

Norges Fotballforbund i norsk utviklings- og utenrikspolitikk

- Den norske fotballmodellen

Anders Hasselgård



Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

26. november 2008

Forord

Arbeidet med denne masteroppgaven har vært en lærerik prosess på flere måter. For det første har jeg fått en bedre forståelse for forskningsfeltet idrett, fred og utvikling. For det andre har jeg fått muligheten til å sette meg grundig inn i debatten om norske bistandsorganisasjoner og deres forhold til UD og Norad.

Det har vært spesielt interessant å ta fatt på et tema som i liten grad er berørt tidligere. Det har selvfølgelig ført til mange utfordringer underveis. Jeg vil spesielt takke veileder Andreas Selliaas ved Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI), for tiden ansatt i Norges Idrettsforbund, for gode diskusjoner, kommentarer og gode råd med hensyn til nødvendige grep. Jeg vil takke informantene i Norges Fotballforbund, UD og Norad som stilte opp og ga utfyllende svar gjennom intervjuene. Det gav meg et godt innblikk i hva som motiverer NFF, UD og Norad til å yte fotballbistand. En spesiell takk går til ”multikunstner” og pappa, Terje Hasselgård, for nødvendig korrekturlesing og gode innspill. Den største takken går allikevel til min kone Eva Merete og datter Filippa Sofie som har vært til stor støtte gjennom hele prosessen.

Anders Hasselgård
Oslo, november 2008

Innholdsfortegnelse

Del 1

1.0 Innledning	5
1.1 Tema.....	5
1.2 Faglig bidrag	6
1.3 Forsknings spørsmål	7
1.4 Teoretiske perspektiver	9
1.5 Hvorfor studere idrettsorganisasjoner i norsk utviklings- og utenrikspolitikk?	10
1.6 Hvorfor studere NFF i norsk utviklings- og utenrikspolitikk?	12
1.7 Oppgavens struktur	14

Del 2

15

2.0 Begreper og teori	15
2.1 NGOer	15
2.2 Stat-NGO-forholdet. Teoretiske perspektiver	16
2.2.1 Større interesse for transnasjonale aktører i IR-litteraturen	17
2.2.2 Top-down-perspektiv- og NFF	19
2.2.3 Bottom-up-perspektiv- og NFF	21
2.2.4 Gjensidig samhandling- og NFF	22
2.2.5 Oppsummering	24
2.3 Idrettens egenverdi og nytteverdi i freds- og utviklingsarbeid	24
2.4 Politikk i idrett, idrett i politikk	26
2.4 Idealistiske og realpolitiske motiver for å gi (fotball) bistand	28
2.5 Avslutning	31

Del 3

31

3.0 Metode	31
3.1 Design	31
3.2 Valg av case	32
3.3 Kilder og innsamlingsmetoder	33
3.3.1 Dokumenter og arkivdata	33
3.3.2 Intervjuer	34

DEL 4

36

4.0 En helhetlig norsk utviklings- og utenrikspolitikk	36
4.1 Den norske modellen i støpeskjeen	36
4.1.1 Fred og utviklingshjelp blir politikk	38
4.2 Et norsk varemerke	40

4.3 Idrett i norsk utviklings- og utenrikspolitikk	41
4.3.1 Idrettsbistand i emning	42
4.3.2 Idrettsorganisasjoner og det norske varemerket	43
4.3.3 Idretten får ny status	43
4.3.4 Interesser og aktiviteter samordnes	44
4.3.5 Norges strategi for idrettssamarbeid med land i sør	45
4.3.6 Koordinering av idrettsbistanden	47
4.4 Avslutning	48
Del 5	49
5.0 NFF og fotballbistand	49
5.1 NFFs samfunnsengasjement og verdigrunnlag	49
5.2 NFFs internasjonale arbeid for fred og utvikling	50
5.3 Hva driver NFF til et aktivt freds- og utviklingsarbeid?	51
Del 6	54
6.0 Fotballprosjektene, norske myndigheter og NFF	54
6.1 Vietnam-prosjektet	54
6.1.1 "Football for All in Vietnam" (FFAV). NFF kontakter Norad	54
6.1.2 Norges engasjement i Vietnam	55
6.1.3 Fotballbistand som en bottom-up-prosess	56
6.1.4 NFF en aktør	57
6.1.5 Sammenfallende interesser og veivalg, men ikke samarbeid	59
6.2 Balkan-prosjektet	60
6.2.1 Norges engasjement på Vest-Balkan	60
6.2.2 "Open Fun Football Schools". UD kontakter NFF	61
6.2.3 Fotballbistand som en bottom-up- og top-down-prosess	62
6.2.4 NFF som fagrådgiver på fotball, fred og forsoning	65
6.2.5 Sammenfallende interesser og veivalg	67
6.3 Irak-prosjektet	68
6.3.1 Norges engasjement i Irak	68
6.3.2 UD kontakter NFF	69
6.3.3 Fotballbistand som en top-down-prosess	70
6.3.4 NFF som instrument	74
6.3.5 Ikke sammenfallende interesser og veivalg	75
Del 7	78
7.0 Mot en ny modell	78
7.1 Perspektiver	78
7.2 Den norske fotballmodellen	81
7.3 Avslutning	89
Litteraturliste	93

1.0 Innledning

1.1 Tema

Målet med denne oppgaven er å gi en bedre forståelse av samspillet mellom Norges Fotballforbund (NFF), Utenriksdepartementet (UD) og Norad i norsk utviklings- og utenrikspolitikk. Jeg vil vise at det *ikke* er én samlet forståelse om feltet fotball, fred og utvikling (fotballbistand) og at det ikke foreligger en samlet forståelse av NFF som aktør. Konsekvensen av dette er potensielle konflikter mellom det norske myndigheter og NFF oppfatter som riktig fotballpolitikk. Det kan få konsekvenser for samspillet og for fremtidig fotballbistand.

I 2005 lanserte UD ”Strategi for Norges kultur- og idrettssamarbeid med land i sør”. I kapittel ”Idrettssamarbeid med land i sør” ser vi et forsøk på å **samordne** statens og idrettsorganisasjonenes interesser og aktiviteter innenfor idrettsbistanden. I denne oppgaven studerer jeg samspillet mellom norske myndigheter og NFF. NFF er ingen bistandsorganisasjon, men driver i dag et aktivt freds- og utviklingsarbeid, der fotball blir brukt som et virkemiddel. Det legges vekt på å studere hva som motiverer UD og Norad, som er en etat under UD, til å yte finansiell støtte til NFFs arbeid for fred og utvikling. Ønsket er å få en bedre forståelse av hva UD/Norad oppfatter som riktig tilnærming til fotballbistand¹ og om det er i samsvar med NFFs oppfatning.

Forholdet mellom norske myndigheter og norske ikke-statlige bistandsorganisasjoner (NGOer) har lenge vært et fremtredende tema i bistandsdebatten. Norske myndigheter har siden 1990-tallet forsøkt å innlemme utviklingspolitikken i norsk utenrikspolitikk. Norske NGOer som arbeider for fred og utvikling har vært sentrale i denne integreringen, og norske myndigheter har bevisst forsøkt å **samordne** statens og NGOers interesser og aktiviteter (Lie 2006:138). Dette samarbeidet omfattes av det som i dag defineres som Den norske modellen, som også omfatter ”et mer strategisk, fleksibelt og målrettet bruk av bistandsbudsjettet, koblet til bredere utenrikspolitiske interesser” (Læg Reid 1996:293). ”Ved at utviklingspolitikk er blitt utenrikspolitikk, tar også frivillige organisasjoner del i statens utenrikspolitiske apparat – som

¹ Da de statlige finansielle tilskuddene til NFFs freds- og utviklingsprosjekter blir bevilget fra det norske bistandsbudsjettet (03 bevilgningen) bruker jeg begrepet fotballbistand. NFF bruker begrepet fotballsamarbeid.

kunnskaps- og premissleverandør, men også som utførere av statlige instruksjoner” (Lie 2006:156). Det har endret forholdet mellom norske myndigheter og NGOer.

I dag mangler det forskning som kan si oss noe om idrettsorganisasjoner og deres forhold til norske myndigheter i utviklings- og utenrikspolitikken. Her hevdes det at også idrettsorganisasjoner kan oppfattes som tilhørende den norske modellen når de får tilskudd av UD og Norad til å drive freds- og utviklingsarbeid (idrettsbistand). Et sentralt utgangspunkt for denne studien er at *idrettsorganisasjoner som driver et aktivt freds- og utviklingsarbeid også må studeres på bakgrunn av det endrede forholdet mellom staten og NGOene.*

Denne oppgaven tar sikte på å avklare om NFF og norsk fotballbistand kan relateres til den norske modellen gjennom samhandlingen med Norads avdeling for sivilt samfunn, UD's seksjon for Vest-Balkan og seksjon for fred og forsoning.

1.2 Faglig bidrag

Målet med oppgaven er å bidra til litteraturen innenfor den forskning som ser på ”idrett for utvikling og fred”. Forskningen som har vært gjort til nå har først og fremst vært opptatt med evalueringer av prosjekter som allerede er satt ut i live og hvilke *korttidseffekter* de har hatt. Slike effekter har imidlertid vist seg vanskelig å påvise. Derfor er det hevdet at forskning innenfor feltet i større grad må rette søkelyset mot prosjekters *langtidseffekter*² (SDP IWG 2007). Men denne oppgaven har et annet mål: dette er en studie av samspillet mellom aktørene i forkant og under gjennomføringen av prosjekter. Intensjonen er å gi NFF og andre norske idrettsorganisasjoner en dypere forståelse av at freds- og utviklingsarbeid ikke foregår i et vakuum, men i et spenningsforhold mellom organisasjonene og UD/Norad.

Til nå er det ingen som har forsøkt å lage et analytisk utgangspunkt for å studere forholdet mellom staten og idrettsorganisasjoner i konteksten norsk utviklings- og utenrikspolitikk.

Det er også et ønske å bidra til stat–NGO-debatten innenfor feltet internasjonale relasjoner (IR) hvor dette er et forholdsvis nytt forskningsfelt (Risse 2002).

Siden vi skal studere samspillet mellom UD/Norad og NFF, kan oppgaven også være et bidrag til debatten når ”Strategi for Norges kultur- og idrettssamarbeid med land i sør” skal evalueres og justeres i 2010.

² For en nærmere diskusjon se “Literature reviews on sport for development and peace” (SDP IWG 2007)

Studien kan også ses i sammenheng med UD's pågående Refleks-prosjekt³ hvor hensikten blant annet har vært å sette søkelyset på Norges interesser i en global verden og samstemtheten i politikken for fred og utvikling.

1.3 Forskningsspørsmål

Norsk utviklingspolitikk, utenrikspolitikk og idrettsbistand har blitt knyttet stadig tettere sammen. I strategidokumentet ”Kultur- og idrettssamarbeid med land i sør” hevdes det at UD og Norad skal *styrke, tydeliggjøre og kvalitetssikre samarbeidet* med idrettsorganisasjoner og humanitære organisasjoner som benytter idrett som virkemiddel i freds- og utviklingsarbeid (UD 2005:49). Men har vi dermed en samstemt og helhetlig politikk om idrettsbistanden og som kan relateres til den norske modellen?

Det er hevdet at politikk skapes sjelden som en konsekvens av utredninger og offentlige planer noe som gjelder spesielt for utenrikspolitikken fordi den i stor grad er ”preget av skiftende og uforutsigbare globale dagsordener som ofte er langt utenfor kontroll for de fleste politikere” (Sverdrup 2007:92). En av hovedantakelsene i denne oppgaven er at vi ikke kan forstå idrettsorganisasjoner som aktører og idrett som et virkemiddel i norsk utviklings- og utenrikspolitikk bare ved å studere formuleringene i UD's strategidokument ”Kultur- og idrettssamarbeid med land i sør”. Det er ingen garanti for at strategien blir en rettesnor for idrettsbistandspolitikken i UD, Norad eller NFF. De ulike seksjonene i UD og avdelingene i Norad kan ha ulike interesser og handle ut ifra ulike motiver.

Norske myndigheters ønske om å bidra til fred og utvikling har tradisjonelt vært drevet av både idealistiske motiver (plikt til å hjelpe) og realpolitiske motiver, knyttet til norsk utenrikspolitisk strategi. Hvilke motiver som vektlegges kan også farge synet en har på NFF som aktør og på fotball som et virkemiddel i freds- og utviklingsarbeid.

Det er derfor av interesse å se nærmere på hvilken oppfatning Norads avdeling for sivil samfunn, UD's seksjon for Vest-Balkan og seksjon for fred og forsoning har om NFF som aktør og om fotball som et virkemiddel og i hvilken grad det er i samsvar med oppfatningen NFF har om seg selv og om fotballen. Hensikten er å se etter utfordringer og potensielle

³ Utenriksminister Jonas Gahr Støre opprettet i 2006 Refleksprosjektet for å stimulere til åpen debatt og refleksjon om globalisering, norske interesser og utfordringer for norsk utenrikspolitikk (Lunde et al 2008).

konflikter når aktørene forholder seg til hverandre gjennom at UD og Norad gir tilskudd til NFFs freds- og utviklingsarbeid.

Opgavens utgangspunkt er å besvare spørsmålet hvordan NFF og fotballbistand passer inn i den norske modellen. Dette skal belyses gjennom følgende problemstillinger:

1) Hvilken oppfatning har NFF/UD/Norad/ om hverandre og hvilken innstilling har de til fotball som virkemiddel?

2) Hvilke konflikter og samsvar oppstår mellom de forskjellige aktørene i de forskjellige prosjektene?

3) Hvilke konsekvenser har konflikter og samsvar for forholdet mellom NFF/UD/Norad og for fremtidig fotballbistand?

Som det fremgår av forskningsspørsmålene er vi i denne oppgaven ikke bare interessert i å studere norske myndigheters ønske om å bruke NFF og fotball som et virkemiddel, men også hvordan det sammenfaller med NFFs egen policy. Begrepet konflikt henspeiler i oppgaven på ulike oppfatninger UD/Norad og NFF kan ha på fotballbistand.

Studien tar for seg tre prosjekter der NFF gjennom statlige tilskudd til å drive freds- og utviklingsarbeid forholder seg til UD og Norad:

- 1) **Vietnam-prosjektet:** ”Football for All” i Vietnam er et utviklingsprosjekt rettet mot barn og unge som har finansiell støtte fra Avdeling for sivilt samfunn i Norad.
- 2) **Balkan-prosjektet:** ”Open Fun Football Schools” er et freds- og forsoningsprosjekt rettet mot barn og unge på Balkan. Vest-Balkan-seksjonen i UD støtter prosjektet finansielt.
- 3) **Irak-prosjektet:** I 2007 ble den norske treneren Egil ”Drillo” Olsen ansatt som irakisk landslagstrener. Seksjon for fred og forsoning i UD, som ble engasjert i ansettelsen, ønsket samtidig å få i gang et freds- og forsoningsprosjektet i samarbeid med NFF, knyttet opp imot det irakiske fotballandslaget.

1.4 Teoretiske perspektiver

Det er ingen omfattende litteratur om utviklingsaktører og deres forhold til norsk utenrikspolitikk (Neumann 2000). Det finnes dog noen viktige bidrag til litteraturen som tar for seg norsk utviklingspolitikk generelt. I 2003 kom trilogien om norsk utviklingshjelps historie ut (Simensen 2003; Ruud og Kjerland 2003; Liland og Kjerland 2003). Den beskriver hvordan norsk utviklingshjelp har utviklet seg fra 1952 til 2002 og klargjør hvem og hva som har vært involvert. Knut Nustads bok *Gavens makt* (2003) ser på utviklingsapparatet generelt og diskuterer hvordan velment utviklingshjelp kan få uintenderte konsekvenser. Disse bidragene gir en bred presentasjon av aktørene og de offisielle intensjonene. De problematiserer imidlertid i liten grad forholdet mellom statlige myndigheter og NGOer, hvordan de samhandler og NGOenes kobling til utenrikspolitikken. I boken *Utviklingshjelp, utenrikspolitikk og makt* beskriver Terje Tvedt (2003) det han definerer som et sørpolitisk prosjekt, skapt av en sørpolitisk elite. Denne eliten har forsøkt å integrere aktørene innenfor utviklingshjelpen inn i statens apparat som et ledd i statens uttalte mål om å bli en humanitær stormakt. Han beskriver her hvordan det sørpolitiske prosjektet har skapt en unison, positiv diskurs i alle de miljøene som opererer innenfor utviklingsfeltet (blant politikere, forskere, frivillige organisasjoner og media). Det har hindret at utviklingshjelpen har blitt gjenstand for kritisk debatt. Han beskriver også hvordan de norske NGOene som er blitt finansielt avhengige av staten, kan betegnes som normativt, virksomhetsmessig og politisk styrt av staten.⁴ Tvedt hevder derfor at norske myndigheter og NGOenes politikk kan karakteriseres som samstemte (se for eksempel Klassekampen 2003).

Litteraturen som har beskrevet norske bistandsaktører og deres forhold til norsk utviklings- og utenrikspolitikk, behandler et felt med et stort mangfold av organisasjoner. Det er et viktig poeng når en skal diskutere det norske bistandsfeltet. Det finnes ingen litteratur om idrettsorganisasjoner og deres forhold til norsk utviklings- og utenrikspolitikk. NFF er en forholdsvis ny aktør med et relativt nytt virkemiddel i arbeidet for fred og utvikling. Denne studien kan bidra til å belyse bistandsdebatten gjennom en aktør som ikke er en bistandsorganisasjon, men som gjennom sitt freds- og utviklingsengasjement også forholder seg til norske statlige myndigheter.

⁴ Se Tostensen 2004:343 for en kritisk gjennomgang av Tvedts beskrivelse av forholdet mellom norske myndigheter og de frivillige organisasjonene..

Hensikten er å frembringe empiri som kan gi økt kunnskap om NFF i norsk utviklings- og utenrikspolitikk. Det legges vekt på å studere forskjellene i forholdet mellom UD/Norad og NFF i de tre prosjektene. Denne oppgaven er først og fremst drevet av empirisk, og ikke teoretisk, nysgjerrighet. Caset (NFF) i denne oppgaven skal derfor først og fremst fremstå i lys av teori og ikke omvendt. Dette er et nytt forskningsfelt, og det er derfor stor sannsynlighet for at caset har mer ved seg enn det en spesifikk teori greier å fange opp. Vi skal legge vekt på å utvikle et nyttig begrepsapparat samt forsøke å skissere den teoretiske forståelsen om hvordan forholdet mellom stat og NGOer kan studeres ut ifra ulike utgangspunkt.

1.5 Hvorfor studere idrettsorganisasjoner i norsk utviklings- og utenrikspolitikk?

I dag driver flere norske idrettsorganisasjoner et aktivt freds- og utviklingsarbeid der idrett blir brukt som virkemiddel.⁵ Norske idrettsorganisasjoners engasjement for fred og utvikling, som på 1980- og 90-tallet best kunne beskrives som veldedighet, har endret seg de senere år. I dag har det et annet innhold, og antall prosjekter har økt i omfang.

Også i UD og Norad har idrett i freds- og utviklingssammenheng fått økende oppmerksomhet. I UD's strategidokumentet "Norges kultur- og idrettssamarbeid med land i sør" knyttes idrett og idrettsorganisasjoner til norsk utviklings- og utenrikspolitikk: "Det er ikke minst evnen til å virke utover seg selv som gjør kultur og idrett til viktige utviklingspolitiske og utenrikspolitiske samarbeidsområder"(UD 2005:11). Norge var det første landet i verden som har nedfelt en nasjonal strategi for bruk av idrett i freds- og utviklingsarbeid.

I Norge må den nasjonale idretten forholde seg til *Kultur- og kirkedepartementet*, som gir økonomisk støtte til utviklingen av norsk idrett. Tradisjonelt har departementet i liten grad lagt føringer for idrettsorganisasjonene og hvordan idretten i Norge skal utvikle seg. På bakgrunn av forskning på utviklingen av idrettspolitikken i Norge, Tyskland, England og Canada hevdes det i boken "Sport Policy" at idretten og idrettspolitikken har sin egen logikk og blir i liten grad påvirket av et lands generelle politiske struktur og prosesser (Bergsgard et.al 2005). Dette har blitt begrunnet med at idrett blir sett på som uttrykk for borgernes frie

⁵ Eksempler: Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité/ NIF, NFF, Norges Volleyballforbund, Norges Judoforbund. Det er stort sprik i størrelsen på organisasjonenes engasjement. NIF og NFF er i særklasse når det gjelder antall og størrelse på prosjekter, og grad av statlig finansiell støtte.

initiativ og at forholdet til Kultur- og kirkedepartementet har vært preget av grunnleggende enighet om grunnantakelsene om feltet og de idrettspolitiske prioriteringene (Bergsgård 2005).⁶ Forholdet mellom det statlige og det frivillige idrettsbyråkratiet har derfor vært preget av en samstemthet om norsk idrett og utviklingen av den. Det foreligger mye forskning på dette feltet.⁷ Men når idrettsorganisasjoner skal søke støtte til freds- og utviklingsprosjekter, må de derimot forholde seg til *UD og Norad*. Som vi skal se i denne oppgaven, bygger de sin virksomhet på andre premisser. Det er derfor av interesse å studere norske idrettsorganisasjoners forhold til UD og Norad.

Idrettsbistanden er ingen stor post på det norske bistandsbudsjettet. Men bevilgningen er fordoblet siden UD skrev sin idrettsstrategi. I 2005 ble det gitt ca 23 millioner kroner til idrettsbistand over dette budsjettet (UD 2005: 41). I 2008 vil det bli gitt ca 51 millioner.⁸

Idrettsbistanden fikk et løft gjennom NRKs TV-aksjon i 2007. Den ble tildelt UNICEF i samarbeid med Norges Idrettsforbund og den humanitære organisasjonen Right To Play. Aksjonen fokuserte i stor grad på idrettens rolle i arbeidet for å gi fattige barn en bedre framtid (UNICEF 2007).

Forskning på idrettsorganisasjoner og norsk utviklings- og utenrikspolitikk er også interessant fordi den økende statlige finansieringen av idrettsbistand i Norge er i tråd med en internasjonal trend der idrett, spesielt fotball, i økende grad har blitt anerkjent som et enkelt, kostnadseffektivt og effektivt virkemiddel for å nå freds- og utviklingsmål. I det siste tiåret har FN-organer, internasjonale og nasjonale idrettsforbund, bistandsorganisasjoner og nasjonale regjeringer i større grad brukt idrett som et virkemiddel i arbeidet for fred og utvikling (SDP IWG 2007). Idrett har vært på FNs agenda helt siden 1978. Da vedtok UNESCO artikkel 1 i det internasjonale charteret på "Physical Education and sport". Her ble verdien "idrett for alle" anerkjent som en fundamental rettighet (UNESCO 1978). I 1989 ble retten til å drive idrett innlemmet i barnekonvensjonens artikkel 31(FN 1989). Idrett er derfor regnet som en rettighetsbasert aktivitet.

⁶ Et grunnleggende prinsipp det har vært stor enighet om, er "idrett for alle" og sterk vektlegging av breddeidrett.

⁷ Fra 1998 til 2007 ble det gjort en omfattende evaluering av idretten i Norge gjennom forskningsprogrannet "Idrett, samfunn og frivillig organisering" finansiert av Forskningsrådet. Det ble blant annet lagt vekt på å studere forholdet mellom idretten og norske myndigheter.

⁸ Tallet er basert på samtaler med idrettsforbundene NIF, NFF og den humanitære organisasjonen Right to Play gjort den 20. november 2008. Rundt 5 mill. kroner blir gitt bilateralt, utenom organisasjonene.

I 2003 ble idrett for første gang i FN hevdet å være et virkemiddel for å fremme helse, utdanning, utvikling og fred. Da vedtok FNs generalforsamling resolusjon 58/5 med tittelen ”Sport as a means to promote Education, Health, Development and Peace”. ”Sport for Development and Peace International Working Group” (SDP IWG) ble opprettet av FN i 2004 og har som oppgave å **samordne** og gjennomføre FNs arbeid med å bidra til at idrett blir en del av staters nasjonale og internasjonale utviklingsstrategier og programmer.⁹ Fokuset på idrett som virkemiddel for utvikling og fred ble ytterligere forsterket i 2005 da FN erklærte dette året til “The International Year of Sport and Physical Education”. Daværende generalsekretær Kofi Annan understreket at:

”The International Year of Sport and Physical Education is a reminder to Governments, international organizations and community groups everywhere to draw on the promise of sport to promote human rights, development and peace” (FN 2005).

I forlengelsen av dette året har 50 nasjoner, ti ulike FN-organer, programmer, fond og flere mellomstatlige organer, idrettsforbund og bistands-NGOer engasjert seg i FNs arbeid (SDP IWG 2008:1). Konsekvensen har vært økende oppmerksomhet rundt freds- og utviklingsprosjekter der idrett blir brukt som virkemiddel. Det er derfor av interesse å studere idrettsorganisasjoner i et voksende felt i norsk og internasjonal bistand.¹⁰

1.6 Hvorfor studere NFF i norsk utviklings- og utenrikspolitikk?

Debatten om norske NGOer og deres tette bånd til det norske utviklings- og utenrikspolitiske apparat har først og fremst dreid seg om de ”fem store” humanitære organisasjonene Røde Kors, Kirkens Nødhjelp, Norsk Folkehjelp, Flyktningshjelpen og Redd Barna for deres ”særstilling på grunn av sin budsjettmessige størrelse, interne arbeidsfordeling og regelmessige møter med UDs ledelse” (Lie 2006:139). Disse organisasjonene har i flere tiår samarbeidet med staten om freds- og utviklingsspørsmål. Det er også viktig å studere andre typer organisasjoner som med statlig støtte driver utviklings- og fredsarbeid og deres forhold til staten. I dag finnes det lite litteratur om NFF og dets freds- og utviklingsarbeid.

⁹ I 2008 ga SDP IWG ut rapporten ”Harnessing the Power of Sport for Development and Peace”, som er anbefalinger til “Governments, to national government policy-makers and the international Sport for Development and Peace community” (SDP IWG 2008).

¹⁰ Etter FNs år for idrett, utvikling og fred (2005) har det vært en rask økning i antall rene utviklings- og fredsprosjekter. I dag drives det ca 260 rene idrettsprosjekter i land i sør rettet mot grasrota, først og fremst mot barn og unge. 80 av disse er rene fotballprosjekter. Men fotball brukes også i de andre prosjektene. Fotball er dermed den mest brukte enkeltidretten (Selliaas 2008).

NFF er en forholdsvis ny og uerfaren aktør i norsk utviklings- og utenrikspolitikk. Forbundet er ikke en bistandsorganisasjon, det driver ikke primært med freds- og utviklingsarbeid. Primærroppgaven er utvikling av norsk topp- og breddefotball.

NFF kan karakteriseres som en liten aktør sammenliknet med ”de fem store”. Samtidig har NFF et stort internasjonalt nettverk og lang internasjonal erfaring. Den internasjonale ”fotballfamilien” består av 208 nasjonale forbund som er samlet under paraplyorganisasjonene FIFA og UEFA.¹¹ Ingen nasjonale sær-idrettsforbund i Norge har så omfattende internasjonal erfaring som NFF, og ingen har så omfattende portefølje av freds- og utviklingsprosjekter. NFF er også det sær-idrettsforbund som får mest støtte av norske myndigheter til å drive freds- og utviklingsarbeid. For 2008 bevilges det 20 millioner kroner til NFF fra UD (18,7 mill.kr) og Norad (1.4mill.kr) (intervju, Finstad og Krystad 2008). Til sammenlikning får Norges idrettsforbund (NIF)¹² overført til sammen ca 7 millioner til sine prosjekter i 2008.

NFF har de siste ti årene gjennomgått en endring i sitt internasjonale engasjement, fra å dele ut fotballutstyr og materiell, til aktivt å bidra til bygging av idrettsstrukturer i land i sør gjennom organisering av fotballaktiviteter blant barn og unge samt utdanning av ledere, trenere og dommere (NFF 2008a). NFF har i dag en egen administrasjon som tar seg av prosjektene (to heltidsstillinger og en 50% stilling). Forbundet har gjennom sitt engasjement for utvikling og fred fått en rolle overfor norske myndigheter. Det er derfor viktig for organisasjonen å få en bedre forståelse av hvordan UD og Norad oppfatter dem som aktør og fotball som virkemiddel i freds- og utviklingsarbeid og konsekvensen av eventuelle konflikter for forholdet mellom UD/Norad og NFF i fremtidig fotballbistand.

NFF er ikke det eneste fotballforbundet som har vist interesse for å gi bistand gjennom fotball. I Europa er det spesielt det engelske, nederlandske og tyske forbundet som har bidratt. Forbundenes inngang til fotballprosjekter er imidlertid forskjellige.¹³ I forhold til sine søsterorganisasjoner på verdensbasis er NFF helt i front blant de nasjonale forbundene som

¹¹ FIFA er det internasjonale fotballforbundet og har et overordnet ansvar for internasjonal fotball og de ulike regionale forbundene. UEFA er det europeiske fotballforbundet.

¹² NIF er norsk idretts paraplyorganisasjon. NFF er et sær-idrettsforbund under NIF.

¹³ Det engelske fotballforbundet legger for eksempel vekt på å hente samarbeidslag til England samt utdanne trenere og ledere i mottakerland i England.

bidrar i freds- og utviklingssammenheng. Derfor kan det hevdes at studier av NFF er av internasjonal interesse.

1.7 Oppgavens struktur

Oppgaven er delt inn i syv deler. I del 1 har vi allerede sett på oppgavens tema og dens aktualitet. I del 2 skal vi forsøke å utvikle et begrepsapparat som er nyttig når vi i del 6 skal analysere forholdet mellom norske myndigheter og NFF. Først avklares begrepet NGO. Deretter beskrives tre teoretiske perspektiver for å studere forholdet mellom stater og NGOer. I resten av del 2 avklares begrepene idrettens egenverdi og nytteverdi, politikk i sport og sport i politikk og ulike motiver stater har for å gi bistand. I del 3 begrunnes de metodiske valgene som er gjort i oppgaven.

”Den norske modellen” er ingen teori, men en beskrivelse av det tette samarbeidet mellom norske NGOer og norske myndigheter i utviklings- og utenrikspolitikken. I del 4 skal vi se på den historiske utviklingen av den norske modellen og hvordan den fremstår som fenomen i dag. Vi skal relatere den norske modellen til idrettsorganisasjoner og lage et utgangspunkt for å studere idrettsorganisasjoner i norsk utviklings- og utenrikspolitikk.

I del 5 og 6 presenteres det empiriske grunnlaget for denne oppgaven. Del 5 ser nærmere på NFF og hvorfor det ønsker å engasjere seg i internasjonalt freds- og utviklingsarbeid. Del 6 fokuserer på de tre prosjektene, ”Football for All in Vietnam” (Avdeling for sivilt samfunn i Norad) ”Open Fun Football Schools” Balkan (Vest-Balkan-seksjonen i UD) og Irak-prosjektet (Seksjon for fred og forsoning i UD). Det blir beskrevet hvilke oppfatninger Avdeling for sivilt samfunn (ASS), Vest-Balkan-seksjonen (VBS) og Seksjon for fred og forsoning (SFF) har om fotball som virkemiddel og NFF som aktør i prosjektene. Det beskrives også i hvilken grad NFF, UD og Norad har sammenfallende interesser. I del 7 diskuteres de empiriske funnene. Først diskuteres dette i lys av de tre teoretiske perspektivene. Deretter diskuteres funnene ut i fra den norske modellen og de tre problemstillingene som ble presentert i innledningen. Med bakgrunn i diskusjonen i oppgaven ser avslutningskapittelet på noen sentrale spørsmål med tanke på fremtidig fotballbistand.

Del 2

2.0 Begreper og teori

2.1 NGOer

Her skal vi se nærmere på begrepet NGO og klargjøre egenskaper ved NFF som organisasjon. Det har vært en enorm vekst i organisasjoner som defineres som ”non-governmental organisations” (NGO) de siste 30 årene (Riddell 2007: 53). NGOer har fått større oppmerksomhet i statlige myndigheters og internasjonale organisasjoners rapporter og policydokumenter og i forskningslitteraturen (Senbeta 2003:15). I Norge brukes ofte *frivillig organisasjon* som synonym.

I sin videste mening blir NGO-begrepet brukt som en felles betegnelse for organisasjoner som er i det sivile samfunnet eller i sosiale bevegelser og som er institusjonelt atskilt fra statlige myndigheter og ikke profittmaksimerende (Maslyukivska 1999:6). Et problem med å benytte betegnelsen NGO er at det forklarer hva en organisasjon ikke er, heller enn å forklare hva den er. Betegnelsen karakteriserer derfor i liten grad hvilken funksjon eller status organisasjonen har i samfunnet. Etter hvert har mange forskere forsøkt å plassere organisasjoner i det sivile samfunn under andre betegnelser, som Private Voluntary Organization (PVO), Private Development Organization (PDO), Civil Society Organization (CDO), Community Based Organization (CBO), Environment and Development Organization (EDO) osv (Senbeta 2003:13). Det har imidlertid vist seg problematisk fordi mange organisasjoner som jobber innenfor utviklingssektoren er hybrider når det gjelder struktur, egenskaper og roller, og faller derfor ofte mellom to eller flere slike kategorier. For eksempel kan organisasjonene tilhøre overordnede internasjonale hierarkiske strukturer, løse føderale ordninger, operere selvstendig, lokalt eller transnasjonalt. Grensene for NGO-definisjonen er vage:

“some NGOs may in practice be closely identified with a political party, many NGOs generate income from commercial activities, notably consultancy contracts or sales of publications” (Senbeta 2003:13).

Begrepet har imidlertid vist seg nyttig i praksis og brukes ofte om ikke-statlige organisasjoner i utviklingssektoren.

I Norge finnes et bredt spekter av slike organisasjoner i bistandssektoren. Rattsø (2006) karakteriserer variasjonen av organisasjoner:

- Fra medlemsorganisasjoner og paraplyorganisasjoner med bred forankring til stiftelser med mer bedriftsmessig preg.
- Fra store organisasjoner som er en del av betydelige internasjonale sammenslutninger og små og mellomstore organisasjoner med en spesialisert tematisk og geografisk profil, til små organisasjoner og sammenslutninger som driver enkeltprosjekter.
- Organisasjonene kan være avdelinger av internasjonale organisasjoner med begrenset anledning for den norske avdelingen til å føre en selvstendig politikk, de kan være spesialiserte bistandsorganisasjoner for store folkelige bevegelser, solidaritetsorganisasjoner og avdelinger av organisasjoner med et annet hovedformål, men med bistand som en del av sitt internasjonale engasjement (Rattsø 2006:11, min oppdeling).

NFF som organisasjon har flere av disse egenskapene. Den kan kategoriseres som en **medlemsorganisasjon** som er en **del av en betydelige internasjonal sammenslutning** (FIFA og UEFA) og med et **annet hovedformål** enn å drive fred og utviklingsarbeid (ansvar for norsk bredde- og toppfotball), men som **har dette som en del av sitt internasjonale engasjement**. Forbundet er **ingen spesialisert bistandsorganisasjon** og er en aktør i **den kommersielle bransjen**¹⁴. Imidlertid er det ingen av inntektene fra den kommersielle driften som inngår i NFFs freds- og utviklingsarbeid. NFF som del av et kommersielt marked kan uansett ikke defineres som profittmaksimerende. Pengene går tilbake til utviklingen av norsk fotball. Jeg har funnet det mest hensiktsmessig å bruke begrepet NGO i stedet for *frivillig organisasjon* fordi selv en organisasjon som NFF, som i stor grad består av frivillige, kan ikke defineres som *rent frivillig*.¹⁵

2.2 Stat–NGO-forholdet. Teoretiske perspektiver

Vi skal her se på hvordan forholdet mellom staten og NGOer kan studeres ut ifra ulike utgangspunkt. NGOer som opererer på tvers av landegrensene, ofte kalt internasjonale NGOer

¹⁴ 80 % av inntektene til NFF kommer fra media og sponsorer.

¹⁵ Men selv om sitater fra internasjonal litteratur vil inneholde begrepet NGO, kan sitater fra norsk litteratur inneholde begrepet frivillig organisasjon, som altså kan oppfattes som et synonym.

(INGO), defineres innenfor begrepet ”transnasjonale aktører” (TNA). TNAer er en felles betegnelse på ikke-statlige aktører som opererer på tvers av landgrensene.

Denne studien ser på samspillet mellom UD/Norad og NFF, med sistnevnte som transnasjonal aktør¹⁶. Statlige aktører som UD og Norad er ofte en forutsetning for at NGOer skal ha mulighet til å drive freds- og utviklingsarbeid på tvers av landegrenser. Vi skal først i dette kapitlet kort beskrive hvordan interessen for TNAer har utviklet seg i IR- litteraturen. Deretter skal vi se hvordan forholdet mellom staten og NGOer er studert ut ifra ulike utgangspunkt. Forholdet mellom staten og transnasjonale aktører som (I)NGOer er fortsatt et lite undersøkt teoretisk felt (Risse 2002).

2.2.1 Større interesse for transnasjonale aktører i IR-litteraturen

Det har vært flere bølger av vitenskapelig interesse for dette feltet. Den første bølgen oppsto på 1970-tallet som en konsekvens av en pause i den kalde krigen, rask økonomisk globalisering og fremveksten av sosiale bevegelser. Det var først og fremst snakk om en interesse for multinasjonale selskaper, ikke NGOer:

”Robert Keohane and Joseph Nye, as well as Richard Mansbach and collaborators, cast a broad net to encompass multinational corporations, religious communities, and revolutionary movements, devoting relatively little attention to NGOs themselves” (ISA Research Workshop Grant Proposal 2008:4).

Spesielt utfordret Keohane og Nye (1972 og 1977) og Rosenua (1980) i sine arbeider den statsdominerte forståelsen i IR-litteraturen (Risse 2002:157). Allikevel ble IR-litteraturen i denne perioden preget av et ensidig analytisk fokus på statlige aktører,¹⁷ og transnasjonale aktører ble fortsatt gitt en marginal plass i internasjonal politikk. Interessen for transnasjonale aktører forsvant på 80-tallet like fort som den kom, da sikkerhetspolitikken igjen kom i sentrum for verdenspolitikken.

Transnasjonale relasjoner og ikke-statlige aktørers innvirkning på internasjonal politikk fikk fornyet interesse i IR-litteraturen på 1990-tallet (ibid.:255). Dette var en konsekvens av slutten på den kalde krigen, den økende økonomiske globaliseringen, den store veksten i det sivile samfunn (NGOer) og disse aktørenes økende samarbeid med internasjonale institusjoner. Mens litteraturen på 70-tallet så på transnasjonale relasjoner først og fremst ved

¹⁶ Gjennom sitt internasjonale engasjement for fred og utvikling.

¹⁷ For eksempel sto regimeteori (statssentrerte teorier) sterkt i denne perioden, og som viste liten interesse for transnasjonale aktører i internasjonal politikk.

å studere profittmaksimerende multinasjonale selskaper, konsentrerte den nye transnasjonalismen på 1990-tallet seg om no-profit-sektoren, som ”....epistemic communities, value-based advocacy networks, cross-border social movements og (I)NGOs” (ibid.:259). Dette har sitt utspring i Global Governance-debatten som vokste frem innenfor IR-litteraturen på 90-tallet. Global Governance-tilnærmingen tildeler ikke-statlige aktører en plass som internasjonale aktører.

Risse (2002) peker på at litteraturen i dag er mer opptatt av interaksjonen mellom stater og transnasjonale aktører, mens den gamle debatten mellom et statsentrert perspektiv og et samfunnsdominert perspektiv har stilnet (ibid.:259).

Den økende interessen for transnasjonale aktører har også bidratt til økt fokus på NGOer:

“The renewed interest in NGOs only accelerated in the 2000s – despite the return of security issues in the wake of the September 11th attacks as NGOs continued to proliferate in issues, numbers and regions of the world, and as their impact became impossible to ignore (ISA Research Workshop Grant Proposal 2008:5).

Senere litteratur har bidratt til en større teoretisk modenhet og kompleks forståelse for NGOer og deres plass i internasjonale relasjoner. (ibid.:5).

Vi skal nå se på hvordan forholdet mellom staten og NGOer/transnasjonale aktører er studert med ulike utgangspunkt. Først og fremst er dette forholdet studert ut i fra et fokus på aktørene, gjerne med utgangspunkt i en aktør og dens påvirkning på den andre.

En kan grovt si at den teoretiske debatten om forholdet mellom staten og transnasjonale aktører innenfor IR-litteraturen har utledet tre perspektiver som stat-NGO-forholdet kan studeres ut ifra.

- i) et top-down-perspektiv som ser på statens makt til å bruke NGOer som et instrument for å fremme sin egen agenda
- ii) et bottom-up-perspektiv som ser NGOer som utfordrere til statens relative makt
- iii) et samarbeidsperspektiv som ser på forholdet mellom staten og NGOer som et gjensidig samhandlingsforhold.

2.2.2 Top-down-perspektiv- og NFF

Forholdet mellom staten og TNAene kan studeres med utgangspunkt i at stater ser seg tjent med å bruke TNAer for å fremme sine politiske interesser. De som tar dette utgangspunktet, vektlegger staters påvirkning og mulighet for å styre transnasjonale aktørers aktiviteter (Risse 2002:260). Staten blir sett på som den sterkeste part, og relasjonen er derfor studert med utgangspunkt i hvordan TNAene kan være et instrument for stater og internasjonale organisasjoner. De som har tatt utgangspunktet i dette argumentet,¹⁸ deler den oppfatningen at:

“state power and state foreign policies gave rise to contemporary transnational relations (and globalization, one might add) where it suited their interests, but viciously fought these transnational forces when it did not (ibid.:260).

Risse (2002:260) hevder at realismen vil konkludere med at når stater møter TNAer, selv de største, vil førstnevnte være den mektige part.

Ut ifra et slikt syn kan vi hevde at stater bruker NGOer som utførere av oppgaver som stater eller internasjonale organisasjoner ikke kan eller ikke vil påta seg, ofte fordi internasjonal policy som suverenitetsprinsippet, normer og lover hindrer dem:

”In the issue-areas of foreign and humanitarian aid, states and International Organisations often subcontract (I)NGOs, because these groups are less bureaucratic, more flexible and can reach those in need of assistance more easily. On the one hand, their work often conforms to the interests of states and international organisations, and hence becomes a vital part of handling foreign and humanitarian aid” (ibid.: 260).

Mange NGOer har vokst parallelt med at de har fått statlige midler til å utføre tradisjonelt statlige oppgaver. Mange av NGOene som jobber med humanitær hjelp og utvikling har av den grunn blitt finansielt avhengige. Risse (2002) mener derfor at mange NGOer er mer avhengig av ”the state world” enn de faktisk vil innrømme. “Even in the human rights area where one would expect most (I)NGOs to be heavily critical of state policies, more than half of the organizations claimed to have received public funding (ibid.: 260 med ref. til Smith et al.1998). En kan derfor hevde at TNAers finansielle avhengighet av stater gjør det vanskelig å hevde at alle NGOer representerer det sivile samfunn som en motpart til staten.

¹⁸ Gilpin, 1971, 1975 har fokus på internasjonal politisk økonomi og hevder at det var: “US hegemony in the international political economy that enabled the rise of MNCs and economic interdependence in the first place” (Risse 2002:259). Thomson (1994) har fokus på sikkerhetspolitikk og hevder ut i fra en historisk studie at:” state rulers in the thirteenth century Europe began authorizing the international use of force by private armies (privateers, mercenaries etc.) in order to accumulate power and wealth (Risse 2002:260).

Ebrahim (2003) benytter for eksempel prinsipal -agent teori når han studerer hvordan donorer (prinsipalen) forsøker å presse NGOer (agentene) til å følge dens interesser og mål. Han mener dette blant annet gjøres gjennom at NGOer blir belønnet for å imøtekomme statens ønsker og interesser, samt at det innføres rapporteringsrutiner for å kontrollere NGOenes aktiviteter.

Av det foregående ser vi at staten har en overlegen maktposisjon overfor NGOer og kan bruke dem som instrumenter for å kanalisere politiske interesser. Teoretisk er det da mulig å hevde at staten ønsker å bruke NGOer for å oppnå sine egeninteresser i utlandet. For eksempel har Lyal Sunga (2007) gjennom en casestudie av USAs regjering og dens forhold til NGOer i Irak etter invasjonskrigen, vist hvordan Bush-administrasjonen har presset NGOer: “to work almost as an arm of the U.S. government, forcing them either to refrain completely from any criticism of U.S. policy on Iraq, or risk being cut off from U.S. government funding and support” (ibid. 2007:99). Terje Tvedt (2003), som i stor grad har vært kritisk til det tette båndet mellom staten og norske NGOer i utviklings- og utenrikspolitikken, tar langt på vei et top-down perspektiv når han i sin kritikk bastant hevder at den finansielle avhengigheten til staten har gjort NGOene normativt, virksomhetsmessig og politisk styrt og av den grunn opptrer som kontraktører for norske myndigheter for å fremme norske interesser i utlandet.

Problemformuleringen i kapittel 1.3 reiser spørsmålet om hvilke oppfatninger de ulike aktørene har om hverandre, hvilke konflikter som kan oppstå mellom de forskjellige aktørene og hvilke konsekvenser det kan ha for fremtidig fotballbistand. I et top-down-perspektiv forventes at staten oppfatter NFF og fotball som et middel til å fremme den politikken norske myndigheter ønsker å gjennomføre, og at dette er mulig fordi NFF har gjort seg avhengig av tilskudd fra staten for å drive et aktivt freds- og utviklingsarbeid. NFF kan beskrives som et passivt objekt som staten arbeider gjennom. Konflikt kan for eksempel oppstå hvis NFF ikke ønsker å følge statens utenrikspolitiske mål eller statlige myndigheters tilnærming til fotball som virkemiddel i freds- og utviklingsarbeid. Men NFF kan bli presset til å føye seg etter statens ønsker fordi staten kan sies å være NFF overlegen, blant annet fordi NFF er avhengig av *statlige tilskudd* for å drive et aktivt freds- og utviklingsarbeid. Top-down-perspektivet ser på hvordan staten oppfatter NFF og hvordan statens policy kan kollidere med NFFs policy. Fotball brukt som politisk virkemiddel i utviklings- og utenrikspolitikken kan komme i konflikt med og endre handlemåten til NFF. På den måten kan en konflikt få konsekvenser for fremtidig fotballbistand som *utføres på statens premisser*.

2.2.3 Bottom-up-perspektiv- og NFF

En bottom-up-tilnærming har vært det dominerende utgangspunktet for å studere relasjonen mellom transnasjonale aktører og stater. Transnasjonale aktører som NGOer beskrives som autonome vis-à-vis staten og er oftest studert med utgangspunkt i sine forsøk på å påvirke statlige beslutninger for å oppnå sine idealistiske mål. Forholdet mellom staten og NGOene blir betraktet som et nullsum-maktspill; når ikke-statlige aktører får andel av makt, må staten miste tilsvarende. For eksempel hevder Matthews (1997) at den kalde krigens slutt bidro til en ny fordeling av makt mellom stater, markeder og det sivile samfunn: "...increasingly, NGOs are able to push around even the largest governments (ibid.:50). Hun bruker eksempler fra miljøkamp og humanitær nødhjelp for å understreke dette poenget. For eksempel hevder Matthews at NGOers økende aktivitet og innflytelse i den humanitære nødhjelpsinnsetningen viser at "states often are juniorpartners" (ibid.:63). Hun hevder at vi har vært gjennom et nullsum-skifte; når NGOer nå har fått makt, har staten mistet tilsvarende. Forholdet mellom NGOer blir også i et slikt perspektiv beskrevet som et enveis forhold, men her motsatt av et top-down-perspektiv.

Et bottom-up-perspektiv ser også, på samme måte som et top-down-perspektiv, på egenskaper ved NGOene. I stedet for å vektlegge statens utnyttelse av disse egenskapene, vektlegger et bottom-up-perspektiv hvordan staten blir avhengig av og må stole på NGOer (og transnasjonale nettverk) og deres kontroll og informasjonskapasitet. Stater er bundet av internasjonale suverenitetsprinsipper og ikke-innblandingsprinsippet for lands interne anliggender, mens NGOene kan bevege seg friere (Risse 2002:265). Dette hevdes å gi transnasjonale aktører mulighet til å påvirke staters politikk:

"This reliance on TNA expertise and information-gathering capacities is particularly pronounced in issue-areas such as human rights and environment (probably less so in international security and international economy) and probably most relevant concerning international regimes that lack adequate, detailed and intrusive verification procedures (ibid.: 65).

Bottom-up-perspektivet tar derfor utgangspunkt i at stater ofte vil være avhengig av NGOers moralske autoritet (de hevdes å representere et internasjonalt fellesgode), deres kapasitet og kunnskap på ulike problemområder og at nettopp disse egenskapene gir NGOer muligheter til å påvirke statlige myndigheter.

Vi kan ut ifra et bottom-up-perspektiv forvente at NFF opptrer som en aktør vis-à-vis staten, først og fremst står i et opposisjonsforhold til staten og har et ønske om å påvirke politiske beslutninger. Det er mulig fordi staten er avhengig av NFFs faglige ekspertise for å definere sin politikk for bruken av fotball som virkemiddel. Vi kan forvente at NFF oppfatter staten som et middel til å fremme sine mål og interesser gjennom det engasjement staten viser for fotball, fred og utvikling. NFF kan beskrives som et handlende subjekt som arbeider gjennom staten. Konflikt kan oppstå hvis norske myndigheter ønsker å føre en politikk med fotball som virkemiddel som går imot NFFs mål og tilnærming. Da kan staten bøye seg fordi NFF blant annet har en maktposisjon i forhold til staten på grunn av *kunnskapen* på området og statens avhengighet av NFF for å definere denne delen av norsk utenrikspolitikk (fotballbistand). Bottom-up-perspektivet ser på hvordan NFF oppfatter staten og hvordan NFFs policy kan kollidere med statens. NFFs politikk kan komme i konflikt med og endre statens utviklings- og utenrikspolitikk på fotball, fred og utvikling. På den måten kan en konflikt få konsekvenser for fremtidig fotballbistand og som er *gjort på NFFs premisser*.

De to perspektivene som er presentert over, ser relasjonen mellom staten og NGOer i hovedsak som enveis. Hvis det er slik, er det trolig at en av aktørene sitter med stor overvekt av ressurser som er viktige for at den andre parten skal ønske å opprettholde forholdet. Disse ressursene kan være informasjon, penger, ekspertise, kunnskap, politisk og normativ makt.

2.2.4 Gjensidig samhandling- og NFF

Nyere forskning har tegnet et mer komplekst bilde av forholdet mellom staten og NGOer. Blant annet er det forsøkt å vise at NGOer og stater kan ha et gjensidig samhandlingsforhold. Hägel og Peretz (2005 467-487) hevder at vi må forstå forholdet som en samhandling for å fremme egne interesser og at vi kan forvente et gjensidig samarbeid som har større mulighet for å lykkes når deres interesser overlapper. De argumenterer ut ifra sin forskning at det er felles verdier og interesser som i utgangspunktet bidrar til at staten og NGOene kan samarbeide. Det kan imidlertid bli spinoff-effekter av samarbeid. NGOene kan etter hvert stadig bli involvert i å fremme ikke-idealistiske statlige mål. Vi kan ut ifra et gjensidig samhandlingsperspektiv forvente at både staten og NFF samhandler fordi de er gjensidig avhengig av hverandre, og at et gjensidig samarbeid mellom staten og NFF har større mulighet for å lykkes når deres interesser overlapper.

Neumann og Sending (2006) utfordrer antakelsene en finner i Global Governance-litteraturen om overdragelsen av makt og politisk autoritet fra stater til ikke-statlige aktører. Som Hägel og Peretz (2005) beskriver de et mer komplisert forhold mellom stat og NGOer. De er handlingsorienterte og tar et annet utgangspunkt for å forstå gjensidigheten mellom staten og NGOer når de hevder at forholdet kan forstås som gjensidig konstituert. De legger ikke vekt på å studere hvordan staten og NGOene forsøker å regulere hverandre (som gjort i perspektivene over) men hvordan samhandlingen skaper nye praksiser. De mener derfor det er viktig å tilnærme seg relasjonen ved å studere prosess og praksis i stedet for å se Stat/NGO som stabile variabler. Et slikt utgangspunkt tar ingen a-priori antakelser om forholdet, men studerer hvordan NGOen og staten samhandler i spesifikke tilfeller og på et mikronivå.

Neumann og Sending (2006) hevder at veksten av NGOer og deres økende betydning i politikken kan ses som et resultat av en desentralisering av arbeidsoppgaver fra staten til NGOer. De ser fremveksten av NGOer og deres betydning i politikken som et resultat av "an expression of a changing logic or rationality of government" (ibid.:652). Dette perspektivet vektlegger moderne staters rasjonalitet eller "governmentality". De mener rasjonaliteten bak forholdet mellom staten og NGOene er styring men på en indirekte og desentralisert måte. Siden staten ikke gir fra seg makt, kan ikke stat/NGO-forholdet forstås som en nullsum-relasjon (ibid.:2006). Staten beskrives i en mer paternalistisk forstand: "by trusting NGOs with some flexibility of action in service of the state" (Jones 2008:1). Statens rasjonelle handlinger blir slik ikke sett på som en praksis som utføres av staten alene, men både av staten og ikke-statlige aktører: "a plural and multiple centre of calculation whereby both states and non-state actors are seen as possible loci of governmental power is envisaged" (Bulkeley og Okereke 2007:44). I et slikt perspektiv kan forholdet mellom staten og NGOene forstås som en samhandling, der begge parter i praksis er avhengig av hverandre.

Ut i fra et gjensidig samhandlingsperspektiv kan man forvente at NFF og staten oppfatter hverandre som gjensidig avhengige for å oppnå felles mål og interesser. Begge ser seg avhengig av hverandres ressurser. For eksempel kan NFF være avhengige av finansiell støtte mens UD/Norad kan være avhengig av NFFs kunnskap for å definere norsk utviklings- og utenrikspolitikk på feltet fotball, fred og utvikling. NFF kan beskrives som både objekt og handlende subjekt, og både staten og NFF er sentrale aktører i samhandlingen. En konflikt i den gjensidige samhandlingen kan oppstå når deres interesser ikke overlapper. Hägel og Peretz' (2005) forståelse av et gjensidig forhold gjør at vi kan først og fremst konsentrere oss

om i hvilken grad det er samsvar mellom statens bruk av fotball som politisk virkemiddel og NFFs egen ”politikk”. En konflikt får konsekvenser for fremtidig fotballbistand, men både staten og NFF er potensielle førere av utviklingen.

2.2.5 Oppsummering

”Den norske modellen” er et forsøk på å beskrive en gjensidig samhandlingsrelasjon mellom UD/Norad og NGOene basert på ønsket om å harmonisere deres interesser og aktiviteter. Som sagt i innledningen, hevder vi i denne oppgaven at også idrettsorganisasjoner kan oppfattes som tilhørende den norske modellen når de får tilskudd av UD og Norad til å drive freds- og utviklingsarbeid. Utgangspunktet for denne studien er et gjensidig samarbeidsperspektiv. Vi kan imidlertid ikke bare anta at det er en harmoni rundt norsk fotballbistand i tråd med beskrivelsen av den norske modellen. Det er viktig å presisere at alle tre perspektivene beskriver en form for samhandling. Vi skal derfor i kapittel 7.1 diskutere forholdet mellom UD/Norad og NFF slik det fremkommer i empirien i lys av alle de tre perspektivene.

2.3 Idrettens egenverdi og nytteverdi i freds- og utviklingsarbeid

Begrepet idrett kan forstås ut ifra to hovedkategorier: idrettens egenverdi og idrettens nytteverdi. Egenverdien betegner opplevelsene man får gjennom å være involvert i idrett, og peker på at idrettsaktiviteten har en verdi i seg selv. Med nytteverdi menes det at idrettsaktiviteter har egenskaper som gjør dem til et egnet middel for å nå mål utenfor selve idrettsaktiviteten. For eksempel kan deltakelse i idrettsaktiviteter ha en helsefremmende virkning (Loland 2007:30). Loland (ibid:31) argumenterer for at egenverdien er primær, og at nytteverdien kommer som en naturlig følge av denne. Tanken er at god kvalitet på idrettsaktiviteten (bedre egenverdi for dem som deltar) gir bedre vilkår for god kvalitet på nytteverdien.¹⁹

Analytisk er det viktig å forstå skillet mellom idrettens egenverdi og nytteverdi i konteksten utviklings- og fredsarbeid der idrett blir brukt som virkemiddel. Idrettsorganisasjonene i Norge vektlegger idrettens egenverdi og mener idrettsaktiviteten i seg selv bidrar til

¹⁹ Egenverdiaspektet står sterkt i norsk idrett. For eksempel mener Norges idrettsforbund at: ”All idrettslig aktivitet skal bygge på grunnverdier som idrettsglede, fellesskap, helse og ærlighet” (nif.no).

utviklingsmål. Det er *gleden ved å drive idrett som for dem er det primære utgangspunktet for idrettsprosjekter*. Nytteverdien blir sett på som en konsekvens av mestringsgleden som idrettsaktiviteten skaper. Størst mulig egenverdi gir størst mulig nytteverdi i et freds- og utviklingsprosjekt. Bredde er et ideal, og elite er bonus. Det som vektlegges som nytteverdier kan være helsemessige gevinster²⁰, individuell utvikling²¹, likestilling²², fred og konfliktløsning²³, økonomisk utvikling²⁴ og økt frivillig engasjement. Når det er idrettens nytteverdi som er det primære i freds- og utviklingsprosjekter, legges det vekt på å oppnå mål utenfor selve idrettsaktiviteten. Dette har vært inngangen for mange bistandsorganisasjoner som har brukt idrett i sitt arbeid uten å ha idretten i fokus. Idrett kan bli brukt som en måte å samle mennesker på for å informere om for eksempel HIV og AIDS.

De fleste freds- og utviklingsprosjekter som benytter idrett som virkemiddel, er grunnlagt på både idrettens egenverdi og nytteverdi. Skillet mellom egenverdi og nytteverdi kan derfor virke kunstig. Det er allikevel et viktig analytisk skille fordi det som vektlegges som det primære, også kan si noe om *prosjekters prioriteringer og fordi disse verdiene i noen sammenhenger kan komme i konflikt med hverandre*. En konflikt mellom idrettens egenverdi og nytteverdi kommer tydeligere frem når en ser bruken av eliteidrett for å nå freds- og utviklingsmål. For eksempel har enkeltutøvere og landslag blitt brukt som en symboliserende kraft i forsoningsprosesser i multietniske samfunn. Her er det idrettsutøveren eller landslaget som har den primære funksjonen, ikke idrettsaktiviteten i seg selv. Fokus på egenverdi støttes best av breddeidrett og passer best inn i tradisjonell norsk bistand (fokus på grasrota) og tradisjonell idrettsbistand. Slik kan det oppstå en ideologisk konflikt mellom bredde- og eliteidrett som virkemiddel i fred og utviklingsarbeid. En konflikt mellom norske myndigheter og NFF kan derfor oppstå hvis de ikke har den samme oppfatningen av idrettens primære utgangspunkt.

²⁰ Helseaspektet knyttes som regel til at idrett kan bidra til nedgang i bruk av alkohol, narkotiske stoffer og HIV og AIDS (Grujoska og Carlsson 2007).

²¹ Det individuelle aspektet knyttes som regel til at idrett kan ha positive effekter på basisverdier som respekt for og samarbeid med andre mennesker, å integrere tapere i samfunnet og på å øke barns evne til å lære å konsentrere seg i forbindelse med utdanning (Grujoska og Carlsson 2007).

²² Likestillingsperspektivet knyttes gjerne til å styrke kvinners posisjon i samfunnet ved at idretten kan gi mulighet for at like mange jenter/kvinner som gutter/menn kan delta i idrettsaktiviteter (Grujoska og Carlsson 2007).

²³ Freds- og konfliktløsningsperspektivet knyttes som regel til at idretten har potensial til å nå alle individer, rike og fattige, gamle og unge og mennesker med ulik etnisk og religiøs bakgrunn på idrettsarenaen. Idretten blir ofte hevdet å fremstå som nøytral (Grujoska og Carlsson 2007).

²⁴ Det økonomiske utviklingsperspektivet knyttes som regel til at idrett skaper nye arbeidsplasser (idrett sammen med fritids-, rekreasjons- og underholdningsbransjen er verdens tredje største industri), og idrettsarrangementer kan stimulere til økonomisk vekst (mange tror at fotball-VM 2010, som blir arrangert i Sør-Afrika, kan stimulere til økonomisk vekst og forbedre infrastrukturen i landet) (Grujoska og Carlsson 2007).

2.4 Politikk i idrett, idrett i politikk

Her skal vi se nærmere på to politikkområder, ”politikk i idrett” og ”idrett i politikk”. Litteraturen innenfor idrettsforskning har tradisjonelt gjort et skille mellom ”politikk i idrett” og ”idrett i politikk”. Vi argumenterer for at vi i denne oppgaven må studere disse to politikkområdene i sammenheng i norsk utviklings- og utenrikspolitikk.

”Politikk i idrett”. Her ligger initiativet hos idrettsorganisasjonene selv. Politikk i idrett vektlegger det en idrettsorganisasjon driver med til daglig i kraft av å være en organisasjon i samfunnet. Det vil alltid utløse politiske handlinger:

“A focus on the politics in sport predicate upon a view of politics which does not recognize the demarcation between the public and the private and which treats politics as a ubiquitous aspect of all social institutions” (Houlihan 2000:214).

Politikk i idrett handler om hvordan idretten selv tar initiativ til å utvikle idrettsfeltet. Det kan være utvikling av idrettens nasjonale og internasjonale regelverk og utvikling av idrett som en allmenn rettighet, arbeid mot mobbing og rasisme, arbeid for likestilling, alt ut fra idrettens grunnverdier.

”Idrett i politikk”. Her ligger initiativet i hovedsak utenfor idretten selv, i statlige organer. Uansett regime som studeres, demokratisk eller ikke, retter dette analytiske perspektivet søkelyset på de politiske målene som et lands myndigheter ønsker å oppnå gjennom å benytte idrett som et politisk instrument, det være seg nasjonalt eller internasjonalt (ibid.:214) (jf. idrettens nytteverdi). Historien har mange eksempler på at stater har brukt idrett som politisk instrument. Houlihan (2000:215-220) hevder at staten har flere innenriks- og utenrikspolitiske motiver for å intervensere i idretten og for å bruke idrett i politisk praksis. Idrett har vært brukt til å styrke militær slagkraft²⁵. Iblant ser vi stor tro på at deltakelse i idrett bidrar til sosial integrasjon.²⁶ Et kjent motiv er å benytte idrett i nasjonal identitetsbygging. For eksempel ble idrett i det tidligere DDR og Sovjetunionen brukt som flaggskip for det politiske regimet²⁷ (Eekeren 2006:1), og i perioden fra 1968 til 1980 investerte den kanadiske føderale staten tungt i idrett for å utvikle et symbol på nasjonal identitet som kunne forene den fransktalende

²⁵ For en videre diskusjon se Houlihan (2000:215).

²⁶ Houlihan (2000:215) sier om sosial integrasjon: “Social integration is a loose term which can cover a diverse range of policy objectives including combating juvenile delinquency, establishing a sense of community during periods of rapid urbanization and the integration of diverse ethnic groups”.

²⁷ Sovjetunionen forsøkte blant annet gjennom idrett å samle ulike etniske samfunn inn under en felles sovjetisk identitet” (Riordan 1978,1988)

og den engelsktalende befolkningen²⁸ (Houlihan 2000:216). Et beslektet motiv er å bruke idrett til å skape et positivt bilde av nasjonen ute i verden.

Bruken av eliteidrett som en samlende kraft i freds- og forsoningsprosesser i land som står overfor etnisk mangfold, har vi eksempel på i Elfenbenskysten, der fotballandslaget har blitt beskrevet som en positiv, symboliserende kraft i forsoningsprosessen mellom regjeringen og opprørerne nord i landet²⁹ (Selliaas 2008:3). Bruken av idrett som bistand har også hatt politiske undertoner. Det var spesielt fremtredende under den kalde krigen da både Sovjetunionen og USA ytte idrettsbistand til land som var av strategisk interesse. Idretten ble benyttet for å opprette kontakt og samarbeid med land over hele verden med den hensikt å spre eller hindre kommunistiske eller vestlige verdier.³⁰ Den raske internasjonaliseringen av konkurranseidretten de siste 50 årene og den høye profileringen av idrett gjennom media de siste 30 årene har bidratt til å gjøre idrett synlig på den internasjonale politiske arena og til et attraktivt diplomatisk verktøy. Et spesielt voksende fenomen har derfor vært å bruke idrett som et diplomatisk virkemiddel ved å arrangere landskamper.³¹ Idrettens varemerke i internasjonale relasjoner er dens anvendelighet, lave kostnad, sterke synlighet i media og lave trusselpotensial (lite kontroversiell) (Houlihan 2000: 215-219).

Spesielt har idrett i sosiale integrasjonsprosesser og i nasjonsbygging vist seg å kunne ha uintenderte effekter. Selv om noen har argumentert sterkt for den integrerende effekten av idrett (se for eksempel Lever 1983), har idrett også blitt benyttet til å markere politisk opposisjon.³² Idrett i nasjonsbyggingsprosesser, for eksempel som symbolkraft, kan ha negative konsekvenser fordi det kan dreie statens investeringer bort fra breddeidretten og mot et ensidig fokus på enkelte eliteidretter³³ (Houlihan 2000:216). Det er også stilt spørsmål om eliteidrett i det hele tatt har en symboleffekt:

There is also considerable ambiguity regarding the effectiveness of sports symbolism in nation-building with the need to set the success of Irish sportive nationalism against the clear failure of attempts to use sport for nation-building in the former East Germany, the former

²⁸ For en nærmere diskusjon se Macintosh et al., 1987.

²⁹ Selliaas (2003) hevder imidlertid at fredsprosessen først tok til i kjølvannet av et politisk kompromiss og at fotballandslaget først etter dette ble viktig som et symbol på forsoningsprosessen.

³⁰ For eksempel opprettet Sovjetunionen i perioden 1960 til 1970 idrettssamarbeid med mer en 30 land i Afrika (Straume 2005:52).

³¹ Noen eksempler er ping-pong-diplomatiet mellom Kina og USA, brytediplomatiet mellom Iran og USA, cricketdiplomati mellom Pakistan og India og fotballdiplomati mellom Tyrkia og Armenia.

³² Et eksempel: "Support for the Barcelona soccer team during the period of Franco's dictatorship, particularly when playing Real Madrid, symbolized not only Catalanian opposition to rule from Madrid, but also opposition to the absence of democracy" (Houlihan 2000:215).

³³ For en nærmere diskusjon se Anthony 1991, Morton 1982 og Peppard and Riordan 1993.

Soviet Union, the former Yugoslavia and Canada. Finally, the ease with which sub national groups can exploit the symbolism of sport to further their separatist claims is amply demonstrated in Northern Ireland, Catalonia and Quebec (Broom 1986; Hargreaves 1996; Sugden and Bairner 1993) and tends to suggest that it is easier to reinforce a bottom-up ethnic identity through sport than to support top-down state management of identity through sport (ibid min utheving).

Som en oppsummering kan vi si at det er ulike nasjonale og utenrikspolitiske motiver som kan ligge til grunn for at stater ønsker å bruke idrett som en ressurs: i) nasjonalt i integrerings- og forsoningsprosesser, ii) internasjonalt i diplomatiets tjeneste og for å fremme nasjonale interesser.

Ut ifra det følgende kan vi relatere de to begrepene til forholdet mellom UD/Norad og NFF i norsk utviklings- og utenrikspolitikk. Den politikken som opptar NFF til daglig innenfor fotballens nasjonale og internasjonale rammeverk, er eksempler på ”politikk i idrett”. NFFs policy for fotball som virkemiddel i freds- og utviklingsarbeid som er vedtatt på fotballtinget og ligger i NFFs handlingsplan er ett eksempel. FIFA og UEFAs internasjonale policy på freds- og utviklingsarbeid er et annet. Hvis norske statlige myndigheter tilnærmer seg fotball som et politisk virkemiddel i Norges internasjonale freds- og utviklingsengasjement, er det et eksempel på ”idrett i politikk”. Det kan oppstå en konflikt hvis de to politikkområdene ”politikk i idrett” og ”idrett i politikk” ikke er samspilte. Det kan for eksempel skje hvis UD/Norad vektlegger idrettens nytteverdi (idrett som et politisk virkemiddel) for støtten til fotballprosjekter, mens NFF vektlegger idrettens egenverdi.

2.4 Idealistiske, realpolitiske og innenrikspolitiske motiver for å gi bistand

Her skal vi se på staters motiver for å hjelpe andre i nød. Roger Riddell (2007) mener at de fleste staters forpliktelse til å øke innsatsen for å nå FNs tusenårsmål³⁴ har bidratt til et feilaktig inntrykk av at utvikling og fred er det eneste formålet med å gi bistand. Han mener Degnbol-Martinussen og Engberg-Pedersens (1999) konklusjon om at de fleste donorland (USA er et unntak): ”...underplay non-developmental, national interest and foreign policy

³⁴ Tusenårsmålene er åtte mål for fattigdomsbekjempelse, nedfelt i Tusenårserklæringen (Millennium Declaration) som ble vedtatt under Tusenårstoppmøtet (Millennium Summit) i FN i 2000.

influences in most public statements about aid-giving”, forsterker dette bildet (Riddell 2007:96). Som eksempel sier “Strategi for kultur- og idrettssamarbeid med land i sør” noe om statens formål med å bruke av bistandsbudsjettet på idrettsbistand. Men det kan også ligge ulike, uttrykte motiver til grunn for norske myndigheters ønske om å støtte idrettsprosjekter.

”The motives can of course be connected with the development goals in the sense that the arguments for initiating development cooperation originate in a wish to achieve the stated goals. But there can also be many other motives that are not directly related to the development goals, such as national security policy or commercial motives in the donor country” (Degnbol-Martinussen and Engberg-Pedersen 2003:7).

Roger Riddell (2007) hevder at vi historisk kan skille mellom seks grupper av motiver som påvirker staters avgjørelser for å gi bistand.

(1) to help address emergency needs; (2) to assist recipients achieve their development (growth and poverty-reducing) goals; (3) to show solidarity; (4) to further their own national political and strategic interests; (5) to help promote donor-country commercial interests; and (6) because of historical ties (Riddell 2007).

Regjeringer verden over har gjennom historien allokert sin bistand på grunnlag av ett eller flere av disse motivene. Bak de moralske og humanitære argumentene ligger ideen om at en person som er “well endowed and well situated” har en plikt til å hjelpe mennesker som er fattige og har begrenset tilgang på ressurser. De samme moralske forpliktelsene gjelder mellom rike og fattige land (Degnbol-Martinussen og Engberg-Pedersen 2003:7).

Motiver som ikke kan knyttes til ønsket om å bidra til fred og utvikling, har historisk alltid vært en viktig faktor i allokeringen av bistand (Riddell 2007:96). Den anerkjente utviklingsforskeren Stephen Browne hevder at “expansion of aid has been due primarily to geopolitical, commercial and other interests, not by altruism (Rattsø 2006:9). Vi kan kalle dette realpolitiske motiver. I sine studier finner Berthélemy (2004) at Sveits, Irland og de nordiske landene (unntatt Finland) har vært mer altruistiske i sine motiver for å gi bistand, mens Frankrike, Japan og Storbritannia har vært drevet av motiver basert på egeninteresse (ibid.:20). Riddell (2007) poengterer imidlertid at det er viktig å ikke glemme at de nordiske landene:

“over the past 15 to 20 years, most of these particular donors have altered the way that their aid programmes are administered, placing aid policy decisions more clearly within their foreign affairs ministries, and leaving their aid agencies to focus more on the technical aspects of aid. Some have argued that this has enabled foreign policy decisions to be

influenced more by the altruistic motives which have historically shaped their official aid programmes, others that these moves have aligned aid-giving more closely to ensuring broader consistency with wider strategic interests” (Riddell 2007:96).

Det kan ligge sikkerhetspolitiske motiv bak ønsket om å gi bistand³⁵. Det er mulig å argumentere for at sikkerhet hjemme må forstås som intern sikkerhet ute og at bistand er viktig fordi den bidrar til å styrke samfunnssikkerheten og dempe konflikter i mottakerland (Lie 2006: 143). Dette motivet er gjerne knyttet til globale trusler som terror og interne konflikter som kan bli regionale.

Et annet motiv knyttet til egeninteresse er ønsket om å oppnå et positivt omdømme internasjonalt. Det er hevdet at små stater gjennom et aktivt internasjonalt engasjement for menneskerettigheter, demokrati, utvikling og konfliktløsning kan opparbeide seg internasjonal anseelse. Dette knyttes gjerne opp til Joseph Nyes begrep ”soft power”, som hevder at stater kan oppnå økt innflytelse blant annet gjennom anseelse (Nye 2002). Slik kan også små stater gjennom et positivt internasjonalt engasjement få økt kredibilitet og gjennomslag i det internasjonale samfunn. Gjennom å oppvise et positivt omdømme kan et lite land som Norge få tilgang til internasjonale verv og oppgaver (Matlary 2002:74).

Utenrikspolitikk kan også forstås ut i fra innenrikspolitisk motiver. Det er mulig å skille mellom en utenrikspolitikk for utenriks formål og en utenrikspolitikk for innenriks formål (Matlary og Halvorsen 2006). Skille mellom utenrikspolitikken og innenrikspolitikken er blitt svekket etter den kalde krigen. Matlary og Halvorsen (2006) hevder at utenrikspolitikk og sikkerhetspolitikk har blitt en sak for flere aktører som medier, frivillige organisasjoner og opinionen. Det er av den grunn viktig for politikere og norske myndigheter å kommunisere hva Norge gjør på den internasjonale arena. Saker som får positiv oppmerksomhet er å foretrekke fordi det skaper større legitimitet for den utenrikspolitikken som norske myndigheter ønsker å føre. ”Norske partier er primært opptatt av utenrikssaker når de blir ”innenriks”, og media – som mellomledd overfor offentligheten- kan bidra til denne utviklingen gjennom sin vinkling i enkeltsaker (Matlary og Halvorsen 2005).

Som vi har sett i dette kapitlet, kan stater engasjere seg i internasjonal freds- og utviklingsarbeid ut ifra flere motiver. De kan være vanskelig å skille fordi det ofte ligger flere motiver bak. Ut ifra det foregående kan vi hevde at fotballbistand på den ene siden kan brukes

³⁵ Se for eksempel Meernik, Krueger og Poe 1998

fordi stater ønsker å bidra til fred og utvikling (idealisme). På den andre siden kan fotball brukes for å fremme strategiske interesser som nasjonal sikkerhet og internasjonal anseelse (realpolitisk nytteverdi). For det tredje kan fotballbistand ha en innenrikspolitisk nytteverdi.

2.5 Avslutning

Vi har i dette kapittelet sett på ulike tilnærminger til å forstå forholdet mellom staten og NGOer. Vi har også utarbeidet et begrepsapparat som er nyttig for å studere ulike konflikter som kan oppstå når NFF og UD/Norad samhandler gjennom fotballprosjekter. Vi skal i kapittel 4.4 sette det opp skjematisk.

Del 3

3.0 Metode

3.1 Design

Dette er en casestudie der undersøkelsesobjektet er NFF. Ifølge Yin (2003) er en casestudie en: “empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon within its real-life context, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident” (ibid:13). Fenomenet er NFFs freds- og utviklingsarbeid og den reelle sammenheng det inngår i. Denne sammenhengen er lite studert og ”ikke innlysende”. Caset tilfredsstillende derfor definisjonen til Yin.

En casestudie skiller seg fra andre studier ved at forskeren går i dybden på et utvalgt område. Dette enkle utgangspunktet gir forskeren fordelene av å kunne benytte seg av et stort omfang av datakilder uten at studien blir u håndterlig. Det bidrar til en større helhetlig forståelse av fenomenet. Det er imidlertid et problem i et generaliseringsperspektiv. En casestudie kan kritiseres for å gi liten kunnskap ut over fenomenet som studeres (generaliseringsproblem). Jeg vil hevde at generalisering fra studier på dette feltet uansett er vanskelig. En felles forståelse av idrettsorganisasjoner eller bistands-NGOer som driver med idrett, fred og utvikling er problematisk fordi det blant annet er stor forskjell på i) hvor aktive

organisasjonene er ii) hvor mye tilskudd de får fra norske myndigheter iii) grad av tilknytning til UD/Norad iv) organiseringen (forbund, under et forbund eller en egen bistands-NGO v) type idrett som brukes som virkemiddel vi) organisasjonenes holdninger, verdier og tilnærming. Studier av forholdet mellom staten og idrettsorganisasjoner bør derfor studeres på basis av konkrete sammenhenger. Det blir derfor i denne oppgaven ikke lagt vekt på generaliserende kunnskap, men på fenomenet i en aktuell kontekst. Det er allikevel et mål at den metodiske fremgangsmåten, det analytiske rammeverket som blir etablert i denne oppgaven og de ulike teoretiske perspektivene også kan brukes til å studere andre idrettsorganisasjoner enn NFF.

3.2 Valg av case

NFF ble valgt fordi organisasjonen er det største idrettsforbundet i Norge som driver et aktivt freds- og utviklingsarbeid som får støtte av både UD og Norad, dog mest fra UD. De tre prosjektene OFFS, IP og FFAV ble valgt av to grunner. Disse er de finansielt sett største fotballprosjektene under UD/Norad. NFF er eier eller er en betydelig deleier av prosjektene. Det var også viktig å velge prosjekter som var forankret i ulike deler av UD–Norad-systemet for å kunne belyse eventuelle variasjoner i forståelsen av NFF som aktør og fotball som virkemiddel.

Studien kan kritiseres for prosjektenes ulike varighet. Balkan-prosjektet og Vietnam-prosjektet har eksistert i henholdsvis fem og åtte år, mens samtalen om Irak-prosjektet startet sommeren 2007. Hensikten er imidlertid ikke å forstå hvordan prosjektene fungerer eller i hvilken grad de har effekt på fred og utvikling, men å finne ny kunnskap om de ulike motivene aktørene har for å støtte NFF og fotball som virkemiddel samt i hvilken grad dette er i samsvar med NFFs policy.

3.3 Kilder og innsamlingsmetoder

Det finnes en stor variasjon av casestudie-strategier. Det er en utbredt oppfatning om at casestudier egner seg best til å svare på spørsmål om *hvordan* noe skjer og oppleves snarere enn *hvorfor* (Andersen 1997:4). For å ivareta casestudiets reliabilitet er det uansett nødvendig å kombinere flere typer kilder, ”multiple sources of evidence” (Yin 2003:83). I denne studien er det lagt vekt på *dokumenter* og *intervjuer*.

Vi ser på policydokumenter, som sier noe om statens og NFFs vedtatte politikk på idrett, fred og utvikling, og gjennom intervjuer får vi kunnskap om det praktiske politiske liv. Slik kan vi bedre forstå om det er sammenfall eller konflikt mellom det statlige myndigheter og det NFF uttrykker som sin politikk, og den politikk som føres i virkeligheten.

I en vurdering av Terje Tvedts bok *Utviklingshjelp, utenrikspolitikk og makt* (2003) hevder Tostensen (2004) man må være kritiske til Tvedts konklusjoner fordi de i all hovedsak er basert på offentlige dokumenter som ”oftest er et resultat av kompromiss og selvsensur” og der ”det som står mellom linjene, eller burde stått der eksplisitt, mangler fordi tilblivelsesprosessen sjelden dokumenteres frem til den endelig versjonen”³⁶ (ibid:342).

Jeg mener dette er et godt poeng. Det er trolig vanskelig å trekke generelle slutninger om forholdet mellom staten og NGOene bare fra dokumenter da samspillet er komplekst. Mange ulike aktører deltar, og både formelle og personlige egenskaper får betydning.

I de neste kapitlene skal vi forklare hvordan jeg har gått frem med datainnsamlingen.

3.3.1 Dokumenter og arkivdata

Dokumenter er nyttige først og fremst fordi de kan bekrefte eller avkrefte antakelser. De er stabile og ikke skapt for studiens skyld. De kan gi ny kunnskap til caset og kan lede frem til nye spørsmål (Yin 2003:86). Slik kan dokumenter bidra med detaljer og supplere andre typer data. Ulempen ved dokumenter er at det er vanskelig å vite hvor nøyaktige de er, og de kan være tendensiøse (ibid.). Det er derfor viktig å være bevisst på at de ikke nødvendigvis

³⁶ Utviklingsminister Erik Solheim har kommet med liknende kritikk. Han hevder det er problematisk bare å legge vekt på dokumenter og arkivmateriale fordi det på en rekke områder ikke finnes skriftlige kilder. Han hevder at samtaler med aktørene kan gi forskeren innsikter i hvordan beslutninger fattes fordi mange viktige beslutninger tas uten at det føres referat (Morgenbladet 2007).

representerer den fulle sannhet. De er skrevet for et bestemt formål og for et bestemt publikum. Statlige offentlige utredninger og strategier skal kunne si noe om statens uttrykte holdninger. Stortingsmelding nr.35 2003-2004 ”En felles kamp mot fattigdom – En helhetlig utviklingspolitikk” og UD’s ”Strategi for kultur- og idrettssamarbeid med land i sør” blir brukt for å definere statens holdninger til idretsorganisasjoner og idrett, fred og utvikling. NFFs strategidokument ”Fotball og internasjonalt utviklingssamarbeid” (NFF 2008) har bidratt til å forstå forbundets holdninger.

Denne oppgaven følger imidlertid oppfordringen i boken *Norske interesser* (Lunde et al. 2008), grunnlagsrapporten fra UD’s refleksprosjekt der det blir hevdet at forestillingen om én samlende utenrikspolitisk orientering eller ett helhetlig perspektiv må gås kritisk etter i sømmene. Tilsagnsbrev og intervjuer fungerer som en slik kritisk gjennomgang. UD og NFF har latt meg få innsyn i tilsagnsbrevene³⁷ som er gitt fra UD/Norad til NFF i forbindelse med overføringen av den finansielle støtten til de ulike prosjektene. Tilsagnsbrevene for Balkan-prosjektet og Vietnam-prosjektet har ingen spesielle endringer fra prosjektets begynnelse og frem til i dag. Til Irak-prosjektet har NFF fått to tilsagnsbrev, ett i forbindelse med prosjektets først fase og ett i forbindelse med prosjektets andre fase. Det er imidlertid bare det første tilsagnsbrevet som kommer inn under tidsrammen for studien. Tilsagnsbrevene blir benyttet til å komplettere utsagnene i intervjuene.

3.3.2 Intervjuer

Intervjusituasjonen gir mulighet til å avdekke aktørenes egentlige holdninger og motiver. Intervjuer kan gi store mengder utdypende og spesifikk informasjon om case og aktuell problemstilling. Svakheten med intervjuer er at spørsmålene kan være dårlig formulert og at respondenten av ulike grunner kan bli påvirket i intervjusituasjonen (respons-bias) (Yin 2003:86). ”Fokuserte intervjuer” ble valgt som metode. Yin (2003) mener denne metoden gir forskeren mulighet til å forholde seg til et sett av på forhånd utarbeidede spørsmål, men samtidig åpner den opp for at respondenten kan bidra med fakta og egne meninger om temaet. Metoden ga meg mulighet til ny forståelse av feltet samtidig som svarene på spørsmålene ga større sammenlikningsgrunnlag og gav bedre muligheter til å strukturere og analysere

³⁷ Tilsagnsbrev/tildelingsbrev blir sendt sammen med bevilgningen fra UD eller Norad til organisasjonene. De inneholder vilkår for støtten og de prioriteringene som UD/Norad ser som viktige.

intervjuene i etterkant. Det mener jeg kan bidra til å møte problemene knyttet til oppgavens reliabilitet.

Intervjuguiden³⁸ som ble brukt overfor UD/Norad, ble utformet slik at spørsmålene skulle belyse tre temaer; i) Forståelse av NFF som aktør og fotball som virkemiddel i freds- og utviklingsarbeid. ii) Motiver (realpolitiske og idealistiske) knyttet til ønsket om å støtte prosjektene. iii) Hvordan de oppfattet samarbeidet med NFF.

Intervjuguiden som ble brukt overfor NFF, ble utformet slik at spørsmålene skulle belyse to temaer: i) Forståelse av NFF som aktør og fotball som virkemiddel ii) Motiver (idrettspolitiske og idealistiske) knyttet til ønsket om å drive freds- og utviklingsarbeid iii) Hvordan de oppfattet samarbeidet med UD/Norad.

Informantene i UD/Norad ble valgt på grunnlag av deres stilling og relasjon til NFF gjennom de ulike prosjektene. Informantene i NFF ble også valgt ut i fra deres stilling og relasjon til UD/Norad i de ulike prosjektene. Det ble også gjennomført to intervjuer av UD ansatte som var medansvarlig for utformingen av UD's strategidokument "Norges kultur- og idrettssamarbeid med land i sør". Totalt ni intervjuer ble gjennomført.³⁹ To av informantene hadde sluttet i stillingen de var ansatt i da de hadde en relasjon til NFF og fotballprosjektet. Jeg valgte å intervju de to informantene allikevel siden de kjente best til UD's vurderinger for å støtte prosjektet. Det hadde heller ikke gått lang tid fra de sluttet i stillingen til intervjuene ble gjennomført (to og ti måneder). Studien kan derfor kritiseres for at informantenes svar ikke nødvendigvis gjenspeiler UD/Norads oppfatning slik den er per i dag.⁴⁰ I den forbindelse er det igjen viktig å poengtere at målet med denne oppgaven er å finne ny kunnskap hva som motiverer norske myndigheter til å støtte NFF og fotball som virkemiddel, samt i hvilken grad dette er i samsvar med NFF sin policy. Det kan også kritiseres at intervjuobjektene kan svare ut i fra egne oppfatninger. Jeg har derfor lagt vekt på å ikke stille spørsmål som kan lede til svar ut i fra personlige meninger, men svar som i størst mulig grad kan reflektere UD/Norads oppfatning.

³⁸ Intervjuguiden og svar fra informantene kan fås ved henvendelse til forfatteren

³⁹ Se Vedlegg 1 for nærmere beskrivelse av navn, stilling, rolle.

⁴⁰ Begge informantene poengterte at de svarte ut i fra den perioden de var involvert i prosjektet og kunne ikke garantere for UD's holdning i dag.

DEL 4

4.0 En helhetlig norsk utviklings- og utenrikspolitikk

I del 4 skal vi først se på den historiske utviklingen av den norske modellen og hvordan den fremstår som fenomen i dag. Vi skal deretter relatere norske idrettsorganisasjoner som driver freds- og utviklingsarbeid, til den norske modellen. Dette skal tjene som et utgangspunkt for å studere forholdet mellom NFF og staten i norsk utviklings- og utenrikspolitikk.

Norske myndigheter hevder at Norges humanitære tradisjon med engasjement for fred og utvikling bygger på Nansen-tradisjonen. Polfareren og idrettshelten Fridtjof Nansen⁴¹ regnes som Norges første kjente fredsforkjemper og internasjonale konfliktløser gjennom hans internasjonale humanitære engasjement på 1920-tallet⁴². I dag regnes NGOer som arbeider for fred og utvikling, som en del av denne tradisjonen (Støre 2006).

4.1 Den norske modellen i støpeskjeen

Norsk utviklingspolitikk har de siste 20 årene blitt en stadig mer integrert del av norsk utenrikspolitikk med den intensjon å skape en helhetlig og gjenkjennelig utenrikspolitikk knyttet til Norges humanitære tradisjon. Det har fått konsekvenser for forholdet mellom den norske staten og de norske bistands-NGOene.

Utviklingshjelpen i Norge hadde sin start i 1950-årene⁴³. Den kom parallelt med en internasjonal bistandstrend. De frivillige organisasjonene ble lenge ikke viet særlig oppmerksomhet da bistands- og utviklingspolitikken skulle iverksettes i utviklingslandene. Tvedt (1997) hevder:

”Norges internasjonale stilling gjorde det bortimot utenkelig for regjeringen og Stortinget på 1960-tallet å vurdere de frivillige norske organisasjonene som viktige utenrikspolitiske aktører, på vegne av den norske staten, i utviklingsland” (ibid.: 240).

⁴¹ Fridtjof Nansens idrettsbragder satte Norge på kartet som idrettsnasjon.

⁴² Nansen ble etter første verdenskrig kjent for sitt arbeid for å hjelpe krigsfanger, flyktninger og sultrammede i Russland og for sitt bidrag i meklingen i den tyrkisk-greske krigen i 1922. Han ble Norges representant i Nasjonenes Forbund, forløperen til FN, og i 1922 ble han tildelt Nobels Fredspris.

“Through his personal involvement Fridtjof Nansen contributed towards creating a Norwegian tradition of international aid and assistance in emergencies” (UD 2000)

⁴³ Det første norske store bistandsprosjektet ble startet i Kerala i India i 1953.

Det ble ansett som viktig at utviklingshjelp ikke måtte bli et politisk virkemiddel for å fremme norske interesser i utlandet. Av den grunn ble en nøytralitetsparagraf vedtatt i 1962, hvor det ble slått fast at ”det er viktig at hjelpen til utviklingslandene gis uten tanke på fremme av politiske og økonomiske eller religiøse særinteresser (Stortingsmelding nr. 23 (1961-62) sitert i Lie 2006:143). Norad, som ble opprettet i 1964⁴⁴, ble lagt utenfor Utenriksdepartementet og at et eget departement for utviklingshjelp ble opprettet på 1980-tallet, illustrerer en politisk holdning; utviklingsprosjekter skulle dreie seg om utviklingshjelp og ikke utenrikspolitikk. Ut over 1980-tallet blir også Norge influert av den internasjonale NGO-trenden,⁴⁵ og norske frivillige organisasjoner ble i større grad involvert i norsk utviklingspolitikk. St.meld. nr. 36, 1984-85, ”Om enkelte hovedspørsmål i norsk utviklingshjelp” blir sett på som et gjennombrudd for de frivillige organisasjonene i norsk utviklingshjelp. ”Organisasjonene ble beskrevet som ett av flere virkemidler for å nå de utviklingsmål som ble definert av regjeringen, og de ble samtidig oppfattet som en alternativ kanal til stat til stat-bistanden” (Tvedt 1997: 240). Overføringene til de frivillige organisasjonene økte eksplosjonsartet i denne perioden.

Flere sammenfallende trender bidro til at de norske frivillige organisasjonene ble den nye kanalen for norske bistandsmidler:

i) Snuoperasjon i bistandstenkningen. Det kom til ”et skille mellom u-landenes eliter i statsapparatet og det brede laget av befolkningen” (Nustad:2003:94). Slik ble utviklingshjelpen i større grad direkte rettet mot grasrota.

ii) Ny økonomisk verdensorden (NØV) og kondisjonalitetstanken⁴⁶. Disse var fremtredende idealer i denne perioden og skapte et bilde hvor giverstaten av utviklingshjelp var en formynder overfor mottakerstaten, og det var en rolle som norske myndigheter ikke var komfortabel med (ibid. 2003:94).

Frykten for å fremstå som formynder, et fokus på grasrota og de nyliberale ideene som slo rot i Norge på 80-tallet, bidro til at norske myndigheter åpnet for å bruke frivillige organisasjoner som utførere av norsk utviklingspolitikk. Endringen i bistanden på 1980-tallet i Norge var i denne perioden sammenfallende med den internasjonale bistandstrenden, også den store internasjonale veksten av NGOer.

⁴⁴ Forløperen for NORAD var Norsk utviklingshjelp, opprettet 1962.

⁴⁵ 1980-tallet defineres som NGO-tåret.

⁴⁶ Det ble stilt strenge krav til reform i utviklingsland som mottok utviklingshjelp. Det ble legitimt å presse utviklingsland som ikke førte ”riktig politikk” eller ikke innførte utviklingsprogrammer pålagt av Verdensbanken og IMF.

Ut over 1990-tallet blir utviklingshjelpen stadig mer integrert som en del av norsk utenrikspolitikk. Tvedt (2003) mener opprettelsen, styrkingen og nedleggelsen (1990) av Departementet for utvikling kan tjene som et symbol på overgangen fra utviklingshjelpens uavhengighet, til at den også ble et politisk virkemiddel for å fremme norske interesser. Etter den kalde krigens slutt mistet UD sitt eksplisitte sikkerhetspolitiske mandat. På grunn av endringene i internasjonal politikk, politiske prosesser og hendelser på det nasjonale plan ble det skapt et nytt utenrikspolitisk mål, ”Norge som en humanitær stormakt” (Leira et al. 2007). Dette fikk konsekvenser for de frivillige organisasjonene som allerede var blitt en del av norsk utviklingshjelp. Fra å ha operert relativt autonomt vis-à-vis staten, ble det nå stilt større krav til dem. ”Fra tidlig på 1990-tallet kom motreaksjonen. Organisasjonene møtte stadig nye statlige styringsmekanismer, som innskjerping av kriteriene for finansiering og forskjellige rapporteringsrutiner (Lie 2006:143). Tvedt hevder at det i denne perioden ble en sterkere oppfatning i UD at organisasjonene skulle være ”komplementære” og brukes som ”kontraktører” for norske myndigheter (Tvedt 1997:243). Samtidig ble det fra politisk hold uttrykt bekymring for det stadig tettere forholdet mellom staten og NGOene. I St.meld. nr. 51, 1991-92 ble det, samtidig som det ble uttrykt ønske om å samordne utviklingspolitikken, uttrykt uro for at organisasjonenes økende avhengighet av staten kunne svekke organisasjonenes identitet, folkelige forankring og frivillige karakter (ibid.:244). Dette tvetydige forholdet mellom et ønske om å bruke de frivillige organisasjonene til å fremme norske interesser i utlandet og frykten for at myndighetene fikk for stor makt over dem, preget forholdet innen utviklingshjelp og utenrikspolitikk gjennom hele 90-tallet.

4.1.1 Freds- og utviklingshjelp blir politikk

I 2001 ble nøytralitetsparagrafen fra 1962 fjernet, noe som kan tolkes som et symbol på at de frivillige organisasjonene ikke lenger var å regne som upolitiske. Samme år ble også egenandelen for de frivillige organisasjonene redusert til 10 % (den var i 1963 50 % og i 1979 20 %). Egenandelen har fra statens side vært begrunnet med de frivillige organisasjonenes uavhengighet og folkelige forankring. Den synkende egenandelen kan derfor både brukes som en illustrasjon på at staten ønsker å styre NGOene, og at staten satser på å bli en ”humanitær stormakt” ved hjelp av NGOene. Det er også viktig å poengtere at de norske NGOene har

vært villige til å ta i mot de økte bevilgningene fra norske myndigheter. Fra 1994 til til 2004 økte bevilgningene til NGOene med 95% (fra 1,65 til 3,2 milliarder kroner) (Rattsø 2006:47).

Endringene innenfor statsapparatet kan ha ført til økt politisering av utviklingshjelpen. Norad og UD ble i 2004 omorganisert. Store deler av Norads portefølje ble inkorporert i UD og kan tolkes som et ønske om å føre større politisk kontroll med norsk freds- og utviklingsinnsats. Det er i tråd med i UD's moderniseringsrapport fra 1999 med tittelen ”Modernisering av utenrikstjenesten”. Rapporten tok for seg departementets forhold til forskning og de norske NGOene. Her ble utviklingspolitikken omtalt som et utenrikspolitisk instrument, og det ble uttrykt behov for større samordning fordi stadig flere offentlige og ikke-offentlige aktører opererte internasjonalt. Dette ble oppfattet som et mål om å gjøre UD til en kommandosentral for norsk utviklingspolitikk, og et ønske om at alle aktørene i størst mulig grad skulle tale med én stemme (Tvedt 2003:66). UD har i dag det samlede ansvaret for norsk bistand og bestemmer politiske, tematiske og regionale føringer (Lie 2006:139). Bistandsbudsjettet forvaltes derfor av UD og favner alle deler av den norske utviklingshjelpen, inklusive den delen som forvaltes av Norad. Ved omorganiseringen mistet Norad flere forvaltningsoppgaver.⁴⁷ Norad er fortsatt en statlig etat underlagt UD. Den forvalter i dag de søknadsbaserte tilskuddene til de frivillige organisasjonenes utviklingssamarbeid og betegnes som en fagetat som skal gi uavhengige faglige råd i bistandsbransjen (Norad 2004). De har som oppgave å fremme dialog og læring mellom dem og organisasjonene.(ibid)⁴⁸

Politiseringen av utviklingshjelpen kommer særlig til uttrykk i Stortingsmelding nr. 35 (2003-2004) ”Felles kamp mot fattigdom. En helhetlig utviklingspolitikk”: ”Denne meldingen knytter i sterkere grad norsk bistandsarbeid opp mot menneskerettighetene enn tidligere. Innledningsvis heter det at ”Menneskeverdet er ukrenkelig ... Utviklingspolitikk er ikke veldedighet. Det dreier seg om at menneskerettighetene kan innfris for alle... Også utviklingspolitikk blir dermed en rettighetsagenda” (Lie 2006:142). Borchgrevink og Hansen (2004) hevder det er en vesentlig forskjell på denne stortingsmeldingen og tidligere meldinger: ...”bistand er blitt politikk” (ibid.:5).

⁴⁷ Ansvaret for alle ambassader med bistandsoppgaver ble flyttet fra Norad til UD. De oppdragsbaserte tilskuddene til organisasjoners langsiktige utviklingssamarbeid ble overført til ambassadene under navnet ”strategisk partnerskap”.

⁴⁸ Norad støtter i 2008 de norske frivillige organisasjonene med i overkant av 1.2 milliarder kroner (Norad 2008).

Vi har her sett at norske myndigheter har gjort norsk utviklingspolitikk til en mer integrert del av norsk utenrikspolitikk, som et bidrag til å gi Norge en selvbevisst og helhetlig utenrikspolitisk profil. Dette kom særlig tydelig frem under Bondevik II-regjeringen (2001-2005) og tendensen er videreført av den rødgrønne regjeringen fra 2005 (Lie 2006:142).

4.2 Et norsk varemerke

Som vi har sett, har den norske staten bevisst forsøkt å formalisere og samkjøre norske NGOers interesser og aktiviteter inn i norsk utviklings- og utenrikspolitikk. Dette defineres som *den norske modellen*. Det er et stort mangfold av aktiviteter.

Det tette båndet mellom staten og NGOene oppfattes stort sett som gjensidig fordelaktig for begge parter, og det er nå liten opposisjon mot et slikt syn. NGOene får betydelige økonomisk støtte til å drive freds- og utviklingsarbeid, og NGOene kan bli helt avhengige av den statlige finansielle støtten for å overleve som organisasjon. Samtidig er norske myndigheter blitt avhengige av NGOene på grunn av deres ”legitimitet og identitet som representanter for det sivile samfunnet hjemme og ute” og den kunnskap de besitter, som ”UD er avhengig av i sitt virke” (Lie 2007:154-155). UD har gjort seg avhengig av NGOenes kunnskap og må ta hensyn til og ofte konsultere NGOer i freds- og utviklingssammenheng. UD har derfor blitt avhengig av NGOene for å definere norsk utviklings- og utenrikspolitikk. Det har åpnet for at NGOene kan påvirke norsk politikk innenfor fred og utvikling. Forholdet mellom staten og NGOene blir derfor beskrevet som et gjensidig samarbeid med en tett dialog og der partene er avhengige av hverandre.

Den norske modellen omfatter også en mer strategisk, fleksibel og målrettet bruk av bistandsbudsjettet, koblet til bredere utenrikspolitiske interesser. Liland og Kjerland (2003) legger i boken *Norsk utviklingshjelps historie bind III 1989-2002* vekt på at norsk utviklingshjelp og fredsarbeid har både et idealistisk og realpolitisk motiv. På den ene siden er norsk freds- og utviklingsarbeid idealistisk motivert; Norge har muligheter og en plikt til å gi av sin overflod. Samtidig er motivasjonen begrunnet i norske egeninteresser som sikkerhet, økonomisk vekst og positivt omdømme, som kan gi Norge tilgang til sentrale beslutningstakere og fora (Liland og Kjerland 2003: 77-90). Lie (2006) oppsummerer den norske modellen slik: ”Det er en modell som spiller på Norges komparative fortrinn i internasjonalt utviklings- og fredsarbeid som et lite og nøytralt land uten stormaktsinteresser –

og som forsøker å integrere ikke-statlige aktører i statens uttalte prosjekt om å bli en ”humanitær stormakt” (ibid.:138).

Ovenstående beskrivelse av ”Den norske modellen” gir inntrykk av en harmonimodell og en samstemmighet mellom staten og NGOene på alle områder innenfor freds- og utviklingsfeltet. Senere i oppgaven kan studiet av forholdet mellom NFF og UD/Norad si noe om det er slik dette tilfellet. Men først skal vi se på hvordan idrettsorganisasjoner beskrives i et strategidokument som gjelder samordning av statens og idrettsorganisasjoners interesser og aktiviteter i freds- og utviklingsarbeid.

4.3 Idrett i norsk utviklings- og utenrikspolitikk

Vi skal her relatere den norske modellen til idrettsorganisasjoner. Dette vil tjene som et utgangspunkt for å studere idrettsorganisasjoner i norsk utviklings- og utenrikspolitikk.

Det er i dag en begrenset litteratur som har sett på idrettsorganisasjoner og deres forhold til norsk utviklings- og utenrikspolitikk. Rapporten ”Idretten og den 3. verden”⁴⁹ fra 1990 tar for seg idretten i den tredje verden og gir råd for hvordan NIF bør tilnærme seg bistandsfeltet med idrett som virkemiddel. I dag finnes det flere masteroppgaver om idrett og utviklingshjelp.⁵⁰ Ingen av disse oppgavene setter idrettsbistanden i en utviklings- og utenrikspolitisk kontekst.

Også internasjonalt er det smått med litteratur om idrettsorganisasjoner og deres forhold til nasjonale myndigheter i utviklingspolitikk og utenrikspolitikk. Et viktig bidrag er imidlertid Frank van Eekerens studier av nederlandske NGOer som driver idrettsbistand. Han hevder at det nederlandske idrettsbistandsfeltet har blitt stadig mer politisert som en konsekvens av økt konkurranse mellom organisasjonene om å få statlig finansiell støtte til idrettsprosjekter (Eekeren 2006). Dette har bidratt til at organisasjonenes policy og idrettsprosjekter i stor grad reflekterer nederlandske myndigheters bistandspolitikk. Det har gått ut over organisasjonenes egenart i bistandsarbeid. Presset fra utviklingssektoren har bidratt til at mange i dag ser på

⁴⁹ Gitt ut i forbindelse med prosjektet ”Idrett - Verdi - Framtid”, et samarbeid mellom Norges Idrettshøyskole og NIF.

⁵⁰ Disse oppgavene gjør ulike vurderinger av utviklingsprosjekter som bruker idrett som virkemiddel og hvordan idrettsbistanden kan ha uintenderte konsekvenser. En av oppgavene er utarbeidet ved Universitetet i Tromsø, resten Idrettshøyskolen i Oslo.

idrett bare som et nyttig verktøy til å oppnå utviklingsmål, mens idrettens egenverdi er blitt stadig mindre viktig (ibid.:10). Dette berører i stor grad temaet i denne oppgaven.

4.3.1 Idrettsbistand i emning

Solveig Straume (2005) har gitt et nyttig bidrag til å forstå hvordan idrettsbistanden fikk en plass i norsk utviklingspolitikk tidlig på 1980-tallet. I sin masteroppgave skriver hun at Erik Berg, ansatt i Norad og aktiv i idretten, i kronikken ”Norsk idrett og utviklingslandene” (Dagbladet 29. 1980) tok initiativ til en debatt om idrettsbistand. Berg mente Norge kunne bistå u-landene slik at de kunne utforme sin egen nasjonale idrettspolitik og bidra til at de fikk større innflytelse i de internasjonale idrettsorganene (en ny internasjonal idrettsorden⁵¹) (ibid.). I forlengelsen av dette ble det arrangert seminarer der idrettsbistanden ble debattert. Her ble det fremsatt to syn:

- i) Idrett ble sett på som del av det politisk-ideologiske spillet som utspant seg internasjonalt mellom øst og vest. Østblokklandene brukte allerede bevisst utviklingshjelp i den tredje verden for å oppnå innflytelse. Idrett som utviklingshjelp burde derfor gis med tanke på å vinne innflytelse i den tredje verden⁵² (Straume 2005:68).
- ii) Norsk idrettsbistand måtte heller bygge på forståelsen av u-landene og Norge som likeverdige partnere og yte bistand i form av idrettssamarbeid. Det måtte satses på breddeidretten, ikke eliteidrett⁵³.

Straume (2005) beskriver hvordan det etter seminarene ble fattet politisk interesse for å gi finansiell støtte til idrettsbistanden. Kirke- og undervisningsminister Einar Førde fra Arbeiderpartiet (tidl. idrettsmann) engasjerte seg personlig i arbeidet for å få politisk støtte til finansiering av idrettsbistanden. Norad ønsket også å gi finansiell støtte til idrettsbistand, med vekt på breddeidrett og idrett innenfor skolen (ibid.:72-74). Norad og UD uttrykte imidlertid

⁵¹ Uttrykket ”en ny internasjonal idrettsorden” ble brukt av afrikanske stater under UNESKO- konferansen i 1976 og skulle speile de nye internasjonale økonomiske forhandlingene mellom u-land og i-land, En ny økonomisk verdensorden(NØV) (.Straume 2005:66) jf. Kapittel 4.1 om snuoperasjonen i internasjonal bistandstenkning.

⁵²Under den kalde krigen benyttet Sovjetunionen og USA idrett til å yte bistand overfor land som var av strategisk interesse. Idretten ble benyttet til å opprette kontakt og samarbeid med land over hele verden med sikte på å spre kommunistiske eller vestlige verdier. For eksempel opprettet Sovjetunionen i perioden 1960 til 1970 idrettssamarbeid med med enn 30 land i Afrika (Straume 2005:52)

⁵³ Vest-Tyskland hadde gitt bistand i form av eliteidrett.

skepsis til idrettsbistanden på grunn av idrettens sterke elitefokus og var bekymret for at bistandspengene skulle finansiere eliteidretten heller enn å gagne massene i utviklingslandene (ibid.:74). Til tross for skepsisen ble idrettsbistanden omtalt positivt i Kirke- og undervisningsdepartementets stortingsmelding nr 23 for 1981-82 (”Kulturpolitikk for 1980-åra”) ⁵⁴ og i Utenriksdepartementets St.prp.nr 1: Tillegg nr1 (1981-82).⁵⁵

4.3.2 Idrettsorganisasjoner og det norske varemerket

I dag mangler det et analytisk utgangspunkt for å kunne forstå idrettsorganisasjoner og deres forhold til norske myndigheter i konteksten norsk utviklings- og utenrikspolitikk. Vi har i teorikapitlet sett hvordan forholdet mellom staten og NGOer er studert ut ifra ulike perspektiver. Vi har i forrige kapittel sett hvordan forholdet mellom staten og norske NGOer i konteksten norsk utviklings- og utenrikspolitikk kan beskrives innenfor den norske modellen. Her blir forholdet beskrevet som gjensidig avhengighet og samarbeid, der staten bevisst har forsøkt å integrere utviklingspolitikken som en del av utenrikspolitikken og samordne statens og NGOenes interesser og aktiviteter. De neste kapitlene ser nærmere på hvordan *idrettsorganisasjoner* kan relateres til den norske modellen.

4.3.3 Idretten får ny status

I 2003 utarbeidet stiftelsen ”Lillehammer Miljø”⁵⁶ forstudien ”Idrett for fred og bærekraftig utvikling” på oppdrag fra UD. Målet med studien var å gi norske myndigheter et grunnlag for politikktutforming og til å definere ambisjonsnivå for norsk idrettsbistand. NIF og NFF ble involvert i prosessen med utformingen av forstudien (Aarhus, personlig korrespondanse, 2008) Den ble sendt til UD i desember 2003.

⁵⁴”Departementet stiller seg positivt til tanken om å integrere idrett i dei norske hjelpeprogramma, og vil for sin del medverke i eit eventuelt fastare samarbeid på dette området ”Kirke- og undervisningsdepartementet, (1981) St.meld.Nr 23, (1981-82). Det samarbeidet det var snakk om var mellom NFF,NIF,Norad og KUD (Straume 2005:73).

⁵⁵”... det er også truffet et prinsippvedtak om å stimulere til et samarbeid mellom norske idrettsorganisasjoner og tilsvarende organisasjoner i våre hovedsamarbeidsland” (Utenriksdepartementet, (1981) St.prp.Nr.1:Tilleggsnr. 1 (1981-82) for budsjetterminen 1982) (ibid.)

⁵⁶ Stiftelsen ble opprettet i 1997 for å videreføre kompetansen på idrett, kultur, utvikling og miljø som var opparbeidet i forbindelse med OL på Lillehammer.

I forstudien ble det gitt uttrykk for at idretten selv ønsket en mer samlende UD-strategi. ”Timingene” var bra. Hilde Frafjord Johnsen, som var utviklingsminister i Bondevik II-regjeringen, var opptatt av å løfte frem kulturfeltet i norsk utviklings- og utenrikspolitikk. Kulturmeldingen fra 1972-73⁵⁷ hadde lanserte ideen om *det utvidede kulturbegrepet*. Det nye kulturbegrepet omfattet også idrett fordi idrett ble hevdet å ha en sterk egenverdi, et kjennetegn ved alle kulturaktiviteter (Loland 2007:27-30). Bondevik II-regjeringen ønsket å løfte frem kultur som utviklings- og utenrikspolitisk strategi i Stortingsmelding nr.35 2003-2004 ”En felles kamp mot fattigdom – En helhetlig utviklingspolitikk”. Som følge av det utvidete kulturbegrepet fant også idretten sin naturlige plass i meldingen. I meldingens kapittel 5.7 blir idrett for første gang anerkjent som et virkemiddel for å oppnå fred og utvikling av norske myndigheter.⁵⁸ Som vi tidligere har sett, forsøkte Bondevik II-regjeringen gjennom denne meldingen å bidra til en sterkere samordning av freds- og utviklingspolitikken, og denne meldingen skilte seg markant fra andre meldinger ved at utviklingspolitikken fikk en rettighetsagenda,⁵⁹ ved at idrett ble tilkjent en egenverdi. Idrett er en rettighetsbasert aktivitet gjennom Barnekonvensjonens artikkel 31⁶⁰.

4.3.4 Interesser og aktiviteter samordnes

I 2005 gav Utenriksdepartementet ut ”Strategi for Norges kultur- og idrettssamarbeid med land i sør” som en videreføring av ønsket om å løfte frem kulturfeltet i norsk utviklings- og utenrikspolitikk. Idrett ble ansett som så spesiell i forhold til de andre kulturfeltene i freds- og utvikling arbeid at det ble laget en egen strategi for idrettssamarbeid med land i sør (intervju, Jakhelln, 2008). Daværende spesialrådgiver i Seksjon for presse, kultur og informasjon (PKI), Randi Bendiksen, forteller at idretten ble sett på som spesielt viktig fra politisk hold:

“Idrettsdelen kom fra politikerne. Politikerne så klart at dette er et tydelig middel og et felt som vises godt. Du kommer til når det gjelder sport, mye mer enn kultur. Og i tillegg var det en del internasjonale prosesser på gang gjennom FN når det gjaldt idrett, fred og utvikling (Bendiksen, intervju, 2008).

⁵⁷ Lagt frem av Korvald-regjeringen i 1973.

⁵⁸ Kapittel 5.7: ”Et levende kunst-, kultur- og idrettsliv bidrar til identitet og sikrer tilhørighet og forankring for den enkelte. Utvekslingen mellom Norge og land i sør er basert på at utfoldelse gjennom kunst, kultur og idrett er utviklingsfremmende i seg selv... Idrettsaktiviteter kan ofte utgjøre brede og kraftfulle arenaer for tiltak knyttet til forsoning i konfliktområder.” (St.meld nr. 35 2003-2004).

⁵⁹ Dette rettighetsperspektivet er førende for all utviklings- og fredspolitikken også i dag.

⁶⁰ I 1989 ble retten til å drive lek og idrett innlemmet i Barnekonvensjonens artikkel 31. FNs Convention of the Rights of the Child er signert av alle land bortsett fra Somalia og USA (FN 1989).

Lajla Jakhelln, daværende rådgiver i PKI og ansvarlig for å utvikle den delen av strategien som omhandlet idrett, hevder at det var et ønske fra idretten selv å få et mer samlet grep på området idrett som virkemiddel. Idretten ønsket et løft på området og ville at Norge skulle være en spydspiss i utviklings- og fredsarbeid der idrett ble brukt som virkemiddel.

Til grunn for ”Strategi for idrettssamarbeid med land i sør” la UD forstudien gjennomført av Lillehammer Miljø, FNs rapport ”Sport for Development and Peace”⁶¹ (jf. kap 1.3) og Stortingsmelding nr. 35 2003-2004 ”En felles kamp mot fattigdom – En helhetlig utviklingspolitikk”. I tillegg ble NIF, NFF og organisasjonen Right to Play⁶² invitert til å gi råd på bakgrunn av deres pågående idrettsprosjekter i land i sør som var støttet av både Norad og UD.⁶³ Idrettsstrategien ble også behandlet av en intern arbeidsgruppe i UD som besto av representanter fra ulike seksjoner. Norad var også aktivt med i utformingen. Det ble også holdt egne møter med Kultur- og kirkedepartementet og Miljødepartementet for å koordinere strategiens innhold på nasjonalt nivå, slik at Norge talte med én stemme både nasjonalt og internasjonalt. Jakhelln (intervju, 2008) mener idretten selv var en betydelig premissleverandør til strategidokumentet. Strategien reflekterer derfor i stor grad den norske idrettsbevegelsens tilnærming til idrettsbistand.

4.3.5 Norges strategi for idrettssamarbeid med land i sør

Strategidokumentet gjelder for perioden 2006 til 2015. I innledningen står det at: ”Strategien definerer og beskriver idrettens rolle i utviklingsprosesser og i utviklingssamarbeid innenfor et overordnet og prinsipielt rammeverk, med utgangspunkt i idrettslig utfoldelse som rettighet, idrettens egenverdi samt idrett som virkemiddel for å oppnå fred og utvikling – herunder FNs tusenårsmål” (UD 2005:37). Rettighetsperspektivet knyttes opp til FNs barnekonvensjon og Kvinnekonvensjonen⁶⁴. Strategien legger vekt på at ”muligheten til å delta i, og ha glede av idrett, er en rettighet som må fremmes og støttes. Idrettslig utfoldelse og lek er ikke bare et middel, men et mål i seg selv” (UD 2005:37). *Idrettens egenverdi* og prinsippet ”*idrett for alle*” er grunnleggende i strategien. Det blir derfor poengtert at det kun skal satses på

⁶¹ Denne rapporten ble laget i et samarbeid mellom flere FN-organisasjoner i forbindelse med ”The International Year of Sport and Physical Education” i 2005.

⁶² Right to Play er en NGO som bruker idrett som virkemiddel i utviklings- og fredsarbeid og som får støtte av Norad. Den ledes av den tidligere norske skøyteløperen Johan Olav Koss.

⁶³ UD arrangerte to møter med NIF, NFF og Right to Play i forbindelse med utformingen av idrettsstrategien.

⁶⁴ Kvinnekonvensjonen peker på betydningen av at kvinner på grunnlag av likestilling mellom menn og kvinner særlig blir sikret (...) de samme muligheter til å delta aktivt i idrett og fysisk fostring (UD 2005:37).

breddeidretten og at toppidrett skal holdes utenfor UD-strategien. På den måten skal idretten virke inkluderende og skape fellesskap i stedet for å ekskludere og skape motsetninger (UD 2005:37).

UD la også en instrumentell tilnærming til grunn for strategien; idrett kan bidra til andre mål utenfor selve idrettsaktiviteten (idrettens nytteverdi). UD var av den oppfatning at hvis en lagde strategier på idrettens premisser, men innenfor noen rammer, fikk man bedre prosjekter. På den måten mente UD at prosjektene kunne få større troverdighet og stå mer på egne ben (intervju, Jakhelln 2008).

UD legger i strategien vekt på ”styrking, tydeliggjøring og kvalitetssikring av innsatsen med tanke på en best mulig utnyttelse av kultur og idrett som positive drivkrefter i utviklingsprosesser” (UD 2005:oppsummering). UD mente at dokumentets ideer burde inkorporeres i de allerede eksisterende avtalene med idrettorganisasjonene NIF, NFF og den humanitære idrettsorganisasjonen Right to Play. UD hevder at ”grunnlaget for samarbeidet er *enighet* mellom idrettens organisasjoner og offentlige myndigheter om sentrale verdier og målsetninger – som idrett for alle” (UD 2005:43 min utheving).

Boks 1:

Oppsummering av de effektene idrettsstrategien mener idrett kan bidra med i freds- og utviklingsarbeid.

- På sitt beste bidrar idretten til læring i demokratiske samhandlingsformer.
- Idrett kan ha positive helsemessige, psykiske og fysiske effekter.
- Når idrettsprogrammer anvendes effektivt, fremmer de sosial integrering og bidrar til dialog og toleranse.
- Idrettens verdier er relevante i freds- og konfliktløsningsarbeid
- Styrking av sivilsamfunnet i land og områder preget av konflikter er en forutsetning for en positiv samfunnsutvikling. Satsing på idretten representerer et viktig eksempel på samfunnsbygging nedenfra.
- Idrett er essensielt for menneskelig utvikling, men bidrar også til økonomisk utvikling.
- Integrere idrettsdimensjonen i sektorene utdanning, helse, hiv/aids, sivilt samfunn og fredsbygging, konfliktforebygging, herunder å gi strategiske føringer inn i FN-systemet for å ”løfte” idrettsdimensjonen.
- Fremme organisasjoner og institusjoner som kan sikre bred anledning til idrettslig deltakelse.

I strategidokumentet poengteres det også at NIF og NFF gjennom sin samarbeidsavtale med Norad skal fungere som rådgivere for idrett som virkemiddel i utviklingssamarbeid. Samtidig skal de fungere som ”rådgivere og tilrettelegge for økt idrettssatsing” (UD 2005:45).

Dokumentet legger vekt på at norsk idrett har hatt en spesiell rolle i freds- og forsoningspolitikk. Det poengteres at ”idrettens potensial som verktøy for utvikling og fred er underutnyttet” og at ”idrett ikke bare er en sideeffekt av

utvikling, men en positiv drivkraft for utvikling”. Strategidokumentets hovedkonklusjon er at idrettsorganisasjonenes viktigste oppgave i internasjonalt freds- og konfliktløsningsarbeid er å bygge idrettsstrukturer i samarbeidsland. Strategidokumentet knytter idrett og

idrettsorganisasjoner opp til norsk utviklings- og utenrikspolitikk: ”Det er ikke minst evnen til å virke utover seg selv som gjør kultur og idrett til viktige utviklingspolitiske og utenrikspolitiske samarbeidsområder” (UD 2005:11).

4.3.6 Koordinering av idrettsbistanden

Utvalget som fikk ansvaret for å utrede ”Norges strategi for idrettssamarbeid med land i sør”, ønsket å ha en koordinerende instans for idrettssamarbeidet i UD. Koordineringen ble lagt til Avdeling for presse, kultur og informasjon (PKI) og skulle være et inntak for idrettsorganisasjonene til UD. Internt i UD var det ingen interesse for å legge alle pengene til idrett, fred og utvikling under én seksjon. Derfor ble det besluttet å desentralisere tilskuddene til idrettsprosjekter til ulike seksjoner, slik det var organisert også før strategien ble skrevet (intervju, Bendiksen 2008). I 2006 ble PKI-seksjonen oppløst. Ansvaret for idrettssamarbeidet ble ikke videreført til noen andre seksjoner slik at det i dag ikke finnes en egen koordinerende instans for idrett i UD. Idrettsorganisasjonene som får penger fra UD, må forholde seg til den seksjonen som gir tilskuddet. NFF må i dag forholde seg til tre seksjoner i UD.

Norad organiserer bevilgningene til idrettsbistand annerledes. Før omorganiseringen av Norad var det Avdeling for kultur og samfunnskontakt som hadde ansvaret for bevilgningene til idrettsbistanden. I dag er det Avdeling for sivilt samfunn som har ansvar for bevilgningene til idrettsbistanden og kvalitetssikringen. Sistnevnte avdeling har som sin strategi å ”hovedsakelig støtte programmer som bidrar til å oppfylle sosiale og økonomiske rettigheter og programmer som påvirker maktforhold” og ...”støtte organisasjoner som først og fremst fremmer solidaritet og mellomfolkkelige relasjoner mellom organisasjoner, grupper og lokalsamfunn i Norge og utviklingsland” (Norads strategi mot 2010:7). Norad har ansvaret for den langsiktige bistanden. De har også ansvar for å følge opp NGOenes arbeid og kontrollere effekter av bistandsarbeidet.⁶⁵

Ca 30 av de organisasjonene som er mest relevante for utenrikspolitikken, har en samarbeidsavtale⁶⁶ med Norad (Lie 2006). Innenfor idrettssegmentet er det ”Norges Idrettsforbund og den olympiske og paralympiske komité” (NIF) som har en samarbeidsavtale

⁶⁵ Gjøres gjennom NGOers pålagte rapporteringsrutiner og Norads gjennomgang av organisasjonene.

⁶⁶ Norad skiller mellom samarbeidsavtaler (avtale om bevilgning over mange år) og enkeltavtaler (ettårige avtaler).

avtale med Norad. Norad ønsker å forholde seg til én organisasjon når det gjelder bevilgninger til idrettsbistanden. Alle idrettsorganisasjoner som ønsker å søke om finansiell støtte til freds- og utviklingsprosjekter hos Norad må derfor søke gjennom NIFs avtale (Vigtel, intervju, 2008).

4.4 Avslutning

Vi har sett hvordan norske myndigheter fra 1990-tallet har forsøkt å harmonisere de ikke-statlige aktørene med det utenrikspolitiske apparatet. Resultatet er det vi i dag definerer som ”Den norske modellen”. UDs idrettstrategi kan ses som et forsøk på å samordne statens og idrettsorganisasjonenes interesser og aktiviteter når det gjelder idrettsbistand.

Ut i fra det foregående er det mulig å sette dimensjonene idrett i politikk/politikk i idrett, idrettens egenverdi/nytteverdi og bistandspolitikk/ utenrikspolitikk i sammenheng.

Staters bruk av fotballbistand (idrett i politikk) kan forstås som motivert av ren bistand eller bistand motivert ut i fra utenrikspolitikk. Vektleggingen av fotballprosjekters egenverdi eller nytteverdi kan forstås som idrettspolitiske vurderinger (politikk i idrett). Som sagt støttes fokus på egenverdi best av breddereddeidrett. For eksempel kan en konflikt mellom ”idrett i politikk” og ”politikk i idrett” oppstå hvis UD/Norad ut i fra utenrikspolitiske motiver vektlegger idrettens nytteverdi (for eksempel eliteidrett) og NFF vektlegger idrettens egenverdi (breddeidrett). Følgende modell illustrerer de ulike dimensjonene.

<i>Modell 1</i>		Politikk i idrett	
		Idrettens egenverdi	Idrettens nytteverdi
Idrett i politikk	Utenrikspolitikk		
	Bistandspolitikk		

Ut i fra den norske modellen kan vi forvente samsvar mellom ”idrett i politikk” og ”politikk i idrett” når UD/Norad og NFF samhandler gjennom Vietnam-prosjektet, Balkan-prosjektet og Irak- prosjektet.

Del 5

5.0 NFF og fotballbistand

Vi skal her se på hvorfor og hvordan NFF ønsker å drive et aktivt freds- og utviklingsarbeid. Hensikten er å få bedre kunnskap om NFFs oppfatning om seg selv og feltet fotball, fred og utvikling. Det er nyttig når vi i kapittel 6 skal se på hvilken oppfatning og tilnærming UD og Norad har til feltet og i hvilken grad det er i samsvar med NFFs policy.

5.1 NFFs samfunnsengasjement og verdigrunnlag

Norges Fotballforbund (NFF) ble stiftet den 30. april 1902. NFF har det overordnede ansvaret for utviklingen og organiseringen av elite- og breddefotballen i Norge samt A-landslagene (dame/herre) og de aldersbestemte landslagene. NFF er organisert i tre avdelinger, en for breddefotballen, en for toppfotballen og en for landslaget. Gjennom visjonen ”Fotballglede, muligheter og utfordringer for alle” ønsker NFF å formidle at organisasjonen jobber for gjensidig forståelse og respekt mellom topp- og breddefotball (NFF 2005a).

NFF er i dag en stor bevegelse for barn, ungdom og voksne som enten deltar i fotballspillet eller som frivillige hjelpere. NFF ligger under norsk idretts paraplyorganisasjon Norges Idrettsforbund og den olympiske og paralympiske komité (NIF) og er det klart største sær-idrettsforbundet i Norge⁶⁷. NFF regnes i dag som Norges største barne- og ungdomsorganisasjon.

Til grunn for NFFs virke ligger visjonen ”Fotballglede, muligheter og utfordringer for alle”. NFF mener gleden mennesker kan oppleve ved å spille fotball, fotballens egenverdi, er det grunnleggende prinsippet for all den organiserte fotballaktiviteten det er med å arrangere. Deres mål er at fotball skal fremstå som åpen og inkluderende for alle som ønsker å delta.

⁶⁷ NFF har 1839 medlemsklubber, 26.573 fotballag og 400.000 utøvere. Medlemsmassen utgjør 107.783 jenter/kvinner (27 %). Fotball er Norges største organiserte idrett. Mer enn 130.000 frivillige arbeider for å organisere de ca 300.000 kampene som spilles i året. Årlig arrangeres også Tine fotballskole over hele Norge. Her deltar rundt 80.000 barn fordelt på 450 fotballskoler. Ca 1000 ledere bidrar på frivillig basis. NFF har i dag også totalansvaret for fotball for funksjonshemmede. NFF har også et eget inkluderingsprogram rettet mot funksjonshemmede og det flerkulturelle samfunnet i Norge.(se fotball.no for nærmere beskrivelse).

Samtidig ønsker NFF gjennom den organiserte fotballaktiviteten å involvere seg i det norske samfunnet på flere måter.

”Fotballen gjenspeiler samfunnet, og problemer som doping, rusmiddelmissbruk, tobakkskader, seksuelle overgrep, trafikkskader, helseplager, mobbing, rasisme og vold finnes derfor også i fotballen. NFF skal jobbe aktivt med å redusere slike problemer i alle fotballaktiviteter”(NFF 2005c).

NFF jobber aktivt med alle disse områdene og de utgjør en betydelig del av organisasjonens daglige virke (politikk i sport). Gjennom sitt samfunnsengasjement i Norge ønsker NFF at ”fotballen skal være en arena for formidling av verdier og holdninger” (ibid).

5.2 NFFs internasjonale arbeid for fred og utvikling

NFF var den idrettsorganisasjonen i Norge som først ble trukket inn i idrettsbistand tidlig på 1980-tallet. Straume (2005) argumenterer for at dette falt sammen med at NFF fikk et nytt styre som ønsket å folkeliggjøre fotballen ved å satse mer på breddefotball, på kvinnefotball og større samfunnsengasjement. Internasjonalt engasjement gjennom utviklingsarbeid passet også inn i denne nytenkningen. Til tross for at NFF tok initiativet, var intensjonen at NIF skulle ha det overordnede ansvaret for idrettsbistandsprosjekter (ibid.:69). NFFs engasjement for fred og utvikling fra 1980-tallet og frem til slutten av 1990-tallet kan best betegnes som veldedighet. Deres engasjement besto hovedsakelig i å dele ut utstyr og materiell til land i sør (NFF 2008). Siden slutten av 1990-tallet har NFF gjennomgått store endringer og har i dag et selvstendig internasjonalt freds- og utviklingsengasjement med egne prosjekter. Ansvaret er lagt til NFFs breddeavdeling. I 2008 er NFF engasjert i ti ulike prosjekter. NFF har to heltids- og en deltidsansatt som administrerer NFFs internasjonale freds- og utviklingsarbeid.⁶⁸

NFF er klar på at de ikke er en bistandsorganisasjon og erkjenner at de er helt avhengige av å knytte seg til partnerorganisasjoner med større kunnskap om lokale, politiske, historiske og kulturelle forhold i de landene de opererer.⁶⁹ Partnere i prosjektene kan være norske, internasjonale eller nasjonale organisasjoner, nasjonale fotballforbund, nasjonale eller lokale myndigheter, sammen eller hver for seg. For eksempel jobber NFF tett med Kirkens Nødhjelp

⁶⁸ I tillegg er det fem heltidsstillinger i Vietnam-prosjektet og en stilling blir opprettet i Amman (Jordan) i Irak-prosjektet i løpet av 2008.

⁶⁹ Erkjennelsen kom etter at de ikke så noen resultater av sitt arbeid i Vietnam.

i prosjektet ”Football for All Vietnam” og den danske organisasjonen ”Cross Cultures Project Association” (CCPA) og SOS Barnebyer i Zambia.

”Det må være samsvar mellom de grunnleggende verdiene organisasjonene er tuftet på. Organisasjoner med hovedmål knyttet til religion og/eller politikk er ikke partnere med NFF i dag. Organisasjoner med slike delmål kan NFF samarbeide med... Alle prosjektene har en styringsstruktur som reflekterer partnerne og deres rolle. Noen steder som rådgivende organ, noen steder som styrer” (NFF 2008).

5.3 Hva driver NFF til et aktivt freds- og utviklingsarbeid?

I en sammenlikning mellom intervjuene til de tre informantene i NFF (Espelund, Finstad, Krystad) og NFFs eget policydokument ”Internasjonalt utviklingssamarbeid og fotball” fremkommer følgende begrunnelser og forutsetninger:

(1) **Verdigrunnlag;** Norge er et rikt land og har en plikt til å bidra. Dette verdistandpunktet gjenfinnes i fotballkulturen og i NFFs egne verdier. (2) **Nettverk;** virksomheten er i stor grad internasjonal og NFF har et stort internasjonalt nettverk. Det gjennomføres landskamper⁷⁰ og det er utstrakt kontakt med andre nasjonale forbund i fotballens overordnede organ FIFA. NFF har 208 søsterorganisasjoner verden over og kan knytte seg opp mot allerede etablerte institusjoner, slik at de ikke bygger parallelle strukturer i samfunnet (på siden av de etablerte fotballstrukturene). (3) **Utfordringer;** UEFA og FIFA utfordrer NFF og legger til rette for å drive et internasjonalt freds- og utviklingsarbeid.⁷¹ (4) **Organisasjonskompetanse;** NFF regnes som Norges største frivillige barne- og ungdomsorganisasjon. NFFs evne til å drive utviklings- og fredsarbeid rettet mot barn og unge ligger i den kompetansen de har opparbeidet seg innenfor barne- og ungdomsfotball gjennom ansvaret de har for breddefotball i Norge. Det er denne kompetansen de ønsker å bruke i land som ikke har kommet like langt. (5) **Egenverdi og nytteverdi;** NFF har tro på at fotballen kan spille en rolle i freds- og utviklingsarbeid. Egenverdien ved fotballaktiviteten er det primære og den grunnleggende drivkraften for arbeidet. Forbundets utgangspunkt er at fotball gir glede uavhengig av status. Det mener også at fotball kan ha andre effekter utenfor fotballaktiviteten, som for eksempel konfliktdeмпing, konfliktforebygging, demokratisk utvikling, likestilling (jf. idrettens nytteverdi). (6) **Popularitet;** Fotball er verdens mest populære idrett, og NFF som fotballforbund får stor oppmerksomhet når det jobber internasjonalt. (7) **Frivillighet;** breddefotballen, der det internasjonale arbeidet er forankret, er basert på frivillig arbeid.

⁷⁰ Til sammen spilte norske kvinne-, herrelandslag og aldersbestemte landslag 125 kamper i 2007.

⁷¹ Både FIFA og UEFA har en egen administrasjon som jobber med fotballens internasjonale samfunnsansvar.

(8) **Forventning;** NFF mener det ligger en forventning hos norske myndigheter om at NFF skal ta ansvar på dette området.

Det blir også gitt uttrykk for at det internasjonale engasjementet kan virke positivt tilbake på NFFs primære arbeid på to måter:

1. Kompetansen forbundet tilegner seg gjennom det internasjonale arbeidet, kan benyttes i NFFs nasjonale samfunnsengasjement, som for eksempel i kampen mot rasisme.
2. Gjennom NFFs internasjonale engasjement og samarbeid med norske myndigheter får det en tydeligere posisjon i det norske samfunnet, en form for reklameverdi.⁷²

NFFs grunnleggende holdning er idrettens egenverdi, nytteverdien blir sett på som en konsekvens av egenverdien. Derfor legger NFF stor vekt på at det skal være en garantist for *kvaliteten* på idrettsaktiviteten i de utviklings- og fredsprosjektene det selv driver eller samarbeider om. På forbundets hjemmesider kan en blant annet lese at:

”Når idrett tidligere ble brukt som virkemiddel ble det ofte stilt krav om at idrettsaktivitetene måtte inneholde komponenter som ikke var idrettsrelaterte. UDs strategidokument for bruk av kultur og idrett i utviklingssamarbeid la vekt på at ren utvikling av idretten i samarbeidsland er nyttig og reell samfunnsutvikling. Dette synet støtter NFF” (NFF2008).

Norges Fotballforbund er derfor klar på at det ikke driver idrett for å drive utvikling. NFF mente at kvaliteten på idretten ble for dårlig da Norad begynte å bruke idrett i sitt utviklingsarbeid.

”NFFs oppgave er å kvalitetssikre selve fotballaktiviteten og utdanningen relatert til dette, basert på vårt verdigrunnlag, samt å utvikle og bruke deltagende metodikk hvor formidling av kunnskap og verdier står sentralt” (NFF 2008).

NFF ser også hvilket ansvar det er å gå inn i internasjonale freds- og utviklingsprosjekter, spesielt fordi det er et forbund for fotball og må verne om selve sporten uansett. NFF mener at mange organisasjoner som bruker fotball som et verktøy i freds- og utviklingsarbeid ikke ser potensielle konflikter. Forbundet uttrykker stor skepsis til fotballakademier i land i sør som ”vokser fram uten at deltageres rettigheter, utdanning, forsikring og fremtid er sikret (NFF 2008).

⁷² For å understreke dette poenget viser Generalsekretær i NFF Karen Espelund til at utenriksminister Jonas Gahr Støre sammen med henne stilte opp på direkte TV i NRKs barneprogram Liga og for å fortelle om Balkan-prosjektet.

NFF fremholder at freds- utviklingsprosjektene skal ha et grasrotfokus rettet mot barn og unge. Slik skal prosjektene bidra til å bygge det sivile samfunnet nedenifra.

I tillegg til å gi barn muligheten til å oppleve gleden ved å spille fotball ønsker NFF gjennom prosjektene å utdanne ledere, trenere og dommere. Det er frivillige norske og lokalt utdannede instruktører som gjennomfører fotballskoler og kurs. NFF stiller krav til at det skal være et likestillingsperspektiv i alle prosjektene, begge kjønn må være målgruppe (Krystad, intervju 2008). Forbundet understreker dessuten at innsatsen skal bygge på *eksisterende* strukturer og ikke får bli konkurrerende strukturer utenfor for eksempel lokale myndigheters eller den formelle idrettens kontroll og innflytelse. NFF har derfor alltid samtaler med nasjonale fotballforbund før det går inn med egne prosjekter eller bidrar i andre prosjekter (Espelund, intervju, 2008). Ifølge NFF bidrar fotballaktiviteten til:

”at barn og ungdom lærer hvordan de kan delta aktivt i organiseringen av aktiviteter, fra planlegging til gjennomføring og diskusjon om hvordan man kan bli bedre/utvikle seg. Ikke bare som individ, men også som gruppe/klubb. Å sette mennesker i stand til selv å ta del i og påvirke sin egen framtid gjennom deltagelse og beslutningspåvirkning, er høyt prioritert i alle prosjektene”(NFF 2008).

NFF har forankret sitt ønske om å drive aktivt freds- og utviklingsarbeid og prinsippene for arbeidet i sin handlingsplan, som er blitt vedtatt på fotballtinget. Det er bestemt at NFF skal søke om finansiell støtte til prosjektene. Forbundet er derfor i realiteten avhengig av UD og Norad for å drive et aktivt freds- og utviklingsarbeid.⁷³

⁷³ Ingen av de kommersielle inntektene brukes til freds- og utviklingsarbeidet. I toppfotball-sammenheng har NFF et eget bøtesystem for overtredelser på NFFs reglement. Disse pengene går til prosjektene (246000 kr i 2008).

Del 6

6.0 Fotballprosjektene, norske myndigheter og NFF

Her skal vi se nærmere på Vietnam-prosjektet, Balkan-prosjektet og Irak-prosjektet. Målet er å studere hvordan Avdeling for sivilt samfunn (ASS), Vest-Balkan-seksjonen (VBS) og Seksjon for fred og forsoning (SFF) oppfatter feltet fotball, fred og utvikling, NFF som aktør å i hvilken grad det er i *samsvar* med NFFs egen policy. Hensikten er å få bedre kunnskap om hva som motiverer de to seksjonene i UD og avdelingen i Norad til å bevilge finansiell støtte til prosjektene. Det er nyttig når vi i kapittel 7 skal diskutere hvilke konflikter som kan oppstå mellom de forskjellige aktørene og hvilke konsekvenser det kan ha for fremtidig fotballbistand. Vi tar først og fremst utgangspunkt i intervjuene som settes i sammenheng med de analytiske begrepene, *idrettens egenverdi og nytteverdi, politikk i idrett og idrett i politikk og idealistiske, realpolitiske og innenrikspolitiske motiver for å gi fotballbistand.*

6.1 Vietnam-prosjektet

6.1.1 "Football for All in Vietnam" (FFAV). NFF kontakter Norad

"Football for All in Vietnam" (FFAV) er NFFs utviklingsprosjekt i Vietnam og ble startet i 1999. Initiativet til prosjektet ble tatt da daværende president i NFF, Per Ravn Omdal, reiste rundt i Asia i FIFA sammenheng. I Vietnam hadde Omdal samtaler med daværende norske ambassadøren, Jens Otterbech. Ideen om et fotballprosjekt kom tilfeldig opp i samtalene. Det ble diskutert å få i gang et prosjekt rettet mot breddefotballen i landet. Dette ble løftet fram under samtalen med det vietnamesiske fotballforbundet. Dagen etter ble det arrangert et møte med det vietnamesiske sportsdepartementet. Derfra rullet ballen videre. (Omdal, intervju, 2008). NFF søkte om midler til prosjektet hos Norad. Søknaden ble innvilget og det ble satt i gang et pilotprosjekt i hovedstaden Hanoi i 2000. I 2001 ble prosjektet flyttet til provinsen Hue der hovedpartneren Kirkens Nødhjelp har sitt hovedkontor. NFF er eeneier av dette prosjektet men har siden 2001 drevet prosjektet sammen med Kirkens Nødhjelp.

I Vietnam bruker NFF fotball som et virkemiddel for å bekjempe problemer som fattigdom, diskriminering, undertrykkelse og HIV/AIDS. Et viktig siktemål med prosjektet er å øke selvtilliten til jenter og kvinner, som er en marginalisert gruppe. NFF har satt strenge krav til

at like mange jenter som gutter skal delta i prosjektet. Et annet satsingsområde for prosjektet er å skolere instruktører, ledere, trenere og dommere. Dette gjøres primært gjennom det offentlige utdanningssystemet i provinsene Hue og Quang Tri. NFF ønsker at prosjektet "Football for all in Vietnam" skal kommunisere demokratiske verdier:

"I en ettpartistat som Vietnam ser vi på fotballen og fotballaktivitetene som en mulighet til bevisstgjøring og til å stimulere folk til å ta ansvar for eget liv. Her er det ingen på toppen som styrer aktivitetene. Aktivitetene organiseres av spillerne selv. Det er breddeidrettens tankegang fra Norge som spres" (Fotball og internasjonalt utviklingsarbeid 2004: 49).

I 2008 engasjerer prosjektet 5500 barn gjennom 86 klubber. 78 av skolene er tilknyttet skoler i de 11 distriktene som NFF opererer i. Barna aktiviseres gjennom felles trening to ganger i uken samt turneringer gjennom året. I tillegg er det syv klubber som er spesielt tilpasset de som er berørt av HIV og AIDS og en klubb for funksjonshemmede. Totalt er det utdannet ca 1000 ledere og trenere gjennom prosjektets kursing i 2008. Fotballaktivitetene engasjerer også til frivillig arbeid. I en fotballturnering for barn som NFF arrangerte våren 2008 deltok ca 900 foreldre og andre frivillige. I dag driftes prosjektet av fem heltidsansatte vietnamesere i Vietnam (Krystad, intervju, 2008).

I tillegg til Kirkens Nødhjelp er Det vietnamesiske utdannings- og opplæringsdepartementet ("The Department of Education and Training, DoET) og Det vietnamesiske fotballforbundet (VFF) blitt partnere og medlemmer av prosjektets styre. I dag jobber NFF for å utvide prosjektet "Fotball for All Vietnam" til nabolandene Laos og Thailand. Prosjektet er finansiert av Norad gjennom samarbeidsavtalen med Norges Idrettsforbund. Siden prosjektet startet har NFF mottatt ca 7 millioner kroner. I 2008 mottok NFF 1.mill. kroner fra Norad (Krystad, intervju, 2008).

6.1.2 Norges engasjement i Vietnam

De diplomatiske forbindelsene mellom Norge og Vietnam ble opprettet 25. november 1971. I 1996 ble den norske ambassaden i Hanoi innviet. Den offisielle norske internettsiden i Vietnam forteller at besøksutvekslingen mellom Norge og Vietnam har økt de siste årene, og at "Utenriks- og utviklingspolitiske spørsmål er gjenstand for regelmessige bilaterale konsultasjoner både på politisk nivå og embetsnivå" (Norges offisielle sider i Vietnam 2008a). I 2001 opprettet Norge og Vietnam en menneskerettighetsdialog med årlige møter.

Det er også vel kjent at det mellom Norge og Vietnam foregår et omfattende kultursamarbeid innenfor teater, litteratur og musikk, med mer (ibid).

På Norads hjemmeside kan en lese at Norges viktigste prioritering i Vietnam er bekjempelse av fattigdom. Det er også et prioritert område for vietnamesiske myndigheter, som i 2002 utarbeidet en fattigdomsstrategi for landet. Norges engasjement har vært konsentrert om ”strategisk og målrettet engasjement inn i sektorer som er viktige for Vietnam i gjennomføringen av deres planer for en moderne velferdsstat” (Norad 2003). Derfor konsentrerte Norge sin bistand til Vietnam i 2003 om tre kjerneområder: utdanning, økonomisk og næringsutvikling, godt styresett og et begrenset kultursamarbeid (ibid). I 2003 var den totale norske bilaterale bistanden til Vietnam på ca 81.2 millioner norske kroner. Grunnutdanning har fått spesielt høy prioritet, og i 2003 gikk nesten 50 % av den bilaterale bistanden til Vietnam til helse og utdanning. Denne prioriteringen ble endret i januar 2008. De nye satsingsområdene for norsk bistand til Vietnam konsentrerer seg om følgende hovedområder: Kvinner og likestilling, miljø/klima, olje og energi og fiskeri (Norges offisielle sider i Vietnam 2008b)

I 2007 gav Norge en samlet bistand på 176 mill. kroner til Vietnam. Størstedelen av bistanden ble gitt gjennom stat-til stat bistand og multilaterale organisasjoner. 16 mill kroner ble gitt gjennom norske NGOer. For eksempel fikk Kirkens Nødhjelp 3,7 mill. kroner, Norges Røde Kors 1,45 mill. kroner og Plan Norge 800 000 kroner (Norad 2008).

6.1.3 Fotballbistand som en bottom-up-prosess

Direktør for Avdeling for sivilt samfunn (ASS) i Norad, Terje Vigtel, mener de første årene Norad støttet idrettsprosjekter, var det nasjonsbyggingstanken som lå til grunn for etatens ønske om å bruke idrett som et virkemiddel for utvikling. I dag ønsker Norad i større grad at idrett skal være et virkemiddel til å bygge det sivile samfunn nedenufra (Vigtel, intervju, 2008).

”...nå vil en se at det i de ulike land er et ganske stort etnisk mangfold og fotballklubber som representerer egne etniske grupper og regioner. Så idretten har faktisk bidratt til det motsatte i det siste. Den har ikke vært så nasjonsbyggende som vi trodde. Den har i en del land vært etnisk splittende. Så det er en negativ effekt som idretten har blitt drevet på i det siste” (Vigtel, intervju, 2008).

Norad vektlegger i dag at idrett og fotball kan bidra som et virkemiddel til å:

- i) Få fattige ut av fattigdommen.
- ii) Mobilisere ressurser for å få det sivile samfunn til å jobbe på tvers av etniske grupper gjennom en bottom- up prosess.
- iii) Bidra til at alle skal kunne konkurrere på like vilkår.

Norad erkjenner at idretten i utviklingsarbeid kan ha en egenverdi og en nytteverdi. Norads utgangspunkt er at idrett som lek kan i seg selv bidra til utvikling. Idrett kan ha en nytte også utenfor selve idrettsaktiviteten ved at idrettsarenaen blir brukt til å informere om for eksempel HIV og AIDS. Spesielt blir fotballarenaen sett på som en god pedagogisk arena til å drive slik informasjon (Vigtel, intervju, 2008). Leder for Avdeling for sivilt samfunn, Terje Vigtel, poengterer at det er viktig å ikke overdrive idrettens rolle i utviklingsarbeid. Han hevder det i dag er liten dokumentasjon på at idrett har effekt som et virkemiddel.

Avdeling for sivilt samfunn (ASS) erkjenner at idretten gir oppmerksomhet og derfor kan være politisk interessant fordi det kan være effektivt på kort sikt, men at Norad ikke har en slik tilnærming til idrett, fred og utvikling:

”Politikken ligger i disse stuntene for å få oppmerksomhet. Det får man gjennom idretten. Det å få kjendiser med på turene er super-effektivt på kort sikt. Men for oss som skal jobbe langsiktig, og må se på resultater, er det mye tynnere (Vigtel, intervju, 2008).

Som en oppsummering kan vi si at de tre områder der Norad ønsker å bruke idrett og fotball som et virkemiddel, ikke i særlig grad kan knyttes til utenrikspolitiske interesser (se dog kapittel 4.5.3 om regionale føringer fra UD).

På bakgrunn av dette kan vi trekke den konklusjon at Norad ikke *ønsker å bruke fotball som et politisk virkemiddel og der fotballens egenverdi er det primære utgangspunkt.*

6.1.4 NFF en aktør

Norad administrerer sin virksomhet gjennom utstrakt tillit til organisasjonene. Når det gjelder idrettsprosjekter er kontrollen og oppfølgingen overlatt til NIF, som har en samarbeidsavtale med Norad. Derfor ønsker Norad bare å forholde seg til NFF gjennom NIFs rapporteringer av NFFs virksomhet (jf. kap 4.3.6) ASS har på grunn av sin administrering av idrettsbistanden

liten kunnskap om NFF og forbundets prosjekt i Vietnam. Følgende to uttalelser understreker det:

”Vi har basert oss på at vi har avtaler med 150 organisasjoner som igjen har et utall av prosjekter innenfor dette. Og vi kan ikke forholde oss til alle tusen prosjektene, vi må forholde oss til én organisasjon. Så har vi samlede gjennomganger av organisasjonene og ser hvordan de fungerer, kompetansen til å vurdere effekten av prosjektene og regnskap og budsjetter. De som passerer denne testen, blir sett på som velfungerende organisasjoner, Idrettsforbundet er en av dem. Så sier vi at vi har tillit til at dere gjør det, vi skal forholde oss til deres overordnede strategi og hvordan dere løser oppgaven og de resultater dere oppnår, men dere må selv vurdere enkeltprosjekter, det har ikke vi mulighet til”

Oppfølgingsspørsmål: Så hvis jeg skulle stille spørsmål om hvilke spesielle fordeler dere ser ved å samarbeide med NFF?”

”Da ville du ikke få noe ordentlig svar på det herfra” (Vigtel, intervju, 2008)

Norad ser derfor ingen spesielle fordeler ved NFF som organisasjon.

Norad oppfatter heller ikke NFF som en rådgiver på feltet fotball, utvikling og fred, men som en aktør som kan bidra til utviklingsmål. Vigtel argumenterer for at det finnes folk på universitetene, i næringslivet og i politikken i land i sør som er mer kompetente og kan mye mer om dette feltet enn idrettsorganisasjoner i Norge, som NFF.⁷⁴

”... de må ikke tro at de kan være noen rådgiver for noen, men de kan være en dyktig og interessant aktør på et viktig område. Men å tro at vi ville ringe dem og spørre om råd når det gjelder ting, hallo! (Vigtel, intervju, 2008)

Samtidig som ASS gir støtte til idrettsorganisasjoner som driver utviklingsprosjekter, er man i tvil om Norad skal gi finansiell støtte til *idrettsprosjekter*. Grunnen til det er at organisasjonene til nå ikke har kommet med overbevisende dokumentasjon på at det de gjør har en effekt som kan rettferdiggjøre at de får finansiell støtte (Vigtel, intervju, 2008). Dette understreker at Norad i liten grad vektlegger egenskaper ved organisasjoner som kan gi politiske gevinster, men ønsker å støtte organisasjoner som kan ta i bruk virkemidler som har effekt på utviklingsmål. I tilsagnsbrevene som NIF har fått gjennom samarbeidsavtalen med Norad refereres det verken til NFF eller prosjektet Vietnam-prosjektet. Det refereres kun til samtaler NIF har hatt med Norad i forbindelse med søkerprosessen. Det vises derfor ikke til spesielle vilkår eller ønskede prioriteringer for støtten til prosjektet ”Football for All in Vietnam”.

⁷⁴ Vigtel hadde kontakt med norske idrettorganisasjoner som drev bistandsarbeid gjennom hans stilling som ambassadør i Zambia.

Oppsummert kan vi si at det ikke er noen spesifikke grunner til at NFF bli brukt som samarbeidspartner utover at Avdeling for sivilt samfunn oppfatter NFF som en interessant aktør på utviklingsområdet.

6.1.5 Sammenfallende interesser og veivalg, men ikke samarbeid

ASS og NFF har overlappende interesser. De setter idrettens egenverdi som det primære, og nytteverdien er en konsekvens av denne. Både Avdeling for sivilt samfunn og NFF vektlegger en bottom-up-tilnærming til utviklingen av det sivile samfunnet. Fokuset på barn, unge og likestilling inngår også i ASSs finansielle støtte til utviklingsprosjekter og er et hovedfokus i NFFs prosjekt ”Football for All in Vietnam”. Vi kunne derfor forvente et samarbeid mellom Norad og NFF. Norad ønsker imidlertid å forholde seg til NFF og prosjektet ”Football for All in Vietnam” kun gjennom NIFs samarbeidsavtale og på basis av de rapportene og evalueringene som blir levert til Norad. NFF kan bare få støtte til prosjekter fra Norad gjennom denne samarbeidsavtalen. Norad ønsker derfor ikke å forholde seg til NFF, men til NIF. Vi kan derfor konkludere med at ASS og NFF har overlappende interesser, men at vi ikke kan snakke om et gjensidig samarbeid. Norads ønske om å administrere fordelingen av støtte til idrettsbistand kun gjennom NIF samt at etaten vurderer organisasjonenes resultater kun på grunnlag av rapporter, har konsekvenser for forholdet mellom NFF og Norad, som blir lite tett.

Anders Krystad i NFF, med ansvar for prosjektet, bekrefter dette:

Vi har altfor lite samtaler med Norad. Det er bare disse årsmøtene Vi Vi skulle gjerne ha hatt mer kontakt med Avdeling for sivilt samfunn Det har også med at det hele tiden skiftes ut saksbehandlere å gjøre. Når vi har lært en ny saksbehandler om hvordan vi tenker, forsvinner han og en ny kommer inn. Jeg ser på Norad som en ressurs for vårt arbeid. Men vi får ikke samarbeidet med dem (Krystad, intervju, 2008).

Krystad poengterer at samarbeidet med NIF har fungert godt, men at NFF har kapasitet til å søke om støtte til prosjektet hos Norad på selvstendig basis. Generalsekretær i NFF, Karen Espelund, synes lite om at Norad oppfatter NFF og NIF som en aktør fordi NFF er i særklasse på dette feltet i norsk idrett og fordi organisasjonen har styrke og kraft til å drive et internasjonalt arbeid på egenhånd (Espelund, intervju, 2008).

Bak ASSs finansielle støtte til idrettsorganisasjoner ligger det ingen politiske strategier. Som vi har sett i kapittel 4.3.6 har ikke Norad en slik tilnærming til utviklingsarbeid da etaten arbeider langsiktig og har fokus på resultater.

Av analysen kan vi konkludere med at *Norads ønsker (idrett i politikk) i stor grad overlapper NFFs ønsker (politikk i idrett)*. Norad har ikke strategiske motiver for ønsket om å støtte fotballprosjekter og overlater ansvaret for oppfølgingen av prosjektet ”Football for All Vietnam?” til NIF. Det bidrar til *at NFF i stor grad kan utforme strategien for prosjekter uten særlig innblanding fra norske myndigheter*.

6.2 Balkan-prosjektet

6.2.1 Norges engasjement på Vest-Balkan

Etter Dayton-avtalen⁷⁵ i 1995 ble mye av prosjektbistanden⁷⁶ til Vest-Balkan brukt til å rekonstruere områder som var direkte påvirket av krigen. Bistanden ble i hovedsak brukt til å bygge hus, restaurere skoler og infrastruktur som elektrisitet og vannforsyninger (Nålsund 2008:51). Etter krigshandlingene på Vest-Balkan på slutten av 1990-tallet hadde humanitær bistand hovedprioritet sammen med diplomatisk engasjement for å oppnå enighet mellom de stridende partene. Fra begynnelsen av 2000 endret Norge sitt engasjement, først med et fokus på gjenoppbygging av fysisk infrastruktur. Deretter ble det vektlagt å bygge opp det sivile samfunn, med fokus på fred og forsoning. Norge har i sin strategi overfor Vest-Balkan fra 2002 til 2007 spesielt lagt vekt på å støtte tiltak rettet mot barn, unge og kvinner (Sletbak, intervju, 2008) Norske myndigheter definerer Vest-Balkan som et av landets nærområder, og regionen er derfor høyt prioritert i norsk utenrikspolitikk. I 2002 ble det hevdet at ”utviklingen i vårt nærområde på Balkan er av direkte betydning for oss selv og at det derfor er uunngåelig med et sterkt europeisk og EU-fokus på regionen”(UD 2002). I 2007 så Norge fortsatt på situasjonen på Vest-Balkan som en trussel mot norsk sikkerhet:

”Politisk stabilitet og ulike reformprosesser er ennå ikke trygt forankret i de respektive land i regionen. Landene gjennomgår betydelige økonomiske, politiske og sosiale omstillings- og reformprosesser, og er fremdeles preget av etniske motsetninger. Regionen er et høy prioritert satsingsområde for EU og forventes å forbli et viktig område for det euroatlantiske utenrikspolitiske samarbeidet” (UD:2007).

⁷⁵ Fredsavtale for Balkan

⁷⁶ Finansiell eller andre former for hjelp til individuell utviklingsprosjekt.

Den norske stats økonomiske engasjement på Vest-Balkan har vært meget omfattende – rundt 4 milliarder kroner de siste seks årene. I 2002 ble det satt av 745 mill. kroner til prosjekter på Vest-Balkan. Disse midlene skulle anvendes til å støtte utenrikspolitiske prosesser og målsettinger (UD 2002). I 2007 bidro Norge med 650 mill. kroner til tiltak på Balkan for å bidra til fred, forsoning og demokratiutvikling. I Norges strategi overfor Vest-Balkan fra 2002 og 2007 legges det vekt på de frivillige organisasjonene som en viktig kanal for gjennomføringen av bistanden. I 2007 ble totalt 134 mill. kroner gitt gjennom norske NGOer. For eksempel fikk Norsk Folkehjelp 49,9 mill. Kroner, Kirkens Nødhjelp 21.2 mill. kroner, Redd Barna 13 mill. kroner og CARE Norge 2,9 mill. kroner. (Totalbeløp som igjen er fordelt på alle prosjektene til organisasjonene og alle de landene de opererer i) (Norad 2008).

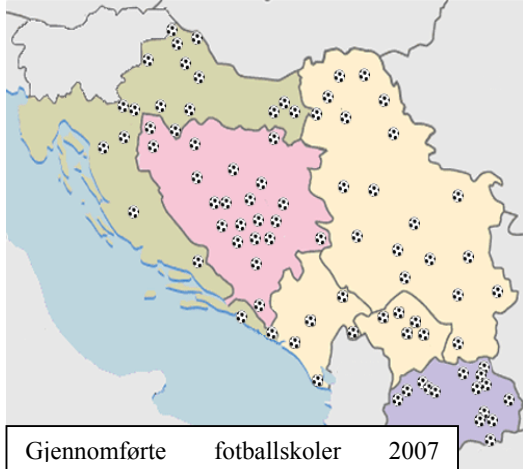
6.2.2 ”Open Fun Football Schools”. UD kontakter NFF

I 2002 gikk NFF inn i prosjektet ”Open Fun Football Schools”, et multietnisk fotballprosjekt på Balkan som opprinnelig var startet av den ovennevnte danske NGOen Cross Cultures Project Association (CCPA) i 1998. Fotballforbundet kom med etter at det i 2002 ble kontaktet av Vest-Balkan-seksjonen (VBS) i UD med forespørsel om det kunne tenke seg å bidra til dette prosjektet. Seksjonen hadde da blitt kontaktet av CCPA og bedt om å støtte prosjektet finansielt. Tidligere underdirektør i VBS, Jo Sletbak, hevder VBS så på fotballprosjektet som interessant fordi det var i tråd med Norges nye utenriks- og freds- og forsoningspolitikk i regionen. Seksjonen ønsket imidlertid en norsk bakaktør som kunne være med og kvalitetssikre prosjektet. Derfor ble NFF kontaktet (Sletbak, intervju, 2008).

NFF er jevnbyrdig eier av prosjektet ”Open Fun Football Schools” og er representert i prosjektets styre. VBS har fra 2002 til 2007 bidratt med ca 30 mill. kroner til prosjektet gjennom NFFs engasjement.⁷⁷ I 2007 var bevilgningen på 4,5 mill. kroner. VBS er den klart største donor til prosjektet. (Finstad, intervju, 2008).

”Open Fun Football Schools” er som nevnt et multietnisk freds- og forsoningsprosjekt, rettet mot barn og unge på Vest-Balkan (Bosnia & Herzegovina, Kroatia, Serbia/Kosovo, Montenegro, Makedonia). Målet med fotballskolene er å bringe barn i alderen 7 til 14 år med ulik etnisk og religiøs bakgrunn sammen i en freds- og forsoningsprosess (reparerende og preventivt).

⁷⁷ Prosjektet støttes i dag finansielt også av UEFA, det svenske og danske utenriksdepartement. Men deres bidrag er svært lite sammenliknet med Utenriksdepartementets.



Omfanget er stort. I 2007 deltok ca 18.000 barn på totalt 90 slike skoler. 32 prosent av deltagerne var jenter.⁷⁸ Ca. 1900 trenere og ledere ble utdannet gjennom prosjektet. Dette året engasjerte prosjektet også til sammen 2400 lokale frivillige,

203 lokale fotballklubber og 195 barneskoler. 3400 foreldre deltok på egne workshops. Totalt har mer enn 120.000 barn og unge deltatt på fotballskolene siden oppstarten. Mellom 2005 og 2006 ble prosjektet utvidet til Moldova og Kaukasus-regionen.⁷⁹ VBSs støtte til dette prosjektet faller inn under kategorien ”målrettet og langsiktig arbeid til støtte for forsoningsprosesser og interetnisk dialog”(Sletbak, intervju, 2008).

6.2.3 Fotballbistand som en bottom-up- og top-down-prosess

VBS drev med en omlegging av strategien overfor Vest-Balkan da seksjonen gikk inn for å støtte prosjektet ”Open Fun Football Schools”. Den nye strategien la vekt på en grasrottilnærming til fred og forsoning, med særlig fokus på barn, unge og kvinner. Sletbak poengterer at det for seksjonen var den *multikulturelle dimensjonen ved fotballprosjektet med fokus på barn, unge og jenter som var viktig i et forsoningsperspektiv* (Sletbak, intervju, 2008).

Seksjonens ønske om å støtte prosjektet kan både knyttes til fotballaktivitetens egenverdi og nytteverdi. For det første ønsket seksjonen å støtte fotballprosjektet fordi aktivitetene i seg selv kunne ha en forsonende funksjon for de barna, med ulik etnisk og religiøs bakgrunn, som deltok. Det var viktig for seksjonen at fotballprosjektet hadde et grasrotfokus. Slik kunne det nå flest mulig barn og unge. Det var egenverdielementet i prosjektet som VBS ønsket at NFF skulle faglig vurdere, kontrollere og kvalitetssikre til enhver tid (Sletbak, intervju, 2008).

For VBS var også nytteverdien ved prosjektene svært viktig i et freds- og forsoningsperspektiv. I dette aspektet ved prosjektet ønsket de å ha en sterkere rolle selv:

⁷⁸ I 2002 var jentedeltakelsen 14 prosent.

⁷⁹ Oppgaven forholder seg bare til NFFs engasjement på Balkan. UD's økonomiske støtte og de reelle tallene for prosjektet er i realiteten høyere: I 2007 deltok ca 28000 barn på totalt 140 fotballskoler.. Ca. 25000 trenere og ledere ble utdannet gjennom prosjektet. Totalt har mer enn 155.000 barn og unge deltatt på fotballskolene siden oppstarten (NFF 2005a).

”En ting er at når en ser på alle disse barna som spiller fotball, får en gåsehud. Når en ser på 200 unger som er fra forskjellige kulturer, og du ser ikke hvem som er hva, er det helt fantastisk. Men det som var viktig for oss, var å gå et skritt unna og tenke at det ikke er nødvendigvis derfor vi støtter dette, selv om jeg skulle kunne gitt penger bare til det, fordi det i seg selv var viktig. *Men vi så nettopp de andre mulighetene*, og det var det vi presiserte fra UD sin side på hvert eneste donormøte og i hver eneste samtale med NFF, det var vår rolle, dette var det vi ønsket... vi støttet dette fordi vi så de overordnede freds- og forsoningsperspektivene, strukturelt bottom-up, top-down”

Oppfølgingsspørsmål: Men UD's utgangspunktet var grasrotprosjektet med fokus på barn og unge?

Selvfølgelig. (Sletbak, intervju, 2008)

Selv om grasrotprosjektene var seksjonens utgangspunkt ser vi at deres overordnede mål i et freds- og forsoningsperspektiv lå utenfor idrettsaktivitetene på fotballskolene, knyttet til utenrikspolitiske vurderinger. VBS mente at prosjektet kunne få store positive ringvirkninger ut over fotballskolene og ønsket derfor å ha det overordnede ansvaret for de politiske vurderingene knyttet til Norges engasjement i prosjektet:

Det politiske som jeg tok på meg som det aller viktigste, var at vi i det engasjementet som prosjektet hadde når det gjaldt forsoning, så potensialet fordi dette var multikulturelt, det gikk på tvers av tidligere og nåværende konfliktlinjer, det involverte foreldre, det involverte kommuner som måtte samarbeide, det involverte et frivillig korps som måtte samarbeide. Alle disse tingene hadde komponenten av forsoningselementet som var så viktig. Poenget her var at vi var klar over ringvirkningene av et slikt prosjekt. Det passet som hånd i hanske med norsk bistandspolitikk og utenrikspolitikk (overfor Vest-Balkan) (Sletbak, intervju, 2008).

Det var viktig for VBS at fotballprosjektet måtte forankres på et høyere idrettspolitisk nivå og bidra til at norske myndigheter fikk innpass i idrettsstrukturen på Balkan lokalt, regionalt og nasjonalt. Det ble derfor vurdert som viktig at prosjektet ikke var en støtte til en enkelt klubb eller konkurranse, noe som gjorde det mulig å engasjere flere konkurrerende fotballforbund på Balkan (Sletbak, intervju, 2008). Ved å styrke fotballstrukturene i regionen kunne Norge bidra til at fotballforbundene på Vest-Balkan igjen ble innlemmet i de internasjonale, overordnede strukturene UEFA og FIFA, slik at de kunne ta del i utformingen av politikk som påvirket dem selv (Sletbak, intervju, 2008):

”Vi vet jo hvor politisk tunge fotballforbund er i enkelte land”... ”Da Kim Traavik som statssekretær var i Bosnia og undertegnet en avtale om en fotballbinge, fikk vi NFF og det bosniske fotballforbundet til å undertegne en avtale om dette. Slike ting blir viktig fordi vi da får et høyere strukturnivå på samarbeidet. Dette hang altså sammen, og det var helt bevisste vurderinger fra vår side (Sletbak, intervju, 2008).

Seksjonen ønsket også gjennom grasrotprosjektet å få innpass i de politiske strukturene regionalt (gjennom kommunene) og nasjonalt. I dag er en slik kontakt opprettet mellom

norske myndigheter og det serbiske sportsdepartementet som en følge av Norges engasjement i prosjektet. I januar 2008 var den serbiske sportsministeren, Snezana Samardzic-Markovic, på offentlig besøk i Norge hos kultur- og kirkeminister Trond Giske⁸⁰. Som vi ser, ønsket VBS å bruke fotball for å få innpass i idrettsstrukturene og de politiske strukturene på flere nivå. Sletbak sammenlikner for eksempel fotballprosjektet med Norges støtte til oppbyggingen av politiet på Balkan. Her jobbet VBS på politisk toppnivå mot ulike departementer for å bidra til å utvikle nasjonale strukturer for organisering av politiet og andre nasjonale planer, samtidig som seksjonen arbeidet på grasrotnivå mot kommuner for å bekjempe blant annet korrupsjon. Motivene for norsk støtte til fotballprosjektet vi har sett på til nå, kan ses på bakgrunn av et ønske om å bidra til fred og forsoning på Balkan (idealisme).

Det ligger få realpolitiske motiver til grunn for VBS støtte til fotballprosjektet. Det er mulig å knytte støtten til alle typer freds- og forsoningsprosjekter på Balkan til motivet om ”norsk sikkerhet”. Som vi har sett, argumenterer UD for at et norsk engasjement på Balkan er viktig fordi uro her truer norsk sikkerhet; regionen regnes som nevnt som Norges nærområde. Vi har tidligere sett at det norske engasjementet for fred og forsoning kan ses i lys av et ønske om å høste internasjonal anerkjennelse. Dette var ikke et uttalt motiv da seksjonen bestemte seg for å støtte prosjektet; Norges engasjement på Vest-Balkan var allerede godt kjent internasjonalt, og hovedintensjonen hadde hele tiden vært at prosjektet skulle få et lokalt eierskap:

”... Vi var for så vidt bevisst på at vi ikke skulle selge vårt flagg, at det ikke skulle vaie høyst og at dette ikke skulle være et norsk prosjekt. Det var viktig for oss at prosjektene hadde et lokalt eierskap. Det hadde dette prosjektet fordi det ikke var så mange utenforstående som kom inn, det var drevet av lokale krefter, lokale frivillige og instruktørkorpsset... Det internasjonale engasjementet på Balkan hadde Norge drevet i mange år. Det var ikke noe behov for å si dette (Sletbak, intervju, 2008).

Selv om seksjonen ikke vurderte støtten til prosjektet som viktig for å fremme det norske freds- og forsoningsengasjementet på Balkan, har de etter hvert sett at det ligger et stort potensial for å bruke prosjektet til å fronte Norges engasjement på Balkan i Norge (utenriks for innenriks formål) fordi fotball gir stor oppmerksomhet:

Det er vel så mye innenrikspolitik det man driver med i UD som utenrikspolitik. Det var derfor viktig for oss å få noe på trykk om prosjektet. En gang statssekretær Traavik var på Balkan-tur fikk vi ordnet en tur til en av fotballskolene, der vi hadde med norske journalister til stede. Dette vekket en oppmerksomhet, jøss, holder dere på med det. Dette har vi med stort hell også gjort senere. Utenriksminister Jonas Gahr Støre stilte opp på NRKs direktesendte barneprogram, Liga, i forbindelse med filmen som ble laget om prosjektet. Da

⁸⁰ Kultur- og kirke departementet har ansvaret for norsk idrett.

gikk det ikke bare på det norske flagget, men også på en forståelse for de problemer som barn og unge på Balkan har og fotball som et virkemiddel inn i en forsoningsprosess. Vi fikk da en PR om det norske engasjementet i prosjektet” (Sletbak, intervju, 2008).

Gjennom å profilere fotballprosjektet på barne- TV kunne UD også kommunisere med norske barn og unge om hva Norge bidrar med i utlandet.

Alt i alt kan vi si at det er fire ønsker bak VBS vurderinger om å bruke fotball som et virkemiddel i freds- og forsoningsarbeidet på Balkan:

- i) Fotballprosjektet hadde en egenverdikomponent; aktiviteten i seg selv kunne bidra til forsoning fordi det nådde mange barn og unge.
- ii) Fotballprosjektet hadde en nytteverdikomponent; prosjektet passet til den norske utenrikspolitiske strategien overfor Balkan (norsk sikkerhet).
- iii) Prosjektet hadde et grasrotfokus og en oppbygning (involverte kommuner osv.) uten noe konkurranseelement som gav muligheten til å knytte prosjektet opp til et høyere strukturelt og idrettspolitisk å politisk nivå.
- iv) Fotball er populært og gir ofte stor oppmerksomhet. Prosjektet kunne brukes til å opplyse om Norges engasjement på Balkan blant den norske befolkningen.

Tilsagnsbrevet NFF mottok i 2002 bekrefter at UD ønsket å støtte fotballprosjektet fordi det la vekt på ”bred samfunnsdeltakelse og samfunnsutvikling” med utgangspunkt i multietniske fotballskoler for barn.

På bakgrunn av dette kan vi trekke den konklusjon at VBS *ønsket å bruke fotball som et politisk virkemiddel og der fotballens egenverdi er det primære utgangspunkt.*

6.2.4 NFF som fagrådgiver på fotball, fred og forsoning

VBS tok kontakt med NFF fordi seksjonen ønsket en norsk organisasjon som kunne være iverksetter av prosjektet ”Open Fun Football Schools”. Seksjonen støttet da allerede bare norske organisasjoner i Norges engasjement på Balkan blant annet på grunn av korrupsjonsfaren. Jo Sletbak sier de kontaktet NFF fordi organisasjonen har en fotballfaglig autoritet i forbindelse med breddefotball, har treningsmetoder for barn og unge, kompetanse fra et internasjonalt engasjement og et grasrotfokus i deres bistandsarbeid (intervju, 2008).

VBS ville benytte NFF som fagrådgiver innen fotball, fred og forsoning. For eksempel fikk seksjonen NFFs faglige vurdering av innholdet i prosjektet. Det var på bakgrunn av denne vurderingen seksjonen valgte å gå inn med finansiell støtte. VBS ville også ha NFF som iverksetter fordi man mente forbundet gjennom sine søsterorganisasjoner kunne få innpass i idrettsstrukturene i landene på Balkan. Samtidig ble det vurdert som en fordel at NFF var en del av de styrende strukturene på det internasjonale fotballnivået, FIFA og UEFA:

Ikke bare kan de det fotballfaglige, men de har et nettverk, et nivå over, det internasjonale fotballnivået FIFA og UEFA som driver fotballen på et internasjonalt samarbeidsnivå. NFF er en del av dette... Fotballforbundet har innpass i disse politiske strukturene og det er den organisatoriske tilknytningen som er viktig (Sletbak intervju, 2008).

NFF har også fått ansvaret for kontakten med det serbiske sportsdepartementet. I dag er NFF departementets rådgiver i utformingen av landets nye strategi på breddeidrett. UD har således fått et kontaktpunkt inn til serbiske myndigheter.

Slettbakk vektlegger tre egenskaper ved NFF som har vært avgjørende for at seksjonen har ønsket å opprettholde samarbeidet gjennom flere år:

- i) NFF har en klar rolleforståelse av hva det skal gjøre (kompetansen ligger i fotballaktiviteter rettet mot barn og unge) og hva andre skal gjøre (for eksempel politiske vurderinger knyttet til prosjektet).
- ii) Det har god forståelse av hva utviklingspolitikk er.
- iii) De har raskt skaffet seg god forståelse av situasjonen på Balkan.

Som en oppsummering kan vi si at det ligger spesielt fem vurderinger bak VBS' ønske om å bruke NFF:

- 1) NFF kunne implementere prosjektet fra norsk side.
- 2) NFF har internasjonal erfaring.
- 3) NFF har faglig autoritet på breddefotball.
- 4) NFF kunne fungere som fagrådgiver på idrett, fred og forsoning.
- 5) NFF kunne gjøre det mulig for norske myndigheter å få innpass i idrettsstrukturene og de politiske strukturene både på grasrotplan og på nasjonalt nivå.

6.2.5 Sammenfallende interesser og veivalg

VBS' bottom-up-tilnærming til fred og forsoning, med fokus på barn, unge og kvinner, er i samsvar med NFFs ambisjon om at fotballprosjekter med fokus på barn og unge skal bidra til å bygge det sivile samfunn nedenfra. Vi har tidligere sett at NFF legger vekt på at prosjekter som benytter fotball som et virkemiddel, i seg selv kan bidra til forsoning. VBS erkjenner også egenverdien ved fotballprosjektet. Derfor ønsket seksjonen at NFF skulle ta seg av vurderingene rundt det fotballfaglige i prosjektet. Forholdet mellom NFF og VBS har vært preget av en klar rollefordeling der NFF har hatt fokus på egenverdien, mens VBS i stor grad har tatt seg av de overordnede politiske strategiene. Strategiene, som har som mål å få innpass i idrettsstrukturene på Balkan, er også i tråd med NFFs policy. Forbundet er tydelig på at det ikke kan engasjere seg i grasrotaktiviteter i andre land uten å kommunisere med eller involvere fotballforbund eller statlige idrettsorganer i de respektive landene.

Vi kan konkludere med at NFF og VBS' interesser og aktiviteter overlapper i stor grad. Informanten i både NFF og VBS uttrykker at de har et gjensidig samarbeid. De har hatt en tett dialog, skriftlig og muntlig, gjennom hele perioden de har vært involvert i prosjektet (Finstad og Sletbak intervju, 2008) NFF ser seg helt avhengig av UD's finansielle støtte for å være med og drive prosjektet (Finstad, intervju, 2008). VBS er, som vi har sett, avhengig av NFF for kontroll av fotballaktivitetene i prosjektet og for å få innpass i de høyere politiske og idrettslige strukturene på Balkan. Som vi har sett i teorikapitlet, hevder Hägel og Peretz (2005) at et gjensidig samarbeid mellom staten og NGOer har større sjanse for å lykkes når interessene deres overlapper. Både Sletbak og Hans Finstad i NFF (med ansvar for prosjektet) gir uttrykk for at samarbeidet har fungert bra.

Partnerskapet må jeg si har vært helt fantastisk. Fordi vi kunne sitte og se på den utenrikspolitiske vurderingen i dette, mens NFF sa klart ifra hva de mente om det faglige innholdet, og så trådte vi ikke over på hverandre der, faktisk må jeg si at av alle de prosjektene jeg har vært med på – og jeg har jobbet med en del av de samme tingene før – er dette noe av det bedre jeg noensinne har vært borti. Nettopp fordi det var preget av gjensidig respekt. (Sletbakk, intervju, 2008).

Ja, partnerskapet har fungert meget bra (Finstad, intervju, 2008).

Generalsekretær Karen Espelund poengterer at forholdet til Vest-Balkan seksjonen har vært forbilledlig. Hun har blant annet vært invitert til å holde foredrag for seksjonen om NFFs verdigrunnlag (Espelund, intervju 2008).

Samarbeidet har ført til at NFFs arbeid på Balkan har fått en politisk dimensjon. Hägel og Peretz (2005) argumenterer for at et samarbeid mellom staten og NGOer kan skape spinoff-effekter og at NGOer gjennom et samarbeid kan bli involvert i å arbeide for andre statlige mål, som i utgangspunktet kanskje ikke var deres intensjon. For eksempel har NFFs involvering i prosjektet bidratt til at forbundet i dag er rådgiver for det serbiske sportsdepartement som skal utarbeide en ny plan for organiseringen av breddefotball i landet. Rådgivningen har skjedd i nært samarbeid med VBS. Derfor har NFFs engasjement i Serbia fått en politisk dimensjon, men fortsatt med fokus på breddeidretten. Å bidra til å bygge idrettstrukturer er, som vi har sett tidligere, i tråd med NFFs policy, som vektlegger at bistand til idretten i utviklingsland er nyttig og reell samfunnsutvikling. VBS' tilnærming til fred, forsoning og fotball er også i tråd med UD's egen strategi "Kultur- og idrettssamarbeid med land i sør"; breddeidrett med fokus på barn og unge, prinsippet om "idrett for alle" og bygging av idrettsstrukturer anses som viktig i samfunnsutvikling. Av analysen kan vi konkludere med at selv om VBS vil bruke idrett som et politisk virkemiddel (idrett i politikk), er interessene i samsvar med NFFs egne ønsker (politikk i idrett).

6.3 Irak-prosjektet

6.3.1 Norges engasjement i Irak

Norge valgte i 2003 å ikke støtte USA og de allierte styrkene i invasjonen av Irak. Det ble begrunnet med at invasjonen ikke var forankret i et klart mandat fra FNs sikkerhetsråd. Under opptakten til invasjonen hadde imidlertid Norges forhold til FN-sporet ikke vært tydelig,⁸¹ noe som kan forklares med at Norges utenrikspolitiske forankring er tuftet både på et godt forhold til USA og et sterkt FN (Berthelsen 2005).

I FNs resolusjon 1483, som ble vedtatt mai 2003, ga Sikkerhetsrådet mandat til å bidra til en stabiliseringsstyrke i Irak. Medlemslandene ble oppfordret til å bidra med personell og utstyr til styrken for å trygge sikkerhet og stabilitet i Irak (UD 2003).

⁸¹ Se Berthelsen (2005) for en diskusjon av Norges posisjon i opptakten til invasjonen i Irak.

Norge var raskt ute og sa seg villig til å bidra til stabiliseringsstyrken, selv om det var det eneste NATO-landet som hadde gått imot invasjonen. Norge hadde allerede før resolusjon 1483 ble vedtatt, vært i forhandlinger med britiske myndigheter om et norsk engasjement. Dette har av noen blitt tolket dit hen at landets engasjement i Irak ikke først og fremst dreier seg om Irak, men om forholdet til USA.⁸² I perioden 2003-2006 bidro Norge med til sammen 542 mill. kroner som i all hovedsak har gått til gjenoppbygging, utvikling av irakiske institusjoner og grunnlovs- og valgprosesser i Irak. Noe av pengene ble kanalisert gjennom et multilateralt flergiverfond administrert av FN og Verdensbanken. Det humanitære engasjementet har i stor grad blitt kanalisert gjennom norske frivillige organisasjoner (Støre:2005). I 2007 fikk Kirkens Nødhjelp 21.8 mill. kroner, Norges Røde Kors 20 mill. kroner og Norsk Folkehjelp 16.2 mill. kroner.

På norsk side blir det sett på som viktig i fremtiden å samarbeide med irakiske myndigheter innen petroleumssektoren, der Norge har betydelig erfaring og kunnskap. Etter regjeringsskiftet fra Bondevik til Stoltenbergs rødgrønne regjering i 2005 ble de norske styrkene trukket ut av stabiliseringsstyrken i Irak. Siden den gang har norske myndigheter ikke vært direkte involvert i freds- og forsoningsprosessen i Irak.

6.3.2 UD kontakter NFF

I 2007 vant det irakiske landslaget Asia-mesterskapet i fotball⁸³. Det vakte enorm begeistring i hele befolkningen i Irak. Det var to årsaker til begeistringen. For det første er fotball svært populært i Irak. For det andre ser mange irakere på det irakiske fotballandslaget som et legitimt samlingspunkt for hele landet, uavhengig av om de er for eller mot USAs nærvær (Visser 2007). Spillerne på landslaget har tradisjonelt representert de største etniske og religiøse gruppene i Irak⁸⁴. Under Asia-mesterskapet besto laget av kurdere, sunnimuslimer, sjiamuslimer og kristne. Landslagets bragd fikk også stor internasjonal medieoppmærksomhet⁸⁵ (Selliaas 2008).

⁸² Se for eksempel Børresen 2004.

⁸³ Asia-mesterskapet arrangeres av det Asiatiske fotballforbundet (AFC) og er det samme som Europa-mesterskapet som arrangeres av UEFA. Det irakiske landslaget vant over Saudi- Arabia i finalen.

⁸⁴ "I virkeligheten er både kurdere og arabisktalende sunnimuslimer "underrepresentert" på landslaget dersom man legger statistiske kriterier til grunn. Ikke desto mindre – og mest sannsynlig nettopp derfor – er fotballandslaget også svært populært i de underrepresenterte gruppene" (Visser 2007)

⁸⁵ Selliaas (2008) hevder det spesielt vakte stor oppmerksomhet i USA. Blant annet fremhevet The New York Times at kurdere, sunnier og sjiaer spilte på samme lag.

Like etter mesterskapet gikk de norske trenerne Egil ”Drillo” Olsen⁸⁶ og assistenttrener Otto Ulseth i forhandlinger med det irakiske fotballforbundet om å overta som trener for landslaget. I forkant av den andre forhandlingsrunden ble UD kontaktet. Det ble arrangert et møte mellom Olsens advokat Kjenner, statssekeretær i UD Raymond Johansen og daværende direktør for samfunnskontakt i Det Norske Veritas, Svein Mollekleiv (nå president i Røde Kors) for å diskutere situasjonen i Irak.⁸⁷ Ved å engasjere seg i forhandlingene så UD for seg en mulighet til å få i gang et freds- og forsoningsprosjekt i tilknytning til det irakiske landslaget. UDs seksjon for fred og forsoning (SFF) ble derfor involvert i Drillos forhandlinger med irakerne. Seksjonen kontaktet NFF, som den mente kunne være et mellomledd i møte med det irakiske fotballforbundet og det irakiske landslaget. (Thune, intervju, 2008).

Prosjektet kan deles i to faser. Den innledende fasen varer fra sommeren 2007 til sommeren 2008. Denne fasen går fra da UD begynner å utvikle tanken om prosjektet og frem til NFF søker om støtte til prosjektets andre fase. I den første fasen blir NFF kontaktet av UD i september 2007 og tar del i forhandlingene med det irakiske fotballforbundet. I begynnelsen av desember 2007 får NFF tilsagnet fra SFF om 5,6 millioner kroner for å gjennomføre en forstudie i første halvår av 2008 (regnes i denne oppgaven innenfor NFFs 2008 budsjett). I juni 2008 søkte NFF om midler til en videreføring av prosjektet. I fase to fikk NFF 5.3 millioner kroner til videreføring av prosjektet (august 2008) som ble utvidet til også å omhandle Syria og Jordan. I denne fasen har NFF hatt samtaler med de irakiske, syriske og jordanske fotballforbundene. Dette arbeidet er fortsatt under planlegging. I denne oppgaven forholder vi oss til fase 1.⁸⁸

6.3.3 Fotballbistand som en top-down-prosess

Flere vurderinger lå til grunn for at SFF ønsket å støtte det irakiske fotballandslaget som ledd i et freds- og forsoningsprosjekt. Avdelingsdirektør i SFF Johan Vibe sier at seksjonen mente det irakiske landslaget var et av de få elementene som kunne bidra med å holde samfunnet sammen i en borgerkrigsliknende periode med sterkt fokus på etniske og religiøse skillelinjer i landet (intervju, 2008)

⁸⁶ Egil ”Drillo” Olsen var blant annet trener for det norske herrelandslaget i perioden 1990- 1998

⁸⁷ Både Mollekleiv og Johansen er aktive i norsk fotball. Mollekleiv var styreleder i Vålerenga fotball i perioden 2002-2006. Johansen er styreleder i Vålerenga fotball i dag (siden 2007).

⁸⁸ Intervjuene ble gjennomført i fase 1 av prosjektet. Vi skal imidlertid kommentere den andre fasen av prosjektet i avslutningskapittelet.

Prosjektet ble sett på som en del av den forsoningspolitikken som seksjonen fører, ”som dreier seg om religiøs dialog og forholdet mellom sivilisasjoner og et håp om å kunne dempe konflikter mellom den arabiske, muslimske Midtøsten-verdenen på den ene siden og den europeiske, kristne verden på den andre siden” (Thune, intervju, 2008).

Henrik Thune, som da var ansatt i seksjonen og deltok i prosjektets første fase, poengterer at SFF ønsket en top-down-tilnærming til fotballprosjektet. For dem var det den *symbolske dimensjonen* ved det irakiske fotballandslaget som var det viktige i et forsoningsperspektiv. Hovedmålet var ikke å skape forutsetninger for barn og unge i Irak til å spille fotball, men å gi landslaget en optimal mulighet til å bli et samlende symbol i det irakiske samfunnet.

Ønsket om å bruke fotballandslaget som et symbol i en forsoningsprosess vektlegger derfor *nytteverdien* ved fotball som det primære elementet.

Thune (intervju, 2008) hevder det var to grunner til at SFF så for seg en top-down-tilnærming, der det irakiske landslaget sto sentralt, heller enn en bottom-up-løsning med fokus på grasrotprosjekter:

- i) Støtte til tradisjonell langsiktig utviklingsarbeid faller normalt ikke inn under Freds- og forsoningsseksjonens portefølje.
- ii) Det var skepsis til at utviklingsprosjekter rettet mot barn og unge i det hele tatt kunne settes i gang i Irak.

”Vår prioritet var hele tiden i forhold til det irakiske landslaget og det irakiske fotballforbundet. Vi så dette som en form for fotballdiplomati, altså en form for forsoningsprosess som ikke dreier seg om å få flest mulig utgangspunkter for å spille fotball i Irak, men om å holde dette landslaget i live og gå inn utenfra med midler som kunne hindre at landslaget ble kjøpt opp av noen av dem som på det tidspunktet utgjorde partene i borgerkrigen – shiaene, sunniene og den kurdiske siden – og tilby dem en slags plattform som kunne bidra til at landslaget fremsto som nasjonalt irakisk heller enn sekterisk” (Thune, intervju, 2008).

Motivene vi har sett på til nå, kan knyttes til et ønske om å bidra til fred og forsoning i Irak (idealistiske motiver). SFFs ønske om å støtte det irakiske landslaget kan også ses i lys av et realpolitisk motiv knyttet til Norges omdømmepolitikk. Den store oppmerksomheten som det irakiske landslaget hadde fått internasjonalt etter å ha vunnet Asia-mesterskapet, ble også fanget opp av seksjonen, som også har til oppgave å observere saker som fanges opp på den internasjonale politiske ”radaren” til enhver tid (Vibe, intervju, 2008). De så derfor med interesse på den store oppmerksomheten landslaget fikk og den rollen det spilte i forsoningsprosessen i Irak. Både Thune og Vibe bekrefter at Norge ønsker å føre en effektiv

freds- og forsoningspolitikk som det legges merke til internasjonalt. Et prosjekt med utgangspunkt i det irakiske landslaget kunne synliggjøre Norges engasjement i Irak og Midtøsten:

”Norge vil holde seg inne med aktører i Midtøsten. Det er viktig å ha tilgang til flere steder for å bidra til fred og få parter til å samtale. Da er en avhengig av tillit. Ved å gå ut og støtte et slikt tiltak (fotballprosjektet) kan en med realpolitiske øyne, tror jeg, oppnå en viss tillit som en ikke nødvendigvis kunne oppnådd uten slike bidrag. Vi kan være aktør i Irak og i regionen for øvrig, og de kan oppfatte Norge som engasjert i å støtte de spede forsøkene på å holde landet sammen og hindre sekteriske skillelinjer” (Vibe, intervju, 2008).

”...eneste ytterligere årsaken som var involvert er det at en hele tiden i denne politikken ønsker å føre en politikk som legges merke til, og som har effekt. Det er viktig for Norge å lykkes i freds- og forsoningspolitikken. Men to ting er viktige her. Det ene dreier seg om at Norge skal spille en rolle internasjonalt, ved å være en freds- og forsoningsnasjon. Det er konkurranse om dette. Og det andre er å rettferdiggjøre at det går så mye penger til dette arbeidet (Thune, intervju, 2008).

Vi kan derfor hevde at et av seksjonens motiver for å støtte fotballprosjektet kan knyttes til Norges ønske om å oppnå internasjonal anerkjennelse for sitt freds- og forsoningsengasjement. Som vi tidligere har sett, kan Norge, som en liten nasjon, ved et sånt engasjement spille en rolle i internasjonal politikk. Dette kan forklare hvorfor seksjonen prioriterte landslaget og ikke grasrotprosjekter rettet mot barn og unge. Følgende uttalelse understøtter dette:

Men en må også huske på at jobben til Freds- og forsoningsseksjonen er litt annerledes. Den jobber my mer spisst mot helt konkrete enkeltprosjekter som skal lede frem til konkrete prosesser, som på mange måter er mer kortsiktige, som skal bygge bro og som skal synes. I stedet for bottom-up-forsoning snakker vi nærmest om top-down-forsoning, og derfor denne vektleggingen av landslaget (Thune, intervju, 2008).

Som vi tidligere har sett, har det blitt hevdet at Norges engasjement i Irak gjennom deltakelsen i stabiliseringsstyrken kunne ses som en indirekte støtte til USA. Som nevnt ble Norges styrker trukket ut av Irak i desember 2005. Planene om å støtte det irakiske landslaget innebar imidlertid ingen slik støtte til amerikanerne. Planleggingen av prosjektet foregikk parallelt med Freds- og forsoningsseksjonens møter om Norges Midtøsten-politikk. Her ble ikke Norges ønske om å støtte det irakiske landslaget diskutert. Spørsmålet om forholdet til USA kom opp på en heller negativ måte;

- Man spurte seg om dette var noe som amerikanerne ville reagere negativt på.
- Man ønsket å hindre amerikansk kontroll over det irakiske landslaget slik at det ikke ble oppfattet som et amerikansk landslag Det ble vurdert som viktig at

Norge kunne spille på sin nøytrale rolle i Irak etter at de norske styrkene gjennom skiftet fra Bondevik- til Stoltenberg-regjeringen hadde blitt trukket ut av landet. (Thune, intervju, 2008).

Seksjon for fred og forsoning så også for seg en *innenrikspolitisk effekt* av prosjektet. Den ønsket at norsk opinion gjennom støtten til det irakiske fotballandslaget kunne få ny kunnskap om det irakiske og arabiske samfunnet og øke bevisstheten om det betente forholdet mellom den arabiske og vestlige verden. Dette elementet var knyttet opp til UD's ønske om å hjelpe Egil "Drillo" Olsen i forhandlingene om å bli irakisk landslagstrener:

"Ideen var at hvis Drillo som et nasjonalt ikon trente det irakiske landslaget, ville det gi masse oppmerksomhet omkring Irak direkte og indirekte – gjennom kvalifiseringskampene – ut til den norske opinion. Dette var en periode med økende fare for spenninger mellom Vesten og den muslimske verden. Eksempelvis pågikk den såkalte karikaturstriden i denne perioden, og hele "muslimdebatten" rullet og gikk i Norge. Fred- og forsoningsseksjonen så dette prosjektet som et godt utgangspunkt for å få tegnet et annet bilde, et mer mangfoldig og mer nyansert bilde av hva den muslimske verden er og et mindre stereotyp bilde av Irak som samfunn og av vanlige arabere og muslimer. Dvs. en menneskeligjøring av den arabiske verden og av muslimer i det hele tatt gjennom bruk av fotball og den oppmerksomheten fotball ofte får. (Thune, intervju 2008)

Thune mener den innenrikspolitiske dimensjonen ved prosjektet var interessant fordi man kunne nå et publikum som normalt ikke er spesielt interessert i utenrikspolitikk gjennom at landslaget kunne bli sett på som "et norsk adoptivt landslag, som man nærmest hadde håndtert i Norge" (intervju, 2008). Som vi ser, kan ønsket om å bruke fotball som virkemiddel også knyttes til innenrikspolitiske formål, troen på at landslagsfotball kunne bidra til et riktigere, mer menneskelig bilde av den arabiske og muslimske verden. Imidlertid poengterer både Vibe og Thune at denne dimensjonen ved prosjektet var sekundært. Derfor var det viktig for seksjonen at prosjektet kunne stå på egne ben selv om Drillo sluttet som landslagstrener.

Et siste motiv, som også var knyttet til Drillo, var at Seksjon for fred og forsoning ville hindre at han ble lønnet av det norske oljeselskapet DNO, som allerede hadde tilbudt seg å sponse treneren. Dette ble vurdert som farlig for Drillo selv og for landslaget fordi DNO hadde oljeinteresser i Irak⁸⁹ (Thune, intervju, 2008).

Oppsummert finner vi tre motiver bak SFFs ønske om å bruke elitefotball som et virkemiddel:

- i) Idealistisk motiv. Et ønske om å hjelpe det irakiske folk med freds- og forsoningsprosessen i landet gjennom å støtte det irakiske landslaget.

⁸⁹ DNO er inne i den kurdiske delen av det nordlige Irak.

- ii) Et realpolitisk motiv. En styrking av Norges omdømme i Midtøsten.
- iii) Et innenrikspolitisk motiv. Bruk av fotball til å menneskeliggjøre den arabiske verden i norsk opinion.

For alle de tre ønskene er det nytteverdien, ikke egenverdien, ved bruk av fotball som virkemiddel som er det primære. Den andre og tredje dimensjonen kan beskrives som ikke-utviklingsmotiver. I tilsagnsbrevet NFF mottok i forbindelse med første fasen av prosjektet, anbefaler UD at prosjektet bør ha to komponenter: i) et knyttet til det irakiske landslaget ii) et knyttet til breddefotball, kvinnefotball og aktiviteter for å engasjere flyktninger. Det kommer imidlertid tydelig frem at UD's prioritering var det irakiske landslaget:

”Det er i stor grad det irakiske landslaget som har brakt irakisk fotball inn i denne symbolske rollen. UD ønsker bidrag som kan sikre at både det irakiske fotballforbundet og det irakiske landslaget styrkes organisatorisk. Det forutsettes at prosjektet ivaretar dette hensyn” (UD 2008).

På bakgrunn av dette kan vi konkludere med at SSF *ønsket å bruke fotball som et politisk virkemiddel knyttet til flere motiver. Utgangspunktet var idealistisk og fotballens nytteverdi var det primære utgangspunkt.*

6.3.4 NFF som instrument

SFF tok kontakt med NFF fordi seksjonen så forbundet som en naturlig partner fordi det driver med fotball, har internasjonal erfaring og allerede har erfaring med freds- og forsoningsprosjekter. Seksjonen mente at NFF kunne være en god kanal for den politikken de så for seg. Som søsterorganisasjon til det irakiske fotballforbundet kunne NFF være et bindeledd mellom det irakiske landslaget og norske myndigheter (Thune, intervju, 2008).

NFF ble rådspurt om FIFAs internasjonale reglement og hvordan en best mulig kunne bygge opp og profesjonalisere det irakiske fotballforbundet. Som nevnt ønsket seksjonen imidlertid ikke å benytte NFF som rådgivere på idrett, fred og forsoning:

Vi ville at NFF skulle materialisere denne typen prosjekter som vi ønsket. Vi ville ikke ha for mange råd og mindre av det som vi visste de hadde kompetanse på. Vi ønsket snarere at de skulle begynne å jobbe med en form for prosjekt, men som vi forstod etter hvert at stod på siden av det som de normalt kunne noe om, fotball, utvikling og ballbinger. (Thune, intervju, 2008)

Alt i alt kan vi se fire begrunnelser bak Seksjon for fred og forsonings vurderinger om å bruke NFF:

- 1) NFF har internasjonal erfaring.
- 2) NFF var en naturlig partner fordi det er en søsterorganisasjon til det irakiske fotballforbundet og som sådan kunne det bidra til å virkeliggjøre prosjektet i samarbeid med det irakiske landslaget.
- 3) NFF kunne bidra med fagkunnskap om internasjonale fotballregler.
- 4) NFF kunne materialisere SFFs prosjekt rettet mot det irakiske landslaget.

6.3.5 Ikke sammenfallende interesser og veivalg

Seksjon for fred og forsoning hadde en top-down-tilnærming til bruken av fotball som forsonende virkemiddel med fokus på det irakiske fotballandslaget. Dette er ikke i samsvar med NFFs tilnærming til fotball, fred og forsoning. For Seksjon for fred og forsoning var det *nytteverdien* ved å bruke fotball som virkemiddel som var det primære utgangspunkt.

Informantene i NFF og SFF mener at de var enige om hovedresonnementene og viktigheten av fotball i den irakiske situasjonen, og at det irakiske landslaget hadde potensial til å oppnå gode resultater. De var også enige om at prosjektet skulle inneholde to komponenter. Den ene var å styrke rammeverket rundt det irakiske fotballforbundet og det irakiske landslaget. Den andre var å skape grasrotprosjekter rettet mot barn, bygging av fotballbaner og opplæring av trenere og ledere (Espelund, Vibe, Thune, intervju 2008). SFF og NFF hadde imidlertid ulike syn på tyngdefordelingen av de to komponentene.

SFF begrunner dette i at NFF, når det gjelder freds- og utviklingsarbeid, er forankret i en kultur knyttet til grasrotarbeid og at de under samtalene hele tiden trakk i den retningen. (Thune, intervju, 2008). Dette var hovedårsaken til at samarbeidet mellom NFF og SFF i utviklingen av prosjektet etter hvert ble problematisk:

”Det er riktig at vi hadde ulike syn på dette, noe jeg mener har noe med hvor man kommer fra å gjøre. NFF jobbet med breddefotball, mens vi fokuserte på den politiske ideen der det irakiske landslaget var en viktig brikke” (Vibe, intervju, 2008).

”Mitt inntrykk er at grunnen til at de dro det i retning av noe annet, ikke skyldtes noen bevisst refleksjon fra NFFs side. Men det hadde noe å gjøre med en tradisjon for hvordan de har drevet tidligere prosjekter og den kompetansen de har. Prosjektene de har drevet tidligere, har vært klassiske fotballprosjekter. Vi ønsker ikke et klassisk fotballprosjekt. Vi forstod det slik at NFF var for dypt i en kultur og en måte å gjøre det på som gjorde at de

trakk i en annen retning. Det var ingen ond vilje, men snakk om en refleks og de kunne ikke politikk, eller de tenkte politikk annerledes. De kunne en ting som de hadde selvtilit på” (Thune, intervju, 2008).

Etter hvert som uenighetene om utviklingen av dette prosjektet kom frem, ble det fra SFFs side også uttrykt en viss negativ holdning til NFF:

”Vi hadde jo ulike syn på dette her, og det fantes en periode hvor noen i UD angret litt på at man ikke tenkte på andre aktører som var litt mer diplomatisk anlagt, og som hadde mer forståelse for diplomati og internasjonal politikk, snarere enn fotballkompetanse”.

Oppfølgingsspørsmål: Kunne dette være en annen type organisasjon som drev med idrett og forsoning.

Vi tenkte idrettsorganisasjoner, som Koss sin organisasjon (Right to Play), men ikke andre organisasjoner som Kirkens Nødhjelp, dvs. innenfor idrettssegmentet (Thune, intervju, 2008).

Generalsekretær Karen Espelund, bekrefter at NFF og SFF i innledningsfasen var uenig om i hvilken grad prosjektet burde knyttes opp mot det irakiske landslaget eller breddefotball (intervju, 2008). De var spesielt opptatt av at prosjektet ikke måtte gå på tvers av fotballens internasjonale reglement. Tidligere fotballpresident i NFF, Per Ravn Omdal⁹⁰, var også involvert i prosessen. Han viser til to eksempler hvor det europeiske fotballforbundet (UEFA) har blitt utfordret på den samme problemstillingen:

1) Da sovjet ble oppløst i 1992 ble East European Assistant Bureau (EEAB) opprettet som et eget UEFA organ, som skulle hjelpe de nye østeuropeiske fotballforbundene til å bli selvhjulpne (Omdal var formann for prosjektet). Dette arbeidet ble utfordret da europeiske nasjoner ønsket å adoptere fotballforbund i det nye Øst-Europa, fordi et slikt avhengighetsforhold kunne forstyrre det sportslige utfallet. UEFA bestemte den gang at alle pengene som gikk til fotballforbundene i Øst-Europa skulle gå gjennom (EEAB), som var et sentralt og nøytralt organ (Omdal, intervju, 2008).

2) Det samme problemet dukket opp i UEFAs Meridian Project hvor fotballforbundene i Vest-Europa fikk ansvaret for søsterorganisasjoner i Afrika. Giverlandene skulle bidra til å utvikle breddefotballen i tråd med UEFAs policy for internasjonalt fotballsamarbeid. Det ble besluttet at UEFA måtte ha det overordnede ansvaret for å hindre at giverlandene skulle få konkurransemessige fortrinn overfor mottakerland som de kanskje kan møte i et

⁹⁰ Per Ravn Omdal jobber i UEFA der han blant annet er leder i UEFAs utviklings- og tekniske assistansekomite og assisterende leder i UEFAs Fair Play- og samfunnsansvarskomite. Han har ansvaret for UEFAs utviklingsarbeid som blant annet omfatter ulike bistandsprosjekter rettet mot breddefotball.

verdensmesterskap. Man ønsket også å hindre at det ble etablert kanaler for at giverland til få lettere tilgang på utenlandske spillere (Omdal, intervju, 2008).

Det er en klar parallell mellom de to eksemplene og SSFs ønske om å støtte det Irakiske landslaget finansielt gjennom NFF. Et fotballsamarbeid mellom to forbund, med vektlegging på elitefotball, kan komme på akkord med UEFAs egen politikk og tidligere praksis. Vi har tidligere sett at et samarbeid mellom staten og NGOer har større sjanse for å lykkes når interessene deres er sammenfallende. Informantene uttrykker at det var uenigheter mellom NFF og SFF i prosjektets første fase. Vi kan konkludere med at deres interesser ikke var sammenfallende, siden Seksjon for fred og forsoning og NFF har ulikt syn på fotball som virkemiddel. SFFs top-down-tilnærming til fotballprosjektet kan forklares ut ifra deres mandat og seksjonens etablerte praksis med å blant annet drive prosjekter som gir synlighet til Norges internasjonale freds- og forsoningspolitikk. Av analysen kan vi konkludere med at *Seksjon for fred og forsonings ønsker (idrett i politikk) ikke sammenfaller med NFFs ønsker (politikk i idrett).*

Del 7

7.0 Mot en ny modell.

Her skal vi diskutere de empiriske funnene som er avdekket i del 6. Først belyses funnene i lys av de tre perspektivene presentert i kapittel 3. Deretter diskuteres funnene ut i fra den norske modellen og de tre problemstillingene som ble presentert i innledningen. I avslutningen ser vi fremover og belyser noen viktige spørsmål for fremtidig fotballbistand.

7.1 Perspektiver

Svarene vi finner i Irak-prosjektet, likner et top-down-perspektiv. Ut ifra dette perspektivet forventet vi at norske myndigheter først og fremst oppfatter NFF som et instrument og fotball som et virkemiddel til å fremme den politikken som norske myndigheter ønsker å gjennomføre. NFF ble oppfattet som en aktør som skulle materialisere de politiske ideene SFF hadde om å bruke fotball som et virkemiddel. Seksjonen så seg ikke avhengig av NFF for å definere norsk fotball-, freds- og forsoningspolitikk overfor Irak.

Top-down-tilnærmingen innebærer at NGOer som gjør seg avhengige av tilskudd fra staten til å drive freds- og utviklingsarbeid, kan betegnes som passive aktører da staten er i en overlegen posisjon. Dette gir NGOene lite spillerom. Det er i Norge et bredt spekter av organisasjoner som driver aktivt freds- og utviklingsarbeid og som forholder seg til staten. NFF driver et freds- og utviklingsarbeid som er tilnærmet fullfinansiert av norske myndigheter. Vi har sett at NFF likevel ikke kan forstås som en passiv aktør. Vi kan begrunne NFFs relativt store spillerom vis-à-vis staten i forbundets *organisatoriske styrke*. NFF er en del av en betydelig internasjonal organisatorisk sammenheng. NFF har et mandat som springer ut av 1839 medlemsklubber og er ikke avhengig av statlige tilskudd for å overleve som organisasjon. Disse aspektene har hatt spesielt stor betydning for NFFs spillerom vis-à-vis SFF i Irak-prosjektets første fase. NFF kan av den grunn tillate seg å være klart og tydelig i sin vektlegging av idrettens egenverdi som det primære utgangspunkt for freds- og utviklingsarbeid i tråd med sin egen policy.

Et interessant poeng er at det fra UD's side ble uttrykt en viss missnøye med Fotballforbundet og dets forståelse av saken, og at det etter hvert heller ble vurdert å bruke en annen aktør som var mer ”politisk” anlagt. I et top-down-perspektiv er det forståelig at man lettere kan

forholde seg til en frivillig organisasjon som ikke er bundet av idrettens politikk eller har et nasjonalt eller internasjonalt ansvar for utviklingen av idretten. Organisasjonen ”Right to Play” ble sett på som et alternativ til NFF i Irak-prosjektet. Hadde UD avsluttet samarbeidet med NFF og valgt en annen aktør som man fant mer medgjørlig, hadde norske myndigheter satt en annen agenda for hvordan idrettsbistanden ville utvikle seg i fremtiden og kanskje med større vekt på *eliteidrett* som virkemiddel i freds- og forsoningsarbeid.

Noen av svarene vi finner, likner på et *bottom-up-perspektiv*. Ut ifra dette perspektivet forventet vi at NFF ville fremstå som en autonom aktør som oppfatter staten som et middel til å fremme forbundets mål og interesser og at det er mulig fordi staten er helt avhengig av NGOene for å kunne definere sin idrettspolitik. UD var avhengig av idrettsorganisasjonene NIF og NFF for å definere departementets egen idrettstrategi i freds- og utviklingsarbeid i land i sør. Også VBS’ avhengighet av NFFs faglige råd for å definere Norges idrettspolitik overfor Balkan kan ses i et *bottom-up-perspektiv*. NFFs ønske om å påvirke fremtidig fotballbistand kan også forstås i et sånt perspektiv. Vi kan imidlertid ikke hevde at NFF står i et motsetningsforhold til statlige myndigheter, der man ønsker å endre myndighetenes politiske kurs. NFF tar gjennom sitt engasjement sikte på å oppnå større tillit til den rollen det spiller i det norske storsamfunnet ved å få større anerkjennelse hos norske myndigheter. Et siktemål er å høste anerkjennelse for at fotball spiller en samfunnsrolle i alle deler av verden. I intervjuet sier generalsekretær Espelund:

”Vi spiller vår rolle, og det er en del av en samfunnsrolle, om vi snakker om Irak eller Norge. Dette går jo på vår argumentasjon overfor hjemlig regjering til å anerkjenne fotballens faktiske rolle i lokalsamfunnene, som et lim i lokalsamfunnene.”
(Espelund, intervju, 2008)

NFF vil skape tillit hos norske myndigheter til sin rolle som en aktør i samfunnet, både i Norge og i verden for øvrig.

Svarene vi finner i Balkan-prosjektet, likner et *gjensidig samhandlingsperspektiv*. Ut ifra dette perspektivet forventet vi at både staten og NFF samhandler fordi de er gjensidig avhengig av hverandre, har felles interesser og mål som overlapper og der både staten og NGOen er ”possible loci” (mulige arenaer) for politikk. Forholdet mellom VBS og NFF er det som best kan forstås i et *gjensidig samhandlingsperspektiv*, der aktørene deler interesser og veivalg. VBS har vært avhengig av NFFs faglige råd for å definere Norges idrettspolitik overfor Balkan. Sletbak (2008) sier for eksempel følgende:

”fordi prosjektet ble utvidet til Kaukasus, snakket vi om å bidra, men en fotballbinge i forbindelse med en landskamp. Da sa NFF klart nei, de ville ikke; det kunne bli mistolket som at vi her kjøper oss goodwill i forkant av en kamp, og det kunne i fotballsammenheng oppfattes som korrupsjon. Det respekterte selvfølgelig vi uten å mukke” (Sletbak, intervju, 2008).

NFF, som på sin side ønsker å drive et aktivt freds- og utviklingsarbeid, er helt avhengig av den finansielle støtten og VBS’ landkunnskap. Samhandlingen mellom VBS og NFF kan ses i lys av den norske modellen.

Det er vanskelig å definere forholdet mellom Norad og NFF ut ifra de tre perspektivene. Norad oppfatter NFF verken som politisk instrument, samarbeidspartner eller faglig rådgiver i Norads politikk på fotball som virkemiddel i det sivile samfunn. Samhandlingen skjer indirekte gjennom NIF og rapporteringsrutiner. Dette må også forstås som en form for samhandling, men i større grad desentralisert og mindre politisk viktig. Forholdet kan best beskrives som en samhandling uten samarbeid fordi det ikke er direkte kontakt mellom aktørene.

Forholdet mellom Norad og NFF kan heller belyse et annet perspektiv som kan hevdes å være viktig i studiet av forholdet mellom stater og NGOer. Perspektivene vi har sett på i denne oppgaven, har alle hatt et aktørfokus (bortsett fra Neumann og Sending 2006). Et slikt fokus legger i liten grad vekt på strukturelle forhold av betydning for forholdet mellom NFF og norske myndigheter. Man kan hevde at det ikke bare er aktørenes oppfatninger som forklarer variasjoner i forholdet mellom staten og NFF. I forholdet til UD har NFF hatt en mer direkte samhandling som kan karakteriseres som et samarbeid. For eksempel har NFFs leder for Balkan-prosjektet jevnlig, i perioder ukentlig, kontakt med VBS. Vietnam-prosjektet viser at selv om Norad og NFF deler den samme tilnærningen til fotball og utvikling, har de en annen samhandlingsform, som påvirker oppfatningen av NFF og fotball som virkemiddel. Det kan skape andre konflikter enn i forholdet mellom NFF og UD. Risse (2002) hevder at strukturelle forhold er undervurdert og altfor lite utviklet i studier av politisk påvirkning i forholdet mellom stater og transnasjonale aktører: ”Domestic structures mediate, filter, and refract the efforts by transnational actors and alliances to influence policies in the various issue-areas” (Risse *ibid*:266). Vi kan derfor hevde at også strukturelle forhold bør studeres når forholdet mellom norske myndigheter og idrettsorganisasjoner skal studeres.

Ut i fra diskusjonen over kan det hevdes at forholdet mellom NFF og staten ikke kan forstås ut i fra et perspektiv. Vi kan derfor ikke forstå forholdet mellom NFF og statlige myndigheter like kategorisk som Terje Tvedt (2003) når han beskriver norske NGOer i bistandsbransjen som normativt, virksomhetsmessig og politisk styrt av staten. Man skal være forsiktig med å generalisere på grunnlag av en casestudie. Men jeg vil allikevel hevde at siden organisasjonene som jobber for fred og utvikling er forskjellige, er det i analyser av forholdet mellom stat og NGO viktig å se etter mer komplekse sammenhenger og dermed gå lenger enn til å studere organisasjonenes finansielle avhengighet av staten. I denne oppgaven har vi studert NFF i tre konkrete sammenhenger der organisasjonens verdimeslige forankring og organisatoriske virksomhet er blitt lagt til grunn og sett at samhandlingen varierer fra prosjekt til prosjekt.

Ut i fra diskusjonen kan vi konkludere med at NFF ikke forholder seg til en stat med en enhetlig "source of intention", med kapasitet til å utforme en samstemt politikk i tråd med forbundets prinsipper for feltet idrett, fred og utvikling. Det kan derfor være på sin plass med en oppdeling, å se på statlige *organer* når en skal studere også andre statsstøttede idrettsorganisasjoners relasjon til norske myndigheter i freds- og utviklingsarbeid. I NFFs forhold til UD og Norad virker det som om det ikke er *staten* som er det avgjørende, men hvilke seksjoner i UD eller avdelinger Norad de forholder seg til og hvilken etablert praksis de har. Det kan derfor hevdes at studier av forholdet stat-NGO må fokusere mer på handling og legge vekt på å studere prosesser og praksis med et fokus på hvordan NGOen og myndigheter samhandler i spesifikke tilfeller på et mikronivå (jf. Neumann og Sending 2006).

7.2 Den norske fotballmodellen

Vi har i del 6 sett på hvordan ASS i Norad, VBS og SFF i UD oppfatter fotballbistand, NFF som aktør og i hvilken grad det er i samsvar med NFFs policy. I oppgaven er det tatt utgangspunkt i den norske modellen og argumentert for at UD's egen strategi for idrettssamarbeid med land i sør var et forsøk på å samordne idrettsorganisasjonenes og statens interesser og aktiviteter inn under den norske modellen. Som vi har sett, er strategien i hovedsak forankret i en bottom-up-tilnærming til idrett, fred og utvikling. Den bygger på et rettighetsperspektiv knyttet til FNs barnekonvensjon, idrettens egenverdi og prinsippet "idrett for alle" (breddeidrett).

Vi har sett at det i senere tid har blitt hevdet at forskning på norsk bistand i for stor grad legger vekt på analyser av dokumenter og utredninger. Jeg mener dette er et viktig poeng. I innledningskapitlet ble det hevdet at politikk skapes sjelden som en konsekvens av utredninger og offentlige planer noe som gjelder spesielt for utenrikspolitikken fordi den i stor grad er ”preget av skiftende og uforutsigbare globale dagsordener som ofte er langt utenfor kontroll for de fleste politikere” (Sverdrup 2007:92). Selv om UD’s strategidokument ”Kultur- og idrettssamarbeid med land i sør” var initiert fra politisk hold, er det ingen garanti for at strategien som knytter idrettsorganisasjoner til norsk utviklings- og utenrikspolitikk, blir en rettesnor for tilnærmingen UD, Norad eller NFF har til idrett, fred og utvikling. Det er viktig å ha i mente at selv om den norske modellen beskriver en samordning og formalisering av statens og NGOenes interesser og aktiviteter, er det også en beskrivelse av en mer strategisk og målrettet bruk av bistandsbudsjettet, koblet til bredere utenrikspolitiske interesser. Det kan imidlertid hindre en felles forståelse av interesser og aktiviteter. Vi har i kapittel 6 sett at det nettopp kan foreligge slik ulik forståelse. For å belyse om NFF og fotballbistand kan relateres til den norske modellen ble det i innledningen stilt spørsmål om hvilke oppfatninger aktørene har om hverandre og hvilken innstilling de har til fotball som virkemiddel.

Norad ønsker ikke å forholde seg til NFF. Etaten oppfatter imidlertid NFF som en aktør som kan bidra på utviklingsfeltet. Det foreligger ingen politiske vurderinger eller motiver for Norads støtte til Vietnam-prosjektet, men det legges stor vekt på om NFF er en effektiv organisasjon og om fotball er et *effektivt* virkemiddel i utviklingsarbeid. De ser heller ikke på NFF som en fagrådgiver for Norad. Det skyldes dels at Norad av administrative hensyn ikke ønsker å forholde seg til NFF og dels at NFF, og andre norske idrettsorganisasjoner, til nå ikke har kommet med overbevisende dokumentasjon på at det de gjør har effekt. Norad og NFF deler imidlertid den samme innstillingen til fotball som virkemiddel, idrettens egenverdi er det primære utgangspunkt for fotballprosjekter.

I de berørte UD-seksjonene er de politiske målene fremtredende – i noe større grad hos SFF enn hos VBS. De to seksjonene ser ulikt på NFF som kanal for statlig bistand. VBS betrakter NFF som en samarbeidspartner som også er seksjonens faglige rådgiver på idrett, fred og forsoning. Det ligger en klar politisk strategi bak seksjonens innstilling til fotball som virkemiddel, men som har sitt utgangspunkt i breddeidrett og idrettens egenverdi i tråd med NFFs policy. Forholdet mellom VBS og NFF kan relateres til den norske modellen. De oppfatter seg som avhengig av NFFs kompetanse på fotball, fred og forsoning, og det er

samsvar mellom deres interesser og aktiviteter. SFF ser på NFF som en iverksetter av prosjekter som materialiserer den politikken seksjonen ønsker å føre. Seksjon var først og fremst interessert å bruke NFF til å virkeliggjøre den type prosjekt de ønsket. Den ønsket i liten grad faglige råd. Det ligger også en klar politisk strategi bak seksjonens holdninger til NFF og innstilling til fotball som virkemiddel i freds- og forsoningsarbeid. Seksjonens motiver kan knyttes til idealistiske, realpolitiske og innenrikspolitiske motiver. Et prosjekt knyttet til det irakiske fotballandslaget tilfredsstillende alle disse motivene. I Irak-prosjektet prioriterte Seksjon for fred og forsoning derfor toppidrett og en top-down-tilnærming i sitt arbeid, som knytter bruken av idrett som utenrikspolitisk virkemiddel til idrettens nytteverdi.

Av det foregående kan man hevde at det ikke er en samordnet oppfatning av NFF som aktør og innstilling til fotballbistand. Som en konklusjon kan vi hevde at forholdet mellom norske myndigheter og NFF i utviklings- og utenrikspolitikken ikke passer helt til beskrivelsen av den norske modellen. Modellen er hevdet å ha skapt en harmoni og en felles diskurs rundt norsk freds- og utviklingsarbeid, noe som Tvedt (2003) hevder har bidratt til få spenninger mellom staten og NGOene med den konsekvens at staten og NGOenes politikk kan karakteriseres som samstemte.

Vi forventet ut i fra den norske modellen å finne en harmoni mellom politikk i idrett og idrett i politikk. Den norske fotballmodellen illustrerer at det ikke er tilfelle:

<i>Den norske fotballmodellen</i>		Politikk i idrett	
		Egenverdi	Nytteverdi
Idrett i politikk	Utenrikspolitikk	VBS	SFF
	Bistandspolitikk	ASS	

Det er ikke en samstemthet om feltet fotball, fred og utvikling i norsk utviklings- og utenrikspolitikk. Det ser heller ut til at ulike mandater og etablerte praksiser styrer ASS, VBS og SFF når de ønsker å bruke fotball som et middel og NFF mer enn en felles forståelse i samsvar med UD-strategien for idrett. Vi kan derfor hevde at vi ikke kan oppfatte staten som

en entydig aktør med en enhetlig identitet i freds- og utviklingsspørsmål når vi studerer forholdet mellom norske myndigheter og NFF.

Med utgangspunkt i den norske fotballmodellen kan vi svare på problemstillingen om hvilke konflikter og samsvar som oppstår mellom de forskjellige aktørene i de forskjellige prosjektene. I denne oppgaven har vi studert de to politikkområdene ”idrett i politikk” og ”politikk i idrett”. Vi kan konkludere med at det ikke har oppstått konflikt mellom idrett i politikk og politikk i idrett i Vietnam-prosjektet. Norad deler NFFs tilnærming til fotball som virkemiddel, og etatens ønsker er sammenfallende med fotballens internasjonale reglement og tidligere praksis. Balansen mellom ”politikk i idrett” og ”idrett i politikk” i dette prosjektet blir i mindre grad utfordret enn i de to andre prosjektene. Imidlertid blir det stilt strengere krav til bevis på effekter av den økonomiske innsatsen gjennom NFF, og spørsmålet om NFF og fotball bør ha en rolle i utviklingsarbeid blir hele tiden reist.

Man kan konkludere med at det ikke oppsto konflikt, men samsvar mellom ”idrett i politikk” og ”politikk i idrett” i Balkan-prosjektet fordi VBS og NFF har lik oppfatning av fotballbistand, fotballens egenverdi og bredde som det primære utgangspunkt. Det må imidlertid presiseres at balansen mellom ”idrett i politikk” og ”politikk i idrett” kan bli utfordret i fremtiden hvis VBS ønsker å legge vekt på den utenrikspolitiske nyttverdien. Prosjektet er i dag utvidet til Kosovo. Da Norge våren 2008 valgte å anerkjenne Kosovo som egen stat, før en avklaring var tatt i FN, var det et tegn på politisk engasjement i regionen.

Man kan konkludere med at det oppsto en konflikt mellom ”idrett i politikk” og ”politikk i idrett” i Irak-prosjektet fordi SFF og NFF ikke har felles tilnærming til fotballbistand. SFF la vekt på fotballens nytteverdi og eliteidrett som prosjektets primære utgangspunkt. Som det kommer frem av oppgaven kan en slik tilnærming til fotballbistand også kan være i strid med fotballens internasjonale reglement og tidligere praksis. Det må imidlertid presiseres at balansen mellom ”idrett i politikk” og ”politikk i idrett” i dette prosjektet kan være i endring (blir kommentert i avslutningen). Oppsummert kan vi si at det foreligger et potensial for konflikt mellom utenrikspolitikk og Fotballforbundets verdigrunnlag når NFF forholder seg til UD, og et potensial for konflikt knyttet til effektivitetskrav når forbundet forholder seg til Norad.

Det ble i innledningen også stilt spørsmål om hvilke konsekvenser konflikter og samsvar har for forholdet mellom NFF/UD/Norad og for fremtidig fotballbistand. Med bakgrunn i denne oppgaven kan det hevdes at dersom konflikt om mål og middel oppstår, kan UD velge en annen samarbeidspartner. Konsekvensen kan være at UD setter dagsorden for fremtidig fotballbistand. Om UD er avhengig av NFF for å definere sin politikk på feltet fotball, fred og forsoning, og veivalg og interesser sammenfaller, kan det oppstå et gjensidig samarbeid. Konsekvensen kan være at NFF blir med og setter dagsorden for fremtidig arbeid for fotball, fred og utvikling. Forholdet mellom NFF og Norad må forstås ut fra kravet om effektivitet. Det kan som vi har sett skape en annen type konflikt og få andre konsekvenser. De vil ikke nødvendigvis skifte aktør, bare avslutte tilskuddet på grunn av manglende bevis på fotballprosjektets effekt på det sivile samfunn. Det kan føre til at fotballen ikke lenger blir brukt i utviklingsarbeid.

Det kan også ut i fra konklusjonene om den norske fotballmodellen hevdes at i forholdet mellom NFF og ASS har NFF større handlingsrom fordi forbundet i liten grad må forholde seg til utenrikspolitiske interesser. At Norad ikke ønsker å forholde seg til NFF direkte, men har delegert ansvaret for oppfølgingen av prosjektene til NIF, understreker dette i enda større grad. Dette økte handlingsrommet kan imidlertid reduseres ved den høye grad av kontroll med rapporter fra prosjektene. En nærmere studie av disse forholdene ligger imidlertid utenfor rammen av denne oppgaven. I sitt forhold til Norad kan NFF i stor grad utforme prosjektene i samsvar med egen policy og kompetanse på breddefotball. I forholdet til Norad er det også trolig mindre sjanse for å oppleve spinoff- effekter av internasjonalt arbeid knyttet opp mot utenrikspolitisk strategi som kan gå på akkord med egen policy.

Overfor VBS må NFF forholde seg til utenrikspolitiske interesser, men som er snevrere enn dem vi finner i SFF, noe som er mer i samsvar med NFFs egen policy. SFFs mandat er i større grad koblet til bredere utenrikspolitiske interesser, som ønsket om å synliggjøre Norges internasjonale engasjement for fred og forsoning. Innenfor idrett, fred og forsoning er det prosjekter knyttet til toppidrett som først og fremst vil synliggjøre dette. I den grad NFF forholder deg til "high politics", blir dets handlingsrom innskrenket, og det øker muligheten for at fotball blir brukt som politisk virkemiddel. Vi kan derfor konkludere med at når NFF forholder seg til Norad, er konsekvensen et større handlingsrom. Når det forholder seg til UD, er det større mulighet for at NFF blir involvert i politiske strategier.

Bør derfor NFF, som i større grad kan bli korrumpert av sitt forhold til UD, kun søke tilskudd til prosjekter fra Norad via NIF? Svaret på dette kan bero på hvilken integritet og ”styrke” NFF har. Vi har sett at det kan ligge andre motiver enn de idealistiske bak NFFs ønske om å drive et aktivt freds- og utviklingsarbeid. Gjennom sitt arbeid ønsker NFF også:

- i) Å få en tydeligere posisjon i det norske storsamfunnet ved at forbundets internasjonale engasjement kan gi det større troverdighet hos norske myndigheter.
- ii) At det gjennom å være et norsk forbund for fotball har et ansvar for å verne om selve sporten, uansett hvordan fotball som virkemiddel i freds- og utviklingsarbeid skal utvikle seg i fremtiden.

Det er derfor viktig for NFF å få gjennomslag for sine holdninger i sitt forhold til UD og Norad. Forholdet mellom NFF og ASS kan ikke defineres som et samarbeid i vår sammenheng. Verdigrunnlaget, holdninger og tilnærming til bruken av fotball som virkemiddel kommer derfor i liten grad til syne i Norad. Avdelingssjef for ASS, Terje Vigtel gir for eksempel uttrykk for at Norad ikke fanger opp eventuelle ulikheter mellom NFFs og NIFs tilnærming og forståelse av idrett, fred og utvikling:

... vi får jo høre om det, men vi forholder oss ikke til det. Vi forholder oss til NIF (Vigtel, intervju, 2008).

Dette inntrykket forsterkes når man leser Norges offisielle nettsider i Vietnam, der NIF er oppført som den norske NGO som er ansvarlig for prosjektet ”Football for All Vietnam”, et prosjekt NFF er eneeier av (Norges offisielle sider i Vietnam 2008c).⁹¹ NFF synes å ha liten troverdighet for sitt internasjonale arbeid innad i Norad. Samtidig har NFF liten selvstendig gjennomslagskraft overfor Norad og kan i mindre grad påvirke utviklingen av fotball som et virkemiddel gjennom dem. Vi er inne i en ny utvikling. Det er en eksplosjon i opprettelser av fotballakademier i land i sør, hvor intensjonen er å finne og trene opp talenter til fotballag i europeiske klubber. NFF uttrykker i sin policy for internasjonalt arbeid skepsis til dette. Disse akademiene kan nok forstås som utviklingsprosjekter, men der nytteverdien av prosjektene (fostre opp spillere som klubber kan tjene penger på) er det primære utgangspunktet. I september 2008 søkte en norsk eliteseriekubb om støtte fra Norad til å opprette et fotballakademi i Tanzania. Siden Norad uttrykker at man ikke ser på NFF som en rådgiver for

⁹¹ Det ligger en link til NFFs hjemmeside på nettsiden. Men NIF beskrives som NGOen som opererer i landet med ansvar for Vietnam-prosjektet.

dem på dette området, kan NFF i mindre grad gjennom Norad påvirke definisjonen av slike akademier som utviklingsprosjekter i fremtiden.⁹²

NFF har direkte kontakt med UD gjennom samarbeidet med VBS og SFF. Forbundet har derfor større mulighet til å få anerkjennelse for sitt internasjonale arbeid gjennom disse seksjonene. Det kommer tydelig frem av intervjuene at både seksjonslederen i SFF og tidligere underdirektør i VBS har god kunnskap om NFFs verdier, holdninger og tilnærming til fotball som et virkemiddel. Gjennom UD har NFF en *selvstendig gjennomslagskraft* og kan i større grad påvirke UDs forståelse av og tilnærming til fotball, fred og utvikling og på den måten ta et ansvar for utviklingen av fotball som et virkemiddel i freds- og utviklingsarbeid. For eksempel har NFFs generalsekretær blitt invitert av VBS til å holde foredrag om forbundets holdninger og verdier. Tidligere underdirektør i VBS, Jo Sletbak, mener at NFF nyter stor troverdighet også i andre seksjoner i UD gjennom sitt arbeid på Balkan (intervju, 2008). Generalsekretæren i NFF, Karen Espelund, mener også at deres samarbeid med ulike seksjoner i UD har gitt norske myndigheter en positiv kunnskap til hva de står for, også inn i regjeringslokalene (intervju, 2008). For eksempel har vi tidligere sett at utenriksminister Jonas Gahr Støre frontet Norges og NFFs engasjement i "Open Fun Football Schools" sammen med Espelund på norsk TV. Men samtidig kan Henrik Tune fortelle at man vurderte å samarbeide med andre aktører innenfor idretten etter hvert som NFF viste sitt "sanne jeg" i samarbeidet.

Vi kan oppsummere diskusjonen over med å hevde at det oppstår et dilemma i NFFs forhold til norske myndigheter gjennom støtten det får til å drive freds- og utviklingsarbeid:

1) Når det forholder seg til Norad, vil NFF i større grad få drive et utviklingsarbeid som ikke kommer i konflikt med dets egen policy. På den andre siden har det i mindre grad av selvstendig gjennomslagskraft og mulighet for å påvirke Norads forståelse av fotball, fred og utvikling.

2) Når det forholder seg til UD, må NFF forholde seg til bredere utenrikspolitiske interesser som kan presse forbundet til å utføre oppgaver som kan gå på akkord med dets egen policy. På den andre siden har det større selvstendighet og direkte gjennomslagskraft som gir mulighet

⁹² NFF har sterkt støttet UEFA og FIFAs arbeid for å lage reguleringer på dette på et internasjonalt nivå.

for å påvirke seksjonenes forståelse av fotball, fred og utvikling samt øke dets egen troverdighet hos norske myndigheter.

Som vi tidligere har sett, har det i den norske debatten om NGOers forhold til staten vært hevdet at organisasjonene har blitt avhengige av statlig finansiering etter hvert som de er blitt trukket inn i UD's arbeid. Slik er de blitt avhengig av staten for å overleve som organisasjoner. Gjennom statlige krav har organisasjonene blitt mer profesjonalisert og blitt en større del av det norske utenrikspolitiske apparat. Dette er hevdet å kunne gå ut over organisasjonenes egenart fordi de gradvis vil miste sin frivillige karakter og kan måtte utføre oppgaver som ikke er i overensstemmelse med deres egen policy⁹³. Det er derfor snakk om NGOenes autonomi vis-à-vis statlige myndigheter. Som nevnt er det hevdet at mange nederlandske NGOer som benytter idrett som virkemiddel nettopp har mistet sin egenart som følge av avhengigheten til og konkurransen om statlige midler (Eekeren 2006). Det kommer imidlertid fram i oppgaven at NFF er økonomisk meget sterkt og dets overlevelse *som organisasjon* er ikke avhengig av tilskudd fra UD eller Norad. Dessuten har det bindinger til andre og mektige fotballorganisasjoner som gjør det mindre sårbart. Et godt eksempel på NFFs organisatoriske ballast er samarbeidet med VBS på Balkan-prosjektet. Norge har i flere år hatt utenrikspolitiske interesser på Vest-Balkan. Som nevnt tidligere anerkjente Norge Kosovo som egen stat like etter at de erklærte sin uavhengighet, uten at en avgjørelse var tatt i FN. Dette kan skape problemer for NFFs arbeid fordi forbundet allerede gjennom prosjektet er rådgiver for det serbiske sportsdepartementet samtidig som det var med på å utvide prosjektet til Kosovo-regionen. UEFAs regler er klare; de kan kun anerkjenne fotballforbund i europeiske land som er godkjent av FN, og NFF ble rådet til ikke å ta standpunkt. Dette gir NFF et spillerom til å være klar og tydelig på deres holdninger. Det er imidlertid ikke sagt at også de vil bli utfordret hvis norske myndigheter endrer sin bistandspolitiske kurs og kriterier til å få finansiell støtte til prosjekter.

⁹³ Se for eksempel Hulme og Edwards 1997:275.

7.3 Avslutning

I oktober 2008 ga Egil ”Drillo” Olsen og hans assistenttrener Otto Ulseth ut boken *Bortekampen*, der de beskriver sin tid som irakiske landslagstrenerne. Her hevder de blant annet at ”NFF saboterte norsk utenrikspolitikk”. Utsagnet er diskutabelt i lys av det som ble diskutert i denne oppgaven. Ut fra innholdet i UD’s ”Strategi for kultur og idrettssamarbeid med land i sør” er det heller på sin plass å spørre om ikke UD var i ferd med å saboterte sin egen politikk.

I ”Strategi for kultur- og idrettssamarbeid med land i sør” står det i kapitlet om idrett: *”Utfordringen vil være å finne den rette balansen mellom utviklingspolitiske målsettinger og aktivitetenes egenverdi”*. Vi har sett at norsk utviklingspolitikk i stadig større grad har blitt inkorporert i norsk utenrikspolitikk, og at Norges arbeid for fred og utvikling har fått en større utenrikspolitisk dimensjon. Dette skinner klart igjennom i Balkan- og Irak-prosjektet. En mer dekkende formulering kunne derfor være: *”Utfordringen vil være å finne den rette balansen mellom utviklings- og utenrikspolitiske målsettinger og aktivitetenes egenverdi”*.

Konflikter oppstår ikke bare mellom idrettens egenverdi og dens nytteverdi. Konflikt kan også oppstå mellom statens målsettinger og andre sider ved fotballens nasjonale og internasjonale politiske liv, som for eksempel FIFAs og UEFAs reglementer. Trolig vil det også være flere politikkområder innen fotballen som berøres når UD/Norad og NFF samhandler gjennom freds- og utviklingsprosjekter. Det trengs derfor en bredere tilnærming for å forstå samspillet mellom NFF og UD/Norad. Jeg vil hevde at begrepene ”politikk i idrett”, som dekker alle politiske sider ved idretten, og ”idrett i politikk”, som dekker alle sidene ved idrett brukt som politisk virkemiddel, vil kunne gi et mer helhetlig bilde av samspillet. Dette kan også være et fruktbart utgangspunkt når UD’s ”Strategi for kultur- og idrettssamarbeid med land i sør” skal evalueres og justeres i 2010.

Vi har nå beveget oss på et nasjonalt nivå. Jeg mener at vi også kan bruke begrepene på et internasjonalt nivå. For eksempel har FIFA og UEFA i stadig større grad involvert seg i internasjonalt freds- og utviklingsarbeid. De er gjennom sitt engasjement nødt til å samspille med aktører på den internasjonale politiske arena. Da oppstår det potensielle konflikter mellom ”politikk i idrett” og ”idrett i politikk”. FNs nye spesialrådgiver for idrett, utvikling

og fred, Wilfried Lemke, sier at breddeidretten lenge har spilt en sentral rolle for å nå tusenårsmålene, men at eliteidretten nå også må få sin plass: ”Elitearrangementer som VM og OL er mer enn bare opium for folket... det er et effektivt middel til å fremme fredskultur og nå utviklingsmål” (Bistandsaktuelt 2008). Han setter for eksempel søkelyset på fotball-VM 2010, som FIFA skal arrangere i Sør-Afrika.

UD har med hell promotert sin idrettsstrategi i utlandet og fått positiv internasjonal oppmerksomhet for innholdet (Jakhelln, intervju, 2008). Norske myndigheters forståelse av fotball, fred og utvikling er imidlertid ikke entydig i tråd med prinsippene i denne strategien. Selv om det står klart og tydelig i strategien at grunnlaget for samarbeidet mellom UD, NIF og NFF bygger på enighet mellom idrettens organisasjoner og offentlige myndigheter om sentrale verdier og målsetninger, har man ingen garanti for at dette følges opp i praktisk politikk. Det er derfor viktig at idretten og norske myndigheter åpent diskuterer motivene for å støtte freds- og utviklingsprosjekter og søker felles innfallsvinkler. Blir avstanden mellom partenes politikk for stor, kan det skape problemer i forholdet mellom staten og den delen av idrettsbevegelsen som ønsker å drive aktivt freds- og utviklingsarbeid. Ifølge utredningen ”Norske selvbilder og norsk utenrikspolitikk” (Leira et al. 2007) vil det alltid være en spenning mellom politikkenes uttalte mål og dens konkrete gjennomføring. Leira mener dette ikke i seg selv innebærer et problem, men at det kan:

”skape betydelige problemer for forsøkene på å skape en helhetlig utenrikspolitikk hvis spriket mellom det selvbildet som presenteres i statsbudsjetter, redegjørelser for parlamenter og nyttårstaler på den ene side og det selvbildet som fremstår gjennom utenrikspolitiske handlinger på den annen side, blir for stort. Hvis befolkningen ikke lenger kjenner igjen landets utenrikspolitikk, hvis det oppstår en for stor kognitiv dissonans, kan hele byggverket rase sammen. Utenrikspolitikken mister sin troverdighet i egen befolkning hvis staten ikke lenger gjennom sine handlinger representerer det bildet befolkningen har av seg selv” (ibid.:3).

Hvis norsk idrettsbevegelse ikke kjenner igjen landets utviklings- og utenrikspolitikk på feltet idrett, fred og utvikling, og det oppstår *kognitiv dissonans*, kan samarbeidet mellom staten og idrettsorganisasjonene bli skadelidende fordi staten mister sin troverdighet hos idrettens organer.

Vi kan stille følgende spørsmål: Må egenverdi og bredde alltid være det primære utgangspunkt for idretten? Kan målet om å bygge strukturer for breddefotballen også nås via tiltak som kan ha idrettens nytteverdi som det primære utgangspunkt? I forbindelse med Irak-prosjektets andre fase (ikke studert i denne oppgaven) opprettet NFF våren 2008 en

referansegruppe med representanter for NFF, UD, Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI), Kirkens Nødhjelp og Forsvarets Skolesenter der felles innfallsvinkler til dette prosjektet ble diskutert. Som et resultat av dette samarbeidet arrangeres i november 2008 en landslagsturnering (U-21) mellom Norge, Irak, Syria og Jordan i Amman. Dette skal gi oppmerksomhet om og markere starten på *breddefotballprosjektene* som blir initiert i samarbeid mellom fotballforbundene i de respektive landene. Her kan vi si at U21-landslaget er virkemidlet, mens breddefotball er målet.

Det er viktig å stille spørsmål om i hvilken grad vi kan generalisere godt fungerende fotballprosjekter som Balkan-prosjektet til for eksempel Irak (en generisk tilnærming til fotballbistand). Henrik Thune (intervju, 2008) sier han og flere som jobbet med Irak-prosjektet mener verden må forstås som særtilfeller, spesielt Irak. Derfor er fotball, fred og forsoning for dem ikke et generisk spørsmål. Konsekvensen av en slik forståelse av konflikt og nød i verden er at prosjekter må tilpasses disse særtilfellene. I hvor stor grad kan fotballprosjekter tilpasses særtilfeller før det kommer i konflikt med fotballens egen politikk? I den sammenheng er det viktig å diskutere hvor strategisk anlagt organisasjoner som NFF, UEFA og FIFA er til nettopp å endre fotballprosjekter ut i fra behovene i hvert enkelt land når de er bundet opp av fotballens egen politikk. Dette er et viktig spørsmål for disse organisasjonene og stille seg når de skal planlegge fotballbistand i framtiden.

NFF har gjennom sitt freds- og utviklingsarbeid fått en plass på laget i norsk utviklings- og utenrikspolitikk. Det kan åpne for at idrettsorganisasjoner i større grad kan bli benyttet til å fremme norske interesser i utlandet. I 2005 nedsatte UD Rattsø-utvalget, som skulle vurdere frivillige organisasjoner som kanaler i utviklingsarbeidet. Utvalgets rapport, "Nye roller for frivillige organisasjoner" (2006), legger vekt på at der det finnes naturlige stedlige partnere, har de frivillige organisasjonene et stort fortrinn.⁹⁴ Norske idrettsorganisasjoner, særlig på forbundsnivå, har stort sett alltid en søsterorganisasjon å samarbeide med i andre land. Og flere steder er disse søsterforbundene direkte knyttet opp til det politiske system. Dermed kan UD benytte idrettsorganisasjoner der de selv ikke kommer inn. Vi har alt sett at dette er et av hovedargumentene for at UD ønsker å bruke NFF som samarbeidspartner.

⁹⁴ Det var store uenigheter om konklusjonene i rapporten. Men på dette punktet var det imidlertid stor enighet.

Norge er, som kjent, et lite land i verden, men har skaffet seg anseelse og en viss posisjon på den internasjonale arena gjennom et aktivt internasjonalt freds- og utviklingsengasjement. NFF er et lite forbund i fotballverdenen, men har, på samme måte, skaffet seg anseelse og en posisjon på den internasjonale fotballpolitiske arena gjennom et aktivt internasjonalt freds- og utviklingsengasjement. Dette har medført at NFF får en rekke henvendelser om å støtte både fotballutvikling og freds- og forsoningsprosjekter. Hvis dette er en rolle NFF ønsker spille i det internasjonale fotballsamfunnet, kan det være fornuftig å samarbeide med UD og Norad. De har en kompetanse som NFF ikke kan være foruten. Det trenger ikke å være noe motsetningsforhold mellom fotballbistand gjennom den norske modellen og det å opptre som utenrikspolitiske aktører. Det kan tvert om være en stor fordel både for NFF og norske myndigheter å samarbeide, slik at prosjektene får størst mulig effekt. Men samtidig er det viktig at NFF og UD/Norad er oppmerksomme på at det også i fremtiden kan oppstå en konflikt mellom deres politiske verdener. Begge er potensielle seierherrer om de er klar over dette.

Litteraturliste

Andersen, Svein S. (2003). *Case-studier og generalisering. Forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget.

Berthélemy, J.C. (2004). *Bilateralism and Multilateralism in Official Development Assistance Policies*. University of Paris. TEAM Working Paper: <ftp://mse.univ-paris1.fr/pub/mse/cahiers2004/Blao4104.pdf>

Bistandsaktuelt (2008). "Eliteidrett kan utgjøre en forskjell for fattige". Nr 5. <http://bistandsaktuelt.no/default.asp?ID=5196&t=a>.

Berthelsen, Ole (2005). *EN FRELSER, EN PREST OG EN SATAN*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.

Bulkeley, Harriet og Chukwumerije Okereke (2007). *Conceptualizing climate change governance beyond the international regime: a review of four theoretical approaches*. STED/UNIVERSITET. Working paper Nr 112: http://www.tyndall.ac.uk/publications/working_papers/twp112.pdf

Børresen, Jacob (2004). "Prinsipielt om Norges deltakelse i Irak". Foredrag for Rotary, februar: <http://www.europaprogrammet.no/index.php?struct=16&join=638>

Borchgrevink, Axel og Ketil Fred Hansen (2004). "Felles kamp mot fattigdom? Er vi så enige som regjeringen vil ha det til?" I Axel Borchgrevink og Ketil Fred Hansen (red.): *Felles kamp mot fattigdom? Kritiske blikk på regjeringens utviklingsmelding*. Oslo: Norsk Utenrikspolitisk Institutt. Rapport nr. 281.

Dengbol-Martiniussen, John og Poul Egeberg-Pedersen (2003). *Aid: Understanding International Development Cooperation*. London: Zed Books

Ebrahim, Alnoor (2003). "Making Sense of Accountability: Conceptual Perspectives for Northern and Southern Nonprofits". *Nonprofit Management & leadership*, Vol. 14. Nr. 2

Eekeren, Frank van (2006). *Sport and Development: Challenges in a New Arena*: www.toolkitsportdevelopment.org/html/resources/88/88A6D715-4E19-46ED-9226-0B47DC30A580/Van%20Eekereneng.doc

FN 2005: "The international Year of Sport and Physical Education. Concept". <http://www.un.org/sport2005/resources/consept.pdf>

FN (1989). "Barnekonvensjonen": <http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/k2crc.htm>

Hägel, Peter & Paulina Peretz (2005). "States and Transnational Actors: Who's Influencing Whom? A Case Study in Jewish Diaspora Politics during the Cold War." *European Journal of international Relations*: 467- 93.

- Houlihan, Barrie (2000). "Politics and Sport". I Jay Coakley & Eric Dunning (red.) (2000). *Handbook of Sports Studies*. London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publications.
- Hulme, David og Michael Edwards (1997): *NGOs, states and donors: too close for comfort?* London: Macmillan
- ISA (2008). "The NGO Challenge for IR Theory: Learning from the Past, Anticipating the Future". ISA Research Workshop Grant Proposal.
- Isabella Grujoska & Bo Carlsson (2007). "Sport as a Tool for Development". Dept of Sport Sciences, Malmo University:
www.idrottsforum.org/articles/grujoska..carlsson/grujoska..carlsson071107.html
- Jones, Andy (2008): "NGOs and the Retreat of the State?" <http://www.e-ir.info/?p=382>
- Klassekampen (2003): "Der svenskene har IKEA og finnene har Nokia, har Norge fredskaping". 3. august: http://www.klassekampen.no/23616/mod_article/item
- Leira, Halvard (red.) (2007). *Norske selvbilder og norsk utenrikspolitikk*. Oslo: NUPI
- Lever, J (1983). *Soccer Madness*. Chicago: Chicago University Press
- Lie, Jon Harald Sande (2006). "Utvikling, frivillige organisasjoner og utenrikspolitikk", i Birgitte Kjos Fonn, Iver B. Neumann og Ole Jacob Sending (red.). *Norsk utenrikspolitisk praksis. Aktører og prosesser*. Oslo: Cappelen akademiske forlag.
- Liland, Frode og Kirsten Alsaker Kjerland (2003). *Norsk utviklings- hjelps historie. 1989-2002: På bredfront*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Loland, Sigmund (2007). *Idrett og samfunn*. Oslo. Gyldendal
- Lunde, Leiv et.al (2008). *Norske interesser. Utenrikspolitikk for en globalisert verden. Grunnlagsrapport fra utenriksdepartementets refleksprogram*. Oslo. Cappelen Damm.
- Læg Reid Turid (1996). "Den «nye» utanrikspolitikken: humanitær assistanse som realpolitikk?" I Iver B Neumann og Ståle Ulriksen (red.). *Sikkerhetspolitikk. Norge i makttriangelet mellom EU, Russland og USA*. STED
- Lyal Sunga, (2007). "Dilemmas Facing NGOs in coalition-occupied Iraq". I Daniel A. Bell og Jean-Marc Coicaud (red.). *Ethics in Action: The Ethical Challenges of International Human Rights Nongovernmental Organizations*. Cambridge Universe Press.
- Maslyukivska Olena P. (1999). "Role of Nongovernmental Organizations in Development Cooperation". UNDP/Yale Collaborative Programme, 1999 Research Clinic, New Haven. Research Paper.
- Matlary, Janne H. (2002). *Verdidiplomati – kilde til makt? En strategisk analyse av norsk utenrikspolitikk*. Oslo: Unipub forlag. Makt- og demokratiutredningen 1998-2003 Rapportserien Nr. 46.

- Matlary, Janne H. og Audun Halvorsen (2007). "Bare når utenriks blir innenriks: utenrikspolitikken i partiene" i Birgitte Kjos Fonn, Iver B. Neumann og Ole Jacob Sending (red.). *Norsk utenrikspolitisk praksis. Aktører og prosesser*. Oslo: Cappelen akademiske forlag.
- Matthews, Jessica (1997), "Power Shift". *Foreign Affairs*, 76:1: 50-66.
- Morgenbladet (2007). "Kjetterske bistandstanker". 15.-21. juni.
- Neumann, Iver B. (red) (2000). *Maktens strateger*. Oslo: Pax.
- Neumann Iver B. og Ole J Sending (2006). "Governance to Governmentality: Analysing NGOs, States, and Power". *International ' Studies Quarterly*, 50: 651-672.
- NFF (2008): "Internasjonalt utviklingssamarbeid og fotball": <http://www.fotball.no/t2.aspx?p=74080&cat=51833>
- NFF (2005a). "Om NFF": <http://www.fotball.no/t2.aspx?p=53275&cat=51832>
- NFF (2005b). "Inkludering i fotballen": <http://www.fotball.no/t2.aspx?p=52786&cat=51833>
- NFF (2005c). "Verdier og holdninger i fotballen": <http://www.fotball.no/oslo/t3.asp?p=54924&cat=53478>
- NFF (2004) "Fotball og internasjonal utviklingsarbeid. Det er ikke ballen det kommer an på, det er målene".
- Norad (2008). Statistikk fra Norads statistikkavdeling 14. november (e-post).
- Norad (2007a): "Årsrapport om norsk bilateral bistand". http://www.norad.no/items/13353/38/8536234395/Bilateral_aarrapport_2007.pdf
- Norad (2007b): "Norads strategi mot 2010". <http://www.norad.no/items/3747/38/5845225724/Norads%20strategi%20mot%202010.pdf>
- Norad (2004): "Norad blir til". http://www.norad.no/default.asp?V_ITEM_ID=1218 fra s 46
- Norad (2003): "Fakta om Vietnam" http://www.norad.no/items/2641/38/9626561025/Norad2003_Vietnam.pdf
- Norges offisielle sider i Vietnam (2008a): "Norges bilaterale forbindelser med Vietnam" <http://www.norway.org.vn/norsk/vietnam/fakta/bilaterale.htm>
- Norges offisielle sider i Vietnam (2008b): "Strategisk plan for utviklingssamarbeid 2008-2009". <http://www.norway.org.vn/development/Development+Cooperation.htm>
- Norges offisielle sider i Vietnam (2008c): "Norwegian Non- Governmental Organisations in Vietnam".

<http://www.norway.org.vn/development/ngos/ngos.htm>

Nustad, Knut Gunnar (2003). *Gavens makt. Norsk utviklingshjelp som formynderskap*. Oslo: Pax Forlag A/S.

Nye, Joseph S. (2002). "Why Military Power is no longer enough". Observer 31. mars: <http://observer.guardian.co.uk/worldview/story/0,11581,676169,00.html>

Nålsund, Silje (2007). "Norwegian Western Balkan Policy- An Analysis of the Relationship between the MFA and Norwegian NGOs" Masteroppgave i statevitenskap, Universitetet i Oslo.

Rattsø, Jørn (2006): "Nye roller for frivillige organisasjoner i utviklingssamarbeidet: Utredning fra utvalg oppnevnt av Utenriksdepartementet". Overlevert 15. juni 2006. Oslo: Utenriksdepartementet

Riddell, Roger C. (2007). *Does Foreign Aid Really Work?*. New York: Oxford University Press.

Riordan, J. (1978). "Soviet sport and Soviet foreign policy". I B. Lowe, D.B. Kanin and A. Strenk (eds). *Sport and International Relations*. Champaign, IL: Stipes.

Riordan, J. (1988). "The role of sport in Soviet foreign policy". *International Journal*, XLIII (Autumn): 569-95.

Risse, Thomas (2002). "Transnational Actors and World Politics". I Walter Carlsnaes, Thomas Risse and Beth Simmons (red.). *Handbook of international Relations*. London: Sage.

Ruud, Arild Engelsen og Kirsten Alsaker Kjerland (2003). *Norsk utviklingshjelps historie. 1975-1989: Vekst, velvilje og utfordringer*. Bergen: Fagbokforlaget.

Selliaas, Andreas (2008). "Fotball og politikk". Hvor hender det? Nupi 28. januar 2008.

Senbeta, Abey (2003). "Non Governmental Organizations and Development with Reference to the Benelux Countries": <http://www.sped.ucl.ac.be/DT/dt19.pdf>

Simensen, Jarle (2003). *Norsk Utviklingshjelps Historie. 1952-1975: Norge møter den tredje verden*. Bergen: Fagbokforlaget.

Sport for Development and Peace International Working Group (SDP IWG) (2008). "Harnessing the Power of Sport for Development and Peace". STED

Sport for Development and Peace International Working Group (SDP IWG) (2007). Literature Reviews on Sport for Development and Peace. Sekretariat Toronto, Canada 31. august 2007.

Stortingsmelding nr 35 (2003-2004): *Felles kamp mot fattigdom. En enhetlig utviklingspolitikk*.

Straume, Solveig (2005). "Norsk Idrett som Bistand – i eit historisk perspektiv". Masteroppgave i idrettshistorie, Norges Idrettshøyskole.

Støre (2005). "Redgjørelse om Norges engasjement i Afghanistan og Irak". Stortingstale 9. november:
http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dep/utenriksminister_jonas_gahr_store/taler_artikler/2005/Redegjorelse-om-Norges-engasjement-i-Afghanistan-og-Irak.html?id=273193

Støre (2006) "Norge som fredsnasjon- myte eller virkelighet?" Tale ved Norges fredssenter 24. april:
http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dep/utenriksminister_jonas_gahr_store/taler_artikler/2006/Norge-som-fredsnasjon--myte-eller-virkelighet.html?id=273461

Sverdrup, Ulf (2007). "Norsk utenrikspolitikk i en ny tid. Noen randbemerkinger" i *Internasjonal politikk*, Vol. 65(4): 91-101.

Tostensen, Arne (2004): "Anmeldelse av Tvedt, Terje (2003) Utviklingshjelp, utenrikspolitikk og makt". *Historisk Tidsskrift*, Vol. 83(2): 338-344.

Tvedt, Terje (2003). *Utviklingshjelp, utenrikspolitikk og makt. Den norske modellen*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Tvedt, Terje (1995). "Frivillige organisasjoner og norsk utenrikspolitikk". I Knutsen, Thorbjørn, L Gjerdåker og G.M. Sørbo (red.). *Norges utenrikspolitikk*, s. 260-279. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.

UD (2007). "Norges engasjement på Vest Balkan".
http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/Fred_og_forsoning/Norges-engasjement-pa-Vest-Balkan.html?id=454732

UD (2005). "Strategi for Norges kultur- og idrettssamarbeid med land i sør".
<http://www.regjeringen.no/upload/kilde/ud/prm/2005/0271/ddd/pdfv/254710-kulidr05.pdf>

UD (2003). "Irak. Norske militære bidrag til stabiliseringsstyrken. Folkerettslige aspekter".
http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/ud/260246/260477/irak-norske_militaere_bidrag_til.html?id=260530

UD (2002). "Rapport: Det internasjonale engasjementet på Vest-Balkan og norsk prosjektbistand i 2002".
http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/rapporter_planer/rapporter/2002/Vest-Balkan.html?id=272195

UD (2000). "Artikkel av Helge Blakkisrud: Norwegian foreign policy in the 20th century".
http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/Tidsskrift_og_nyhetsbrev/2000/Norwegian-foreign-policy-in-the-20th-century.html?id=425725

UNESCO (1978): "Charter of Physical Education and Sport". Paris: UNESCO:
http://www.unesco.org/education/nfsunesco/pdf/SPORT_E.PDF

UNICEF (2007). "Norge har fått TV-aksjonen 2007 - nå er det barnas tur!"

http://www.unicef.no/page?id=119&key=586&ref_id=88

Visser, Reidar (2003). "Hva bør Drillo gjøre". Artikkel i Aftenposten, 26. september:
<http://www.aftenposten.no/meninger/debatt/article2014649.ece>

Yin, Robert (2003): *Case study research, Design and methods*. Thousand Oaks: Sage Publications

Aarhus (2008). Personlig korrespondanse med forfatter av forstudien "Idrett for fred og bærekraftig utvikling". 14. november.

Alle internettsidene testet 24.11.2008

Vedlegg 1

Informanter: Stilling og rolle når de var involvert i prosjektene eller med utformingen av ”Norges strategi for idrettssamarbeid”.

Norges Foballforbund

Navn: Karen Espelund

Stilling: Generalsekretær i Norges Fotballforbund

Rolle: Deltok i forhandlingene om Irak prosjektet. Og er den som uttaler seg om NFFs rolle.

Sitter i Balkan- prosjektets styre. (Open fun footballschools).

Navn: Hans Finstad

Stilling: Ansatt i breddeavdelingen siden 2002, med ansvar for Balkan-prosjektet (som er utvidet til Kaukasus området) og Irak-prosjektet.

Rolle: Har kontakten med Vest- Balkan seksjonen og Seksjon for fred og forsoning.prosjektet på Balkan, som nå også. Har i dag også ansvaret for Irak- prosjektet.

Navn: Anders Krystad

Stilling: Ansatt i breddeavdelingen siden 2000.

Rolle: Ble ansatt for å ha ansvar for Vietnam- prosjektet. Har i dag enn en 50% stilling med ansvar for Vietnam- prosjektet, Mali- prosjektet.

UD

Vest- Bakan seksjonen

Navn: Jo Sletbak

Stilling: Var underdirektør i Vest- Balkan seksjonen

Rolle: Nestleder i seksjonen. Hadde et visst ansvar for det politiske, bistanden og regionalt ansvar for en del av porteføljen. Hadde blant annet ansvar for UD's regionale tilnærmingen til Balkan- prosjektet. Hadde kontakten med NFF. Sluttet i stillingen i 2007.

Seksjon for fred og forsoning.

Navn: Johan Vibe

Stilling: Avdelingsdirektør Seksjon for fred og forsoning.

Rolle: Var med på høyttenkning rundt prosjektet.

Navn: Henrik Thune

Stilling: Ansatt i Seksjon for fred og forsoning.

Rolle: Var mer direkte aktivt involvert i prisjektet enn Vibe og hadde kontakten med NFF. Sluttet i stillingen i mars 2008.

Tidligere ansatt i seksjon for Presse, kultur og informasjon (PKI) i UD (Nå nedlagt).

Navn: Lajla Jachelln

Stilling: Daværende rådgiver for PKI

Rolle: Hadde ansvaret for å skrive idrettstrategien i ”Norges strategi for kultur- og idrettssamarbeid med land i sør”.

Navn: Randi Bendiksen

Stilling: Daværende spesialrådgiver i PKI

Rolle: Hadde det overordnede ansvaret for utviklingen av ”Norges strategi for kultur- og idrettssamarbeid med land i sør”.

Norad

Avdeling for sivilt samfunn

Navn: Terje Vigtel

Stilling: Direktør Avdeling for sivilt samfunn i Norad

Rolle: Fordelingen av idrettsbistanden er en del av seksjonens portefølje. Vigtel er derfor ansvarlig for fordelingen av penger til idrettsbistanden. Har tidligere jobbet som ambassadør i Zambia hvor også idrett var en del av porteføljen.

UEFA:

Navn: Per Ravn Omdal

Stilling: leder i UEFAs utviklings- og tekniske assistansekomite og assisterende leder i UEFAs Fair Play- og samfunnsansvarskomite. Han har ansvaret for UEFAs utviklingsarbeid i som blant annet omfatter ulike bistandsprosjekter rettet mot breddefotball.

Rolle: Deltok i forhandlingene om Irak- prosjektet.

Vedlegg 2

Forkortelser:

ASS: Avdeling for sivil samfunn, Norad

CCPA: Cross Cultures Projects Association

FFAV: Football for All in Vietnam

NFF: Norges Fotballforbund

NGO: Non Governmental Organisation

Norad: Norwegian Agency for Development Cooperation, Direktoratet for utviklingssamarbeid

SFF: Seksjon for fred og forsoning, UD

UD: Det norske utenriksdepartement

VBS: Vest-Balkan- seksjonen, UD

Vedlegg 4

NFFs internasjonale engasjement for fred og utvikling:

Open Fun Football Schools på Balkan, i Kaukasus og i Midtøsten. Multietniske fotballskoler som har som mål å bringe barn med ulik etnisk/religiøs bakgrunn sammen i freds- og forsoningsprosessen (reparerende og forebyggende). (www.ccpa.dk)

Bingeprosjektet Balkan. I forlengelsen av Fotballskoleprosjektet har NFF tatt initiativ sammen med Utenriksdepartementet til å bygge 11 ballbinger (maxi pitches, 40 m x 20 m) i Balkan-regionen. Hensikten er å lage sosiale møteplasser for aktiviteter på tvers av kulturelle, sosial, religiøse, politiske og kjønnsmessige forskjeller. Mottaker (lokal kommune) forplikter seg til å arrangere jevnlig aktiviteter året rundt i samarbeide med fotballskoleprosjektet, regionale fotballforbund, sosial myndigheter, helsevesen, skole og ordensmakten.

Thai Burma Border Football (TBBF). Innvilget fra Humanitærseksjonen i UD i årsskiftet 2006/2007. Prosjektstart høsten 2007 i to flyktningleire for burmesiske flyktninger i Nord-Thailand. Store likhetstrekk med FFA in Vietnam.

Kicking Aids Out! Nettverk av idrettsorganisasjoner i nord og sør som primært bruker idrett som middel i kampen mot hiv/aids. (<http://www.kickingaidsout.net/>)

Fotball Krysser Grenser i Bolivia og i Ecuador. Misjonsalliansen har bygget en kunstgressbane og flere grusbaner i El Alto utenfor La Paz for de fattigste. NFF har bidratt som konsulenter på banebyggingen. Prosjektet i Bolivia er formelt avsluttet for NFFs vedkommende, mens prosjektet i Ecuador er i starfasen. +Bankcup i Kristiansand har gjennom samarbeid med sponsorer og Misjonsalliansen samlet inn penger til flere års drift av prosjektet. (www.fkg.no)

Football i skolen - Makedonia. I forlengelsen av Fotballskoleprosjektet er det laget et eget skoleprogram bygget på de samme verdier og aktiviteter som i Open Fun Football Schools. Prosjektet er et samarbeidsprosjekt med Utdannings- og forskningsdepartementet i Makedonia og Fotballskoleprosjektet, hvor det utdannes lærere/klassestyrere i 1. til 4. klasse til å gi gymnastikktimene samme innhold og verdigrunnlag som i Fotballskoleprosjektet.

Football for All in Vietnam (FFAV). Utdanning av instruktører, ledere, trenere og dommere primært i skoleverket i Hue provinsen i Vietnam, søknad om utvidelse til flere provinser i Vietnam (Hai Phong og Quang Tri) er godkjent av de vietnamesiske myndighetene. Omfatter nå ca. 460 trenere og 250 dommere, ni grusbaner på 20x40 meter er bygget. Liten satelitt i Hanoi, ballbinge på barneskole. FFA har for tiden to heltidsansatte med base i Hue by. Kirkens Nødhjelp administrerer prosjektet lokalt og leverer hiv/aids-komponenten i kursene sammen med Youth Union og Women Union. Undervisningsdepartementet på provinsnivå (DoET) er aktive partnere, og Vietnams Fotballforbund (VFF) har tiltrådt prosjektets rådgivende organ, the Advisory Board. Forarbeid for utvidelse av prosjektet til Laos, Thailand og Burma pågår. Forhåpentlig deltagelse for 14-års jentelag i Norway Cup i 2008. Prosjektet mottar også midler fra NRKs TV-aksjon i 2007.

Football for All in Mali (FFAM). Det samme som i Vietnam, men i mindre målestokk og med hovedfokus på kvinner og kvinnefotball. Malis Fotballforbund er hovedpartner, og prosjektet er en del av UEFAs Meridianprosjekt hvor fotballforbund i vest har partnerforbund i Afrika. Leder-, trener- og dommerutdanningen gjøres i hovedsak av kvinnelige instruktører. Prosjektet har til nå operert i hovedstaden Bamako, men skal nå spres til distriktene. Et 16-års jentelag fra Mali har deltatt i Norway Cup i 2005 og 2006, og jentelag fra Balestrand har vært vennskapslag. Et 14 års jentelag vil delta i Norway Cup i 2008. Finnmark Fotballkrets har vedtatt at 50 prosent av bøkene i kretsen i 2008 skal gå til opprettelsen av en breddefotballklubb i Bamako, som også skal ha aktiviteter for funksjonshemmede.

Fotballens Barneby i Zambia (Football for All in Zambia - FFAZ). Sammen med SOS barnebyer har medlemmer i NFF bidratt i en solidaritetsaksjon for å finansiere bygging og drift av en åpen barneby for 150 barn og unge; med barnehage, skoler, sosialsenter og medisinsk klinikk (skal nå over 10.000 mennesker hvert år) i Livingstone sør i landet. Innsamlet beløp per januar 2008 er i overkant av 16 millioner kroner. Barnebyen står nå ferdig og har begynt å ta imot foreldreløse barn. Offisiell åpning er i oktober 2008. Fotballutdanningen inkluderer en rekke andre organisasjoner som jobber for sosial utvikling i Zambia med fotball som metode og hovedfokus på hiv/aids. Utdanningen er sikret i flere år fremover, ved at NFFs styre har bevilget bøkesskassa fra 2006 til Fotballens barneby. (<http://www.fotballensbarneby.no/>)

Tesfa i Eritrea. Sammen med fotballklubben Tesfa i Asmara, Norges Handicapforbund og Norsk Folkehjelp utdanner NFFs instruktører krigsskadede soldater til ledere og trenere i barnefotballen i Asmara. Prosjektet har per i dag 100 rullestolbrukere som har tre lag hver (ca 3.000 - 4.000 spillere). Satsingen gir fotballtilbud for barn og unge, samt øker de funksjonshemmedes selvrespekt og endrer samfunnets syn på funksjonshemmede fra belastning til ressurs. (<http://www.tesfa-fc.org/>)