informerte beslutninger. FO’ene har et apparat av ”ører mot bakken” som bidrar til at Norge inviteres inn som eksperter og Norge blir spurt om å gjøre fredsmegling og lignende. Dette er ikke et diplomatisk apparat per se, men har noen funksjoner som fungerer på en liknende måte. Dette gir Norge status og har blitt viktig for den norske staten. Det er viktig å ha mange ”venner” og bli sett på som hjelpsom, mener Helgesen<sup>204</sup>.

FO’ene er viktige for den operative biten av Norges nødhjelpsinnsetning og de er viktige ressurser når det gjelder norsk nærvær, utvikling av kunnskap om situasjonen på bakken og tilbakemeldinger til UD. Det finnes eksempler på at norske FO’er på enkelte spørsmål har vært mer informert om situasjonen lokalt enn det norsk etterretning har vært<sup>205</sup>.

”Det jo åpenbart at organisasjonene tilpasser seg. Altså, alle organisasjoner, også de humanitære, har egeninteresser. De vil gjøre en god jobb, men de vil også vokse og være store og ha store budsjetter og være aktive og sunne. Og at de da tilpasser seg der hvor det er penger å hente, er det ikke tvil om.”<sup>206</sup>

---

<sup>202</sup> Helgesen 2007 [intervju] og Murvoll og Sætre 2007 [intervju]

<sup>203</sup> Helgesen 2007 [intervju] og Helgesen 2008

<sup>204</sup> Helgesen 2007 [intervju]

<sup>205</sup> Helgesen 2007 [intervju]

<sup>206</sup> Helgesen 2007 [intervju]

### 5.1.2 Elitesirkulasjon

Noe som kan øke graden av tilpasning, er utveksling av personer mellom FO'ene og myndighetene. Tvedt har kritisert sirkulasjonen mellom politiske stillinger i UD og lederstillinger i FO'ene. Listen over folk som har vært i både UD og Røde Kors de siste årene, inneholder blant annet Thorvald Stoltenberg, Jan Egeland, Jonas Gahr Støre og Vidar Helgesen. I tillegg har Raymond Johansen vært ansatt både i UD og Flyktningehjelpen. Egeland ser ikke noe problem med at samme person går fra statssekretærstillingen i UD til lederstillingen i en FO, eller omvendt. Hans begrunnelse er at Norge har et unikt samarbeidsforhold mellom staten og FO'ene, at det fungerer veldig godt på denne måten samt at de norske FO'ene og den norske stat er blant verdens beste og mest effektive i å gjennomføre sine prosjekter gjennom den norske modellen. Han påpeker imidlertid at det må være klare habilitetsregler slik at en statssekretær ikke kan gi penger til en FO man nettopp har jobbet for<sup>207</sup>. Sætre i UD sier:

”Elitesirkulasjon er et *faktum*. [...] Det er jo noe vi kan observere. Det er ingen tvil om at det skjer i Norge.”<sup>208</sup>

Hans oppfatning er at dette skjer fordi Norge er et lite land hvor de som jobber med humanitære spørsmål ikke har så mange arbeidsplasser å velge mellom (FN-systemet, FO'ene, Røde Kors-systemet eller den offentlige forvaltningen)<sup>209</sup>. Sirkulasjonen har også spredt seg til forskningen, blant annet etter at Egeland begynte i NUPI høsten 2007. Heller ikke det uten kritikk<sup>210</sup>.

Jeg mener Sætres uttalelser illustrerer homogeniteten, graden av felles interesser og fellesskapsfølelsen på det sørpolitiske feltet.

---

<sup>207</sup> Egeland 2007 [intervju]

<sup>208</sup> Murvoll og Sætre 2007 [intervju]

<sup>209</sup> Murvoll og Sætre 2007 [intervju]

<sup>210</sup> *Langer ut mot maktens forskere* (2007)

---

### 5.1.3 Oppsummering

UD forvalter norsk nødhjelp og stiller strenge krav til søknadene. Det er ingen tvil om at alle undersøkelsesenheter opplever at organisasjonene tilpasser seg staten når de utformer sine nødhjelpsaksjoner. UD er klare på at dette er en forutsetning, mens organisasjonene gir et mer nyansert bilde. De fokuserer på sammenfallende syn om hvordan de fleste katastrofer skal håndteres. Det gjør det vanskelig å finne ut om det er organisasjonene som tilpasser seg UD eller omvendt. Jeg mener derfor at caser hvor man kan påvise uenighet, er interessante og at case nummer 1 går under denne kategorien.

Dialogen er så tett at det kan gi FO'ene innflytelse over de bistandspolitiske disposisjonene. Noen av de bistandspolitiske målene kan stamme fra, eller være inspirert av, FO'enes ønsker.

Staten er avhengig av FO'ene, særlig innen freds- og forsoningsarbeidet. Det betyr ikke mindre tilpasning, men et mer jevnbyrdig avhengighetsforhold, noe som kan sette organisasjonene i en bedre forhandlings situasjon.

Etttersom jeg har vist at organisasjonene til enhver tid vet om UDs bistandspolitiske prioriteringer, vil de alltid kunne posisjonere seg og utvikle ekspertise for å gjøre seg mer spiselige for både UD og Norad, og samtidig øke tilpasningstendensene. Selv om tilpasningen er veldig utbredt, er det viktig å huske på at det i denne studien ikke er snakk om hele virksomheten til organisasjonene, men den delen som støttes av myndighetene.

At Kirkens Nødhjelp er bevisste på ordbruk, og på å få med spesielle formuleringer i søknadene, tyder på at de vet at det er viktig hva UD mener om temaet. Ifølge Kirkens Nødhjelp betyr imidlertid ikke dette nødvendigvis at de tilpasser seg. Det kan de ha rett i, all den tid det ikke oppstår uenigheter. Da vil UDs krav være ufravikelige og Kirkens Nødhjelps valg vil stå mellom å føye seg eller takke nei til pengene.

Når jeg skal diskutere korporative og pluralistiske trekk i punkt 6.3 og 6.4, vil jeg bruke svarene fra dette avsnittet. Statens instrumenter henspeiler her på den korporative modellen, mens selvstendige aktører henspeiler på den pluralistiske modellen.

## 5.2 I hvilken grad opplevde undersøkelsesenheterne at organisasjonene hadde autonomi i de to casene?

UDs hovedprioritet er å forsøke å styrke de internasjonale overordnede nødhjelpsorganene. OCHA, beredskapsfondene, andre FN-organisasjoner og Røde Korssystemet. UD kjenner ICRC og IFRC godt, vet hva er gode på og er spesielt fornøyde med at ICRC er raske til å respondere i katastrofer<sup>211</sup>.

Norges Røde Kors har, ifølge det Beksrud erindrer, aldri sagt nei til UD<sup>212</sup>. Uenighetene oppsto da Norges Røde Kors og Kirkens Nødhjelp ville ha et større innsatsnivå i Irak enn det UD var villige til.

På generelt grunnlag understreker Helgesen at det er den aktuelle organisasjon som har ansvaret for nødhjelpsaksjonene. Han mener helt klart at UD har nytte av organisasjonene som implementerende aktører, slik at de oppgavene UD mener bør gjøres, blir gjort. Nødhjelp er ikke noe UD operativt skal gjøre og departementet er derfor avhengig av nødhjelpsorganisasjoner. Dette betyr, ifølge Helgesen, allikevel ikke at de er instrumenter for UD, for UD legger seg ikke opp i den empiriske vurderingen og prioriteringen av nødhjelpsinnsetsen. Han mener FO'ene har ansvar for at disse vurderingene blir uavhengige og upartiske<sup>213</sup>. Når Helgesen samtidig poengterer at FO'ene er viktige for å implementere statens humanitære politikk og at de må gjøre det i henhold til statens krav, mener jeg at FO'ene har et marginalt rom for handlefrihet. Det UD ikke legger seg opp i, er den konkrete prioriteringen av

---

<sup>211</sup> Murvoll og Sætre 2007 [intervju]

<sup>212</sup> Beksrud 2007 [intervju]

---

hjelpeinnsatsen på bakkenivå. UD kan for eksempel si at de mest utsatte kvinnene i land X skal prioriteres. FO'ene har forutsetningene for å definere hvem disse kvinnene er og hvordan de best kan nås, og får ansvaret for denne vurderingen<sup>214</sup>. Så lenge de oppnår de resultater UD ønsker, legger ikke UD seg opp i hvordan de oppnås.

Helgesen framhever at prioriteringer av hvor nødhjelpen skal settes inn, prinsipielt bestemmes av den aktuelle organisasjonen. De bestemmer selv hvor de ønsker å satse og søker UD der etter. Likevel mener han at UD gjør en viktig grovfordeling av budsjettet og legger premisser for hvor organisasjonene kan forvente å få støtte. Dette er tentative allokeringer, det vil si at hvis det skjer noe spesielt i løpet av et år, må det flyttes på midler<sup>215</sup>.

Sætre sier følgende om forholdet til FO'ene:

”[UD] har en givnerolle. Mens organisasjonene har en implementerende rolle og det er en arbeidsdeling. [...] [N]år de får et tilskudd fra oss, så skriver de under på en kontrakt med oss som de da er ansvarlige for å gjennomføre i tråd med de forutsetningene som er lagt.”<sup>216</sup>

Nødhjelpen skal fylle noen gitte kriterier og internasjonale standarder. UD samler inn informasjon fra et bredt spekter av aktører som utenriksstasjonene, FN, informasjonssentraler på internett, som reliefweb.int og forskjellige NGO'er<sup>217</sup>.

Sætre bekrefter at UD har stor autoritet. Han mener UD ”er en ekstremt stor maktfaktor” på humanitære spørsmål i Norge fordi de sitter med pengene og til syvende og sist bestemmer hvem som skal få tildelinger. På den annen side har mange av FO'ene flere givere, selv om UD er den største. Sætre mener FO'ene hele tiden må vurdere hvor langt de kan gå i å lytte til de kravene som UD stiller<sup>218</sup>. Ut i fra hva UD mener er mest hensiktsmessig, fordeles det humanitære budsjettet på forskjellige

---

<sup>213</sup> Helgesen 2007 [intervju]

<sup>214</sup> Helgesen 2008

<sup>215</sup> Helgesen 2007 [intervju]

<sup>216</sup> Murvoll og Sætre 2007 [intervju]

<sup>217</sup> Murvoll og Sætre 2007 [intervju]

<sup>218</sup> Murvoll og Sætre 2007 [intervju]

nasjonale og internasjonale nødhjelpsaktører. Departementet kan til enhver tid fritt velge hvem som skal tildeles og er ikke bundet opp til noen bestemt kanal.

Sætre er enig i at FO'ene har et avhengighetsforhold til staten fordi UD har store ressurser og FO'ene får store deler av denne potten. At UD er en så stor giver, påvirker helt klart FO'ene. Sætre mener de bør foreta sine egne prioriteringer og ivareta sin egen autonomi<sup>219</sup>.

”Vi stiller bare krav, vi, til forvaltningene av bistanden, så får de selv velge. Vil de søke oss, vil de ikke søke oss.”<sup>220</sup>

Kravene han snakker om er de føringer som kommer fra Stortinget, forvaltningsmessige krav pluss UD's operative vurderinger til en hver tid<sup>221</sup>. Det tyder på at Tvedt har rett når han hevder at stadig flere av de prosjektene FO'ene utfører er initiert av staten, ettersom de jobber på kontrakt med staten og iverksetter den politiske ledelsens mål<sup>222</sup>.

Helgesen er uenig i min påstand om at det kan se ut som om organisasjonene er blitt en forlengelse av statsapparatet, men vedgår at det er en veldig tett forbindelse. De står allikevel ikke i direkte eller indirekte instruks fra statsapparatet. De er heller en del av det norske nærværet rundt om kring i verden, hevder han<sup>223</sup>.

Helgesen mener at kombinasjonen av at policyområdet har store budsjetter og har stor betydning for Norge som et lite land, gjør at det tette forholdet kan bli problematisk. Dette kan føre til at statens innflytelse blir for stor, mener han<sup>224</sup>.

Beksrud fra Røde Kors mener derimot at FO'ene fungerer som en forlengelse av statsapparatet og begrunner dette med at UD's uttalte politikk er at de ønsker å bruke FO'ene i implementeringen av nødhjelp og bistand<sup>225</sup>.

---

<sup>219</sup> Murvoll og Sætre 2007 [intervju]

<sup>220</sup> Murvoll og Sætre 2007 [intervju]

<sup>221</sup> Murvoll og Sætre 2007 [intervju]

<sup>222</sup> Tvedt 2003

<sup>223</sup> Helgesen 2007 [intervju]

<sup>224</sup> Helgesen 2007 [intervju]

<sup>225</sup> Beksrud 2007 [intervju]



---

To informanter i Kirkens Nødhjelp avviser at organisasjonen har blitt en forlengelse av statsapparatet. De begrunner dette med hvordan organisasjonen er oppbygd og at den har forankring i kirkene i Norge<sup>226</sup>. Mustorp avviser at det var UD som kom til Kirkens Nødhjelp med ønske om å få gjort spesielle oppgaver i Irak eller at de lurte på hva organisasjonen kunne bidra med. Hun kjenner heller ikke til eksempler på at Kirkens Nødhjelp har blitt oppringt av UD og fått spørsmål om å gjøre noe spesielt nødhjelpsarbeid<sup>227</sup>. Mustorp framhever at støtte til nødhjelpsprosjekter er søknadsbasert og at myndighetene bevilger i henhold til offentlige prioriteringer. Dette er ikke politisk styrt i den forstand at organisasjonen er et underdirektorat av UD. Ved nødhjelpsinnsetsen i Irak var det Kirkens Nødhjelps egne prioriteringer, som en beredskaps- og nødhjelpsorganisasjon, som var utgangspunktet for søknaden, sier hun<sup>228</sup>.

Beksrud opplever at Røde Kors har vært veldig autonome i alle situasjoner. Organisasjonen har, ifølge ham, vært i den gunstige situasjonen at de har kunnet legge inn store egenandeler for å sikre et handlingsrom for å imøtekomme de nødhjelpsbehov som de har registrert og ønsket å dekke. Røde Kors har også ved enkelte anledninger valgt å dekke mer enn den påkrevde egenandelen på 10 %, ofte rundt 20 %, for å øke sin autonomi. Han fremhever også at Røde Kors er i en så sterk posisjon at de har kunnet fullfinansiere eller delfinansiere prosjekter som UD ikke har villet støtte fullt ut<sup>229</sup>. Senere skal jeg vise et eksempel på dette fra den ene casen.

Jeg tolker Mustorp dit hen at det viktig at organisasjonene har tydelige hovedstrategier og prioriteringer når de utfordres på sin autonomi. Mustorp mener at det først og fremst er Kirkens Nødhjelps policydokumenter som ligger til grunn for det arbeidet de gjør. Samtidig er de mulighetsorienterte. Hvis det dukker opp en

---

<sup>226</sup> Altern 2004:8 og Mustorp 2007 [intervju]

<sup>227</sup> Mustorp 2007 [intervju]

<sup>228</sup> Mustorp 2008

<sup>229</sup> Beksrud 2007 [intervju]

mulighet, blir det alltid vurdert, sier hun. Ofte velger de å bli med på myndighetenes forslag, spesielt innen langsiktig bistand<sup>230</sup>.

Kirkens Nødhjelp fokuserer på at organisasjonen er felleskirkelig og jobber for sine eiere, som er forskjellige menigheter i Norge. Dette er et engasjement som går fra folk til folk og den folkelige forankringen blir derfor sterk, mener Mustorp. Hun mener også at Kirkens Nødhjelps folkelige forankring er like sterk i dag, selv om de statlige bevilgningene øker. Organisasjonen har fokus på sin identitet som en kirkelig organisasjon, sitt verdigrunnlag og på hvem som er oppdragsgiverne. Det er kirkene, altså Den Norske Kirke og de andre kirkesamfunnene, som er representantskapet og det øverste organet. Myndighetene er samarbeidspartnere, og ikke på noen som helst måte oppdragsgivere, mener Mustorp<sup>231</sup>. Mustorp hadde altså en pluralistisk forståelse. Til dette kan man innvende at forholdet har klare korporative trekk ved at organisasjonenes virksomhet er finansiert av myndighetene og ved at det knyttes tydelige krav til disse midlene, og at det derfor er det mulig å se på myndighetene som oppdragsgivere. Når Kirkens Nødhjelp ser ut til å mene at graden av diktering er ubetydelig, kan det være tegn på to ting. På den ene side kan det være et tegn på statens idé- og definisjonsmakt og autoritet på feltet (, noe jeg behandler under punkt 6.1.3). På den andre side kan det være felles interesser. I det siste tilfellet vil graden av diktering oppfattes ubetydelig såfremt uenigheter ikke oppstår.

Det er ikke alltid staten som er ledende på hvilke tanker og ideer som gjelder, for påvirkningen kan også gå fra organisasjonene til staten, mener Helgesen. Den humanitære ekspertisen befinner seg nemlig i stor grad i organisasjonene<sup>232</sup>. Dette kommer jeg tilbake til under punkt 6.1.4.

Ifølge Beskrud opplever Røde Kors i liten grad at de blir forhindret i å satse på det de ønsker fordi de opplever at de som regel har samme interesser som staten. Men de opplever at staten kan ha andre landprioriteringer, noe Helgesen bekrefter. Ved å

---

<sup>230</sup> Mustorp 2007 [intervju]

<sup>231</sup> Mustorp 2007 [intervju]

<sup>232</sup> Helgesen 2007 [intervju]

---

fokusere på andre geografiske områder, kan organisasjonene vinne fram med sine meninger, sier Beksrud<sup>233</sup>.

Utenlandsavdelingen i Røde Kors fikk 25 millioner til disposisjon fra egenkapitalen for bruk i Liberia og D.R. Kongo. Dette skjedde etter ønske fra Røde Kors' landsstyre og generalsekretær Jan Egeland i den perioden hvor Irak-krisen bygget seg opp. Røde Kors hadde behov for å veie opp for det de mente var en overfokusering på Irak<sup>234</sup>. Dette er en indikasjon på at Røde Kors klarte å tenkte bredt og sette fokus på humanitære behov i andre konflikter.

I min studie har jeg funnet tegn på at FO'ene har en slags urealisert autonomi og en mulighet til å påvirke som de ikke har valgt, eller maktet, å benytte seg av. Helgesen mener nemlig at FO'ene kunne vært flinkere til å snakke om de glemte katastrofene. Han etterlyser uavhengige initiativ fra organisasjonene til å løfte frem andre katastrofer. Han mener at det aldri kom noe press på UD om å øke innsatsen i for eksempel D.R. Kongo. Det var en klar "honningkrukkeeffekt" i forbindelse med både Afghanistan, Irak og Sudan. Disse ble årets "hit-konflikter" og fikk veldig mye oppmerksomhet i mediene<sup>235</sup>.

Min mening er at hans synspunkt reflekterer gode hensikter og ønsketenkning fra myndighetenes side. Altså at UD er åpne i ordbruk, men i praksis er det pengene som rår. Når det kommer til de harde prioriteringene, får ikke FO'ene så mye penger til de glemte konfliktene. UD velger derimot andre kanaler. Norge bidro med hele 350 millioner til FNs nødhjelpsfond, CERF (Central Emergency Response Fund) i 2007. Norske penger utgjorde 18 % av fondets kapital i fjor. *Disse* midlene brukes i stor grad til glemte kriser<sup>236</sup>.

Jeg har også funnet indikasjoner på at det ikke er økonomisk rom for de glemte konfliktene og/eller at slike initiativ ikke snappes opp i UD. Røde Kors har for

---

<sup>233</sup> Beksrud 2007 [intervju]

<sup>234</sup> Beksrud 2007 [intervju] og Egeland 2007 [intervju]

<sup>235</sup> Helgesen 2007 [intervju]

<sup>236</sup> Murvoll og Sætre 2007 [intervju] og Sætre 2008

eksempel vært aktive i Vest-Afrika hvor det er pågående langvarige konflikter og veldig liten oppmerksomhet. De har forsøkt å fokusere på at dette fortjener oppmerksomhet, både ved hjelp av media og i direkte dialog med UD, men med blandet hell<sup>237</sup>. Muvoll og Sætre er opptatt av at organisasjonene nesten alltid mener at det brukes for lite midler til de glemte kriser og at de stadig søker om mer penger enn UD har til rådighet<sup>238</sup>.

Egeland mener at organisasjoner som Kirkens Nødhjelp og Røde Kors veier opp for manglende oppmerksomhet på glemte katastrofene og at den nevnte bevilgningen på 25 millioner er prov på det<sup>239</sup>. Min vurdering er at disse to organisasjonene opplever et begrenset handlingsrom innenfor UDs strenge rammer, men at de likevel er fornøyde både med den påvikningen de har på UD og med de mulighetene de har til å prioritere annerledes enn UD i enkelte saker. En organisasjons opplevde autonomi har også sammenheng med hvilke ambisjoner den har om å være autonom. Mustorp mener Kirkens Nødhjelps autonomi generelt er sterk – i forhold til organisasjonens mandat og prioriteringer<sup>240</sup>. Selv om FO'enes muligheter til å prioritere annerledes enn UD er begrensede, er mine informanter i Røde Kors og Kirkens Nødhjelp opptatt av å framheve de gode eksemplene på hva de har oppnådd. Effekten av de prioriteringene som skiller seg fra UDs prioriteringer, kan derfor lett bli noe overfokusert.

Røde Kors og Kirkens Nødhjelps mulighet til å prioritere annerledes enn UD er avhengig av deres evne til å samle inn penger fra privatpersoner og til å hente penger fra alternative donorer innen deres nettverk. Røde Kors brukte 53,8 millioner kroner i Irak i 2002 og 2003. Organisasjonens egenfinansiering var, ifølge min gjennomgang av UDs arkiv, jevnt over på 10 % av tildelingsbeløpet. Ved et prosjekt la Røde Kors til 5 millioner selv, slik at de sto for 25 % av finansieringen<sup>241</sup>.

---

<sup>237</sup> Beksrud 2007 [intervju]

<sup>238</sup> Muvoll og Sætre 2007 [intervju]

<sup>239</sup> Egeland 2007 [intervju]

<sup>240</sup> Mustorp 2007 [intervju]

<sup>241</sup> *Application for financial support 2002, IRQ 1030060. Søknad om støtte til IFRCs appeller 2003, 2003,*

---

I 2002 og 2003 fikk Kirkens Nødhjelp til sammen 19 millioner fra UD beregnet på forskjellige prosjekter i Irak. I tillegg hadde de alternative donorer, spesielt UNICEF, som bidro betydelig i Kirkens Nødhjelps satsning på vann- og sanitær. American Friends Service Committee i Amman ga 460 000 kroner. Både Christian Aid og Finn Church Aid ga 350 000 kroner hver.<sup>242</sup>

Røde Kors' arbeid i Pakistan i 2005 kostet til sammen 60 millioner. Organisasjonens egenandel var ikke 10 % i alle prosjektene. De var samlet på ca 4,3 millioner, hvilket tilsvarer bare 7 %.

Kirkens Nødhjelps arbeid i Pakistan i 2005 beløpet seg til ca 25,6 millioner kroner. Nesten 6 % var egne innsamlede midler. 7,5 millioner (kun ca 30 %) var penger fra UD. Resten var støtte fra SIDA og samarbeidspartnere i ACT. Disse samarbeidspartnere var Svenska Kyrkan, Finn Church Aid og britiske Christian Aid<sup>243</sup>. Tilbakebetalingen av katastrofereserven utgjør mindre enn 7 % av de totale bevilgningene fra UD i forbindelse med katastrofen.

Jeg vurderer det dit hen at spesielt Røde Kors' bruk av egenfinansiering eller alternativ finansiering er veldig begrenset i de to casene. Både Kirkens Nødhjelp og Røde Kors hevder at de er, og har i lengre tid vært i en særstilling fordi de også kan drive inn egne midler. Casene viser at dette først og fremst gjelder Kirkens Nødhjelp. Begge organisasjonene er bevisste på at de er avhengige av den norske statens gavmildhet, men mener at det står verre til i andre FO'er. Flere drar fram Flyktningehjelpen som et eksempel<sup>244</sup>.

### 5.2.1 Finansielt handlingsrom i case 1

Kirkens Nødhjelp hadde et stort aktivitetsnivå i Irak uten at de fikk så mye penger fra UD. Dette viser etter mitt skjønn tydelig at organisasjonen til en viss grad var en

---

*Statusrapport 2004, ICRCs utvidede appeller 2003. 2003 og VEDR.: IRAK IRQ1030344. (2003)*

<sup>242</sup> Der beløpene er omregnet fra euro eller amerikanske dollar, er historiske og årsgjennomsnittelige valutakurser hentet fra norges-bank.no. De kan derfor avvike noe fra det faktiske kronebeløpet som ble mottatt.

<sup>243</sup> PAK 1050590

selvstendig aktør. Midlene hentet de fra sine egne reserver og fra sine samarbeidspartnere. På grunn av manglene sikkerhet, klarte de ikke å gjennomføre, men de satte i gang de oppgavene de mente var nødvendige for å ta vare på den irakiske sivilbefolkningen. Røde Kors fikk heller ikke så mye som de ønsket. Organisasjonen var ikke i like stor grad som Kirkens Nødhjelp i stand til å skaffe penger fra alternative donorer.

Jeg stilte organisasjonene spørsmål om finansiell autonomi i Irak-casen. Jeg var interessert i å få vite om prosjekter ble gjennomført, selv om UD ga avslag på flere av søknadene. Som jeg har vist, utgjorde UD's bidrag på 13,5 millioner i tidsrommet 2003-2004 bare en liten del av Kirkens Nødhjelps aktiviteter i Irak. Organisasjonen fikk midler fra ACT, UNICEF og andre FN-organisasjoner, slik at de kunne sette i gang det arbeidet de mente var nødvendig i Irak<sup>245</sup>. Mustorp mener Kirkens Nødhjelp har ganske stor autonomi og at de ikke er avhengige av offentlige midler. At organisasjonen klarte å skaffe penger til de prosjektene i Irak, som UD ikke ville støtte, er med på å bekrefte hennes oppfatning<sup>246</sup>.

”Vi ville hatt en helt annen virksomhet, selvfølgelig, hvis vi ikke hadde hatt offentlige midler, men [...] vi er folkelig basert og samler inn over 100 mill hvert år.”<sup>247</sup>

Røde Kors hadde ikke alternative donorer i samme grad som Kirkens Nødhjelp. Blant annet ble de nødt til å skrinlegge et prosjekt til 18,5 millioner fordi UD ikke innvilget søknaden<sup>248</sup>.

Det er et utbredt ønske i Kirkens Nødhjelp og Røde Kors at staten ikke bør ha en så dominerende autoritet, men også spor av resignasjon. Røde Kors forsøker å bøte på problemet ved å legge inn store egenandeler, gjøre egne bevilgninger og prioritere uavhengig av de politiske føringene<sup>249</sup>.

---

<sup>244</sup> Dahl 2007 [intervju] og Egeland 2007 [intervju]

<sup>245</sup> Dahl 2007 [intervju] og Mustorp 2007 [intervju]

<sup>246</sup> Mustorp 2007 [intervju]

<sup>247</sup> Mustorp 2007 [intervju]

<sup>248</sup> Beksrud 2007 [intervju]

<sup>249</sup> Beksrud 2007 [intervju] og Egeland 2007 [intervju]

---

”Men det er klart at UD finansierer så store andeler av dette [...]. [De] har en enorm makt og styrer nok også oss i større grad enn det, nå snakker jeg litt personlig, da, det jeg skulle ønske de gjorde.”<sup>250</sup>

Dette utsagnet fra Beksrud stemmer ikke overens med Egeland's oppfatninger. At Beksrud og Egeland's virkelighetsoppfatninger er forskjellige her, er vanskelig å mene noe om. Det vil alltid være ulike oppfatninger i en organisasjon. Allikevel, Beksrud har jobbet lenger i Røde Kors enn Egeland. Han har vært saksbehandler og sittet nærmere arbeidet med prosjektene og søknadene. Mens Egeland i større grad er en visjonær som forholder seg mer til mulighetene enn til begrensningene.

### 5.2.2 De humanitære budsjettene og UD's diplomatiske hensyn

Alle mine informanter er enige om at det var organisasjonene som var pådrivere for å bygge opp beredskap i Midtøsten. Helgesen mener bestemt at det ikke var UD's ønske, men organisasjonenes lobbying som bidro til å blåse opp budsjettene. Dette bekreftes i organisasjonene<sup>251</sup>.

Kirkens Nødhjelp mener de var pådrivere for sine egne planer, og at disse planene var utviklet i en god dialog med UD. Dette var i hovedsak beredskapstiltak, men også omdisponeringer til andre prosjekter, da de så at behovene endret seg etter at invasjonen var over, sier Mustorp<sup>252</sup>.

Helgesen sier at organisasjonene rett og slett krevde at UD skulle sette av betydelige midler til Irak lenge før det forelå noen krigssituasjon og at han opplevde dette som en utfordring. Kravene kom fra Kirkens Nødhjelp, andre FO'er og særlig fra Røde Kors og Egeland. Kravene fra Røde Kors stod ikke i forhold til de midlene UD hadde til rådighet<sup>253</sup>. UD og Røde Kors var svært uenige om hvor store de humanitære behovene ville bli. Det oppsto en offentlig krangel mellom den tidligere og den daværende statssekretæren og de debatterte blant annet i NRK Radio<sup>254</sup>. De var i korte

---

<sup>250</sup> Beksrud 2007 [intervju]

<sup>251</sup> Dahl 2007 [intervju], Egeland 2007 [intervju], Helgesen 2007 [intervju] og Mustorp 2007 [intervju]

<sup>252</sup> Mustorp 2007 [intervju]

<sup>253</sup> Helgesen 2007 [intervju] og Murvoll og Sætre 2007 [intervju]

<sup>254</sup> Egeland 2007 [intervju], Helgesen 2007 [intervju] og Her og nå 03.03.03 og 10.03.03

trekk uenige om de diplomatiske følgene som ville komme hvis UD valgte å gi penger til nødhjelp i Irak. Helgesen forteller at de ikke ville forskutere noen krig fordi situasjonen var uavklart. UD ville ikke agere som om krig var uunngåelig. Helgesens argument var at, selv om det var veldig sannsynlig at det ville bli en invasjon, så var det ikke gjort noe vedtak om det fra amerikanernes side<sup>255</sup>.

Egeland tolket UD dit hen at beredskap nærmest var krigsdrivende. Han mente at beredskapsplanlegging og -arbeid uansett ikke var konfliktdrivende<sup>256</sup>.

Flere stortingspolitikere gjorde det klart at de støttet organisasjonenes krav om å få begynne beredskapsplanleggingen<sup>257</sup>.

Helgesen mener at FO'ene behovsanalyser var vanskelige å bevise og at det var umulig å anslå nødhjelpsbehovene fordi situasjonen var helt uforutsigbar. FO'ene og UD var også uenige om i hvilket omfang det var mulig å drive nødhjelpsarbeid i fasen under og rett etter krigen. UD mente at det ville bli vanskelig å hjelpe sivilbefolkningen på grunn av sikkerhetssituasjonen, og ventet derfor med å bevilge penger<sup>258</sup>. Det viste seg at UD, kort tid etter at regimet falt i Bagdad, fikk rett. Situasjonen ble så kaotisk at FO'ene ikke så seg tjent med å arbeide i Irak<sup>259</sup>.

Ifølge Helgesen, hadde han og Egeland en forståelse om at Røde Kors kunne sette i gang planleggingsaktiviteter og være "nokså" sikre på at UD ville finansiere store operasjoner. Men UD ville ikke gjøre disse bevilgningene så tidlig som FO'ene ønsket. Egeland og Røde Kors var ikke fornøyd med dette og gikk til mediene<sup>260</sup>.

Jeg mener at UD var så sterke i disse vurderingene at FO'enes autonomi var klart begrenset. Det virker også på meg som om UD's avventende holdning var berettiget. For, som Murvoll påpeker, hadde UD disponert alle midlene allerede på vinteren og

---

<sup>255</sup> Helgesen 2007 [intervju] og Beksrud 2007 [intervju]

<sup>256</sup> Egeland 2007 [intervju]

<sup>257</sup> Helgesen 2007 [intervju]

<sup>258</sup> Helgesen 2007 [intervju]

<sup>259</sup> Dahl 2007 [intervju], Egeland 2007 [intervju] Helgesen 2007 [intervju] og Mustorp 2007 [intervju]

<sup>260</sup> Helgesen 2007 [intervju] og Her og nå 03.03.03 og 10.03.03



---

utbetalt til alle organisasjonene, ville det blitt ”fullstendig skivebom”, og UD ville fått kraftig kritikk for å ha disponert de humanitære midlene galt<sup>261</sup>.

UD hadde et bredt fokus, vurderte mange scenarier og hadde en avventende holdning. De var opptatt av å gi penger til internasjonale beredskapsfond og til å styrke lagerbeholdningen for nødhjelpsutstyr i Norge. Sætre fokuserer på at UD støtter ”forebyggingstiltak, beredskapstiltak som går langsiktig, og som gjør at andre er klare til å jobbe når ting skjer.”<sup>262</sup>

Informantene i UD fokuserer på at de forsikret seg om at NOREPS-lageret var godt nok utstyrt til å kunne respondere raskt og at de ikke forsømte kontakten med de norske FO’ene<sup>263</sup>. Før invasjonen bidro UD med 10 mill til CERF, 20 mill til UNHCRs generelle beredskapsfond og 6 millioner til NOREPS<sup>264</sup>, for at de skulle ta inn flere varer. Ifølge Sætre er det spesielt viktig for UD å støtte FN-systemets nødhjelpsapparat uten å detaljstyre hvordan pengene brukes<sup>265</sup>.

### 5.2.3 Finansielt handlingsrom i case 2

Selv om Kirkens Nødhjelp er avhengig av ekstern finansiering hvis de skal gjennomføre større operasjoner, framhever de at de også har en katastrofereserve på flere millioner kroner. Bruken av disse pengene må godkjennes av generalsekretæren i hvert enkelt tilfelle, slik det ble gjort ved jordskjelvet i 2005. Som regel er det slik at organisasjonen forskutterer fra denne reserven, planlegger og iverksetter innkjøp lokalt. Parallelt sendes en søknad til UD, eller ACT, slik at utgiftene dekkes inn i etterkant<sup>266</sup>. Det hender, ifølge Mustorp, veldig ofte at Kirkens Nødhjelp kan

---

<sup>261</sup> Murvoll og Sætre 2007 [intervju]

<sup>262</sup> Murvoll og Sætre 2007 [intervju]

<sup>263</sup> Murvoll og Sætre 2007 [intervju]

<sup>264</sup> Norwegian Emergency Preparedness System

<sup>265</sup> Murvoll og Sætre 2007 [intervju]

<sup>266</sup> Viktig oppdatering 2005

tilbakeføre pengene på denne måten<sup>267</sup>. Organisasjonen kan derfor handle raskt og fleksibelt fordi de vet at andre sannsynligvis tar regningen i etterkant.

Da Kirkens Nødhjelps katastrofereserve ble åpnet etter jordskjelvet i Pakistan, varslet Kirkens Nødhjelp UD om at de sendte folk til området. Mindre enn 24 timer etter jordskjelvet startet dialogen med UD om finansiering. Kirkens Nødhjelp uttrykker tilfredshet med responstiden i UD<sup>268</sup>.

#### **5.2.4 Organisasjonenes gjennomslagskraft**

Mine UD-informanter mener at kritikk fra FO'ene er naturlig og noe de må leve med. Helgesen gir også inntrykk av at kritikken fra organisasjonene kan være krass og ubehagelig, særlig fordi de mener mediene tenderer til å ta organisasjonenes side ukritisk<sup>269</sup>.

Organisasjonene viste tegn til påvirkningskraft da de like før invasjonen av Irak, etter å ha presset på i flere måneder, klarte å drive opp de humanitære budsjettene. Godt hjulpet av Stortinget, opinionen og massiv medieoppmerksomhet ble bevilgningene gitt 10. mars 2003. På grunn av presset, ble bevilgningene til slutt større enn det UD hadde planer om og større enn nødvendig i forhold til de humanitære behovene, skulle det vise seg.

Organisasjonene nøyte ikke med å kritisere staten i forkant av Irak-krisen. Kritikken gikk ut på at de ikke fikk nok penger. Naturligvis hadde organisasjonene rent humanitære årsaker til at de mente de ikke fikk nok penger, men kritikken innebærer også at de kritiserer at samarbeidet ikke er tett nok. En strategi som kan føre til et enda sterkere avhengighetsforhold.

Den generelle trenden blant undersøkelsesenheterne er at de vedgår at staten har stor innflytelse på grunn av pengestrømmen, men at dette ikke ses på som et stort problem.

---

<sup>267</sup> Mustorp 2007 [intervju]

<sup>268</sup> Mustorp 2007 [intervju]

<sup>269</sup> Helgesen 2007 [intervju] og Murvoll og Sætre 2007 [intervju]

---

Det hyppigst brukte argumentet for dette synet i min undersøkelse, er felles interesser. Staten og organisasjonene er stort sett enige om bistands- og nødhjelpsmål. Også i det norske folk er det stor grad av enighet om hva vi skal gjøre og hvor vi skal prioritere. Et annet argument er at dette fungerer så bra innen den norske modellen at det ikke behøver endres.

Det har forekommet at Kirkens Nødhjelp har mottatt ønsker fra myndighetene om å påta seg en spesiell oppgave. Spesielt på de områdene Kirkens Nødhjelp har spesialisert seg på. Mustorp forsikrer at Kirkens Nødhjelp ikke er forpliktet til å ta på seg noe som helst, men at erfaring viser at begge parter har en felles interesse av at Kirkens Nødhjelp påtar seg denne type oppdrag<sup>270</sup>. Sammenfallende interesser, bekreftes også av Murvoll og Sætre<sup>271</sup>.

UD valgte å kanalisere store deler av sin støtte til Irak gjennom FN, noe Egeland opplevde som en liten hevn mot Røde Kors, i og med at de hadde hatt en offentlig disputt<sup>272</sup>. Jeg mener at Røde Kors ikke viste tydelige tegn på handlingskapasitet i case 1 da de fikk mindre penger fra UD enn de ønsket. Kun ett av deres beredskapsprosjekter ble finansiert med en egenandel større enn 10 %<sup>273</sup>.

I min gjennomgang av arkivmateriale fant jeg et eksempel på at organisasjonene kan påvirke staten. UD's naturkatastrofebudsjett ble i 2005 belastet med til sammen 32,5 millioner til Pakistan. Til tross for at den humanitære seksjonen varslet at budsjettet ikke ga rom for flere tiltak i Pakistan, fortsatte flere organisasjoner å søke om penger i 2006. Søknadsbeløpene var betydelige; Norges Røde Kors: 53 millioner, Flyktningehjelpen 21 millioner, Kirkens Nødhjelp og Care bebudet også søknader uten at de antydte noe søknadsbeløp. Lederen for den humanitære seksjonen, Bjørn Johannessen, innså at dette avspeilet store behov for gjenoppbygging i Pakistan og tok dette opp med utviklingsminister Solheim og statssekretær Johansen i et internt notat

---

<sup>270</sup> Mustorp 2007 [intervju]

<sup>271</sup> Murvoll og Sætre 2007 [intervju]

<sup>272</sup> Egeland 2007 [intervju]

<sup>273</sup> *Application for financial support 2002, IRQ 1030060. Søknad om støtte til IFRCs appeller 2003. 2003, Statusrapport 2004, ICRCs utvidede appeller 2003. 2003 og VEDR.: IRAK IRQ1030344. (2003)*

---

30. mai 2006. Johannessen henstilte til overgang til Norad-finansiering. Han mente at det skulle vurderes om behovene kunne dekkes med midler beregnet for langsiktig bistand, siden det hadde gått sju måneder og regelverket legger begrensninger på hvor lenge det kan bevilges over det humanitære budsjettet<sup>274</sup>.

”[...] [O]rganisasjonene fortjener honnør for deres iver etter å bistå i gjenoppbyggingen etter jordskjelvet. Ikke desto mindre må det anlegges også andre vurderinger, bl.a. basert på det regelverket som gjelder for bruk av HUM-bevilgningene [de humanitære bevilgningene].”<sup>275</sup>

### 5.2.5 Statens nytteverdi av selvstendige organisasjoner

Staten kan av flere grunner ha en egeninteresse av at FO'ene er selvstendige. Blant annet kan FO'ene kritisere forhold i land den norske staten av ulike grunner ikke ønsker å være kritisk til. Mustorp er, i likhet med Dahl, enig i denne oppfatningen og mener at dette bra. Enkelte temaer er lettere for FO'ene å ta opp enn for norske myndigheter. Og vice versa. Hun understreker at dette er hennes personlige mening<sup>276</sup>. Helgesen mener derimot at dette er en begrenset mulighet. I mange land står tradisjonen for uavhengighet fra staten svakt, og myndighetene vil derfor uansett henvende seg til UD hvis de misliker norske organisasjoners virksomhet<sup>277</sup>.

I denne forbindelse er det interessant å trekke inn et forskningsbidrag fra David Chandler. Han har fokusert på forholdet mellom, på den ene side, mektige stater (og EU) som opererer som utviklingsagenter og, på den andre, svake stater i en oppbyggingsfase. Han peker på at de mektige har funnet en måte å ha makt uten å ha ansvar<sup>278</sup>. De svake statene mister sin selvstendighet, men står likevel med det fulle ansvaret for sin egen statsbygging. Chandler mener de mektige har en tendens til å

---

<sup>274</sup> Vedr. søknader fra norske frivillige organisasjoner 2006

<sup>275</sup> Vedr. søknader fra norske frivillige organisasjoner 2006

<sup>276</sup> Dahl 2007 [intervju] og Mustorp 2007 [intervju]

<sup>277</sup> Helgesen 2007 [intervju]

<sup>278</sup> Chandler 2005

---

gjemme seg bak retorikken om partnerskap og nedtone den skjeve fordelingen av suverenitet<sup>279</sup>.

Jeg mener at det er mulig å se et gjenskinn av dette mønsteret i forholdet mellom myndighetene og FO'ene. I de nødhjelpsprosjektene hvor UD har samarbeidet med Kirkens Nødhjelp og Røde Kors har jeg vist at det er UD som setter de økonomiske rammene, legger føringer på utformingen av operasjonene og som ut fra behovene og rammene bestemmer hva som skal gjøres. Kontraktsforholdet skaffer UD ryggdekning. Som donor står ikke UD til ansvar hvis nødhjelpsmålene ikke nås eller hvis noe annet skulle gå galt. Staten holdes ikke direkte ansvarlige for resultatene, fordi; så lenge kontraktene ivaretar UD's interesser, har UD gjort jobben sin. FO'ene gis derfor tilstrekkelig autonomi (sett fra UD's synspunkt) over selve gjennomføringen og implementeringen.

Jeg vil absolutt ikke si at staten ikke tar ansvar for en best mulig humanitærhjelp, men i hvert enkelt prosjekt som utføres av en FO, har staten fraskrevet seg ansvaret for resultatene. UD har makt uten ansvar – FO'ene har ansvaret. I motsetning til Chandler, vil jeg ikke gå så langt som å si at det ikke er åpning for delt suverenitet eller at den svake sidens ledere får ta grep om sin selvstendighet<sup>280</sup>.

Det finnes, ifølge Helgesen, eksempler på at man kan påberope seg såkalt formell benektelse. I situasjoner der norske myndigheter har finansiert aktiviteter, som for eksempel støtte til opposisjon, har det vært mulig for UD å benekte at dette er offisiell norsk politikk selv om de selvsagt har visst hva som foregikk. Helgesen ser på dette som en stor fordel. Et eksempel er UD's sonderinger om mulige fredssamtaler eller fredsprosesser. I den tidlige, hemmelige fasen kan det være avgjørende å si at det offisielle Norge ikke er delaktig, men at det er et initiativ fra en FO<sup>281</sup>.

UD fokuserer på at FO'ene er nyttige fordi de er flinke til å ivareta de humanitære prinsippene om å gi hjelp til begge parter i en konflikt. Spesielt er dette viktig i de

---

<sup>279</sup> Chandler 2005:4

<sup>280</sup> Chandler 2005:10

konflikter der Norge er en part, for eksempel i Kosovo og Afghanistan. Jeg mener at UDs avhengighet av organisasjonene fører til økt samarbeid og mindre sannsynlighet for at UD tar i bruk tvangsmakt, som igjen gir økt autonomi i organisasjonene. Mindre sannsynlighet for bruk av tvangsmakt, tyder på at maktbruken ikke kan tolkes i lys av dimensjon 1, men heller i lys av dimensjon 3.

### **5.2.6 Oppsummering**

UD har stor makt over bistandsforvaltningen og FO'ene inngår i utenrikspolitikken. Flere av informantene mener at dette er både problematisk og uønskelig for FO'ene. UD begrenser også FO'enes geografiske valgmuligheter.

Det er ikke alltid staten som er ledende på idé- og definisjonsmakt. UD oppfordrer FO'ene til å fokusere på glemte kriser, men er sjeldent villig til å gi penger. En kan derfor spørre seg om det er blitt vanedannende å tilpasse seg den dagsaktuelle situasjonen og de "hoteste" nødhjelpssituasjonene.

Kirkens Nødhjelp opplever ikke selv at deres handlingsrom er begrenset, men det gjør Røde Kors. Beksrud mener at FO'ene fungerer som en forlengelse av statsapparatet.

Målt i egenfinansiering og alternativ finansiering, kommer Kirkens Nødhjelp best ut av organisasjonene. Spesielt i Pakistan. Røde Kors' egenfinansiering var mye større i case 1 enn i case 2. I Irak skaffet Kirkens Nødhjelp betydelig større andel alternativ finansiering enn Røde Kors.

Svarene fra UD tyder på at staten har egeninteresse av at organisasjonene er selvstendige fordi selvstendighet er et poeng i humanitære situasjoner, men vel så viktig er det at UD kan fraskrive seg ansvar.

UD mener FO'ene selv må vurdere hvor langt de er villige til å gå i å lytte til UD's krav og at de selv må ta vare på sin autonomi.

---

### 5.3 I hvilken grad mener undersøkelseseneheten at den ene casen var mer politisk styrt enn den andre?

For å undersøke graden av politisk styring av casene, spurte jeg alle mine informanter om de mener FO'enes engasjement i Irak i 2003 var et resultat av et statlig initiativ som skyldes at regjeringen ville vise støtte til USAs Irak-politikk. Videre om de mener FO'ene ville prioritert andre humanitære kriser om det hadde vært opp til FO'ene å bestemme.

Helgesen mener det første ikke var tilfellet, fordi FO'ene var de som drev kampanjer for å få mer penger til Irak<sup>282</sup>.

Verken Dahl eller Mustorp er enig i at Kirkens Nødhjelps engasjement i Irak i 2003 er resultat av et statlig initiativ. Heller ikke at nødhjelpsinnsetningen kom i stand fordi regjeringen ville vise støtte til USAs Irak-politikk. Dahl framhever at Kirkens Nødhjelp, som allerede hadde et engasjement i Irak, hadde store ambisjoner om å gjøre mye i landet, uavhengig av regjeringens planer<sup>283</sup>. I Kirkens Nødhjelp var det vinteren 2002-2003 spørsmål om prioritering mellom blant annet Irak kontra D.R. Kongo. Den gang var Odd Evjen leder for seksjonen med ansvar for Øst-Afrika, Sør- og Sørøst Asia. Han er ikke helt på linje med sine kolleger når han sier at det ville vært lettere for Kirkens Nødhjelp å fokusere på andre konflikter, om ikke statens initiativ hadde vært så sterkt. Organisasjonen ville muligens prioritert de glemte konflikter i Afrika høyere hvis de kunne disponert en større del av potten selv, sier han<sup>284</sup>.

---

<sup>282</sup> Helgesen 2007 [intervju]

<sup>283</sup> Dahl 2007 [intervju] og Mustorp 2007 [intervju]

<sup>284</sup> Altern 2004:9

Mustorp er ikke enig i at UD's ønsker om hvordan nødhjelpsaksjonen skulle utformes var sterkere i tilfellet Irak enn i tilfellet Pakistan. Hun mener at det ikke er politiske, men humanitære prinsipper som i utgangspunktet gjelder<sup>285</sup>.

Egelands versjon ligner mer på Evjens. Han mener at det var en overfokusering på Irak-krisen fordi USA var involvert og fordi mediene sørget for maksimal oppmerksomhet. Derfor ble saken håndtert på et høyere nivå og de politiske føringene ble mye sterkere. Både statsministeren og utenriksministeren hadde et betydelig større engasjement og UD's politiske ledelse arbeidet mye tettere med dette enn vanlige nødhjelpsaksjoner. Den offentlige debatten mellom Helgesen og Egeland er et eksempel på det. Også i organisasjonene ble saken håndtert på topplanet. Normalt er det, ifølge Egeland, saksbehandlere i UD og FO'ene som arbeider med nødhjelpen uten noen politiske føringer<sup>286</sup>. Både nødhjelpen til Pakistan og Irak ble håndtert av seksjonsledere, stedlige representanter, forskjellige saksbehandlere og rådgivere. Men casen Irak ble *i tillegg* håndtert av både generalsekretær og utenlandssjef i begge organisasjonene samt statssekretær og utenriksminister.

Med Egelands erfaring, blant annet fra sin tid i UD, mener jeg at det ikke er riktig å overse hans versjon av saken, selv om den skiller seg fra noen av de andre informantenes versjoner. Dessuten får han støtte fra sin kollega Beksrud, som opplevde at UD hadde uvanlig sterke meninger om nødhjelpen i Irak. Egeland så at UD var i en vanskelig situasjon og mener at spørsmålet om nødhjelp i denne casen ble *meget* politisert i UD. Han mener de agerte som om det å gi nødhjelp ikke var en politisk nøytral handling og brukte politisk argumentasjon for å begrunne at norske FO'er ikke fikk de midlene de ønsket. Egeland mente derimot at dette kunne ses adskilt og at UD kunne valgt å avpolitiserer situasjonen.

Når UD's Murvoll også bekrefter at dette var et "forferdelig" og "sensitivt politisk spill" og Sætre sier at det lå "en intens politisk humanitær prosess" til grunn for hva de valgte å gå ut med i media, tyder det på at de humanitære prinsippene var

---

<sup>285</sup> Mustorp 2007 [intervju]



---

underordnet politiske hensyn og at casen Irak 2003 var mer politisk styrt enn casen Pakistan 2005. Murvoll opplyser at embetsverket prøvde å nå fram med sine synspunkter, men at de ikke ble hørt av den politiske ledelsen. Mer kunne hun ikke si om den saken<sup>287</sup>.

Strengt rapporteringskrav kan fungere som indikator på sterk politisk styring av nødhjelp. Det er imidlertid ingenting som tyder på at kravene til rapportering på prosjekter i Irak i 2003 var strengere enn det som gjelder generelt<sup>288</sup>.

Her mener jeg det er relevant å nevne at jeg ikke fikk innsyn i alle Irak-dokumentene i UD's arkiv. Som nevnt i metodekapittelet, vet jeg ikke hva de hemmelige dokumentene omhandler. Det er fagseksjonene som avgjør graderings- og innsynssaker. De ville ikke gi meg noen begrunnelse for avslaget<sup>289</sup>. Etter min mening synes det klart at saken var politisk betent i UD. At jeg i forkant av to av intervjuavtalene ble bedt om å sende spørsmålene på forhånd, er etter min mening indikasjoner i samme retning. Et av disse intervjuene var i UD.

### 5.3.1 Norges militære engasjement

Kirkens Nødhjelp hadde et sterkt behov for å være tydelige på at de var imot invasjonen og okkupasjonen og var tydelige på at de som norsk aktør ikke ville bli assosiert med det norske militære engasjementet i Irak. Kirkens Nødhjelp valgte av samme årsak ikke å ta imot midler fra DFID<sup>290</sup> eller fra USAID<sup>291</sup>, som har sterke bånd til invasjonsmaktene<sup>292</sup>.

---

<sup>286</sup> Egeland 2007 [intervju] og Helgesen 2008

<sup>287</sup> Murvoll og Sætre 2007 [intervju]

<sup>288</sup> Dahl 2007 [intervju], Helgesen 2007 [intervju] og Murvoll og Sætre 2007 [intervju]

<sup>289</sup> Pedersen 2007 [telefonsamtale]

<sup>290</sup> Department for International Development (Storbritania)

<sup>291</sup> United States Agency for International Development

<sup>292</sup> Mustorp 2007 [intervju]

Debatten om den sivilmilitære rolleblandingene resulterte i at organisasjonene ble ekstra oppmerksomme på sine roller<sup>293</sup>, og det er nærliggende å tro at dette førte til at de i mindre grad lot seg styre politisk i sitt nødhjelpsarbeid.

Selv om UD's internasjonale bidrag til beredskapsplanlegging var betydelig, og selv om UD sørget for å styrke NOREPS-beholdningen, ble den enkelte organisasjons beredskapsplanlegging forsinket av UD's tilbakeholdenhet. Riktignok har Røde Kors og Kirkens Nødhjelp nytte av NOREPS-lageret på Fornebu, men resten av den enkelte organisasjons arbeid ble forsinket. UD fikk rapporter fra flere hold som entydig slo fast at det ville bli behov for et omfattende vann- og sanitærarbeid, noe som bekreftes av Murvoll i UD<sup>294</sup>.

Til tross for at FO'enes press på UD var uvanlig sterkt, var UD's standpunkt om å vente urokkelig. Murvoll forteller om "en krisestemning av dimensjoner", at presset fra FO'ene var massivt og støyen uten sidestykke<sup>295</sup>. Allikevel ventet UD med å tildele midler fram til 10. mars 2003 – ti dager før invasjonen.

Både Kirkens Nødhjelp og Røde Kors mener at UD's forsiktighet reduserte mulighetene til å være godt forberedt på en humanitær katastrofe. Jeg mener dermed, *for det første*, å se tegn til at politiske hensyn ble satt over humanitære behov. *For det andre*, at det må kunne sies å være en indikasjon på at den politiske styringen var sterkere i case 1 enn case 2. I Pakistan 2005 var det hovedsakelig én konfliktdimensjon, nemlig store humanitære behov versus en begrenset statskasse.

Selv om den ene casen var mer politisk styrt enn den andre, ble det ikke noe større humanitær innsats av den grunn. Tvert om. Jeg mener man ikke kan si at den humanitære innsatsen i Irak er resultat av statlig initiativ. Den politiske styringen gikk ut på å ta diplomatiske hensyn. Lite tyder på at organisasjonene ville prioritert annerledes om de hadde kunnet disponere midlene friere. Både Kirkens Nødhjelp og Røde Kors viste initiativ og ambisjoner for sitt arbeid i Irak. Relatert til de glemte

---

<sup>293</sup> Mustorp 2007 [intervju]

<sup>294</sup> Murvoll og Sætre 2007 [intervju]

---

konfliktene i Afrika må man imidlertid også påpeke at organisasjonene var villige til å satse *både* i Irak og i andre mindre synlige konflikter. Dette avspeiler FO'enes uløselige problem, nemlig at de gjerne vil bekjempe *all* fattigdom og nød, men ikke har midler til det.

Jeg tar ikke stilling til om det var riktig av UD å avvende situasjonen i et forsøk på å unngå å signalisere at det ville bli krig, og jeg overser ikke at UD også gjorde rent humanitære disposisjoner, men jeg påpeker at de politiske og diplomatiske prioriteringene var så vidt sterke at det påvirket tidspunktet for tildelingene.

### 5.3.2 Et forsonende etterspill

Hvilke konsekvenser fikk dette for irakerne? Heldigvis fikk det lite eller ingenting å si, fordi de humanitære behovene ble betraktelig mindre enn antatt. Som Egeland sier, var UD for sene, men de ble ”reddet” av mindre flyktingestrømmer enn antatt samt at katastrofen ble annerledes enn forventet<sup>296</sup>.

Fuller lagerhus og halvtomme flyktingleirer i mai 2003 viste at Røde Kors og de andre nødhjelpsaktørene overvurderte konsekvensene av ”Iraqi freedom”. Beredskapen for akutt hjelp tidlig i 2003 var like overdimensjonert som den var underdimensjonert etter den første Golfkrigen i 1991<sup>297</sup>.

Det heter i Norges Røde Kors' rapport til UD etter nødhjelpsfasen i Irak at ”Beredskapen er et helt sentralt element for å kunne respondere effektivt til en potensiell katastrofe av den typen man har vitnet i Irak.” Videre fokuserer Røde Kors på at arbeidet var vellykket på grunn av god beredskapsplanlegging<sup>298</sup>. Etter å ha hørt Egelands argumentasjon vinteren 2003, skulle man tro at et vellykket arbeid ikke var mulig ettersom UD ikke ville gi penger til beredskapsplanleggingen i en tidlig fase. Det rapporten ikke sier noe om, er hvordan det kunne gått hvis flyktingestrømmene

---

<sup>295</sup> Murvoll og Sætre 2007 [intervju]

<sup>296</sup> Egeland 2007 [intervju]

<sup>297</sup> Egeland 2007:35

<sup>298</sup> Sluttrapport med regnskap for 2003. 2004

ble som forventet. Verken Røde Kors eller Kirkens Nødhjelp kritiserer UD på dette punktet i sine evalueringsrapporter.

### **5.3.3 Oppsummering**

De fleste svarene peker altså i retning av at den ene av casene var mer politisk styrt enn den andre. Det er ikke grunnlag for å si at utformingen av selve det humanitære arbeidet var mer styrt politisk enn ved den andre casen, bortsett fra at det ble forsinket.

Jeg mener de politiske prioriteringene var overordnet de humanitære.

Flere av organisasjonene mener at de politiske vurderingene som førte til vedtaket om ingeniørtroppen førte til at deres sikkerhetssituasjon ble forverret.

UD og FO'ene er enige om at Irak var overfokusert. Norges nødhjelpsinnsetts i Irak var ikke et statlig initiativ. Det var konflikt om tildelinger i forkant, men ikke i etterkant. Denne tilsynelatende forsonende tonen skyldes sannsynligvis ønsket om å bevare et godt forhold til UD.

## 6. Analysen, del 2

### 6.1 Autonomi i en maktteoretisk fortolkningsramme

#### 6.1.1 Den *første* dimensjonen

Hvis man legger den *første* maktteoretiske dimensjonen til grunn, er det ingen tvil om at Røde Kors og Kirkens Nødhjelp har autonomi. Det er ingen tegn til at A har fått B til å gjøre noe han ellers ikke ville gjort. Samtidig mener jeg at denne dimensjonen kommer til kort på dette politikfeltet fordi den impliserer at Bs beslutninger er autonome i en situasjon uten konflikt eller i en situasjon med sammenfallende preferanser. Det er sjeldent nødvendig for UD å bruke tvangsmakt, for organisasjonene vil gjerne ta del i samarbeidet, vokse og få sin del av "kaka".

Det var helt klart en åpen interessekonflikt vinteren 2003, da FO'ene protesterte mot at UD ikke ville gi penger. Jeg har vist at FO'ene var krasse i sin kritikk av det sivilmilitære samarbeidet som utenriks- og forsvarsdepartementet satte i gang da de sendte ingeniørkompaniet til Irak. Dette er trekk som kan fortolkes ved hjelp av den *første* maktdimensjonen, fordi det var konflikt og fordi én vilje måtte bøyes under en annen.

Ingen av informantene uttrykte at UD noen gang hadde latt være å tildele midler på grunn av en pågående eller tidligere konflikt.

#### 6.1.2 Den *andre* dimensjonen

Den *andre* dimensjonen omfatter kontroll over agendaen. Lite tyder på at UD er den eneste aktøren som setter agendaen. Både Røde Kors, Kirkens Nødhjelp og UD mener at FO'ene kan sette dagsorden, komme med innspill, fange opp internasjonale bistandstrenger og bake dem inn i sine egne strategier, samt å påvirke myndighetene

med en kunnskapsmessig tyngde. Allerede i 1999 slo Brautaset-utvalget fast at FO'ene er viktige som premiss-, kunnskaps-, og idéleverandører og informasjonsformidlere<sup>299</sup>.

Selve det sørpolitiske systemets opprettholdelse og legitimering er sjeldnere debattert. Her er jeg inne på et av Tveds hovedpoeng i hans bidrag til maktutredningen, nemlig mangelen på systemkritikk. Ifølge den *andre* dimensjonen vil den mektige part profitere på at enkelte spørsmål ikke tas opp på den politiske dagsordenen. Denne mangelen på debatt om det sørpolitiske system styrker myndighetenes maktposisjon. Samtidig blir det *tredje* maktperspektivet enda mer relevant. Myndighetenes muligheter til å utøve makt av den typen som kan fortolkes i det *tredje* maktperspektivet, vil da øke.

### 6.1.3 Den *tredje* dimensjonen

Hovedpoenget i den *tredje* maktdimensjonen er altså at A utøver makt over B *også* ved å påvirke, forme og bestemme hans ønsker.

Jeg har funnet tendenser til en samordning av utenrikspolitikk innen nødhjelp og bistand. De fleste av mine informanter kjenner seg igjen i Lukes' forestilling om at staten kan ha autoritet som gjør den i stand til å påvirke, forme og bestemme, slik at organisasjonene innehar de ønsker staten vil at de skal ha<sup>300</sup>. Det er tegn til at staten har evne til å påvirke de andre aktørenes tanker og ideer og derfor mener jeg det er mulig å tolke deler av mine empiriske funn ved hjelp av Lukes' *tredje* maktdimensjon. Man skal ha i mente, som Tvedt har påpekt, at det vil være et uløselig problem å finne ut hvilke handlinger som virkelig er tatt ved fri vilje<sup>301</sup>. Mine informanters oppfatninger beviser ikke noe i strengeste forstand, men det beste jeg har å forholde meg til, er aktørenes oppfatning av hva som skjedde.

---

<sup>299</sup> Brautaset 1999:34

<sup>300</sup> Beksrud 2007 [intervju], Dahl 2007 [intervju], Helgesen 2007 [intervju] og Murvoll og Sætre 2007 [intervju]

<sup>301</sup> Tvedt 1998:22

---

Å skille makt fra alle andre aspekter i en relasjon er vanskelig. Dette er en tosidig relasjon med mange flere aspekter enn tvangsmakt. Det kan være innflytelse, påvirkningskraft og gjensidig påvirkning<sup>302</sup>.

Mitt resonnement under punkt 3.2.6 gikk ut på at en aktør ikke nødvendigvis er autonom i henhold til den *tredje* dimensjonen selv om det ikke oppstår konflikt og at mangel på konflikt er ikke et tilstrekkelig argument for å si at det ikke forekommer maktutøvelse. FO'enes beslutninger er ikke autonome bare fordi konflikt ikke oppstår. Dette forsterker argumentet for at den *tredje* maktdimensjonen er et fruktbart perspektiv for å forstå maktrelasjoner innen bistandspolitikken.

En annen grunn er at det er nødvendig å erkjenne at noen former for makt ikke er underlagt noen konkret vilje. Strukturelle herredømmeforhold er et perspektiv som kan kaste lys over hvordan den internasjonale diskursen om utviklings- bistands- og nødhjelpsmål fortoner seg. Hvis man ser på humanitære disposisjoner og nødhjelpsmål, er det nemlig ikke noen enhetlig definert aktør som utformer en bestemt policy. Dette er et samspill mellom forskning, politikk, norske og internasjonale organisasjoner. FN er ledende på utforming av flere målsetninger, men FN består av et mangfold av medlemsland og representerer derfor ikke noe konkret vilje. Statene kan være mektige på hjemmebane, men i Norge lytter myndighetene ofte til organisasjonene og forskningsinstitusjonene for å få råd. Dette kommer jeg tilbake til under punkt 6.1.4.

Bugge m.fl. mener at staten er en sterk maktfaktor, men at de legitimitetskrav som stilles staten i form av befolkningens ansvarliggjøing, reduserer herredømmestatusen<sup>303</sup>. Jeg mener at dette argumentet er mindre aktuelt innen bistandspolitikken enn andre policyområder fordi det hersker en solid konsensus om Norges internasjonale engasjement. Statens makt forblir dermed sterk.

---

<sup>302</sup> Tvedt 2007b

<sup>303</sup> Bugge m.fl.2004:107

Artikkelforfatterne påpeker at makt utøves *også* når ingen øver noen aktiv motstand mot de overordnede. ”Det trenger ikke engang finnes noen følelse av undertvingelse eller av ufrivillighet[.]”<sup>304</sup> Denne tankegangen reflekterer et aspekt ved den *tredje* maktdimensjonen som er mulig å kjenne igjen i mitt datamateriale, mener jeg.

Selv den makt som utøves gjennom konfrontasjon mellom viljer (og som er intensjonal), slik som jeg har vist fra case nr 1, hviler på bestemte strukturelle styrkeforhold<sup>305</sup>. Hvis jeg følger forfatterne, skulle det bety at uenighetene om nødhjelp til Irak heller ikke kan analyseres med utgangspunkt i enkeltaktørens vilje.

Tvedt mener at den norske modellen er en arena som består av en gruppe likesinnede som samarbeider og evner å legge fram relativt homogene preferanser for sektorens utvikling og besitter dagsordensmakt<sup>306</sup>. I min analyse av nødhjelpsaksjonene, ser jeg tegn som peker i den retning Tvedt vil. Jeg har nevnt felles interesser, og at aktørene i både frivillighetssektoren og UD kan sette dagsorden.

Bachrach og Baratz har beskrevet en form for makt hvor B vil være føyelig fordi B erkjenner at As kommando er fornuftig sett ut i fra Bs egne verdier. Dette kan være fordi befalingene er legitime og fornuftige eller fordi de er resultat av en legitim og fornuftig prosess<sup>307</sup>. Her finner jeg grunnlag for å si to ting. 1) UD's ”kommandoposisjon” er allment akseptert, ettersom FO'ene ønsker dette samarbeidet og ettersom FO'ene mener at det stort sett er sammenfallende interesser. 2) Prosessen anses som legitim og fornuftig, ettersom aktørene mener at den norske modellen fungerer effektivt og bra, og at fordelene ved modellen veier opp for svakhetene.

Ser man på freds- og forsoningsarbeidet, og UD's klare holdning om at humanitærhjelp ikke bare følger humanitære prinsipper, er det klare spor av den strategien som ble meislet ut i UD-rapporten *Modernisering av utenrikstjenesten*. Nasjonale interesser skulle ivaretas og utenrikspolitikken fikk en sterkere nasjonal

---

<sup>304</sup> Bugge m.fl.2004:107

<sup>305</sup> Bugge m.fl.2004:107

<sup>306</sup> Tvedt 2003:171-172

<sup>307</sup> Lukes 2005:21-22



---

dimensjon. Et hovedpoeng i rapporten er at UD ønsker å fokusere på Norges interesser, forpliktelser, engasjement og rolle i det internasjonale samarbeidet og at bistandsaktører innen forskning og FO'er skulle samkjøre arbeidet med norsk utenrikspolitikk<sup>308</sup>.

Ifølge rapporten var det klare behov for et utenriksdepartement som ivaretok samordningsansvar, en styrket innsats på dette området og tydelige prioriteringer. Utrederne mener at myndighetenes samordningsinnsats gir samfunnet en merverdi ved å legge til rette for størst mulig norsk innflytelse i internasjonal politikk<sup>309</sup>.

I mitt datamateriale er det flere tegn til at tilråkningene i rapporten er blitt fulgt. Dette er noe som tydelig drar i retning av korporatisme innen humanitære spørsmål. Jeg behandler dette under punkt 6.3.

Uenighetene mellom UD, Kirkens Nødhjelp og Røde Kors om hvordan beredskapsarbeidet skulle foregå i Irak-krisen kan ved første øyekast se ut som en indikasjon på at organisasjonene *ikke* innehar de ønsker staten vil at de skal ha. Dette er imidlertid bare delvis riktig. Jeg mener at det er nødvendig å skille mellom to aspekter. Både UD og FO'ene hadde ønsker om å yte nødhjelp i Irak. Jeg mener at de også i denne casen hadde felles interesser, fordi de var alle opptatt av sivilbefolkningens beste. Der de derimot var uenige, var politiseringen av situasjonen og hvorvidt diplomatiske hensyn skulle få lov til å forsinke beredskapsarbeidet. UD fikk helt tydelig ikke forståelse for sine utenrikspolitiske disposisjoner blant organisasjonene.

Jeg har vist at Kirkens Nødhjelps oppbygging og kirkelige forankring bidrar til å gi organisasjonen selvstendighet og et mandat som bidrar til å skille virksomheten fra å være styrt av UDs ønsker. Men hvor kommer kirkens meninger om bistandspolitikk fra? En kan gjerne se for seg at menighetene i Norge i store trekk er enige i hovedlinjene i norsk bistandspolitikk, og at den autoriteten bistandsmyndighetene har

---

<sup>308</sup> Tvedt 2003:169 og Brautaset 1999

<sup>309</sup> Brautaset 1999:5

i det sørpolitiske systemet også strekker seg til Kirkens Nødhjelps øverste organ og dets representanter fra forskjellige kirkesamfunn. Jeg har allerede pekt på at det er stor grad av konsensus i norsk bistandspolitikk, og mener at en ikke kan *utelukke* at strategidokumentene som vedtas av organisasjonens eiere også kan være influert av myndighetene.

#### **6.1.4 Trender og påvirkning utenfra**

Forholdet mellom staten og samfunnet på det sørpolitiske feltet har utviklet seg i en helt spesiell kontekst. Tvedt har pekt på at utviklingen av relasjonen mellom politikk, organisasjoner og forskning er et svar på internasjonaliseringsprosesser og verdenspolitikkenes globalisering. Dermed vil et rent nasjonalt perspektiv bli noe snevert. FO'er påvirkes ikke bare av staten, men også av internasjonale trender og retorikk innen bistand og nødhjelp, mener Tvedt<sup>310</sup>.

I min studie har flere informanter bekreftet internasjonaliseringstrenden. Mustorp i Kirkens Nødhjelp mener at FO'enes ønsker ikke formes kun av statens ønsker, men at de også defineres i diskurser som ikke bare foregår mellom FO'ene og departementet. Hun mener at dette er en større internasjonal debatt om mange dynamiske temaer. Kirkens Nødhjelp er en del av denne debatten som påvirker hvordan organisasjonen utvikler seg. Mustorp mener at det kan være uklart hvor de forskjellige impulsene kommer fra i utgangspunktet. Allikevel sier hun at organisasjonens bevissthet og måten de velger å formulere seg i søknader ofte blir preget av hva de vet departementet vil se etter, jamfør det nevnte eksemplet om gender-perspektiv. Noen ganger hender det at FO'ene lobber mest, og først, for et spesielt aspekt, og at myndighetene senere innlemmer dette i sine strategier<sup>311</sup>.

---

<sup>310</sup> Tvedt 1998:94 og Tvedt 2003:170-171

<sup>311</sup> Mustorp 2007 [intervju]

---

### 6.1.5 Oppsummering av autonomi i en maktteoretisk fortolkningsramme

Mangel på konflikt trenger ikke bety at makt ikke utøves, eller at FO'enes beslutninger er autonome. Derfor mener jeg den *tredje* maktdimensjonen egner seg til å fortolke maktutøvelsen mellom UD og FO'ene. Det finnes tegn til en maktutøvelse som aktørene ikke nødvendigvis er bevisste på.

Irak-krisen er en tydelig indikasjon på at det kan oppstå konflikt og at maktutøvelsen ikke bare kan tolkes ved hjelp av det *tredje* maktperspektivet. Organisasjonene innehar ikke alltid de ønsker staten vil at de skal ha. Konflikttemaet var norske myndigheters politisering av beredskapsbehovet. Når det gjaldt nødhjelpsinnsetsen var de mer på linje.

## 6.2 Korporatisme og pluralisme

### 6.2.1 Er korporatisme og pluralisme fruktbart brukt på bistandssektoren?

En forutsetning for å kunne benytte teorier om korporatisme og pluralisme på mitt område, er at organisasjonene er adskilte enheter og at de ikke er en del av staten. Jeg velger å se FO'ene slik fordi, alle mine informanter fokuserer på at norske FO'er er selvstendige enheter. De har selv ansvaret for hva de gjør, og myndighetene blander seg ikke inn i deres indre anliggender.

Tvedt skriver at det finnes en form for korporatisme i den norske modellen, hvor konflikter ikke dreier seg om verdsettelse av ytelse, men av aktørenes "godhet". Dvs. den retoriske tilslutning til dominerende politikk<sup>312</sup>, som igjen er basert på idé- og definisjonsmakt. Jeg er enig med Tvedt på det siste punktet. Det er tydelig i mine caser at det er FO'enes evne til å tilpasse seg UD's meninger om hvordan nødhjelpen skal utføres som avgjør hvor mye penger de får, hvor tett samarbeidet blir og om

---

<sup>312</sup> Tvedt 2003:194

FO'en blir en "verdlig deltaker i Det gode selskap."<sup>313</sup> Som Tvedt antyder, skjer dette først og fremst retorisk (i søknader, status- og sluttrapporter og i annen korrespondanse). UDs mulighet for å kontrollere prosjektene annet enn på papiret er naturlig nok begrenset. Noen ganger er det vanskelig å kontrollere fordi arbeidet foregår i et land hvor Norge ikke har noen utestasjon. Jeg er derimot ikke enig med Tvedt i at myndighetenes vurdering av FO'enes ytelse ikke er viktig. I UD er i alle fall måloppnåelsen et viktig kriterium når de humanitære kronene skal fordeles, og UD er påpasselige med å kontraktsfeste hva FO'ene skal yte.

Begrepet interessehevding får en helt annen betydning på bistandsfeltet. Som jeg har vist er det en sterk bevissthet om at det er stor grad av sammenfallende interesser i UD og FO'ene. Samarbeidet skiller seg derfor markant fra de teoretiske forventningene vi har fra Schmitter. Jeg støtter derfor Tvedt i at det har oppstått et spesielt korporativt klima hvor alle aktørene i den norske modellen, inkludert FO'ene, føler at de bør ta del i profileringen og "forskjønnningen" av den norske modellen og av Norge som humanitær stormakt<sup>314</sup>.

I de følgende avsnittene vil jeg se om det er mulig å identifisere de korporative og pluralistiske teoretiske forventningene og undersøke i hvilken grad teori om korporatisme er dekkende for bistandsfeltet.

Jeg vil dele diskusjonen inn i to og behandle casene samlet. Først vil jeg diskutere korporative trekk i case 1 og 2, deretter pluralistiske trekk i de samme casene. Her er det ikke snakk om å komme fram til noe entydig falsifisering eller verifisering, men heller en diskusjon om hvorvidt de empiriske funnene passer med idealtypene.

---

<sup>313</sup> Tvedt 2003:194

<sup>314</sup> Tvedt 2003:196

---

## 6.3 Korporative trekk i case 1 og case 2

At UD og organisasjonene møttes for å diskutere sine strategier i begge casene er det ingen tvil om. For UD var det naturlig å kalle inn organisasjonene for å ha samtaler, og det var nødvendig å dra vekslers på organisasjonenes lokalkunnskap. Dette gjaldt spesielt Kirkens Nødhjelp i case 2. For organisasjonene er det helt naturlig å kontakte UD når det oppstår nødhjelpsbehov. Dette er klare korporative trekk. Samtalearenaene var svært forskjellige i de to casene, ettersom tidspresset var mye større i forbindelse med jordskjelvet. Da ble det ikke tid til informasjonsmøter, men kontakten foregikk per telefon eller e-post. Den raske igangsettingen av nødhjelpsarbeidet viser at samarbeidet ikke er tungrodd, men heller innarbeidet og fleksibelt.

I den korporative idealformen har staten det siste ordet ved uenighet. I 2003 var det lenge slik at UD holdt igjen bevilgningene og så ut til å få siste ordet. Selv om UD hadde stor makt, måtte UD bøye av i mars måned, og bevilget store summer.

I en korporativ modell er aktørene definerte slik at det ikke er tvil om hvem som hører hjemme i samarbeidet. Ifølge mine informanter i UD, er det ikke slik det fungerer i nødhjelpssamarbeidet. *For det første* er norsk nødhjelp en del av den internasjonale nødhjelpen. Dermed blir det en forenkling å si at UD er den aktøren som innehar kontrollen, og som inngår et korporativt samarbeid for å nå nasjonale mål, slik som teorien skulle tilsi (jamfør Manoilescu). Et mangfold av internasjonale aktører tar del i et stort nødhjelpssamarbeid. Disse må både UD og organisasjonene forholde seg til<sup>315</sup>. Internasjonale nødhjelpsmål er i stor grad styrende. Selv om Norge har utenrikspolitiske prioriteringer, står de humanitære prioriteringene høyt i de fleste nødhjelpssituasjoner. Mangfoldet av aktører gjør teorien om korporative ordninger mindre fruktbar på bistandsfeltet. *For det andre* velger UD på fritt grunnlag hvem de vil prioritere når de humanitære midlene skal fordeles. De kan velge både norske og

---

<sup>315</sup> Murvoll og Sætre 2007 [intervju]

utenlandske FO'er og det er i liten grad gitt hvilke organisasjoner som får være med i samarbeidet.

Som jeg har vist, er Norges satsing på freds- og forsoningsarbeid, bistand og nødhjelp en del av den overordnede utenrikspolitiske strategien. I tråd med korporativismen, foregår denne samordningen av utenrikspolitikken på statens premisser og tjener til statens fordel. Dette er tydelig på tre måter. *For det første* er FO'enes implementeringskapasitet med på å gjøre Norge til en humanitær stormakt. *For det andre* har UD nytte av at FO'ene gjør de innledende sonderingene forut for fredsforhandlinger. *For det tredje* har UD mulighet til å benytte seg av formell benektelse eller fraskrive seg ansvar.

Staten har altså nytte av at FO'ene har en viss selvstendighet. Uten en slik adskilt rolle fra staten kan de ikke fungere som banebrytere i fredsforhandlinger.

De korporative forventningene skulle tilsi at det er forutbestemt at noen organisasjoner har mer innflytelse enn andre. Slik var det, etter min mening, i liten grad i mine caser. Riktignok er UDs generelle strategi klar. Nemlig å satse stort på de internasjonale aktørene og spesielt FN. UD valgte i case 1 å satse stort på FN og til dels IFRC. Allikevel mener jeg at UDs valg av kanal er case-avhengig. I case 2 var det flere norske FO'er som søkte om midler, men få som fikk. Det er veldig sjeldent at UD gir penger til FO'er som ikke allerede har et etablert arbeid i det aktuelle landet. Slike avslag er det flere eksempler på i begge casene. FO'er som har lokalkunnskap blir prioritert. Dette gjaldt Kirkens Nødhjelp i både Irak og Pakistan. Det er altså ikke noen forutbestemte organisasjoner som favoriseres, men igjen, en caseavhengig vurdering.

Et av de korporative trekkene er å invitere organisasjonene inn i utvalg, styrer og råd<sup>316</sup>. Jeg ser tydelige tegn på at UD og FO'ene har en samarbeidsform som gjør at FO'ene blir tatt med på råd når det offentlige nødhjelpsbidraget utformes. Jeg har

---

<sup>316</sup> Nordby 1994:143

---

funnet belegg for de teoretiske forventningene knyttet til statens interesse av å utvide sitt kunnskapsgrunnlag for sin politikk. Likeledes mener jeg det er grunnlag for å si at staten har behov for å delegere oppgaver til organisasjoner, slik som Nordby har pekt på<sup>317</sup>. UD kan ikke selv implementere det norske nødhjelpsbidraget, som er voksende og stadig mer ambisiøst.

Den ”av-korporativiseringen” som foregikk på 70-tallet og som ble beskrevet i den første maktutredningen<sup>318</sup>, stemmer ikke så godt overens med utviklingen innen bistand og nødhjelp. Organisasjonenes engasjement overfor regjeringsapparatet har vært sterkt økende og deres rolle har blitt stadig mer sentral, særlig som implementerende aktører. En rekke nye råd og utvalg mellom forvaltningen og organisasjonene er etablert og styrket. Det er etablert et konglomerat av møtesteder og uformelle relasjoner mellom organisasjonene og forvaltningen<sup>319</sup>. I tillegg har antallet organisasjoner økt kraftig og organisasjonene har vokst i antall ansatte og omsetning<sup>320</sup>.

Enkelte korporative forventninger, slik som at staten har mulighet til å blande seg inn i organisasjonenes indre anliggender, er totalt fraværende. Det samme gjelder forventningene om at organisasjonene skulle være godkjent eller lisensiert av staten. Selv om Norges Røde Kors riktignok ble stiftet av statsminister Frederik Stang i 1865<sup>321</sup>.

Når det kommer til statlig koordineringsevne, stemmer empirien betraktelig bedre med teorien. Jeg har pekt på at det er nedfelt i utenrikspolitikken at Norges internasjonale rolle skal samkjøres med FO’enes aktiviteter. Jeg har vist at UD delegerer oppgaver, at FO’ene posisjonerer seg etter UD’s pengesekk og at UD ser på seg selv som en ubestridt forvalter av norsk nødhjelp. Økende ekspertise i FO’ene stemmer også med de teoretiske forventningene. En av effektene av det tette

---

<sup>317</sup> Nordby 1994:143

<sup>318</sup> Tvedt 2003:163-164

<sup>319</sup> Tvedt 2003:164

<sup>320</sup> Bistandsaktuelt (2007)

<sup>321</sup> *Røde Kors historie*

samarbeidet og det strenge rapporteringsregelverket, er nemlig at FO'ene må ha høyt utdannet personell. Disse ekspertene fungerer, i tråd med teorien, som rådgivere for staten når staten vil utvide sitt beslutningsgrunnlag.

### 6.3.1 Korporatisme og felles interesser

Høy grad av felles interesser gjør korporatisme mindre fruktbar på dette policyområdet. Således støtter jeg Tvedts påstand om at det er irrelevant å snakke om at regjeringen skal påta seg rollen som mekler mellom motstridende interesser på det sørpolitiske feltet. Han sier at korporatisme tradisjonelt er fortolket ved hjelp av de to konkurrerende forestillingene om *interessehevding* versus *styringskapasitet*, og har ingen forklaringskraft på dette feltet. Mine funn er med på å bekrefte hans påstand om at bistandsfeltet er en arena hvor organisasjonenes interessehevding snarere kan øke statens styringskapasitet<sup>322</sup>.

Det er flere trekk ved samarbeidet mellom UD, Røde Kors og Kirkens Nødhjelp som ikke bekrefter de teoretiske forventningene. Det sørpolitiske systems korporatisme består ikke i at organer er opprettet for å forlike ulike interesser eller motstridende standpunkter. Snarere er det snakk om at organisasjoner har mobilisert til deltakelse ut i fra egne verdier. Korporative ordninger er ikke alltid en reaksjon på at staten og organisasjonene ikke er sterkt knyttet til hverandre. Tvedt vektlegger at aktører som allerede er nært knyttet sammen kan ønske å bli enda tettere samordnet, for å styrke sin egen posisjon og for å styrke helheten overfor omverdenen<sup>323</sup>. Min studie støtter denne beskrivelsen.

---

<sup>322</sup> Tvedt 2003:166

<sup>323</sup> Tvedt 2003:167-168



---

## 6.4 Pluralistiske trekk i case 1 og case 2

Ifølge den pluralistiske idealtypen samarbeider de offentlige myndighetene med et mangfold av organisasjoner. Begge casene preges av at mange norske FO'er samt internasjonale aktører som for eksempel WFP og UNICEF, var i dialog med UD og søkte om penger til å drive nødhjelp. På møtet i UD 10. mars 2003 møtte 15 forskjellige nødhjelpsaktører, hvorav 12 var norske FO'er. På informasjon og meningsutveksling er mangfoldet stort, men når det kommer til tildelinger, er ikke mangfoldet like stort. UD valgte i begge casene å konsentrere seg om FN og et knippe norske FO'er. Når det gjelder Irak, var antallet 6, mens i Pakistan var antallet 8<sup>324</sup>.

I tråd med Smitters pluralistiske idealtipe, fant jeg at FO'ene konkurrerer. Dette forekommer i den forstand at de forsøker å levere så gode søknader som mulig. UD velger den som er best egnet til å gjøre jobben, ut fra sine kriterier. Sætre sier at "[n]år vi skal prioritere, så er det en konkurranse om hvem som kan levere best, og hvem som vi anslår er best til å gjøre jobben[.]"<sup>325</sup> Hvis noen av organisasjonene kan bidra spesielt godt på områder UD prioriterer, kan de få ekstra penger.

Systemet sikrer *ikke* at en spesiell gruppering konsekvent vinner over de andre. UD's vurderinger gjøres "case to case", og i mine caser har jeg ikke funnet tegn på at de i utgangspunktet favoriserer noen av FO'ene. Det vil alltid være behov for mer nødhjelp enn UD's humanitære budsjetter kan dekke, slik at det blir en hard konkurranse mellom FO'ene om å levere de beste tjenestene til best pris. Noe som forsterker de pluralistiske trekkene.

Jeg fant at forventningen om kontraktskultur stemte med faktiske forhold. Dette tolker jeg som en måte å skaffe seg ryggdekning fra UD's side, jamfør Chandler. Når det gjelder kontraktskultur, stemmer mine funn med Østerud, Engelstad og Selles beskrivelse. Man skulle tro at kontraktskulturen vitner om et lite tillitsbasert forhold, men det har jeg derimot ikke kunnet finne tegn til i mine data. Tvert imot.

Noe som også trekker i pluralistisk retning er det faktum at ingen av de norske FO'ene er opprettet av UD, ei heller har UD kontrollert ledelsens sammensetning.

Samtidig er det flere korporative trekk, i og med at har jeg funnet statlige overlegninger i form av føringer på hvordan nødhjelpsoperasjonene utformes. Det vil si at samarbeidet ikke kan anses som fullt ut pluralistisk.

#### **6.4.1 Konkurransen og medlemmer**

For at en skal kunne snakke om pluralisme i ideell forstand, må organisasjonene konkurrere med hverandre innenfor en sektor av samfunnet. Nordby skriver at organisasjonene påvirkes av hvorvidt det finnes konkurrerende organisasjoner innenfor samme sektor som konkurrerer om medlemmenes gunst. Om slike forhold finnes, må kursen innrettes etter medlemmenes preferanser for å forhindre frafall. Innen den pluralistiske idealtypen skifter medlemmene organisasjon om de vil, og holder således lederskapet under kontroll. Her er påvirkningsretningen nedentil og opp. FO'er innen bistand tar i liten grad slike hensyn. De har ikke medlemmer i samme forstand som for eksempel yrkesorganisasjoner, og organisasjonene er ikke til for medlemmenes skyld. Følgelig vil man blant bistandsorganisasjonene heller ikke finne dette pluralistiske trekket som Nordby mener er en motvekt til de mange korporative trekkene<sup>326</sup>.

Tvedt mener at det innen den norske modellen ikke foregår så mye konkurranse organisasjonene imellom. De er mer opptatt av å posisjonere seg optimalt overfor statsforvaltningen. Dette kan de gjøre ved å skifte organisasjonsbeite, noe det finnes flere eksempler på. Reposisjoneringen er ingen protest mot staten, men snarere et trekk for å forbedre organisasjonens egen stilling<sup>327</sup>.

---

<sup>324</sup> Borchgrevink 2007

<sup>325</sup> Murvoll og Sætre 2007 [intervju]

<sup>326</sup> Nordby 1994:108 og Nordby 2007 [samtale]

<sup>327</sup> Tvedt 2003:163

---

Jeg skiller mellom to typer konkurranse mellom FO'ene. Konkurranse om å få tildelinger og konkurranse om medlemmer med påvirkningskraft. Selv om konkurranse om tildelinger trekker i pluralistisk retning, vil mangel på konkurranse om medlemmer med påvirkningskraft trekke i korporativ retning.

Medlemmene i Røde Kors og Kirkens Nødhjelp fungerer i praksis mer som støttespillere og private givere, enn som medlemmer slik idealformen skulle tilsi<sup>328</sup>. De har ingen medbestemmelse når det gjelder organisasjonenes nødhjelpsstrategier. I Kirkens Nødhjelp kalles de ikke medlemmer, men givere, eller deltakere i kampanjenettverk<sup>329</sup>.

De tette båndene mellom myndigheter og FO'ene bygger opp under Nordbys argument om at organisasjonenes administrative sentra oppnår en autonom stilling i forhold til medlemmene og at "likedanning" er utbredt. Organisasjonene blir spesialiserte og differensierte, som i sin tur gjør at det oppstår en distanse fra medlemmene. Jeg har vist at det er mye som tyder på at Nordby har rett i at dette skjer på myndighetenes premisser.

Jeg mener ingen av teoriene klarer å gripe essensen ved virkeligheten og at det ikke er mulig å plassere empirien i den ene eller andre båsen. Medlemmenes spesielle posisjon på bistandsfeltet stemmer dårlig med de to teoretiske idealtypene og de har derfor liten forklaringskraft her.

---

<sup>328</sup> *Agenda 2002 og Bli medlem 2008*

<sup>329</sup> *Agenda 2002*

**Tabell 6.1 Empiriske funn gruppert etter nøkkelordene i problemstillingene. Fortolkningsgrunnlaget vises i venstre kolonne**

	Tilpasning	Tegn på autonomi	Tegn på redusert autonomi
Maktdimensjon 1		- FO'ene tvinges ikke til å gjøre noe	
Maktdimensjon 2		- FO'ene er autonome når det ikke oppstår konflikt	- FO'ene er ikke autonome når det oppstår konflikt - FO'ene opplevde begrenset autonomi i case 1 - UD forsinket beredskapsarbeidet
Maktdimensjon 3	- Felles interesser - Arbeidsdeling styrt og koordinert av UD	- Organisasjonene er fornøyde med egen autonomi fordi de mener de er autonome	- Organisasjonene er fornøyde med egen autonomi selv om myndighetene påvirker, former og bestemmer organisasjonenes ønsker
Korporatisme	- Arbeidsdeling styrt og koordinert av UD - UD optimaliserer bruken av statlige midler - Brede kontaktflater	- Freds- og forsoningsarbeidet - UD's avhengighet av FO'ene - Tillitsbasert forhold - FO'ene ansvarlige for måloppnåelsen	- Politisk styring av case 1 - Politiske framfor humanitære hensyn i case 1 - Freds- og forsoningsarbeidet - Administrativ kapasitet - Begrenset mulighet til å prioritere geografisk. - UD's føringer på implementering er sterke
Pluralisme	- FO'enes betydning for norsk diplomati	- FO'enes lobbyvirksomhet - UD's vurderinger gjøres case-to-case - FO'enes folkelige forankring - Konkurransen om å levere de beste søknadene - FO'enes folkelige forankring	- FO'enes initiativ ikke alltid godt mottatt i UD - Kontraktkultur

## 6.5 Oppsummering av korporative og pluralistiske trekk

Det er altså mulig å finne både korporative og pluralistiske trekk på bistandsfeltet. Men feltet har også mange fenomener som teoriene ikke kan forklare. Det kan derfor være vanskelig å forklare samspillet med disse teoriene.

Det særegne med det sørpolitiske systemet i Norge er at det har en samarbeidsform som er preget av forhandlinger og dialog. Interessehevding er et lite irrelevant begrep på grunn av høy grad av felles interesser. Teoriene viser seg utilstrekkelige også når det gjelder medlemmer. Mangelen på konkurranse om medlemmer med innflytelse på organisasjonens virksomhet gjør at FO'ene mangler det medlemsbaserte pluralistiske trekket.

De korporative trekkene er altså brede innarbeidede kontaktflater, utvidelse av kunnskapsgrunnlaget for offentlig politikk, statlige føringer på nødhjelpsarbeidet samt at statens interesser ivaretas ved hjelp av FO'enes integrerte rolle i utenrikspolitikken. Statens evne til å bruke FO'ene til sin fordel gir en sterk styringsevne. Andre trekk er delegering av statlige oppgaver til eksterne aktører og legitimering av statlig politikk ved å gjøre berørte parter medansvarlige (dvs. på dette policyområdet, å gjøre FO'ene ansvarlige for måloppnåelsen i norsk nødhjelp).

De pluralistiske trekkene er kort fortalt at FO'ene ikke er opprettet av staten og at staten kan ikke blande seg inn i deres indre anliggender. Min datainnsamling viser en viss kontraktskultur, at UD's vurderinger er case-to-case, at det ikke eksisterer noe monopol på representasjon, innflytelse eller tildelinger og at det er konkurranse (om tildelingene) innen samme sektor.

Selv om jeg har funnet noen tegn til pluralisme, er jeg enig med Tvedt når han skriver at det ikke uten videre er mulig å si at FO'ene representerer en pluralistisk modell eller fremmer pluralisme i samfunnet. Pluralisme forutsetter blant annet at

organisasjoner kan opptre autonomt vis-à-vis staten og at de har sine egne ressurser. Disse forutsetningene er ikke til stede, ifølge Tvedt<sup>330</sup>.

Jeg mener det er relevant å trekke inn Nordbys argument om at de korporative ordningene øker statens *administrative kapasitet*. Han mener at ordningene fører til at staten oppnår et økt maktgrunnlag, noe det er klare tegn til på bistandsfeltet.

---

<sup>330</sup> Tvedt 2003:162-163

## 7. Konklusjon

Organisasjonene føler i liten grad at deres prioriteringer er begrenset av statlige føringer. Det viktige spørsmålet blir da om dette skyldes reell autonomi eller om det skyldes en slik autoritetssituasjon som Lukes beskriver. Kirkens Nødhjelp er tydeligere enn Norges Røde Kors på at de ikke føler seg begrenset. Graden av reell autonomi vil etter alt å dømme være mindre jo større den statlige finansieringsandelen er. Min studie viser at autonomien på den søknadsbaserte nødhjelpen er noe begrenset. Dette skyldes at UD setter strenge kriterier for hvilke søknader som innvilges.

At organisasjonene ikke føler seg begrenset av staten, kan skyldes en slik autoritetssituasjon som Lukes beskriver. Da er ikke statens påvirkning erkjent av organisasjonene. Dette blir imidlertid en diskusjon om hvordan ønsker dannes, som det er vanskelig å svare bastant på.

FO'enes uløselige problem er at de ikke vil kunne dekke de enorme nødhjelpsbehovene i verden. Den mest nærliggende løsningen på problemet ser ut til å være et enda tettere samarbeid med staten.

Min undersøkelse har vist at UD er en stor maktfaktor innen norsk humanitærhjelp. Departementet levner ingen tvil om at de er ubestridt forvalter av Norges nødhjelpsinnset.

Innen freds- og forsoningspolitikken er organisasjonene i enda større grad en del av den offisielle utenrikspolitikken, og myndighetene ser FO'enes rolle som avgjørende. Her er avhengighetsforholdet mellom myndigheter og FO'er mer jevnbyrdig, men er samtidig et korporativt trekk i tråd med Manoilescu, fordi det tjener statens interesser. Som Brautasetutvalget skrev allerede i 1999, var UD's nære samarbeid med FO'er, andre ikke-statlige aktører og miljøer helt avgjørende for norsk diplomatiske positive resultater på 1990-tallet.

Tilpasningstendensene veies i noen grad opp av felles interesser. Alle mine informanter er enige om at bistands-Norge består av aktører med stor grad av felles interesser.

Tvedt har skrevet at korporatismeforskningen generelt har vært mest opptatt av beslutningsmakt, og langt på vei oversett idé- og definisjonsmakt<sup>331</sup>. Jeg støtter Tvedt i at UD og FO'enes samarbeid om nødhjelp ikke så mye kan sees i lys av interessehevding og forlikelse mellom motstridende interesser, men heller i lys av idé- og definisjonsmakt. For eksempel definering av den gode handling.

Til tross for tegn på mangelfull autonomi i FO'ene, har jeg vist at også de kan øve innflytelse på bistandspolitikken. De er aktive lobbyister, de besitter ekspertise og de blir lyttet til. Men case 1 viser at FO'ene først og fremst blir lyttet til når det passer myndighetene, og ikke like mye når det ikke er sammenfallende interesser. Disse empiriske funnene bekrefter at visse korporative trekk, som utvidelse av administrativ kapasitet og beslutningsgrunnlag, er å finne også på bistandsfeltet. Tvedt har påpekt at flere FO'er har byttet organisasjonsbeite for å tilpasse seg statens satsningsområder. Dette øker den statlige koordineringsevnen og forsterker de korporative trekkene.

Kirkens Nødhjelp er en organisasjon som har tilhørighet i norske menigheter. Informantene i Kirkens Nødhjelp er opptatt av at dette gir organisasjonen en selvstendig stemme. Organisasjonen er blant de norske FO'ene som er best egnet til å stå på egne økonomiske ben. Kirkens Nødhjelp er en del av et internasjonalt, humanitært kirkennettverk som samarbeider om finansiering og implementering, noe som gir organisasjonen et noe større handlingsrom. Dessuten samler organisasjonen inn over 100 millioner hvert år. Norges Røde Kors er mer resignerte i sin holdning til statlig finansiering av virksomheten. En av mine informanter sier at han skulle ønske at Norges Røde Kors var mindre styrt av staten, men innser at de er en del av den samlede norske innsatsen. Målt i egenfinansiering, og alternativ finansiering, kommer Kirkens Nødhjelp bedre ut enn Røde Kors, både i case 1 og 2.

---

<sup>331</sup> Tvedt 2003:167



---

Schmitters forestilling om samfunnskorporatisme kan ikke uten videre overføres til norske forhold. Forestillingen om at samfunnskorporatismen skal skape harmoni mellom motstridende interesser i samfunnet ikke fruktbar på dette politikfeltet, fordi det er stor grad av felles interesser. Men man kan imidlertid ikke helt utelukke at det er de korporative ordningene som har skapt denne felles forståelsen om hvordan humanitær bistand skal utføres. Altså at staten har en viss kontroll over organisasjonenes artikulering av krav og støtte, som Schmitter uttrykte det.

At samarbeidet foregår på UD's premisser, er det ingen tvil om. Dermed er den *tredje* maktdimensjonen nyttig når denne maktutøvelsen skal fortolkes. Andre empiriske funn som gjør det er mulig å tolke ved hjelp av Lukes' *tredje* maktdimensjon, er: 1) Det er tegn på at staten har evne til å forme de andre aktørenes tanker og ideer. 2) Mangel på konflikt betyr ikke at makt ikke utøves eller at FO'enes beslutninger er autonome.

Mens tradisjonelle maktstudier er rettet mot direkte konflikt, argumenterer Lukes for at man må studere innflytelse og makt også når det ikke er konflikt<sup>332</sup>. Det er dette som gjør ham relevant på bistandsfeltet.

Lukes' syn er basert på Hegels analyse av forholdet mellom Herre og Knekt, der herrens makt hvilte på at knekten så seg selv med herrens øyne. Når det gjelder søknadsbaserte nødhjelpsaksjoner, mener jeg at FO'ene ser seg selv gjennom UD's øyne.

Egeland mener at Irak-casen motbeviser at staten styrer, fordi Røde Kors protesterte så kraftig. Jeg mener at casen illustrerer forskjellen mellom verbal autonomi og operasjonell autonomi. Altså at organisasjonene er autonome til å si det de vil, men ikke alltid til å *gjøre* det de vil. Organisasjonene er ikke kneblet, men heller ikke fullstendig autonome. Jeg har argumentert for at det var politiseringen av situasjonen de var uenige om – ikke hvorvidt man skulle verne om den irakiske sivilbefolkningen.

---

<sup>332</sup> Lukes 2005:16-17

Aktørenes uenighet om politiseringen, utelukker dermed ikke at UD utøver makt i henhold til den *tredje* dimensjonen.

Flere av mine informanter mener at FO'enes handlingsrom er større på nødhjelpsprosjekter enn på bistandsprosjekter. Dette skyldes blant annet kravene til søknader og rapportering ikke er så strenge. Prosessene går naturlig nok mye raskere fordi det på det humanitære feltet er behov for mye raskere assistanse<sup>333</sup>. Min studie tar for seg den formen for bistand hvor organisasjonene har størst handlingsrom. Siden jeg har funnet tegn til begrenset handlingsrom, er det derfor plausibelt å hevde at det er enda mer begrenset innen den langsiktige bistanden.

Organisasjonenes folkelige forankring framstår som en viktig faktor for å bevare en selvstendig stemme, selv om denne stemmen ifølge Lukes' tredje maktsyn også kan være influert av den samme autoriteten på bistandsfeltet.

UDs nødhjelpsmål kan være ispedd en god porsjon utenrikspolitiske prioriteringer. Derfor er det problematisk at FO'ene er nødt til å tilpasse sine nødhjelpsprosjekter så vidt mye.

I case 1 kom flere dilemmaer til overflaten. Humanitære hensyn ble tilsidesatt til fordel for politiske hensyn. Jeg mener at de diplomatiske prioriteringene var så sterke at det forsinket beredskapsarbeidet. Tidligere statssekretær Vidar Helgesen mener at FO'ene brukte sine krefter galt vinteren 2003 fordi det ikke var mulig å forutsi at det ville bli en stor humanitær katastrofe. Tidligere generalsekretær i Røde Kors, Jan Egeland er tilbøyelig til å se at UD's tilbakeholdenhet førte til at penger ble spart. Men han fremhever at beredskapsbygging alltid er positivt, fordi utstyr som ikke brukes, kan brukes senere andre steder. UD og FO'ene er enige om at Irak var overfokuset og at det var en klar overberedskap sammenlignet med andre katastrofeområder.

---

<sup>333</sup> Helgesen 2007 [intervju] og Dahl 2007 [intervju]

---

Selv om jeg fokuserer på utfordringene ved at det oppstår andre motiver enn de rent humanitære, så vil jeg presisere at jeg ikke vil frata noen av aktørene at det er de humanitære prinsippene som er motivasjonen for nødhjelpen.

Jeg konstaterer at underdirektør i UD, Halvor Sætre mener at min vurdering av case 1 som mer politisk styrt enn case 2 er overdrevet. Han påpeker at UD ikke bare hadde politiske grunner, men også humanitærfaglige vurderinger til sine vurderinger av Irak-krisen<sup>334</sup>. Vurderinger som vekket og forsinket beredskapsarbeidet.

Jeg mener hans argument om begrensede humanitære behov er gyldig hvis det var den uforutsigbare konflikt- og flyktningsituasjonen som var årsaken til at UD ventet med å bevilge penger. Jeg har derimot flere indikasjoner som tilsier at det var de diplomatiske hensyn som var avgjørende, og at beredskap var konfliktdrivende. Derfor står jeg ved min vurdering om at det var politiske grunner til at beredskapen i Irak kom sent i gang og ble svekket. At dette ikke fikk negative humanitære konsekvenser, er noe helt annet, og kan ikke rettferdiggjøre at de rent humanitære vurderingene midlertidig ble tilsidesatt.

Indikasjonene er i korte trekk: 1) Etter Helgesens mening kunne ikke UD ”late som om, eller agere som om [krig] var unngåelig”<sup>335</sup>. 2) At saken ble behandlet på et så høyt politisk nivå (statsminister og utenriksminister) tilsier politisk styring. 3) Både Sætre og Murvoll mente at de ikke hadde anledning til å signalisere at UD satte av nødhjelpsmidler i tilfelle det skulle oppstå krig i Irak. 4) Egeland var opprørt fordi UD brukte en ”politisk argumentasjon” og fordi UD mente at beredskapsarbeid var konfliktdrivende<sup>336</sup>. 5) Helgesen uttalte offentlig at UD helt til midten av februar 2003 mente at det var et feil signal å gi penger til humanitære organisasjoner. Han bekrefter at UD mente at beredskapsarbeid var konfliktdrivende, og at de ikke forlot denne holdningen før midten av februar.

---

<sup>334</sup> Sætre 2008

<sup>335</sup> Helgesen 2007 [intervju]

<sup>336</sup> Egeland 2007 [intervju]

Disse indikasjonene peker i retning av at maktutøvelsen også har et snev av den *første* maktdimensjonen. Fordi dette er en interessekonflikt og en direkte myndighetsutøvelse i form av å la være å bevilge penger til en nødhjelpsaksjon.

## 7.1 Videre forskning

FO'enes tilpasning av nødhjelpsprosjekter er observerbar på papiret, altså i søknader, status- og sluttrapporter. Denne studien er ikke i stand til å si om UD's prioriteringer blir fulgt opp i felt. Jeg har blant annet pekt på at FO'ene ofte får mindre tildelt enn de har søkt om og at UD varsler hvilke tiltak søkeren må kutte. Jeg har vist et eksempel på at Røde Kors fikk beskjed om å tilpasse sin nødhjelp i Pakistan. Det ville være interessant å studere hvorvidt dette gjenspeiler seg i det faktiske nødhjelpsarbeidet, eller om nødhjelpsarbeidet kun er endret på (søknads)papiret. Altså om nødhjelpsarbeidet følger FO'ens egne ønsker til tross for skiftende bistandstrender og myndighetenes skiftende meninger om nødhjelp.

Videre forskning på dette feltet bør legge an et mer internasjonalt perspektiv. Dette fordi nødhjelp er en internasjonal oppgave som involverer mange internasjonale aktører og fordi bistandstrender og nødhjelpsmål er internasjonale strømninger. Det vil også være nyttig å undersøke andre caser og andre organisasjoner. Likeledes å se på andre påvirkningskrefter som medier og opinion, for å belyse hvor aktørenes ønsker om hvordan nødhjelp skal utføres kommer i fra.

## 8. Referanseliste

- 1000 vintertelt til Pakistan* (2005) Kirkens Nødhjelp. (2007, november 28) [online]. - URL: <http://nca.no/article/articleview/5436/>
- Agenda* (2002) Kirkens Nødhjelp (2008, februar 20) [online]. - URL: <http://nca.no/article/view/2298>
- Altern, Torkil W. (2004) *Den norske modellen*. Mellomfagsoppgave våren 2004. Oslo: Institutt for statsvitenskap
- Andersen, Svein S. (1997): *Case-studier og generalisering. Forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget
- Appeal no. 01.88/2003* (2007, november 13) [online]. - URL: [www.ifrc.org/docs/appeals/annual03/018803.pdf](http://www.ifrc.org/docs/appeals/annual03/018803.pdf)
- Appeal no: 8/03. Emergency Appeal, Iraq and Neighbouring Countries: Humanitarian Crisis*. IFCR
- Application for financial support to the International Committee of the Red Cross (ICRC) (2002, desember 23) Norges Røde Kors. UD's saksmappe nr 2003/00050
- Beksrud, Svein (2007). *Intervju 27. august*
- Beksrud, Svein (2007 desember 18.) *Søknader til UD*. (e-mail til Torkil Westergaard Altern) [Online]. - Tilgjengelig via e-mail: [svein.beksrud@redcross.no](mailto:svein.beksrud@redcross.no)
- Bistandsaktuelt (2007) *Rekordvekst i bistandsbransjen*. Utgave nr. 10 i 2007
- Bjørlo, Mette (1993) *Golfkrisen: En ny giv for kurdisk frigjøring i Irak*. I Nils A. Butenschøn (red.) *Golfkrisen i perspektiv*. Forskningsrapport 01/93 Institutt for statsvitenskap. (2008, februar 06) [online]. - URL: [http://www.statsvitenskap.uio.no/ansatte/serie/rapport/fulltekst/0193/golfkrisen-13\\_1.html](http://www.statsvitenskap.uio.no/ansatte/serie/rapport/fulltekst/0193/golfkrisen-13_1.html)
- Blair, Harry (1997): *Donors, Democratisation and Civil Society: Relating Theory to Practice*. I: NGOs, states and donors: too close for comfort? David Hulme og Michael Edwards (red.). London: Macmillan
- Bli medlem* (2008) Norges Røde Kors. (2008, februar 20) [online]. - URL: [http://www.rodekors.no/Stott\\_oss/Bli\\_medlem/](http://www.rodekors.no/Stott_oss/Bli_medlem/)
- Borchgrevink, Axel (2007, februar 26) *Bistandstill*. (e-mail til Torkil Westergaard Altern) [Online]. - Tilgjengelig via e-mail: [Axel.Borchgrevink@nupi.no](mailto:Axel.Borchgrevink@nupi.no)
- Borchgrevink og Hansen (2004) *Nupi-papport 281. Felles kamp mot fattigdom? Kritiske blikk på regjeringens utviklingsmelding*
- Brautaset, Tarald (1999): *Modernisering av utenrikstjenesten. Rapport fra arbeidsgruppen om samordning av norsk utenrikspolitikk*. Oslo: Utenriksdepartementet

- Bugge, Lars m.fl. (2004): *Makten som vilje og forestilling. Om Makt- og demokratiutredningen (1998-2003)*. Tidsskrift for samfunnsforskning. 1: 97-116
- Byen som døde* (2005) Kirkens Nødhjelp (2007, november 28) [online]. - URL: <http://www.nca.no/article/view/5414/1/416>
- Chandler, David (2005): *How 'state-building' weakens states*. (2008, februar 06) [online]. - URL: <http://www.spiked-online.com/Articles/0000000CADDDB.htm>
- Confirmed Contributions to Iraq through the World Food Program of the United Nations*. WFP 28. mars 2003. UD's saksmappe 2003/02897
- Da Himalaya skalv* (2005) Nødhjelpsmagasinet Hjelp. Røde Kors. (2007, november 23) [online]. - URL: [http://www.redcross.no/File.asp?File=Bilder/PDF/0511\\_Hjelp\\_4.pdf](http://www.redcross.no/File.asp?File=Bilder/PDF/0511_Hjelp_4.pdf)
- Dahl, Ellen (2007). *Intervju* 27. september
- Dengbol-Martiniussen og Egeberg-Pedersen (2003) *Aid: Understanding International Development Cooperation*. London: Zed Books
- Egeland, Jan (2007): *Det nytter. Rapport fra frontlinjene*. Oslo: Aschehoug
- Egeland, Jan (2007). *Intervju* 11. oktober
- Engelstad, Fredrik (2005): *Hva er makt*. Oslo: Universitetsforlaget
- Foucault, Michel (2002): *Forelesninger om regjering og styringskunst*. Oslo: Cappelen
- Final Narrative Report. Support to Preparedness and Emergency relief Work, Iraq. MFA - IRQ 1020029. (2004) Norwegian Church Aid
- Final Report* (2007) Norwegian Church Aid 5. januar 2007. UD's saksmappe nr 05/12095
- Fredriksen, Marianne Kristin (2007 oktober 29) *KN-utbetalinger i Irak 2002-2003*. (e-mail til Torkil Westergaard Altern) [Online]. - Tilgjengelig via e-mail: [marianne.k.w.fredriksen@mfa.no](mailto:marianne.k.w.fredriksen@mfa.no)
- FW: Minihøring. Søknad fra KN i forbindelse med jordskjelvet i Pakistan* (2005). e-post fra Ambassaden i Islamabad. 12. oktober 2005. UD's saksmappe nr 05/12095
- Helgesen, Vidar (2007). *Intervju* 17. september
- Helgesen, Vidar (2008 februar 20) *Hovedoppgaven* (e-mail til Torkil Westergaard Altern) [Online]. - Tilgjengelig via e-mail: [V.Helgesen@idea.int](mailto:V.Helgesen@idea.int)
- Hellevik, Ottar (2002): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget
- Hem (2000): *Frivillige organisasjoner mellom giver og mottaker*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Hovedoppgave
- Hernes, Gudmund (1978): *Makt, blandingsøkonomi og blandingsadministrasjon*. I: *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*. Gudmund Hernes (red.). Bergen: Universitetsforlaget

- 
- Hulme, David og Michael Edwards (1997): *NGOs, states and donors: too close for comfort?* London: Macmillan
- ICRCs utvidede appeller 2003: *Nødhjelp Irak. IRQ 1030344.* (2003) Utenriksdepartementet. 9. mai 2003. UDs saksmappe nr 2003/02343
- Indisk grensegjerde i Kashmir* (2007) Aftenposten (2007, november 23) [online]. - URL: <http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/article597072.ece>
- IRQ 1030020. Norges Røde Kors. Søknad om Støtte til kriseberedskap i Irak* (2003). 17. mars 2003 Utenriksdepartementet. saksmappe IRQ 1030020
- IRQ 1030052. Søknad om støtte til humanitære arbeid i Irakisk Kurdistan (2003, februar 11). Utenriksdepartementet. saksmappe IRQ 1030052
- IRQ 1030060. Søknad om støtte til IFRCs appeller 2003. Irak Røde Halvmåne – katastrofeledelse, helse og kapasitetsoppbygging.* (2003) Utenriksdepartementet. 11. februar 2003. UDs saksmappe nr 2003/00580
- IRQ 1030221. Vedrørende søknad om omdisponering av midler.* 17. desember 2003 Kirkens Nødhjelps arkivmappe PID 11455
- Johansen, Vigdis (2007): *Sosial dialog på skinner? En analyse av innflytelseskanaler i europeisk jernbanesektor.* Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for Statsvitenskap. Hovedoppgave
- Katastrofehjelp til Pakistan 08.10.2005* (2007, november 26) [online]. - URL: <http://nca.no/article/articleview/5331/>
- KN midler til nødhjelpstiltak, Pakistan* (2005) Kirkens Nødhjelp. 12. oktober 2005. Kirkens Nødhjelps arkivmappe PID 13187
- Knutsen, Paul (1884): Korporatisme med og uten mening. *Sosiologi i dag* 2:19-34
- Langer ut mot maktens forskere* (2007) Klassekampen (2008, februar 14) [online]. - URL: [http://klassekampen.no/45715/mod\\_article/item/null](http://klassekampen.no/45715/mod_article/item/null)
- Mini-høring. Søknader fra private organisasjoner bistand etter jordskjelvet i Pakistan* (2005). Utenriksdepartementet. Intern e-post 13. oktober 2005. UDs saksmappe nr 05/12214
- Morgenbladet (2007) *Kjetterske bistandstanker.* 15.-21. juni
- Murvoll, Mariann og Halvor Sætre (2007). *Intervju* 17. oktober
- Murvoll, Mariann (2007, oktober 17) *KN-utbetalinger i Irak 2002-2003.* (e-mail til Torkil Westergaard Altern) [Online]. - Tilgjengelig via e-mail: [mariann.murvoll@mfa.no](mailto:mariann.murvoll@mfa.no)
- Mustorp, Elisabeth (2007). *Intervju* 17. september
- Mustorp, Elisabeth (2008 februar 29) *UD og frivillige organisasjoner* (e-mail til Torkil Westergaard Altern) [Online]. - Tilgjengelig via e-mail: [Elisabeth.Mustorp@nca.no](mailto:Elisabeth.Mustorp@nca.no)
- Nordby, Trond 1994: *Korporatisme på Norsk. 1920-1990.* Oslo: Universitetsforlaget
- Nordby, Trond 2007 [samtale] 2007. 13. april
- Nordby, Trygve G. (2007) *Intern og ekstern gransking.* (2007, desember 12) [online]. - URL: <http://www.aftenposten.no/meninger/debatt/article1688409.ece>

- NRK-P2 (2003) Her og nå 3. mars
- NRK-P2 (2003) Her og nå 10. mars
- ontheissues.org. *Iraq*. (2007, november 16) [online]. – URL:  
[http://www.ontheissues.org/images/iraq\\_Map.gif](http://www.ontheissues.org/images/iraq_Map.gif)
- Overveldende behov for hjelp 13.10.2005 (2007, november 25) [online]. - URL:  
<http://nca.no/article/articleview/5353/>
- PAK 1050569. Kirkens Nødhjelp. Nødhjelp i forbindelse med jordskjelv i Sør-Asia.* (2005) Utenriksdepartementet. 21. oktober 2005. UDs saksmappe nr 05/12095
- PAK 1050590. Kirkens Nødhjelp. Nødhjelp i forbindelse med jordskjelv i Sør-Asia.* (2005) Utenriksdepartementet. 31. oktober 2005. UDs saksmappe nr 05/12095
- Pakistan PAK105 0578 (2005) IFRC. Nødsarbeid etter jordskjelv 8. oktober 2005* (2005). Utenriksdepartementet. 25. oktober 2005. UDs saksmappe nr 05/12214
- Pakistan PAK105 0579. IFRC. Nødsarbeid etter jordskjelv 8. oktober 2005* (2005). Utenriksdepartementet. 25. oktober 2005. UDs saksmappe 05/12661
- Pakistan PAK105 0580. IFRC. Nødsarbeid etter jordskjelv 8. oktober 2005.* (2005). Utenriksdepartementet. 25. oktober 2005. UDs saksmappe 05/12661
- Pakistan PAK105 0593. ICRC og IFRC. Nødsarbeid etter jordskjelv 8. oktober 2005.* (2005). Utenriksdepartementet. 2. november 2005. UDs saksmappe nr 05/12659
- Pedersen, Mikkel F. 2007. [telefonsamtale] Utenriksdepartementet. (2007 juni 4.)
- PID 11550. Kirkens Nødhjelp 2003. Kirkens Nødhjelps arkivmappe PID 11550*
- ReliefWeb. *Pakistan, India, Afghanistan: Earthquakes.* (2008, februar 25) [online]. – URL:  
[reliefweb.int/rw/fullMaps\\_Sa.nsf/luFullMap/9FE38999ABC6BE848525709600041951/\\$File/rw\\_EQ\\_pak081005\\_1.pdf?OpenElement](http://reliefweb.int/rw/fullMaps_Sa.nsf/luFullMap/9FE38999ABC6BE848525709600041951/$File/rw_EQ_pak081005_1.pdf?OpenElement)
- Retningslinjer for Kap 162 Overgangsbistand* (2007, november 5) [online]. - URL:  
[www.norad.no/items/657/25/7469765280/RetningslinjerGAP.doc](http://www.norad.no/items/657/25/7469765280/RetningslinjerGAP.doc)
- Ringdal, Kristen (2001): *Enhet og mangfold Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode.* Polen: Fagbokforlaget
- Rostrup, Morten (2006): *Felt. Ti år med Leger Uten Grenser.* Oslo: Cappelen
- Røde Kors historie.* (2008) (2008, februar 5) [online]. – URL:  
[http://www.rodekors.no/Om\\_Rode\\_Kors/Rode\\_Kors\\_historie/](http://www.rodekors.no/Om_Rode_Kors/Rode_Kors_historie/)
- St. meld. nr. 35 03-04: *Felles kamp mot fattigdom*
- Schmitter, Philippe C. (1979): *Still the Century of Corporatism? I: Trends toward corporatist intermediation.* Philippe C. Schmitter og Gerhard Lehmbruch (red.). Beverly Hills/London: Sage
- Semb, Anne Julie (2003): "Spillet om spillereglene: Folkerettens bestemmelser om bruk av væpnet makt" I : *Spillet om Irak.* Bjørn Erik Rask m.fl. (red.). Oslo : Abstrakt Forlag
- Sender fly med nødhjelp* (2005): (2007, november 26) [online]. - URL:  
<http://nca.no/article/articleview/5368/>



- 
- Sluttrappport IRQ-1020029.* (2004) Kirkens Nødhjelps arkivmappe PID 11455
- Spillet om Irak.* Bjørn Erik Rasch m.fl. (red.). Oslo: Abstrakt Forlag, 2003
- Statusrapport* (2004). Norges Røde Kors. UDs saksmappe nr 2003/00580
- Statusrapport med regnskap for 2003* (2004). Norges Røde Kors. UDs saksmappe nr 2003/00050
- Store Norske Leksikon (2007): *Kashmir* (2007, november 26) [online]. - URL: <http://www.snl.no/article.html?id=624423&o=1&search=Kashmir>
- Støtte til beredskap og nødhjelpsarbeid i Jordan og Irak IRQ. 1030221.* (2003) Utenriksdepartementet. 17. mars 2003. Kirkens Nødhjelps referanse PID 11455
- Sætre, Halvor (2008 februar 22) *Masteroppgave om UD og frivillige organisasjoner.* (e-mail til Torkil Westergaard Altern) [Online]. - Tilgjengelig via e-mail: halvorsætre@mfa.no
- Søknad om støtte til gjenoppbyggingsarbeid* (2005) Norges Røde Kors 15. november 2005. UDs saksmappe nr 05/12214
- Søknad om støtte til Kirkens Nødhjelps beredskapstrening og forhåndslagring av vann og sanitærutstyr i Midt Østen.* (2002) 21. oktober 2002. Kirkens Nødhjelp. Kirkens Nødhjelps referanse PID 11455
- Søknad om støtte til Norges Røde Kors og Den Internasjonale Røde Korskomiteen (ICRC) i forbindelse med jordskjelvet i Sør-Asia.* (2005) Norges Røde Kors 11. oktober 2005. UDs saksmappe nr 05/12214
- Søknad om økonomisk støtte til Det Internasjonale Forbundet av Røde Kors og Røde Halvmåneforeningers (IFRC) arbeid i forbindelse med jordskjelvet i Sør-Asia.* (2005) Norges Røde Kors. 21. oktober 2005. UDs saksmappe nr 05/12659-1
- Søknad om økonomisk støtte til det internasjonale Røde Kors forbundets nødhjelpsappeller i 2003.* Norges Røde Kors. 21. mars 2003. UDs saksmappe nr 2003/02344
- Søknad om økonomisk støtte til det internasjonale Røde Kors IFRC appeller i 2003.* (2003). Norges Røde Kors. 16. januar 2003. UDs saksmappe nr 2003/00580
- Tilbake til livet i Pakistan* (2006) Kirkens Nødhjelp (2007, november 28) [online]. – URL: <http://nca.no/article/articleview/5994/>
- Tilskuddsordninger for norske og internasjonale frivillige aktørers humanitære bistands- og utviklingssamarbeid (2007, november 5) [online]. - URL: [www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/veiledninger/2002/Tilskuddsordninger-for-norske-og-internasjonale-frivillige-aktorers-humanitære-bistands--og-utviklingssamarbeid.html?id=87922](http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/veiledninger/2002/Tilskuddsordninger-for-norske-og-internasjonale-frivillige-aktorers-humanitære-bistands--og-utviklingssamarbeid.html?id=87922)
- Tostensen, Arne (2004): Anmeldelse av Tvedt, Terje (2003) *Utviklingshjelp, utenrikspolitikk og makt. Historisk Tidsskrift*, vol. 83, no. 2, 2004, pp. 338–344.
- Tvedt, Terje (1998): *Angels of Mercy or Development Diplomats? NGOs and Foreign Aid.* Oxford: James Currey
- Tvedt, Terje (2003) *Utviklingshjelp, utenrikspolitikk og makt.* Oslo: Gyldendal

- Tvedt, Terje (2007a): *De hvite hjelperne og de hvite bilene*. (2007, desember 12) [online]. - URL: <http://www.aftenposten.no/meninger/kronikker/article1672368.ece>
- Tvedt, Terje (2007b): *Det nasjonale godhetsregimet*. Forelesning. *Frokost med Bernt*. Institutt for statsvitenskap. 27.09.2007
- Rattsø, Jørn (2006): Nye roller for frivillige organisasjoner i utviklingssamarbeidet: Utredning fra utvalg oppnevnt av Utenriksdepartementet, overlevert 15. juni 2006. Oslo: Utenriksdepartementet
- Valutakurser* (2008, januar 30) [online]. - URL: [http://www.norges-bank.no/Pages/Article\\_\\_\\_\\_\\_200.aspx](http://www.norges-bank.no/Pages/Article_____200.aspx)
- VEDR.: *IRAK IRQ1030344*. (2003) Norges Røde Kors 29. juli 2003. UDs saksmappe nr 2003/02343
- Vedr. søknader fra norske frivillige organisasjoner om støtte til ytterligere nødhjelpsinnsett i Pakistan/Kashmir*. (2006) Utenriksdepartementet. 30. mai 2006. UDs saksmappe nr 06/04027
- Viktig oppdatering antydnet merbehov fra KN* (2005) Kirkens Nødhjelp. e-post 13. oktober 2005. UDs saksmappe nr 05/12214
- Yin, Robert (2003): *Case study research, Design and methods*. Thousand Oaks: Sage Publications
- Østerud, Øyvind (2006): *Lite land som humanitær stormakt?* Nytt Norsk Tidsskrift. 4: 303-314
- Østerud, Øyvind m.fl. (red.) (2003): *Makten og demokratiet: en sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo: Gyldendal akademisk
- Østerud, Øyvind m.fl. (red.) (1997): *Statsvitenskapelig leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget

---

**Vedlegg 1. Forkortelser**

ACT	Action by Churches Together
CERF	Central Emergency Response Fund
CSO	Civil Society Organisation
CWS	Church World Service
DAC	Development Assistance Committee
DFID	Department for International Development
FO	Frivillig organisasjon
ICVA	International Council of Voluntary Agencies
IFRC	International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies
ICRC	International Committee of the Red Cross
MECC	Middle East Council of Churches
NGO	Non Governmental Organisation
NOREPS	Norwegian Emergency Preparedness System
NWFP	North West Frontier Province
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs.
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
SIDA	Styrelsen för internationellt utvecklingsamarbete
TCN	Third Country National
USAID	United States Agency for International Development
WFP	World Food Program

**Vedlegg 2. Forenkling av prosjektnummer**

IRQ 1020276 – 0201 IRQ RK
IRQ 1020301 – 0202 IRQ RK
IRQ 1030020 – 0301 IRQ RK
IRQ 1030029 – 0302 IRQ RK
IRQ 1030059 – 0303 IRQ RK
IRQ 1030060 – 0304 IRQ RK
IRQ 1030344 – 0305 IRQ RK
IRQ 1020029 – 0203 IRQ KN
IRQ 1010529 – 0306 IRQ KN
IRQ 1030221 – 0307 IRQ KN
PAK 1050578 – 0501 PAK RK
PAK 1050579 – 0502 PAK RK
PAK 1050580 – 0503 PAK RK
PAK 1050593 – 0504 PAK RK
PAK 1050569 – 0505 PAK KN
PAK 1050590 – 0506 PAK KN