

# **En verden i vårt bilde?**

- Hvordan forestillingen om private organisasjoners særlige fortrinn i norsk bistandsarbeid vokste frem

Martine Helene Svanevik  
Masteroppgave i historie  
Vår 2010  
Institutt for arkeologi, konservering og historie  
Humanistisk fakultet  
Universitetet i Oslo

**Forord:**

Takk til mine veiledere Helge Ø. Pharo og Hanne Hagtvedt Vik for motiverende veiledningssamtaler, verdifullt faglig innspill og uvurderlige skriftlige kommentarer i innspurten. Takk til min bi-veileder i første semester Sunniva Engh for innspill på prosjektbeskrivelsen. Takk til mine intervjuobjekter som tok seg tid til å dele av sine erfaringer med meg. En stor takk til Ragnhild Hutchison og Sonja Svanevik for kommentarer på utkastet mitt. En særlig takk til Erling Sandmo for innspill til innledning og metode til oppgaven. Takk til Anna Sevje for inspirerende kollokavier og uvurderlige inputs. Takk til Rasmus Harr for verdifulle innspill til mitt konklusjonskapittel. Og til slutt, takk til Andreas Bretteville for hjelp med lay-out, grafer og dobbeltsjekking av utregninger.

# Innholdsfortegnelse

<b>Kapittel 1: Innledning</b>	1
Norsk utviklingshjelp – et kort riss	1
Historiografisk oversikt	2
Utdyping av forskningsspørsmål	11
Avgrensning av oppgaven	13
Kilder	15
Diskursanalyse	16
Begrepsavklaring	18
Struktur	21
<b>Kapittel 2: Fra supplement til samarbeidspartner: - Historisk bakgrunn - 1963-1985</b>	22
Det andre utviklingstiår	22
Første tiår med støtte – 1963-73	25
Første utvidelse: 1973	27
Andre utvidelse: 1977	30
Samarbeidet blomstrer: 1980-85	31
Fra supplement til samarbeidspartner	32
<b>Kapittel 3: Organisasjonene og staten</b>	34
Politisk ledelse: Regjeringen og Utenriksdepartementet	34
Økende støtte i Norad	37
For og imot på Stortinget	44
Innkommende korrespondanse	49
Et verdifullt supplement	51
<b>Kapittel 4: Den gode intensjon: - Private organisasjoners særlige fortrinn</b>	52
Diskursteori – kamp om begrepenes innhold	53
To bistandsdiskurser	54
En uovertruffen effektivitet	56
Utviklingsfremmende kulturpåvirkning	65
Den gode intensjon	72
Organisasjonenes begrensninger	76
Utviklingen av bistandsdiskursen gjennom tiåret	77
<b>Kapittel 5: Økende administrativt press i Norad</b>	79
Utgifter til administrasjon av bistanden	79
Administrasjonsutgifter: et definisjonsspørsmål	81
Personellmessig styrking av Norad	83
Utbygging av Norads administrasjon eller mindre krevende bistandsformer?	86
Mindre administrativt krevende bistandsformer	91
<b>Kapittel 6: Statstøttet propaganda: - Private organisasjoners rolle i opinionsbyggingen</b>	93
De problematiske meningsmålingene	94
Økende opplysningsvirksomhet	97
Pressens framstilling av bistand	105
Statstøttet propaganda	108

<b>Kapittel 7: En verden i vårt bilde: - konkluderende kommentarer</b>	110
Konkluderende kommentarer	110
Perspektiver	113
<b>Vedlegg</b>	116
Vedlegg 1: Oversikt over administrasjonskostnader i forhold til bilaterale bistandsbevilgninger (1963-85)	116
Vedlegg 2: Utgifter til informasjonstiltak i nominelle og reelle tall (1970-80)	117
<b>Bibliografi</b>	118

## **Tabeller og grafer**

Bevilgninger til private organisasjoner (1963-86)	32
Prosent av bilateral bistand gitt til private organisasjoner (1963-85)	32
Økning av administrasjonskostnader som del av bilateral og total bistand (1963-85)	81
Kostnad per ansatt i nominelle og reelle tall (1970-80))	81
Oversikt over administrasjonskostnader i forhold til bilaterale bistandsbevilgninger (1963-85)	116
Utgifter til informasjonstiltak i nominelle og reelle tall (1970-80)	117

# Kapittel 1: Innledning

- *«Jeg vil ikke innby til noen mannjevning mellom NORAD og de frivillige organisasjoner når det gjelder effekten av det arbeid som utføres. Likevel har jeg lyst til å gi en spesiell blomst til de frivillige organisasjoner for den måten de utnytter midlene på»*  
Sigrid Utkilen (KrF)<sup>1</sup>

I løpet av 1970-tallet ble bistand en sentral del av norsk utenrikspolitikk. I samme tidsrom knyttet det statlige bistandsbyråkratiet seg tettere til private organisasjoner gjennom utvidede støtteordninger. Fra midten av 1970-tallet drev de private organisasjonene tallrike statstøttede utviklingsprosjekter, samt utstrakt informasjonsvirksomhet på det offentliges vegne og regning.

I stortingsdebatter, pressen og i offentlige utredninger ble private organisasjoners bistandsprosjekter stadig oftere berømmet. Forestillingen om at private organisasjoner i flere tilfeller var bedre på å drive bistand enn det offentlige, var grunnet i troen på at de hadde særlige fortrinn i bistandsvirksomheten. Temaet for denne oppgaven er studiet av hvordan denne forestillingen vant frem i norsk bistandsdebatt. Jeg vil undersøke når forestillingen om de særlige fortrinnene til private organisasjoners bistandsengasjement begynte å dominere, og drøfte årsaker til at det ble ønskelig å fremstille organisasjonene som særlig gode på å drive bistand. Gjennom dette vil oppgaven også bidra til å forklare endringer i norsk bistandspolitikk.

## Norsk utviklingshjelp – et kort riss

Norsk statlig drevet bistand startet i 1952 med fiskeriprojektet i Kerala.<sup>2</sup> Ti millioner kroner ble bevilget til «Fondet for hjelp til underutviklede land», senere omtalt som Indiafondet.<sup>3</sup> Initiativet ble møtt med entusiasme i pressen og fra Stortinget og ble den spede begynnelsen på det som skulle bli den moderne bistandsvirksomheten.

Ti år senere, i 1962, ble institusjonen Norsk utviklingshjelp opprettet. Norsk utviklingshjelp var et statlig forvaltningsorgan underlagt Utenriksdepartementet. Det ble et «[h]ovedstyre for norsk hjelp til utviklingsland», med et eget sekretariat.<sup>4</sup> Selv om ambisjonene for den norske bistanden i første omgang var beskjedne, med mål om å bevilge 0.25 prosent av brutto nasjonalprodukt (BNP)

---

<sup>1</sup> Sigrid Utkilen beskriver her opplevelsen av møtet med de private organisasjonene Kirkens Nødhjelp, Redd Barna og Norges Godtemplars Ungdomsforbund på Sri Lanka. St. forh.15.11.1979. Budsjettinnst. S. nr. 3 (1979-80), *Innstilling fra Utenriks- og konstitusjonskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 1980 vedkommende Utenriksdepartementet, Justisdepartementet og Miljøverndepartementet*, 820.

<sup>2</sup> Helge Pharo har skrevet en grundig gjennomgang av starten på norsk utviklingshjelp og dette prosjektet: Helge Ø. Pharo, *Hjelp til selvhjelp: Det indisk-norske fiskeriprojektets historie 1952-72*, (Oslo: Norsk utenrikspolitisk institutt, 1986).

<sup>3</sup> Jarle Simensen, *Norsk Utviklingshjelps Historie bind 1 1952-1975: Norge møter den tredje verden*, (Bergen: Fagbokforlaget, 2003), 45.

<sup>4</sup> Simensen, *Norsk Utviklingshjelps Historie bind 1*, 106.

til utviklingslandene, viste opprettelsen av Norsk utviklingshjelp at det var økende interesse for utviklingshjelp i det norske statsapparat.

Samme år meldte Norge seg inn i OECD's utviklingskomité (DAC).<sup>5</sup> Medlemskapet signaliserte både at norske myndigheter var interessert i å drive utviklingshjelp i en større skala, og at de var interessert i internasjonalt samarbeid om bistanden.

Samtidig økte de norske bevilgningene til utviklingshjelp. På 1960-tallet bevilget norske myndigheter en større del av utviklingsmidlene gjennom internasjonale kanaler enn det som var vanlig blant giverlandene. Den bilaterale delen av budsjettet begynte å øke på 1970-tallet, og fra 1970 til 1975 sank andelen av budsjettet som gikk til multilaterale bevilgninger fra 61 til 45 prosent.<sup>6</sup> Det var flere årsaker til dette.

For det første påvirket medlemskapet i DAC måten norsk utviklingshjelp ble drevet på. Komitéen var et diskusjonsforum som ikke kunne legge føringer på medlemslandene, men siden de største giverlandene var medlemmer, kom komitéen allikevel til å påvirke måten medlemslandene drev utviklingshjelp på. Historiker Monika Jankowska har argumentert for at en årsak til den sterke økningen av bilateral bistandsoverføringer i Norge kom av press fra de andre medlemslandene i DAC.<sup>7</sup>

Historiker Helge Pharo ser opprettelsen av Direktoratet for Utviklingshjelp (Norad) i 1968 som en annen årsak til økningen i bilaterale bevilgninger.<sup>8</sup> I motsetning til Norsk utviklingshjelp, fikk Norad sitt eget styre og ble til en viss grad fristilt fra Utenriksdepartementet.<sup>9</sup> Siden Direktoratet i all hovedsak skulle fokusere på den bilaterale delen av utviklingshjelpen, førte det til en styrkelse av den bilaterale delen av budsjettet.

## Historiografisk oversikt

Norsk forskning om utviklingshjelp er en del av en bred internasjonal trend. I denne historiografiske oversikten vil jeg gå inn på både norsk og internasjonal forskning om bistandshistorie. Siden oppgaven dreier seg om norsk bistandshistorie, vil fokus imidlertid i stor grad ligge på forskning

---

<sup>5</sup> Monika Pohle Fraser «OECD/DAC» (upublisert power point presentasjon, UiO, 24.02.2009, kopi i besittelse hos forfatter).

<sup>6</sup> Simensen, *Norsk utviklingshjelps historie bind 1*, 266.

<sup>7</sup> Monika Jankowska, «Norsk Renhet. Norges medlemskap i OECDs utviklingskomité 1962 – 1969», (Hovedfagsoppgave, Universitetet i Oslo, 2005), 82.

<sup>8</sup> Helge Ø. Pharo, «Reluctance, enthusiasm and indulgence: The expansion of bilateral Norwegian aid», i Helge Ø. Pharo og Monika Pohle Fraser (red). *The Aid Rush: Aid Regimes in Northern Europe during the Cold War*. (Oslo: Unipub forlag, 2008), 64.

<sup>9</sup> Det er mulig å argumentere for at utviklingen mellom kontroll og fristilling av delen av norsk administrasjon som drev med utviklingshjelp gikk i bølger. Indiafondet var i stor grad fristilt fra statlig kontroll, og det er mulig å se opprettelsen av Norsk utviklingshjelp til en viss grad som et forsøk på å få en større grad av kontroll med det bilaterale bistandsarbeidet. Den autonomi som ble gitt til Norad ved direktoratets dannelse er interessant også fra dette perspektivet, selv om det er litt utenfor denne oppgavens tema å gå inn på.

om norsk bistand. Kun i de tilfeller hvor verkene har vært med på å danne internasjonalt bakteppe eller sammenligningsgrunnlag, vil de bli nevnt i denne oversikten.

### *Bistand som forskningsfelt*

I løpet av de siste tyve årene har bistandshistorie begynt å fette interessen til forskere både på det historiske feltet og på andre forskningsfelt. Den stadig sterkere interessen har fått utslag i en rekke artikler, forskningsrapporter og verker. Flere mastergradsoppgaver og hovedfagsoppgaver har etter hvert blitt skrevet på feltet.<sup>10</sup> Studiet av samspillet og utviklingen av samarbeidet mellom private organisasjoner og staten har imidlertid ikke blitt studert inngående fra et historisk perspektiv.<sup>11</sup>

Flere artikler og forskningsarbeider har blitt gitt ut i løpet av de siste ti årene som ser på bistand i ulike land og med ulikt fokus.<sup>12</sup> I 2008 ble den danske bistandshistorien, *Idealer og Realiteter: Dansk utviklingspolitiks historie 1945-2005*, gitt ut.<sup>13</sup> Boken gir en god oversikt over utviklingen av dansk bistandspolitik, og tar i løpet av 500 sider for seg hovedtrekkene i dansk bistandshistorie. I denne oppgaven har jeg benyttet meg av dette verket til å sammenligne den danske og den norske bistandspolitikken på 1970-tallet.<sup>14</sup>

Et annet dansk forskningsarbeid som har hatt betydning for meg i denne oppgaven er Peter

---

<sup>10</sup> Se for eksempel: Therese Alfsen: «The Norwegian Bar Association's Legal Aid Project in Nepal», (Masteroppgave i Historie, Universitetet i Oslo, 2008): Arne Follerås, «Samaritan i Skuddlinjen: Konflikten på Sri Lanka og norsk bistand 1983-94», (Hovedfagsoppgave i historie, Universitetet i Oslo, 2002): Hans Hammerstad, «Jordbruk, misjon og bistand på Madagaskar 1960-1993», (Hovedoppgave i Historie, Universitetet i Oslo, 2002): Torben Henriksen, «"Gjennombrudd i sikte?" Kirkens Nødhjelps distriktutviklingsprogram i Sør-Sudan 1975-1986: – Alternativ bistandskanal og kilde til organisatorisk vekst», (Hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo, 2000): Monika Jankowska, «Norsk Renhet: Norges medlemskap i OECDs utviklingskomité 1962 – 1969»: Stig Rune Pedersen, «Nødhjelp og diplomati; Norge og Biafra-krigen 1967-1970», (Hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo, 1998): Olaf Kristian Sund, «Interesser og prinsipper: om forholdet mellom næringslivets interesser og bistandsprinsipper i norsk utviklingshjelp, 1980-87», (Masteroppgave i Historie, Universitetet i Oslo, 2009): Ingvil Urdal, «Det forgjettede land? En analyse av den norske Tanzania-debatten, med hovedvekt på perioden 1971 til 1985», (Masteroppgave i Historie, Universitetet i Oslo, 2009) eller Hanne Hagtvedt Vik, «Norge og Norden i Verdensbanken 1980-1992», (Masteroppgave i Historie, Universitetet i Oslo, 2001). Så langt har hoveddelen av disse hovedfagsoppgavene blitt skrevet ved Universitetet i Oslo, med Helge Pharo som veileder.

<sup>11</sup> Mottakerfokuset har også vært svært underforsket i norsk bistandshistorie. Fokuset på forskningen har ligget på den norske siden. Dette har riktignok mer med reiseomkostninger og problemene med å få tilgang til kilder i mottakerlandene, og at kildesituasjonen i mottakerlandene ofte er noe ufullstendig.

<sup>12</sup> Se Heide-Irene Schmidt, «German foreign assistance policy, 1958-1974», i Helge Ø. Pharo og Monika Pohle Fraser (red), *The Aid Rush: Aid regimes in Northern Europe during the Cold War. Volume 1*, (Oslo: Unipub, 2008, s.91-144): Thorsten B. Olesen, «Between words and deeds. Denmark and the NIEO agenda, 1974-1982», i Helge Ø. Pharo og Monika Pohle Fraser (red), *The Aid Rush: Aid regimes in Northern Europe during the Cold War. Volume 1*, (Oslo: Unipub, 2008, s.145-182): Jan Pedersen, «Denmark's bilateral aid, 1962-1991», i Helge Ø. Pharo og Monika Pohle Fraser (red), *The Aid Rush: Aid regimes in Northern Europe during the Cold War. Volume 1*, (Oslo: Unipub, 2008, s.183-222): Peter Brunbech, «Early Danish development assistance policy, 1945-1962», i Helge Ø. Pharo og Monika Pohle Fraser (red), *The Aid Rush: Aid regimes in Northern Europe during the Cold War. Volume 1*, (Oslo: Unipub, 2008, s.285-314) og Mari Smits, «Non-governmental organisations in the Netherlands: From private funding to governmental support», i Helge Ø. Pharo og Monika Pohle Fraser (red), *The Aid Rush: Aid regimes in Northern Europe during the Cold War. Volume 1*, (Oslo: Unipub, 2008, s.315-332).

<sup>13</sup> Christian Friis Bach, Thorsten Borring Olesen, Sune Kaur-Pedersen og Jan Pedersen, *Idealer og Realiteter: Dansk utviklingspolitiks historie 1945-2005*, (København: Gyldendal Boghandel, Nordisk Forlag A/S, 2008).

<sup>14</sup> For en grundig anmeldelse av verkets styrker og svakheter, se Lennart Wohlgemuth, «The History of Danish Aid: Altruism and Self-Interest», i *Forum for Development Studies*. (2008. nr.2. s.353-370).

Y. Brunbechs doktorgradsavhandling *Dansk utviklingspolitikk 1949-71*.<sup>15</sup> Brunbech gir en oversikt over den internasjonale bakgrunnen til moderne bistandsarbeid i avhandlingen og argumenterer for at bakgrunnen for bistandsengasjementet var å finne i alliansebygging under den kalde krigen. Selv om bistand startet som en del av kaldkrigsproblematikken, utviklet bistandspolitikken seg i en annen retning i løpet av 1960- og 1970-tallet, etter hvert som nye aktører kom på banen. Avhandlingen har vært med på å danne den internasjonale bakgrunnen for denne oppgave.

Utenrikspolitik, bistand og utviklingsteori er fagfelt som nærmest uunngåelig blir tverrfaglige. Både sosiologien, sosialantropologien og statsvitenskapen har skrevet ekstensivt om kulturpåvirkning og bistand generelt. I *Den innviklede utvikling: En innføringsbok i økonomisk og politisk utviklingsteori*, tar høyskolelektor i utviklingsstudier Oddvar Smukkestad for seg utviklingen av ideene om utvikling i vestlig tankegang i etterkrigstiden, og viser hvordan politiske ideer har vært med på å forme bistandspolitikken fram til i dag.<sup>16</sup>

Innenfor norsk historieforskning har bistandshistorie vært et vekstfelt i over tyve år. Norge var tidlig ute med denne typen historieforskning i og med at Norad ønsket et oppdragsarbeid om Kerala-prosjektet allerede på 1980-tallet. Helge Pharo's doktorgradsavhandling om fiskeriprosjektet og oppstarten av norsk bistandsarbeid i 1986 var således med på å legge grunnen for norsk bistandshistorie som fagfelt.<sup>17</sup>

Etter Pharos pionérarbeid ble det utgitt en rekke artikler og forskningsarbeider.<sup>18</sup> En norsk historiker som tidlig ble sentral på feltet er Jarle Simensen,<sup>19</sup> forfatter av første bind i trebindsverket om den norske bistandshistorien.<sup>20</sup> Simensen har studert både bistand og misjon, og ble sentral på bistandshistoriefeltet etter hans studium om norsk utviklingshjelp i Ghana.<sup>21</sup>

<sup>15</sup> Peter Brunbech, «Dansk utviklingspolitikk 1949-71», (Ph.d.-afhandling, Århus Universitet, 2007).

<sup>16</sup> Se Oddvar Smukkestad, *Den innviklede utviklingen: En innføringsbok i økonomisk og politisk utviklingsteori*, (Oslo: Ad Notam Gyldendal, 1994).

<sup>17</sup> Pharo, *Hjelp til selvhjelp*.

<sup>18</sup> Se for eksempel Tore Linné Eriksen (red), *Den vanskelige bistanden: Noen trekk ved norsk utviklingshjelps historie*, (Oslo: Universitetsforlaget, 1987); Jarle Simensen, «Den tredje verden etter 1945» i Göran Graninger og Sven Tägil, *Historisa vägval: Historia B*, (Uppsala: Almqvist och Wiksell, 1997); Jarle Simensen, «Teknologiutvikling og mentalitetsendring: En tema- og problemskisse», i P. Fuglum og J. Simensen (red): *Historie nedenfra: Festskrift til Edvard Bull*, (Oslo: Universitetsforlaget, 1984, s. 206-17); Jarle Simensen, *Utdanning som u-hjelp: NORAD og Ghana Nautical College 1964-1980*, (Oslo: Ad Notam, 1991); Terje Tvedt, «De private organisasjonene som kanal for norsk bistand: En analyse av utviklingstrekk mellom den norske staten og den tredje sektor», i Terje Tvedt (red), *En studie av frivillige organisasjoner i norsk bistand*, (Bergen: Universitetet i Bergen, 1993); Terje Tvedt, *Den norske samaritan: Ritualer, selvbilder og utviklingshjelp*, (Oslo: Gyldendals Pamfletter, Gyldendals Norske Forlag, 1995); Terje Tvedt, *Nr. 7. 1996: The Collapse of the State in Southern Sudan after the Addis Ababa agreement: A Study of Internal Causes and the Role of the NGOs*, (Bergen: Centre for development Studies, University of Bergen, 1996); Terje Tvedt, *Nr. 8. 1996: The NGOs' role at the end of history: Norwegian NGO-Policy and the «New Paradigm»*, (Bergen: Centre for development Studies, University of Bergen, 1996) eller Terje Tvedt, *Verdensbilder og Selvbilder: En humanitær stormakts intellektuelle historie*, (Oslo: Universitetsforlaget, 2002).

<sup>19</sup> For mer om Simensens forskning, se underkapittelet om misjon, under.

<sup>20</sup> Simensen, *Norsk Utviklingshjelps Historie bind 1*.

<sup>21</sup> Simensen, *Utdanning som u-hjelp*.



I 2003 kom trebindsverket om den norske bistandshistorien ut.<sup>22</sup> Verket var det første store oversiktsverket om norsk bistandshistorie og deler norsk bistandspolitikk inn i tre perioder; 1952 – 1975, 1975 – 1989 og 1989 – 2002. Verket gir en god oversikt over både den organisatoriske delen av den norske bistandshistorien og utviklingen gjennom tiårene. Det går imidlertid kun i liten grad inn på utviklingen av samarbeidet mellom private organisasjoner og staten før 1980. Bøkene har derfor vært essensielle i min forståelse av utviklingen av norsk bistand, samtidig som de har vært med på å begrunne mitt valg av oppgave. Det samme er sant for Rolf Tamnes' utenrikspolitiske historie: *Norsk Utenrikspolitikks Historie: bind 6. Oljealder*.<sup>23</sup> Tamnes gir en god oversikt over generell norsk utenrikspolitikk, men sier lite om framveksten av private aktører og deres samarbeid med staten i bistandsarbeidet.

#### *Forskning om private organisasjoners rolle i bistandsarbeid*

Historien om private organisasjoners del av bistandsarbeidet har vært begrenset. Den forskningen som har blitt gjort har i stor grad sett på organisasjonenes rolle på 1980- og 1990-tallet. Den internasjonale historikeren Akira Iriye viser i sitt verk *Global community: The role of international organizations in the making of the contemporary world*, at det er behov for å trekke linjene lengre tilbake i tid.<sup>24</sup> Iriye argumenterer for at et studium av internasjonale organisasjoner på 1980- og 1990-tallet viser at organisasjonene videreførte arbeid de hadde begynte tidligere. Gjennom boken argumenterer han for at organisasjonene fikk økt fokus etter avslutningen av den kalde krigen. Tidligere hadde kaldkrigsproblematikken overskygget andre deler av det utenrikspolitiske bildet, og skjult de private organisasjonenes viktige rolle i utenrikspolitikken.<sup>25</sup>

Interessen for studiet av private organisasjoners plass i bistandsarbeid har økt markant i løpet av de siste årene, og i økende grad har private organisasjoner utgjort fokus for studier i de europeiske landene.<sup>26</sup> I min oppgave kommer jeg til å støtte meg på det som har blitt gjort av utenlandsk forskning der sammenligning med andre donorland kan utdype mine forskningsspørsmål. Det er interessant å se at internasjonal forskning har kommet fram til samme

---

<sup>22</sup> Simensen, *Norsk Utviklingshjelps Historie bind 1: Arild Engelsen Ruud og Kirsten Alsaker Kjerland, Norges Utviklingshjelps Historie bind 2 1975-1989: Vekst, velvilje og utfordringer*, (Bergen: Fagbokforlaget, 2003) og Frode Liland, og Kirsten Alsaker Kjerland, *Norsk Utviklingshjelps Historie bind 3 1989-2002: På bred front*, (Bergen: Fagbokforlaget, 2003).

<sup>23</sup> Rolf Tamnes, (Oslo: Universitetsforlaget, 1997).

<sup>24</sup> Akira Iriye, *Global community: The role of international organizations in the making of the contemporary world*, (Berkeley: University of California Press, 2002).

<sup>25</sup> Iriye, *Global community*, 160.

<sup>26</sup> Se for eksempel: Paul Streeten, «Nongovernmental organizations and development», i Jude L. Fernando og Alan W. Heston (red), *The Annals of the American Academy of Political and social science: The Role of NGOs: Charity and empowerment*, (London: Sage Periodicals Press, 1997) eller David Lewis Opoku-Mensah og Terje Tvedt (red), *Reconceptualising NGOs and their roles in development: - NGOs, Civil Society and the International Aid System*, (Aalborg: Aalborg University Press, 2007).

type resultater som forskningen på de norske organisasjonenes bistandsarbeid.

Den norske forskeren som har skrevet mest om private bistandsorganisasjoner er Terje Tvedt. Ved å være svært kritisk til organisasjonenes resultater i utviklingslandene har han klart å gjøre seg lite populær blant de private organisasjonene. Hans tvil er imidlertid legitime. Tvedt setter spørsmålsteget ved grunnlaget for å bedømme de private organisasjonenes arbeid, og selv om han ikke betviler at organisasjonene har fått til mye i utviklingslandene, trekker han frem mangelen på grunnlag for å bedømme deres resultater.<sup>27</sup> I tillegg viser han eksempler på hvordan organisasjonenes arbeid i utviklingsland ved enkelte anledninger har vært med på å bryte ned statsmakten i mottakerlandet og å hindre lokal utvikling, snarere enn å hjelpe befolkningen, som grunnlaget for bistanden i utgangspunktet var.<sup>28</sup>

Tvedt er også den eneste norske historikeren som har sett på betydningen av private organisasjoner i utviklingen av norsk mentalitet.<sup>29</sup> Han argumenterer for at språket vi bruker til å analysere bistanden er hegemonisk og nødt til å bli historisert og forandret. Tvedt mener det er nødvendig å finne begreper og konsepter som skaper en analytisk distanse til den normative retorikken i bistandssystemet.<sup>30</sup>

I «De private organisasjonene som kanal for norsk bistand: En analyse av utviklingstrekk mellom den norske staten og den tredje sektor»,<sup>31</sup> ser Tvedt på fremveksten av samarbeidet mellom private organisasjoner og staten i norsk utviklingshjelp og vurderer styrkene og svakhetene ved systemet. Rapporten var skrevet på oppdrag fra evalueringsenheten i Utenriksdepartementet for «å øke politikernes, den statlige bistandsadministrasjonens og organisasjonenes kunnskap om feltets bakgrunn og kontekst, og dermed tydeliggjøre aktuelle handlingsalternativ»,<sup>32</sup> og den bærer klart preg av dette. Selv om Tvedt uttaler seg kritisk om private organisasjoners arbeid og framsetter en rekke forslag til forbedringer ved systemet, mangler rapporten den bitende kritikken som en del av hans andre utgivelser har. Rapporten har vært viktig som bakgrunnsmateriale for min oppgave. Tvedt baserer riktignok sin analyse på at utvidelsen av samarbeidet mellom private organisasjoner

---

<sup>27</sup> Tvedts angrep på mangelen på evaluering og de problematiske resultatene av bistanden gjelder imidlertid i like stor grad for statlig gitt støtte. De problematiske sidene ved bistanden ligger, i følge Tvedt, ikke hos de private organisasjonene, men er snarere symptomatisk for hele feltet.

<sup>28</sup> Tvedt, Nr. 7. 1996: *The Collapse of the State in Southern Sudan after the Addis Ababa agreement*.

<sup>29</sup> Se: Terje Tvedt, «Utviklingshjelp, utenrikspolitikk og den norske modellen», i *Historisk tidsskrift*, (Bind 85, nr. 1 2006, s.59-85): Tvedt, «De private organisasjonene som kanal for norsk bistand»: Terje Tvedt, *Utviklingshjelp, utenrikspolitikk og makt: Den norske modellen*, (Oslo: Gyldendal Akademisk, 2003): Terje Tvedt, «International development aid and its impact on a donor country: a case study of Norway», i *The European Journal of Development Research*, (19:4, 2007, s. 614-635): Tvedt, *Den norske samaritan*: Terje Tvedt, Nr.3 1996: *Oppfatninger av «Den andre» i et historisk og komparativt perspektiv*, (Bergen: Centre for development studies, University of Bergen, 1996): Tvedt, Nr. 7. 1996: *The Collapse of the State in Southern Sudan after the Addis Ababa agreement*: Tvedt, Nr. 8. 1996: *The NGOs' role at the end of history* og Tvedt, *Verdensbilder og Selvbilder*.

<sup>30</sup> Tvedt, «International development aid and its impact on a donor country», 614.

<sup>31</sup> Tvedt.

<sup>32</sup> Tvedt, «De private organisasjonene som kanal for norsk bistand», 1.

og staten skjedde på 1980- og 1990-tallet, mens jeg vil vise at det startet så tidlig som begynnelsen av 1970-tallet.

I løpet av de siste årene har det kommet en rekke bøker om enkelte private organisasjoners historie, skrevet som case studier av organisasjonene. Eksempler på dette er kirkehistoriker Aud Tønnesens bok om Kirkens Nødhjelp,<sup>33</sup> og historikerne Hege Roll-Hansen og Eva Helene Østbyes bok om Flyktingerådet.<sup>34</sup> Begge disse verkene studerer organisasjonenes historie, men siden de kun ser på en organisasjon, klarer ikke verkene i tilfredsstillende grad å bruke eksempelorganisasjonene til å belyse hele feltet. Det må påpekes at verken Kirkens Nødhjelps historie eller Flyktingerådets historie er skrevet for å belyse samspillet mellom staten og de frivillige organisasjonene.

Det finnes noen artikler skrevet for å belyse enkeltprosjekter i utviklingsland som har forsøkt å trekke linjer til forholdet mellom private organisasjoner og staten.<sup>35</sup> En oppgave som har forsøkt å belyse dette temaet er Torben Henriksens hovedfagsoppgave: «Gjennombrudd i sikte? Kirkens Nødhjelps distriktsutviklingsprogram i Sør-Sudan 1975-1986 – Alternativ bistandskanal og kilde til organisatorisk vekst».<sup>36</sup> Oppgaven tar for seg Kirkens Nødhjelps distriktsutviklingsprogram i Sør-Sudan. Henriksen studerer Kirkens Nødhjelps utvikling fra en «ressurssvak organisasjon basert på frivillighet til et profesjonelt og ressurssterkt bistandsapparat».<sup>37</sup> Norads politikk og offisielle retningslinjer for norsk bistandsvirksomhet utgjør bakteppe for fremstillingen.

Det som gjør Henriksens oppgave spesielt interessant for meg er at den tar for seg ideen om de private organisasjonenes komparative fortrinn framfor det statlige og tester det i forhold til Kirkens Nødhjelps arbeid i Sør-Sudan.<sup>38</sup> Henriksens analyse konkluderer med at Kirkens Nødhjelp i Sør-Sudan ikke hadde større fordeler enn statlig drevne programmer. «Som vist i kapittelet var det snarere likhetene mellom privat og statlig utviklingshjelp, og ikke forskjellene, som ble synlige etter hvert som programmet vokst i omfang.»<sup>39</sup> Oppgaven viser et eksempel på et privat drevet bistandsprosjekt som ikke levde opp til forestillingen om private organisasjoners særlige fortrinn i bistandsarbeidet.

En annen oppgave ble skrevet av Monika Jankowska. «Norsk Renhet: Norges medlemskap i OECDs utviklingskomité 1962 – 1969»<sup>40</sup> handler om norsk medlemskap i OECDs utviklingskomité

<sup>33</sup> Aud V. Tønnesen, *Kirkens Nødhjelp: Bistand, tro og politikk*. (Oslo: Gyldendal Norske Forlag AS, 2007).

<sup>34</sup> *Hjelp og beskyttelse: Flyktingerådet 1946-1996*, (Oslo: Leseselskapet, 1996).

<sup>35</sup> Se for eksempel Jarle Simensen, «Aid symbiosis and its pitfalls», i Helge Ø. Pharo og Monika Pohle Fraser (red), *The Aid Rush: Aid regimes in Northern Europe during the Cold War*, (Oslo: Unipub forlag, 2008).

<sup>36</sup> Henriksen, "Gjennombrudd i sikte?"

<sup>37</sup> Henriksen, "Gjennombrudd i sikte?", 9.

<sup>38</sup> Henriksen, "Gjennombrudd i sikte?", 11.

<sup>39</sup> Henriksen, "Gjennombrudd i sikte?", 155.

<sup>40</sup> Jankowska, «Norsk Renhet».

(DAC). Jankowska diskuterer hvilke konsekvenser medlemskapet fikk for utformingen av norsk utviklingspolitikk i perioden 1962-69.<sup>41</sup> I løpet av oppgaven argumenterer Jankowska for at medlemsskapet i DAC var med på ikke bare å legge press på norske myndigheter om å øke norske bistandsoverføringer, men også å presse dem til å bevilge en større del av bistandsmidlene gjennom bilaterale kanaler, noe som var med på å legge grunnen for større deltakelse av private aktører i bistandsarbeidet.<sup>42</sup>

Sosiolog Håkon Lorentzen har studert innflytelsen fra private organisasjoner på den norske arenaen.<sup>43</sup> Han tar for seg utbyggingen av samarbeidet mellom private organisasjoner og staten i utførelsen av velferdsoppgaver i det norske samfunn, og argumenterer for at i mange tilfeller vil private aktører kunne gjøre oppgavene mer tilfredsstillende enn staten. Lorentzens undersøkelse av private organisasjoners innenlandsarbeid viser at organisasjonene enten ender med å avbryte samarbeidet med staten, eller med å integreres fullstendig med det offentlige.<sup>44</sup> Funnet er særlig interessant for mitt tema, siden det er naturlig å stille spørsmålet om dette også skjedde i samarbeidet mellom private bistandsorganisasjoner og staten. På den ene siden har alle intervjuene jeg har utført så langt pekt mot at private organisasjoner hadde nærmest frie tøyler i bistandsarbeidet, men på den andre siden viser undersøkelser av enkeltorganisasjoners arbeid som Lorentzens undersøkelse eller Torben Henriksens undersøkelse av Kirkens Nødhjelps arbeid i Sør-Sudan, at økt samarbeid med det offentlige førte til en større grad av samkjøring i arbeidsmetoder, valg av prosjekter og utførelsen av prosjektene.

Det er viktig å nevne at Lorentzen ser på innenlandske omsorgsoppgaver utført av private organisasjoner, ikke på den spesielle utviklingen mellom private organisasjoner og staten i bistandsarbeid. Således går hans tema litt utenfor det området jeg har studert, men hans betraktninger av forholdet mellom private organisasjoner og den norske velferdsstaten er interessante og vel verdt å trekke inn i et historisk studium av samarbeidet mellom private aktører og offentlige instanser i bistandsarbeid.<sup>45</sup>

Kollektive bevegelser og private organisasjoner har også blitt studert og teoretisert rundt både av historikere og statsvitere. Per Selle og Knut Kjeldstadli plasserer seg i den tradisjonen som kobler sammen et strukturelt og et organisatorisk/ideologisk perspektiv.<sup>46</sup> De ser på utviklingen av massebevegelser, som private bistandsorganisasjoner er en del av, gjennom tidene. Det samme gjør

---

<sup>41</sup> Jankowska, «Norsk Renhet», 1.

<sup>42</sup> Jankowska, «Norsk Renhet», 123.

<sup>43</sup> Håkon Lorentzen, *Frivillighetens integrasjon: Staten og de frivillige velferdsproducentene*, (Oslo: Universitetsforlaget, 1994).

<sup>44</sup> Lorentzen, *Frivillighetens integrasjon*, 210.

<sup>45</sup> Se for eksempel Lorentzen, *Frivillighetens integrasjon*, 11.

<sup>46</sup> Per Selle, «Kollektive rørsler: over og ut?» i *Frivillige organisasjoner i nye omgjevnader*, (Bergen: Alma Mater, 1996), 78.

en rekke andre forskere, som Margaret Keck og Kathryn Sikkink, som ser på hvordan moderne sosiale bevegelser har blitt en maktfaktor både i nasjonal og internasjonal politikk i moderne tid.<sup>47</sup> Dette er definitivt viktige innspill i studiet at sosiale bevegelser som pressgrupper og maktfaktorer overfor staten, men går ikke inn på selve samarbeidet mellom norsk stat og frivillige bistandsorganisasjoner.

### *Misjonshistorie som forskningsfelt*

Store deler av forskningen som har blitt gjort om misjonsorganisasjonenes arbeid har tatt for seg organisasjonenes prosjekter før statlig utviklingshjelp startet opp.<sup>48</sup> Det må også nevnes at hoveddelen av forskningen som har blitt gjort om misjonen er utført av teologer snarere enn historikere. Misjonsorganisasjonenes arbeid kan dermed ha blitt noe underrepresentert i bistandsforskning utført av historikere.<sup>49</sup>

Den norske bistandshistorikeren som har drevet mest ekstensiv forskning på misjonsorganisasjonenes arbeid og rolle i bistanden er Jarle Simensen.<sup>50</sup> Det er ikke å overdrive å si at han er autoriteten på dette feltet i norsk historieforskning. Mye av arbeidet hans har tatt for seg misjonen før min tidsperiode, men han har også studert temaet innenfor norske bistand etter andre verdenskrig.

Simensens første uttalelse om misjonens potensial som utvikler av befolkningen i utviklingslandene, var en avisartikkel til Bergens Tidende 23. august 1979. Den daværende dosenten i Trondheim trakk linjer til Max Webers teori om sammenhengen mellom protestantisk moral og kapitalisme, men påpekte at kristendommen var mest tiltrekkende for personer som allerede var i kontakt med det moderne økonomiske liv i koloniene. I artikkelen forsøkte han også å avlive forestillingen om at en overgang til kristendommen medførte et totalt kulturbrudd med

<sup>47</sup> Margaret Keck og Kathryn Sikkink, «Historical Precursors to Modern Transnational Social Movements and Networks», i John A. Guidry, Michael D. Kennedy og Mayer N. Zald (red), *Globalization and Social Movements: Culture, Power and the Transnational Public Sphere*, (Ann Arbor 2000), 35.

<sup>48</sup> Se for eksempel: Jarle Simensen (red.), *Norwegian Missions in African History. Vol. 1: South Africa 1845-1906*, (Oslo: Norwegian University Press, 1986); Finn Fuglestad og Jarle Simensen (red), *Norwegian missions in African History. Volume 2: Madagaskar*, (Oslo: Norwegian University Press, 1986); Jarle Simensen (red), *Norsk misjon og afrikanske samfunn: Sør-Afrika ca. 1850-1900*, (Trondheim: Tapir, 1984) eller Sindre Olav Edland, «Religionens rolle i bistand: En kvalitativ studie av et utvalg bistandsarbeidere fra Kirkens Nødhjelp og Norsk Folkehjelp», (Master i Kristendomskunnskap, Universitetet i Oslo, 2007).

<sup>49</sup> Fuglestad og Simensen (red), *Norwegian Missions in African History Vol.2*, 11.

<sup>50</sup> Se for eksempel: Simensen (red), *Norwegian Missions in African History Vol. 1*: Simensen, (red), *Norsk misjon og afrikanske samfunn*: Simensen, *Utdanning som u-hjelp*: Fuglestad og Simensen (red), *Norwegian missions in African History Vol. 2*: Jarle Simensen, «Religious NGOs and the Politics of International aid: The Norwegian Experience», i Axelson, Sigbert (red), *Kristne organisasjoner och internationellt bistånd i det civila samhället. Missio Nr 21*, (Uppsala: Svenska institutet för missionsforskning, Universitetstryckeriet, 2006, s.55-73) eller Jarle Simensen, «Kristendom, stat og modernitet i Afrika», i Axelson, Sigbert (red), *Kristne organisasjoner och internationellt bistånd i det civila samhället. Missio Nr 21*, (Uppsala: Svenska institutet för missionsforskning, Universitetstryckeriet, 2006, s.73-85).

tidligere religion.<sup>51</sup>

Samtidig kom Simensen med uttalelser som klart viser at han støttet synet på misjonen som utviklingsfremmende. I artikkelen skrev han: «I det moderne storsamfunn ga kristendommen bedre mening enn de gamle guder», før han konkluderte med at: «enhver forsker som tar for seg dette emnet, [må] bli fascinert av det forunderlige og til dels fantastiske ved misjonshistorien: trosgløden, pågangsmotet, offerviljen. Det var ikke bare i materiell teknikk at europeerne var overlegne i møte med andre folk.»<sup>52</sup>

Simensen har også senere argumentert for at misjonsorganisasjonenes største positive innvirkning på menneskene i utviklingslandene ligger i selve omvendelsen til kristen moral og tenkemåte.<sup>53</sup> Han er den norske historieforskeren som mest ekstensivt har tatt for seg misjonens rolle i norsk bistandsarbeid, og av den grunn er han essensiell for min drøfting.

Historiker Finn Fuglestad har også skrevet om misjonshistorie. Han har basert mye av sitt arbeid på Afrika og i tillegg til å studere hvordan vestlige misjonsorganisasjoner har påvirket afrikanske samfunn,<sup>54</sup> har han tatt et oppgjør med hvordan man skriver historie om Afrika generelt. I artikkelen «How to Write African History in the Postmodern Era: And How to Integrate African History into the Mainstream of History. A Personal View»,<sup>55</sup> argumenterer Fuglestad for at vestlig historieforskning er basert på en vestlig verdensoppfatning og et linjert verdenssyn, noe afrikanske samfunn ikke har, eller i hvert fall ikke har hatt i historisk sammenheng.<sup>56</sup> Han påpeker at selve definisjonen på hva som er rasjonell oppførsel forandrer seg fra en type samfunn til en annen, og fra en kultur til en annen.<sup>57</sup> Historieskrivningens konseptuelle rammeverk speiler sivilisasjonen som formet den, nemlig Vesten.<sup>58</sup> I denne artikkelen tar han dermed et oppgjør med ideen om at den type historieforskning som har blitt normen i Vesten er universell.<sup>59</sup> I min oppgave ser jeg ikke på resultatene av bistanden i utviklingslandene og dermed vil jeg unngå farene ved å definere ikke-vestlige land ut fra vestlige normer. Fuglestads innlegg i debatten er en god motpol til Simensens syn på misjonens positive kulturimperialisme.

Også den norske historikeren Olav Stokke har sett på misjonensarbeid i tidlig utviklingshjelp i sitt verk *The UN and development: From aid to cooperation*.<sup>60</sup> Stokke stiller seg

---

<sup>51</sup> Jarle Simensen, *Bergens Tidende* 23.aug, «Norsk misjon i afrikansk historie», i *Presseklipp om utviklingshjelp nr.9 - 1979*, (Oslo: Direktoratet for utviklingshjelp, informasjonskontoret, 1979), 27.

<sup>52</sup> Simensen, *Bergens Tidende* 23.aug 1979, 27.

<sup>53</sup> Simensen, «Religious NGOs and the Politics of International aid», 56.

<sup>54</sup> Se for eksempel Fuglestad og Simensen (red), *Norwegian missions in African History Vol. 2*.

<sup>55</sup> Finn Fuglestad, i Hahn & Spittler (red), *Afrika und die Globalisierung*, (1999 s. 259-268).

<sup>56</sup> Fuglestad, «How to Write African History in the Postmodern Era», 261.

<sup>57</sup> Fuglestad, «How to Write African History in the Postmodern Era», 262.

<sup>58</sup> Fuglestad, «How to Write African History in the Postmodern Era», 263.

<sup>59</sup> Fuglestad, «How to Write African History in the Postmodern Era», 266.

<sup>60</sup> (Bloomington: Indiana University Press, 2009).

kritisk til hvorvidt misjonens agenda var særlig utviklingsfremmende, men argumenterer for at selv om organisasjonene i utgangspunktet var opptatt av evangelisering, førte misjoneringen til utvikling av sosiale helsetjenester og utdanning gjennom organisasjonenes arbeid.<sup>61</sup>

Det har også blitt skrevet en del misjonshistorie fra teologisk hold. Både kirkehistoriker Aud Tønnesen og teolog Sindre Olav Edland har skrevet om Kirkens Nødhjelps historie.<sup>62</sup> Kirkens Nødhjelp var spesielt interessant fordi organisasjonen befant seg i skjæringspunktet mellom misjon og regulær privat bistand. Organisasjonen har også vært en av de største mottakerene av bevilgninger til private organisasjoner fra statens side. Disse verkene har dermed gitt verdifull kunnskap om en privat organisasjons virke i norsk bistandshistorie. Selv om Kirkens Nødhjelps historie ligger litt utenfor rekkevidde av oppgaven, er organisasjonen et eksempel på det samarbeidet som vokste frem mellom organisasjonene og staten.

Studiet av private organisasjoners rolle i norsk bistandsarbeid er bare i sin begynnelse, selv om en del forskning har blitt gjort på feltet. Denne oppgaven vil supplere forskningen som har blitt gjort om private organisasjoner, og vil også støtte seg til den.

### **Utdyping av forskningsspørsmål**

Private organisasjoner ble tidlig trukket inn i norsk bistand, men ordningen med finansiell støtte til organisasjonene skjøt ikke fart før utover 1970-tallet. I løpet av dette tiåret vokste det norske bistandsbudsjettet markant og kom til å utgjøre en betydelig størrelse, både målt i andel av BNP og i faktiske overføringer. Fra 1974 til 1980 økte bistandsbudsjettet fra 690 millioner kroner til hele 2,4 milliarder, dvs fra 0,57 prosent til 0,82 prosent av BNP.<sup>63</sup> Dette var høyt også i forhold til andre OECD land. Samtidig ble private organisasjoner trukket inn i ulike utvalg, og samarbeidet mellom Norad og de private bistandsorganisasjonene økte betraktelig både i arbeidet i Norge og i utviklingsland.

Som nevnt i den historiografiske oversikten er bistandshistorie et relativt nytt felt i historieforskningen. Det siste tiåret har en rekke forskningsarbeider om bistandsproblematikk blitt publisert. Forskningen har kun i liten grad studert samarbeidet mellom private organisasjoner og staten i norsk bistand. Historikere har tatt opp spørsmålet om grunnene til private organisasjoners plass i bistandsarbeidet i sine verker, men har kun i liten grad diskutert bakgrunnen for at organisasjonene fikk en så sentral rolle. To eksempler på dette:

---

<sup>61</sup> Stokke, *The UN and development*, 5.

<sup>62</sup> Se: Tønnesen, *Kirkens Nødhjelp* og Edland, «Religionens rolle i bistand».

<sup>63</sup> NORAD, *Norges samarbeid med utviklingslandene i 1980*, Årsrapport, 12.

Rolf Tamnes sier i sin bok *Oljealder* at:

[I]følge den nye oppfatningen hadde de private organisasjonene en rekke fortrinn. De var fleksible, effektive og grasrot- og fattigdomsorienterte; de var også flinke til å fremelske et folkelig engasjement og til å utvikle det sivile samfunn i mottakerlandene.<sup>64</sup>

Arild Engelsen Ruud og Kirsten Alsaker Kjerland sier mye av det samme i *Norsk utviklingshjelps historie bind 2*:

De [private organisasjonene] ble ikke bare tiltrodd bedre evne til å nå lokalbefolkningen enn de fleste statlige organer, men hadde også større fleksibilitet og gode nettverk. Ofte fremmet de lavkostnadsteknologi og kunne virke på flere samfunnsområder samtidig, het det. Ikke minst kunne private organisasjoner lettere sette i gang og prøve ut nye prosjekttyper.<sup>65</sup>

I begge disse verkene går historikerne videre i sin analyse uten å diskutere temaet, eller å gjøre mer enn gjennom sitt ordvalg å reise spørsmål ved om disse egenskapene var reelle.

Denne oppgaven vil forsøke å gjøre det. Ved å se på utviklingen av samarbeidet mellom Norad og de private organisasjonene, ved å se på hvordan bevilgingene til disse økte gjennom tiåret, samt å studere utviklingen av debatten på Stortinget, vil jeg undersøke når forestillingen om de særlige fortrinnene til private organisasjoners bistandsengasjement begynte å dominere, og drøfte hvorfor det ble ønskelig å fremstille organisasjonene som særlig gode på å drive bistand. Gjennom dette vil oppgaven også bidra til å forklare endringer i norsk bistandspolitikk.

For å finne svaret på hvorfor private organisasjoner fikk den støtten de endte opp med å få, er det nødvendig å gå tilbake til begynnelsen av 1970-tallet og se på hvilke faktorer som var på plass da. Det er nødvendig å studere hva som måtte legges til rette for å nå det punktet hvor politisk støtte til private organisasjoners arbeid kunne lede til finansiell støtte i samme størrelsesorden.

Selv om troen på private organisasjoners særlige fortrinn i bistandsarbeid hadde røtter lengre tilbake enn 1970-tallet, var det i løpet av det tiåret at forestillingen begynte å dominere i norsk bistandsdiskurs.<sup>66</sup> Oppgaven vil ikke vurdere hvorvidt forestillingen var gyldig, men vil forsøke å spore mulige motiver for hvorfor det var hensiktsmessig eller ønskelig å fremme samarbeidet mellom de private organisasjonene og staten, siden det ikke er mulig å spore noen form for evalueringer eller forskning som forestillingen bygger på.

---

<sup>64</sup> Tamnes, *Norsk Utenrikspolitikk Historie, bd. 6*, 388.

<sup>65</sup> Ruud og Kjerland, *Norsk Utviklingshjelps Historie bind 2*, 201.

<sup>66</sup> Diskurs er her definert som en fastslåing av mening innenfor et bestemt felt, i denne sammenhengen bistand i Norge på 1970-tallet. For mer om dette, se: Diskursanalyse, 16.



## Avgrensning av oppgaven

Oppgaven vil ta for seg samarbeidet mellom private organisasjoner og staten fra Norads opprettelse i 1968 til 1980. Gjennom 1970-tallet økte bevilgningene til private organisasjoner og støtteordningene ble utvidet, samtidig som den positive omtalen organisasjonene nøy på Stortinget og i pressen økte markant. Jeg har derfor valgt å se på samarbeidet fra bevilgningene begynte å øke årlig og diskursen rundt bistand begynte å skifte i retning av økt støtte til privat initiativ, frem til overgangen til 1980-tallet hvor grunnen var lagt for de stadig økende overføringene til private organisasjoners bistandsarbeid.

Norsk bistandspolitikk ikke ble utviklet i et vakuum. I analysen kommer jeg til å trekke inn internasjonal sammenligning der hvor det er sentralt for forståelsen av den norske utviklingen. Fokus kommer imidlertid til å ligge på utviklingen i Norge, og på grunn av mengden med kildemateriell som ville kreves av ett komparativt studium, har jeg ikke kunnet gjøre en grundig analyse av andre lands forhold til private organisasjoner. I den grad jeg sammenligner med utlandet, vil jeg basere meg på sekundærlitteratur.<sup>67</sup>

I oppgaven kommer jeg til å studere utviklingen av samarbeidet mellom den norske stat og private organisasjoner i utviklingshjelpen. Mange av de private organisasjonene drev imidlertid også med nødhjelp, og nødhjelp og bistand ble ikke bare bevilget penger på samme budsjettpost, men ble også ofte behandlet sammen i Stortinget.<sup>68</sup> Selv om nødhjelp hadde sterkere støtte i befolkningen enn bistand hadde i perioden jeg har studert, er det tvilsomt om det skillet som ble satt opp mellom de to grenene av utenrikspolitikk var så klart som det kan ha virket som fra departementets side. Derfor kan det å skille mellom nødhjelp og bistand i denne oppgaven virke kunstig.

Skillet mellom nødhjelp og utviklingshjelp var imidlertid klarere på 1970-tallet enn det er i dag. Mens nødhjelp handlet om å lindre i katastrofeområder og å være raskt ute etter en naturskapt eller menneskeskapt katastrofe, handlet utviklingshjelp om å drive langsiktig økonomisk og sosial utvikling mot en bedre tilværelse. Forestillingen om private organisasjoners særlige fortrinn gikk på deres mulighet til å være effektive og utviklingsfremmende i forbindelse med langsiktig utviklingshjelp, snarere enn i krisesituasjoner. Derfor ville et studium av samarbeidet mellom staten og organisasjonene i nødhjelpsarbeid gått utenfor denne oppgavens begrensninger.

---

<sup>67</sup> Blant andre: Bach, Olesen, Kaur-Pedersen og Pedersen, *Idealer og Realiteter*: Brunbech, «Early Danish development assistance policy, 1945-1962»: Brunbech, «Dansk utviklingspolitikk 1949-71»: Iriye, *Global community*: Keck og Sikkink, «Historical Precursors to Modern Transnational Social Movements and Networks»: Olesen, «Between words and deeds.»: Pedersen, «Denmark's bilateral aid: 1962-1991»: Schmidt, «German foreign assistance policy, 1958-1974»: Smits, «Non-governmental organisations in the Netherlands»: Stokke, *The UN and development* og Wohlgemuth, «The History of Danish Aid».

<sup>68</sup> For definisjon av begrepene «bistand» og «nødhjelp» se Begrepsavklaring, 18.

I kildene jeg har studert blir det ofte gjentatt at de private organisasjonene og misjonsorganisasjonene gjør et fremragende arbeid i utviklingslandene.<sup>69</sup> Misjonsorganisasjonene ble nevnt sammen med de private organisasjonene, men samtidig satt i en særstilling. Det var flere grunner til dette. Misjonsorganisasjonene hadde mye lengre erfaring med bistand enn andre private organisasjoner og staten. De hadde også et annet motiv for å drive bistand enn de andre organisasjonene, nemlig forkynnelse. Derfor kunne det virket naturlig å se på de sekulære private organisasjonene for seg, og holde misjonsorganisasjonene utenfor i denne oppgaven.

Det ville imidlertid skapt et ufullstendig bilde av situasjonen. Ikke bare var misjonsorganisasjonene en del av den store og svært varierte gruppen med private organisasjoner som mottok støtte på 1970-tallet, men en analyse av grunnene til økningen i bevilgningen til private organisasjoner som ikke ser på misjonsorganisasjonene som en del av bildet, vil miste en stor del av bakgrunnen for den sterke støtten til privat initiativ i norsk bistand. I tillegg ville det ført til definisjonsproblemer i forhold til en del organisasjoner som ikke var misjonerende, men som hadde kristelig formålsparagraf, som for eksempel Kirkens Nødhjelp.

Misjonsorganisasjonene var først ute med å søke støtte fra Norsk utviklingshjelp. De mottok også hoveddelen av all støtte til private organisasjoner både på 1960- og 1970-tallet. Det gjør misjonsorganisasjonene essensielle i studiet av bevilgningene til private organisasjoner.

I tillegg må det nevnes at mye positiv omtale av private organisasjoner var rettet mot misjonsorganisasjonene. Det er tvilsomt om andre private organisasjoner kunne sies å ha hatt et særegent langt tidsperspektiv på sine utviklingsprosjekter, å ha vist bedre muligheter til å leve sammen med de innfødte eller å være mer nøysomme enn statlig ansatte.<sup>70</sup> De hadde tross alt begrenset erfaring fra feltet og mye av den positive omtalen kom før de private humanitære organisasjonene hadde hatt muligheter til å drive prosjekter i utviklingslandene.

I denne oppgaven vil begrepet private organisasjoner også omfatte misjonsorganisasjonene. Nettopp det at organisasjonene ble behandlet som en enhet av forvaltningen, ble en viktig del av årsaken til den tverrpolitiske enigheten om at private organisasjoner var et viktig supplement til statlige bistand. Siden jeg studerer statens forhold til organisasjonene, og misjonsorganisasjonene og de humanitære organisasjonene mottok bevilgninger fra samme pott, ville det å trekke et skarpt

---

<sup>69</sup> Se f.eks. St.forh. 15.11.1971, om Budsjett-innst. S. nr. 3 (1971-72), *Innstilling fra Utenriks- og konstitusjonskomitéen om bevilgninger på statsbudsjettet for 1972 vedkommende Utenriksdepartementet, Industridepartementet og Justis- og politidepartementet*, Tor Oftedal (DNA), s.1017, St.forh. 7.2.1973, om Innst.S.nr.135 (1972-73), *Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomitéen om enkelte hovedspørsmål vedrørende Norges samarbeid med utviklingslandene (St. Meld. nr. 29 1971-72)*, Asbjørn Haugstvedt (KrF), s.1827, eller Norads arkiv D-0413, 320.0 Private organisasjoner – generelt 1973-74, *Direktørens åpning av møte med private organisasjoner onsdag 12.desember 1973*. Norads arkiv er ordnet i bokser og mapper. Jeg oppgir her først navn på arkivet (D), så boksnummeret før jeg gir mappenummer og navn.

<sup>70</sup> Simensen, «Religious NGOs and the Politics of International aid», 67.

skille mellom de ulike typene organisasjonene skape et ufullstendig bilde av situasjonen på 1970-tallet.

## **Kilder**

Siden oppgaven omhandler den norske staten og dens forhold til private organisasjoner har jeg sett på alle Stortingsproposjoner, forhandlinger, innstillinger, dokumenter og meldinger fra 1969-1981, referatene fra Den Utvidede Utenrikskomité (DUUK) i samme periode, samt innkommende korrespondanse til Stortinget. Stortingskildene har vært med på å belyse hva som ble regnet som sentralt i bistandspolitik, hva som ble diskutert, hvordan man diskuterte det og hva som ikke ble nevnt i debattene. Det som ble klart i studiet av stortingskildene sett i forhold til Norads og Utenriksdepartementets arkiver, var hvor mye som ble offentliggjort gjennom stortingsdebattene. Det var svært lite som ikke ble referert offentlig.

Jeg har også studert årsrapportene til Norsk utviklingshjelp og senere Norad fra 1962-1985. Dette har gitt meg innsyn i hvilket inntrykk direktoratet ønsket å gi til politikerne og opinionen. For å få et bedre inntrykk av hvilke synspunkter som florerte og hvordan politikken i Norad ble utformet, har jeg også tatt for meg Norads rådsuttalelser og forhandlinger, styredokumenter, referater fra styremøter, budsjetter og Norads arkiv for private organisasjoner. Dette har gitt meg et innsyn i hvordan direktoratet som arbeidet direkte med de private organisasjonene tenkte omkring samarbeidet og i hvor stor grad de diskuterte, eller satte spørsmålstejn ved organisasjonenes arbeid.

Jeg har også tatt for meg Utenriksdepartementets arkiver.<sup>71</sup> Arkivet gir et interessant utsnitt av den korrespondanse og meningsutvekslingen som skjedde innad i Utenriksdepartementet og derfra ut til Stortinget og Norad. Ved å vurdere hvordan bistand ble behandlet i alle deler av forvaltningen, og hvordan forvaltningen forholdt seg til Stortinget og politisk ledelse, har jeg kunnet studere utviklingen av samarbeidet mellom organisasjonene og staten.

Ved å se avisartiklene som har blitt tatt vare på i Utenriksdepartementets og Norads arkiver, samt å gå igjennom Norads klipparkiv for aviser fra 1969-1980, har jeg kunnet studere medienes dekning av de private organisasjonene, den statlige bistanden og samspillet mellom dem. Ikke bare ga journalistenes synspunkter om utviklingshjelp et bilde på hva pressen mente om bruken av private aktører i bistand, men også politikerne og representanter fra de private organisasjonene skrev i de norske avisene om deres arbeid. Selv om tidshensyn forhindret meg fra selv å studere et utvalg av norske aviser, tyder både mengden artikler og bredden i typen artikler som har blitt samlet i presseklippene på at jeg har fått et ganske representativt bilde på pressens meninger om bistand på

---

<sup>71</sup> UD har arkivmateriellet inn i ulike serier. For en fullstendig liste over hvilke serier jeg har gått igjennom, se kilder bakerst i oppgaven. Arkivmaterialet ligger i UD og er å finne i mapper. Jeg har oppgitt dossier/serienummer for å forenkle eventuell sjekking av materialet.

1970-tallet.

Jeg har også gått igjennom alle undersøkelsene om nordmenns forhold til utviklingslandene som har blitt lagret i norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) ved universitetet i Bergen. Data fra november i 76 til august i 77 har ikke blitt bevart. Det er også klart at flere av gallupene om befolkningens forhold til bistand mangler. I de tilfellene hvor jeg ikke har undersøkelsene å forholde meg til, vil jeg ta utgangspunkt i hva avisene har skrevet om undersøkelsene.

Til slutt har jeg også avholdt en rekke intervjuer med aktører som har vært sentrale på bistandsarenaen i den tidsperioden jeg har studert. Et problem med muntlige kilder er den tiden som har forløpt etter perioden jeg har studert. Få av de sentrale aktørene er fortsatt i live, og det er begrenset hvor mye gjenlevende husker. De har imidlertid gitt meg muligheten til å underbygge mine skriftlige kilder og å få andre synspunkter på temaet.

Utvalget av kilder er gjort fordi oppgaven omhandler statens forhold til de private organisasjonene og hvordan deres politikk utviklet seg gjennom tiåret. Det kunne imidlertid vært interessant også å se denne utviklingen fra de private organisasjonenes side. Det er gode grunner til å anta at det utvidede samarbeidet var ønsket fra de private organisasjonenes side med tanke på hvor mange organisasjoner som søkte om støtte allerede i Norsk utviklingshjelps første år. Jeg har imidlertid ikke sett på verken uttalelser fra organisasjonenes side, deres publikasjoner, rådsmøter eller arkivmaterieill. Det hadde vært svært interessant, men tiden strakk ikke til innenfor rammene av en mastergradsoppgave.

## Diskursanalyse

I deler av oppgaven vil jeg benytte meg av diskursanalyse. I to kapitler vil språklig analyse stå sentralt. Det er i forbindelse med drøftingen av forestillingen om organisasjonenes særlige fortrinn, og analysen av pressens fremstilling av private organisasjoner i norske aviser gjennom tiåret.<sup>72</sup> I disse delene av oppgaven vil jeg støtte meg på Ernesto Laclau og Chantal Mouffe's diskursteori.<sup>73</sup> Teorien går ut på å studere hvordan ulike diskurser, hver av dem representanter for en bestemt måte å snakke om og forstå verden på, er i konstant kamp for hegemoni.<sup>74</sup> Diskurs er her definert som en fastslåing av mening innenfor et bestemt felt,<sup>75</sup> i denne sammenhengen bistand i Norge på 1970-tallet.

I følge Laclau og Mouffe formes en diskurs gjennom den delvise fastslåingen av mening

---

<sup>72</sup> Kapittel 4: Den gode intensjon, 52 og Kapittel 6: Statstøttet propaganda,93.

<sup>73</sup> For mer om metoden se Diskursanalyse, 16, eller Louise Philips og Marianne W. Jørgensen, *Discourse Analysis as Theory and Method*, (London: Sage publications, 2006).

<sup>74</sup> Philips og Jørgensen, *Discourse Analysis as Theory and Method*,6.

<sup>75</sup> Philips og Jørgensen, *Discourse Analysis as Theory and Method*, 26.

rundt sentrale begreper, kalt knutepunkter.<sup>76</sup> Ved å bruke sentrale begreper i bestemte sammenhenger og på visse måter forsøker ulike grupperinger å fastlåse betydningen av et begrep hinsides all debatt. Idet betydningen av begrepet blir så satt at det ikke lenger finnes tvil om i hvilke sammenhenger det blir brukt eller på hvilken måte, har en diskurs fått hegemoni innenfor et felt.

Ernesto Laclau og Chantal Mouffe bruker begrepet *floating signifiers* om ord ulike diskurser kjemper om å definere. Slike signalord blir knutepunkter når de har fått en utvetydig betydning i en diskurs. Her vil jeg bruke begrepet tvetydige kjernebegrep om sentrale begrep som ennå ikke har blitt konsolidert til knutepunkter.

Gjennom nærlesing av alle stortingsproposisjoner, -forhandlinger og -meldinger som omhandlet bistand, ved å se på Norads klipparkiv av avisartikler om bistand i løpet av tiåret og ved å studere Norads og Utenriksdepartementets saksbehandling, har jeg oppdaget en rekke slike tvetydige kjernebegrep. Denne oppgaven vil vise at begrep som ”effektivitet”, ”utvikling” og ”solidaritet” var tvetydige kjernebegreper som bygget opp under forestillingen om private organisasjoners særlige fortrinn som formidlere av bistand.

Disse begrepene var benyttet innen rammen av ulike diskurser. Kirkehistoriker Aud Tønnesen skiller mellom to konkurrerende diskurser i bistandsdebatten: sosialistisk rettferdighetstenkning og kristent barmhjertighetsarbeid.<sup>77</sup> På den ene siden sto det kristne barmhjertighetsarbeidet, plantet i liberal samfunnsfilosofi hvor enkeltmennesket var ansvarlig for egne handlinger, men også for å lindre den nød og smerte som enkelte uskyldig var blitt påført. Gjennom gaver fra rike til fattige ble det samtidig knyttet både moralske og personlige bånd mellom enkeltmennesker.<sup>78</sup> Tankegangen passet godt sammen med en konservativ politikk, og representanter fra partiene Høyre og KrF uttalte seg ofte innenfor rammen av denne diskursen.<sup>79</sup>

På den andre siden sto den sosialistiske rettferdighetstenkningen. Knyttet til sosialistisk samfunnsfilosofi inviterte den til kollektive, statlige og strukturelle løsninger på fattigdomsproblemene.<sup>80</sup> Hovedtanken var solidaritet med de fattige og ideen om at det ikke handlet om gavmildhet, men om å skape en mer rettferdig verden hvor alle hadde like muligheter. Arbeiderpartiet og Sosialistisk Valgallianse var i utgangspunktet talsmenn for dette synet.

Slik ser vi at det var to politiske strømninger som kjempet om å bli dominerende på bistandsfeltet på begynnelsen av 1970-tallet. På den ene siden den sosialistiske som framstilte

---

<sup>76</sup> Dette er min oversettelse av begrepet *nodal point*. For en nærmere gjennomgang av begrepet, se Philips og Jørgensen, *Discourse Analysis as Theory and Method*, 26.

<sup>77</sup> Tønnesen, *Kirkens Nødhjelp*, 243.

<sup>78</sup> Tønnesen, *Kirkens Nødhjelp*, 243.

<sup>79</sup> Det er viktig å påpeke at Norge er et sosialdemokratisk land og at konservativt i Norge ikke nødvendigvis betyr det samme som konservativ i andre land. I mange tilfeller er de konservative i norsk politikk mer liberale enn de ville vært i andre land som for eksempel USA eller Storbritannia.

<sup>80</sup> Tønnesen, *Kirkens Nødhjelp*, 243.

bistand som solidaritet, og på den andre siden var den borgerlige som med røtter fra misjonen vektla barmhjertighet.<sup>81</sup> Begge strømninger var representert i de ulike foraene hvor bistand ble diskutert, og alle aktørene forholdt seg til disse to måtene å snakke om bistand på. Laclau og Mouffe's diskursteori er særlig interessant å bruke i denne sammenhengen nettopp fordi det var en pågående kamp mellom disse to diskursene på Stortinget og i pressen på 1970-tallet.<sup>82</sup>

### **Begrepsavklaring**

For å diskutere årsakene til et fenomen, er det essensielt å klargjøre hvilke begreper som blir brukt til å definere de ulike faktorene i årsaksforklaringen og hva som legges i begrepene. De bistandspolitiske diskursene var slik at svært mange begreper var udefinerte eller dårlig definerte. Her har jeg satt av plass til å definere de sentrale begrepene slik jeg bruker dem i oppgaven.

#### *Private organisasjoner, frivillige organisasjoner eller NGO-er?*

Det er en stor gruppe organisasjoner som driver bistandsarbeid. Ikke bare inneholder gruppen alt fra private idrettslag til store multinasjonale organisasjoner, men det finnes også mange ulike måter å klassifisere dem på: Private organisasjoner, frivillige organisasjoner, non-profit organisasjoner og ikke-statlige organisasjoner er de mest vanlige alternativene, og det finnes også flere. Spørsmålet blir hvilket begrep som er mest dekkende. De har alle fordeler og ulemper.

Ikke-statlige organisasjoner eller non-governmental organizations (NGO-er), er en betegnelse på disse organisasjonene som ofte blir brukt i internasjonale tidsskrifter. Begrepet ble først brukt i FN i 1949.<sup>83</sup> Problemet med begrepet er imidlertid at det definerer organisasjonene ut fra noe de ikke er snarere enn et trekk de har til felles. Det kan også settes spørsmålsteget ved om begrepet er dekkende når de ikke-statlige organisasjonene følger de samme retningslinjene som statlige aktører og får mesteparten av midlene til å opprettholde driften av utviklingsprosjektene fra statlige budsjetter. Til tross for at begrepet ofte brukes internasjonalt er det ikke ideelt for denne oppgaven fordi det finnes norske uttrykk som egner seg bedre.

Non-profit organisasjoner er et annet begrep det hadde vært mulig å bruke, men siden linjen mellom hva som blir drevet for profitt og hva som er rent non-profit arbeid er i stor grad er flytende kan det bli vanskelig. I mange tilfeller drev de ulike organisasjonene næringsvirksomhet for å få inn nok penger til å nå målet om egenandelen.<sup>84</sup> I tillegg skiller ikke begrepet klart mellom private

<sup>81</sup> Intervju John Dag Hutchison, 08.02.2010.

<sup>82</sup> Dette kommer jeg nærmere inn på i Kapittel 4: Den gode intensjon, 52.

<sup>83</sup> Jude L. Fernando og Allan W. Heston, «Introduction: NGOs between states, markets and civil society», i Jude L. Fernando og Alan W. Heston (red), *The Annals of the American Academy of Political and Social Science. The Role of NGOs: Charity and Empowerment*, (London: Sage Periodicals Press, 1997), 10.

<sup>84</sup> Tvedt, «De private organisasjonene som kanal for norsk bistand», 13. Norad krevde at organisasjonene selv stilte

organisasjoner og det offentlige, men snarere mellom private aktører.

En annen mulighet er å kalle dem frivillige organisasjoner. Frivillige organisasjoner er en samlebetegnelse som har blitt brukt om private organisasjoner som driver velferdstiltak og bistandsarbeid. Definisjonen på «frivillig organisasjon» er en sammenslutning av mennesker rundt et felles, uegennyttig mål, med ubetalt arbeidsinnsats fra medlemmene og inntekter sikret gjennom innsamlinger og medlemskontingenter.<sup>85</sup>

«Frivillig» er et svært positivt ladet begrep, og i motsetning til for eksempel «non-profit organisasjoner» henspeiler det på organisasjonenes filantropiske og allmenntilleggende forankring, snarere enn økonomiske egenskaper.<sup>86</sup> Det er også klart at mange medlemmer og aktivister i de ulike bistandsorganisasjonene driver et stort frivillig arbeid, men det er like åpenbart at sentrale krefter i de store organisasjonene består av profesjonelle, heldagsansatte bistandsadministratører og informasjonsarbeidere.<sup>87</sup> Siden det er store forskjeller på graden av frivillighet i organisasjonene som mottok støtte til prosjekter på 1970-tallet, og at graden av frivillighet har gått ned i organisasjonene i løpet av perioden, er heller ikke dette alternativet svært passende.

Dermed står vi igjen med begrepet private organisasjoner, som er det begrepet det er vanligst å bruke i norsk bistandspolitikk. Til tross for at organisasjonene var tett knyttet til det statlige bistandsarbeidet allerede i min periode, ble de drevet av private aktører. Nettopp denne kvaliteten ved dem ble fremhevet som positiv både av Norads råd og stortingsrepresentanter. Derfor anser jeg begrepet som mest dekkende, til tross for at heller ikke det kan kalles ideelt til å beskrive mylderet av organisasjoner.

### *Bistand eller uhjelp*

Ordene som brukes til å beskrive et fenomen forandres ofte over tid, og språket som brukes i bistandsdiskursen er ikke noe unntak. I den norske språkbruken rundt bistand har det vært en tendens til å forandre begrepene i takt med nye politiske målsetninger. Dette er også en del av en internasjonal trend. Et godt eksempel på dette er utviklingen av ordene man har brukt for å beskrive landene det blir ytt hjelp til. I kolonitiden ble de kalt “uncivilized areas”, noe som ble forandret til “backward areas” før det etter kolonitiden, ble “underdeveloped countries” og til slutt “developing countries”. Forandringen i ordbruken ble således en programerklæring på hva man ønsket å få til i arbeidet.

I perioden jeg har studert brukte man uttrykkene utviklingshjelp og bistand. Bistand ble

---

med en viss prosentandel av midlene til prosjektene. I utgangspunktet var egenandelen på 50%. Etter utvidelsen av støtteordningen i 1974 ble egenandelen satt til 25% av prosjektmidlene.

<sup>85</sup> Lorentzen, *Frivillighetens integrasjon*, 18.

<sup>86</sup> Lorentzen, *Frivillighetens integrasjon: Staten og de frivillige velferdsproducentene*, 18.

<sup>87</sup> Tvedt, «De private organisasjonene som kanal for norsk bistand», 13.

brukt i noen av de offentlige rapportene, mens utviklingshjelp var det som oftest ble brukt av politikerne. Det ble gjort forsøk fra blant andre Kjell Magne Bondevik fra Kristelig Folkeparti (KrF) på å skifte navnet til utviklingspolitikk framfor utviklingshjelp både fordi han mente det var mer dekkende, og fordi det hadde mer positive konnotasjoner.<sup>88</sup> Allikevel ble utviklingshjelp og bistand brukt gjennom hele perioden. Etter hvert ble imidlertid bistand stadig vanligere å bruke.

En forutsetning for å kunne beskrive og analysere et politisk felt er å være klar over hvilke skiftene konnotasjoner de ulike begrepene som blir brukt har.<sup>89</sup> Jeg har valgt å bruke både bistand og utviklingshjelp til å beskrive fenomenet i denne oppgaven, nettopp fordi begrepene ble brukt i samtiden. Jeg har imidlertid forsøkt å bruke bistand der det ble brukt i kildene, og utviklingshjelp der det ble brukt i kildene. Dermed forsøker jeg å holde meg nært til det språket som ble brukt i perioden jeg har studert.

### *Opinion:*

Opinionsbygging var et sentralt tema i stortingsdebattene i perioden jeg har studert, og det ser ut til å ha vært en av hovedbekymringene til politikerne at støtten til bistanden skulle synke i opinionen. Spørsmålet om hvem som var opinionen, eller hvordan man påvirket den, ser imidlertid ikke ut til å ha hatt noen plass i debatten.

Opinion, eller folkemeningen, kan defineres som en dynamisk prosess der ideer blir uttrykt, tilpasset og justert til en felles uttrykt holdning eller atferd. En opinion dannes innen grupper av kommuniserende mennesker som sammen definerer hva saken gjelder, hvorfor den er av betydning for opinionen, og hva som skal gjøres. Prosessen medfører individuelle erkjennelse og tanker, men disse avhenger sterkt av dynamikken i den offentlige debatt. En slik definisjon passer imidlertid dårlig med det kildene viser at politikerne i datidens Norge så på som opinionen.

Inntrykket jeg har fått fra kildene ser ut til at opinionen var «de andre». At de opplyste politikerne så det nødvendig å, i sann norsk folkeopplysningstradisjon, utdanne den bakstreberske befolkningen til å støtte det som «vi», de opplyste, hadde forstått; at bistand var nødvendig. På den måten ble opinionen sett på som uinformert, og dens meninger ble kun opplyste i den grad de støttet den offentlige linjen i bistandspolitikken. Enhver motstand mot bistand ble dermed sett på som et resultat av manglende opplysning, ikke av velinformert kritikk. Slik ble bistandspolitikken et felt som skapte sin egen opinion, og opinionen definert av politikerne og byråkratiet, snarere enn en faktisk gruppe.

---

<sup>88</sup> St.forh. 13.11.1970, om Innst. S. nr. 19 1970-71, *Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen om samtykke til undertegning av en avtale med FAO om bistandssamarbeid (St. Prp. nr. 4)* og Innst. S. nr. 26, *Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen om tilleggbevilgninger på Utenriksdepartementets budsjett for 1970*, 809.

<sup>89</sup> For en diskusjon omkring behovet for et nytt språk til å analysere bistandspolitikken, se Tvedt, «International development aid and its impact on a donor country».



## Struktur

I kapittel to kommer jeg til å beskrive utviklingen og utvidelsen av samarbeidet mellom staten og de private organisasjonene innen bistandsarbeidet. I tillegg til å gi en kort internasjonal bakgrunn, vil kapitlet omhandle utviklingen av private norske organisasjoners forhold til staten fra grunnleggelsen av Norsk utviklingshjelp i 1963, fram til opprettelsen av Departementet for utviklingshjelp (DUH) og Stortingsmelding nr. 36 (1984-85).

I kapittel tre går jeg nærmere inn på organisasjonenes forhold til de ulike delene av statsapparatet. Jeg tar for meg Stortinget, inkludert de ulike partigruppene, Regjeringen, Utenriksdepartementet og Norad. I kapitlet vil jeg forsøke å finne svar på om de private organisasjonene møtte samme grad av velvilje hos alle disse, og gjennom det vurdere hvilke grunner det var for at bevilgningene til private organisasjoner økte gjennom 1970-tallet.

Kapittel fire handler om forestillingen om de private organisasjonenes særlige fortrinn slik de ble formulert av politikere på Stortinget og i byråkratiet. Ved å bruke Laclau og Mouffes diskursanalyse vil jeg drøfte hvordan forestillingen om private organisasjoners særlige fortrinn bidro til å gjøre organisasjonene attraktive når de overordnede utviklingsstrategier ble endret mot slutten av 1970-tallet.

Kapittel fem tar for seg det økende administrative presset i Norad. Ved å se på både hvordan administrasjonskostnadene i Norad økte og hva som ble regnet som mulige løsninger på problemet med manglende kapasitet i Direktoratet, vil jeg vurdere i hvilken grad utviklingen av overføringene til private organisasjoner kan sies å ha vært et resultat av manglende administrativ kapasitet i Norad.

I kapittel seks beskriver jeg hvordan informasjonsvirksomheten og pressedekningen av utviklingshjelp var med på å befeste forestillingen om private organisasjoner som gode til å drive bistand. Jeg vil spore årsakene til det sterke behovet for statstøttet informasjonsvirksomhet, og vurdere i hvilken grad behovet for å skape støtte for bistand i opinionen kan ha vært grunnen til de økende bevilgningene til private organisasjoner. I løpet av kapitlet vil jeg argumentere for at behovet for å sikre støtte til økende u-hjelpsoverføringer i norsk opinion var med på å sikre organisasjonenes sentrale plass i norsk bistand på 1980- og 1990-tallet.

I kapittel syv vil jeg gå igjennom analysens mest sentrale funn, før jeg diskuterer hvilken innvirkning økningen av samarbeidet med de private organisasjonene hadde på måten bistand ble drevet på i Norge.

## Kapittel 2: Fra supplement til samarbeidspartner

### - Historisk bakgrunn - 1963-1985

- «Utviklingshjelp må være noe mer enn en blomst i knapphullet, den må være noe mer enn en barmhjertighetens skilling til de fattige»  
Liv Aasen (DNA)<sup>90</sup>

Flere av de private organisasjonene som fikk en sentral rolle i norsk bistand hadde lange historiske røtter i Norge. Det Norske Misjonsselskap ble dannet i 1842, og de første misjonærene reiste ut i 1844.<sup>91</sup> Misjonsselskapene hadde drevet utviklingshjelp i forbindelse med sine misjonsprosjekter siden 1800-tallet, og regjeringen ønsket å trekke veksler på denne erfaringen da statlig drevet bistand vokste frem på 1960-tallet.<sup>92</sup> Allerede i 1963 ble private organisasjoner tildelt støtte, og gjennom 1960- og 1970-tallet ble samarbeidet betydelig utvidet.

Internasjonale strømninger påvirket norsk bistandspolitikken. Den norske bistandspolitikken ble utviklet i møte med de andre donorlandene og i ulike internasjonale organer. I dette kapitlet vil jeg derfor først beskrive norsk utviklingspolitikk i lys av trender i internasjonal utviklingspolitikk. Deretter vil jeg beskrive overordnede trekk i utviklingen av den norske stats forhold til private organisasjoner fra opprettelsen av Norsk utviklingshjelp i 1962, til opprettelsen av departementet for utviklingshjelp (DUH) og Stortingsmelding nr. 36 (1984-85). Kapitlet omfatter en lengre tidsperiode enn den øvrige oppgaven. Dette er gjort for å trekke linjer fra begynnelsen av samarbeidet til tidspunktet da bevilgningene til organisasjonene begynte å øke sterkt.

### Det andre utviklingstiår

Høsten 1970 utropte FNs generalforsamling 1970-tallet til «det andre utviklingstiår».<sup>93</sup> Det andre utviklingstiår brakte med seg en rekke nye virkemidler for utviklingshjelp. Kravet om at de utviklede landene skulle donere én prosent av BNP til utviklingshjelp ble gjeldende.<sup>94</sup> Selv om det ikke fantes pressmidler til å kreve inn disse pengene, ble det et normativt mål som særlig de mindre

---

<sup>90</sup> St. forh. 2.6.1970, om Innst. S. nr. 215 *Innstilling fra Utenriks- og konstitusjonskomiteén om forslag fra representanten Guttorm Hansen om familieplanlegging* og Innst. S. nr. 217 *Innstilling fra Utenriks- og konstitusjonskomiteén om årsmelding og regnskap fra Direktoratet for utviklingshjelp for 1969 (St. meld. nr. 69) (1969-70)*, Liv Aasen (DNA), s.3065.

<sup>91</sup> Simensen, *Norsk Utviklingshjelps Historie bind 1*, 29.

<sup>92</sup> Som nevnt innledningsvis startet norske myndigheter opp et bistandsprosjekt allerede på 1950-tallet, men det var på 1960- og 1970-tallet at den norske bistandsadministrasjonen vokste frem og den norske bistandspolitikken ble utformet.

<sup>93</sup> Stokke, *The UN and development*, 157.

<sup>94</sup> Det offisielle kravet var at donorlandene skulle bevilge 0,7% av BNP gjennom statlige støtteordninger, og 0,3% av BNP gjennom private aktører fra næringslivet og private donasjoner gjennom humanitære organisasjoner.

og mellomstore statene, som Norge, sluttet seg til.<sup>95</sup>

1970-tallet brakte også med seg en såkalt humanisering av utviklingshjelpen.<sup>96</sup> Fokuset ble i løpet av tiåret satt på det som ble beskrevet som myke verdier. *Basic Human Needs*, på norsk kalt grunnbehovsstrategi, vant frem som målsetning internasjonalt.<sup>97</sup> Særlig i andre halvdel av 1970-tallet ble grunnbehovsstrategien dominerende i internasjonale fora. Strategien satt fokus på å dekke grunnleggende behov hos den fattigere delen av befolkningen. Ved å hjelpe de fattigste i utviklingslandene ville disse selv kunne bidra til utvikling i landene.<sup>98</sup>

U-landene var mindre interessert i grunnbehovsstrategien enn donorlandene, fordi statene var kritiske til enhver form for binding av hjelpen.<sup>99</sup> Representantene for landene fra den tredje verden krevde isteden en ny økonomisk verdensorden (NØV).<sup>100</sup> Disse kravene ble, i det minste retorisk, støttet av de nordiske landene.

På FNs 6. ekstraordinære generalforsamling om råvarer og utvikling i 1974 la utviklingslandene samlet fram en rekke krav som kom til å bli kjent som ny økonomisk verdensorden.<sup>101</sup> NØV var en sammenstilling av en lang rekke krav fremmet av den såkalte 77-landsgruppen, etter antallet land som i utgangspunktet sluttet seg sammen i UNCTAD i 1967. Kravene skulle både endre det eksisterende internasjonale avtaleverket og innføre nye reguleringer – særlig hva gjaldt råvarehandel. I følge 77-landsgruppen ville disse kravene til sammen skape et mer rettferdig internasjonalt system.<sup>102</sup>

Mens grunnbehovsstrategien fokuserte på å bekjempe fattigdom, var NØV et forsøk på å regulere internasjonale handelsavtaler for å gjøre de mer rettferdige, eller i hvert fall mer fordelaktige for utviklingslandene. Målet for begge strategier var å skape utvikling, men det var stor forskjell på hva som ble regnet som utviklingsfremmende innenfor de to. Allikevel eksisterte de to strategiene side om side på 1970-tallet.

I Norge lå fattigdomsorientering som et grunnelement i norsk bistandstenkning helt fra Indiafondet ble opprettet, og Monika Pohle Fraser har uttalt at 1970-tallet ble «the decade of the Nordic countries» på grunn av fokuset på de fattigste i utviklingslandene og grunnbehovsstrategien.<sup>103</sup> Særlig saksdokumenter fra Norad viser at grunnbehovsstrategien ble trukket inn i bevilgningssaker fra midten av 1970-tallet med økende saksmengde mot slutten av

<sup>95</sup> Stokke, *The UN and development*, 306.

<sup>96</sup> Brunbech, «Dansk utviklingspolitikk 1949-71», 87.

<sup>97</sup> Brunbech, «Dansk utviklingspolitikk 1949-71», 87.

<sup>98</sup> Ruud og Kjerland, *Norges Utviklingshjelps Historie bind 2*, 155.

<sup>99</sup> Brunbech, «Dansk utviklingspolitikk 1949-71», 93.

<sup>100</sup> Stokke, *The UN and development*, 10.

<sup>101</sup> Ruud og Kjerland, *Norges Utviklingshjelps Historie bind 2*, 24.

<sup>102</sup> For liste over NØV-krav, se Ruud og Kjerland, *Norges Utviklingshjelps Historie bind 2*, 25.

<sup>103</sup> Monika Pohle Fraser, «OECD/DAC».

tiåret.

I norsk bistandstenkning hadde både fattigdomsorientering og strukturforandring støtte på 1970-tallet. Begge disse politiske linjene vokste frem som svar på problemet med at den opprinnelige industrialiseringslinjen ikke førte til fattigdomsredusering.<sup>104</sup> Det var et sterkt ønske blant politikerne og de ansatte i Norad om å tilgodese de fattigste landene, og de fattigste i de fattigste landene. Norske politikere uttalte gjentatte ganger et ønske om å nå ut til grupper i utviklingslandene som ikke nødvendigvis ble tilgodesett eller prioritert av mottakerlandenes myndigheter.<sup>105</sup>

Selv om ideen om at fattigdom kunne løses ved å skape industri i utviklingslandene fortsatt sto sterkt, ble det sett på som stadig viktigere å forandre internasjonale handelsregler. Dermed ble prosjekter for å bygge opp infrastruktur ofte tilgodesett, samtidig som handelspolitikk og helhetstenkning omkring bistand ble fokusert på i diskusjonene på Stortinget.

I debatten om Stortingsmelding nr. 94 (1974-75), NØV-meldingen som den har blitt kalt, kom dikotomien mellom disse to tankesettene omkring bistand klarere frem ved at tanken om en ny økonomisk verdensordning fikk sterk støtte.<sup>106</sup> Kravene fra NØV sto sterkt i alle partiene på Stortinget, og selv Høyre stilte seg støttende til deler av NØV-prinsippene.<sup>107</sup>

Selv om fattigdomsorientering hadde vært viktig i norsk bistandspolitikk siden 1950-tallet,<sup>108</sup> fikk det økt fokus etter at grunnbehovsstrategien vant frem internasjonalt og i Norad mot slutten av 1970-tallet. I den forbindelse ble de private organisasjoner sett på som naturlige medspillere. Organisasjonene ble ansett å stå mer fritt til å velge målgruppe i mottakerlandene fordi de ikke trengte å forholde seg til staten i mottakerlandet. Det ble også antatt at de var særlig gode til å nå de fattige.<sup>109</sup> Som vi skal se i denne oppgaven ble derfor grunnbehovsstrategien en døråpner for private organisasjoner.<sup>110</sup>

Grunnbehovsstrategien medførte et skifte i måten å snakke om private organisasjoners bistandstiltak på, og i mye større grad ble organisasjonenes mulighet til å gå utenom myndighetene i mottakerlandene tatt frem som en positiv egenskap. Både i styremøtene til Norad, i aviser og på Stortinget ble private organisasjoner stadig oftere trukket frem som sentrale samarbeidspartnere i

---

<sup>104</sup> For mer om dette, se Ruud og Kjerland, *Norges Utviklingshjelps Historie bind 2*.

<sup>105</sup> Se NORAD, *Norges samarbeid med utviklingslandene i 1972*, Årsrapport, 4.

<sup>106</sup> For mer informasjon om NØV, se Ruud og Kjerland, *Norges Utviklingshjelps Historie bind 2*, 24.

<sup>107</sup> Høyres stortingsgruppe var imidlertid mindre interessert enn de andre partienes representanter, og stilte seg tvilende til innholdet i en del av NØV-ideologien. Partiet var imidlertid splittet når det gjaldt denne saken, med Unge Høyre og Høyrekvinnenes Landsforbund som forkjempere. For mer informasjon om Høyres posisjon i forhold til de andre partiene, se Kapittel 3: Organisasjonene og staten, 34.

<sup>108</sup> For uttalelser som støtter opp om fattigdomsorientering, se for eksempel St. meld. nr. 29 (1971-72), *Om enkelte hovedspørsmål vedrørende Norges samarbeid med utviklingslandene*, 1.

<sup>109</sup> Se Kapittel 4: Den gode intensjon, 52.

<sup>110</sup> For en utdyping av dette poenget, se Kapittel 3: Organisasjonene og staten, 34.

grunnbehovsstrategien.<sup>111</sup>

### **Første tiår med støtte – 1963-73**

Opprettelsen av et statlig forvaltningsorgan for utviklingshjelp i 1963 la grunnlaget for det senere utstrakte samarbeidet med private organisasjoner. Allerede før opprettelsen av Norsk utviklingshjelp var det klart at Utenriksdepartementet ønsket å samarbeide med de private bistandsorganisasjonene. Våren 1961 ble det arrangert en konferanse hvor norske, private organisasjoner møtte representanter fra Utenriksdepartementet for å vurdere organisasjonenes mulige rolle innen norsk bistand.<sup>112</sup> Fra opprettelsen av Norsk utviklingshjelp mottok private organisasjoner å statlig støtte.

Allerede i Norsk utviklingshjelps første bevilgningsår fikk syv organisasjoner støtte på til sammen tre millioner kroner. Pengene skulle brukes til å starte opp syv prosjekter i til sammen syv ulike utviklingsland.<sup>113</sup> Dette utgjorde i utgangspunktet hele 17 prosent av det bilaterale bistandsbudsjettet. Det er verdt å merke seg at organisasjonene fikk støtte fra dag én.

I retningslinjene for støtte til private organisasjoners bistandsprosjekter i 1963 sto det at organisasjonene kunne motta støtte for prosjekter som var realistiske, i samsvar med mottakerlandets myndigheter og Norsk utviklingshjelps retningslinjer.<sup>114</sup>

I utgangspunktet ble det vektlagt at «den private organisasjon selv reiser det vesentlige av de midler som er nødvendige og at Direktoratet kun trer støttende til.»<sup>115</sup> Det ble regnet som et minimum at organisasjonene sto for 50 prosent av midlene til prosjektet. Til tross for at virksomhetsstøtten skulle gis til prosjekter som i stor grad var privat finansiert, fikk organisasjonene ofte en større grad av prosjektstøtte enn det som i utgangspunktet var tiltenkt. Et eksempel på dette var Kirkens Nødhjelps bistandsprosjekt i Nigeria i 1962, som allerede etter første året mottok 300.000 kroner i statlig støtte. Prosjektet hadde et årlig budsjett på 450.000 kroner.<sup>116</sup>

Det ble også vektlagt at «[s]tøtte fra Direktoratet for utviklingshjelp er betinget av at vedkommende tiltak ikke blir brukt til å fremme politiske eller religiøse særformål.»<sup>117</sup> Til tross for denne formuleringen var misjonsorganisasjonene i overveldende flertall av organisasjonene som

---

<sup>111</sup> Se for eksempel: *Varden* 27.okt, «Erik Berg fra NORAD i Telemark krets av NH [Norsk Husmorforbund]: Viktig at private organisasjoner engasjerer seg i u-land», i *Presseklipp om utviklingshjelp nr.8 -1978*, (Direktoratet for utviklingshjelp, informasjonskontoret, 1978), 23.

<sup>112</sup> For en full liste over organisasjonene på møtet se: Tvedt, «De private organisasjonene som kanal for norsk bistand», 26.

<sup>113</sup> Tvedt, «De private organisasjonene som kanal for norsk bistand», 1.

<sup>114</sup> Retningslinjer vedtatt av Styret for Norsk Utviklingshjelp 22/2-1963. Norads arkiv D-0415, 320.0 Støtte til private organisasjoner generelt 1969-70, «Retningslinjer for finansiell støtte til private norske tiltak i utviklingsland».

<sup>115</sup> Norads arkiv, «Retningslinjer for finansiell støtte til private norske tiltak i utviklingsland».

<sup>116</sup> Tønnesen, *Kirkens Nødhjelp*, 75.

<sup>117</sup> Norads arkiv, «Retningslinjer for finansiell støtte til private norske tiltak i utviklingsland».

mottok støtte både på 1960- og 1970-tallet.<sup>118</sup> Som nevnt i innledningen hadde misjonen mottatt over 70 prosent av de bevilgede midlene i 1978.<sup>119</sup> Den såkalte nøytralitetsparagrafen fungerte dermed ikke begrensende på misjonsorganisasjonenes muligheter til å søke om bevilgninger. Den tilfredsstilte imidlertid en idé om at utviklingshjelpen skulle gå til utvikling, ikke til påvirkning av mottakerne. Dette vil bli diskutert nærmere i kapittel fire.

I utgangspunktet utgjorde organisasjonenes prosjekter en liten del av bistandsbudsjettet. Det ble bevilget tre millioner kroner til denne typen prosjekter i 1963, og det var ikke planlagt å øke bevilgningene betydelig. Det var også sagt at:

Støttemidlene bør ikke fordeles på en rekke prosjekter med et relativt lite beløp på hver, men bør fortrinnsvis anvendes på en slik måte at det får merkbare og synlige resultater på det området de settes inn. En slik praksis vil innebære at et relativt færre antall prosjekter vil kunne tilgodesees [*sic*] hvert år, men til gjengjeld vil hvert prosjekt kunne få et større beløp til disposisjon.<sup>120</sup>

Selv om retningslinjene sa at det skulle begrenses hvor mange prosjekter som fikk støtte, ble det umiddelbart skapt presedens for at så lenge et prosjekt var godt, skulle det støttes. Kun søknader som hadde mangler eller prosjekter som ikke ble regnet som realistiske, ble avslått. Etter hvert som søknadene økte, økte bevilgningene med dem.

Det nye bistandsbyråkratiet hadde ikke i utgangspunktet lagt til grunn at private organisasjoner skulle spille noen stor rolle i norsk bistandsarbeid. Bevilgningene viste kun en moderat økning i løpet av 1960-tallet. Økingene kom av utvidet søknadsmasse, ikke av noe statlig insentiv til å øke organisasjonenes arbeid i utviklingslandene.<sup>121</sup>

Det betyr ikke at private organisasjoner ikke ble sett på som et positivt tilskudd til offentlig drevet bistand. Norsk utviklingshjelp hadde kontaktmøter med organisasjonene og var lydhøre for deres interesser i bistandsarbeidet. Et eksempel på dette er samarbeidsmøtet i 1965, hvor de private organisasjonene som hadde mottatt støtte fra Norsk utviklingshjelp ba om at støtteordningen måtte utvides til også å omfatte driftsstøtte. Allerede fra 1966 besluttet Norsk utviklingshjelps styre å etterkomme dette ønsket.<sup>122</sup> Det er derimot klart at private organisasjoner ble sett på som et supplement snarere enn samarbeidspartnere i bistandsarbeidet på 1960-tallet. Det er også klart at initiativet til å øke volumet kom fra organisasjonene selv, selv om at det ble møtt med en positiv holdning fra bistandsbyråkratiet.

<sup>118</sup> Tønnesen, *Kirkens Nødhjelp*, 63.

<sup>119</sup> Norads arkiv D-0413, 320.0 Private organisasjoner – generelt 1973-74, «Norsk misjon og Norad i praktisk samarbeid ved kontorsjef P. Tobiesen på konsultasjonsmøte mellom Norsk Misjonsråd og Norad, på Tranberg kurs- og kongressted, Gjøvik, 19.-20. november 1973», 1.

<sup>120</sup> Norads arkiv, «Retningslinjer for finansiell støtte til private norske tiltak i utviklingsland».

<sup>121</sup> Se graf over bevilgninger til private organisasjoner (1963-86), 32.

<sup>122</sup> Norsk utviklingshjelp, *Norges samarbeid med utviklingslandene i 1965*, Årsrapport, 9.

Da Norsk utviklingshjelp ble omgjort til et frittstående direktorat (Norad), i 1968, ble støtteordningen videreført. Det er interessant å se at det ikke var noe behov for å revurdere støtteordningen selv om ansvarsområdet ble utvidet, og bevilgningene begynte å øke. Det er et tegn på at private organisasjoners prosjekter fortsatt ikke var tiltenkt å spille noen stor rolle.

### **Første utvidelse: 1973**

På 1970-tallet begynte bevilgningene til bistand å øke sterkt.<sup>123</sup> Fra 1970 til 1980 økte bistandsbudsjettet med 294,5 prosent.<sup>124</sup> Selv om bevilgningene til private organisasjoner også økte, holdt de ikke følge med bistandsbudsjettet. Allikevel økte interessen for privat drevet bistand blant politikerne. Allerede under Stortingets behandling av retningslinjene for Norges samarbeid med utviklingsland i februar 1973 ga flere representanter uttrykk for anerkjennelse overfor de private organisasjoners arbeid i utviklingslandene.<sup>125</sup>

Samtidig viste omfanget av søknadene om støtte til private organisasjoners utviklingsprosjekter en synkende tendens. Stortinget ga ved en rekke anledninger uttrykk for at private organisasjoners prosjekter var ønsket.<sup>126</sup> Derfor vurderte Norad å endre gjeldende støtteordninger for å bidra til å øke organisasjonenes evne til å gjennomføre utviklingsprosjektene blant annet ved å øke driftsstøtteordningen og å bekoste forundersøkelser med 100 prosent.<sup>127</sup> Retningslinjene ble også utvidet for å lette Norads arbeid med søknader. Fram til 1974 hadde søknadene kommet inn og blitt behandlet fortløpende gjennom året, mens nå ble det lagt opp til faste bevilgningsrunder hvert år.

Støtteordningen ble utvidet i 1973 og de nye retningslinjene ble gjort gjeldende fra 1.januar 1974. Den nye støtteordningen omfattet investeringsstøtte, driftsstøtte, støtte til forundersøkelser og forprosjektering, og støtte til opplæring av lokalt personell. Investeringsstøtten kunne nå komme opp i 75 prosent av de samlede investeringskostnader, og direktoratet åpnet for at det i spesielle tilfeller kunne dekkes en enda høyere andel av utgiftene.<sup>128</sup>

Organisasjonene kunne i utgangspunktet få støtte til investeringskostnader, men nå kunne det også gis driftsstøtte til prosjektene som hadde fått investeringsstøtte.<sup>129</sup> I tillegg ble antall år man kunne motta driftsstøtte utvidet.

<sup>123</sup> Se vedlegg 1: Oversikt over administrasjonskostnader i forhold til bilaterale bevilgninger, s.116.

<sup>124</sup> Her har jeg tatt hensyn til inflasjon ved å justere tallmaterialet til 1970-kroner.

<sup>125</sup> NORAD, *Norges samarbeid med utviklingslandene i 1973*, Årsrapport, 81.

<sup>126</sup> Se for eksempel Utenriks- og konstitusjonskomitéens uttalelse i forbindelse med behandlingen av St. meld. nr. 29 (1971-72), Innst. S. nr. 135 (1972-73) *Innstilling fra Utenriks- og konstitusjonskomitéen om enkelte hovedspørsmål vedrørende Norges samarbeid med utviklingslandene (St. Meld. nr. 29 1971-72)*.

<sup>127</sup> NORAD, *Norges samarbeid med utviklingslandene i 1973*, Årsrapport, 81.

<sup>128</sup> Norads arkiv D-0414, 320.0 Private organisasjoner – Styredokumenter 1974-77, Notat om nye retningslinjer for støtte til private organisasjoner [ingen tittel].

<sup>129</sup> Norads arkiv, Notat om nye retningslinjer for støtte til private organisasjoner [ingen tittel].

Støtteordningen ble ytterligere utvidet i 1975 da det ble besluttet å øke tilskuddet til driftutgifter fra 35.000 kroner til 44.000 kroner i toårsperioden 1976-1977.<sup>130</sup> Støtten til forundersøkelser dekket fortsatt 100 prosent av kostnadene. I tillegg ble det nå åpnet for at opplæring av lokalt personell kunne gis for å kvalifisere personell til stillinger ved prosjekter som ble drevet av norske organisasjoner. Også denne støtten kunne dekke 100 prosent av utgiftene.<sup>131</sup> Et annet forhold som understøttet organisasjonenes arbeid var at de i 1975 også ble unntatt fra konsentrasjonsprinsippet.

I løpet av 1975 ble det utbetalt om lag 24,9 millioner kroner i støtte til private organisasjoner. Av dette var 4,2 millioner kroner disponert ved tilsagn om investeringsstøtte gitt i 1973, og 14 millioner kroner var bevilgninger for 1974.<sup>132</sup> Selv om det kun utgjorde 4,7 prosent av hele bistandsbudsjettet på 690 millioner kroner, innebar det en økning på over seks millioner kroner fra året før hvis vi justerer for inflasjon. De totale overføringene til private organisasjoners bistandsvirksomhet var nå på over 15 millioner kroner i året.<sup>133</sup>

I tillegg til prosjektstøtten mottok private organisasjoner på 1970-tallet også støtte til informasjonstiltak om utviklingshjelp. Etter at Stortinget satte som mål å bevilge én prosent av BNP til utviklingshjelp innen 1978, ble behovet for informasjonsvirksomhet sett på som betydelig. Samtidig viste en rekke gallupundersøkelser at det norske folk var kritiske til størrelsen på bistandsbevilgningene.<sup>134</sup> Dette var en av årsakene til at budsjettet til opplysningsvirksomheten økte fra rett under to millioner kroner i 1970, til over ti millioner kroner i 1979.<sup>135</sup>

Grunnlaget for det etter hvert tette samarbeidet mellom Norad og private organisasjoner i opplysningsvirksomheten ble lagt med retningslinjene som ble trukket opp i Stortingsmelding nr. 29 (1971-72). Her ble det understreket at samarbeid ”med de store folkeorganisasjoner, med ungdomsorganisasjonene, med Kirken og med våre massemedia” var svært viktig.<sup>136</sup>

De private organisasjonene ble sett på som viktige fordi de «omfatter slike sentrale og opinionsdannende målgrupper som fagbevegelsen, kirken og kvinne- og ungdomsorganisasjonene.»<sup>137</sup> Økt støtte til informasjonsarbeid gjennom disse organisasjonene ble

<sup>130</sup> NORAD, *Norges samarbeid med utviklingslandene i 1975*, Årsrapport, 94.

<sup>131</sup> NORAD, *Norges samarbeid med utviklingslandene i 1974*, Årsrapport, 89.

<sup>132</sup> NORAD, *Norges samarbeid med utviklingslandene i 1974*, Årsrapport, 89.

<sup>133</sup> Tallene er normalisert til 1970-kroner ved hjelp av SSBs konsumprisindeks. Tallmaterialet er hentet fra Norads årsrapporter.

<sup>134</sup> Hvor kritiske det norske folk var til utviklingshjelpen har vært omdiskutert, men det er ikke tvil om at både politikere og de ansatte i Direktoratet var overbeviste om at de var nødt til å overbevise en kritisk opinion om nødvendigheten av utviklingshjelp. For en diskusjon rundt dette, se Kapittel 6: Statstøttet propaganda, 93.

<sup>135</sup> Se vedlegg 2: Utgifter til informasjonstiltak i nominelle og reelle tall 1970-1980, 117.

<sup>136</sup> St. meld. nr. 29 (1971-72), 18.

<sup>137</sup> Norads arkiv D-0203, Råd, styrer, komiteer, utvalg, nemder m. v., 011.22 Styremøter 1/1976, SD-73/76, 17. september for styremøte 10/76, «Informasjonsvirksomheten – retningslinjer for støtte til organisasjonenes opplysningsarbeide», 1.



antatt å ville føre til økt engasjement for u-hjelpen.

Da Arbeiderpartiets opplysningsfond (AOF) i 1976 foreslo en rammeavtale med Direktoratet med faste årlige tilskudd til deres informasjonsarbeid om utviklingshjelpen, stilte Norad seg positivt. En prøveordning ble foreslått for Stortinget hvor AOF ble foreslått tildelt 300.000 kroner fra Direktoratets eget informasjonsbudsjett. Hvis denne ordningen viste seg å være gunstig, ville det åpnes for at også andre landsdekkende organisasjoner kunne få lignende rammeavtaler med Direktoratet.<sup>138</sup>

Forslaget ble møtt med blandet entusiasme på Stortinget. Selv om mange av politikerne var begeistret over ideen om at organisasjonene skulle få støtte til årlig informasjonsvirksomhet om utviklingshjelp, ble forslaget kritisert for at en partipolitisk organisasjon skulle få prøveordningen.<sup>139</sup> Motargumentet var at forslaget ikke kom fra arbeiderpartiregjeringen, men fra organisasjonen selv, og forslaget gikk igjennom ved at det ble åpnet for at også andre organisasjoner kunne få sende inn søknader allerede samme år.

Fra midten av 1970-årene knyttet Norad seg tettere til de store private organisasjonene ikke bare i informasjonsvirksomheten, men med stående avtaler om faste årlige tilskudd fra Norad.<sup>140</sup> Antallet organisasjoner som fikk støtte økte og Norad begynte å arrangere årlige møter med alle organisasjonene.<sup>141</sup> Kirkens Nødhjelp var den første private organisasjonen som inngikk en slik programavtale med Norad for fireårsperioden 1975-78.<sup>142</sup> I de etterfølgende årene gikk en betydelig andel av midlene til private organisasjoner til dette prosjektet, og det kan ha vært med på å øke behovet for ytterligere utvidelse av bevilgingene til private organisasjoners bistandsprosjekter.

I stortingsmeldingene på 1970-tallet ble de private organisasjonene imidlertid vite liten oppmerksomhet. I Stortingsmelding nr. 29 (1971-72) ble organisasjonene kun nevnt i forbindelse med opplysningsvirksomheten.<sup>143</sup> I Stortingsmelding nr. 94 (1974-75) ble organisasjonenes arbeid tildelt en halv side i en 135 siders presentasjon.<sup>144</sup> Organisasjonene fikk noe mer omtale på Stortinget. I begge innstillingene fra Utenrikskomitéen til meldingene ble private organisasjoners arbeid trukket frem som positivt. I løpet av debattene ble det også gjort klart at et utvidet samarbeid med de private organisasjonene var ønsket. I de påfølgende årene økte både overføringene til organisasjoner som allerede mottok støtte, og antallet organisasjoner som mottok støtte.

---

<sup>138</sup> Innst. S. nr. 254 (1975-76), *Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomitéen om endringer i forslaget til statsbudsjett for 1976 under kapittel 162*, s.1.

<sup>139</sup> St. forh. 3.mai 1976, om Innst. S. nr. 254 (1975-76), *Innstilling fra Utenriks- og konstitusjonskomitéen om endringer i forslaget til statsbudsjett for 1976 under kapittel 162*, Kåre Willoch (H), 3233.

<sup>140</sup> Simensen, *Norsk utviklingshjelps historie bind 1*, 260.

<sup>141</sup> Simensen, *Norsk utviklingshjelps historie bind 1*, 260.

<sup>142</sup> Tønnesen, *Kirkens Nødhjelp*, 106.

<sup>143</sup> St. meld. nr. 29 (1971-72), 18.

<sup>144</sup> Tvedt, «De private organisasjonene som kanal for norsk bistand», 24.

## Andre utvidelse: 1977

I 1976 hadde søknadsmengden fra private organisasjoner blitt så omfattende at Norad fant det nødvendig å opprette et eget kontor for organisasjonenes bistandsprosjekter. Året etter ble søknader om støtte til private organisasjoners bistandsvirksomhet flyttet fra enkelte saksbehandlere i Prosjekt- og planavdelingen, til det nyopprettede Kontoret for private organisasjoner.

Samtidig ble retningslinjene for støtteordningen til private organisasjoner revidert, og det ble åpnet for at også internasjonale organisasjoner kunne bli gitt støtte. I 1977 ble det åpnet for å finansiere inntil 80 prosent av de private organisasjonenes driftsutgifter.<sup>145</sup>

Norads styre begrunnet utvidelsen av støtteordningen med Utenrikskomiteens svært positive uttalelser om samarbeidet med de private organisasjonene i innstillingen til Stortingsmelding nr. 94 (1974-75).<sup>146</sup> I tillegg var det et behov «for i større grad å tilpasse retningslinjene til organisasjonenes arbeidsform.»<sup>147</sup> Utvidelsen ble også begrunnet med at private organisasjoner ville være sentrale i arbeidet med å rette utviklingshjelpen mot de fattigste:

Debatten om grunnbehovsstrategien har bidratt til økende oppmerksomhet rettet mot målgruppene for bistandsarbeidet. I denne debatten er de ikke-statlige organisasjonene trukket fram som et potensielt viktig redskap for å nå fram med bistand til forsømte og lite ressurssterke målgrupper som f. eks. kvinner på landsbygda, urbefolkningsgrupper og spirende fagbevegelse. De private organisasjonene kan gjennom samarbeid med lokale organisasjoner og grupper, ofte bistå slike målgrupper på en mer direkte måte enn det er mulig i det offisielle bistandssamarbeidet.<sup>148</sup>

Slik ser vi at grunnbehovsstrategien, på samme måte som behovet for opplysningsvirksomhet, var med på å styrke private organisasjoners posisjon i bistandsarbeidet mot slutten av 1970-tallet. På samme måte som behovet for å forme norsk opinion var med på å øke pengestrømmen til de private organisasjonene, førte behovet for å fokusere på de fattigste i utviklingslandene til at private organisasjoner gikk fra å være et ønskelig supplement, til å være en sentral, om enn fortsatt liten, del av norsk utviklingshjelp.

De nye retningslinjene førte til at en rekke nye organisasjoner kunne søke om støtte til sine utviklingsprosjekter. Det ble åpnet for at både internasjonale organisasjoner og organisasjoner i mottakerlandet kunne søke om støtte, i tillegg til at de private organisasjonene som allerede var involvert i utviklingsprosjekter kunne utvide sitt engasjement ytterligere.<sup>149</sup>

Norad utvidet også samarbeidsformene med organisasjonene mot slutten av 1970-tallet.

<sup>145</sup> Tønnesen, *Kirkens Nødhjelp*, 107.

<sup>146</sup> Norads arkiv D-0415, SD-72/79, 13. juni, «Direktoratet. Private organisasjoner. Justering av retningslinjene», 1.

<sup>147</sup> Norads arkiv, SD-72/79, 1.

<sup>148</sup> Norads arkiv, SD-72/79, 3.

<sup>149</sup> Norads arkiv, SD-72/79, 1.

Kirkens Nødhjelps rammeavtale fra 1974 ble brukt som grunnlag for å starte opp lignende avtaler med andre private organisasjoner. Forhandlinger ble innledet med enkelte private organisasjoner i juni 1979, og avtaler var på plass med både Det Norske Misjonsselskap (NMS) og Landsorganisasjonen i Norge (LO) allerede 1. januar 1980.<sup>150</sup> Også Redd Barna ble innlemmet i denne prøveordningen som førte til ytterligere rammeavtaler utover 1980-tallet.

### **Samarbeidet blomstrer: 1980-85**

Gjennom 1960- og 1970-tallet ble grunnlaget for samarbeidet mellom private aktører og det offentlige lagt, og 1980-tallet så en sterk utvidelse av bevilgninger til private organisasjoners arbeid både i form av flere midler til eksisterende prosjekter og en utvidelse av antall organisasjoner som mottok støtte. Av et bistandsbudsjett på 2,4 milliarder norske kroner ble 55 millioner kroner, eller 4,5 prosent av budsjettet, bevilget til private organisasjoners arbeid i 1980. Tolv landsomfattende organisasjoner hadde oppnådd stående avtaler om faste årlige tilskudd fra Norad. I tillegg hadde de femti foreningene som fikk støtte av Norad årlige samordningsmøter med Direktoratet.<sup>151</sup>

I 1981 ble det regjeringsskifte i Norge og den borgerlig regjeringen ledet av statsminister Kåre Willoch tiltrådte. Samarbeidet med private organisasjoner økte betydelig. Allerede i 1981 fikk hele 70 organisasjoner støtte til 273 prosjekter og organisasjonenes prosentandel av budsjettet økte til 6,2.<sup>152</sup> Selv om dette var en usedvanlig sterk økning på ett år, var ikke utviklingen mot større samarbeid med private organisasjoner i bistandsarbeidet enestående for Norge. Tvert i mot var Norge her del av en bredere internasjonal trend. 1980-årene har blitt kalt «the NGO-decade» på grunn av den sterke økningen i støtten til og i antall av private organisasjoner som opererte i bistandsarbeid.<sup>153</sup>

Opprettelsen av Departementet for Utviklingshjelp (DUH) i 1984 førte til en ytterligere styrking av private organisasjoners posisjon i norsk bistandsarbeid.<sup>154</sup> Samme år ble Stortingsmelding nr. 36 (1984-85) behandlet i Stortinget. Selv om prinsippmeldingen ikke kom med uttalelser som skilte seg fra Utenrikskomitéens uttalelser til de foregående meldingene om norsk bistand, bekreftet den det samarbeidet som allerede hadde vokst frem med uttalelser som:

Erfaringene viser at de private organisasjoner representerer en verdifull kanal for formidling av målrettet norsk bistand. Gjennom organisasjonene har det vist seg mulig å nå viktige målgrupper for norsk bistand, som det ofte kan være vanskelig å nå direkte i det statlige samarbeidet [...] Organisasjonenes arbeidsmåte gir i mange situasjoner større mulighet til fleksibilitet enn stat-til-stat bistand. Mange

<sup>150</sup> Norads arkiv D-0415, 320.0 Styredokumenter (SD) 1978-80, SD-139/79, 14. desember 1979 for styremøte 13/79, «Private organisasjoner. Rammeavtaler med enkelte organisasjoner», 1.

<sup>151</sup> Simensen, *Norsk utviklingshjelps historie bind 1*, 260.

<sup>152</sup> Se graf over prosent av bilateral bistand gitt til private organisasjoner (1963-85), 32.

<sup>153</sup> Ruud og Kjerland, *Norges Utviklingshjelps Historie bind 2*, 199.

<sup>154</sup> Forberedelsesmappe til intervju med Reidun Brusletten, 69. For kopi, kontakt Ilze Gehe ved Universitetet i Oslo.

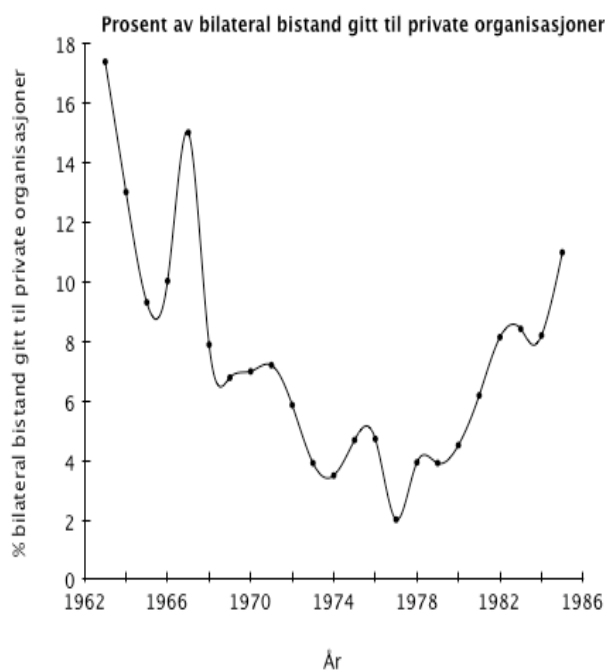
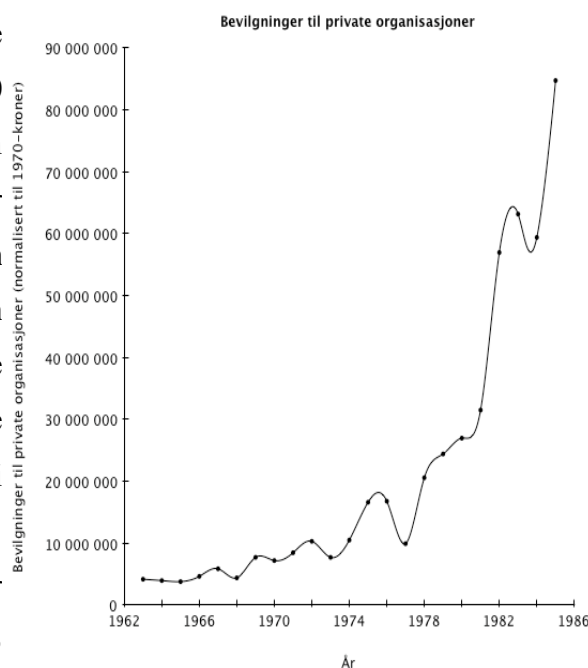
organisasjoner har vist stor evne til å arbeide ubyråkratisk, raskt og direkte, og vilje til å prøve ut og tilpasse virksomheten til lokal teknologi og lokale ressurser. Regjeringen ser derfor private organisasjoner som en i økende grad viktig kanal å formidle bistand gjennom.<sup>155</sup>

### Fra supplement til samarbeidspartner

Gjennom 1970-tallet økte bevilgningene til private organisasjoner fra 7 millioner kroner bevilget i 1970 til 48 millioner kroner i 1979. Justert for inflasjon vil det si at bevilgningene økte med 16,73 millioner kroner i løpet av tiåret. Hvis vi ser på denne grafen over økningen i bevilgninger, ser vi at det var en betydelig økning i rede penger. Private organisasjoners prosentandel av det bilaterale bistandsbudsjettet sank imidlertid fra 7 prosent i 1970 til 3,9 prosent i 1979.

Utviklingen blir enda tydeligere hvis vi ser bevilgningene i et lengre tidsperspektiv. I 1963 mottok organisasjonene hele 17,4 prosent av bistandsbudsjettet. I 1970 hadde denne andelen sunket til 7 prosent, og i 1977 mottok organisasjonene kun 2 prosent. Hvis vi ser på denne grafen over økningen av bevilgninger til private organisasjoner i prosent av det bilaterale bistandsbudsjettet (1963-85), ser vi at de private organisasjonenes andel av budsjettet ikke begynte å øke før i 1981, og ikke på noe punkt i perioden jeg har studert mottok organisasjonene en like stor prosentandel av bevilgningene som de mottok i 1963.

En av årsakene til at de private organisasjonene ikke mottok en større prosentmessig andel av budsjettet var den usedvanlig sterke veksten i bistandsbudsjettet i forbindelse med målet om å nå én prosent av bruttonasjonalprodukt (BNP) innen 1978. Som vi



<sup>155</sup> St. meld. nr. 36 (1984-85), *Om enkelte hovedspørsmål i norsk utviklingshjelp*, «Kap. 9: Spesielle målgruppeorienterte kanaler: 9.1 Bistand gjennom private organisasjoner», 81.

ser i grafen, begynte de private organisasjonenes prosentmessige andel av budsjettet å øke igjen etter at dette målet var nådd.

Norske bevilgningene til bistand steg svært raskt i denne perioden. Det er mulig de private organisasjonene ikke hadde kapasitet til å øke sin innsats i utviklingslandene like raskt som den offentlige bistanden gjorde på 1970-tallet. Både det at tilleggsbevilgninger ble vedtatt hvert år det var prosjekter nok til det, og at støtteordningen ble utvidet to ganger i løpet av tiåret for å åpne for flere prosjekter, tyder på at det var ønsker om å øke de private organisasjonenes del av bevilgningene i forvaltningen.

Etter at støtteordningene ble revurdert og utvidet begynte Norad å dekke en stadig økende del av kostnadene i forbindelse med private organisasjoners bistandsarbeid. Samtidig ble organisasjonene knyttet tettere til det statlige apparatet gjennom større byråkratisk kontroll med regnskapsførsel og rapporteringsrutiner.<sup>156</sup> Etter hvert begynte organisasjonene å utføre tilnærmet samme typen oppgaver og jobbe for de samme målsettingene som Norad gjorde. Historiker Helge Ø. Pharo argumenterer for at det førte til at private organisasjoner i stor grad ble statlige agenter for overføring av bistand.<sup>157</sup> Denne ordningen var bra for den statlig drevne bistanden fordi det innebar et nytt verktøy for å nå målet om en prosent av BNP til u-hjelp uten å måtte øke administrasjonskostnader i Norad, mens de private organisasjonene kunne utvide sitt aktivitetsnivå uten større økonomiske utgifter.<sup>158</sup> Samtidig førte det til at de private organisasjonene ikke lengre var et alternativ til, men nærmest en del av det statlige bistandsarbeidet.

I neste kapittel vil jeg beskrive nærmere hvordan forholdet mellom de private organisasjonene og staten utviklet seg gjennom tiåret. Kapitlet vil vurdere hvilke deler av det norske statsapparatet som kan sies å ha vært var forkjempere og hvilke deler som var mer skeptiske til private organisasjoners prosjekter. Gjennom dette vil jeg forsøke å forklare hvorfor forestillingen om at private organisasjoner hadde særlig fortrinn i bistandsarbeid begynte å dominere mot slutten av 1970-tallet.

---

<sup>156</sup> Ruud og Kjerland, *Norges Utviklingshjelps Historie bind 2*, 210.

<sup>157</sup> Pharo, «Reluctance, enthusiasm and indulgence», 72.

<sup>158</sup> Pharo, «Reluctance, enthusiasm and indulgence», 72.

## Kapittel 3: Organisasjonene og staten

*- «Folk har rett og slett mer tro på den hjelp  
Kirkens Nødhjelp og misjonen yter,  
enn den statlige bistand.  
De vil at hjelpen skal nå fram»  
Tore Austad (H)<sup>159</sup>*

Private organisasjoner hadde gode støttespillere i deler av statsapparatet på 1970-tallet. Dette kapittelet vil forsøke å svare på hvorvidt støtten til de private organisasjonenes bistandsvirksomhet var like sterk hos aktørene som var involvert i å disponere statlige utviklingsbudsjetter, eller om det var forskjeller mellom Stortinget, Regjeringen, Utenriksdepartementet og Norad.

For å svare på dette har jeg sett på hvordan de offentlige instansene som arbeidet med bistandsbevilgningene på 1970-tallet forholdt seg til private organisasjoner. I kapitlet vurderer jeg også om økningene kan ha kommet av lobbyvirksomhet fra interessegrupper og organisasjoner.

### **Politisk ledelse: Regjeringen og Utenriksdepartementet**

I løpet av 1970-tallet hadde Norge fem ulike regjeringer som alle satte sitt preg på norsk bistandsvirksomhet. Fram til 1971 hadde Norge en borgerlig koalisjonsregjering, etterfulgt av Trygve Brattelis Arbeiderpartiregjering i 1971. Brattelis regjering gikk av 18. oktober 1972 etter å ha fått flertallet i Stortinget mot seg i folkeavstemningen om norsk medlemskap i Det europeiske fellesskap (EF), 25. september. Bratteliregjeringen ble etterfulgt av en ny borgerlig koalisjonsregjering, ledet av Kristelig Folkepartis Lars Korvalds. Korvalds regjering satt til etter valget i 1973, som resulterte i sosialistisk flertall på Stortinget. Etter det hadde Arbeiderpartiet regjeringmakten fram til valget høsten 1981,<sup>160</sup> da det igjen ble borgerlig flertall på Stortinget.

I løpet av tiåret ble det lagt fram tre stortingsmeldinger om Norges forhold til utviklingslandene, men bare to ble behandlet. Stortingsmelding nr. 30 (1970-71) «Om visse prinsipielle spørsmål vedrørende Norges utviklingshjelp» ble lagt fram i 1971 av Borten regjeringen, men ble trukket tilbake av Arbeiderpartiregjeringen.<sup>161</sup> Stortingsmelding nr. 29 (1971-72) «Om enkelte hovedspørsmål vedrørende Norges samarbeid med utviklingslandene» ble lagt frem for Stortinget i 1973, og Stortingsmelding nr. 94 (1974-75) «Norges økonomiske samkvem

<sup>159</sup> St. forh. 9.12.1977, om St. prp. nr. 1, Tillegg nr. 16 (1977-78), *Om endringer i forslaget til statsbudsjett for 1978 under kapitlene 0162, 0165, 0185, 0194 og 0199*, Tore Austad (H), 1392.

<sup>160</sup> Arbeiderpartiregjeringene var ledet av Trygve Bratteli fra 16. oktober 1973 - 15. januar 1976. Han ble etterfulgt av Odvar Nordli fra 15. januar 1976 - 4. februar 1981. Nordlis regjering ble etterfulgt av Gro Harlem Brundtlands første regjering 4. februar 1981 som falt etter valget høsten 1981.

<sup>161</sup> Se: Innst. S. nr. 179 (1970-71), *Innstilling fra Utenriks- og konstitusjonskomitéen om tilbaketrekning av St. meld. nr. 30 for 1970-71 om visse prinsipielle spørsmål vedrørende Norges Utviklingshjelp (St. meld. nr. 55)*.

med utviklingslandene», i 1976.

Ingen av meldingene vektla samarbeidet med private organisasjoner som viktig i utviklingshjelpen. Heller ikke i forberedelsene fikk private organisasjoner noe særlig omtale. Kun i ett tilfelle har jeg funnet skriftlig materiale som nevner private organisasjoner i forbindelse med forarbeidet til meldingene. I april 1975 som ledd i forberedelsen av det som ble Stortingsmelding nr. 94 (1974-75), sendte Direktør Rudolf K. Andresen i Norad et notat om utkastet til meldingen til Statssekretær i Utenriksdepartementet A. Arnesen. Det som ble sagt om private organisasjoner var:

Ved flere høve har Regjeringen gitt uttrykk for at omfanget av norsk faglig bistand bør begrenses av hensyn til det hjemlige arbeidsmarked [...] Det tiltakende omfang av bistand gjennom private organisasjoner med henhørende økt bruk av norsk personell, ansees også å ville være av svært liten betydning i denne sammenheng.<sup>162</sup>

I tillegg ble det påpekt at siden retningslinjene for støtte til private organisasjoners utviklingsprosjekter allerede hadde blitt utvidet, kunne setningen som sa at det hadde vært ønskelig å se på disse retningslinjene strykes.<sup>163</sup>

Siden private organisasjoner kun ble nevnt i et enkelt avsnitt i et notat om hele stortingsmeldingen, må vi kunne gå ut fra at de ikke ble vektlagt i forberedelsene til meldingen. Vi kan dermed trygt anta at de som forfattet stortingsmeldingene ikke hadde som mål å styrke private organisasjoners posisjon i norsk bistandspolitikk. Det er igjen et tegn på at forestillingen om private organisasjoners særlige fortrinn ikke var dominerende i alle deler av byråkratiet på midten av 1970-tallet.

En grunn til mangelen på oppmerksomhet kan ha vært størrelsen på bevilgningene. Som vist i forrige kapittel mottok ikke private organisasjoner noen stor del av bistandsbudsjettene på 1970-tallet, selv om bevilgningene økte gjennom tiåret.<sup>164</sup> Regjeringens mangel på omtale av private organisasjoners prosjekter kan derfor ha kommet av at det utgjorde en såpass liten del av hele budsjettet. Regjeringen uttalte seg generelt kun om svært sentrale eller overordnede spørsmål, noe bevilgningene til private organisasjoner ikke kan sies å ha vært på begynnelsen av 1970-tallet.

Stortinget økte bevilgningene til private organisasjoner så godt som hvert eneste år gjennom hele 1970-tallet, og vedtok ekstrabevilgninger hvis det var flere gode søknader enn disponible midler. Samtidig førte de sterke økningene i bevilgninger generelt til at det ikke var behov for å prioritere mellom gode tiltak. Det var ikke noe i veien for å øke bevilgningene til private organisasjoner hvert år siden en økning i disse bevilgningene ikke ville føre til kutt i andre deler av bistandsbudsjettet.

<sup>162</sup> UDs arkiv, 35 5/3d, Notat fra Direktør R. K. Andresen NORAD til Statssekretær A. Arnesen 4.4.1975 om «Stortingsmelding: Norges samkvem med utviklingslandene - utkast til meldingen. Kommentar.», 4.

<sup>163</sup> UDs arkiv, 35 5/3d, Notat fra Direktør R. K. Andresen til Statssekretær A. Arnesen 4.4.1975, 5.

<sup>164</sup> Se graf over bevilgninger til private organisasjoner (1963-86), s. 32.

Etter 1978 flatet den sterke årlige veksten i bistandsbevilgningene ut. Omtrent på samme tid begynte kritiske bemerkninger til private organisasjoner å komme frem på Stortinget. I stortingsdebatten om Utenriksdepartementets budsjett for 1979-80 uttalte utenriksminister Knut Frydenlund:

Jeg må si at Regjeringen har gjort meget for å støtte de private organisasjoners prosjekter i utviklingsland. Vi har sett på dette som en fin bistandsform. Bevilgningene til de frivillige organisasjoner har også økt jevnt, og kretsen av organisasjoner som er aktive i u-landssamarbeidet, utvides stadig. Men selv om det har vært en sterk økning i hjelpen til de private organisasjoner de senere år, er det selvsagt grenser for hvor mye tilskottene til private organisasjoner kan økes uten at det går ut over andre bistandsformål, spesielt nå som utviklingshjelpen ikke øker så sterkt som for noen år siden.<sup>165</sup>

Innlegget viser klart Arbeiderpartiregjeringens posisjon i forhold til private organisasjoner. De hadde støttet økningene i bevilgningene, men støttet ikke ytterligere økninger når dette måtte skje på bekostning av de offentlige bilaterale prosjektene. Det er ingen tegn til at de borgerlige regjeringenes forhold til private organisasjoners bistandstiltak skilte seg merkbart fra denne posisjonen. I tillegg viser innlegget trolig noe om holdningen til private organisasjoner i Utenriksdepartementet. Det er sannsynlig at Frydenlunds innlegg har vært utarbeidet i samarbeid med byråkratiet og dermed også reflekterer gjengse holdninger der.

De få bevarte kildene som berører private organisasjoners bevilgninger i Utenriksdepartementets arkiver, viser at for aktørene i departementet var ikke bevilgningene til private organisasjoners prosjekter noe en ønsket å øke. Utenriksdepartementet behandlet offentlig støtte til private organisasjoners samarbeid med utviklingslandene i 1979, og konklusjonen var nedslående:

I den tid den offentlige bistandsadministrasjon var under oppbygging, måtte den erfaring og faglige innsikt enkelte private organisasjoner hadde fra sitt arbeid i utviklingslandene fortone seg som verdifull for de offentlige myndigheter. Fra enkelte politiske grupperinger har det også vært et viss press på myndighetene for å bygge ut samarbeidet med disse organisasjoner. Selv etter at bistandsadministrasjonen fikk en størrelse og et erfaringsgrunnlag som strengt tatt skulle gjøre det unødvendig å trekke ytterligere på de private organisasjoners ekspertise, var det et visst hold i argumenter som gikk ut på at de private organisasjoner fremdeles hadde en verdifull utnyttet kapasitet som det gjaldt å nyttiggjøre seg.<sup>166</sup>

Etter at norske myndigheter selv hadde bygget opp det nødvendige apparatet og erfaringen til å drive bistand, ble ikke private organisasjoner regnet som nødvendig. Notatet viser at Utenriksdepartementet kun regnet private organisasjoner som midlertidige støttespillere fram til offentlig bistandsprosjekter selv hadde nådd samme profesjonalitetsnivå. Vi kan dermed anta at de

<sup>165</sup> St. forh. 15.11.1979, Utenriksminister Knut Frydenlund (DNA), 811.

<sup>166</sup> UDs arkiv, 37 5/3a 1979, KA/mas 28.2.1979, «Notat om Offentlig støtte til private organisasjoners samarbeid med utviklingslandene», 1.



som uttalte seg om private organisasjoners bistandstiltak i departementet hadde større tro på at statlig drevet bistand ville skape utvikling.<sup>167</sup>

Synspunktene som kommer frem i notatet viser også at aktører i Utenriksdepartementet antok at private organisasjoner ikke ville klare å absorbere større bistandsoverføringer uten å bli avhengige av den norske stat:

Sammen med det forhold at organisasjonene i økt utstrekning anmoder om og får uformell bistand i NORAD til prosjektilretteleggelse etc., tyder dette på at de norske private organisasjoner som tradisjonelt har mottatt støtte til sine prosjekter etter hvert er i ferd med å komme inn i et administrativt avhengighetsforhold til bistandsmyndighetene. Man kan med andre ord fastslå at man nærmer seg det punkt der organisasjonenes kapasitet og ekspertise til å drive tradisjonelle, operasjonelle aktiviteter i utviklingslandet vil være utnyttet.<sup>168</sup>

Det er ikke mulig å spore noen forandring i måten Utenriksdepartementet forholdt seg til private organisasjoner på i løpet av 1970-tallet. I anledningen søknader som kom inn om støtte til private organisasjoners prosjekter, var Utenriksdepartementets standard svar:

I Utenriksdepartementet verdsetter vi høyt det verdifulle og uegennyttige arbeid som private organisasjoner driver i utviklingsland. I den grad vi har midler til disposisjon søker vi å støtte dette arbeidet. Imidlertid ser jeg ingen mulighet for å bidra med finansiell støtte til de to prosjektene du beskriver.<sup>169</sup>

Utenriksdepartementets tilbakeholdenhet kom også til uttrykk i ankebehandlingen av søknader som var avslått av NORAD. I løpet av tiåret omgjorde departementet ingen av disse søknadene.

## **Økende støtte i Norad**

Norad var i det daglige ledet av en direktør som i tillegg til å rapportere til Utenriksdepartementet også rapporterte til et eget styre. Direktoratet var delt opp i en rekke fagkontorer. Norad hadde også et rådgivende organ; Rådet for Direktoratet for utviklingshjelp.

Norad var den delen av det norske bistandsapparatet som samarbeidet tettest med organisasjonene. Direktoratet behandlet søknadene om bevilgninger fra organisasjonene, og var også i dialog med organisasjonene. Allerede ved Norads opprettelse fikk private organisasjoner god

---

<sup>167</sup> UDs mangel på interesse kan ha kommet av at departementet generelt var skeptiske til amatører på 1970-tallet. Det hersket en idé om at private organisasjoner kunne komme til å skape flere problemer enn de ville bidra til å løse. Dette var igjen en del av den spenningen mellom Norsk utviklingshjelp/NORAD og UD. For mer om dette se: Kjetil Reithaug, *Institusjonen Norsk utviklingshjelp: Organiseringen av norsk bistandsadministrasjon 1962-1968: Grunnlaget legges for NORAD*, (Hovedoppgave. Universitetet i Oslo, 1994), og Simensen, *Norsk Utviklingshjelps Historie bind 1*, 112.

<sup>168</sup> UDs arkiv, 37 5/3a, KA/mas 28.2.1979, 5.

<sup>169</sup> UDs arkiv, 37 5/3a, fBMA/Hen 10.9.79, «Brev fra Knut Frydenlund til Direktør Egil Mentzen (Rose of Sharon Foundation Inc.)», San Juan Puerto Rico.

omtale, og denne ble enda mer positiv i løpet av tiåret. Hvis vi ser på innledningen til heftet *NORADs støtte til private organisasjoners virksomhet i utviklingsland*, ser vi hvor uttalt denne støtten var:

Siden 1963 har det utviklet seg et nært samarbeid mellom NORAD og de private norske organisasjoner om tiltak i utviklingsland, hovedsakelig i forbindelse med støtte til organisasjonenes utviklingsprosjekter, men også i noen grad ved gjensidige konsultasjoner og utveksling av erfaringer i forbindelse med igangsettelse og utvidelse av tiltak i utviklingsland.<sup>170</sup>

### *Sterk støtte i Norads råd*

Norads råd var opprettet som et rådgivende organ for Direktoratet og skulle i tillegg gi uttalelser til Stortinget om Norads årsmelding hvert år.<sup>171</sup> I tillegg til styret i Norad, var både politikere og fagpersoner medlemmer av rådet. Rådet hadde sitt første møte 23. april 1969. Det skulle vise seg at private organisasjoner nøytt stor anseelse her. Både i referater fra rådsmøtene og i uttalelsene som ble vedtatt, ble private organisasjoners bistandsprosjekter nevnt til stadighet.<sup>172</sup> Det ble flere ganger foreslått økninger i støtten til private organisasjoners utviklingsprosjekter i Rådet.<sup>173</sup>

Rådet hadde ambisiøse statutter. Ikke bare skulle det fungere som et rådgivende organ for Norad når det gjaldt informasjonsvirksomhet og kontakt med offentligheten, det skulle også «følge den virksomhet som utøves av Direktoratet for utviklingshjelp med det formål å fremme forståelsen for og oppslutningen om Norges bistandssamarbeid med utviklingslandene.»<sup>174</sup>

Det er imidlertid ikke opplagt at Norads råd hadde stor innflytelse over norsk

<sup>170</sup> UDs arkiv, 37 5/3a, 1975, *Norads støtte til private organisasjoners virksomhet i utviklingsland*, NORAD/5-74/Arr: MYRES/LINTAS/III: Oscar Reynert Olsen/T&O Trykk A.S., s.1.

<sup>171</sup> Norads arkiv D-0181, Råd, styrer, komiteer, utvalg, nemnder m.v., 011.10 Generelt – Rådet for Direktoratet for utviklingshjelp 1969-79, «Statutter for Rådet for direktoratet for utviklingshjelp (Vedtatt av Stortinget 27.november 1968) Avskrift 15/6-70», 2.

<sup>172</sup> Se for eksempel: Norads arkiv D-0183, Råd, styrer, utvalg, nemnder m. v., 011.12 Rådsmøter 1972, Rådsprotokoll 1/72 for møte tirsdag 8.2.1972, Sak nr.1 (RD-1/72), «Stortingsmelding om enkelte hovedspørsmål vedrørende Norges samarbeid med utviklingslandene»: Norads arkiv D-0183, Råd styrer, utvalg, nemnder m.v., 011.12 Rådsmøter 1973, Rådsprotokoll 1/73 for møte tirsdag 3.4.1973, Sak nr.2 (RD-1/73): «Rådets uttalelse til Utenriksdepartementet om årsmelding og regnskap for 1972 for Direktoratet for utviklingshjelp» eller Norads arkiv D-0184, Råd, styrer, utvalg, nemnder, m.v., 011.12 Rådsmøter 1979, Rådsprotokoll 1/79 for møte fredag 8.6.1979, Sak nr.2 (RD-1/79): «Rådets uttalelse til Utenriksdepartementet om årsmelding og regnskap for 1978 vedrørende Norges samarbeid med utviklingslandene».

<sup>173</sup> Norads arkiver D-0184, Råd, styrer, utvalg, nemnder m.v., 011.12 Rådsmøter 1975, Rådsprotokoll for møte onsdag 19.mars 1975, Sak nr.2 (RD-1/75): «Rådets uttalelse til Utenriksdepartementet om årsmelding og regnskap for 1974 for Direktoratet for utviklingshjelp»: Norads arkiv D-0181, Råd, styrer, komiteer, utvalg, nemnder m.v., 011.10 Generelt – Rådet for Direktoratet for utviklingshjelp 1969-79, «Uttalelse fra Rådet for Direktoratet for utviklingshjelp om Direktoratets årsmelding og regnskap for 1974. 20.mars 1975»: Norads arkiv D-0181, Råd, styrer, komiteer, utvalg, nemnder m.v., 011.10 Generelt – Rådet for Direktoratet for utviklingshjelp 1969-79, «Uttalelse fra Rådet for Direktoratet for utviklingshjelp om Direktoratets årsmelding og regnskap for 1975», eller Norads arkiv D-0182, Råd, styrer, utvalg, nemnder m.v., 011.12 Rådsmøter 1970, «Innlegg [ekspedisjonssjef i Handelsdepartementet, Thomas] Løvold», på Rådsmøte 13.4.1970. Det er desverre bare unntaksvis bevart referater fra rådsmøtene, så det er vanskelig å spore hvem disse forslagsstillerne var eller hvem de kan ha representert. De referatene som har blitt bevart skaper imidlertid inntrykket at det var sterk støtte til private organisasjoner generelt i Rådet.

<sup>174</sup> Norads arkiv D-0181, «Statutter for Rådet for direktoratet for utviklingshjelp (Vedtatt av Stortinget 27.november 1968)».

bistandspolitikk. På tross av de ambisiøse statuttene, var antallet møter synkende i løpet av 1970-tallet. I tillegg var det helt fra begynnelsen et problem at mange meldte frafall til møtene. Allerede i 1971 ble det sendt ut et brev til alle rådsmedlemmene om problemet med at så mange meldte frafall til møtene at rådet slet med å være beslutningsdyktig.<sup>175</sup> Det ser ikke ut til å ha bedret seg gjennom perioden. Med det forbehold er det allikevel mulig å konkludere med at Rådets uttalelser sammenfalt godt med Norads styre sitt forhold til private organisasjoner.

### *Direktøren og styrets klare støtte*

Fra begynnelsen av 1970-tallet var styrets uttalelser generelt positive. Kontakten med organisasjonene ble beskrevet som nær, og beskrivelsen av forholdet mellom Norad og organisasjonene viser at det ble regnet som et samarbeid begge dro nytte av.<sup>176</sup> Samtidig ble det påpekt at «virksomheten, som er av tildels ganske stor betydning for organisasjonene, vil bare kunne utgjøre en liten del av det totale norske bistandsprogram.»<sup>177</sup> Dermed var det klart at Norads styre i 1970 anså private organisasjoner som et mindre supplement til offentlig norsk bistand, snarere enn en viktig del av samarbeidet med utviklingslandene.

Også Norads direktører uttalte seg gjentatte ganger positivt til private organisasjoners bistandsarbeid.<sup>178</sup> Direktør Rudolf K. Andresen uttalte seg svært positivt om private organisasjoner i sin åpningstale til et møte med de private organisasjonene i 1973:

I de 11 år som støtteordningen til private organisasjoner har bestått er jeg blitt imponert over bredden og effektiviteten av det arbeidet som drives av private organisasjoner i utviklingsland. Det at tiltakene drives i nær tilknytning til lokalsamfunnene og for de små i samfunnet som ofte i mindre grad nyter godt av tiltak som gjennomføres i statlig regi, finner jeg av meget stor betydning. Slike tiltak er derfor et meget viktig supplement til det som ytes i bistand på stat til stat-basis, særlig innefor helse, undervisning og den sosiale sektor.<sup>179</sup>

Særlig vektleggingen av de private organisasjonenes evne til å nå «de små i samfunnet» er

<sup>175</sup> Norads arkiv D-0182, 011.12 Rådsmøter 1971, brev sendt ut til alle rådsmedlemmene 12.februar 1971, skrevet av Dag Nissen, sekretær for Rådet.

<sup>176</sup> Norads arkiv D-0182, Råd, styrer, utvalg, nemnder m. v., 011.12 Rådsmøter 1970, Møteprotokoll 3/70, Møte mandag 14.desember 1970, Sak nr.1, «Redegjørelse ved direktør R. K. Andresen om pågående revurdering av retningslinjer for finansiell støtte til norske private organisasjoners tiltak i utviklingsland», 2.

<sup>177</sup> Norads arkiv D-0182, «Redegjørelse ved direktør R. K. Andresen om pågående revurdering av retningslinjer for finansiell støtte til norske private organisasjoners tiltak i utviklingsland», 2.

<sup>178</sup> Se for eksempel: Norads arkiv D-0198, Råd, styrer, komiteer, utvalg, nemnder m.v., 011.22 Styremøter 3/1974, SD-12/74, 14. februar for styremøte 3/74: «Private organisasjoner – revisjon av retningslinjer for finansiell støtte til utviklingstiltak.», Vedlegg 2: Samarbeidet mellom NORAD og misjonsorganisasjonene, III: Regelverket for støtte til private organisasjoner, Generell målsetting for støtte, 7: Norads arkiv D-0415, «Private organisasjoner. Rammeavtaler med enkelte organisasjoner»: Norads arkiv D-0415, SD-95/79, 19.september for styremøte 10/79, «Direktoratet: Kontaktordning med organisasjonene», og Norads arkiv D-0415, Notat til C/Pro fra C/Dir 18.mars 1976 JR/Lj, «Tilbud om evaluering av NORAD-støttet prosjekt i Øst-Afrika».

<sup>179</sup> Norads arkiv D-0413, 320.0 Private organisasjoner – generelt 1973-74, «Direktørens åpning av møte med private organisasjoner onsdag 12.desember 1973», 1.

interessant og viser at Andresen forutså utviklingen mot større vektlegging av fattigdomsorientering, og dermed også større bevilgninger til private organisasjoner.

Rudolf K. Andresen var direktør i Norad fra Direktoratets opprettelse i 1968 til 1975. Han ble etterfulgt av Arne Arnesen fra Utenriksdepartementet som var direktør fram til 1982. Også Arnesens taler bærer preg av sterk støtte til private organisasjoners arbeid. Det er interessant å merke seg at også Arnesen legger vekt på de private organisasjonenes evner til å nå de fattige. På en konferanse om internasjonal kvinnepolitikk og kvinnene i bistandspolitikken uttalte han:

Grunnbehovsstrategien med den vekt den legger på mobilisering til egen innsats på lokalplanet har i økende grad gjort oss oppmerksom på hvilket egnet redskap de frivillige organisasjonene kan utgjøre som kanal for bistand til lokale grupper i utviklingsland. Private organisasjoners virksomhet er således en verdifull del av det totale samarbeidet med u-landene.<sup>180</sup>

Heller ikke da Arne Arnesen gikk av som direktør og Borger A. Lenth tok over i 1982, ble Norads direktør mindre positivt innstilt til private organisasjoner.<sup>181</sup> Felles for de tre direktørene var at alle uttalte seg i positive ordlag om private organisasjoners rolle i norsk bistand.

### *Kritiske saksbehandlere?*

Det var imidlertid en del saksbehandlere som kritiserte de private organisasjonenes prosjekter i løpet av tiåret. Flere notater og rapporter viste til mangler ved organisasjonenes prosjekter. Allerede i begynnelsen av 1970 reiste Elfrid Bjordal tvil ved driftsstøtteordningen og private organisasjoners evne til innkjøpspolitikk.<sup>182</sup> Samme år leverte Bjordal en rapport om private organisasjoners prosjekter i India og Nepal. Hun konstaterte «med lettelse» at prosjektene var i overensstemmelse med organisasjonenes egne rapporter, før hun stilte seg kritisk til tanken om å prøve å stimulere organisasjonenes interesse for nye tiltak.<sup>183</sup> Bjordal fryktet at det kunne føre til at organisasjonene ville sette i gang med prosjekter de ikke ville make å gjennomføre.<sup>184</sup>

Selv om Bjordal ikke direkte kritiserte organisasjonenes evne til å drive utviklingshjelp verken i rapporten eller notatet, viser ordvalget hennes klart at hun stilte seg tvilende til private organisasjoners kapasitet. Noe også hennes anbefaling om å la organisasjonene drive frem samarbeidet med Norad, snarere enn å foreslå nye prosjekter, bærer preg av.<sup>185</sup>

<sup>180</sup> Norads arkiv D-0405, 301.7 – Kvinnespørsmål 1977-1979, «Konferanse om internasjonal kvinnepolitikk og kvinnene i bistandspolitikken», Dag 2: Tale av Arne Arnesen Direktør i Norad, 12.oktober 1979.

<sup>181</sup> Intervju Borger A. Lenth, 28.04.2009.

<sup>182</sup> Norads arkiv D-0415, 320.0 Støtte til private organisasjoner generelt 1969-70, NOTAT til C/plan fra Eldfrid Bjordal 16.januar 1970, «Private organisasjoner», 2.

<sup>183</sup> Norads arkiv D-0415, rapport fra Elfrid Bjordal til C/plan, 1.

<sup>184</sup> Norads arkiv D-0415, rapport fra Elfrid Bjordal til C/plan, 1.

<sup>185</sup> Norads arkiv D-0415, rapport fra Elfrid Bjordal til C/plan, 1.

Den samme typen kritikk gjenfinner vi i 1975, da E. Ranneberg-Nilsen forfattet et notat om forholdet til private organisasjoner i forbindelse med et internasjonalt møte om de europeiske staters forhold til dem i Roma 15.-17. september samme år. Ranneberg-Nilsens kritikk var krassere enn Bjordals og gikk både på mangelen på evalueringer av private organisasjoners prosjekter og på ideen om at de drev særlig effektiv bistand.<sup>186</sup>

Også i 1978 kom kritikken av private organisasjoner frem i en rapport fra prosjektene i Latin- og Mellom-Amerika. Førstesekretær Kari Grønn-Nielsen kritiserte i denne rapporten mangel på kontinuitet i misjonsorganisasjonenes prosjekter på grunn av utveksling av personell i tillegg til å kritisere prosjektene for ikke å drive i samforstand med lokale myndigheter.<sup>187</sup>

Felles for prosjektene som ble kritisert var at de alle var drevet av misjonsorganisasjoner. Kritikken kan derfor være et tegn på motstand mot at misjonsorganisasjonene skulle få offentlig støtte. Tidligere saksbehandler i Norad, John Dag Hutchison, hevdet i et intervju jeg hadde med ham at flere saksbehandlere i Norad var skeptiske til misjonsorganisasjonenes bistandsprosjekter og særlig at de ble utført i forbindelse med organisasjonenes evangelisering.<sup>188</sup> Misjonsorganisasjonene mottok imidlertid mesteparten av bevilgningene til private organisasjoner på 1970-tallet. Det at saksbehandlerne kritikk kun rammet misjonerende organisasjoner, kan ha vært et utslag av at organisasjonene drev et mye større antall prosjekter. Kritikken av prosjektene kan dermed ha vært et utslag av kritikk mot private aktører generelt, og ikke vendt mot misjonsorganisasjonene spesielt.

Det var også saksbehandlere som viste sterk støtte til private organisasjoners prosjekter. Flere av reiserapportene uttalte seg klart positivt om prosjekter drevet av organisasjonene.<sup>189</sup> I tillegg må det nevnes at selv i de tilfellene hvor private organisasjoner ble kritisert, var kritikken formulert slik at den skulle lede til forbedringer. For eksempel hadde Kari Grønn-Nielsen ansvaret for bevilgninger til private organisasjoner før kontoret for private organisasjoner ble opprettet i 1976. Hennes kritikk kom neppe av motstand til organisasjonene generelt, og bar klart preg av å være konstruktiv.

Det er imidlertid interessant å merke seg at saksbehandlerne som stilte spørsmålsteget ved forestillingen om de private organisasjonenes særlige fortrinn, var de samme saksbehandlerne som arbeidet med de private organisasjonene. Det fantes dermed en ikke ubetydelig skepsis til

<sup>186</sup> Norads arkiv D-0417, Private norske organisasjoner, 320.1 Møter (priv.org) 1975-79, Notat til C/Plan 2 fra Konsulent E. Ranneberg-Nilsen, 12.september 1975, «Vedrørende møtet i Roma 15. - 17.september 1975 om private organisasjoner», 2.

<sup>187</sup> Norads arkiv D-0420, 320.8 rapporter generelt 1972-78, Notat til avd. dir. Skjæveland via kontorsjef Bjørn Johannessen fra førstesekretær Kari Grønn-Nielsen, 29. november 1978, «NOTAT: Rapport fra reiser i Latin- og Mellom-Amerika», 2.

<sup>188</sup> Intervju John Dag Hutchison, 08.02.2010.

<sup>189</sup> Se for eksempel Norads arkiv D-0420, Reiserapport, Notat til C/Pro fra V. Isaksen i C/Pro 11, 5.mars 1974, «Madagaskar: Rapport fra samtaler med representanter for det Norske Misjonsselskap og besøk ved enkelte av de NORAD-støttede prosjekter som misjonen driver på Madagaskar», 1.

forestillingen blant dem som hadde god kjennskap til de private organisasjonenes prosjekter.

### *Grunnbehovsstrategien som døråpner*

Forholdet mellom private organisasjoner og Norad forandret seg noe i løpet av tiåret, selv om støtten var sterk hele veien. På begynnelsen av 1970-tallet sto prinsippet om egenandelen sterkere enn den gjorde senere i perioden, og Direktoratets styre var tilbakeholdne med å ville utvide støtteordningene i like stor grad som Utenrikskomitéen ønsket. I et notat til Utenriksdepartementet om budsjettet for 1972 sto det: «Driftstilskuddene kan ikke gjøres så store at de fritar en organisasjon fra å bære en rimelig del av kostnadene ved de prosjekter de forvalter. Dette er et alminnelig prinsipp ved statlige støtteordninger på alle felter».<sup>190</sup>

Det forandret seg i løpet av tiåret. Som vist i kapittel to førte grunnbehovsstrategien til et skifte i samarbeidet mellom private organisasjoner og staten.<sup>191</sup> Dette så vi også i den interne saksbehandlingen i Norad. Etter at det ble et mål om å følge grunnbehovsstrategien på Stortinget, begynte Norad å bli en sterk forkjemper for stadig økende overføringer til private organisasjoner. I Direktoratets uttalelse til rammeprogrammet for utviklingshjelpen for 1978-1981 viste styret til Utenrikskomiteens innstilling til Stortingsmelding nr. 94 og uttalte: «overføringer til private organisasjoners virksomhet bør fortsette og forsterkes».<sup>192</sup> Denne typen uttalelser gikk igjen i korrespondansen mellom Utenriksdepartementet og Norad fra midten av 1970-årene.

Selv om private organisasjoner møtte kritikk fra Regjeringen og Utenriksdepartementet på slutten av 1970-tallet, var det også da bevilgningene til organisasjonene virkelig begynte å øke. Det er også klart at Norads styre brukte grunnbehovsstrategien som argument for å øke private organisasjoners bevilgninger. I Norads styredokument om «Grunnbehovsstrategien og dens mulige konsekvenser for NORAD's virksomhet» ble private organisasjoner trukket frem som viktige samarbeidspartnere for å fremme den nye strategien:

Det må antas at Norges (og andre industrilands) muligheter til på en vellykket måte selv å gjennomføre bistand i den form av prosjekter rettet direkte mot målgruppene vil være begrenset [...] De beste muligheter til å anvende bistandsmidler til denne type prosjekter antas å være de private organisasjoners virksomhet i utviklingslandene. Med de nye retningslinjer som er vedtatt for å støtte slik virksomhet skulle det ligge til rette for at økte norske midler kan kanaliseres direkte til målgruppene i en grunnbehovsstrategi.<sup>193</sup>

<sup>190</sup> UDs arkiv, 37 5/3a, 1972, Notat sendt til UD 12/11.1972 i anledning Stortingets behandling av budsjettet for 1972, 2.

<sup>191</sup> Se kapittel 2: Fra supplement til samarbeidspartner, 22.

<sup>192</sup> UDs arkiv, 37 5/3, 1977, «Notat om Rammeprogram for programområde 03 Utviklingshjelp for 1978-81», 1, (sitert fra innstilling S. nr. 192, 1975-76).

<sup>193</sup> UDs arkiv, 37 5/3, Memo fra NORAD til UD 28.september 1978, «Drøftelser Utenriksdepartementet/NORAD», fra Steinar Skjæveland og Inger Inadomi til Knut Almestad, Godkjent av NORADs styre i SD-119/78, 15.september for styremøte 10/78.

Også i andre forbindelser ble det trukket linjer mellom grunnbehovsstrategien og private organisasjoners arbeid. Som sitert over trakk direktør Arnesen linjer mellom grunnbehovsstrategien og private organisasjoners arbeid i en tale på en konferanse om internasjonal kvinnepolitikk.<sup>194</sup> Organisasjonene ble av direktøren fremstilt som egnede til å virke som «kanal for bistand til lokale grupper i utviklingsland.»<sup>195</sup> Det er dermed klart at både Norads styre og kanskje særlig Arne Arnesen trakk klare linjer mellom grunnbehovsstrategien og private organisasjoners bevilgninger.

I løpet av tiåret gikk Direktoratet fra å være svakt positivt innstilt til å bruke private organisasjoner som et supplement til offentlig bistand, til å se organisasjonene som sentrale i utformingen av norsk bistandspolitikk. Norad skilte seg dermed fra Utenriksdepartementet og Regjeringen i sitt forhold til private organisasjoner gjennom hele perioden, men særlig etter at grunnbehovsstrategien ble et uttalt mål mot slutten av 1970-tallet.

### *Forskjeller mellom Norad og Utenriksdepartementets forhold til private organisasjoner*

Forskjellen i Norads og Utenriksdepartementets forhold til private organisasjoner kom klart frem i samtalen mellom departementet og Direktoratet etter at målet om å bevilge én prosent av BNP til utviklingshjelp var nådd i 1978.<sup>196</sup> For de private organisasjonenes bistandsbevilgninger førte dette til at organisasjonenes behov for første gang måtte måles opp mot de andre bistandstiltakene. I begynnelsen av 1970-tallet ble alle gode prosjekter tildelt midler, selv hvis det medførte ekstrabevilgninger, men da Norads styre i 1979 ba om en økning i midlene for å tilgodese de gode søknadene som hadde kommet inn, var Utenriksdepartementets svar negativt.

Forslaget om å øke bevilgningene ble begrunnet med «Stortingets gjentatte betoning av den verdi bistand via private organisasjoner representerer og i lys av den sterke økningen i klart utviklingsfremmende prosjekter som det i dag søkes om støtte til»<sup>197</sup>. Knut Almestad fra Utenriksdepartementet leste søknaden og kommenterte for hånd på siste side:

Man bør da samtidig peke på hva som bør reduseres på den bilaterale del av budsjettet. NORADs styre har en gang i året adgang til å uttale seg om hele budsjettforslaget og må da samtidig foreta prioriteringene. Vi økte vårt opprinnelige forslag med 10 mill. kr. i samsvar med NORADs tilråding. Dette er en langt sterkere reell økning enn noen annen tradisjonell budsjettpost. Nå som budsjettet er utflatet kan man ikke lenger gå ut fra at økningen skal fortsette. Det er forbausende at NORADs direktør går inn for at andelen skal økes uten å ha mottatt noe klart politisk direktiv. Men som sagt, det må gjøres klart hva som skal belastes, fordi vi har ingen ressurser å ta av. Jeg er ellers av den mening at NORAD vil kunne dekke over flere

<sup>194</sup> Se over, 40.

<sup>195</sup> Norads arkiv D – 0404, Tale av Arne Arnesen, Direktør i NORAD, 12.oktober 1979, 7.

<sup>196</sup> For budsjettet i 1978 ble det bevilget 1 % av BNP. Selv om de faktiske overføringene i 1978 ikke nådde opp til fulle 1% av BNP, ble målet regnet som nådd.

<sup>197</sup> UDs arkiv, 37 5/3, NORAD til UD, «Direktoratet – tilleggsbevilgning for 1980», 29.8.1979 for styremøte 9/79 SD-90/79, 3.

organisasjoner og flere prosjekter dersom man unnlater å innvilge maksimal støtte (dvs. minimal egenandel) i nær sagt ethvert tilfelle.<sup>198</sup>

Siden en økning i private organisasjoners bevilgninger nå ville gå på bekostning av en annen del av bistandsbudsjettet, måtte økningen begrunnes klarere. Dette var en klar beskjed om at situasjonen var forandret.<sup>199</sup> Notatet viser også at Almestad synes størrelsen på bevilgningene til de private organisasjonenes prosjekter var i overkant raus gitt at bistandsbevilgningene ikke lengre skulle økes. Notatet kan dermed også sees som et signal til Norad om å stramme inn pengebruken.

Det er interessant å se at Norad gjentatte ganger kjempet for utvidelse av midlene til denne prosjekttypen til tross for at Direktoratets ansatte må ha visst at det ikke lengre var mulig å øke bevilgninger på alle budsjettposter.<sup>200</sup> For budsjettet i 1980-81 mottok private organisasjoner 80 millioner kroner.<sup>201</sup>

### *Organisasjonenes støttespiller*

Både i pressen, i henvendelser til Stortinget og til UD uttalte Norads talsmenn seg positivt om private organisasjoners bistandsprosjekter gjennom hele 1970-tallet. Selv om styret i Direktoratet kun så for seg et begrenset samarbeid med organisasjonene i begynnelsen av tiåret, har jeg ikke kunnet spore noe systematisk kritikk av samarbeidet i noen deler av Norad. Selv kritikken fra enkelte saksbehandlere gikk kun på deler av organisasjonenes prosjekter og kan ikke regnes som systematisk kritikk av organisasjonenes prosjekter. Både i møtereferater og i offentlige uttalelser og styredokumenter ble organisasjonene beskrevet som et viktig supplement. I Norad ble organisasjonene stadig viktigere mot slutten av 1970-tallet.

### **For og imot på Stortinget**

På Stortinget, som i Norad, var støtten til private organisasjoners prosjekter i utviklingsland sterk. Representanter for alle partiene på Stortinget uttalte seg positivt om organisasjonene. Selv Anders Lange Parti til sterk nedsettelse av skatter, avgifter og offentlige inngrep (ALP) som hadde programfestet å kutte all bistand, berømmet måten private organisasjoner drev utviklingsprosjekter på.<sup>202</sup>

<sup>198</sup> UDs arkiv, 37 5/3, NORAD til UD, «Direktoratet – tilleggsbevilgning for 1980», 3.

<sup>199</sup> Se også Norads arkiv D-0422, Private norske organisasjoner, 320.9 Diverse, sept. 1979 – des. 1979, Brev fra Knut Almestad (byråsjef) og Georg Kristiansen (Utenriksråd) i UD til Norad 31.10.1979, «Vedrørende søknad om tilleggsbevilgning for 1980» og Norads arkiv D-0415, SD-72/79.

<sup>200</sup> Se også: Norads arkiv D-0414, 320.0 Generelt private organisasjoner 1977-1980, Brev fra Bjørn Johannessen til avd. Dir. Skjæveland, 9.mars 1979, «Ad søknad om tilleggsbevilgning på Kap. 165.87: Tilskott til private organisasjoner».

<sup>201</sup> St. prp. nr. 105 (1980-81), *Om endringer i forslaget til statsbudsjett for 1981 under kapitlene 160, 165, 166, 175, 184, 185, 194 og 199*, 2.

<sup>202</sup> ALP foreslo riktignok å gi skattelette for gaver til private organisasjoner, og samtidig kutte ut offentlig



Privat initiativ, både gjennom næringslivet og private bistandsorganisasjoner, var også høyt prioritert av de etablerte borgerlige partiene. For både KrF og Senterpartiet var misjonen viktig. Høyre uttalte seg rosende om privat initiativ i utviklingshjelpen, og også blant DNA- og SF (senere SV)-politikere nøt private organisasjoners tiltak i utviklingslandene glede av sterk støtte.

Medlemmene av Utenrikskomiteén viste en stor grad av enighet i uttalelsene om bistand drevet av private organisasjoner på 1970-tallet. I innstilling til Stortinget nr. 135 (1972-73) brukte Utenrikskomiteén to hele avsnitt til å beskrive det gode samarbeidet med private organisasjoner og sa blant annet:

Komiteén vil peke på at det fra norsk side, både fra offentlig og privat hold, idag ytes sosial og humanitær hjelp til mange land og folk uten hensyn til deres rase, religion, kulturelle eller politiske bakgrunn eller oppfatning. Dette skjer på bakgrunn av en alminnelig akseptert forpliktelse om at det skal ytes sosial og humanitær hjelp på humanitært grunnlag når siktepunktet er å avhjelpe nød og menneskelig lidelse. Komiteén viser i den forbindelse til det gode samarbeid som er etablert mellom Direktoratet for utviklingshjelp og de frivillige humanitære organisasjoner og misjonsselskapene.<sup>203</sup>

og:

Komiteén vil peke på det betydelige arbeid disse organisasjoner gjør på helse-, sosial- og utdanningssektoren m. v. i utviklingsland. Den opptrapping av utviklingshjelpen man nå sikter mot, gjør det – etter komiteéns mening – ønskelig i enda større utstrekning enn i dag å kanalisere midler til utviklingslandene gjennom disse organisasjoner som sitter inne med ekspertise og som har hensiktsmessige prosjekter i utviklingsland, som vil komme de brede befolkningsgrupper til gode.<sup>204</sup>

Disse to uttalelsene ble vist til i senere debatter og ofte sitert av Utenrikskomiteens medlemmer i andre dokumenter og debatter, blant annet både i innstillingen til Stortingsmelding nr. 94 (1974-75) og i selve meldingen.<sup>205</sup>

I Stortingsmelding nr. 94 (1974-75) ble private organisasjoners rolle i bistandsarbeidet beskrevet på en halv side. Siden meldingen var på 135 sider, må beskrivelsen av private organisasjoner dermed sies å ha vært beskjeden. Allikevel var det en betydelig økning fra forrige melding. Også med tanke på hvor liten prosentandel av bevilgningene som gikk til private organisasjoners prosjekter kan en halv sides beskrivelse regnes som passende.

I St. meld. nr. 94 (1974-75) står det således:

Den moralske forpliktelsen til å hjelpe mennesker i nød har antakelig vært den sterkeste drivkraft bak det norske folks innsats for de fattige land. En slik holdning har ligget til grunn for misjonens helse- og skoletiltak i utviklingslandene.

---

utviklingshjelp, noe som passet med deres ideologi om at staten skulle gjøre minst mulig.

<sup>203</sup> Innst. S. nr. 135 (1972-73), 340.

<sup>204</sup> Innst. S. nr. 135 (1972-73), 341.

<sup>205</sup> Se Innst. S. nr. 192 (1975-76) *Innstilling fra den forsterkede utenriks- og konstitusjonskomité om Norges økonomiske samkvem med utviklingslandene (St.meld.nr.94 for 1974-75)*, 9, og St. meld. nr. 94 (1974-75), *Norges økonomiske samkvem med utviklingslandene*, 10.

Medmenneskelig sympati har båret mange av de humanitære innsamlingsaksjonene til hjelp for mennesker rammet av krig og katastrofer. Det er den samme moralske holdning som har gjort det mulig å se bistanden til utviklingslandene som et nasjonalt ansvar og å få godtatt den målsetting som nå er fastlagt for utviklingsbevilgningene over statsbudsjettet [...] Hjelpeplikten trer fram som et ansvar for hele det norske samfunn.<sup>206</sup>

Stortingsmeldingen viste videre til Utenrikskomitéens innstilling til Stortingsmelding nr. 29 (1971-72), og Regjeringen sa seg fornøyd med at retningslinjene for støtte nylig hadde blitt revidert «i nært samarbeid med de interesserte organisasjoner».<sup>207</sup>

Utenrikskomitéen brukte også mye plass i innstillingen om Stortingsmelding nr. 94 (1974-75) til å beskrive private organisasjoner. Et interessant poeng er at i Utenrikskomitéens innstilling til Stortinget om Norges økonomiske samkvem med utviklingslandene i 1975, ble private organisasjoners virksomhet knyttet direkte opp til opinionsbyggende virksomhet i Norge.<sup>208</sup> Komitéen nevnte også hvor fornøyde de var med de reviderte retningslinjene for private organisasjoners bevilgninger og ønsket en fortsatt økning og utvidelse av støtteordningene.<sup>209</sup>

Medlemmene i Utenrikskomitéen vektla private organisasjoners rolle i utviklingsarbeidet sterkt. Gjennom innstillingene til Stortinget sendte komitéens medlemmer politiske signaler om at private organisasjoner hadde en sentral rolle å spille i norsk bistand. Det at komitéens vurderinger av private organisasjoner i stor grad var enstemmige på 1970-tallet, var med på å vise at det var bred støtte til private organisasjoner på tvers av partigrensene.<sup>210</sup> Det ga også klare politiske signaler til Norad om at Stortinget så private organisasjoner som et viktig supplement til offentlig bistand, noe Direktoratet trakk frem i diskusjoner rundt utvidelsene av støtteordningene.

Også forhandlingene om meldingene viser hvor sterk støtte private organisasjoner hadde på Stortinget. I debatten om Stortingsmelding nr. 29 (1971-72) brukte en rekke stortingsrepresentanter deler av sin taletid til å berømme private organisasjoners arbeid i utviklingslandene og å tale for at støtteordningene til disse burde utvides. Overstrømmende innlegg som dette fra Olav Loftshaug er betegnende:<sup>211</sup>

Det er vel alles ønske at hver krone av de offentlig bevilgede beløp skal nyttes så effektivt som mulig. Her står de private organisasjoner som en klar nr. 1. De har bagatellmessige administrasjonsutgifter. De har eksperter som ikke bare har to eller

<sup>206</sup> St. meld. nr. 94 (1974-75), 10.

<sup>207</sup> St. meld. nr. 94 (1974-75), 24.

<sup>208</sup> Se Kapittel 6: Statstøttet propaganda.

<sup>209</sup> Innst. S. nr. 192 (1975-76), 9.

<sup>210</sup> Det var selvsagt unntak til dette. I Budsjett-innst. S. nr. 3 (1974-75), *Innstilling fra Utenriks- og konstitusjonskomitéen om bevilgninger på statsbudsjettet for 1975 vedkommende Utenriksdepartementet, Justisdepartementet og Industridepartementet (St. prp. nr. 1)*, delte Utenrikskomitéen seg om temaet støtte til private organisasjoners grunnskoleutdanning. For mer om dette, se s.68.

<sup>211</sup> Loftshaug satt som vararepresentant på Stortinget. Det er imidlertid ikke bevart liste over vararepresentantene på Stortinget på 1970-tallet, så jeg har ikke klart å finne hvilket parti han representerte.

fire års erfaring, men ofte et helt livs erfaring. De kjenner folket og kjennes av folket, og de arbeider blant den alminnelige mann og kvinne. De private organisasjoners eksperter har en beskjeden lønn i forhold til de offentlige eksperter. Det er gledelig å konstantere de økte bevilgninger til de private organisasjonene, men økningen må intensiveres.<sup>212</sup>

Også i debatten om Stortingsmelding nr. 94 (1974-75) roste representanter for ulike partier private organisasjoners prosjekter. Uttalelsene om private organisasjoners arbeid var i stor grad gjentakelser av synspunktene fra debatten om Stortingsmelding nr. 29 (1971-72) noen år tidligere. Selv om private organisasjoners tiltak fikk mer plass i Stortingsmelding nr. 94 (1974-75) og innstillingen til denne, ble det brukt mindre tid på deres prosjekter i forhandlingene.

Når det er sagt må det påpekes at selv om det ble brukt mindre plass til å diskutere private organisasjoners prosjekter, var ikke inntrykket av organisasjonenes gode arbeid svekket, snarere tvert imot. Et eksempel på dette er Ambjørg Sælthuns uttalelse:

Mange organisasjonar er i dag engasjerte i utviklingshjelp – det gjeld både misjonsselskap, fagforeningar, ungdoms- og kvinneorganisasjonar, Kirkens Nødhjelp, Røde Kors, Redd Barna – berre for å nemne nokre. Det er i dag internasjonal akseptert at denne form for u-hjelp ofte er den beste.<sup>213</sup>

I tillegg bar en rekke av uttalelsene preg av å vise glede over at private organisasjoner fikk så sterk støtte og at det var åpnet for at støtten fortatt skulle økes.<sup>214</sup>

Også i forbindelse med budsjettdebattene brukte representantene en betydelig del av sin taletid på å berømme private organisasjoners arbeid og å tale for en utvidelse av støtteordningene. Generelt var støtten til prosjektene sterk i stortingsdebattene.

Partiene som var representert på Stortinget på 1970-tallet førte svært ulik politikk på flere områder, men når det gjaldt utviklingshjelp var det stor grad av samstemthet. Med unntak av ALP var det bare Høyre som skilte seg ut i debattene om utviklingshjelp på 1970-tallet.

Høyre var det partiet på Stortinget som, uten å forkaste bistand som budsjettpost slik ALP gjorde, oftest var tilbakeholden med å øke bevilgninger til utviklingshjelp. I stortingsdebattene stilte Høyres representanter spørsmålsteget ved utvidelsene av utviklingshjelpen enten det gjaldt rammene for bevilgningene overhodet, utvidelse av antall samarbeidsland, midler til Norads administrasjon eller til informasjonstiltak om utviklingshjelpen.<sup>215</sup> Høyre var også det eneste partiet, i tillegg til ALP, som ikke sluttet seg til målsettingen om å øke utviklingshjelpen til én prosent av

<sup>212</sup> St. forh. 7.2.1973, 1882.

<sup>213</sup> St. forh. 23.3.1976, om Innst. S. nr. 192 (1975-76), *Innstilling fra den forsterkede Utenriks- og konstitusjonskomité om Norges økonomiske samkvem med utviklingslandene* (St. meld. nr. 94 for 1974-75), Ambjørg Sælthun (SP), 2776.

<sup>214</sup> Se St. forh. 23.3.1976, Sigrid Utkilen (H), 2785, Jakob Aano (KrF), 2790, Håkon Randal (H), 2791 og Birgit Brynhi (H), 2796.

<sup>215</sup> For ytterligere informasjon om dette, se Kapittel 5: Økende administrativt press i Norad, 79 og Kapittel 6: Statstøttet propaganda, 93.

nasjonalproduktet innen 1978.<sup>216</sup>

I mitt intervju med ham, beskrev imidlertid Kåre Willoch Høyres forhold til bistanden som «behersket positivt, men litt kritiske til effekten av utviklingshjelpen.»<sup>217</sup> Selv om Høyres stortingsgruppe ofte fremholdt kritiske synspunkter i diskusjonene om utviklingshjelp, var det krefter innad i partiet som engasjerte seg for utviklingshjelpen. Både Høyrekvinnenes Landsforbund (HKL) og Unge Høyre var opptatt av at bevilgningene til utviklingshjelpen skulle øke.<sup>218</sup> Misjonen hadde også sterk støtte blant mange av partiets lokallag.<sup>219</sup>

I tillegg var det klart at særlig for KrF var utviklingshjelpen en hjertesak, så mulighetene for et borgerlig samarbeid ville bli redusert hvis Høyre stilte seg svært kritisk til utviklingshjelpen. Selv om det er mulig at Høyres stortingsgruppe egentlig ønsket å ha en lavere økningstakt i utviklingshjelpen, unnlot de å stille seg i en situasjon hvor et borgerlig samarbeid ville blitt vanskelig.

Uttalelsene til stortingsrepresentantene fra Høyre bar preg av et ønske om å trekke flere private aktører inn i bistandsarbeidet. Partiets representanter ønsket både å trekke privat næringsliv og private humanitære organisasjoner inn i arbeidet i større grad, og var særlig positiv til utviklingsprosjekter som åpnet muligheter for økt privat engasjement.<sup>220</sup>

Høyres representanter trakk ved flere anledninger private organisasjoners særlige fortrinn inn i stortingsdebatten i forbindelse med næringslivets overføringer til utviklingslandene. I debatten om St. meld. nr. 29 (1971-72) uttalte Otto Lyng:

Jeg vil på Høyres vegne presisere at vi er av den oppfatning at private forretningsmessige investeringer vil ha stor utviklingseffekt ikke bare på grunn av de arbeidsplasser som skapes, men også fordi etablering av en kjerne solide bedrifter med know-how, kapital og kontakter vil kunne gi betydelige ringvirkninger [...] Når jeg omtaler private overføringer, har jeg også misjonens innsats gjennom mange år i tankene. En effektiv politikk overfor utviklingslandene krever et samspill mellom offentlig og privat innsats, og vi ser det som kunstig å skille disse to former for hjelp, hvilket man heller ikke gjør på det internasjonale plan.<sup>221</sup>

Uttalelsen er et godt eksempel på Høyres framheving av verdien av privat initiativ, og ideen om at staten skal legge til rette for de private, snarere enn å i utstrakt grad drive selv. Høyre støttet noe statlig engasjement i utviklingshjelpen, men skilte seg fra de andre partiene ved at de ikke ønsket en like høy stigningstakt i bevilgningene. Høyre gikk også imot forslaget om at kravet om å

<sup>216</sup> Francis Seiersted, *Opposisjon og posisjon: Høyres historie bind 3*, (Oslo: Cappelen, 1984), 358.

<sup>217</sup> Intervju med Kåre Willoch, 15.01.2010.

<sup>218</sup> Se f.eks. Kaci Kullman Five (Formann i Unge Høyre), *Unge Høyres politiske håndbok*, Unge Høyres Landsforbund, Oslo 1979, 116.

<sup>219</sup> Samtale med Hallvard Notaker, 7.1.2010.

<sup>220</sup> St. forh. 18.11.1969, *Innst. fra Utenriks- og konstitusjonskomiteen om Bev. på statsbudsjettet for 1970*, Kåre Willoch (H), 566.

<sup>221</sup> St. forh. 7.2.1973, Otto Lyng (H), 1839.

nå én prosent av BNP skulle komme fra statlige overføringer alene.<sup>222</sup>

Også i Høyres Håndbok ble private organisasjoner nevnt med positivt fortegn:

Høyre er enig i at man fortsatt må konsentrere innsatsen om de fattigste land, men ikke i former som kan virke som en godhjertet premiering av ineffektivitet og udugelighet. Vi må legge større vekt på at hjelpen kommer frem til de fattigste grupper, som hjelp til å dekke grunnbehov og som ledd i et planmessig arbeid for sosial utjevning. I denne sammenheng går Høyre inn for at de private hjelpeorganisasjonene bør forvalte en større del av bistanden enn i dag.<sup>223</sup>

På Stortinget fremmet partiets medlemmer ideen om å forandre måten norsk utviklingshjelp ble drevet på. De ønsket at bilateral utviklingshjelpen skulle basere seg på langsiktige lån til utviklingslandene og eksportkredittfond for å gi norsk næringsliv insentiver til å starte opp næringsliv i den tredje verden. En større del skulle gis i form av varer snarere enn finansielle overføringer og den norske stat skulle generelt satse på å stimulere private overføringer til utviklingslandene.<sup>224</sup>

Slik ser vi at selv om Høyre var mer kritisk til økning av bistandsbevilgningene enn de andre politiske partiene, gjaldt ikke kritikken private organisasjoner. Private organisasjoner hadde støtte fra alle politiske partier på Stortinget på 1970-tallet.

### **Innkommende korrespondanse**

Det er interessant å vurdere hvor mange av støtteerklæringene som kom etter henvendelser fra organisasjonene selv. I en del av stortingsdebattene ble det distribuert innkommende korrespondanse til Stortinget fra private organisasjoner. Disse omhandlet organisasjonenes syn i enkeltsaker og mer prinsipielle erklæringer om bistanden.

Denne typen korrespondanse har kun i liten grad blitt bevart. Det knippe med brev som har blitt tatt vare på viser den klare støtten organisasjonene hadde fra avsenderne, men siden det var såpass lite volum av innkommende korrespondanse, er det vanskelig å kunne konkludere med hvorvidt organisasjonene drev effektiv lobbyvirksomhet overfor Stortinget. Både John Dag Hutchison som arbeidet med private organisasjoner i Norad på 1980-tallet, og Tor Elden som blant annet har arbeidet som generalsekretær for Redd Barna, har imidlertid i intervju sammenheng påpekt at private organisasjoner drev omfattende lobbyvirksomhet overfor Stortinget.<sup>225</sup>

Også i arkivene til Norad og Utenriksdepartementet har det blitt bevart eksempler på personlige henvendelser om private organisasjoners bistandsarbeid. Ved en rekke anledninger

<sup>222</sup> Se St. forh. 7.2.1973.

<sup>223</sup> «Utviklingshjelp», i *Høyres Håndbok*, (Høyres hovedorganisasjon, 1981, privat arkiv: Kaci Kullman Five), 330.

<sup>224</sup> St.forh. 18.11.1969, Statsråd Willoch (H), s.566.

<sup>225</sup> Intervju Tor Elden 12.02.2010 og intervju John Dag Hutchison 08.02.2010.

mottok Utenriksdepartementet brev fra departementets stedlige representanter i land hvor private organisasjoner hadde satt i gang, eller ønsket å sette i gang prosjekter.<sup>226</sup> Noen ganger hadde ambassadøren besøkt prosjektene etter å ha blitt forespurt av departementet om å gjøre det, og noen ganger kom henvendelsene på personlig initiativ.

Et eksempel på dette er et brev fra Nic. A. Fougner, ambassadør i Hong Kong, 8. mars 1973:

Som du vet utfører de tallrike norske misjonærer i Hong Kong et fremragende arbeid på det humanitære og sosiale området. Ikke før har de satt i gang med et prosjekt, før de planlegger et nytt. De hviler aldri på sine laurbær. Dette gjelder ikke minst ekteparet Emil og Eli Aarsheim. De tilhører det Norske Misjonselskap som du og jeg kjenner så godt fra «misjonsmarken» på Madagaskar.<sup>227</sup>

Fougner viste til Stortingets klare støtte til private organisasjoners prosjekter, og fastsatte at bevilgningene til norsk utviklingshjelp ikke kunne «forvaltes på en bedre måte enn blant annet å kanaliseres gjennom norske misjonærer.»<sup>228</sup>

Også Norad mottok samme type henvendelser. Her siteres et brev fra Hans Magnus Solli, allmennpraktiserende lege:

Jeg vet at Eldny Bredde tidligere i høst har informert Dem om pastor Victor Prodhans virksomhet i West Bengal Rural and Urban Development Centre, Durgapur, India. For noen få år siden reiste kona mi og jeg rundt på en privat studiereise på enkleste måte i India og Sri Lanka, og dette prosjektet var noe av det beste vi var borte i.<sup>229</sup>

Et interessant spørsmål å stille er hvor stor påvirkningskraft slike personlige henvendelser hadde på utviklingen av politikken. Det hadde vært interessant å se i hvor stor grad denne typen henvendelser påvirket hvilke prosjekter som ble sett på som støtteverdige. Uten å følge pengestrømmen tettere enn jeg har hatt mulighet til å gjøre, er det imidlertid vanskelig å svare på dette spørsmålet. Det er også vanskelig å si noe konkluderende om hvor omfattende lobbyvirksomheten fra organisasjonenes side var på 1970-tallet uten å gå inn i arkivene til organisasjonene. Vi må imidlertid kunne gå ut fra at lobbyvirksomhet hadde en viss innvirkning på fordelingen av bistandsbevilgningene.

---

<sup>226</sup> Se for eksempel UDs arkiv, 37 5/3a, 1973, «Utviklingshjelp – søknad fra Freselsarmeen om investeringsstøtte til bygging av sosialsenter i Santiago» fra Frode Nilsen, 28.mars 1979: UDs arkiv 37 5/a, 1979, AaB/ikø, brev fra Aage Bothner, Ambassadør i Lagos, 29.januar 1979 til UD om «Norsk misjonsvirksomhet i Kamerun – bistandsprosjekter» eller UDs arkiv 37 5/3a, 1975, Kaas/imba, fra den norske ambassaden i Buenos Aires, til Knut Taraldsen, «Norske prosjekter i Paraguay».

<sup>227</sup> UDs arkiv, 37 5/3a, 1973, Brev fra ambassadøren i Hong Kong, Nic. A. Fougner, 8.mars 1973, Mottatt i UD 12. mars 1973, «Norske misjonærer – norsk utviklingshjelpen», Vedlegg 2: Brev til Rudolf K. Andresen, 1.

<sup>228</sup> UDs arkiv, 37 5/3a, 1973, fra Fougner til UD, 8.mars 1973, 2.

<sup>229</sup> Norads arkiv D-0422, Private norske organisasjoner, 320.9 Diverse sept 1979- des 1979, «Personlig brev til Kontorsjef Bjørn Johannessen fra Hans Magnus Solli (allmennpraktiserende lege)».

## **Et verdifullt supplement**

I forvaltningen var Norad den sterkeste forkjemperen for private organisasjoner på 1970-tallet. Private organisasjoners utviklingsarbeid hadde støtte fra alle deler av Direktoratets organisasjon, fra saksbehandlere til direktøren, og Norad hadde nær og økende kontakt med organisasjonene i løpet av tiåret. Det var imidlertid saksbehandlere som stilte spørsmålsteget ved forestillingen om at private organisasjoner hadde særegne fortrinn i utviklingshjelpen. Det er interessant å merke seg at disse saksbehandlerne var de samme som arbeidet tett med de private organisasjonene.

Også på Stortinget nøt private organisasjoner sterk og økende støtte på 1970-tallet. Støtten var bred på tvers av partigrensene. Norad mottok positive signaler fra Utenrikskomiteen og Stortinget om å øke samarbeidet med organisasjonene.

Fra regjeringshold ble derimot ikke bistand gjennom private høyt prioritert. Det kan ha hatt med størrelsen på bevilgningene å gjøre. Bistand drevet gjennom private organisasjoner hadde ennå ikke blitt noen stor budsjettpost på 1970-tallet. Selv om private organisasjoners prosjekter var en populær sak på Stortinget, var det såpass stor enighet mellom partiene om saken at det var liten gevinst å hente fra Regjeringen ved å uttale seg om dette.

I Utenriksdepartementet var derimot skepsisen til de private organisasjonene åpenbar. Departementet avsto gjentatte ganger Norads forslag om tilleggsbevilgninger etter at målet om å bruke én prosent av BNP på utviklingshjelp hadde blitt nådd i 1978. Generelt så Utenriksdepartementet private organisasjoners prosjekter som noe som kunne virke opinionsbyggende, men ikke som en stor og viktig del av den norske utviklingshjelpen.

Private organisasjoner hadde sterk støtte i de delene av statsapparatet de var i direkte kontakt med. Både på Stortinget og i Norad hadde de klare støttespillere. Selv om regjeringen ikke brukte mye tid på å berømme private organisasjoners bistandsarbeid, og Utenriksdepartementet tidvis uttalte seg kritisk om ytterligere økninger, ble en viss grad av samarbeid med organisasjonene sett på som ønskelig i alle deler av bevilgningsmaktene og byråkratiet. Regjeringen og UDs mangel på interesse for private organisasjoners prosjekter hadde antakeligvis mer å gjøre med at organisasjonene mottok en såpass liten del av bevilgningene enn motstand mot private organisasjoners bistandsarbeid generelt.

I neste kapittel vil jeg se på forestillingen om at de private organisasjonene hadde særlige fortrinn i norsk bistandsarbeid. Kapitlet vil i stor grad fokusere på Stortingets forhold til de private organisasjonene.

## Kapittel 4: Den gode intensjon - Private organisasjoners særlige fortrinn

- «Vi gir oss ikke herved ut for å kunne bevise kristendommens sannhet, men at det kristne budskap har skapt nye og bedre tilstander i den tredje verden, det kan faktisk bevises»  
Misjonstidende nr. 8 -1978<sup>230</sup>

En viktig grunn til støtten private organisasjoners engasjement hadde i forvaltningen på 1970-tallet, var forestillingen om at private organisasjoner hadde en rekke fortrinn fremfor offentlig drevne bistand. Forestillingen sto sterkt hos politikere fra alle partier og ble også stadig gjentatt i pressen.<sup>231</sup>

Ved flere anledninger uttalte stortingsrepresentanter seg positivt om det verdifulle arbeidet private organisasjoner utførte i utviklingslandene.<sup>232</sup> Allerede i 1971 understreket en enstemmig Utenrikskomité at «de private organisasjoner utfører et meget tjenlig og utviklingsfremmende arbeid i utviklingsland».<sup>233</sup> En del representanter på Stortinget gikk så langt som å si at man hadde garanti for at pengene gikk gjennom private organisasjoner ble godt utnyttet. Per Borten (SP) uttalte for eksempel i budsjettdebatten i 1971 at:

Jeg tenker på misjonsselskapene – de har lang erfaring, de kjenner folk godt i u-land hvor de arbeider, de kan språket, og **jeg vet at man har garanti for at de midler som de får, blir godt utnyttet** [min utheving]. Så hvorfor ikke spille enda mer på dette, og la dem utføre prosjekter, gjerne for full betaling. Jeg tror at vi har like stor garanti på den måten som når vi bevilger til multilaterale tiltak.<sup>234</sup>

Den sterke, nærmest tverrpolitiske støtten til bevilgninger til private organisasjoner var grunnet i en oppfatning om at organisasjonene var effektive og grasrotorienterte på en måte som statlige organer ikke kunne være. På denne bakgrunn konkluderer kirkehistoriker Aud Tønnesen med at forestillingen om fortrinnene til organisasjonene har spilt en «nøkkelrolle i utformingen av

<sup>230</sup> *Misjonstidende* (nr. 8 -1978), «Hedendom – kjernen i u-landsproblemet?», i *Presseklipp om utviklingshjelp nr.3 – 1978*, (Direktoratet for utviklingshjelp, informasjonskontoret, 1978), 38.

<sup>231</sup> Selv Anders Langes Parti (ALP), det eneste partiet som var imot offentlig norsk bistand til utviklingslandene, uttalte seg rosende om privat drevet bistand.

<sup>232</sup> Se bl. a. St. forh. 17.11.1970, Lars Korvald (KrF), 799 og 1013; St. forh. 21.11.1973, om Budsjett-innst. S. nr. 3 (1973-74), *Innstilling fra Utenriks- og konstitusjonskomiteén om bevilgninger på statsbudsjettet for 1974 vedkommende Utenriksdepartementet og Industridepartementet*, Asbjørn Haugstvedt (KrF), 750; St. forh. 25.2.1970(1969-70), *Interpellasjon fra representanten Hans Hammond Rossbach til Utenriksministeren*: «Vil regjeringen foreta nærmere vurderinger av utviklingshjelpens prinsipielle retningslinjer og de totale virkninger av hjelpen både fra mottakerlandet og giverlandet?», Kåre Kristiansen (KrF), 1922 og St. forh. 21.11.1973, Arne Kielland (SF), 758. Arne Kielland ble valgt inn for DNA i Sør-Trøndelag, men ble sittende som uavhengig representant for SF etter EU-saken i 1972.

<sup>233</sup> Budsjett-innst. S. nr. 3 (1971-72), *Innstilling fra Utenriks- og konstitusjonskomiteén om bevilgninger på statsbudsjettet for 1972 vedkommende Utenriksdepartementet, Industridepartementet og Justis- og politidepartementet*, Kap. 150. Bilateral bistand, 8.

<sup>234</sup> St. forh. 15.11.1971, Per Borten (SP), 1018.



norsk utviklingspolitikk, noe som har manifestert seg i økende kanalisering av statlig bistand gjennom dem».<sup>235</sup>

Jeg vil i dette kapitlet gå nærmere inn på forestillingen om de private organisasjonenes særlige fortrinn slik disse ble formulert av politikere på Stortinget og i byråkratiet. Når kildene studeres med dette for øyet, blir det klart at forestillingen om særlige fortrinn var sammensatt av flere delforestillinger. Dette kapitlet vil derfor beskrive disse delforestillingene og hvilken betydning de hadde for å befeste private organisasjoners rolle som viktige i norsk utviklingsbistand. I den forbindelse vil jeg argumentere for at det var to konkurrerende bistandsdiskurser som var tilstede i debatten på Stortinget, og vurdere hva det hadde å si for synet på private organisasjoner.

For hver av delforestillingene vil jeg trekke fram hvem som formulerte dem, hva de besto i og hvordan de sto i forhold til overordnede utviklingsstrategier. Samlet gir gjennomgangen et bilde av hvordan forestillingene om private organisasjoners særlige fortrinn bidro til å gjøre organisasjonene attraktive når de overordnede utviklingsstrategier ble endret mot slutten av 1970-tallet. Det er viktig å merke seg at systematiske forskjeller i bistandsideolgi mellom borgerlige og sosialdemokratiske/sosialistiske politikere også manifesterte seg i ulike syn på private organisasjoners særlige fortrinn i bistanden.<sup>236</sup> Språkbruken knyttet til bevilgninger til private organisasjoners bistandsvirksomhet, viser at de to konkurrerende bistandsdiskursene på 1970-tallet begge brukte private organisasjoners bistandsarbeid som positive spillbrikker, selv om virkelighetsforståelsen deres skilte seg på sentrale områder.

### **Diskursteori – kamp om begrepenes innhold**

For å analysere delforestillingene vil jeg støtte meg til Ernesto Laclau og Chantal Mouffe's diskursteori.<sup>237</sup> Denne teorien går ut på å studere kampen mellom ulike diskurser i å befeste seg som dominerende på et felt. Diskurs er her definert som en fastslåing av mening innenfor et bestemt felt,<sup>238</sup> i denne sammenhengen bistand i Norge på 1970-tallet. Ulike diskurser, hver av dem representanter for en bestemt måte å snakke om og forstå verden på, er i følge Laclau og Mouffe i konstant kamp for hegemoni.<sup>239</sup>

I følge denne metoden formes en diskurs gjennom den delvise fastslåingen av mening rundt sentrale begreper, kalt knutepunkter.<sup>240</sup> Ernesto Laclau og Chantal Mouffe bruker begrepet *floating*

<sup>235</sup> Tønnesen, *Kirkens Nødhjelp*, 106.

<sup>236</sup> Dette kapitlet kommer ikke til å gå inn på de strategiske politiske kompromissene som selvsagt var sentrale også på dette politiske feltet da disse ble dekket i forrige kapittel.

<sup>237</sup> For mer om metoden se Diskursanalyse, 16 eller Philips og Jørgensen, *Discourse Analysis as Theory and method*.

<sup>238</sup> Philips og Jørgensen, *Discourse Analysis as Theory and method*, 26.

<sup>239</sup> Philips og Jørgensen, *Discourse Analysis as Theory and method*, 6.

<sup>240</sup> Dette er min oversettelse av begrepet *nodal point*, se også Philips og Jørgensen, *Discourse Analysis as Theory and method*, 26.

*signifiers* om ord ulike diskurser kjemper om å definere. Slike signalord blir knutepunkter når de har fått en utvetydig betydning i en diskurs. Her vil jeg bruke begrepet tvetydige kjernebegrep om sentrale begrep som ennå ikke har blitt konsolidert til knutepunkter.

Kampen om å fylle de tvetydige kjernebegrepene med mening, ble viktig for å befestede de private organisasjonenes rolle i norsk utviklingshjelp på 1970-tallet. Som vi skal se i dette kapitlet var disse kjernebegrepene med på å legge grunnlaget for stadig økende bevilgninger til private organisasjoner.<sup>241</sup>

## **To bistandsdiskurser**

Språkbruk har vært viktig i norsk bistandspolitikk, også på 1970-tallet. Ulike tolkninger av sentrale bistandsbegreper bidro til å legge grunnlaget for hva som ble regnet som mulige politiske valg. Selv om det samme begrepsapparatet, med noen nye innslag, ble benyttet gjennom hele tiåret, utviklet betydningen av begrepene seg i møte mellom to bistandsdiskurser i Norge på 1970-tallet.

Som nevnt innledningsvis, har mitt studium av stortingsdebattene avdekket to konkurrerende bistandsdiskurser, grunnet i ideologiske skiller. På den ene siden lå de borgerlige partiene, anført av Høyre.<sup>242</sup> Den borgerlige diskursen var basert på en tiltro til at private organisasjoner kunne ivareta enkelte sentrale samfunnsoppgaver bedre enn staten. Privat engasjement hadde en sentral rolle å spille, og de borgerlige partiene støttet opp om både privat næringsliv og private bistandsorganisasjoners tiltak i utviklingsland på grunn av dette.

På den andre siden hadde venstresiden i politikken større tiltro til det offentlige og mente at sentrale velferdsoppgaver ble best drevet av staten. Deres bistandsdiskurs var i større grad sentrert rundt internasjonal solidaritet, rettferdighet og ansvar.<sup>243</sup> Private organisasjoner kunne skape mye blest om enkeltsaker, men de hadde ikke mulighet til å arbeide like strukturert og sammenhengende, med like mye midler, som det offentlige kunne. Dette siste praktiske elementet knyttet til mangelen på ressurser var det bred konsensus om blant partiene, men vektleggingen av det offentliges fortrinn var det venstresiden som fremhevet sterkest.

Likevel gikk også SV og DNA inn for å støtte private organisasjoners bistandstiltak i utviklingslandene. Selv om partiene ønsket sterk forankring av bistanden i FN og hadde stor tiltro til det offentlige, trakk de frem samme argumenter som høyresiden for å øke bevilgningene til

---

<sup>241</sup> For mer informasjon om metoden brukt i dette kapitlet, se Diskursanalyse, 16.

<sup>242</sup> De borgerlige partiene er her definert som Høyre, Venstre, Senterpartiet og KrF.

<sup>243</sup> Siden FN ga hvert medlemsland en stemme, snarere enn å basere stemmeandelen på økonomiske bidrag fra medlemslandene, som i Verdensbanken, gikk både SF/SV og DNA inn for at en stor andel av bistanden burde kanaliseres gjennom FN. Dette passet godt med den sosialistiske troen på internasjonal solidaritet med utviklingslandene, siden de ikke hadde mulighet til å gi økonomiske bidrag til Verdensbanken i den størrelsesorden som var nødvendig for å få en vesentlig del av stemmene.

private organisasjoners bistandsprosjekter. Det er derfor sannsynlig at flere av delforestillingene om private organisasjoners bistandstiltak var tverrpolitisk fundert.

Så lenge det var konsensus blant de store partiene om å øke bevilgningene til bistand til én prosent av BNP, var det tilsynelatende en tverrpolitisk enighet om at alle deler av bistandsbevilgningene skulle økes. Det var ikke før i 1978, da dette målet var nådd, at skillelinjene ble trukket klart opp og ulike politiske vektlegginger kom klarere frem.

De to ulike måtene å snakke om bistand på var så forskjellige at de bidro til å konstruere to bistandsdiskurser. Selv om begge sider brukte de samme begrepene, la de ulike betydninger inn i dem, og kampen om å definere hva bistand skulle være, påvirket også private organisasjoners bevilgninger. Jeg har kalt disse to diskursene for henholdsvis den sosialistiske og den borgerlige bistandsdiskursen fordi de hører til under en større politisk diskurs som delte seg på partipolitiske skillelinjer. Det er også i overensstemmelse med hvordan aktørene selv definerte seg i perioden.

Det interessante med kampen om definisjonsrett innenfor bistandsfeltet i denne sammenhengen, er hvordan den påvirket private organisasjoners bevilgninger. Begge sider hadde ulike tilnæringsmåter og ulike prioriteringer, men begge vektla øking av bevilgninger til private enten fordi private organisasjoner ville øke forståelsen for u-hjelp blant folket, eller fordi private var bedre til å drive enn det offentlige. Det finnes også eksempler på at både sosialistiske og borgerlige representanter lånte den andre sidens retorikk om private organisasjoners særlige fortrinn når det kunne fremme deres hjertesaker.

Stortingsdebattene bar preg av at politikerne sto relativt fritt til å uttale personlige meninger i behandlingen av bistandsbudsjettene. Siden alle de store partiene<sup>244</sup> hadde programfestet at de ville øke bevilgningene til utviklingshjelp til de nådde én prosent av BNP, er det vanskeligere å se klare skillelinjer i bistandspolitikken, inklusive forholdet til private organisasjoner, enn i mange andre politiske spørsmål.

Gjennom nærlesing av alle stortingsproposisjoner, -forhandlinger og -meldinger som omhandlet bistand, ved å se på Norads klipparkiv av avisartikler om bistand i løpet av tiåret og ved å studere Norads og UDs saksbehandling av bistandssakene, har jeg avdekket en rekke forestillinger om hva som gjorde private organisasjoners bistandsprosjekter særlig gode. I de påfølgende avsnitt har jeg delt disse inn i tre overordnede forestillinger. Forestillingen om at de var særlig effektive, at de var særlig utviklingsfremmende, og forestillingen om at de var drevet av en god intensjon som førte til gode resultater. Jeg har delt disse overordnede forestillingene inn i delforestillinger, som jeg vil beskrive under.

---

<sup>244</sup> Dette er betegnelsen som ble brukt på Stortinget for alle partiene untatt ALP. Det var viktig å skille ut ALP fordi partiet var det eneste som var imot all offentlig bistand. Selv ALP var imidlertid for privat drevet bistand.

## En uovertruffen effektivitet

Private organisasjoner var regnet som å være spesielt effektive til å drive bistand.<sup>245</sup> Begrepet «effektiv bistand» var et tvetydig signalbegrep på 1970-tallet. Begrepet hadde ulike betydninger i de to bistandsdiskursene, og kan ikke sies å ha hatt et klart innhold. Gjennom nærlesing av stortingsdebattene blir det også klart at selv om både politikere og byråkrater forsøkte å fastsette betydningen av begrepet, og dermed gjøre det til et knutepunkt, fortsatte meningen av begrepet «effektiv» å variere fra person til person. Snarere enn å bli tydelig i løpet av perioden, lå begrepets sentrale posisjon i dets uklare innhold, med ulik valør i de to ulike bistandsdiskursene.

For hva var egentlig effektiv bistand? På et helt overordnet nivå var målet for den norske bistanden å drive mest mulig effektiv hjelp og å bringe utviklingslandene raskest mulig ut av underutviklingen. Likevel ble det, til tross for gjentatte debatter i Stortinget på 1970-tallet om hva norsk utviklingshjelp skulle bidra til, verken tatt noen grunndebatt om hva som kunne regnes som effektiv hjelp, eller gjort evalueringer som kunne bevise hvilke prosjekter som førte til faktisk bedring. Isteden ble det skapt en tilsynelatende enighet ved at alle gjentok at de var for mest mulig effektiv hjelp, mens debattene viste at de forsto begrepet «effektiv» tildels svært ulikt.

Effektiv hjelp ble regnet som alt fra en idé om at bistand ble mest effektiv hvis man ga hjelp til land «der vi vet at hjelpen med noen grad av sikkerhet kommer de brede lag av befolkningen til gode»,<sup>246</sup> til at eksportgarantier til norske private selskaper som ønsket å eksportere varer til utviklingsland var «en form for u-hjelp som virkelig er effektiv og når fram dit den skal»,<sup>247</sup> til at Det internasjonale utviklingsfond ble ansett for å være «et effektivt og virkningsfullt instrument til å fremme økonomisk utvikling i utviklingslandene».<sup>248</sup>

Hva som ble regnet som effektiv hjelp skilte seg i større grad på partilinjer og mellom bistandsdiskursene enn gjennom tiåret. Selv om nye ideer kom inn i bistandsdebatten og påvirket synet på hva som var effektiv hjelp, var det snarere sånn at den borgerlige bistandsdiskursen trakk på sitt verdigrunnlag for å bestemme hva som var effektivt, og den sosialistiske gjorde det samme.

Ved enkelte anledninger fant det sted tilløp til diskusjon om hva som kunne regnes som

<sup>245</sup> Se for eksempel: St. forh. 21.11.1973, Asbjørn Haugstvedt (KrF), 750; St. forh. 15.11.1979, Sigrid Utkilen (H), 820, St. forh. 14.11.1974, om Budsjett-innst. S. nr. 3 (1974-75), *Innstilling fra Utenriks- og konstitusjonskomiteén om bevilgninger på statsbudsjettet for 1975 vedkommende Utenriksdepartementet, Justisdepartementet og Industridepartementet (St.prp.nr.1)*, Lars Korvald (KrF), 952 eller St. forh. 6.6.1977, om Innst. S. nr. 356, *Innstilling fra Utenriks- og konstitusjonskomiteén om samtykke til ratifikasjon av avtale om opprettelse av Det internasjonale fond for jordbruksutvikling (IFAD) (St.prp.nr.140 1976-77)*, Otto Hauglin (SV), 4338.

<sup>246</sup> St. forh. 07.01.1974, om Innst. S. nr. 96 (1973-74), *Innstilling fra Utenriks- og konstitusjonskomiteén om årsmelding og regnskap for Direktoratet for utviklingshjelp i 1972*, Finn Gustavsen (SV), 1807.

<sup>247</sup> St. forh. 21.05.1974 om St. prp. nr. 116, *Om fornyelse og endring av Stortingets vedtak om 1. Statsgaranti ved eksport, og 2. Statsgaranti på særlige vilkår ved eksport til utviklingsland og statsgaranti ved investeringer i utviklingsland*, Egil Aarvik (KrF), 3294.

<sup>248</sup> St. forh. 5.12.1969, om Budsjett-innst. S. nr. 6 (1969-70), *Innstilling fra Finanskomiteén om bevilgninger på statsbudsjettet for 1970 (St.prp.nr.1 og St.prp.nr.1 Tillegg nr.10)*, Alv Jakob Fostervoll (DNA), 1142.

effektiv bistand. For eksempel i debatten om eksport- og investeringsgarantier til norske private firmaer i 1974 stilte Einar Førde fra DNA spørsmålstegn ved hvorvidt private investeringer kunne regnes som effektiv u-hjelp:

Eg må også reservere meg mot den bruk av ordet «effektiv» som ein del av talarane frå dei borgarlege partia har gjort gjeldande her. Eg trur at kva som er effektiv hjelp, må vi etter kvart finne andre mål på, og eg trur at ikkje minst dei private investeringane er av dei som ein må vurdere i lys av andre mål for effektivitet.<sup>249</sup>

Også Paul Thyness fra Høyre stilte spørsmålstegn ved begrepet effektiv hjelp i 1974:

Spørsmålet blir da ikke om vi skal hjelpe, men hvordan vi kan gi en mest mulig effektiv hjelp. Om dette vil det alltid herske meningsforskjell. Allerede i de korte år den vestlige verden har drevet u-hjelp, har tankegangen på dette område skiftet flere ganger [...] Jeg er overbevist om at vi i årene fremover vil vinne ny erkjennelse og finne nye veier å gå som er bedre enn de vi følger i dag.<sup>250</sup>

Men bortsett fra disse to uttalelsene, som ikke førte til debatt, ble det ikke påpekt at de ulike betydningene av ordet effektiv var motstridende.

Det at de to ulike bistandsdiskursene kjempet om å definere begrepet «effektiv» med mening er et eksempel på kampen om hegemoni i bistandsdiskursen som pågikk på 1970-tallet.<sup>251</sup> Hva som ble regnet som effektiv hjelp utviklet seg noe utover i perioden, men ble ikke fastlåst til en betydning. Begrepet «effektiv» forble dermed et tvetydige kjernebegrep.

Det interessante i denne sammenhengen er at begge diskurser regnet private organisasjoners prosjekter som effektiv hjelp. Dette var sentralt for økningen av private organisasjoners bevilgninger fordi målet om å drive effektiv bistand var en hovedsak i alle instanser på 1970-tallet. Det er dermed interessant å se at det var allment ansett at private organisasjoner drev effektiv hjelp, uavhengig av hvor motstridende ideene om hva effektiv hjelp skulle gjøre og hva som ble definert til å være effektiv hjelp.

Det var flere underliggende forestillinger om hva som gjorde private organisasjoners prosjekter særlig effektive. En underliggende forestilling var at utviklingsprosjekter utført av private organisasjoner ble regnet for å være mer kostnadseffektive fordi organisasjonene hadde lavere administrasjonskostnader enn både internasjonale organer og offentlig dreven bilateral hjelp.<sup>252</sup> Generelt var de ansatte i private organisasjoner antatt å leve mer sparsommelig og sammen med

<sup>249</sup> St. forh. 21.05.1974, Einar Førde (DNA), 3297.

<sup>250</sup> St. forh. 07.01.1974, Paul Thyness (H), 1803.

<sup>251</sup> Som vist i forrige kapittel var det to bistandsdiskurser som kjempet om hegemoni i den norske bistandsdiskursen på 1970-tallet.

<sup>252</sup> *Dagbladet* 13.7.1971, «U-hjelp er god på lengre sikt – Men misjonsarbeidet gir mer valuta for pengene», i *Presseklipp om utviklingshjelp nr.7 - 1971*, (Direktoratet for utviklingshjelp, Informasjonskontoret, 1971), 46.

lokalbefolkningen enn det ansatte i Norad eller FN gjorde.<sup>253</sup> Se for eksempel denne uttalelsen fra Jakob Aano fra KrF i 1979:

Det er etter mi meining heller ikkje tvil om at dette [bistand utført av private organisasjoner], når det gjeld meir avgrensa former for stønad, ofte er den beste måten å driva utviklingshjelp på. Det er ofte oversiktlege prosjekt desse organisasjonane driv, dei kan koma snøggare i gang og kan følgja prosjektutviklinga meir direkte og i nærare samanheng med heimelejinga enn det som er mogleg gjennom det meir tungroddede apparatet som NORAD må setja i sving. Det bør ikkje vera noka rivalisering mellom dei to måtane å driva utviklingshjelp på, det er heller spørsmål om eit samarbeid for å fylla ulike typar oppgåver.<sup>254</sup>

Denne delforestillingen var gjennomgående på hele 1970-tallet, og var tverrpolitisk støttet. De lave administrasjonskostnadene sammenfalt også godt med måten private bistandsorganisasjoner og deres prosjekter ble beskrevet i avisene, noe som kan ha vært med på å forme eller ihvertfall legitimere dette synet.<sup>255</sup>

Det ligger trolig noe sannhet i at en liten organisasjon vil ha lavere kostnader til administrasjon enn det en stor organisasjon har. Men igjen ser vi problemet ved å skjære alle over en kam. De private organisasjonene som mottok støtte fra Norad hadde varierende administrasjonskostnader, og ulik størrelse på organisasjonen. Det varierte også fra organisasjon til organisasjon hvor sentral utviklingshjelpen var i deres arbeid. Uten å evaluere administrasjonskostnadene til organisasjonene som mottok støtte vil det være vanskelig å se om de faktisk hadde lavere administrasjonskostnader enn det de bilaterale prosjektene hadde. Denne typen evaluering ble ikke utført på 1970-tallet.<sup>256</sup>

Det var også slik at etter hvert som organisasjonene begynte å drive større prosjekter, trengtes større administrasjon for å drifte prosjektene. Et eksempel på dette er Kirkens Nødhjelps distriktsutviklingsprogram i Sør-Sudan, som mottok hoveddelen av bevilgningene til private organisasjoners prosjekter på midten av 1970-tallet, og som ble brukt som utgangspunkt for rammeavtalene som ble innledet med andre store norske organisasjoner på slutten av 1970- og begynnelsen av 1980-tallet.

Som nevnt i den historiografiske oversikten, tok Torben Henriksen for seg distriktsutbyggingsprogrammet i Sør-Sudan i sin hovedfagsoppgave.<sup>257</sup> Han fant at Kirkens Nødhjelps administrative utgifter og byråkratiske forordninger økte etter hvert som programmet

<sup>253</sup> St.forh. 21.11.1973, Ragnar Udjus (SP), 757.

<sup>254</sup> St. forh. 15.11.1979, Jakob Aano, 797.

<sup>255</sup> Se Kapittel 6: Statstøttet propaganda, 93.

<sup>256</sup> For mer om administrasjonskostnadene til Norad og private organisasjoner, se Kapittel 5: Økende administrativt press i Norad, 79.

<sup>257</sup> Henriksen, "Gjennombrudd i sikte?".

vokste.<sup>258</sup> Henriksen konkluderer med at ved «å se nærmere på KNs Sudan-program kan det vanskelig underbygges at det var ubyråkratisk sammenlignet med statlige bistandsprosjekter».<sup>259</sup>

Vi ser dermed at private organisasjoners prosjekter ble berømmet for å ha lave administrasjonkostnader, samtidig som det i økende grad ble tatt sikte på å innlede en type samarbeid med organisasjonene som førte til at deres byråkrati, administrasjonkostnader og organisasjonsstørrelse i Norge vokste. Denne utviklingen var økende utover 1980-tallet.

Når det er sagt må det også påpekes at en rekke små organisasjoner fikk støtte til prosjekter med svært lave administrasjonkostnader på 1970-tallet. Men tendensen til å gi store beløp til organisasjoner som hadde kapasitet til å ta over en større del av bevilgningene og større prosjekter var økende, og det ble etter hvert vanskelig å si at organisasjonene hadde spesielt lave administrasjonkostnader. Denne tendensen må sees i sammenheng med Norads behov for administrativ avlastning som er beskrevet i kapittel fem.

Fokuset på lave administrasjonkostnader og forestillingen om at private organisasjoner var særlig gode på å overføre mest mulig av midlene direkte til mottakerne i utviklingsland, hadde en direkte innvirkning på Norad som formidler av bilateral bistand. Gjennom hele 1970-tallet var det sterkt fokus på at Norads administrasjon ikke måtte vokse seg for stor, grunnet i ideen om at så lite som mulig av bevilgningene måtte gå med til administrasjon. Selv om det ikke ble direkte sammenlignet, var vurderingen av Norads administrasjonkostnader kontinuerlige målt opp mot forestillingen om at private organisasjoner hadde særlig lave omkostninger. Dette førte igjen til at Norad måtte forsvare enhver økning i administrative utgifter. Også dette vil bli nærmere diskutert i kapittel fem.

En annen delforestilling om hva som gjorde de private organisasjonenes særlig effektive var knyttet opp til deres lange erfaring. Som beskrevet i kapittel to hadde bistand vært drevet av misjonsorganisasjonene lenge før den statlige bistanden startet opp. Mot denne bakgrunnen ble det uttalt at organisasjonene hadde en særlig ekspertise som kom fra denne lange erfaringen.<sup>260</sup> Private organisasjoner visste derfor hvordan et prosjekt skulle drives, hadde i noen tilfeller mer lokalkunnskap enn Norad og lengre tidshorisont på prosjektene sine.<sup>261</sup>

Det ble imidlertid ikke skilt mellom organisasjoner som hadde drevet med utviklingshjelp i

---

<sup>258</sup> Henriksen, "Gjennombrudd i sikte?", 148.

<sup>259</sup> Henriksen, "Gjennombrudd i sikte?", 149.

<sup>260</sup> Se for eksempel: St. forh. 15.11.1971, Olav Totland (DNA), 1032; St. forh. 24.11.1972, om *Innstilling fra Utenriks- og konstitusjonskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 1973 vedkommende Utenriksdepartementet og Industridepartementet (Budsjett-innst. S. nr. 3)*, Asbjørn Haugstvedt (KrF), 678 eller St. forh. 14.11.1974, Per Borten (SP), 930.

<sup>261</sup> *Morgenbladet* 26.7.1971, «Uhyggelig byråkrati i alle lands u-hjelp: Bør være ute i fem år for å utrette noe vesentlig», i *Presseklipp om utviklingshjelp nr.7 1971*, (Direktoratet for utviklingshjelp, Informasjonskontoret, 1971), 41.

flere år og nystartede organisasjoner når det gjaldt egenskapene som deres lange erfaring skulle ha latt dem tilegne seg. Alle misjonsorganisasjonene hadde ikke like stor erfaring med utviklingsarbeid, og det var ikke bare misjonsorganisasjoner som fikk støtte. Ved å definere både misjonsorganisasjonene og humanitære organisasjoner under samlebegrepet «private organisasjoner», ble denne problematikken skjult og alle organisasjonene fikk nyte godt av noen misjonsorganisasjoners lange erfaring.

Siden misjonsorganisasjonene mottok hoveddelen av alle bevilgninger til private organisasjoner på 1970-tallet, er det mulig å spørre hvor sentral denne problematikken var. I mange tilfeller var diskusjonene for eller imot bevilgninger til private organisasjoner i virkeligheten en diskusjon om hvor stor del av misjonsorganisasjonenes prosjekter man skulle støtte.<sup>262</sup> Utifra måten en del stortingspolitikere for KrF uttalte seg, er det klart at for disse representantene var «private organisasjoner» og «misjonen» i virkeligheten ensbetydende. Også en rekke avisartikler brukte misjonsorganisasjoner når de snakket om hele støtteordningen.<sup>263</sup>

DNA og SVs politikere var mer konsekvente på å bruke termen private organisasjoner selv i de tilfellene hvor støtteordningen kun gikk til misjonselskapene. Det kan være årsaken til at alle private organisasjoner ble tillagt misjonsorganisasjonenes egenskaper, som lang erfaring og mer kunnskap om lokalbefolkningen, egenskaper som kun tilhørte organisasjoner som hadde drevet med utviklingshjelp lenger enn det offentlige, noe kun misjonsorganisasjonene hadde.

Et annet problem er at siden det ikke ble utført evalueringer av private organisasjoners bistandsprosjekter før mot slutten av 1970-tallet, er det ikke mulig å si om den lange erfaringen førte til at misjonsorganisasjonenes bistand var særlig effektiv. Det er også viktig å påpeke at de private organisasjonene ble oppmuntret til å utvide sin virksomhet til nye områder og prosjekttyper, altså utenfor det de hadde erfaring med.<sup>264</sup>

En delforestilling var at private organisasjoner var særlig effektive fordi de kunne nå inn til grupper og områder landene selv ikke prioriterte, eller hvor Norge som stat ikke kunne agere. Denne skilte seg fra de andre forestillingene ved at dette var en håndgripelig forskjell mellom statlig og privat drevet bistand. Statlig bistand var nødt til å forholde seg til myndighetene i mottakerlandet, mens private organisasjoner kunne agere fritt. Spørsmålet er imidlertid hvorvidt det at prosjektene kunne stride med mottakerlandenes egne prioriteringer gjorde de mer effektive.

---

<sup>262</sup> Se for eksempel diskusjonen om driftstøtte til grunnskoleutdanning i utviklingsland, 68.

<sup>263</sup> Se for eksemel: *Bygdeavis Sundø* 19.11.71, «Min Mening: La oss kreve folkeavryøsting om u-hjelpa» i *Presseklipp om utviklingshjelp nr. 2 – 1971*, (Direktoratet for utviklingshjelp, Informasjonskontoret, 1974) eller *Vårt Land* 29.04.1974, «Vårt forhold til u-landene», i *Presseklipp om utviklingshjelp nr. 4 – 1974*, (Direktoratet for utviklingshjelp, Informasjonskontoret, 1974).

<sup>264</sup> Det var et forsøk fra Norad sin side til å oppmuntre organisasjonene til å utvide sitt virke i utviklingslandene. I kildematerialet ble det ikke gitt grunner til hvorfor det var ønskelig.



Måten private organisasjoner kunne brukes på var til å gå inn i områder hvor det av ulike grunner var vanskelig for norske myndigheter å gripe inn direkte. Det gjaldt prosjekter som ikke ble prioritert av myndighetene i mottakerlandene og det gjaldt støtte til områder hvor statlige aktører ikke kunne operere uten å få problemer utenriksmessig.

Private organisasjoner ble i en rekke tilfeller viktige i situasjoner hvor norske myndigheter og opinionen krevde reaksjoner og tiltak, men hvor det var politisk vanskelig å agere. Et eksempel på denne typen situasjoner er Biafra-konflikten, hvor Kirkens Nødhjelp ble sentral i å formidle nødhjelp på vegne av den norske staten og folket. Biafra-konflikten er også et eksempel på hvordan en enkeltaksjon kunne bli en døråpner for senere støtte både fra privatpersoner og staten. Det var først etter den positive omtalen Kirkens Nødhjelp fikk med dette tiltaket at organisasjonen vokste seg stor.<sup>265</sup> Andre eksempler på det samme er Flyktning '74, som brakte inn 22,4 millioner kroner til Flyktningehjelpens arbeid og var med på å sørge for deres sterke posisjon i det norske samfunn. TV-aksjonen ble etter denne suksessen i 1974 et årlig fenomen og nødvendig for de private organisasjonene.<sup>266</sup>

Ideen om å bruke private organisasjoner som virkemiddel i situasjoner hvor det var vanskelig å agere statlig hadde stor støtte på Stortinget. Paul Thyness' uttalelse i budsjettbehandlingen i 1978 er betegnende for dette:

Kanskje det vanskeligste spørsmål er det sydlige Afrika [...] i denne meget uoversiktlige situasjon, hvor meget lite er hva det gir seg ut for å være, og hvor det er vanskelig å bedømme hvilken vei som vil gi det beste sluttresultat, tror jeg det er uklokt av Norge å ta parti, eller å opptre på en slik måte at vi gir inntrykk av å ta parti [...] Samtidig er det klart at forholdene i det sydlige Afrika skaper et veldig behov for humanitær hjelp. Tusenvis av flyktninger og andre ofre for krigshandlingene er en appell til vår samvittighet som vi ikke kan overhøre.<sup>267</sup>

Med denne bakgrunnen, stilte Høyre seg bak et felles borgerlig forslag hjelperen til frigjøringsbevegelsen skulle gå via private organisasjoner.<sup>268</sup> Det viser at det lå taktiske politiske hensyn bak. Det er også klart at saken hadde en lengre forhistorie.

Thyness' innlegg i budsjettbehandlingen i 1978 var en reaksjon på forslaget om å kanalisere direkte støtte til frigjøringsbevegelsen Patriotisk Front, og å kutte støtten til biskop Abel Muzorewas bevegelse som hadde falt i vanry. Frigjøringskampen i Sør-Rhodesia<sup>269</sup> hadde tidlig blitt

<sup>265</sup> Jeg vil ikke med dette påstå at Biafra-konflikten alene var grunnen til at Kirkens Nødhjelp ble en av de store private bistandsorganisasjonene på 1970-tallet, men at det spilte en rolle er det ikke tvil om.

<sup>266</sup> Roll-Hansen og Østbye, *Hjelp og beskyttelse*, 91.

<sup>267</sup> St. forh. 21.11.1978 om Budsjett-innst. S. nr. 3 (1978-79), *Innstilling fra Utenriks- og konsultasjonskomitéen om bevilgninger på statsbudsjettet for 1979 vedkommende Utenriksdepartementet, Justisdepartementet og Miljøverndepartementet*, Paul Thyness (H), 851.

<sup>268</sup> St. forh. 21.11.1978, Paul Thyness (H), 851.

<sup>269</sup> Landet ble omdøpt Zimbabwe i 1980.

knyttet til den kalde krigen ved at frigjøringsbevegelsen Patriotisk Front fikk nære forbindelser til kommunistblokken, mens biskop Abel Muzorewas bevegelse knyttet bånd til det sterkt ikke-kommunistiske Smith-styret.<sup>270</sup> Frigjøringsbevegelsene i Sør-Rhodesia hadde mottatt norsk støtte via internasjonale organisasjoner fra 1974 og direkte fra Norge fra 1977, uten at det var skapt debatt om det. Grunnen til at det ble en motsetning mellom den borgerlige og den sosialistiske siden denne gangen var at forslaget gikk på å kun støtte frigjøringsbevegelsen som hadde knyttet politiske bånd til den kommunistiske blokken.

I norsk politisk tradisjon var det en bærende idé at politikernes rolle var å lede, ikke kun å reflektere opinionen. Det var imidlertid en balansegang mellom å støtte noe som i brede kretser oppfattes som gunstig for mottakeren, og å støtte noe som kunne vise seg å bli problematisk i forhold til egen politisk ideologi og forankring. I denne situasjonen var det vanskelig for de borgerlige partiene å støtte bevilgningen, selv om behovet for hjelp var klart og støtten til frigjøringsbevegelser generelt sto sterkt i det norske folk. For de sosialistiske partiene var det derimot uproblematisk å støtte bevilgningen.

Saken viser dermed klart at de borgerlige partiene forsøkte å benytte seg av de private organisasjonene for å unngå å «ta parti» i en sak hvor støtte til en bevegelse ville si politisk støtte til en pro-kommunistisk gruppe. Samtidig viser Thyness' uttalelse at også de borgerlige partiene følte et moralsk ansvar overfor befolkningen i det sydlige Afrika, at det var snakk om «en appell til vår samvittighet som vi ikke kan overhøre.»<sup>271</sup> Dermed ser vi at private organisasjoner var en ønskelig virkemiddel i saker hvor det var et behov for å yte hjelp, men hvor det av ulike grunner var behov for å trå varsomt i politisk vanskelige områder.

En annen side av denne delforestillingen var at de private organisasjoner kunne gå forbi mottakerlandets egne prioriteringer i valg av prosjekter. Dette ble jevnt over sett på som en positiv egenskap både på Stortinget og i Norad. I 1975 ble det imidlertid stilt spørsmålsteget ved hvordan det passet inn med den overordnede bistandsstrategien om overtakelse av prosjektene i mottakerlandet og lokal forankring. Som beskrevet i kapittel tre, sendte konsulent E. Ranneberg-Nilsen et notat til plankontoret i Norad hvor hun satte delforestillingen om private organisasjoner opp mot det økende fokuset om at mottakerlandets myndigheter selv i større grad skulle planlegge, koordinere og styre utviklingstiltakene.<sup>272</sup> Det selvmotsigende i disse to synene ble påpekt og notatet konkluderte med at «Det er derfor verken hensiktsmessig eller nødvendig, og på langt nær riktig av en offentlig bistandsorganisasjon, å søke og lirke utviklingsprosjekt inn bakveien gjennom

---

<sup>270</sup> Tamnes, *Norsk Utenrikspolitikks Historie*, 365.

<sup>271</sup> St. forh. 21.11.1978, Paul Thyness (H), 851.

<sup>272</sup> Norads arkiv D-0417, notat fra Ranneberg-Nilsen, til C/Plan2, 12.9.1975.

en privat organisasjon. Verdien av et slikt prosjekt er også tvilsom på lengre sikt.»<sup>273</sup>

Det er imidlertid ikke mulig å spore noen forandring i praktisk politikk etter dette notatet, og helt frem til slutten av 1970-tallet bar uttalelsene fra Norad og på Stortinget preg av at denne antatte styrken til private organisasjoner fortsatt var sentral. Delforestillingen viser klart at norske bistandsprioriteringer var toneangivende for hvordan bistanden skulle drives. Utviklingslandenes egne prioriteringer kom i andre rekke.

Uttalelser fra stortingsrepresentanter viser også at det fantes en forestilling om at prosjektene drevet av private organisasjoner ofte viste seg å være mest vellykket og føre til færre sosio-økonomiske problemer for distriktene organisasjonene opererte i.<sup>274</sup>

Troen på organisasjonenes mulighet til å drive prosjekter uten sosio-økonomiske problemer for mottakerne, var tett knyttet opp til de andre delforestillingene om hva som gjorde private organisasjoner særlig effektive, og var grunnet i en idé om at organisasjonene hadde så lang erfaring og god kontakt med lokalbefolkningen at prosjektene ville bli godt integrert.

Forestillingen om at organisasjonene hadde en høyere suksessrate enn det offentlige var formulert på borgerlig side. Den passer godt med deres idé om at privat initiativ var gode på å drive en rekke statlige oppgaver, og lå tuftet i en borgerlig politisk tradisjon. Det var ingen representanter fra DNA eller SV som hadde lignende utsagn i stortingsdebattene, og de ser heller ikke ut til å ha støttet opp om dette synet.<sup>275</sup>

Selv om forestillingen ikke var tverrpolitisk støttet, var den med på å støtte opp om ideen om private organisasjoner som særlig effektive i utviklingshjelpen. Det at de sosialistiske representantene ikke støttet opp om delforestillingen betyr ikke at de mente private organisasjoner var mindre effektive i bistandsarbeidet. Imidlertid hadde de sosialistiske representantene i bistandspolitikken, som i innenrikspolitikken, et større fokus på at det offentlige kunne forvalte sentrale oppgaver bra.

De private organisasjonene ble også tiltrodd en særlig evne til å nå ut til lokalbefolkningen i utviklingsland, og å «gi dem inntrykk av at de er likeverdige.»<sup>276</sup> Denne delforestillingen var tett knyttet opp til forestillingen om den lange erfaringen de hadde i utviklingsarbeid, og deres lave lønninger og personlige engasjement. I troen på organisasjonenes særlige evner til å nå ut til mottakerne, lå det underforstått at grunnen til at de nådde ut til lokalbefolkningen var at de hadde

<sup>273</sup> Norads arkiv D-0417, notat fra Ranneberg-Nilsen, til C/Plan2, 12.9.1975, 2.

<sup>274</sup> St. forh. 21.11.1977 om Budsjett-innst. S. nr. 3 (1977-78), *Innstilling fra Utenriks- og konstitusjonskomitéen om bevilgninger på statsbudsjettet for 1978 vedkommende Utenriksdepartementet, Justisdepartementet og Industridepartementet*, Jakob Aano (KrF), 569.

<sup>275</sup> Som vist tidligere, var en del representanter fra Arbeiderpartiets venstreside historisk kritiske til misjonsorganisasjonene. Særlig i forbindelsen med opprettelsen av Indiafondet på 1950-tallet var denne motstanden klart uttalt.

<sup>276</sup> St. forh. 2.6.1970, Arne Kielland (DNA), 3060.

lavere lønninger og levde mer sparsommelig og dermed på nivå med mottakerne.

Delforestillingen var tverrpolitisk støttet opp om og ble fremmet av politikere fra alle de store partiene. Forestillingen om at organisasjonene drev effektiv bistand var tett knyttet sammen med forestillingene om hva slags mennesker som drev med utviklingshjelp og hvordan de oppførte seg i utviklingslandene. Måten dette ble fremstilt på i norsk presse var også med på å forsterke disse forestillingene. Dette vil jeg gå nærmere inn på i kapittel seks.

Som vist i kapittel to, ble synet på private organisasjoner som bedre egnet til å komme i kontakt med mottakerne i utviklingslandene viktigere mot slutten av 1970-tallet, da grunnbehovsstrategien ble en del av offisiell norsk bistand. Det at de kunne nå ut til de fattigste i utviklingslandene, at de kunne treffe lokalbefolkningen på en annen måte enn offentlig bilateral bistand, ble sentralt for deres økning i bevilgninger. For første gang ble private organisasjoner sett på som ikke bare et verdifullt supplement, men som sentrale i et bistandspolitisk satsningsfelt.<sup>277</sup> Denne delforestillingen lå til grunn for at private organisasjoner ble sett på som sentrale i grunnbehovsstrategien, og dermed at de gikk fra å være et sidetiltak, til å bli sentrale.

Få forsøk ble gjort på å vurdere om forestillingen om de private organisasjonenes særlige effektivitet kunne belegges i erfaring høstet med deres virksomhet. Det var imidlertid heller ikke noen interesse for evaluering av statlige prosjekter på 1970-tallet. Som Tor Elden, tidligere leder for Redd Barna og ansatt i Norad uttrykte det i mitt intervju med ham: «Når nordmenn drev prosjektene, som de gjorde på 1970-tallet, regnet man med at alt var i orden. Da var det ingen vits i å evaluere. Nordmenn kunne ikke gjøre feil.»<sup>278</sup> Dermed må vi kunne konkludere med at mangelen på interesse for evaluering var grunnet i en overbevisning om at alt var i orden med de norske prosjektene.

Forestillingen om at private organisasjoner drev effektiv bistand, var grunnet i flere ideer om private organisasjoners særlige fortrinn. Disse ideene ble stadig oftere uttrykt utover i tiåret og la grunnlaget for at organisasjonene kunne gå fra å være et supplement til å bli en samarbeidspartner da grunnbehovsstrategien ble en sentral del av norsk utviklingshjelp på slutten av 1970-tallet.

Begge bistandsdiskurser trakk frem private organisasjoner som eksempler på effektiv hjelp, selv om de egenskapene de trakk frem som særlig effektive, varierte. Dermed trakk begge grupperinger i samme retning når det gjaldt privat drevet bistand. Vi må kunne gå ut fra at det var med på å øke bevilgningene til private organisasjoners bistandsprosjekter i hvert budsjett.

---

<sup>277</sup> Se for eksempel NORADs arkiv D-0415, SD 72/79, «Direktoratet: Private organisasjoner: Justering av retningslinjene», 3.

<sup>278</sup> Intervju Tor Elden, 05.08.2009.

## Utviklingsfremmende kulturpåvirkning

Hva som ble definert som utvikling varierte også mellom de to konkurrerende bistandsdiskursene. De sosialistiske partiene definerte utvikling som: «en raskest mulig vekst og utvikling og bedring av livsvilkårene for de fattige mennesker i de fattige land, en jevnere inntektsfordeling og reduksjon av grunnlaget for sosiale konflikter i landene.»<sup>279</sup>

Fra borgerlig side innebar utvikling derimot et skifte bort fra den stedlige kulturen og tilnærming til et vestlige tankesett. Jakob Aano fra KrF uttalte for eksempel i 1970:

Denne innstillinga [om at det ikke er nødvendig å føde så mange barn] vil forsterkast etter kvart som landa forlet den gamle stammestrukturen og glir meir og meir inn i ein moderne samfunnsstruktur, med lønstakarfamilien som det normale. Dette fører til ein overgang frå storfamiliesamanheng til den einskilde familie: mor, far og barn.<sup>280</sup>

I samme år sa Paul Thyness fra Høyre:

Utviklingslandene skal på kort tid tilbakelegge den samme utvikling som Vesten har brukt flere hundre år på [...]Utviklingslandene må tilbakelegge den samme vei som Europa, Nord-Amerika og Japan, dvs. de må begynne med primærnæringene og utdannelsessektoren.<sup>281</sup>

Men også den sosialistiske definisjon av hva utvikling var, innebar en tanke om at påvirkning utenfra ville føre til og styre forandring i utviklingslandene. Gunnar Skaug fra DNA uttalte for eksempel i 1970:

Sentralt i Norges bidrag til utviklingshjelpen må derfor være å bidra til nødvendige sosiale omveltninger i u-landa [...] Befolkningen i de fattige land må motiveres i arbeidet med å heve sine land opp av fattigdommen. Motivering får de ikke dersom resultatene av deres arbeid ikke blir rettferdig fordelt.<sup>282</sup>

De konkurrerende synene på hva utvikling innebar inkluderte dermed fra begge sider et ønske om ikke bare å forandre utviklingslandene, men å styre utviklingen i en bestemt retning. Det var kun hva forandringene innebar og graden av intervensjon som varierte mellom diskursene.

Troen på at utvikling krevde kulturpåvirkning fra landene i Vesten ble kun i liten grad problematisert. Et unntak er en uttalelse fra Gunnar Garbo fra Venstre i debatten om Stortingsmeldingen nr. 29 i 1973:

<sup>279</sup> St. forh. 25.2.1970 (1969-70), Guttorm Hansen (DNA), 1910. Se også: St. meld. nr. 12. (1971-72), *Om valutafondet, Verdensbanken, Finansieringsinstituttet, Utviklingsfondet, Regionale utviklingsbanker og Den europeiske valutaavtale*. «Aktuelle valutaspørsmål», 12.

<sup>280</sup> St. forh. 2.6.1970, Jakob Aano (KrF), 3053.

<sup>281</sup> St. forh. 25.2.1970 (1969-70), Paul Thyness (H), 1911.

<sup>282</sup> St. forh. 25.2.1970 (1969-70), Gunnar Skaug (DNA), 1917.

I den vanlige offentlige debatt blir «utvikling» gjerne oppfattet som en prosess bort fra denne tilstand [av underutvikling] og da underforstått i retning av de utviklede lands ordninger. Men hvis man nytter denne oppfatning av utviklingsbegrepet, blir tanken om utvikling, utviklingseffekt, og utviklingsfremmende grovt sett et spørsmål om en mest mulig effektiv og smertefri tilpassing til de rådende forhold og strukturer i verdenssamfunnet. Vi har imidlertid ingen garanti for at en utvikling av denne type vil løse u-landenes problemer.<sup>283</sup>

Heller ikke denne uttalelsen førte til noen debatt, og det kan virke som Garbo sto alene om dette synet. Det er interessant å se at representanten for Venstre gikk klarer ut mot kulturpåvirkning enn det de sosialistiske partiene gjorde, i hvert fall i denne sammenhengen. Sammenlignet med hvor klare motstandere de sosialistiske partiene var mot kulturpåvirkning fra misjonen, er det nesten underlig at Garbo ikke fikk støtte fra noen sosialister i dette synet. På den andre siden er det neppe mulig å tenke seg noen form for endring uten kulturpåvirkning utenfra. Mangelen på støtte kan ha kommet av at endring lå sentralt i begge bistandsdiskursene. I både den sosialistiske og den borgerlige diskursen var endringer i utviklingslandenes kultur en forutsetning for utvikling, selv om det ikke hersket enighet om hva endringene skulle bestå i.

Det var ulike forestillinger om hva som gjorde private organisasjoner spesielt utviklingsfremmende, men synet fant støtte innenfor begge diskurser. Siden begge bistandsdiskurser i utgangspunktet mente utvikling nødvendigvis medførte kulturpåvirkning, kunne private organisasjoner spille en sentral rolle som formidlere av positiv kulturpåvirkning. Nedenfor vil jeg gå igjennom de ulike delforestillingene om hva som gjorde private organisasjoner utviklingsfremmende og vurdere hvem som frontet dem og hvordan det påvirket overordnede bistandsstrategier.

I forhold til synet på utvikling står misjonsorganisasjonene i en særstilling på grunn av evangeliseringen. Innenfor den borgerlig diskursen var evangeliseringen en del av det som gjorde misjonsorganisasjonenes prosjekter særlig utviklingsfremmende, mens i den sosialistiske bistandsdiskursen var dette mer omdiskutert. I dette underkapittelet vil jeg derfor klart vise hvilke delforestillinger som gjaldt misjonsorganisasjonene alene, og hvilke som gjaldt alle private organisasjoner.

Misjonsorganisasjonene ble ansett å drive med utviklingsfremmende evangelisering. Misjonen spilte en viktig rolle i den borgerlige bistandsdiskursens idé om hva utvikling innebar. Siden utvikling var ensbetydende med overgang til vestlige samfunnsstruktur og tanke sett var kulturpåvirkningen som misjonsorganisasjonene drev et positivt trekk. Som Jakob Aano skrev i 1973:

Misjonæren ante vel sjelden at hans sysling med t. d. afrikanske språk, hans sålåtne

---

<sup>283</sup> St. forh. 7.2.1973, Gunnar Garbo (DNA), 1854.

forsøk på omsetjing av bibeldelar og salmevers, at hans arbeid med å organisera små bush-schools, at hans enkle medisinske hjelp, - skulle vera med å løysa ut krefter i «misjonslanda» som han til slutt ingen voner hadde for å leia, men som rulla vidare ved sin eigen dynamikk, og til slutt braut ned gamal sed og fastlåste stammesamfunn, og bygde opp nytt og la grunnen til moderne statsskipnader, og førde til ei politisk og kulturell emansivering som vi i dag er midt oppe i, med alle kaotiske tilhøve og alle impulsar til godt og vondt inn i ei sutefull framtid.<sup>284</sup>

Misjonens evangelisering ble sett på som utviklingsfremmende ved at den hjalp mennesker ut av hedenskapet og inn i det moderne samfunn.<sup>285</sup> Misjonsorganisasjonenes prosjekter var dermed effektive fordi de medførte sosiale og mentale endringer i folkene i utviklingslandene.<sup>286</sup> Forsker Mauritz Sundt Mortensen, forfatter av boken «U-hjelp – teknikk eller tanke?»,<sup>287</sup> så evangeliseringen som effektiv utviklingshjelp av denne grunn: «En gammel regel går ut på at misjonærenes evangeliserende virksomhet ikke skal støttes av NORAD. Men det foreligger materiale som viser at nettopp denne evangelisering er en svært effektiv form for U-hjelp».<sup>288</sup> Også misjonærer gikk klart ut i forsvar for at kristendommen var utviklingsfremmende.<sup>289</sup>

Misjonering var derimot problematisk innenfor den sosialistiske bistandsdiskursen. Helt fra norsk utviklingshjelps spede begynnelse med fiskeriprojektet i India, var det klart at det var sterke motstandere av misjonen i arbeidepartikretser. På 1950-tallet var det klart at misjonen ikke skulle ha noen plass i offisiell norsk utviklingshjelp. Helge Pharo argumenterer i *Hjelp til selvhjelp: Det norsk-indiske fiskeriprojektets historie 1952-1972* for at venstresiden i Arbeiderpartiet ikke ville bifalt fiskeriprojektet hvis det hadde blitt knyttet til norsk misjonstradisjon.<sup>290</sup>

Motstanden til misjonsorganisasjonene kan fortsatt spores i stortingsdebattene på 1970-tallet. Både DNA og SV valgte konsekvent å omtale organisasjonene som private organisasjoner, selv i de tilfellene hvor det var snakk om misjonsorganisasjoner. Et annet tegn på fortsatt motstand var nøytralitetsparagrafen, som sa at offentlige midler ikke måtte brukes til evangelisering. Dette viser klart at kristendommen ikke var en forutsetning for utvikling innenfor den sosialistiske bistandsdiskursen.

Allikevel gikk ikke de sosialistiske partiene imot bevilgninger til misjonen på 1970-tallet.

<sup>284</sup> Jakob Aano, «Norsk utviklingshjelp – globalt ansvar», i Jakob Aano (red) *Kristelig Folkeparti: Kristen-demokratisk samfunnssyn 2*, (Oslo: Valo forlag a.s., 1973), 114.

<sup>285</sup> *Norsk misjonstidende* nr.8 1978, «Hedendom – kjernen i u-landsproblemet?», 38.

<sup>286</sup> *Aftenposten* 16.10, «Misjon – rimelig U-hjelp gjennom 130 år», i *Presseklipp om utviklingshjelp nr.10 -1971*, (Direktoratet for utviklingshjelp, Informasjonskontoret, 1971), 46.

<sup>287</sup> *Aftenposten* 20.7.70, «Meningsytring om U-hjelp», i *Presseklipp om utviklingshjelp nr. 4 -1970*, utgitt av (Direktoratet for utviklingshjelp, informasjonskontoret, Oslo 1970), 41.

<sup>288</sup> *Morgenbladet* 10.9.1973: «Norad's årsmelding – noen kritisk bemerkninger», i *Presseklipp om utviklingshjelp nr.8 - 1973*, (Direktoratet for utviklingshjelp, Informasjonskontoret, 1973), 33.

<sup>289</sup> *Norsk misjonstidende* nr. 8 1978, «Hedendom – kjernen i u-landsproblemet?», 38.

<sup>290</sup> Pharo, *Hjelp til selvhjelp*, 47. Det fantes også en rekke arbeiderpartipolitikere med kristent fundament og som også var i privat næringsliv. For eksempel var Thoralf M. Nilssen kristen, aktiv DNA-medlem og tett knyttet til næringslivet. Allikevel var skepsisen til misjonen klar i deler av DNA på 1950-tallet.

Det kan tenkes flere grunner til dette. Det kan det tenkes at overføringene til private organisasjoner var et taktisk trekk for å skape tverrpolitisk støtte om utviklingshjelpen. Da bevilgningene startet opp var det kun snakk om tre millioner, en liten del av hele bistandsbudsjettet. Støtte til privat bistandsvirksomhet var dermed ikke noen stor utgift. Selv om bevilgningene ble gitt til private organisasjoners prosjekter, mottok misjonsorganisasjonene brorparten av disse bevilgningene på 1970-tallet.

Det er imidlertid tegn på at det hadde skjedd en reell forandring i forholdet til misjonsorganisasjonene fra sosialistisk side fra 1950 til 1970. Uttalelser som denne fra Arne Kielland i stortingsdebattene om Stortingsmelding nr. 29 (1971-72) viser at misjonsorganisasjonene hadde støttespillere også blant venstresiden i DNA:

Når det så gjelder den støtten som gis i dag til private organisasjoner, ikke minst til religiøse og kristelige organisasjoner og innsatsen deres i utviklingsland, vil jeg gjerne gjenta en ting som jeg har sagt fra denne talerstol flere ganger før. Jeg er dypt uenig i at en skal drive utviklingshjelp kombinert med forkynning. Det prinsippet er jeg – hadde jeg nær sagt – villig til å se bort fra, fordi jeg sjøl har opplevd både i Kongo og Nigeria å finne som representanter for religiøse organisasjoner ute i arbeidsmarka noen av de fineste u-hjelpsmedarbeiderne som vårt land kan ha.<sup>291</sup>

Det som også kommer frem av dette utsagnet, er at Kielland ikke så forkynning som utviklingsfremmende. Det er dermed mulig å konkludere med at selv om evangelisering var utviklingsfremmende innenfor den borgerlige virkelighetsforståelsen, var det ikke det innenfor den sosialistiske. Selv om misjonen fikk støtte til sine prosjekter, var det viktig for sosialistene at denne støtten ikke gikk til evangelisering. For de borgerlige var det mindre problematisk.

Et eksempel som klart viser forskjellen mellom den sosialistiske og den borgerlige forståelsen av hva som var utviklingsfremmende var diskusjonen om støtte til private organisasjoners grunnskolelærere i utviklingsland. Siden det nesten utelukkende var misjonsorganisasjonene som drev skoler i utviklingslandene på 1970-tallet, var evangeliseringen sentral i debatten.

Saken ble fremmet i Stortinget av KrF-politikere ved flere anledninger, men det var ikke før i budsjettforhandlingen i 1974 at saken ble grundig debattert. Bakgrunnen var at Utenrikskomitéen hadde delt seg i saken om hvorvidt man skulle støtte bevilgninger til grunnskoleundervisning i utviklingslandene. De sosialistiske foreslo at det skulle åpnes for å støtte grunnskoleutdanning i de tilfeller hvor det var støttet av mottakerlandets myndigheter, men ville ikke støtte private organisasjoners driftutgifter til grunnskoleundervisning.<sup>292</sup> De borgerlige, minus Senterpartiets representant Per Borten, ønsket derimot at utvidelsen også måtte gjelde de private organisasjonenes

<sup>291</sup> St. forh. 7.2.1973 , Arne Kielland (DNA), 1872.

<sup>292</sup> Budsjett-innst. S. nr. .3 (1974-75), 11.



skoler.<sup>293</sup> Borten kom med en særmerknad om at selv om han også ønsket å støtte private organisasjoners prosjekter, måtte bistand «ytes på nøytralt grunnlag, og ikke søke å påvirke mottakerlandet i retning av giverlandets kulturgrunnlag.»<sup>294</sup>

Dette er et interessant eksempel på at skillelinjene mellom den sosialistiske og den borgerlige bistandsdiskursen ikke var klart trukket opp langs partigrenser på 1970-tallet. I borgerlig tenkemåte var støtte til grunnskolelærere ønskelig fordi det var en mulighet til å støtte privat initiativ, for å bekjempe analfabetisme og for å støtte en effektiv form for utviklingshjelp.<sup>295</sup> Den kulturpåvirkningen dette ville medføre var ikke sett på som noe negativt. Se for eksempel Jakob Aanos uttalelse fra budsjettforhandlingen i 1974: «I bistandssammenheng må det vera vår oppgåve å samarbeida på det grunnlaget som vedkomande land ønskjer, vel vitande om at det på avgjerande vis vil påverka deira kultur og sivilisasjon. Dette må også gjelda vårt forhold til private organisasjonar som arbeider i vedkomande land.»<sup>296</sup>

Å gi støtte til private organisasjoners opplæring av barn i grunnskolen var derimot problematisk ut fra den sosialistiske diskursen. Som for eksempel Liv Aasen fra Arbeiderpartiet uttalte i samme debatt:

Tiltak som har som siktemål å fremme økonomiske, politiske eller religiøse særinteresser, faller utenfor rammen av støtteordningen. Disse retningslinjer bygger på at utviklingshjelp ikke skal være et påskudd til å påtvinge noe land giverlandets varestempel av religiøs eller politisk art, men at det skal være ren utviklingshjelp i pakt med mottakerlandenes utviklingsprogram [...] Det er fullt forståelig at etter i årevis å ha vært pådyttet en opplæring der deres egen historie og kultur var hvite flekker i lærebøkene, er behovet for å kunne bevare sin egen kultur og sin egen identitet spesielt stort i utviklingslandene. Dette må vi ikke bare respektere, men fullt ut støtte opp om. Den hjelp vi gir, skal være hjelp til selvhjelp.<sup>297</sup>

Selv om Liv Aasen var fra venstresiden i DNA og dermed ikke alltid var representativ for det partiet sto for, var hun her helt på linje med Arbeiderpartiets politikk. Også Sosialistisk Valgforbund var klare på at de ikke ønsket å utvide støtteordningen i en retning som ville bety sterk kulturpåvirkning i misjonssammenheng.

Det må imidlertid nevnes at allerede et år senere ble støtte til private organisasjoners grunnskoleutdanning tatt inn i støtteordningen. I innstillingen til Stortingsmelding nr. 94 (1974-75) uttalte en enstemmig komité seg positivt til forslaget om å utvide støtteordningen til private organisasjoner til også å omfatte støtte til opplæringsarbeid på grunnskoleplanet i utviklingsland.<sup>298</sup>

<sup>293</sup> Budsjett-innst. S. nr. 3 (1974-75), 11.

<sup>294</sup> Budsjett-innst. S. nr. 3 (1974-75), 11.

<sup>295</sup> St. forh. 14.11.1974, Asbjørn Haugstvedt (KrF), 959.

<sup>296</sup> St. forh. 14.11.1974, Jakob Aano (KrF), 964.

<sup>297</sup> St. forh. 14.11.1974, Liv Aasen (DNA), 941.

<sup>298</sup> Innst. S. nr. 192 (1975-76), 8.

SV hadde en særmerknad om at et eventuelt forslag om en utvidelse av driftsstøtteordningen til å inkludere støtte til grunnskoleopplæring måtte legges frem for Stortinget som en egen sak.<sup>299</sup> Representantene gikk imidlertid ikke direkte imot utvidelsen.

Det er ingenting i Stortingsproposisjonene, -meldingene, -innstillingene eller -debattene som kan forklare dette skiftet i syn fra en motvillighet til å innføre denne nye formen for driftsstøtte, til den klare støtten forslaget fikk bare ett år senere. Det er betegnende for dette at SV's særmerknad ikke førte til at ordningen ble fremmet som egen sak. Utenriksminister Knut Frydenlund uttalte:

Samarbeidet med de private organisasjoner som innstillingen går inn på, har utviklet seg sterkt i de senere år, og Regjeringen anser det viktig at dette samarbeid videreføres. Spørsmålet om støtte til de private organisasjoners prosjekter for undervisning på grunnskoleplanet har vært reist i Stortinget ved flere anledninger, og når et så stort flertall i komiteen går inn for at det gis slik støtte, og dette får Stortingets tilslutning, skulle det vel være unødvendig å legge dette fram for Stortinget som egen sak før retningslinjene på dette punkt endres i samsvar med flertallets merknader.<sup>300</sup>

Selv om det ikke er sagt noe klart i kildene om dette, må vi kunne gå ut ifra at det her må være snakk om et politisk kompromiss av noe slag. Samtidig viser avgjørelsen at støtten til misjonsorganisasjonene var økende, og at den borgerlige forståelsen av utvikling kan ha begynt å vinne større innpass.

Delforestillingen om private organisasjoner som særlig egnet til å drive utviklingsfremmende kulturpåvirkning var også tilstede blant sosialistene. Solidaritet var et nøkkelbegrep i den sosialistiske bistandsdiskursen og ble i mange sammenhenger knyttet tett opp mot rettferdighetskravet.<sup>301</sup> For sosialistene handlet solidaritet med utviklingslandene om å sørge for å skape et verdenssamfunn som bygde på medfølelse på tvers av landegrensene,<sup>302</sup> og om å følge opp noe som ble sett på som norsk kultur:

De problemer vi er stilt overfor i verdenssamfunnet, er på mange måter de samme som vårt eget norske samfunn har vært konfrontert med gjennom mange tiår, og som vi etter hvert har greid å løse – iallfall i ganske stor utstrekning. Solidariteten har vært en viktig drivkraft i dette arbeidet, solidariteten slik den har vokst fram fra en gruppesolidaritet til en samfunnssolidaritet og nå forhåpentlig mer og mer til en globalt omfattende solidaritet. Det er solidariteten med fattige grupper i andre land som motiverer til et engasjement for en ny økonomisk verdensordning.<sup>303</sup>

Private organisasjoner kunne fremme solidaritet på tvers av landegrensene gjennom

<sup>299</sup> Innst. S. nr. 192 (1975-76), 9.

<sup>300</sup> St. forh. 23.3.1976, Utenriksminister Knut Frydenlund (DNA), 2760.

<sup>301</sup> Se for eksempel Guttorm Hansens (DNA) uttalelse i St.forh. 7.2.1973, 1843 eller Utenriksminister Dagfinn Vårviks (SP) uttalelse i samme debatt, 1863.

<sup>302</sup> St. forh. 21.11.1973, Liv Aasen (DNA), 754.

<sup>303</sup> St. forh. 08.02.1979, om Innst. S. nr. 140 (1978-79), *Innstilling fra Utenriks- og konstitusjonskomiteén om Norges samarbeid med utviklingslandene i 1977*, Odd Lien (DNA), 2324.

utveksling, gjennom internasjonalt samarbeid og gjennom frivillig utviklingsarbeid. I denne sammenhengen kunne private organisasjoner virke utviklingsfremmende. Her er det viktig å nevne at i denne sammenhengen var det ikke lengre snakk om misjonsorganisasjonenes prosjekter, men om ungdomsorganisasjoner, internasjonal arbeiderbevegelse og interessegrupper.

Solidaritet ble også brukt i den borgerlige bistandsdiskursen,<sup>304</sup> men denne diskursen la det samme i solidaritetsbegrepet som ble lagt i begrepet om barmhjertighet, som var mye mer sentralt for dem. Barmhjertighet handlet om den kristne brorskapstanken, om medfølelse og om veldedighet.

Det er interessante å merke seg hvor tett barmhjertighet og solidaritet ble knyttet sammen når Utenrikskomitéen kom med uttalelser om bistand. I innstillingen om Norges økonomiske samkvem med utviklingslandene i 1975 uttalte for eksempel en enstemmig komité at det norske folk bekjenner seg til:

slike grunnoppfatninger som den kristne brorskapstanke og den alminnelige menneskelige solidaritetskjenne. Ut fra slike grunnsyn er vi forpliktet til å søke å fjerne de byrdene som nå hviler på de fattige land, ved å gjennomføre en mer rettferdig internasjonal fordeling.

Det kan konstateres at det norske folk viser spontan og sterk offervilje når andre nasjoner lider nød. Imidlertid er kampen mot fattigdommen i verdensmålestokk en så enorm oppgave at den sprenger rammene for hva som kan oppnås gjennom gaver fra enkeltmennesker.<sup>305</sup>

Denne uttalelsen er et godt eksempel på hvordan to tidvis motstridende oppfatninger av hva bistand skulle gå ut på, ble satt sammen til en tilsynelatende samstemt uttalelse.

Utenrikskomitéen strakk seg langt for å få en enhetlig innstilling om Stortingsmelding nr. 94 (1974-75), men det kan ikke fullt ut forklare den interessante blandingen av sentrale begreper. Vi ser at også Asbjørn Haugstvedt, ordføreren for komitéen, brukte samme ordvalg da han åpnet stortingsdebattene om meldingen:

Solidariteten må gjelde alle – hele verdenssamfunnet. Her kommer det kristne brorskapssyn inn med full tyngde og viser sin eviggyldige og guddommelige karakter. Alle mennesker har likeverd. Alle mennesker er brødre og vi har et ansvar for hverandre. De sterke har plikt til å hjelpe de svake. Det du ønsker andre skal gjøre mot deg, skal du gjøre mot dem.<sup>306</sup>

I tillegg brukte misjonsorganisasjonene barmhjertighet og solidaritet sammen,<sup>307</sup> og både

<sup>304</sup> Se for eksempel Asbjørn Haugstvedts (KrF) uttalelse i St. forh. 22.01.1974 om Innst. S. nr. 133, *Innstilling fra Utenriks- og konstitusjonskomitéen om inngåelse av en avtale mellom Norge og Tanzania om finansiell bistand til Tanzanias Bank for Distriktsutbygging (Tanzania Rural Development Bank)*, 2011.

<sup>305</sup> Innst. S. nr. 192 (1975-76), 1.

<sup>306</sup> St. forh. 23.03.1976, 2733.

<sup>307</sup> Se for eksempel: *Bergens Tidende* 09.03.1979, «Unge kristne protesterer mot økt materiell vekst. 'Vi blir rikere – fordi andre holdes nede i fattigdom'», i *Presseklipp om utviklingshjelp nr.6 -1979. Spesialnummer: Fra norske frivillige organisasjoners innsats i utviklingsland*, (Direktoratet for utviklingshjelp, Informasjonskontoret, 1979), 13.

solidaritet og barmhjertighet ble nevnt i sammenheng i avisenes fremstilling av utviklingslandene og utviklingshjelp. Dette vil bli beskrevet nærmere i kapittel seks.

Solidaritet ble også knyttet til misjonens oppgaver i den borgerlige diskursen. Se for eksempel Jakob Aanos beskrivelse av KrFs syn på utviklingshjelp i 1973:

Særlig vil misjonen hevda nestekjærleiksmotivet eller uttrykt politisk: solidaritetstanken over landegrensene, og målet for ei slik støtte må på kort sikt vera å lindra akutt nød, og på lang sikt vera ei hjelp til sjølvhjelp. Og i denne tankegangen, altså solidaritetstanken over landegrensene, ligg det også innebygd *ei politisk målsetting*: Det er urett at nokre land skal ha alle fordelar i verdensøkonomien.<sup>308</sup>

I denne uttalelsen er det klart at solidaritet og nestekjærlighet ble sett på som sammenfallende begreper. I borgerlig diskurs ble dermed misjonsorganisasjonenes prosjekter eksempler på solidaritet over landegrensene, mens det ikke var det i sosialistisk bistandsdiskurs.

Dette viser at selv om det ikke ble skapt hegemoni for å bruke barmhjertighet eller solidaritet når bistand ble diskutert i løpet av tiåret, nærmet forståelsen av de to begrepene seg hverandre. Behovet for samstemthet i Utenrikskomitéen var med på å drive dette fremover, men den generelle støtten private organisasjoner hadde i det norske folk, og den sterke støtten misjonen hadde også blant sosialistene, var med på å bringe de tettere sammen.

Synet på hva utvikling skulle innebære forandret seg gjennom tiåret og ble påvirket av internasjonale strømninger. Som vist i kapittel to var både ideene fra ny økonomisk verdensordning og grunnbehovsstrategien med på å påvirke hva som ble regnet som utviklingsfremmende.<sup>309</sup> De to forståelsene av utvikling begynte også å nærme seg hverandre mot slutten av tiåret og særlig grunnbehovsstrategien ga private organisasjoner en mulighet til å bli en viktig del av det som ble regnet som utviklingsfremmende.

## Den gode intensjon

Privat drevet bistand gjennom misjonen hadde røtter langt inn i det norske samfunn, og ideen om den gode samaritan og veldedighet hadde sterk støtte i befolkningen. En del av grunnen til det var ideen om den gode intensjon. Det at private organisasjoner drev utviklingshjelp uten tanke på profitt var en del av grunnen til at de fikk så sterk støtte, også på Stortinget.

Et privat initiativ for å hjelpe andre, vil sende signaler om at et lands innbyggere lar seg drive av edlere motiver enn profitt. Forestillingen om at private organisasjoner drev bistand ut fra

<sup>308</sup> Aano, «Norsk utviklingshjelp – globalt ansvar», 116.

<sup>309</sup> For mer om hva disse to retningene gikk ut på, se Kapittel 1: Innledning, 1. For mer om hvordan grunnbehovsstrategien påvirket forholdet mellom staten og de private organisasjonene, se Kapittel 2: Fra supplement til samarbeidspartner, 22.

prinsippet om nestekjærlighet og solidaritet med verdens fattigste, var tett knyttet opp til ideen om Norge som fredsnasjon og det som har blitt kalt «godhetsregimet».<sup>310</sup> Det at engasjementet også førte til begeistring for bistand i Norge var med på å få politikerne til å støtte det.

Terje Tvedt har beskrevet fenomenet i boken *Den Norske Samaritan: Ritualer, selvbilder og utviklingshjelp*. Han argumenterer for at private organisasjoner har blitt brukt som instrumenter i å spre ideen om norsk altruisme. «Bilder av hjelpende nordmenn i krigssoner og tørkekatastrofer blir et bevis på at den gode, entydige og uegennyttige handling fortsatt er mulig. Organisasjonenes ledere framstår jo så å si som voktere av nasjonens moral.»<sup>311</sup> Ifølge Tvedt har organisasjonene i så måte en samlende effekt for den norske folk.<sup>312</sup>

Selv om dette fenomenet ikke var dominerende på 1970-tallet, var forestillingen om at de private organisasjonene var eksempler på norsk altruisme tilstede i stortingsdebattene. Denne forestillingen var delt inn i flere delforestillinger som jeg vil ta for meg i de påfølgende avsnitt.

Forestillingen om at private organisasjoner var eksempler på norsk dugnadsånd og lokalt engasjement var sterk på Stortinget.<sup>313</sup> De private organisasjonene var eksempler på folkelig engasjement og viste at det fantes støtte i befolkningen for utviklingshjelpen.

Delforestillingen om private organisasjoner som eksempler på engasjement fra grasrota passet godt med sosialistisk tankegang. Selv om Arbeiderpartiet historisk hadde vært skeptisk til misjonen, hadde initiativer fra organisasjonslivet, LO og arbeiderbevegelsen støtte fra partiets medlemmer. Tanken var at studiesirkler og folkelige tiltak var med på å binde ikke bare arbeiderne, men folket sammen. Organisasjonenes engasjement for utviklingshjelp var bare et nytt eksempel på dette.

Samtidig passet privat initiativ i utviklingshjelpen godt sammen med borgerlig ideologi om at statens rolle var å legge til rette for private aktører til å drive mest mulig. Tanken om at private i flere sammenhenger kunne være bedre på å drifte enn det offentlige var sentral i den borgerlige bistandsdiskursen.

En annen delforestilling var at de private organisasjonene skapte større kontaktflate mellom det norske folk og omverdenen. Private organisasjoners u-hjelpsengasjement ga enkeltmennesker som var involvert i prosjektene kontakt med utlandet. Ved å støtte organisasjonenes prosjekter ville den norske staten kunne støtte opp om initiativer som brakte nordmennene i kontakt med mennesker fra andre kulturer. Dette ville igjen øke befolkningens intellektuell kapital. Norads råd kom med en uttalelse om private organisasjoners overføringer til utviklingslandene 13. april 1970:

<sup>310</sup> Se f. eks. Tvedt, *Den Norske Samaritan*.

<sup>311</sup> Tvedt, *Den Norske Samaritan*, 8.

<sup>312</sup> Tvedt, *Den Norske Samaritan*, 10.

<sup>313</sup> Se f. eks. St. forh. 23.3.1976, Ambjørg Sælthun (SP), 2776.

Formålet med den norske utviklingshjelpen må ikke utelukkende bestå i å overføre finansielle og faglige ytelser fra vårt land til andre. Det må også være et formål å etablere et samarbeid med folket i de landene vi samarbeider med. I tillegg til de rene støttetiltak bør dette skje ved å bygge ut kontakten med ungdomsorganisasjoner, fagbevegelsen, kvinneorganisasjoner, samvirkebevegelsen, humanitære organisasjoner, etc.<sup>314</sup>

Det samme uttalte Ambjørg Sælthun fra Senterpartiet seks år senere under debatten om Stortingsmelding nr. 94:

Vi må opne for eit større personleg engasjement. Dette kan gjerast m. a. ved å stimulerer organisasjonar og folkegrupper i vårt eige land til å ta kontakt og ta på seg oppgåver i samarbeid med liknande grupper i u-landa. Slike samarbeidstiltak er gjennomførte, og dei har synt at det kan gje verdfulle resultat [...] Eg tenkjer då m. a. på stønad til friviljuge organisasjonar som har teke på seg oppgåver i u-landa.<sup>315</sup>

Disse to uttalelsene viser at en av grunnene til den klare støtten til private organisasjoners tiltak i utviklingsland, var at de kunne ha en slags brobyggerfunksjon, at det kunne føre til nærere kontakt mellom det norske folk og resten av verden. Borger Lenth, direktør i Norad mellom 1982 og 1984, så hele bistanden som en del av en internasjonaliseringsprosess for den norske befolkningen:

Eksperthjelpen utdannet det norske folk om verden utenfor. Det var veldig lite utveksling mellom Norge og utlandet før 1980-tallet, og en av de viktigste resultatene av den økte bistanden var omformingen av Norge og norske holdninger.<sup>316</sup>

Private organisasjoners arbeid var en viktig del av denne internasjonaliseringsprosessen. De norske aktørene som reiste ut på oppdrag fra disse organisasjonene, og de som kom i kontakt med tidligere eksperter, var med på å forme synet på Norges plass i verden. Forestillingen om at private organisasjoners utviklingsprosjekter ville øke befolkningens intellektuell kapital var tett knyttet opp til forestillingen om at organisasjonene ville sikre støtten til utviklingshjelp i befolkningen.

I ideen om den gode intensjon lå også forestillingen om at private organisasjoners engasjement ville øke forståelsen for bistandsarbeidet i den delen av opinionen som var kritisk til høye bistandsoverføringer.<sup>317</sup> Det var en gjennomgående tanke at jo større del av befolkningen som var involvert i bistanden, jo sterkere støtte ville fortsatt økning av bevilgningene ha.<sup>318</sup> Siden

<sup>314</sup> Vedlegg 1 (til St.meld.30 1970-71), «Uttalelse fra Rådet for Direktoratet for utviklingshjelp av 13.april 1970», 12.

<sup>315</sup> St. forh. 23.3.1976, Ambjørg Sælthun (SP), 2776.

<sup>316</sup> Intervju Borger A. Lenth, 28.04.2009. Lenth fremstiller det som om det ikke fantes annen type samarbeid med utlandet i etterkrigstiden. Lite utveksling betyr imidlertid ikke ingen utveksling. Det var utstrakt handelssamarbeid mellom Norge og andre land, nordmenn reiste ut og tok utdanning i utlandet, og var med i internasjonale organisasjoner osv. Det er imidlertid mulig å si at private organisasjoners bistandsvirksomhet var en del av denne internasjonaliseringsprosessen.

<sup>317</sup> Se Kapittel 6: Statstøttet propaganda, 93.

<sup>318</sup> Intervju Tor Elden, 12.02.2010. For mer om dette, se Kapittel 6: Statstøttet propaganda, 93.

stortingspolitikerne fryktet at de raske økningene i bistandsbevilgninger ville bli møtt med skepsis i opinionen, ble ethvert tiltak som kunne øke befolkningens forståelse for bistanden møtt med begeistring.<sup>319</sup>

På Stortinget ble argumentet om at støtte til private organisasjoner ville sikre støtte til utviklingshjelp i befolkningen generelt ofte gjentatt.<sup>320</sup> Ikke bare gjennom opplysningsvirksomheten organisasjonene drev, men gjennom bistandsvirksomheten deres viste misjonsorganisasjonene at «det er mogleg å hjelpa og forandra ei vonlaus stode».<sup>321</sup> Sitatet er hentet fra Kristelig Folkepartis utgivelse «Kristendemokratisk samfunnssyn del 2» og er skrevet av Jakob Aano, stortingsrepresentant og medlem i Utenrikskomitéen.

De private organisasjonenes prosjekter fikk også sterk støtte i pressen og vi må kunne anta at forestillingen var tett knyttet til pressens fremstilling av utviklingshjelpen. Avisartiklene skapte en kontrast mellom det gode, fredlige Norge og det fattigslige mottakerlandet.<sup>322</sup> En stor del av disse avisartiklene var heltefortellingene om enkeltmennesker som reiste ned til Afrika og reddet befolkningen fra underutviklingen.<sup>323</sup> Selv om denne typen reportasjer også trakk frem ansatte i bilaterale prosjekter, gjorde frivillige misjonærer eller andre ansatte i private organisasjoner seg godt som heltene i disse fortellingene.

Slik ser vi at forestillingen om at bevilgninger til private organisasjoner sikret støtten til utviklingshjelp generelt i befolkningen var sentral som forklaring for økende bevilgninger til organisasjonene. Frykten for manglende oppslutning i befolkningen var tett knyttet til denne forestillingen og sørget for at de private organisasjonene fikk stadig økende bevilgninger.

En grunnleggende delforestilling om de private organisasjonenes særlig fortrinn var at de var drevet av andre motiver enn privat næringsliv. Det at organisasjonene var uegennyttige gjorde at de ble regnet som et eksempel på Norge som et fredelig og godt land. Siden de private organisasjonene ikke drev arbeidet sitt ut fra et ønske om profitt, måtte de ha noe iboende godt i seg. Folkelige bevegelser og privat initiativ var viktig innenfor begge diskurser, og opinionsbygging var sentralt for begge.

Forestillingen var allikevel begrunnet på ulikt vis i den borgerlige og den sosialistiske diskursen. For de borgerlige lå ideen om at private var bedre på å drifte en rekke sentrale oppgaver og at staten i utgangspunktet ikke skulle drive, men bare legge opp til at privat initiativ skulle drive oppgavene bak forestillingen. For de sosialistiske lå derimot forestillingen om norsk dugnadsånd og grasrotbevegelser bak. I begge diskurser var ideen om at organisasjonene sørget for å sikre støtten

<sup>319</sup> For mer om dette, se Kapittel 6: Statstøttet propaganda, 93.

<sup>320</sup> Se for eksempel: St. forh. 15.11.1971, Asbjørn Lillås (KrF), 1029 eller St. forh. 21.11.1978, 882.

<sup>321</sup> Jakob Aano, «Norsk utviklingshjelp – globalt ansvar», 118.

<sup>322</sup> Tvedt, *Den Norske Samaritan*, 11.

<sup>323</sup> For mer om dette, se Kapittel 6: Statstøttet propaganda, 93.

til utviklingshjelpen i befolkningen generelt bærende. Dette vil jeg gå nærmere inn på i kapittel 6.

Ideen om at private organisasjoners bistandstiltak var drevet av folkelig dugnadsånd og lyst til å hjelpe andre var et viktig markedsføringsverktøy for organisasjonene. Selv om graden av frivillighet varierte mellom organisasjonene, særlig etter at Norad begynte å inngå rammeavtalene med organisasjonene og noen av organisasjonene som mottok støtte begynte å vokse seg store, var de alle tiltrodd en vilje til å hjelpe andre og god intensjon. I ideen om at noe var drevet uten tanke på profitt, lå en implisitt antakelse om at det måtte være bra. Så lenge det lå en god tanke bak prosjektene, hadde de en tendens til å bli godkjent.

### **Organisasjonenes begrensninger**

Private organisasjoners begrensninger gikk på at selv om de hadde mange gode egenskaper, var det kun en begrenset del av bistanden de kunne drive.<sup>324</sup> Siden de var private kunne de ikke drive statlig bistand, og de hadde verken kapasitet eller autoritet til å drifte hele den norske bistandsvirksomheten. Selv med en sterk utbygging av det private apparatet ville organisasjonene neppe ha kunnet ta over det store statlige bistandsbudsjettet. Det er også tvilsomt om mottakerlandenes statsoverhoder ville godtatt å forhandle med private organisasjoner på samme måte som de forhandlet med den norske stat.

I tillegg var de gode egenskapene organisasjonene ble tiltrodd i stor grad basert på at de drev en annen type utviklingshjelp enn det statlige. Blant annet var ideen om at de var særlig effektive, knyttet opp til at organisasjonene var små og ubyråkratiske, noe de neppe ville ha vært hvis de skulle ha driftet hele det norske bistandsbudsjettet. Det samme gjaldt forestillingen om at de kunne omgå staten i mottakerlandet. Fordelen med private organisasjoner var dermed grunnet i at de ikke kunne stå for den delen av utviklingshjelpen som måtte innebære omfattende kontakt med myndighetene i mottakerlandene.

Det ble også insistert at organisasjonene, for å bevare sin uavhengige stilling, ikke måtte bli for avhengig av finansiell og administrativ støtte fra det offentlige.<sup>325</sup> Det er interessant å merke seg at de private organisasjonene tidlig ble avhengig av den offentlige støtten, til tross for at det ble vektlagt at de ikke skulle bli det.<sup>326</sup> Dermed er det mulig å konkludere med at forestillingen om at private organisasjoner var særlig effektive til å drive utviklingshjelp var basert på at de var et supplement til offentlig bistand.

---

<sup>324</sup> St. forh. 15.11.1979, Liv Aasen (DNA), 804 og Utenriksminister Knut Frydenlund (DNA), 811.

<sup>325</sup> St. forh. 11.12.1979, om Innst. S. nr. 86 (1979-80), *Tilråding frå Utanriks- og konstitusjonsnemnda om Noregs samarbeid med utviklingslanda i 1978 og om endring i statuttane for Rådet for Direktoratet for utviklingshjelp (St. meld. nr. 15)*, Utenriksminister Knut Frydenlund (DNA), 1612.

<sup>326</sup> For en diskusjon om dette, se Tvedt, «De private organisasjonene som kanal for norsk bistand».



## Utviklingen av bistandsdiskursen gjennom tiåret

I løpet av 1970-tallet ble private organisasjoners bistandsbevilgninger sikret i det norske politiske landskapet. Forestillingene om at organisasjonene hadde særlige fortrinn i utviklingshjelpen stammet i mange tilfeller helt tilbake til starten av norsk offentlig bistand på 1950-tallet, men det var på 1970-tallet at det ble alminnelig akseptert i det politiske miljøet. Det la grunnlaget for en rask vekst i bevilgninger fra Stortinget.

Forestillingen om private organisasjoners særlige fortrinn var delt inn i en rekke delforestillinger. Selv om en del av disse ikke var støttet av begge bistandsdiskurser, og en del av de andre bygde på så ulike virkelighetsforståelser at samme delforestilling hadde ulik betydning innenfor de to bistandsdiskursene, sørget den tverrpolitiske viljen til å øke bistandsbevilgningene for at private organisasjoners prosjekter ble støttet.

Forestillingen om at private organisasjoner var effektive til å drive bistand ble viktigere i løpet av 1970-tallet. Særlig med det økte fokuset på fattigdomsorientering ble organisasjonenes mulighet til å gå utenom staten i utviklingslandene trukket frem som en positiv egenskap. Det er tvilsomt om det å starte prosjekter som mottakerlandet var uinteressert i var en særlig effektiv form for bistand. Vi må kunne gå ut fra at muligheten for å forankre prosjektene i mottakerlandene ble svekket av at organisasjonene gikk inn i områder og startet opp prosjekter myndighetene ikke selv prioriterte. Det er også mulig at det å gå utenom myndighetene i mottakerlandene vanskeliggjorde lokal overtakelse av prosjektene. På 1970-tallet ble det paradoksale i dette kun i liten grad vurdert.

Tiltroen til organisasjonenes opinionsbyggende egenskaper var også en sentral delforestilling på grunn av frykten for manglende oppslutning om utviklingshjelpen i det norske folk. Også oppfattelsen av organisasjonene som et bilde på den norske barmhjertige samaritan var med på å sikre dem økende støtte.

Det er interessant i denne sammenhengen å merke seg at det ikke ble gjort forsøk på å realitetsvurdere hvorvidt organisasjonene hadde egenskapene de ble tiltrodd å ha. Ideen om at organisasjonene hadde fordeler som den bilaterale statlige bistanden ikke hadde, var ikke grunnet i evalueringer eller rapporter. Senere forskning har vist at det snarere var likhetene enn forskjellene mellom privat og statlig utviklingshjelp som står frem, ihvertfall i de store utviklingsprosjektene.<sup>327</sup>

I løpet av tiåret nærmet de to forståelsene av bistand seg vesentlig. På den ene siden vant den borgerlige forståelsen av hva utvikling innebar grunn i kampen mellom diskursene, men på den andre siden fikk den sosialistiske forståelsen av internasjonal solidaritet en helt annen tyngde mot slutten av perioden. Dermed vil jeg si at ingen diskurs fikk hegemoni i Norge på 1970-tallet, men den kontinuerlige kampen og forhandlingene om hva som var viktig innenfor norsk bistand brakte

<sup>327</sup> Henriksen, "Gjennombrudd i sikte?", 155.

de to forståelsene av problematikken nærmere hverandre. Det utviklet seg således en høy grad av samforståelse på dette feltet.

Det viktigste i kampen mellom de to diskursene var at begge diskurser var forkjempere for private organisasjoners bevilgninger, om enn av motstridende årsaker. Innenfor den sosialistiske bistandsdiskursen var private organisasjoner sentrale for å drive opplysningsarbeid, mens innenfor den borgerlige diskursen var private organisasjoner sentrale både fordi private prosjekter var regnet som mer effektive enn offentlige, og fordi misjonen spilte en sentral rolle ved å påvirke den stedlige kulturen i retning av vestlig tankesett og moral. Private organisasjoner ble sentrale for begge diskurser etter hvert som grunnbehovsstrategien vant frem som politisk målsetning.

I neste kapittel vil jeg se på forholdet mellom de private organisasjonene og Norad når det kom til administrasjonskostnader. Kapitlet vil studere hvordan delforestillingen om at private organisasjoner hadde særlig kostnadseffektiv administrasjon, var med på å presse Norads administrasjonskostnader nedover og vil vurdere i hvilken grad overføringer til private organisasjoner kan ha økt for å unngå økninger i Norads egen administrasjon.

## Kapittel 5: Økende administrativt press i Norad

- «For de har en sjelden evne, de mange i kristne organisasjoner ute, til å komme i kontakt med lokalbefolkning av annen farge og annen sosial standard og gi dem inntrykk av at de er likeverdige»  
Arne Kielland (DNA)<sup>328</sup>

I løpet av 1970-tallet økte overføringene til bistand årlig. Som beskrevet i kapittel to, hadde Stortinget vedtatt å øke bistandsbevilgningene frem til målet om å overføre én prosent av BNP ble nådd. Til tross for de store økningene til utviklingsprosjekter, både bilateralt og multilateralt, økte imidlertid ikke Stortingets bevilgninger til administrasjon av bistanden tilsvarende. Ved å gå gjennom utviklingen gjennom perioden fra Direktoratets opprettelse i 1968 til 1980, vil dette kapitlet forsøke å beskrive situasjonen med den sterkt pressede hjemlig administrasjon som arbeidet med store bevilgninger, men liten stab. Kapitlet vil være sentrert rundt spørsmålet: I hvilken grad kan utviklingen av overføringene til private organisasjoner sies å være et svar på manglende kapasitet i Norad?

### Utgifter til administrasjon av bistanden

Fra 1970 til 1975 ble andelen penger Norad skulle forvalte femdoblet, men antallet stillinger i administrasjonen ble ikke økt på langt nær like mye.<sup>329</sup> I løpet av tiåret økte Norads stab med 91 nye ansatte, mens bistanden i rede penger økte fra 263 millioner kroner til 1 037,7 millioner kroner, normalisert til 1970-kroner.

Selv om det ble gjort store tillegg i Norads budsjett for administrative kostnader for bistand i løpet av perioden, var de ikke like store som økningen i bevilgninger til utviklingshjelp. Stortinget opprettet nye stillinger hver gang Utenriksdepartementet foreslo det, men den personellmessige økningen forble langt mindre enn økningen i bevilgningene kunne tilsagt.

Norads råd uttalte gjentatte ganger at mangelen på arbeidskapasitet i Norad kunne forringe kvaliteten på utviklingshjelpen. Tjenestemannsorganisasjonene i Norad var på sin side bekymret for arbeidspresset i Norad. I 1977 sendte derfor organisasjonene et brev til Utenrikskomitéen hvor de ba om en administrativ utvidelse av Norad, og i tillegg foreslo å konsentrere hjelpen om færre geografiske områder for å dempe presset på administrasjonen.<sup>330</sup>

<sup>328</sup> St. forh. 2.6.1970, Arne Kielland (DNA), 3060.

<sup>329</sup> Simensen, *Norsk utviklingshjelps historie bind 1*, 250.

<sup>330</sup> UDs arkiv, 37 5/3 1978, TPS/rg, Brev til Stortingets Utenriks- og konstitusjonskomité 26. september 1978, «Arbeidssituasjonen i NORAD – brev fra tjenestemannsorganisasjonene i NORAD», 1.

Med bakgrunn i brevet foreslo Utenriksdepartementet en mindre økning i stillinger til Direktoratet, og en omstrukturering av hvordan utviklingshjelpen skulle drives fra Norads side. Mer fokus skulle legges på «mindre arbeidskrevende samarbeidsformer» med utviklingslandene.<sup>331</sup> Det var de bilaterale prosjektene som ble regnet som mest administrativt krevende, og forslag til mindre administrative samarbeidsformer var i denne sammenhengen ytterligere bruk av multi-bi samarbeid og konsentrasjon om færre geografiske områder der det var mulig.

Norad fikk tolv nye stillinger per 1. januar 1978, og ytterligere syv i løpet av året.<sup>332</sup> I tillegg ble fokus lagt på å forandre typen prosjekter Norad drev. Frykt for at høye administrasjonskostnader ville svekke oppslutningen rundt bistand lå bak tilbakeholdenheten med å øke administrasjonskostnadene. FNs utviklingsprosjekter hadde blitt kritisert både i pressen og på Stortinget for å bruke en for stor del av budsjettet på administrasjon. Norske politikere var bekymret for at økte administrasjonskostnader kunne føre til samme kritikk mot norsk bistand.<sup>333</sup> Mange norske politikere mente også at ettersom bistand skulle være altruistisk, var det viktig å unngå å bruke for stor del av bistandsbudsjettet til administrasjon. Helst skulle hver krone bevilget til bistand komme mennesker i utviklingslandene til gode med så små administrasjonskostnader som mulig.<sup>334</sup>

Likevel var politikerne klar over at deler av budsjettet var nødt til å gå til administrering av de etter hvert store beløpene som hvert år ble overført, og støtten til Norads arbeid var betydelig på Stortinget. Det var imidlertid et sterkt ønske blant politikerne å unngå å bevilge stadig større deler av bistandsbudsjettet til hjemlig administrasjon.<sup>335</sup> Dette resulterte i kontinuerlig jakt etter nye, mindre administrativt krevende måter å bevilge penger til utviklingslandene. Den politiske viljen til å holde administrasjonsutgiftene nede førte også til en utstrakt bruk av upresis, og til dels villedende, fremstilling av hvor stor del av bistandsbudsjettet som ble brukt til administrasjon.

---

<sup>331</sup> UDs arkiv, 37 5/3 1978, TPS/rg, Brev til Stortingets utenriks- og konstitusjonskomité 26. september 1978, «Arbeidssituasjonen i NORAD – brev fra tjenestemannsorganisasjonene i NORAD», 1.

<sup>332</sup> NORAD, *Norges samarbeid med utviklingslandene i 1978*, Basert på Norads årsmelding, 133.

<sup>333</sup> Se for eksempel St. forh. 7.2.1973, Asbjørn Haugstvedt (KrF), 1830.

<sup>334</sup> Se for eksempel St. forh. 15.11.1971, Lars Korvalds (KrF), 1012; St. forh. 24.11.1972, Asbjørn Haugstvedts (KrF), 677 og St. forh. 7.2.1973, Asbjørn Haugstvedts (KrF), 1830.

<sup>335</sup> Se for eksempel St. forh. 18.04.1978, Innst. S. nr. 188, *Innstilling fra Utenriks og konsittusjonskomiteen om Norges deltakelse i De Forente Nasjoners Utviklingsprogram*, Liv Aasens (DNA), 2558, St. forh. 14.2.1978, Innst.S.nr.141, *Innstilling fra Utenriks- og konstitusjonskomitéen om Riksrevisjonens konstitusjonelle antegnelser til statsregnskapet for 1976, vedkommende Utenriksdepartementet*, Paul Thyness (H), 1968, eller *St. meld. nr. 94 (1974-75)*, 24.

## Administrasjonsutgifter: et definisjonsspørsmål

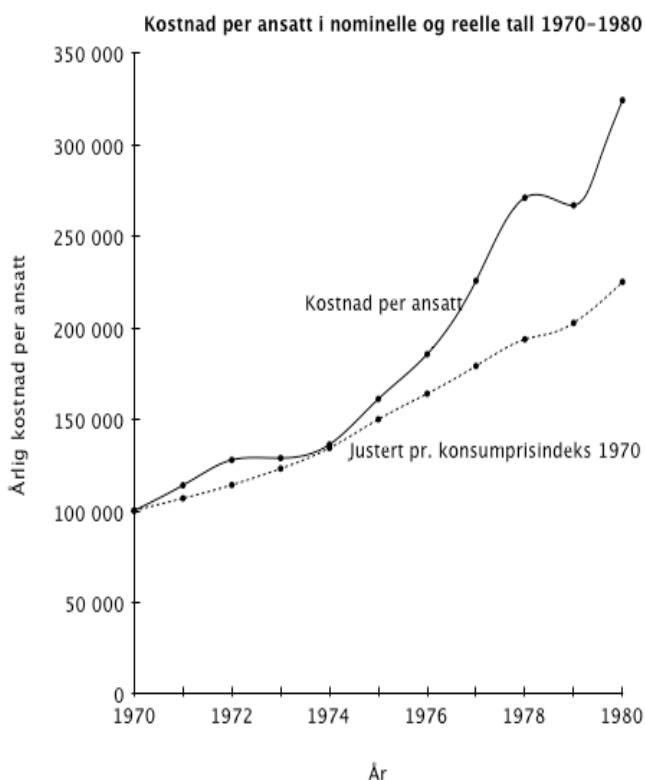
Norads utgifter til administrasjon økte fra ni millioner kroner i 1970 til 26,7 millioner kroner i 1980.<sup>336</sup> Ifølge Norads årsrapporter lå administrasjonskostnadene til direktoratet på rundt to prosent på begynnelsen av 1970-tallet. Den økte til rundt fire prosent i 1979. Prosentandelen var regnet ut ved å dele Norads administrasjonskostnader på hele bistandsbudsjettet, både multilateralt og bilateralt. Siden Norad



kun administrerte den bilaterale delen av budsjettet, er det mulig å spørre om det kan ha vært for å fremstille administrasjonskostnadene som særlig lave at det ble valgt å dele kostnadene på hele budsjettet. De to prosentene kan ikke sies å ha vært representative for de reelle kostnadene forbundet med Norads administrasjon.

Ved se på grafen på over, ser vi at hvis administrasjonskostnadene derimot blir delt på de bilaterale overføringene, finner vi at disse sank fra 8,73 prosent av det bilaterale bistandsbudsjettet i 1970, til 4,84 prosent i 1980. Dette kan gi en mer nøyaktig vurdering av hvor store utgifter som var forbundet med Norads administrasjon.

Selv om en slik fremstilling av utgiftene forbundet med administrering av utviklingshjelpen viser en synkende tendens gjennom 1970-tallet, økte utgiftene forbundet med hver enkelt ansatt gjennom tiåret. Som vist i grafen til venstre, økte kostnadene per ansatt,



<sup>336</sup> Alle tallene er hentet fra Norads årsrapporter. Alle administrasjonskostnader er iberegnet utgifter til informasjonstiltak, slik som de var i kildene. Tallene er omregnet til 1970-talls kroner for å se reell økning. For oversikt over administrasjonskostnader, se Vedlegg 1: Oversikt over administrasjonskostnader i forhold til bilaterale bistandsbevilgninger 1963-1985, 116.

regnet i 1970-kroner, fra 100.316 kroner per ansatt i 1970 til 144.518,81 kroner per ansatt i 1980.

Heller ikke dette tallet gir tilfredsstillende informasjon om hvor store kostnader det var forbundet med den bilaterale utviklingshjelpen. Norad utførte i liten grad selv bistandsprosjekter på 1970-tallet. Det er derfor vanskelig å vite den reelle administrasjonskostnad ved norsk bilateral bistand. Det hadde vært enklere dersom årsrapportene hadde inneholdt informasjon om hvor store administrasjonskostnader de bilaterale prosjektene hadde, snarere enn å regne Norads administrasjonsutgifter ut i forhold til hele bistandsbudsjettet, både bilateralt og multilateralt. Det hadde åpnet for sammenligningsmuligheter mellom de bilaterale prosjektene og prosjekter utført av private organisasjoner, eller multilaterale prosjekter.

Administrasjonskostnadene ved bilaterale bistandsprosjekter ble evaluert av flere utvalg på begynnelsen av 1970-tallet.<sup>337</sup> Allerede i 1971 ble en undersøkelse om administrasjonskostnadene gjennomført. Ved å ta utgangspunkt i UNDP's definisjon av administrasjon, fant utvalget at helsesøster-prosjektet i Thika hadde en antatt administrasjonskostnad på mellom femten og seksten prosent.<sup>338</sup> Det er klart at ved å gi ut dette tallet i årsrapporten ville norske bilaterale prosjekter bli stilt i et dårligere lys enn ved å regne ut hvor mange prosent av hele bistandsbudsjettet Norads administrasjon sto for.

Det er også klart at utvalget trakk linjer mellom byggingen av en positivt innstilt opinion, og forsøk på å fremstille administrasjonskostnadene som særlig lave. Allerede på side én i rapporten står det:

En ser at for å skape en «positiv folkeopinion» kan man benytte seg av ulike definisjoner, og på denne måten komme frem til langt mer fordelaktige tall. Dette kan gjøres ved å skyve elementer av administrasjonsutgiftene over på bistandssiden.<sup>339</sup>

Avsnittet ble strøket over for hånd og rapporten ble ikke sitert verken i referater fra rådsmøter eller styremøter siden.

Også Utenriksdepartementets utviklingskontor undersøkte hvor store omkostninger de bilaterale prosjektene hadde til administrasjon. I 1972 fant et utvalg fra kontoret at de bilaterale prosjektene hadde en administrasjonsprosent på «ca. 11 %. Heri er ikke tatt hensyn til at visse utgiftsposter refererer seg til varebistand og tilskudd til private organisasjoner som antagelig burde betinge en noe lavere administrasjonsprosent».<sup>340</sup>

Det er interessant å merke seg at private organisasjoners prosjekter ble nevnt som en del av

<sup>337</sup> De tre utvalgene var oppnevnt av henholdsvis Norad, UD og Statens ernæringsråd.

<sup>338</sup> Norads arkiv D-0406, 310 – Generelt + retningslinjer vedrørende uhjelpspolitikken, «Undersøkelse vedrørende administrasjonsutgiftene ved norsk bilateral U-hjelp», 9.

<sup>339</sup> Norads arkiv D-0406, «Undersøkelse vedrørende administrasjonsutgiftene ved norsk bilateral U-hjelp», 1.

<sup>340</sup> UD's arkiv, 37 5/3, 30.5.1972, fra UD, 1. Utviklingskontor, «Administrasjonsomkostninger for bilateral og multilateral utviklingshjelp», 1.

den bilaterale hjelpen som i liten grad belastet Direktoratets administrasjon. Det sto ikke i utvalgets mandat at de skulle vurdere dette, og det ble heller ikke trukket noen konklusjoner om hvorvidt det var mulig å øke denne utgiftsposten for å senke administrasjonskostandene.

Statens ernæringsråd satt også ned et utvalg for å undersøke administrasjonskostandene for norsk bilateral og multilateral utviklingshjelp i 1972. I kildene jeg har studert har det ikke blitt gitt noen grunn til at Statens ernæringsråd satte ned dette utvalget, men det kan ha hatt noe å gjøre med den norske matvarehjelpen. Det har jeg imidlertid ikke grunnlag for å fastslå sikkert. Utvalget fant at administrasjonsprosenten lå på rundt 13 prosent av utviklingshjelpen.<sup>341</sup> Også i dette notatet ble det fremhevet at tilskudd til private organisasjoner medførte mindre administrativt arbeid.<sup>342</sup> Heller ikke her ble det trukket noen videre konklusjoner fra det.

Administrasjonskostandene til bilaterale prosjekter ble også diskutert i et møte i Utenriksdepartementet 22. august 1972. I møtet møtte representanter fra Den norske UNESCO-komité, FN-sambandet, Norad, Den norske FAO-komité, Sosialdepartementet og Utenriksdepartementet. Representantene regnet administrasjonskostnadene til bilaterale bistandsprosjekter til ti prosent av alle administrasjonutgiftene.<sup>343</sup> De fastsatte også at: «Kvaliteten på hjelpen er minst like viktig som kvantiteten – et synspunkt som ikke minst utviklingslandene fremhever. En bør følgelig ikke se seg blind på administrasjonsprosenten».<sup>344</sup>

Selv om prosentandelen varierte utfra hvilke prosjekter som ble beskrevet og kriteriene for hva som ble medregnet i administrasjonskostandene fra de ulike undersøkelsene, lå prosentandelen brukt til administrasjon av prosjektene langt høyere enn det som ble beskrevet i årsrapportene.

Det at årsrapportene framstilte administrasjonskostnadene som så lave som mulig, snarere enn å legge ved informasjon om de reelle administrasjonskostandene ved bilaterale prosjekter, må ansees som et tegn på at det var essensielt å fremstille Norads administrasjonskostander som forsvinnende små. Fra 1985 ble administrasjonskostnadene kun vist i et kakediagram over alle bistandspostene, snarere enn å stå innledningsvis, som det hadde gjort tidligere. Også det var et tegn på hvor viktig det var å fremstille utviklingshjelpen som nærmest uten administrative omkostninger.

### **Personellmessig styrking av Norad**

Til tross for at det ble gjentatt ofte at man ikke burde ha for stor hjemlig administrasjon, ble det årlig bevilget nye stillinger til Norad. Helt fram til slutten av 1970-tallet var det tverrpolitisk enighet

---

<sup>341</sup> UDs arkiv, 37 5/3 1972: Aab/ijs 11.4.1972, «Notat: Administrasjonsomkostninger for norsk bilateral og multilateral utviklingshjelp – skriv av 8.mars 1972 fra Statens ernæringsråd», 4.

<sup>342</sup> UDs arkiv, 37 5/3 1972: Aab/ijs 11.4.1972, 3.

<sup>343</sup> UDs arkiv, 37 5/3 1972: HBH/rr, «Møte i UD 22.8.72 vedrørende omfanget av administrasjonsutgifter ved gjennomføringen av bilateral og multilateral utviklingshjelp», 1.

<sup>344</sup> UDs arkiv 37 5/3 1972: HBH/rr, 4.

om å øke stillingene. På Stortinget argumenterte representanter fra flere partier for at en økning i stillinger ville føre til en mer effektiv administrasjon. Det ville igjen sørge for at midlene bevilget til utviklingshjelp ville nå mottakerne med minst mulige omkostninger. En større administrasjon ville derfor bli en mer effektiv administrasjon. I 1972 uttalte for eksempel en enstemmig Utenrikskomité:

Det går fram av bemerkningene til kap. 160 at for å effektivisere Direktoratets arbeid, som tar sikte på å kanalisere hjelpen på best mulig måte, har man funnet det riktig og nødvendig – noe komiteen enstemmig har sluttet seg til – å utvide antallet tjenestemenn i Direktoratet med seks [...] Komiteen ser det som en av de ting som kan medvirke til en mest mulig effektiv utnyttelsesgrad av de midler som vi bevilger til utviklingshjelp.<sup>345</sup>

Fra 1970 til 1980 økte Norad sin administrasjon med 105 stillinger. I samme periode økte budsjettet de ansatte skulle administrere fra 103.100.000 kroner til 596.354.975 kroner, regnet i 1970-kroner. Det kan dermed ikke sies å være en urimelig økning i antall stillinger for å betjene økingen i bevilgninger. Hvis vi ser på prosentandelen administrasjonskostnader sett i forhold til den bilaterale delen av bistandsbudsjettet, synker faktisk utgiftene til administrasjon i forhold til budsjettet generelt.<sup>346</sup>

Den raske økingen i bevilgninger for å nå målet om å overføre én prosent av BNP til utviklingshjelp innen 1978, la sterkt press på Norad. I en uttalelse fra Rådet for Direktoratet for utviklingshjelp i forbindelse med Innstilling til Stortinget nr. 88 (1977-78), ble det gjort klart at den formen som norsk bistand hadde fått ville gjøre det nødvendig å øke personalet i Norad betydelig.<sup>347</sup> Utenriks- og konstitusjonskomitéen sa seg enig i dette:

Nemnda er klår over at dess meir den tosidige stønaden går til ulike einskild-prosjekt og til ekspertteneste (områda 3 og 4), dess meir administrasjon treng ein i Direktoratet. Derfor er det val av aktivitetsområde som i stor mon avgjer kor stor NORAD's administrasjon skal vera.<sup>348</sup>

I stortingsdebatten 19.1.1978 ble det argumentert for ulike løsninger på dette problemet. Paul Thyness fra Høyre så løsningen på problemet i en begrensning av antall hovedsamarbeidsland,<sup>349</sup> mens Lars Korvald fra Kristelig Folkeparti så løsningen i en fortsatt utbygging av administrasjonen.<sup>350</sup>

Avslutningsvis i debatten uttalte utenriksminister Knut Frydenlund fra Arbeiderpartiet:

<sup>345</sup> St. forh. 24.11.1972, Asbjørn Haugstvedt (KrF), 677.

<sup>346</sup> Se graf over økning av administrasjonskostnader som del av bilateral og total bistand (1963-85), 81.

<sup>347</sup> Innst. S. nr. 88 (1977-78), *Tilråding frå Utanriks- og konstitusjonsnemnda om Noregs samarbeid med utviklingslanda i 1976*, Vedlegg 1: «Uttalelse fra Rådet for Direktoratet for utviklingshjelp», 7.

<sup>348</sup> Innst. S. nr. 88 (1977-78), 4.

<sup>349</sup> St. forh. 19.1.1978, om Innst. S. nr. 88 (1977-78), *Tilråding frå Utanriks- og konstitusjonsnemnda om Noregs samarbeid med utviklingslanda i 1976*, Paul Thyness (H), 1689.

<sup>350</sup> St. forh. 19.1.1978, Lars Korvald (KrF), 1699.



Inntil nå har det jo vært styrken i norsk bistandsadministrasjon at den har maktet gjennomføringen av norsk u-hjelp og den store opptrappingen uten at vi har hatt noen store skandaler, slik vi har sett i andre land. Jeg vil uten videre si at det er NORADs fortjeneste at vi har greid dette. Nå har vi da fått varselsignaler fra NORADs side og også fra Riksrevisjonen, og det gjør at vi selvsagt må vurdere hvordan vi skal møte denne arbeidssituasjonen i NORAD. Den kan møtes på to måter. Man kan bygge ut administrasjonen [...] En annen måte å møte dette problemet på er å finne mindre arbeidskrevende former for u-hjelp. Eller man kan eventuelt ha en syntese av disse to alternativene.<sup>351</sup>

Forhandlingene resulterte i et forslag om ny økning av stillinger til Norad, men åpnet også for muligheten om å finne mindre arbeidskrevende måter å administrere utviklingshjelpen på, uten å bevilge en større andel av midlene multilateralt.

Det var partipolitisk enighet om at administrasjonen i Norad skulle styrkes frem til 1977, da høyrepolitiker Paul Thyness varslet at den personellmessige økningen i Norad som ble diskutert i forbindelse med Budsjettinnstilling til Stortinget nr. 3 (1977-78) på 17 nye ansatte, måtte bli den siste store økningen. Ytterligere personellmessig styrking av Direktoratet etter dette ville bli sett på med stor skepsis.<sup>352</sup> Thyness' innlegg ble møtt med motstand fra de andre partiene. Jakob Aano fra Kristelig Folkeparti (KrF) uttalte at: Utenriks- og konstitusjons-«[n]emnda gir sin fulle støtte til planen for styrkning av administrasjonen av norsk utviklingshjelp».<sup>353</sup>

Det samme gjorde Johan J. Jakobsen fra Senterpartiet (SP) som sa:

Det vil etter min oppfatning kunne skapes en bredere forståelse for norsk utviklingshjelp dersom det kan godtgjøres at midlene virkelig blir effektivt utnyttet for å lindre nød og fremme utvikling i tilbakeliggende områder. Den personellmessige styrking av administrasjonen av norsk utviklingshjelp som foreslås, er nødvendig også ut fra dette aspekt.<sup>354</sup>

Og til slutt Kjell Magne Bondevik fra KrF som uttalte: «Skal vi makte å følge opp de store bevilgningene, må vi bygge ut både den hjemlige og den stedlige u-hjelpsadministrasjon.»<sup>355</sup>

I denne saken var Utenriks- og konstitusjonskomitéen fortsatt samstemt om bevilgningene til Norads administrasjon, men debatten 21.11.1977 markerte et skille i og med at Høyres medlemmer satte spørsmålsteget ved fortsatt økning av bevilgningene til den delen av u-hjelpsbudsjettet. Ifølge partiets representanter lå løsningen på det store arbeidspresset i Direktoratet i å fokusere på mindre arbeidskrevende former for bistand.<sup>356</sup> Etter økningen i 1977 stemte Høyres representanter imot

<sup>351</sup> St. forh., 19.1.1978, Knut Frydenlund (DNA), 1705.

<sup>352</sup> St. forh., 21.11.1977, Paul Thyness (H), 564.

<sup>353</sup> St. forh., 21.11.1977, Jakob Aano (KrF), 568.

<sup>354</sup> St. forh., 21.11.1977, Johan J. Jakobsen (SP), 572.

<sup>355</sup> St. forh., 21.11.1977, Kjell-Magne Bondevik (KrF), 591.

<sup>356</sup> Se for eksempel Høyres medlemmers uttalelse i Budsjett-innst. S. nr. 3 (1978-79), *Innstilling fra Utenriks- og konstitusjonskomitéen om bevilgninger på statsbudsjettet for 1979 vedkommende Utenriksdepartementet, Justisdepartementet og Miljøverndepartementet*, s.8.

ytterligere personellmessig styrking av Norads administrasjon.

### **Utbygging av Norads administrasjon eller mindre krevende bistandsformer?**

Det var enighet mellom Stortinget, Utenrikskomitéen, Norad og Utenriksdepartementet om at det var den bilaterale prosjektbistanden som medførte størst belastning på Direktoratets planleggings- og gjennomføringsapparat. Rådet for Direktoratet for utviklingshjelp så to mulige løsninger på dette problemet i 1979: «Dette medfører at man enten må bygge ut planleggings- og gjennomføringskapasiteten eller satse på administrativt mindre krevende bistandsformer».<sup>357</sup>

#### *Geografisk konsentrasjon*

Høyres medlemmer på Stortinget og i komiteene valgte å støtte mindre administrativt krevende bistandsformer.<sup>358</sup> De argumenterte for at de store administrasjonskostandene skyldtes manglende geografisk konsentrasjon, og at hvis antall samarbeidsland ble redusert, ville det ikke lengre være behov for like mye kunnskap om de ulike landene.<sup>359</sup> Det ville koste mindre å administrere større beløp til færre land, og det ble argumentert for at man kunne hjelpe mer effektivt gjennom geografisk konsentrasjon.<sup>360</sup>

Første gang dette synet ble fremmet i forbindelse med faktiske bevilgninger var i forhandlingene om Innstilling til Stortinget nr. 328 (1977-78).<sup>361</sup> Innstillingen fra Utenriks- og konstitusjonskomitéen framsatte et forslag om ytterligere fem nye stillinger til Norads administrasjon, som skulle tiltre 1. august 1978. Grunnen til at det var ønsket å fylle stillingene allerede fra august var «de auka arbeidsoppgåvene som er lagde på NORADs administrasjon».<sup>362</sup> Disse ble ikke spesifisert.

Igjen var det Paul Thyness som var Høyres talsmann i denne saken. Han uttalte:

Den vesentligste forklaring på det omfang NORADs administrasjon etterhvert får, er at Regjeringen er gått i spissen for å spre vår utviklingshjelp på et meningsløst stort antall land[...]Det er derfor klart at vi kunne bruke langt mer enn halvparten av vårt utviklingsbudsjett til tosidig hjelp og allikevel hatt en mer rimelig dimensjonert administrasjon hvis Regjeringen hadde vært i stand til å vise noe større grad av

<sup>357</sup> Innst. S. nr. 86 (1979-80), *Tilråding frå Utanriks- og konstitusjonsnemnda om Noregs samarbeid med utviklingslanda i 1978 og om endring i statuttane for Rådet for Direktoratet for utviklingshjelp (St. meld. nr. 15)*, Vedlegg 1: «Uttalelse fra Rådet for Direktoratet for utviklingshjelp, NORAD, til Utenriksdepartementet om årsmelding og regnskap for 1978 vedrørende Norges samarbeid med utviklingslandene, (Møte 6. juni 1979)», 6.

<sup>358</sup> Se for eksempel mindretallets uttalelse i Budsjett-innst. S. nr. 3 (1978-79), 8.

<sup>359</sup> St. forh. 09.12.1977, Paul Thyness (H), 1386.

<sup>360</sup> Selv om norsk bistand var begrenset til enkelte hovedsamarbeidsland, var unntakene til regelen etter hvert blitt mange. For mer informasjon om utvanningen av prinsippet om geografisk konsentrasjon i utviklingshjelpen, se Pharo, "Reluctance, enthusiasm and indulgence".

<sup>361</sup> *Tilråding frå Utanriks- og konstitusjonsnemnda om endringar på statsbudsjettet for 1978 gjeldanden utviklingshjelp under kap. 0160, 0161, 0165, 0175, 0185, 0194 og 0199.*

<sup>362</sup> St. forh. 6.6.1978, Jakob Aano (KrF), 3557.

selvbeherskelse når det gjelder antallet samarbeidspartnere.<sup>363</sup>

Samme type argumenter ble framsatt i Norads årsrapporter. Antall samarbeidsland utenom hovedsamarbeidslandene økte raskt, fra syv i 1975 til fjorten i 1978, og det ble gjentatt flere ganger i rapportene at økningen var en påkjenning for Norads administrasjon.<sup>364</sup> Det er interessant å merke seg at det var de ulike regjeringene som var pådriverne for utvidelsene av antall samarbeidsland på 1970-tallet. Både de borgerlige og de sosialistiske regjeringene var med på å øke antall samarbeidsland.

Det ble gjort stadig flere unntak fra regelen om geografisk konsentrasjon i løpet av 1970-tallet. Fagområder der Norge kunne sies å ha spesielle forutsetninger for å yte effektiv bistand, som sjøtransport og familieplanlegging, ble unntatt fra prinsippet.<sup>365</sup> Det samme ble næringslivets tiltak i utviklingslandene, stipendiatvirksomheten og private organisasjoners bistandsprosjekter.

Siden argumentene mot ytterligere spredning av den norske hjelpen ble gjentatt årlig og uttrykt så klart i årsrapportene fra Norad, er det overraskende at Høyre sto alene på Stortinget om å ville bruke geografisk konsentrasjon til å begrense omkostningene av norsk utviklingshjelp. Mot slutten av 1970-tallet uttalte Utenrikskomitéen at også regjeringen følte et behov for «å prøve å finne slike former for u-hjelp som lettere kan administreres».<sup>366</sup> Mulighetene for å begrense antall samarbeidsland var imidlertid ikke oppe til vurdering. Det var ikke enighet mellom partiene på Stortinget om hvilke typer utviklingshjelp som ville være minst administrativt belastende.

Utviklingen mot økende mengde samarbeidsland og mangel på geografisk konsentrasjon skjedde også i Danmark på 1970-tallet. I *Idealer og Realiteter: Dansk utviklingspolitiks historie 1945-2005* argumenterer Christian Friis Bach, Torsten Borring Olesen, Sune Kaur-Pedersen og Jan Pedersen for at utviklingen harmonerer godt med småstatstankegang: «Der var en interesse i synlighed, manifestation og symbolsk tilstedeværelse. Verdien var dels af politisk-diplomatisk art – ved at vise Danmarks gode vilje over for andre lande – dels af økonomisk – ved at sprede kendskabet til danske produkter på et globalt marked».<sup>367</sup>

Det er mulig at samme type tankegang var tilstede blant norske politikere. Men med tanke på hvor sterkt ideen om norsk altruisme sto, og hvor liten del av bistandsbevilgningene som var bundet til norske varer og tjenester, er det tvilsomt om mulige økonomiske fordeler av spredningen av hjelpen var toneangivende for norske politikere. Utifra uttalelsene til stortingspolitikerne må vi kunne anta at spredningen av den norske hjelpen snarere kom av et ønske om å hjelpe så mange

<sup>363</sup> St. forh. 6.6.1978, Paul Thyness (H), 3559.

<sup>364</sup> Se for eksempel NORAD, *Norges samarbeid med utviklingslandene i 1978*, Basert på Norads årsrapport, 7.

<sup>365</sup> NORAD, *Norges samarbeid med utviklingslandene i 1973*, Årsrapport, 5.

<sup>366</sup> St. forh. 8.2.1979, Innst. S. nr. 171 (1978-79), *Innstilling fra Utenriks- og konsitutionskomiteen om Riksrevisjonens konstitusjonelle antegnelser til statsregnskapet for 1977 vedkommende Utenriksdepartementet*, 2301.

<sup>367</sup> Bach, Olesen, Kaur-Pedersen og Pedersen, *Idealer og Realiteter*, 168.

som mulig, som av et ønske om å tjene penger på utviklingshjelpen.

### *Private organisasjoner som administrative avlastere?*

I forarbeidet til Stortingsmelding nr. 29 (1971-72), ba statssekretær Thorvald Stoltenberg to forskere ved Chr. Michelsens Institutt om å utrede en rapport om hovedspørsmålene vedrørende Norge utviklingshjelp. Et av underpunktene som skulle studeres var «Den politiske og administrative ledelse av norsk u-hjelp» og under det punktet ble muligheten for å bruke «private konsulentfirmaer, forskjellige institusjoner og universiteter for å skape avlastning for NORADs administrasjon» satt opp som et tema for arbeidet.<sup>368</sup> I siste avsnitt ble det imidlertid åpnet for at punktet om avlastning for Norad kunne fjernes hvis det ble nødvendig av tidshensyn. I den endelige rapporten ble det ikke undersøkt i hvilken grad private organisasjoner kunne virke avlastende for Norads administrasjon.

Av rapporten kan vi utlede to ting. Det første er at tanken om å bruke private organisasjoner som avlastere for Norads administrasjon var fremmet så tidlig som i 1971. Siden det ble nevnt av en sentral aktør, må vi kunne regne med at det var en mulighet også andre vurderte. Det andre er at private organisasjoners muligheter som administrative avlastere ikke var hovedgrunnen til at støtteordningene deres ble utvidet og bevilgningene økte. Punktet om private organisasjoners muligheter som administrative avlastere var det eneste punktet Stoltenberg satte opp som mulig å kutte på grunn av tidspress. Dermed kan ikke det ha vært hovedforklaringen til private organisasjoner økende støtte på 1970-tallet, da deres muligheter til dette ikke engang ble utredet av instituttet i rapporten.

Et annet tegn på at kunnskapen om at private organisasjoner kunne virke administrativt avlastende for Norad, kommer frem i rapportene om administrasjonskostnader ved bilaterale bistandsprosjekter. I alle studiene av administrasjonskostnadene til norske bilaterale prosjekter ble private organisasjoners prosjekter nevnt som mindre administrativt belastende for Norad.<sup>369</sup> Men uttalelsene om at private organisasjoner medførte mindre administrative kostnader for Direktoratet for utviklingshjelp ble ikke etterfulgt av forslag om en mulig økning i overføringene til disse organisasjonene.

En mulig årsak til dette kan være at mengden bevilgninger det var mulig å kanalisere til de private organisasjonene var begrenset på begynnelsen av 1970-tallet. Selv om det ble gjentatt fra Utenrikskomitéen at det var ønskelig å øke overføringene til private organisasjoners

<sup>368</sup> Norads arkiv D-0405, 310 Generelt retningslinjer for bistand 1969-71, Brev fra UD til Chr. Michelsens Institutt 7.august 1971, «Hovedspørsmål vedrørende Norges utviklingshjelp».

<sup>369</sup> Se f.eks: UD's arkiv 37 5/3 1972: Notat til byråsjef Aage Botner fra avdelingsdirektør Paal Bog (Norad) 12.juni 1972 om «Administrasjonsomkostninger for bilateral og multilateral utviklingshjelp», 1.

bistandsprosjekter, ble de private organisasjonenes muligheter til å absorbere større deler av bistandsbevilgningene nevnt som en flaskehals for mulig utvidelse:

Regjeringen mener, som komiteen, at det er behov for å fortsette og utvikle videre samarbeidet mellom norske bistandsmyndigheter og de frivillige humanitære organisasjoner og misjonsselskapene. Det kan ikke herske tvil om at man ved å kanalisere midler gjennom disse organisasjoner kan oppnå en særdeles gunstig effekt. Jeg vil imidlertid i denne sammenheng nevne at det ikke bare har vært bevilgningene som har vært flaskehalsen, men også mangelen på tilstrekkelig gjennomarbeidede prosjekter.<sup>370</sup>

Utvidelsen av støtteordningene gjennom 1970-tallet viser at private organisasjoners tiltak i utviklingslandene hadde sterk støtte. Men i forbindelse med å begrense administrasjonsutgifter ble ikke private organisasjoner sett på som mulige avlastere.

Dette forandret seg imidlertid innenfor visse områder av bistanden fram mot midten av tiåret. I stortingsdebattene om Innstilling til Stortinget nr. 254 (1975-76) ble det uttalt at private opplysningsorganisasjoner burde bevilges større del av midlene til informasjonsvirksomhet om bistand nettopp fordi de var rimeligere og mer effektive enn det statlige informasjonsapparatet.<sup>371</sup>

Store deler av budsjettene til informasjonstiltak ble kanalisert videre til private organisasjoner fra midten av 1970-tallet, og i denne delen av bistandsvirksomheten ble private organisasjoner essensielle som administrative avlastere for Norad.<sup>372</sup> Private organisasjoner ble imidlertid ikke brukt til å senke de administrative kostandene i Norad i forbindelse med den bilaterale utviklingshjelpen. Det var andre prosjekttypene som ble regnet som administrativt besparende.

### *Økning av den multilaterale delen av norsk bistand*

En mulig løsning for å kutte administrasjonskostnader i Norad, var å redusere den bilaterale andelen av bistandsbudsjettet til fordel for den multilaterale. Forslaget ble fremmet av enkelte politikere på Stortinget. Tidlig på 1970-tallet hadde forslaget sterk støtte. Guttorm Hansen fra Arbeiderpartiet hadde dette å si om 50/50-delingen av bistandsbudsjettet i 1970:

Jeg mener personlig – og jeg vil komme til å hevde det også senere – at multilateral hjelp er den riktigste form for u-hjelp for et lite land som Norge. Jeg vet at det kan diskuteres hvorvidt et slikt synspunkt er riktig, men bilateral virksomhet i så stort omfang og med så store midler som det etter min mening her blir tale om å bruke for Norges vedkommende, vil det etter mitt syn være uråd å kanalisere via bilateral virksomhet, fornuftig og nyttig. Det må da bygges opp et så stort apparat at det er urealistisk å tro at vi skal kunne gjøre det – allerede nå kan vi se hvordan apparatet

<sup>370</sup> St. forh. 7.2.1973, Utenriksminister Dagfinn Vårvik (KrF), 1865.

<sup>371</sup> St. forh. 3.5.1976, Utenriksminister Knut Frydenlunds (DNA), 3235, Liv Aasens (DNA), 3238.

<sup>372</sup> For mer om private organisasjoners arbeid i opinionsbyggingen, se Kapittel 6: Statstøttet propaganda, 93.

Det var imidlertid ikke full enighet om dette synet. Lars Korvald fra KrF mente for eksempel at til tross for økende kostnader i den norske administrasjonen, var det fremdeles «slik at de tosidige hjelpetiltak synes å være billigere i sin administrasjon enn de flersidige, og de blir dessuten – som påpekt tidligere i debatten – meget positivt mottatt av de land som vi yter slik tosidig støtte til».<sup>374</sup>

Gjennom 1970-tallet vant synet til Korvald frem, og støtten til bilateral virksomhet økte. Det var flere grunner til dette. For det første ble det sett på som lettere å finne støtte i den norske befolkningen for tosidige bistandstiltak, fordi det i informasjonsvirksomheten ville være lettere å vise til enkeltprosjekter som norske bistandsmidler ble brukt til.<sup>375</sup> For det andre ble det sett på som en mer effektiv bistandsform fordi multilateral bistand, og da særlig gjennom FN, ble sett på som svært byråkratisk, med høye administrasjonskostnader. FNs arbeid hadde imidlertid fortsatt sterk støtte, særlig fra venstresiden i norsk politikk, og det kan ha vært en del av grunnen til at man beholdt en 50-50% deling mellom bilateral og multilateral bistand. En tredje grunn var det norske medlemskapet i DAC, hvor det ble utøvd press fra de andre medlemmene om at Norge måtte sette i gang krafttak for å øke bilaterale overføringer.<sup>376</sup>

På slutten av 1970-tallet var det ikke lenger mange som argumenterte for at en større del av bistandsbudsjettet burde kanaliseres multilateralt.<sup>377</sup> Det var også en tendens til at en noe større del av bistandsvirksomheten ble kanalisert bilateralt. Økt multilateral virksomhet ble dermed ikke brukt som et virkemiddel til å begrense administrasjonskostnader i Norad, selv om det ble foreslått som en mulighet.

### *Multi-bi bistand*

Multi-bi bistand var en form for bistand hvor et giverland gikk inn i samarbeid med et eller flere mottakerland om et bestemt prosjekt, som så gjennomførtes av en internasjonal organisasjon. Prosjektypen ga giverlandet større kontroll på hvordan midlene ble brukt ved at de kunne øremerkes til bestemte typer prosjekter, samtidig som det ikke medførte økte administrasjonskostnader i den norske administrasjonen siden den internasjonale organisasjonen

<sup>373</sup> St. forh. 4.6.1970, om St. prp. nr. 119 (1969-70) *Om opprettelse av et norsk utviklingsfond for Latin-Amerika under administrasjon av Den inter-amerikanske utviklingsbank (IDB)*, 3133.

<sup>374</sup> St. forh. 13.11.1970, Lars Korvald (KrF), 798.

<sup>375</sup> Se Kapittel 6: Statstøttet propaganda, 93.

<sup>376</sup> Jankowska, "Norsk renhet", 82.

<sup>377</sup> Det fantes unntak. I morgenmøtet/avdelingssjefmøtet i UD 17.8.1978 foreslo Bøgh en økning i bevilgningene kunne nås ved å øke ytterligere på den multilaterale delen av u-hjelpsbudsjettet. Forslaget ble umiddelbart tilbakevis av Pål Bog, fordi det ville gå utover 50/50-delingen i den norske bistanden. UDs arkiv 37 5/3 1978: «Utdrag av protokoll fra morgenmøte/avdelingssjefsmøte 17.8.1978».

administrerte og utførte prosjektet.

Det ble tidlig en populær måte å kanalisere bistand på. I 1972 økte bevilgningene til denne bistandsformen radikalt; fra 2,2 millioner kroner i 1971 til 23,8 millioner kroner i 1972.<sup>378</sup> Justert for inflasjon vil det si en økning på 18,8 millioner kroner. Selv om det ble argumentert for at multi-bi bistand var en effektiv og hensiktsmessig måte å drive bistand på, ble denne formen for bistand i all hovedsak fremmet som et godt administrativt tiltak.<sup>379</sup>

Hver gang nye multi-bi prosjekter ble foreslått, ble bistandsformens arbeidsbesparende karakter trukket frem som et positivt trekk.<sup>380</sup> I 1976 ble det også åpnet for at Norge i økende grad «gjennom multi-bi finansieringen [ville] tilgodese land som ikke tilhører kretsen av Norges hovedsamarbeidsland».<sup>381</sup> Dette førte til en utvidelse av denne formen for bistand fra norsk side.

Den økende støtten til multi-bi finansiering kom av en blanding av overbevisningen om bistandsarbeidets internasjonale karakter, og av behovet for å begrense arbeidspresset på Norads administrasjon da multi-bi finansiering ble administrert av internasjonale organisasjoner snarere enn av bistandsadministrasjonen i Norge. Multi-bi prosjekter var dermed et av virkemidlene for å motvirke et for sterkt press på den norske bistandsadministrasjonen. Multi-bi-prosjektene ble i løpet av 1980-tallet et strategisk virkemiddel for å påvirke disse internasjonale organisasjonene.<sup>382</sup>

### **Mindre administrativt krevende bistandsformer**

På Stortinget rådet det gjennom hele 1970-tallet en oppfatning om at høyere administrasjonskostnader i Norad kunne føre til lavere oppslutning om utviklingshjelpen i Norge. De multilaterale prosjektene ble etterhvert kritisert for å ha for høye administrasjonskostnader, og det finnes eksempler på at også Norads administrasjonskostnader ble kritisert i norsk presse på 1970-tallet.<sup>383</sup>

Gjennom tiåret sank administrasjonsutgiftene til Norad fra rundt åtte prosent på slutten av 1960-tallet og begynnelsen av 1970-tallet, til rundt fem prosent mot slutten av 1970-tallet.<sup>384</sup>

<sup>378</sup> NORAD, *Norges samarbeid med utviklingslandene i 1972*, Årsrapport, s.6.

<sup>379</sup> Se f. eks. St. prp. nr. 4 (1970-71), *Om samtykke til undertegning av en avtale mellom Norge og De Forente Nasjoners Organisasjon for ernæring og land bruk (FAO) vedrørende bistandssamarbeid*, 1.

<sup>380</sup> Se for eksempel St. prp. nr. 32 (1971-72), *Om samtykke til undertegning av en avtale mellom Norge og De Forente Nasjoners Organisasjon for undervisning, vitenskap og kultur (UNESCO) vedrørende bistandssamarbeid*, 1.

<sup>381</sup> NORAD, *Norges samarbeid med utviklingslandene i 1976*, Årsrapport, 78.

<sup>382</sup> Hanne Hagvedt Vik, «Small, not weak? Nordic strategies to influence the World Bank in the 1980s», i Helge Ø. Pharo og Monika Pohle Fraser (red), *The Aid Rush: Aid regimes in Northern Europe during the Cold War. Volume 1*, (Oslo: Unipub, 2008), 338.

<sup>383</sup> Kritikken kom som oftest inn i form av leserbrev. Her er et eksempel på en svarartikkel fra informasjonssjefen i Norad til et slikt kritisk leserbrev: *Dagen* 19.2: «NORADs administrasjon utrolig rimelig: Ubegrunnet kritikk mot Norges u-hjelp», i *Presseklipp om utviklingshjelp nr.2 -1976*, (Direktoratet for utviklingshjelp, Informasjonskontoret, 1976).

<sup>384</sup> Her regner jeg Norads administrasjonskostnader som administrasjonen av den bilaterale delen av bistandsbudsjettet, da det var den delen Direktoratet for utviklingshjelp administrerte. Se graf over den prosentmessige utviklingen av

Samtidig ble fokus lagt på å finne mindre administrativt krevende bistandsformer. Multi-bi prosjekter og overgang til mer programbistand snarere enn prosjektbistand, ble løsningen. Økt geografisk konsentrasjon og økning av den multilaterale delen av bistandsbudsjettene ble også foreslått som mulige måter å senke administrasjonskostnader i Norad, men ble kun i liten grad benyttet.

Selv om private organisasjoners prosjekter ble sett på som mindre administrativt krevende for Norad, og selv om bevilgningene til private organisasjoners prosjekter økte gjennom tiåret, ble økningene ikke forklart gjennom organisasjonenes muligheter til å være administrative avlastere for Norad. Grunnen til dette kan ha vært at de private organisasjonene kun ble sett på som et supplement til offentlig bistand, og at det var begrenset hvor mye av bistandsbevilgningene de kunne motta på begynnelsen av 1970-tallet. Økningen i bevilgninger til private organisasjoner kan dermed ikke sies å være et svar på manglende kapasitet i Norad.

I informasjonsvirksomheten kunne imidlertid private organisasjoner virke avlastende på Norads administrasjon. Fra midten av 1970-tallet ble Norads informasjonsvirksomhet i stadig større grad delegert til private organisasjoner. Dette vil jeg gå inn på i neste kapittel.

---

bevilgningene, 81.



## Kapittel 6: Statstøttet propaganda

### - Private organisasjoners rolle i opinionsbyggingen

- [Norad] «kan ikke drive noen storstilt propaganda for utviklingshjelp og for en mer positiv holdning til denne. Det er og blir en oppgave for de politiske partier og for organisasjoner av ulike slag»  
Vårt land 23/8-73<sup>385</sup>

Som nevnt i kapittel to, ble informasjonsvirksomhet en prioritet for politikerne og forvaltningen etter at bevilgningene til bistand begynte å øke.<sup>386</sup> Selv om støtten til bistand hadde vært sterk i befolkningen generelt, medførte tempoet i økningen i bevilgninger at både ansatte i Utenriksdepartementet og Norad, og politikerne på Stortinget fryktet at støtten kunne vise seg å bli manglende etter hvert som utviklingshjelpen ble en betydelig del av budsjettet.<sup>387</sup> Det ble derfor sett på som svært viktig at befolkningen hadde nok informasjon om utviklingshjelpen.

Den norske informasjonsvirksomheten samarbeidet tett med både pressen og private organisasjoner. Det ble utdelt flere fulldekkende reisestipender og en rekke mindre bidrag til journalister som skulle skrive artikkelserier fra land hvor Norge hadde hjelpeprosjekter.<sup>388</sup> Fra 1977 engasjerte Norad årlig en journalist til å lage artikkelserier om norsk bistandsarbeid. I tillegg støttet Norad politiske partier og private organisasjoner med informasjon og økonomiske bevilgninger til informasjonsvirksomheten de drev. Direktoratet arrangerte også årlig et titalls kurs for lærere i samarbeid med FN-sambandet i tillegg til at de delte ut stipender til lærebokforfattere.<sup>389</sup>

Også i FN ble informasjonstiltak sett som sentralt for å sikre støtte i opinionen for utviklingshjelp.<sup>390</sup> Behovet for å sikre støtte i befolkningen for stadig økende bistandsbevilgninger ble gjentatte ganger nevnt, og det ble avholdt flere regionale informasjonskonferanser og «workshops» om informasjonsvirksomhet i løpet av 1970-tallet.<sup>391</sup>

Også de andre skandinaviske landene var opptatt av å drive opinionsbygging og informasjonstiltak om utviklingshjelpen.<sup>392</sup> I løpet av 1970-tallet begynte de nordiske landene å

<sup>385</sup> UDs arkiv, 37 5/3, 1973, *Vårt Land* 23/8-73, «Samme plikt i Botswana som i Bærum».

<sup>386</sup> Se graf over bevilgninger til private organisasjoner (1963-86), 32.

<sup>387</sup> Se for eksempel: Norads arkiv D-0189, Råd, styrer, komiteer, utvalg, nemder m.v., 011.22 Styremøter 3/1971, Brev fra Odd Strand i Statens informasjonstjeneste til direktoratet 12.mars 1970: «Innstilling om organisering av informasjonsvirksomheten ved Direktoratet for utviklingshjelp», 1 eller Norads arkiv D-0181, Råd, styrer, komiteer, utvalg, nemder m.v., 011.10 Generelt – Rådet for Direktoratet for utviklingshjelp 1969-79, «Uttalelse fra RÅDET FOR DIREKTORATET FOR UTVIKLINGSHJELP om Direktoratets årsmleding og regnskap for 1973», 18.mars 1974, 1.

<sup>388</sup> Simensen, *Norsk utviklingshjelps historie bind 1*, 260.

<sup>389</sup> Simensen, *Norsk utviklingshjelps historie bind 1*, 260.

<sup>390</sup> Stokke, *The UN and development*, 169.

<sup>391</sup> Norads arkiv D-0204, Råd, styrer, komiteer, utvalg, nemder m.v., 011.22 Styremøter 4/1977, SM-3/77 18.mars for styremøte 4/77, «Melding om NORADs informasjonsvirksomhet», 7.

<sup>392</sup> Se for eksempel UDs arkiv 37 5/3, 1974, 196 U 11.10.74 6514/74, «Finnlands utviklingshjelp – gjennomføringen av FNs International Development Strategy».

drive en stadig større del av opplysningsvirksomheten gjennom private organisasjoner. I 1976/77 kanaliserte den danske utgaven av Norad; Danida, 80 prosent av opplysningsbudsjettet til private organisasjoner, mest svenske SIDA kanaliserte 63 prosent og Finnland kanaliserte 54 prosent.<sup>393</sup> Norads styre trakk det også frem som positivt at «denne «nordiske modell» for u-landsinformasjonen har vakt betydelig interesse i andre vestlige industriland og innenfor de multilaterale informasjonsenheter».<sup>394</sup>

Som nevnt i kapittel fire, ble også en stadig større del av den norske informasjonsvirksomheten drevet i samarbeid med private organisasjoner på 1970-tallet. I løpet av kapitlet vil jeg beskrive hvordan informasjonsvirksomheten og pressedekningen om u-hjelp var med på å befeste forestillingen om private organisasjoner som gode til å drive bistand. Jeg vil spore årsakene til det sterke behovet for statstøttet informasjonsvirksomhet, og vurdere i hvilken grad behovet for å skape støtte for bistand i opinionen kan ha vært grunnen til de økende bevilgningene til private organisasjoner. I løpet av kapitlet vil jeg argumentere for at behovet for å sikre støtte til økende u-hjelpsoverføringer i norsk opinion var med på å sikre organisasjonenes sentrale plass i norsk bistand på 1980- og 1990-tallet.

### **De problematiske meningsmålingene**

Det var sentralt for politikerne på Stortinget å sørge for at målet om å bevilge stadig flere millioner kroner til bistand hadde støtte i befolkningen. Samtidig rådet det en oppfatning om at opinionen var negativ til utviklingshjelpen. Inntrykket var delvis basert på avisenes dekning av meningsmålinger om befolkningens forhold til bistanden, og delvis basert på måten opinionen ble definert på.

Som beskrevet innledningsvis har jeg definert opinionen som «de andre» i denne oppgaven.<sup>395</sup> Det vil si at sentrale bistandsaktører i politikk, byråkrati, media og private organisasjoner danner en gruppe: «Vi». Alle som befinner seg utenfor gruppen blir da automatisk definert som «de andre». Siden opinionen dermed ble definert som det «vi» ikke var, måtte deres verdier stå i motsetning til de verdiene «vi» hadde. «Vi» var velinformerte, positive til utviklingshjelp og framtidsrettet. Dermed ble opinionen negativ til utviklingshjelp, uinformert og bakstrebersk. Siden det var konsensus om at «vi» var velinformert og positiv til bistand, kunne opinionen kun være opplyst idet den ble positiv til bistand. Enhver motstand til bistand ble dermed sett på som et resultat av manglende kunnskap, ikke av velinformert kritikk.

Det var en oppfatning blant representantene på Stortinget om at støtten til utviklingshjelp var lav i befolkningen generelt.<sup>396</sup> Dette er et overraskende trekk ved debattene omkring bistand siden

<sup>393</sup> Norads arkiv D-0204, SM-3/77 18.mars for styremøte 4/77, 6.

<sup>394</sup> Norads arkiv D-0204, SM-3/77 18.mars for styremøte 4/77, 7.

<sup>395</sup> For mer om dette, se Begrepsavklaring, 18.

<sup>396</sup> Se f. eks. St. forh. 7.2.1973, Asbjørn Haugstvedt (KrF), 1830, Guttorm Hansen (DNA), 1842, eller Liv Aasen (DNA), 1875.

Statistisk sentralbyrås (SSB) meningsmålinger om utviklingshjelp gjennom hele perioden viste sterk støtte i befolkningen til bistand.

SSB utførte seks opinionsundersøkelser på oppdrag fra bistandsmyndighetene mellom 1972 og 1986, som alle viste en stor grad av stabilitet. Kristen Ringdal har studert meningsmålingene og konkluderer med at «[p]å tvers av politiske hendinger og skiftende økonomiske konjunkturer har tilhengerne av utviklingshjelp utgjort mellom 70 og 85 prosent. Det har vært en klar utvikling i mer positiv retning, med det høyeste tallet oppnådd i en måling fra månedsskiftet august/september 1986».<sup>397</sup>

Resultatene av undersøkelsene viste en overraskende samstemthet om størrelsen på bevilgningene til utviklingshjelp, til tross for at overføringene til utviklingshjelp økte sterkt i løpet av perioden. Rundt halvparten mente at «beløpet var passe», noe som er interessant med tanke på at det etter hvert var snakk om en nasjonal situasjon med økonomisk stagnasjon og økende arbeidsledighet i Norge.<sup>398</sup>

Det kan derfor virke som et paradoks at stortingsrepresentantene var bekymret for sviktende oppslutning omkring bistanden. Det kan imidlertid ha noe å gjøre med hvor viktig bistand var for befolkningen. I undersøkelsene fra 1977 til 1986 ble det stilt spørsmål om hvilke tre oppgaver staten burde vektlegge, og fram til 1983 kom «økt hjelp til u-landene» helt sist.<sup>399</sup> I 1986 kom det nest sist.

En annen grunn til frykten for manglende oppslutning var pressens dekning av gallupundersøkelsene som ble foretatt i løpet av tiåret.<sup>400</sup> Allerede i 1971 ble det utført en gallupundersøkelse om befolkningens forhold til bistand. 47,1 prosent av de spurte svarte at de mente bevilgningene til utviklingshjelp var passe eller for lave, mens 45,7 prosent mente de var for høye. 7,2 prosent svarte at de ikke visste.<sup>401</sup>

Meningsmålingen fikk enorm pressdekning.<sup>402</sup> Befolkningens forhold til bistand ble

<sup>397</sup> Kristen Ringdal, «Hva mener det norske folk om u-land og bistand?», i Tore Linné Eriksen (red), *Den vanskelige bistanden: Noen trekk ved Norsk utviklingshjelps historie*, (Oslo: Universitetsforlaget, 1987), 185.

<sup>398</sup> Ringdal, «Hva mener det norske folk om u-land og bistand?», 187.

<sup>399</sup> Ringdal, «Hva mener det norske folk om u-land og bistand?», 187.

<sup>400</sup> Jeg har gått igjennom alle undersøkelsene om nordmenns forhold til utviklingslandene som ble lagret i norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) ved universitetet i Bergen. Data fra november i 76 til august i 77 har ikke blitt bevart. Det er også klart at flere av gallupene om befolkningens forhold til bistand mangler. I de tilfellene hvor jeg ikke har undersøkelsene å forholde meg til, vil jeg ta utgangspunkt i hva avisene har skrevet om undersøkelsene.

<sup>401</sup> NSD's digitalarkiv ved UiB, Gallup 71-01.

<sup>402</sup> Se for eksempel: UDs arkiv, 37 5/3 1972, *Sarpsborg Arbeiderblad* 7/2 1972, «Økt u-hjelps-innsats»: UDs arkiv 37 5/3 1972, *Hamar Arbeiderblad* 7/2 1972, «Økt u-hjelps-innsats»: UDs arkiv 37 5/3 1972, *Handels og Sjøfarts Tidende* 4.2.1972, «Voldsom økning i bevilgningene til U-hjelp i 1970-årene: Opp i ca. 1260 millioner kroner i 1978.»: UDs arkiv 37 5/3 1972, *Arbeideravisa* 4.2.1972, «Norsk U-hjelp»: UDs arkiv 37 5/3 1972, *Arbeiderbladet* 5.1.1972, «Innsats for vår egen fred»: UDs arkiv 37 5/3 1973, Alf R. Bjørcke, *Aftenposten* 8.8.1973, «U-hjelpen og politikernes forakt for velgernes mening»: UDs arkiv 37 5/3 1972 Chr. L. Holm, *Morgenavisen* 20.02.1973, «Utviklingshjelpen og Norge»: UDs arkiv 37 5/3 1972, *Lofotposten* 17/2 1972, «Debatt om u-hjelpen»: UDs arkiv 37 5/3 1972, *Nationen* 09.02.1972, «Politikk og u-hjelp»: UDs arkiv 37 5/3 1972, *Tønsbergs blad* 08.02.1972, «En halvhjertet opinion»: UDs arkiv 37 5/3 1972, *Vårt Land* 7/2 1972, «På rett vei, men -» og UDs arkiv 37 5/3 1972,

gransket, og artiklene fant i stor grad at motstanden var nødt til å komme av manglende kunnskap. At så mange som 45,7 prosent var negativt innstilt til bistanden ble sett på som et stort problem i pressen, på Stortinget, i Norad og i Utenriksdepartementet. Løsningen på problemet ble ytterligere informasjonstiltak.<sup>403</sup>

Selv om SSB sine undersøkelser viste at støtten til utviklingshjelp gjenerelt var høy i opinionen, viste gallupene at den raske økningen ikke hadde like stor støtte. Mens SSB sin undersøkelse viste at så mye som 72 prosent var for utviklingshjelp i 1972, viste gallupen at mange følte bevilgningene økte for raskt. Frykten for manglende støtte for økningen av bevilgningene kan dermed ikke sies å ha vært helt ubegrunnet.

Avisartiklene om gallupresultatene ga også inntrykk av at oppslutningen om utviklingshjelpen var synkende. Ifølge en gallupundersøkelse fra 1973, mente 61 prosent av de spurte at Norge brukte for mye til utviklingshjelp.<sup>404</sup> Hamar Arbeiderblad beskrev situasjonen slik:

Det synes altså klart at vi her står overfor en situasjon som er kjennetegnet av sterk meningsforskjell mellom de politiske partier på den ene side og et markert flertall i folket på den annen. Dette er forholdet på et tidspunkt da vi ennå ikke har nådd den målsetting som partiene er enige om – én prosent av bruttonasjonalproduktet til u-hjelp. Og så kan man jo spørre om det i det hele tatt vil være politisk mulig å gjennomføre den forutsatte ytterligere opptrapping av u-hjelpsbevilgningene i de nærmeste årene framover, dersom det ikke lykkes å snu den alminnelige kvinnes og manns oppfatning i mer positiv retning [...] Oppgaven i vårt eget land må være å skape forståelse for nødvendigheten av en omfattende og effektiv u-hjelpsinnsett så langt våre evner rekker. Ideologiske, politiske, etiske og kristne hensyn taler klart og entydig for en slik innsats. Så må det være tvingende nødvendig med en massiv informasjonsoffensiv for å bryte ned den negative holdning som gallupundersøkelsene på en så skremmende måte avspeiler.<sup>405</sup>

Vi ser her at løsningen som ble foreslått var den samme som hadde blitt foreslått tidligere. Ytterligere informasjonstiltak. Som avisen skrev talte «ideologiske, politiske, etiske og kristne hensyn» for at utviklingshjelpen måtte fortsette og økes. Målet var å opplyse «de andre» om disse hensyn for å øke støtten.

Også i 1974 ble motstanden til u-hjelpen sett på som problematisk. I et notat til Norad skrev Utenriksminister Knut Frydenlund:

De foretatte meningsmålinger viser at det er for mange motstandere av u-hjelpen. Ifølge den undersøkelse som ble offentliggjort i vår, erklærte 51% seg som motstandere på spørsmålet om de var for eller mot u-hjelp av det omfang som gis i dag. Alt i alt synes det å være en synkende tilslutning over de senere år. Dette har utvilsomt sammenheng med den sterke opptrapping.<sup>406</sup>

---

*Bergens Tidende* 7/2 1972, «Mer til u-hjelp».

<sup>403</sup> Norads arkiv D-0405, 310 generelt retningslinjer for bistand 1969-71, SD-73/71 21.10.1971 for styremøte 8/71, «Direktoratet – opinionsundersøkelse om holdninger til utviklingshjelp».

<sup>404</sup> UDs arkiv 37 5/3 1973, *Hamar Arbeiderblad* 3/2.1973, «Skremmende tall».

<sup>405</sup> UDs arkiv 37 5/3 1973, *Hamar Arbeiderblad* 3/2.1973.

<sup>406</sup> Norads arkiv D-0406, 310 generelt retningslinjer for bistand, «Notat fra Knut Frydenlund 17.9.74», 5.

Også Frydenlund så løsningen på problemet i økende informasjonsvirksomhet.<sup>407</sup> En storstilt økning i både privat og offentlig informasjonsvirksomhet ble satt i gang i løpet av 1970-tallet.

Først mot slutten av 1970-tallet skiftet tonen i debattene på Stortinget fra bekymring over sviktende oppslutning, til tiltro til at befolkningen var positivt innstilt til bistand. Men selv etter at det ble klart at det var sterk støtte i befolkningen til bistand, så representantene kontinuerlig behovet for en sterk informasjonsvirksomhet for å holde støtten oppe.

Det er mulig å stille spørsmål ved forestillingen som rådet på Stortinget om at opinionen hadde gått fra å være svært negativ til utviklingshjelpen, til å bli positiv i løpet av 1970-tallet. Også i gallupundersøkelsen fra 1979 svarte 43,7 prosent av de spurte at de var imot Norges u-hjelp. 50,9 prosent var for, og 5,4 prosent visste ikke.<sup>408</sup> Allikevel var det en idé blant politikerne på Stortinget om at befolkningen i løpet av 1970-tallet hadde gått fra å være sterkt kritiske til bistand, til å støtte overføringene til utviklingslandene i stor grad. Informasjonsvirksomheten ble gitt æren for denne utviklingen. Se for eksempel Liv Aasen (Arbeiderpartiet) sin uttalelse:

Det er blitt en merkbart økt interesse omkring bistandsspørsmål og internasjonale spørsmål generelt. Jeg er ikke i tvil om at dette også må henge sammen med den informasjonsvirksomhet som organisasjonene driver i samarbeid med Direktoratet for utviklingshjelp.<sup>409</sup>

Selv om det ikke er sikkert at oppslutningen rundt bistand var så lav på begynnelsen av tiåret som avisene fremstilte det, eller at den økte så sterkt som det ble oppfattet som i pressen og på Stortinget, er det klart at behovet for stadig økende informasjonstiltak ble begrunnet med den sterke motstanden mot bistand. Private organisasjoner spilte en sentral rolle i den økende informasjonsvirksomheten, og forestillingen om at opinionen var negativt innstilt til økende bistandsbevilgninger var med på å skape et behov for stadig økende bevilgninger til informasjonstiltak. Dette førte til økende pengestøtte til private organisasjoners egne informasjonstiltak.

### **Økende opplysningsvirksomhet**

I løpet av 1970-tallet økte bevilgningene til informasjonstiltak fra 1,9 millioner kroner i 1970 til 7,8 millioner kroner i 1980, normalisert til 1970-kroner.<sup>410</sup> Bevilgningene til informasjonstiltak økte årlig. Økningen i bevilgningene ble delt mellom Direktoratets egen informasjonsvirksomhet, pressestøtte til journalister for å skrive reportasjer om bistandsprosjekter, og støtte til private organisasjoners informasjonstiltak. Som vist i kapittel fire skulle de private organisasjonene vise seg

<sup>407</sup> Norads arkiv D-0406, «Notat fra Knut Frydenlund 17.9.74», 9.

<sup>408</sup> NSD's digitalarkiv ved UiB, Gallup 79-01.

<sup>409</sup> St. forh. 21.11.1978, 855.

<sup>410</sup> Se Vedlegg 2: Utgifter til informasjonstiltak i nominelle og reelle tall 1970-1980, 117.

å bli svært sentrale i denne delen av Norads arbeid.

Informasjonsvirksomheten ble satt i gang for å opplyse den norske befolkningen om bistand, men den fungerte også som et virkemiddel for å sikre støtte for bistanden i befolkningen. Opinionsbygging ble stadig viktigere etter hvert som bevilgningene til u-landene økte og storstilte tiltak ble satt i gang for å vise hvorfor det var viktig at Norge drev med u-hjelp.

På styremøtet 11. juni 1969 ble Norads direktør bedt om å oppnevne et utvalg som skulle legge frem forslag til organiseringen av Direktoratets opplysningsvirksomhet.<sup>411</sup> Utvalget fant at selv om det ble drevet et «så godt og effektivt informasjonsarbeid om utviklingslandenes problemer som de begrensede midler gir mulighet for» var det på langt nær nok til «å motivere allmennheten for større innsats i utviklingsarbeidet».<sup>412</sup> Behovet for å skape og opprettholde en velinformert opinion ble vektlagt.<sup>413</sup>

I tillegg til å foreslå en utvidelse av Norads eget informasjonskontor, anbefalte utvalget å utvide samarbeidet med private organisasjoner. Styret sa seg enig i anbefalingen og uttalte:

Direktoratet er enig i at et målbevisst samarbeid bør bygges opp med organisasjoner som driver opplysningsvirksomhet om utviklingsland og utviklingshjelp. Dermed vil man kunne nå fram til store samfunnsinteresserte grupper i hele landet.<sup>414</sup>

Helt fra Norad ble opprettet var interessen for å trekke på de private organisasjonenes allerede utbygde informasjonskontorer stor. Selv om Norad ga ut informasjonsbrosjyrer om norsk utviklingshjelp til skoler og andre interesserte og holdt kurs og informasjonsmøter om utviklingshjelpen, ble det sett på som nødvendig å knytte seg til pressen og de private organisasjonene for å nå ut til alle deler av befolkningen.

Også i forbindelse med forarbeidet til Stortingsmelding nr. 29 (1971-72) ble det påpekt at det offentlige hadde store begrensninger i å drive informasjonsarbeid. Per Olav Reinton fra Institutt for fredsforskning vurderte utkastet til meldingen og fant at:

Bistandspolitikken har i alt vesentlig vært elite-politikk, både på sender og på mottaker siden [*sic*], og på begge sider har det vært vanskelig å få mobilisert entusiasme for u-hjelp blant massene [...] Jeg vil anta at det propaganda-materialet som er produsert og blir distribuert av NORAD er bortimot verdiløst fordi det undervurderer folks sakskunnskap og overser sunnheten i den skepsis som reiser seg. Her kreves det at opplysningsvirksomheten tar opp problemene i forbindelse med bistandsvirksomhet på et redelig plan og at innvendingene taes alvorlig.<sup>415</sup>

<sup>411</sup> Norads arkiv D-0189, Råd, styrer, komiteer, utvalg, nemder m. v., 011.22 Styremøter 3/1971, SD-34/70, 16. april for styremøte 3/70, «Direktoratet – organisering av opplysningsvirksomheten», 1.

<sup>412</sup> Norads arkiv D-0189, SD-34/70, 1.

<sup>413</sup> Norads arkiv D-0189, SD-34/70, 7.

<sup>414</sup> Norads arkiv D-0189, SD-34/70, 7.

<sup>415</sup> UDs arkiv 37 5/3 1971: «Vurdering av utkastet til stortingsmeldingen om u-hjelp 24121971», Sendt til Byråsjef A. Arnesen i UD fra Per Olav Reinton fra Institutt for fredsforskning, 10.

Reinton tok utgangspunkt i at den norske opinion stilte seg skeptisk til størrelsen på de norske bevilgningene til utviklingsland.<sup>416</sup> Slik ser vi at også representanter for andre institusjoner enn det offentlige hadde en idé om en negativt innstilt opinion som måtte opplyses om hvor nødvendig og riktig bistanden var. Reinton så heller ikke det offentlige alene i stand til å engasjere befolkningen uten store omstruktureringer i måten informasjonsvirksomheten ble drevet på.

Helt fra opprettelsen av Norad i 1968, ble det lagt opp til at private organisasjoner skulle spille en sentral rolle i informasjonsvirksomheten.<sup>417</sup> I Stortingsmelding nr. 42 (1969-70) ble det uttalt at:

Det legges særlig stor vekt på den rolle ikke-statlige organisasjoner spiller og kan spille i denne sammenheng. I Norge inntar slike organisasjoner en fremtredende plass. På det statlige plan er ansvaret for informasjonsvirksomhet om utviklingsproblemer lagt til Direktoratet for utviklingshjelp, som har fått sterkt økede bevilgninger til dette formål. Det er forutsetningen at Direktoratet skal utføre denne funksjon i nært samarbeid med private organisasjoner.<sup>418</sup>

Allerede i 1970 ble Norads direktør gitt fullmakt til å «innvilge en årlig støtte på inntil kr. 200.000,- til opplysningsvirksomhet om utviklingshjelp gjennom organisasjonene».<sup>419</sup>

Det var flere grunner til at private organisasjoner ble så sentrale i opplysningsvirksomheten. For det første ble organisasjonene tiltrodd en evne til å nå bredere deler av befolkningen enn det Norad klarte. For det andre hadde flere av organisasjonene allerede utviklet informasjonsvirksomhet, og for det tredje var tanken at organisasjonene kunne supplere den statlige opinionsbyggingen.

Det er interessant å se på hvordan u-hjelpen ble framstilt på Stortinget i debattene om opinionsbygging og informasjonsvirksomhet. Som nevnt i kapittel fem, ble det argumentert for at bistand handlet om rettferdighet, kristen moral og plikt til å hjelpe, mens nasjonale interesser kun i liten grad ble trukket frem som mulige argumenter for å sikre støtte. Dette til tross for at blant andre lederen for Norads informasjonsavdeling fra 1966 til 1982 mente at nøkkelen til å nå opinionen lå i at «utviklingshjelpen ble knyttet sammen med nasjonale interesser».<sup>420</sup>

Også utenriksminister Knut Frydenlund trodde opinionen ville bli overbevist om nødvendigheten av økende bistandsbevilgninger hvis mer egoistiske argumenter ble formidlet. I en

<sup>416</sup> UDs arkiv 37 5/3 1971: «Vurdering av utkastet til stortingsmeldingen om u-hjelp 24121971», Sendt til Byråsjef A. Arnesen i UD fra Per Olav Reinton fra Institutt for fredsforskning, 10.

<sup>417</sup> Allerede i 1966 uttalte Utenrikskomiteen at et samarbeid med alle private og halvoffentlige organisasjoner om informasjonsarbeidet ville vært ønskelig. Se: UDs arkiver 37 5/3, 1969, Notat til Utenriksministeren: «Innst. S. nr. 258 (1968-69) fra Utenriks- og konstitusjonskomiteen om årsmelding og regnskap for Norsk Utviklingshjelp».

<sup>418</sup> St. meld. nr. 42 (1969-70), *Om Norges deltagelse i UNCTAD-samarbeidet siden den 2. konferanse for handel og utvikling (UNCTAD II) i 1968*, 17.

<sup>419</sup> Norads arkiv D-0189, Råd, styrer, komiteer, utvalg, nemder m. v., 011.22 Styremøter 4/1970, Direktoratet for utviklingshjelp, Møteprotokoll nr. 4/70 for styremøte torsdag 28. mai 1970, sak nr. 6: «Direktoratet – informasjonstjenesten – retningslinjer for støtte til organisasjoners opplysningsarbeid».

<sup>420</sup> UDs arkiv, 37 5/3, bind 9, «Referat fra Styrets [NORAD] drøftinger av rammeprogrammet 1975-1978», styremøte 1/74, 9. - 10. januar 1974, Leif Vetlesen, informasjonssjef NORAD, 18.

tale til Norads råd i 1974 påpekte Utenriksministeren at i «tillegg til solidaritetstanken må vi derfor også basere oss på den egeninteresse vi som folk og nasjon har i u-hjelp».<sup>421</sup> Frydenlund påpekte blant annet ønskeligheten av en ekspanderende verdenshandel som et argument det var mulig å bruke for å skape støtte.<sup>422</sup>

Allikevel ble egeninteresse kun i liten grad brukt som argument for å skape støtte. Både det offentlige og det private informasjonsmateriellet fokuserte på altruistiske argumenter for å drive bistand, snarere enn nasjonale interesser. Selv om det ikke ble argumentert for hvorfor det ble valgt å fokusere på de moralske grunnene til å drive utviklingshjelp i informasjonsvirksomheten, må vi kunne anta at det var den type forklaringer som ble sett på som mest sentrale. Både i stortingsdebattene og i pressen ble bistanden forsvart ut fra argumenter om solidaritet med verdens fattige og kristen moral. Vi må derfor kunne anta at handelsinteresser og andre, mer egoistiske grunner til å drive bistand var sekundære på 1970-tallet.

Å argumentere for utviklingshjelpen kun ut fra altruistiske grunner var uvanlig blant landene som drev utviklingshjelp. I de andre landene ble utviklingshjelpen forsvart både av moralske grunner og av egeninteresse. Det er et interessant å se at i Danmark ble utviklingshjelpen forsvart i en stor grad ut fra egeninteresse, mens støtten i befolkningen var svakere enn den var på noe tidspunkt i Norge.<sup>423</sup>

Politikerene og bevilgningsmyndighetens idé om hvordan situasjonen var i Norge, hadde store likhetstrekk med situasjonen i Danmark.<sup>424</sup> I Danmark hadde store deler av befolkningen motforestillinger mot høye bistandsbevilgninger. I begge land ble denne antatte motstanden møtt med massive informasjonskampanjer, både gjennom offentlige kanaler og fra private bistandsorganisasjoner.

Argumentasjonen som ble brukt var imidlertid forskjellig i Danmark og Norge. Mens danskene brukte egeninteresse som et argument i tillegg til solidaritet med utviklingslandene,<sup>425</sup> fokuserte nordmennene på de altruistiske årsakene til å drive bistand. Det er vanskelig å gjøre en vurdering av hvorvidt fokus på altruistiske grunner kan ha sørget for at støtten til utviklingshjelp ble større i Norge enn i Danmark uten å gjøre et dybdestudium av argumentene og taktikkene brukt i de to landene. Det går desverre utenfor denne oppgavens begrensninger. Det er imidlertid interessant å se at begge landene brukte relativt store beløp på informasjonsvirksomheten på grunn av antatt lav støtte til bistand i befolkningen.

I utgangspunktet gjaldt støtten til private organisasjoners informasjonstiltak enkeltprosjekter,

<sup>421</sup> UDs arkiv, 37 5/3 1974, «Knut Frydenlunds tale til Rådet for Utviklingshjelp», 17.9.74, 7.

<sup>422</sup> UDs arkiv, 37 5/3 1974, «Knut Frydenlunds tale til Rådet for Utviklingshjelp», 17.9.74, 8.

<sup>423</sup> Bach, Olesen, Kaur-Pedersen og Pedersen, *Idealer og Realiteter*, 255.

<sup>424</sup> Tanken om at en stor del av befolkningen var kritisk til, eller direkte motstandere av bistanden.

<sup>425</sup> Bach, Olesen, Kaur-Pedersen og Pedersen, *Idealer og Realiteter*, 257.



men fra midten av 1970-tallet begynte Direktoratet også å innlede rammeavtaler med private organisasjoner. Rammeavtalene åpnet for at organisasjonene kunne motta et fast beløp hvert år til å drive opplysning om bistandsarbeid.

På begynnelsen av 1970-tallet var det bred enighet mellom partiene på Stortinget om at private organisasjoner skulle trekkes inn i opinionsbyggingen.<sup>426</sup> Dette forandret seg imidlertid ved behandlingen av Innstilling til Stortinget nr. 254 (1975-76). Som beskrevet i kapittel to, omhandlet innstillingen fra Utenriks- og konstitusjonskomitéen et prøveprosjekt om en rammeavtale til Arbeidernes Opplysningsfond (AOF) i forbindelse med deres informasjonsarbeid om u-land og u-hjelp. Pengene til prøveprosjektet skulle tas fra Norads eget informasjonsbudsjett.<sup>427</sup>

Selv om private organisasjoner hadde drevet med informasjonsvirksomhet om utviklingshjelp med offentlig støtte gjennom hele perioden, innebar rammeavtalen et skille i samarbeidet mellom private organisasjoner og Norad i opplysningsarbeidet. Prøveprosjektet var tiltenkt å bane veien for at både partipolitiske, humanitære og misjonerende organisasjoner skulle få lignende avtaler med Norad.<sup>428</sup>

Norad ønsket en slik utvidelse av samarbeidet med de private organisasjonene fordi de kunne drive mer engasjerende informasjonsvirksomhet. På styremøte nr. 4 i 1977 uttalte Styret for direktoratet at:

På grunn av den nøytrale og strengt faktiske form en statlig informasjonsvirksomhet er henvist til å benytte seg av, vil det på et felt som utviklingshjelp, være en klar forutsetning at den statlige informasjonen kan følges opp av partier og organisasjoner som på eget grunnlag har tatt opp utviklingshjelp som programsak og interesseområde, og som kan gi sin opplysningsvirksomhet en mer engasjerede og mobiliserende form tilpasset organisasjonenes oppgaver og medlemsstokk.<sup>429</sup>

Opplysningsvirksomheten drevet av private organisasjoner kunne dermed være med på å skape engasjement for utviklingshjelpen. Direktoratets styre pekte også på at både den danske, svenske og finske opplysningsvirksomheten benyttet seg av private aktører i store deler av sine tiltak.<sup>430</sup>

Høyres medlemmer i Utenrikskomitéen motsatte seg forslaget av flere grunner. For det første fant medlemmene det uheldig at prøveprosjektet skulle settes igang av en partipolitisk organisasjon snarere enn av en såkalt nøytral organisasjon. Det ble sett på som særlig problematisk at organisasjonen som var tiltenkt som prøvekanin tilhørte regjeringspartiet, og Høyres medlemmer

<sup>426</sup> Siden ALP var imot all form for offentlig utviklingshjelp, var de også imot informasjonsvirksomhet om hjelpen. Med unntak av dette partiet var det tverrpolitisk enighet om politikken.

<sup>427</sup> 1.

<sup>428</sup> Innst. S. nr. 254 (1975-76), 1.

<sup>429</sup> Norads arkiv D-0204, SM-3/77, «Melding om NORADs informasjonsvirksomhet», 3.

<sup>430</sup> Norads arkiv D-0204, SM-3/77, «Melding om NORADs informasjonsvirksomhet», 6.

i komiteen argumenterte for at det ville kunne gi særlige fordeler til denne organisasjonen.<sup>431</sup>

Resten av komiteen var i og for seg ikke uenig i det argumentet, og mente at det var viktig å åpne for at også andre organisasjoner kunne få støtte så tidlig som i 1976, i den grad de oppfylte kravene til å motta støtte gjennom en rammeavtale. Høyres medlemmer hadde imidlertid flere innvendinger.

Til tross for at det hadde blitt ytt støtte til politiske opplysningsorganisasjoners informasjonsvirksomhet tidligere, hadde det skjedd i forbindelse med enkelttiltak og «i meget begrenset omfang».<sup>432</sup> Hovedproblemet Høyres representanter på Stortinget så i å drive opplysningsarbeid gjennom politiske partiers informasjonstiltak lå i at «det som noen regner som informasjon, kan omfatte oppfatninger som etter andres mening er agitasjon for bestemte politiske syn».<sup>433</sup> Til tross for at representantene for partiet Høyre ikke var negative til at opplysningsarbeid om utviklingshjelp kunne bli utført av private organisasjoner, var de sterkt kritiske til at det skulle kunne utføres av politiske organisasjoner, selv om også deres partis informasjonskontor kunne nyte godt av utvidelsen av støtteordningen.

Det er interessant å se at ingen av de andre partiene var imot denne utviklingen, til tross for Høyres reservasjoner. Stortingsrepresentantenes uttalelser ser ut til å være farget av en overbevisning om en bred enighet blant partiene omkring bistand. De forskjellene som fantes om valg av hovedsamarbeidsland og måten bistanden skulle drives fra norsk side, ble nedtonet til fordel for enigheten om at bistand var en viktig del av norsk utenrikspolitikk drevet av altruistiske motiver. Det kan være grunnen til at de andre partiene var interessert i å drive et så bredt opplysningsarbeid som mulig, for å sikre støtte i befolkningen generelt.

Alle partiene som var representert på Stortinget bortsett fra Høyre så ut til å mene at så lenge partiene hadde like stor mulighet til å få bevilgninger til å drive informasjonsvirksomhet om utviklingshjelp, ville det være en god måte å drive opplysningsvirksomhet på. Siden alle partier hadde muligheten til å få statsstøtte til å drive opplysningsvirksomhet om bistand, ville informasjonen nå flere. Det ble sett på som viktigere enn de forskjeller i syn på utviklingshjelp som fantes mellom de ulike partiene. Høyres representanter argumenterte imidlertid med at de partipolitiske organisasjonenes egeninteresser ville føre til at det ikke ble drevet nøytral opplysning, men partipolitisk agitasjon.<sup>434</sup>

Norads styre vedtok på styremøte nr. 3 i 1977 en «[m]elding om NORADs informasjonsvirksomhet» som skulle tilbakevise Høyres kritikk av rammeavtalene.<sup>435</sup> Meldingen

<sup>431</sup> St. forh. 3.5.1976, Kåre Willoch (H), 3233.

<sup>432</sup> St. forh. 3.5.1976, Otto Lyng (H), 3230.

<sup>433</sup> St. forh. 3.5.1976, Kåre Willoch (H), 3233.

<sup>434</sup> Se for eksempel St. forh. 3.5.1976, Lars Roar Langslets uttalelse (H), 3236.

<sup>435</sup> Norads arkiv D-0204, SM-3/77, «Melding om NORADs informasjonsvirksomhet».

fastslo at «[s]tatlig informasjon må ikke forveksles med propaganda, men først og fremst gi faktisk informasjon om den virksomhet den er knyttet til, og videre om de vurderinger og beslutninger som ligger til grunn for denne virksomheten».<sup>436</sup> Styret så det som en klar forutsetning at den saklige informasjonen kunne følges opp av «en mer engasjerende og mobiliserende form tilpasset organisasjonenes oppgaver og medlemsstokk».<sup>437</sup>

Det er dermed klart at Norad ikke så det som noe problem at organisasjonene drev propaganda for utviklingshjelpen, noe Direktoratets reaksjoner på kritikk av statlig støttet, privat utgitt informasjonsmateriell også bærer preg av. Ved flere anledninger rykket informasjonssjefen i Norad, Leif Vetlesen, ut og forsvarte informasjonsmateriell som skapte debatt.<sup>438</sup> Dette viser både hvor sentralt det var å bygge opp en positivt innstilt opinion, og hvor essensielle de private organisasjonene ble i det arbeidet.

Selv om bevilgningen til AOF ikke medførte noen økning i bevilgningene til informasjonsarbeid i første omgang, signaliserte den et skifte i tyngdepunkt fra informasjonsarbeid utført av Norad til informasjonsarbeid utført av andre organisasjoner. Allerede i 1976 gikk så mye som 41 prosent av bevilgningene til opplysningsarbeid videre til private organisasjoner.<sup>439</sup> Bare ett år senere hadde prosentandelen økt til 57.<sup>440</sup>

Det var en forestilling blant representantene på Stortinget om at Norads eget informasjonsmateriell ikke traff en stor nok del av den norske befolkningen. Siden private organisasjoner allerede var tiltrodd å nå en stor del av opinionen og å gjøre den mer velvillig innstilt til bistand, var det naturlig å forsøke å trekke de inn i stadig større grad for å sikre støtte i befolkningen.<sup>441</sup> Det var også klart at det var arbeidssparende for Norads informasjonskontor å overføre bevilgningene direkte til andre opplysningsorganer.

Som sagt markerte denne innstillingen et skille i synet på hvordan informasjonsvirksomheten skulle bli drevet. Før debatten om å innlede rammeavtaler var det partipolitisk enighet om at private organisasjoner hadde en sentral plass i opinionsbyggingen om bistand. Stadig økende bevilgninger til private organisasjoners opplysningsarbeid ble bevilget over bistandsbudsjettet.

<sup>436</sup> Norads arkiv D-0204, SM-3/77, «Melding om NORADs informasjonsvirksomhet», 2.

<sup>437</sup> Norads arkiv D-0204, SM-3/77, «Melding om NORADs informasjonsvirksomhet», 2.

<sup>438</sup> Se for eksempel *Vårt Land*, 14. februar, «NORAD deler ikke negativt syn på misjonærens arbeid: Kritisert brosjyre 'har verdi i debatten'», i *Presseklipp om utviklingshjelp nr.2 -1976*, (Direktoratet for utviklingshjelp, Informasjonskontoret, 1976), Eller *Norsk Misjonstidende* nr. 8 -1978: «Hedendom – kjernen i u-landsproblemet?».

<sup>439</sup> St. meld. nr. 95 (1976-77) *Norge samarbeid med utviklingslandene i 1976*, 252.

<sup>440</sup> Norads arkiv D-0181, Råd, styrer, komiteer, utvalg, nemder m. v., 011.10 Generelt – Rådet for Direktoratet for utviklingshjelp 1969-79, «Rådet for Direktoratet for utviklingshjelp (Norad). Uttalelse til Utenriksdepartementet om årsmelding og regnskap for 1977 vedrørende Norges samarbeid med utviklingslandene», 7. juli 1978, 6.

<sup>441</sup> Se f. eks. St. forh. 23.03.1976, Ambjørg Sælthuns (SP), 2776 eller St. forh. 7.2.1973, Asbjørn Haugstvedts (KrF), 1828.

Etter denne saken begynte imidlertid Høyres medlemmer i Utenrikskomitéen og representantene for partiet på Stortinget å stille spørsmålstegn ved de stadig økende bevilgningene til opplysningsarbeid generelt. Representantene argumenterte med at det allerede var bevilget betydelige midler til opplysningsvirksomhet over bistandsbudsjettet og satte spørsmålstegn ved om det var riktig å drive et såpass massivt opplysningsarbeid:

Etter mitt skjønn er det delvis meningsløst å regne 11 mill. kr. til opplysningsarbeid innenfor Norges grenser som hjelp til fattige land. Det burde vekke betenkeligheter også av annen art at staten bruker så store beløp til å overbevise folket om at det stortingsflertallet bestemmer, er riktig [...] En ubehagelig sannhet er jo at en del av disse midler, som kalles utviklingshjelp, virker som støtte til partipolitiske og andre organisasjoner i Norge.<sup>442</sup>

Høyre var imidlertid alene om denne kritikken gjennom perioden jeg har studert. De var også alene om å stemme mot økte bevilgninger til opplysningsarbeid og å komme med merknader til budsjettet om økningen i bevilgninger til private organisasjoners informasjonsvirksomhet.

Opplysningsarbeidet og de private organisasjonenes plass i det ble imidlertid diskutert i mye større grad etter at den partipolitiske enigheten hadde blitt brutt. En del av grunnen til at Høyres representanter stilte seg kritiske til stadig økende bevilgninger til opplysningsvirksomhet kan ha kommet av partiets reserverte holdning til bistand generelt.<sup>443</sup> Men det er interessant å merke seg at argumentet om at bistand ikke skulle brukes til å drive opplysningsvirksomhet i giverlandet ikke fikk støtte fra de andre partiene.

De private organisasjonene var viktige for staten fordi de kunne skape engasjement for utviklingshjelpen. Samarbeidet med staten i opplysningsvirksomheten var imidlertid like viktig for de private organisasjonene. De stadig økende bevilgningene til opplysningsvirksomhet, og særlig rammeavtalene, var viktige for de private organisasjonene av flere grunner. Statstøtten sendte et signal til befolkningen om at den typen arbeid organisasjonene drev, hadde offentlig støtte.

Samtidig sikret rammeavtalene organisasjonene inntekter for flere år av gangen og ga dem mulighet til å planlegge virksomheten over lengre tidsperioder. Også støtten til enkelte informasjonskampanjer frigjorde midler i organisasjonene som ellers ville gått til informasjonstiltak.

Organisasjonene ville neppe ha kunnet drive informasjonsvirksomhet i den størrelsesordenen som de gjorde i andre halvdel av 1970-tallet uten offentlig støtte. Mens det offentlige støttet organisasjonene i håp om at informasjonsvirksomheten ville skape blest om utviklingshjelpen overhode, skapte den også blest om organisasjonene og deres prosjekter. Informasjonsstøtten kan derfor sees som statstøttet reklame for organisasjonene som mottok støtten.

<sup>442</sup> St. forh. 15.11.1979, Kåre Willoch (H), 814.

<sup>443</sup> For mer om Høyres forhold til bistand, se Kapittel 3: Organisasjonene og Staten, 34.

Støtten til organisasjonenes informasjonstiltak kan også ha vært med på å sikre fortsatt støtte til organisasjonenes prosjekter. Ved å gi organisasjonene midler til å drive opinionsbyggende arbeid om deres bistandsprosjekter, sendte det et signal om at arbeidet organisasjonene gjorde var en verdifull del av bistandsarbeidet overhodet. Det kan ha vært med på å sørge for at organisasjonenes prosjekter fortsatt fikk offentlig støtte.

Samtidig knyttet de etter hvert betydelige overføringene til opplysningsvirksomhet organisasjonene tettere til staten. Avtalene om faste årlige tilskudd fra Norad frigjorde midler i organisasjonene, men kan også ha begrenset mulighetene for å drive kritikk av offentlig bistandsvirksomhet i frykt for å miste muligheten for nye midler. Selv om organisasjonene i stor grad sto fritt til å utforme innholdet i informasjonen, er det ingenting i arkivmateriellet jeg har gått igjennom som tyder på at organisasjonene direkte kritiserte den offentlige bistandsvirksomheten i informasjonsarbeidet.

### **Pressens framstilling av bistand**

Også aviser og massemedia mottok offentlig støtte til å skrive om bistand på 1970-tallet. Stipendier og annen støtte til personer som arbeidet i massemedia og andre informasjonsfolk ble sett på som sentralt for å sørge for at opinionen var «velinformert og positivt innstilt».<sup>444</sup> Gjennom støtteordningen fikk journalister mulighet til å reise ned til utviklingslandene for å skrive reportasjer om bistandsprosjektene drevet i norsk regi.

Både på Stortinget og i avisene ble situasjonen i den tredje verden gjerne beskrevet som en håpløshetsfortelling. Sulten og nøden ble trukket frem, og menneskene i utviklingslandene ble beskrevet som passive ofre som måtte reddes fra sin miserable situasjon. Beskrivelsene var sentrale i begge bistandsdiskursene og uttalelser som denne fra Liv Aasen i Arbeiderpartiet er bare et eksempel av mange: «Ordene stables oppå hverandre og stenger for den virkelighetens verden som preges av at millioner av barn blir født inn i en håpløs tilværelse, til noen meningsløse år – en eksistens uten barndom, en jakt etter det daglige brød, en søken etter et sted å hvile sitt hode mot».<sup>445</sup>

Mot dette rammeverket ble fortellingene om de norske bistandsprosjektene til heltefortellinger om enkeltmennesker som gjorde en enorm innsats i land hvor innbyggerne ikke selv hadde evner til eller forståelsen av hvordan man skulle skape utvikling. Både i pressen og på Stortinget ble menneskene i utviklingslandene ofte beskrevet som mindre utviklede eller barnslige,

---

<sup>444</sup> Innst. S. nr. 36 (1975-76), *Innstilling fra Utenriks- og konstitusjonskomitéen om årsmelding og regnskap for Direktoratet for utviklingshjelp for 1974*, sitat fra Rådet for Direktoratet for utviklingshjelps uttalelse fra møtet 19.03.1975, 3.

<sup>445</sup> St. forh. 21.11.1973, Liv Aasen (DNA), 754.

som måtte læres opp til selv å kunne drive jordbruk eller fiske i sitt eget land.

Det var en dominerende idé på 1970-tallet at nordmennenes rikdom var knyttet til kunnskap, mens afrikanernes fattigdom var knyttet til tiltaksløshet. Oppgaven for nordmennene var å gå inn i utviklingslandene og lede dem frem til utvikling.<sup>446</sup> Denne ideen var bærende både blant private organisasjoner, på Stortinget og innad i Norad.

Også i avisene ble det ofte fortalt historier om sulten og nøden i Afrika. Disse historiene ble tett knyttet til solskinnshistorier om enkeltmennesker og deres prosjekter i utviklingslandene. Dette hadde mye å gjøre med formatet på artiklene, hvor avisene ønsket å trekke frem det spesielle og gjennom det trekke linjer til det mer allmenne. Det å trekke frem enkeltmennesker, gjerne fra lokalmiljøet til avisen, og så vise at de gjorde en forskjell i verden var sett på som en god måte å skape entusiasme for utviklingshjelp på.

Særlig private organisasjoners prosjekter gjorde seg godt til denne typen artikler, men også enkeltmennesker ansatt av det offentlige fikk plass.<sup>447</sup> Denne typen beskrivelser av tilstanden i Afrika er betegnende:

En liten pike, fire-fem år gammel, kommer stabbende. Barbent, kledd i en fillete bylt tullet rundt kroppen som en slags kjole. De 25 varmegradene til tross, har hun en norsk loslitt genser, mønstret med rensdyr, på seg. På ryggen bærer hun minstebroren, på tradisjonelt vis i en «lomme» i klesbylten [...] Det er Afrika. En liten bit av dette enorme kontinent, så fremmed og forskjellig fra vårt eget lille Norge at det første møtet virker nesten lammende. Farverikt, javel, men også fattig og grått.<sup>448</sup>

Nordmennene i prosjekter ble derimot ofte beskrevet på denne måten:

Om få dager blir imidlertid bondegutten Mikael Brænd offisielt utnevnt. Det lykkelige, sensasjonelle valg er allerede foretatt, og det var afrikanerne selv som ga sine stemmer på ringsakerprofessoren! At en hvit mann ble rektor er ikke bare en enestående personlig heder for Brænd, men det er en anerkjennelse av både mannen, det land han kommer fra og Norsk Utviklingshjelp.<sup>449</sup>

Dette er bare to eksempler som viser avisartiklenes tendens til å framstille nordmenn som

<sup>446</sup> Intervju Tor Elden 12.02.2010 og intervju John Dag Hutchison 08.02.2010.

<sup>447</sup> Se for eksempel *Sunnmøre Arbeideravis* 28.11.1969, «Utviklingshjelp med mening. Norsk helsesenter og skole i Thika ble åpnet i forrige uke», i *Presseklipp om utviklingshjelp nr.1. 1970*, (Direktoratet for utviklingshjelp, Informasjonskontoret, 1970), 96; *Vårt land* 4/12 -69 «Ullstrømper til Afrika – I en ny variant», i *Presseklipp om utviklingshjelp nr.1. 1970*, (Direktoratet for utviklingshjelp, Informasjonskontoret, 1970), 91; *Vårt Land* 10.2.70, «Gjorde vi rett?», i *Presseklipp om utviklingshjelp nr.1. 1970*, (Direktoratet for utviklingshjelp, Informasjonskontoret, 1970), 95; *Tromsø* 5.1.1970, «Lokomotivreparatør skaffet en hel landsdel helsestasjon», i *Presseklipp om utviklingshjelp nr.1. 1970*, (Direktoratet for utviklingshjelp, Informasjonskontoret, 1970), 118; *Stavanger Aftenblad* 12.07, «Vellykket u-hjelp fra Klepp», i *Presseklipp om utviklingshjelp nr.6 -1973*, (Direktoratet for utviklingshjelp, Informasjonskontoret, 1973), 14 eller *Sunnmøre arbeideravis* 27.9 «Krigshelten og eventyreren Max Manus: Misjonærene er de modigste jeg har møtt», i *Presseklipp om utviklingshjelp nr.8 -1973*, (Direktoratet for utviklingshjelp, Informasjonskontoret, 1973), 29.

<sup>448</sup> *Tønsbergs Blad*, julenummeret 1969, «Kenya: Små inntrykk fra et stort land», i *Presseklipp om utviklingshjelp nr.1 - 1970*, (Direktoratet for utviklingshjelp, Informasjonskontoret, 1970), 126.

<sup>449</sup> *Østlendingen* 28.11.1969, «Bondegutt fra Veldre ble rektor ved University of East Africa», i *Presseklipp om utviklingshjelp nr.1 - 1970*, (Direktoratet for utviklingshjelp, Informasjonskontoret, 1970), 132.

helter snarere enn samarbeidspartnere. Det var vanlig gjennom hele perioden, antakeligvis fordi tankegangen hadde bred støtte både i Norad, hos private organisasjoner og på Stortinget.<sup>450</sup>

Også private organisasjoners prosjekter ble fremstilt som heltefortellinger. Prosjektene var ofte igangsatt gjennom frivillig arbeid. Stor grad av egeninnsats gjorde seg godt innenfor denne måten å beskrive forholdet mellom Norge og den tredje verden på. Særlig mot slutten av tiåret begynte det å bli mangfoldige artikler om norske private organisasjoners prosjekter for å redde menneskene i utviklingslandene.

I pressedeckningen av utviklingshjelp på 1970-tallet bærer reportasjene preg av at journalistene tar for gitt at publikum deler entusiasmen for bistandsprosjektene. Både artiklene om humanitære organisasjoner, misjonsorganisasjonenes prosjekter og offentlig drevet bistand tar for gitt at publikum er enig i ideologien bistanden forfektet.<sup>451</sup>

Elisabeth Eide og Anne Hege Simonsen har studert hvordan norsk presse har beskrevet den ikke-vestlige verden i *Verden skapes hjemmefra: Pressedeckningen av den ikke-vestlige verden 1902-2002*.<sup>452</sup> Boken er basert på seks årganger av noen få aviser. Sammen dekker disse eksempel-årene hele 1900-tallet. Ett kapittel er dedikert til pressedeckningen av bistandssaker i norsk presse.

Eide og Simonsens studie samsvarer i stor grad det inntrykket jeg har fått ved å lese presseklipp fra Norad og utvalgte presseklipp i Utenriksdepartementets og Norads arkiver for perioden 1968-80. I følge Eide og Simonsen fokuserte artiklene på nordmannen der ute som skulle bringe verden utenfor nærmere. Den andre, altså mottakerne av utviklingshjelpen, ble kun i liten grad en egen aktør. Isteden ble den andre fremstilt som motsetningen til det utviklede vi. Referanser til historien ble en viktig måte å representere den andre på, som ble beskrevet som tilhørende på et tidligere utviklingsstadium enn oss.<sup>453</sup>

I boken setter Eide og Simonsen fingeren på den påfallende mangelen på debatt i norsk pressedeckning av utviklingshjelpen.<sup>454</sup> I artiklene ble enkeltpersonenes rolle i historien fremhevet idet nordmenn «grunnla», «startet» og «ga» mottakerne en bedre fremtid.<sup>455</sup> Menneskene i utviklingslandene ble derimot fremstilt som passive mottakere, de fattigste av de fattige som levde i enorm nød.

---

<sup>450</sup> For å se hvor lite måten man framstilte bistandsprosjektene forandret seg gjennom perioden, sammenlign mine eksempler fra begynnelsen av tiåret med *Presseklipp om utviklingshjelp nr.6 -1979. Spesialnummer: Fra norske frivillige organisasjoners innsats i utviklingsland*, (Direktoratet for utviklingshjelp, Informasjonskontoret, 1979).

<sup>451</sup> Elisabeth Eide og Anne Hege Simonsen, *Verden skapes hjemmefra: Pressedeckningen av den ikke-vestlige verden 1902-2002*, (Oslo: Unipub, 2008), 205.

<sup>452</sup> (Oslo: Unipub, 2008).

<sup>453</sup> Eide og Simonsen, *Verden skapes hjemmefra*, 195.

<sup>454</sup> Eide og Simonsen, *Verden skapes hjemmefra*, 215.

<sup>455</sup> Eide og Simonsen, *Verden skapes hjemmefra*, 205.

## Statstøttet propaganda

Pressens beskrivelser av bistand og det norske folks forhold til bistand var med på å forme politikken på området. Etter gallupen i 1971 ble det en gjeldende forestilling at store deler av opinionen var kritiske til bistand. Løsningen på problemet med antatt lav oppslutning om bistand ble funnet i store overføringer til informasjonstiltak. Overføringene økte gjennom hele tiåret.

For de private organisasjonene ble det offentliges behov for opinionsbygging en måte å sikre inntekter på. Behovet for å sikre støtte til økende u-hjelpsoverføringer i norsk opinion var med på å befeste organisasjonenes sentrale plass i norsk bistand på 1980- og 1990-tallet. Siden organisasjonene ble tiltrodd en evne til å nå større deler av befolkningen gjennom deres informasjonstiltak, siden deres utviklingsprosjekter allerede hadde sterk støtte i deler av befolkningen og siden organisasjonene allerede hadde utbygde informasjonskontorer, ble de naturlige støttespillere for den norske stat.

I tillegg var det en idé om at organisasjonene kunne formidle informasjon om bistand på en mer engasjerende måte enn det offentlige brosjyrer kunne gjøre. Ved å knytte materiellet til organisasjonenes egne verdier, enten det gjaldt feminisme eller misjon, ville det fenge opinionen i større grad enn det tørre tall og kalde fakta kunne. Resultatet ble et mangfoldig informasjonsmaterieell som forfektet til en viss grad motstridende verdier. Alt materieell var imidlertid utgitt med formålet å øke befolkningens støtte til utviklingshjelpen.

Organisasjonenes sentrale rolle i opplysningsvirksomheten var med på å forsterke forestillingen om private organisasjoner som særlig gode til å drive bistandsarbeid. De private humanitære organisasjonene og misjonsorganisasjonene mottok bevilgninger for å drive informasjon om deres egne prosjekter. Det ga organisasjonene en unik mulighet til å skape blest om egne prosjekter, og dermed gi dem positiv omtale. Innføringen av rammebevilgninger til organisasjonenes opinionsbygging forsterket tendensen.

Det finnes også eksempler på at økningene i bevilgninger til private organisasjoner generelt ble forklart ved mangelen på oppslutning om bistanden. Knut Almestad, konsulent i UD's tredje utviklingskontor forfattet et notat om «[o]ffentlig støtte til private organisasjoners samarbeid med utviklingslandene» i 1979. Han skriver: «I andre giverland ser man noenlunde tilsvarende utviklinger, men det er kanskje særlig de land som har hatt vanskeligheter med å mobilisere opinionen for økte bistandsbevilgninger som har satset sterkest på samarbeid med de private organisasjonene».<sup>456</sup> Dermed ser vi at frykten for manglende oppslutning om bistanden påvirket forholdet til private organisasjoner og var med på å sikre deres sentrale plass i norsk bistandsarbeid på 1980- og 1990-tallet.

<sup>456</sup> UD's arkiv, 37 5/3a, KA/mas 28.2.79, 2.



I neste og siste kapittel av denne oppgaven vil jeg oppsummere funnene som allerede har blitt presentert. I tillegg vil jeg plassere oppgaven i forhold til annen forskning gjort på feltet og vende blikket mot ny forskning som kan ta utgangspunkt i mitt arbeid.

## Kapittel 7: En verden i vårt bilde

### - konkluderende kommentarer

*- «Nå er det min egen absolutte oppfatning at alt ville gå så mye greiere hvis man overlot til oss nordmenn å ordne opp i internasjonale affærer ut fra våre egne forutsetninger»<sup>457</sup>*

Tor Oftedal (DNA)

Denne oppgavens ambisjon har vært å finne svar på når forestillingen om de særlige fortrinnene til private organisasjoners bistandsengasjement begynte å dominere i norsk bistandsdebatt. I oppgaven har jeg drøftet mulige årsaker til at organisasjonene ble fremholdt som særlig gode på å drive bistand. Gjennom dette har oppgaven forsøkt å bidra til å forklare endringer i norsk bistandspolitikk. I dette avslutningskapittelet vil jeg først gå igjennom oppgavens mest sentrale funn, før jeg plasserer oppgaven i forhold til annen forskning gjort på feltet og vender blikket mot ny forskning som kan ta utgangspunkt i mitt arbeid.

### Konkluderende kommentarer

Forestillingen om at private organisasjoner hadde særlige fortrinn i bistandsarbeidet var tilstede helt fra norske myndigheter startet med utviklingshjelp på 1950-tallet. Det var imidlertid i løpet av 1970-tallet grunnlaget ble lagt for det etter hvert ekstensive samarbeidet mellom organisasjonene og staten i bistandsarbeidet. Organisasjonenes tiltrodde fortrinn var at de drev særlig effektiv bistand, at deres prosjekter var særlig gode fordi de var drevet av andre grunner enn profitt, og at prosjekter drevet av private organisasjoner var særlig utviklingsfremmende.

Gjennom oppgaven har jeg vist at forestillingen om de særlige fortrinnene begynte å bli dominerende i bistandsdebatten mot slutten av 1970-tallet. Det var særlig to forhold som bidro til at private organisasjoner ble sett på som mer attraktive samarbeidspartnere mot slutten av tiåret.

Den ene hovedårsaken var at grunnbehovsstrategien ble adoptert som ny hovedstrategi på 1970-tallet. I norsk bistandspolitikk hadde fattigdomsorientering ligget som et grunnelement helt fra opprettelsen av Indiafondet, men da den såkalte «basic needs» strategien vant frem som målsetning internasjonalt, fikk den fornyet fokus i norsk bistandspolitikk.

Denne oppgaven har vist at grunnbehovsstrategien ble en døråpner for de private organisasjonene. Siden de ble tiltrodd en bedre evne enn det offentlige til å nå de fattigste i utviklingslandene, fikk organisasjonene større muligheter til å utvide sitt engasjement mot slutten av tiåret. Idet fattigdomsorientering ble sett på som essensielt for utvikling, ble private organisasjoner tiltenkt en større rolle i bistandsarbeidet.

Også det forhold at myndighetene i utviklingslandene var mindre interessert i

---

<sup>457</sup> St. forh. 15.11.1971, Tor Oftedal (DNA), 1016.

grunnbehovsstrategien enn donorlandene, kan ha vært en medvirkende årsak til at de private organisasjonene ble sett på som interessante samarbeidspartnere. Mulighetene for det offentlige bilaterale bistandsarbeidet til å drive fattigdomsorientert utviklingshjelp ble sett på som begrenset fordi mottakerlandene i liten grad var interessert i den typen bistand. Siden organisasjonene ikke trengte å forholde seg til myndighetene i mottakerlandene eller deres ønsker, ville de kunne drive bistand ut fra disse prinsippene uten de samme problemene som møtte det offentlige bistandsapparatet.<sup>458</sup>

Den andre viktige årsaken til at private organisasjoners bevilgninger økte, lå i frykten for manglende oppslutning om bistand i opinionen. Etter gallupundersøkelsen i 1971, som viste at hele 45,7 prosent av de spurte mente bistandsoverføringene var for store,<sup>459</sup> ble det en gjeldende forestilling at store deler av opinionen var kritiske til bistand. Løsningen på problemet med antatt lav oppslutning om bistand ble funnet i store overføringer både til Norads egen informasjonsvirksomhet og private organisasjoners informasjonstiltak. Overføringene økte gjennom hele tiåret.

Vi må kunne anta at organisasjonenes sentrale rolle i opplysningsvirksomheten var med på å forsterke forestillingen om private organisasjoner som særlig gode til å drive bistandsarbeid. Organisasjonene fikk bevilgninger til å drive informasjonsvirksomhet om deres egne prosjekter, noe som ikke bare frigjorde midler i organisasjonene, men som også ga dem en unik mulighet til positiv omtale. Etter at organisasjonene også begynte å få bevilgninger til informasjonsvirksomhet i form av rammebevilgninger, sto de enda friere til å drive reklame om egen virksomhet på det offentliges regning.

Det finnes også eksempler på at økningene i bevilgninger til private organisasjoner generelt ble forklart ved mangelen på oppslutning om bistanden. Knut Almestads notat om «[o]ffentlig støtte til private organisasjoners samarbeid med utviklingslandene»,<sup>460</sup> viser klart at frykten for manglende oppslutning om utviklingshjelpen ble sett på som en grunn til å øke overføringene til private organisasjoners prosjekter. Denne frykten påvirket statens forhold til de private organisasjonene og kan ha vært medvirkende til økende overføringer både til deres informasjonsvirksomhet og utviklingsprosjekter.

Flere andre forhold spilte også inn på situasjonen og fremmet økte overføringer til private organisasjoner på 1970-tallet. Målet om å bevilge én prosent av BNP til utviklingshjelp innen 1978 førte til at alle budsjettposter på bistandsbudsjettet øktes årlig frem til slutten av tiåret. I en situasjon

<sup>458</sup> Norads arkiv D-0209, Råd, styrer, komiteer, utvalg, nemnder m.v., 011.22 Styremøter 10/1978, SD-119/78, 15.september for styremøte 10/78, «Grunnbehovsstrategien og mulige virkninger for norsk bistandsvirksomhet», 13.

<sup>459</sup> NSD's digitalarkiv ved UiB, Gallup 71-01.

<sup>460</sup> UDs arkiv, 37 5/3a, KA/mas 28.2.79. Se også Kapittel 6: Statstøttet propaganda, 93.

hvor det ikke var nødvendig å prioritere mellom gode prosjekter, var det heller ikke behov for å rettferdiggjøre økende bevilgninger til private organisasjoners bistandsarbeid.

Det var også en bemerkelsesverdig samstemthet blant politikerne på Stortinget om at bistand drevet av private organisasjoner var et særlig godt tiltak på 1970-tallet. Selv ALP, hvis representanter var motstandere av statlig bistand overhodet, uttalte seg rosende om bistand utført av private organisasjoner. Dette kommer særlig klart frem i studiet av språkbruk rundt bistand på 1970-tallet. Det at private organisasjoner ble sett på som særlig utviklingsfremmende og effektive i både den borgerlige og den sosialistiske bistandsdiskursen, var en medvirkende årsak til at organisasjonenes bevilgninger økte. Dette kan være en delforklaring på hvorfor de private organisasjonenes posisjon i bistandsarbeidet ble styrket i løpet av 1970-tallet.

Det etter hvert tette samarbeidet mellom organisasjonene og staten førte i første omgang ikke til merkbare endringer i norsk bistandspolitikk. De overordnede bistandsstrategiene som ble lagt opp i Stortingsmelding nr. 29 (1971-72) ble i stor grad fulgt gjennom hele tiåret. Selv om Stortingsmelding nr. 94 (1974-75) introduserte NØV som ny bistandsstrategi, var meldingen i all hovedsak en videreføring av prinsippene lagt i Stortingsmelding nr. 29 (1971-72).

Selv om private organisasjoner ikke påvirket de overordnede målsetningene for bistanden, kan forestillingene om deres særlige fortrinn ha hatt innvirkning på hvordan den bilaterale bistanden ble drevet. I oppgaven har jeg funnet sterke indisier for at forestillingen om at private organisasjoner hadde lavere administrative kostnader enn offentlige bilaterale prosjekter, var en medvirkende årsak til at presset på Norads administrasjon økte.

Et eksempel på hvor viktig det var å vise at også Norad hadde lave administrasjonskostnader, var måten utgiftene ble regnet ut i Direktoratets årsrapporter. Her ble administrasjonskostnadene delt på hele bistandsbudsjettet, selv om Direktoratet kun administrerte den bilaterale delen.

Til tross for at økningene i bevilgningene til private organisasjoner ikke ble forklart gjennom organisasjonenes muligheter til å være administrative avlastere for Norad, kan forestillingen om organisasjonenes lave administrasjonskostnader ha begrenset Direktoratets muligheter til å øke sine administrasjonsomkostninger. Norads kontinuerlige søken etter såkalte «mindre arbeidskrevende former for u-hjelp»,<sup>461</sup> viser hvor sentralt det ble å holde administrasjonskostnadene lave.

Det er også grunn til å anta at private organisasjoners informasjonsvirksomhet påvirket måten bistand ble snakket om og hva som ble regnet som god bistand. Gjennom støtte til enkelttiltak og etter hvert rammeavtaler, fikk de private organisasjonene en unik mulighet til å informere om egne prosjekter. Siden over 50 prosent av bevilgningene til informasjonsvirksomhet

---

<sup>461</sup> St. forh. 19.1.1978, Knut Frydenlund (DNA), 1705.

ble kanalisert til de private organisasjonene mot slutten av tiåret, fikk organisasjonenes prosjekter og synspunkter etter hvert betydelig publisitet.

Det at forestillingen om at private organisasjoner hadde særlige fortrinn i bistandsarbeidet begynte å bli dominerende på 1970-tallet, var også med på å legge grunnlaget for de store økningene på 1980- og 1990-tallet. Det går utenfor begrensningene til denne oppgaven å vurdere hvilken påvirkningskraft de private organisasjonene hadde i forhold til overordnede bistandsstrategier på 1980-tallet, men det er betegnende for både den norske og den internasjonale utviklingen at 1980-tallet har blitt kalt «the decade of the NGOs».<sup>462</sup>

## Perspektiver

I løpet av de siste tyve årene har det blitt forsket ekstensivt på norsk bistand. En rekke hovedfagsoppgaver og masteroppgaver har blitt skrevet om temaet, og i 2003 kom trebindsverket om den norske bistandshistorien ut. Det er imidlertid blitt skrevet lite om framveksten av samarbeidet mellom private organisasjoner og staten i norsk bistandsarbeid. Terje Tvedt er den eneste som har analysert utviklingstrekk mellom den norske stat og private organisasjoner.<sup>463</sup> Hans analyse ser imidlertid på samarbeidet fra 1980-tallet, og tar ikke stilling til organisasjonenes rolle på 1970-tallet.<sup>464</sup>

Ved å trekke linjene tilbake i tid har denne oppgaven vist at grunnlaget for det etter hvert betydelige samarbeidet mellom private organisasjoner og staten i bistandsarbeidet ble lagt allerede på 1970-tallet. Dette funnet både utfordrer Tvedts analyse av røttene til samarbeidet, samtidig som det underbygger hans konklusjoner om organisasjonenes fordeler og ulemper som formidlere av bistand.<sup>465</sup>

Gjennom mitt studium av utviklingen av samarbeidet har jeg kunnet vurdere årsakene til økningene i bevilgninger til private organisasjoner. Det har vist at forestillingen om private organisasjoners særlige fortrinn var med på å forklare økningen i bevilgninger. Selv om flere norske forskere har trukket frem forestillingene om de private organisasjonenes særlige fortrinn i norsk utviklingshjelp,<sup>466</sup> har ingen av dem studert utviklingen av forestillingene i norsk politikk.

Min analyse av forestillingene om de private organisasjonenes særlige fortrinn i bistandsarbeid har vist at det var to bistandsdiskurser, en borgerlig og en sosialistisk, som kjempet om hegemoni over bistandsdebatten på 1970-tallet. På samme måte som Ingvil Urdals analyse av

---

<sup>462</sup> Ruud og Kjerland, *Norsk Utviklingshjelps Historie bind 2*, 199.

<sup>463</sup> Tvedt, «De private organisasjonene som kanal for norsk bistand».

<sup>464</sup> Tvedt, «De private organisasjonene som kanal for norsk bistand», 24.

<sup>465</sup> Tvedt, «De private organisasjonene som kanal for norsk bistand», 105.

<sup>466</sup> Se f. eks. Henriksen, «Gjennombrudd i sikte?»: Tønnessen, *Kirkens Nødhjelp* eller Tvedt, «De private organisasjonene som kanal for norsk bistand».

den norske Tanzania-debatten,<sup>467</sup> bidrar dermed min oppgave til å utfordre ideen om at venstresidens politiske målsetninger var dominerende i bistandsdebatten på 1970-tallet.

I oppgaven har jeg også analysert fremstillingen av Norads administrasjonskostnader i årsrapportene. Selv om trebindsverket om bistandshistorien nevner utviklingen av administrasjonskostnadene til Direktoratet,<sup>468</sup> har min oppgave gått mer systematisk og omfattende til verks for å analysere utgiftene. Gjennom dette har jeg kommet frem til at administrasjonskostnadene til Norad ikke holdt følge med bistandsbevilgningene forøvrig. Dermed støtter min analyse opp om konklusjonene fra trebindsverket, samtidig som den også viser at behovet for å fremstille administrasjonsutgiftene som særlig lave var enda mer betydelig enn det kan ha sett ut til tidligere. En oppgave som tar for seg fremstillingen av Norads administrasjonsutgifter og vurderer dem i forhold til hva som ut fra en nøktern analyse av arbeidsoppgavene må betraktes som reelle kostnader, vil kunne støtte seg til min oppgave og gi interessante utdypninger til den.

Siden denne oppgaven har sett på utviklingen av samarbeidet mellom private organisasjoner og staten fra den offentlige siden, kan videre forskning med fordel gå inn i organisasjonenes egne arkiv. Det kunne gi en annen innfallsvinkel til problemstillingen, og det hadde vært interessant å studere organisasjonenes motiver for å gå inn i et såpass ekstensivt samarbeid med det offentlige. Et slikt studium hadde også åpnet muligheter for å vurdere i hvor stor grad utvidelsen av samarbeidet var drevet frem av organisasjonene.

I denne oppgaven har jeg studert utviklingen av private organisasjoners rolle i Norge. Min oppgave kan dermed brukes til å se nærmere på utviklingen i ett land, og gjennom det trekke linjer til den bredere internasjonale utviklingen.

Til en viss grad utviklet den norske bistandspolitikken seg parallellt med utviklingen i de andre donorlandene. Da grunnbehovsstrategien vant frem som politisk målsetning internasjonalt, var ikke den norske forvaltningen alene om å se private organisasjoner som naturlige medspillere. Samtidig spilte de særegne norske forhold nevnt ovenfor inn i utviklingen, og sørget for at økningene i bevilgningene kom så tidlig og ble så betydelige som de ble i løpet av 1970-tallet.

Akira Iriye har beskrevet økningen av private organisasjoners engasjement i etterkrigstiden. Han viser at antall internasjonale organisasjoner, både private og statlige, økte eksplosivt i løpet av 1970-tallet.<sup>469</sup> Iriye argumenterer for at sivilsamfunnet som enhetlig, transnasjonal størrelse vokste frem som et biprodukt av internasjonal nødhjelp og bistand på 1970-tallet.<sup>470</sup> Gjennom tiåret ble

---

<sup>467</sup> Urdal, «Det forgjettede land?», 101.

<sup>468</sup> Simensen, *Norsk utviklingshjelps historie bind 1*, 250.

<sup>469</sup> Iriye, *Global Community*, 129.

<sup>470</sup> Iriye, *Global Community*, 141.

stadig flere private organisasjoner involvert i denne typen arbeid, og de utgjorde etter hvert en maktfaktor i internasjonale fora.

De norske organisasjonene som ble engasjert i bistandsarbeid på 1970-tallet mottok tidlig hoveddelen av sine midler fra statlig hold. Uten den sterke statlige støtten ville norske organisasjoner neppe ha kunnet drive prosjekter i den størrelsesorden som de gjorde mot slutten av 1970-tallet. Slik ser vi at den norske stats interesse for utviklingshjelp var sentral i økningen av antall private organisasjoner og deres aktivitetsnivå i Norge. Statens økonomiske støtte til organisasjonene bidro dermed til å skape transnasjonale forbindelser mellom mennesker og organisasjoner. Siden denne konklusjonen springer ut av en norsk politisk virkelighet, blir det vanskelig innenfor rammen av denne oppgaven å vurdere hvorvidt utviklingen sammenfaller med erfaringer fra de andre donorlandene. Det som kan sies med sikkerhet er at utviklingen av samarbeidet mellom organisasjonene og staten i Norge var del av en bredere internasjonal trend som førte til en sterk økning av antall private organisasjoner i verdenssamfunnet.

Det har ikke vært denne oppgavens mål å vurdere hvorvidt forestillingene om private organisasjoners særlige fortrinn var reelle. Det som har kommet frem i studiet av kildene er imidlertid at det ikke var noen interesse blant politikerne eller forvaltningen for å realitetsvurdere dem på 1970-tallet. Slik ser vi at forestillingene i stor grad bygde på tiltro snarere enn kunnskap.

Dette funnet åpner muligheten for å stille spørsmålstegn ved den fortsatt dominerende tanken om at private organisasjoner har særlig fortrinn i bistandsarbeid. Selv om det har blitt gjort enkelte studier av private organisasjoners prosjekter,<sup>471</sup> vil det kreve ytterligere forskning for å kunne konkludere med hvorvidt private organisasjoner har noen av de særlige fortrinnene de ble tiltrodd. Konklusjonene så langt har vist at det snarere er likhetene enn forskjellene mellom privat og statlig utviklingshjelp som er slående, i hvert fall for de store organisasjonene.<sup>472</sup>

---

<sup>471</sup> Se for eksempel Henriksen, «Gjennombrudd i sikte?»: Alfsen, «The Norwegian Bar Association's Legal Aid Project in Nepal», eller Pedersen, «Nødhjelp og diplomati».

<sup>472</sup> Henriksen, «Gjennombrudd i sikte?», 155.

**Vedlegg 1:****Oversikt over administrasjonskostnader i forhold til bilaterale bistandsbevilgninger 1963–1985**

År	Administrasjons- kostnader (normalisert til 1970-kroner)	Bilaterale bevilgninger (normalisert til 1970-kroner)	Administrasjons- kostnader i % av bilaterale bevilgninger
1963	392581	12318754	3.19%
1964	777665	17364469	4.48%
1965	894807	25360265	3.53%
1966	1536428	30859936	4.98%
1967	1964546	28252229	6.95%
1968	2920750	43586042	6.70%
1969	5069872	93217877	5.44%
1970	7022121	103100000	6.81%
1971	11207032	133913408	8.37%
1972	14955419	228388827	6.55%
1973	18790950	297798883	6.31%
1974	22958069	539932961	4.25%
1975	30917134	794567598	3.89%
1976	39068849	952004469	4.10%
1977	51686557	1571932961	3.29%
1978	78654815	1953643575	4.03%
1979	86708998	2546538547	3.40%
1980	120269185	3007813408	4.00%
1981	153106519	3304598883	4.63%
1982	210436872	5632840223	3.74%
1983	311207263	7098357542	4.38%
1984	393503911	7754842458	5.07%
1985	525977095	9210650838	5.71%



## Vedlegg 2:

### Utgifter til informasjonstiltak i nominelle og reelle tall 1970-1980

År	Informasjonstiltak	Normalisert til 1970-kroner
1970	1977879	1977879
1971	2097075	1966265
1972	2477353	2212268
1973	2711000	2590650
1974	3877107	3822107
1975	4350123	4049917
1976	5132000	4536894
1977	8087832	6421384
1978	9608636	6868219
1979	10524556	7992746
1980	11247303	7807182

# Bibliografi

## Utrykte kilder

### Intervjuer

Lenth, Borger A. 28.04.2009.  
Elden, Tor. 08.05.2009 og 12.02.2010.  
Hansen, Halle Jørn. 11.03.2009.  
Hutchison, John Dag. 08.02.2010.  
Johannessen, Bjørn. 17.02.2010.  
Thyness, Paul. 19.01.2010 og 26.04.2010.  
Willoch, Kåre 15.01.2010.  
Aano, Jakob 22.02.2010.

### Samtaler og forelesninger

Fraser, Monika Pohle. «OECD/DAC». Upublisert power point presentasjon. Universitetet i Oslo. 24.02.2009. Kopi i besittelse hos forfatter.  
Notaker, Hallvard. 7.1.2010.  
Forberedelsesmappe til intervju med Reidun Brusletten. Kopi fås ved henvendelse til Ilze Gehe ved Universitetet i Oslo

### Norads arkiv

NORAD boks D-0180 – 0185 (Norads rådsforhandlinger).  
NORAD boks D-0185 – 2015 (Styredokumenter/Styremøter).  
NORAD boks D-0401 – 0486 (Private organisasjoner).

### NSD's digitalarkiv ved UiB

Gallup om utviklingshjelp. 1970-1980.

### Privat arkiv: Kaci Kullman Five

*Høyres Håndbok*. Høyres hovedorganisasjon. 1970-1981.  
Høyres Arbeidsprogram 1981-85.

### Utenriksdepartementets arkiv

Serien 37 5/1. Hjelp til utviklingslandene – Norges hjelp – diverse.  
Serien 37 5/3. Hjelp til utviklingslandene – Norges hjelp – generelt, norsk utviklingshjelp.  
Serien 37 5/3a. De private organisasjoners innsats.  
Serien 37 5/3d. Stortingsmelding om det økonomiske samkvem mellom Norge og u-land.  
Serien 37 5/7. Private donasjoner til norsk utviklingshjelp.  
Serien 37 5/13. Kontaktutvalget for bistandsspørsmål.  
Serien 37 6/3. Hjelp til underutviklede land – Enkelte prosjekter – Norske Arbeideres Solidaritetsfond. Prosjekter i India.

## Trykte kilder

### Stortingsdokumenter

Relevante stortingsdokumenter som omhandler utviklingshjelp er gjennomgått. Dette inkluderer stortingsmeldinger, stortingsproposisjoner, stortingsinnstillinger og stortingsforhandlinger fra

perioden 1969/70 til 1980/81. Disse finnes enklest tilgjengelig i Stortingets arkiv under følgende arkivnøkkel:

27-14 Utviklingshjelp, fredskorps, bistandssamarbeid (1969-70) – (1980-81)

I tillegg er referatene fra Den Utvidede Utenrikskomiteen (DUUK) (1969-1980) gjennomgått, og innkommende korrespondanse til Stortinget og til Utenrikskomiteen (1969-1980). Disse fåes ved henvendelse ved Stortingets arkiv.

Enkelte stortingsmeldinger og innstillinger fra perioden har stått spesielt sentralt i arbeidet med masteroppgaven:

St. meld. nr. 64 (1968-69). *Årsmelding og regnskap for Norsk Utviklingshjelp og Direktoratet for utviklingshjelp for 1968.*

St. meld. nr. 42 (1969-70). *Om Norges deltagelse i UNCTAD-samarbeidet siden den 2. konferanse for handel og utvikling (UNCTAD II) i 1968.*

St. meld. nr. 30 (1970-71). *Om visse prinsipielle spørsmål vedrørende Norges Utviklingshjelp.*

St. meld. nr. 12. (1971-72). *Om Valutafondet, Verdensbanken, Finansieringsinstituttet, Utviklingsfondet, Regionale utviklingsbanker og Den europeiske valutaavtale.*

St. meld. nr. 29 (1971-72). *Om enkelte hovedspørsmål vedrørende Norges samarbeid med utviklingslandene.*

Innst. S. nr. 135 (1972-73). *Innstilling fra Utenriks- og konstitusjonskomiteen om enkelte hovedspørsmål vedrørende Norges samarbeid med utviklingslandene (St. Meld. nr. 29 1971-72).*

St. meld. nr. 94 (1974-75). *Norges økonomiske samkvem med utviklingslandene.*

Innst. S. nr. 192 (1975-76). *Innstilling fra den forsterkede Utenriks- og konstitusjonskomité om Norges økonomiske samkvem med utviklingslandene (St. meld. nr. 94 for 1974-75).*

Innst. S. nr. 254 (1975-76). *Innstilling fra Utenriks- og konstitusjonskomiteen om endringer i forslaget til statsbudsjett for 1976 under kapittel 162.*

St. meld. nr. 95 (1976-77). *Norge samarbeid med utviklingslandene i 1976.*

St. meld. nr. 36 (1984-85). *Om enkelte hovedspørsmål i norsk utviklingshjelp.*

### **NORAD-dokumenter**

NORAD, *Norads støtte til private organisasjoners virksomhet i utviklingsland*, Oscar Reynert Olsen/T&O Trykk A.S. 1974.

Norsk utviklingshjelp. *Norges samarbeid med utviklingslandene i 1963. Årsrapport.*

Norsk utviklingshjelp. *Norges samarbeid med utviklingslandene i 1964. Årsrapport.*

Norsk utviklingshjelp. *Norges samarbeid med utviklingslandene i 1965. Årsrapport.*

Norsk utviklingshjelp. *Norges samarbeid med utviklingslandene i 1966. Årsrapport.*

Norsk utviklingshjelp. *Norges samarbeid med utviklingslandene i 1967. Årsrapport.*

NORAD, *Norges samarbeid med utviklingslandene i 1968*. Årsrapport.  
NORAD, *Norges samarbeid med utviklingslandene i 1969*. Årsrapport.  
NORAD, *Norges samarbeid med utviklingslandene i 1970*. Årsrapport.  
NORAD, *Norges samarbeid med utviklingslandene i 1971*. Årsrapport.  
NORAD, *Norges samarbeid med utviklingslandene i 1972*. Årsrapport.  
NORAD, *Norges samarbeid med utviklingslandene i 1973*. Årsrapport.  
NORAD, *Norges samarbeid med utviklingslandene i 1974*. Årsrapport.  
NORAD, *Norges samarbeid med utviklingslandene i 1975*. Årsrapport.  
NORAD, *Norges samarbeid med utviklingslandene i 1976*. Årsrapport.

NORAD, *Norges samarbeid med utviklingslandene i 1977*. Basert på Norads årsmelding.  
NORAD, *Norges samarbeid med utviklingslandene i 1978*. Basert på Norads årsmelding.  
NORAD, *Norges samarbeid med utviklingslandene i 1979*. Basert på Norads årsmelding.  
NORAD, *Norges samarbeid med utviklingslandene i 1980*. Basert på Norads årsmelding.  
NORAD, *Norges samarbeid med utviklingslandene i 1981*. Basert på Norads årsmelding.  
NORAD, *Norges samarbeid med utviklingslandene i 1982*. Basert på Norads årsmelding.  
NORAD, *Norges samarbeid med utviklingslandene i 1983*. Basert på Norads årsmelding.  
NORAD, *Norges samarbeid med utviklingslandene i 1984*. Basert på Norads årsmelding.  
NORAD, *Norges samarbeid med utviklingslandene i 1985*. Basert på Norads årsmelding.

*Presseklipp om utviklingshjelp - 1969*, Direktoratet for utviklingshjelp. Informasjonskontoret. 1969.  
*Presseklipp om utviklingshjelp - 1970*, Direktoratet for utviklingshjelp. Informasjonskontoret. 1970.  
*Presseklipp om utviklingshjelp - 1971*. Direktoratet for utviklingshjelp. Informasjonskontoret, 1971.  
*Presseklipp om utviklingshjelp - 1972*. Direktoratet for utviklingshjelp. Informasjonskontoret. 1972.  
*Presseklipp om utviklingshjelp - 1973*. Direktoratet for utviklingshjelp. Informasjonskontoret. 1973.  
*Presseklipp om utviklingshjelp - 1974*. Direktoratet for utviklingshjelp. Informasjonskontoret. 1974.  
*Presseklipp om utviklingshjelp - 1975*. Direktoratet for utviklingshjelp. Informasjonskontoret. 1975.  
*Presseklipp om utviklingshjelp - 1976*. Direktoratet for utviklingshjelp. Informasjonskontoret. 1976.  
*Presseklipp om utviklingshjelp - 1977*. Direktoratet for utviklingshjelp. Informasjonskontoret. 1977.  
*Presseklipp om utviklingshjelp - 1978*. Direktoratet for utviklingshjelp. Informasjonskontoret. 1978.  
*Presseklipp om utviklingshjelp - 1979*. Direktoratet for utviklingshjelp. Informasjonskontoret, 1979.  
*Presseklipp om utviklingshjelp - 1980*. Direktoratet for utviklingshjelp. Informasjonskontoret. 1980.

### **Nettsider**

Norges Bank, Priskalkulator, Norges Bank, <http://www.norges-bank.no/templates/pricecalculation.aspx?id=25576> (23.04.2010).

### **Litteratur**

Alfsen, Therese. «The Norwegian Bar Association's Legal Aid Project in Nepal». Masteroppgave i Historie. Universitetet i Oslo. 2008.

Axelson, Sigbert (red.), *Kristna organisasjoner og internasjonelt bistånd i det civila samhället. Missio Nr 21*. Svenska institutet för missionsforskning. Uppsala. 2006.

Bach, Christian Friis, Thorsten Borring Olesen, Sune Kaur-Pedersen og Jan Pedersen. *Idealer og Realiteter: Dansk udviklingspolitik historie 1945-2005*. København: Gyldendal Boghandel. Nordisk Forlag A/S. 2008.

Bebbington, Anthony, Samuel Hickey og Diana C. Mitlin. *Can NGOs Make a Difference? The challenge of Development Alternatives*. London: Zed Books. 2008.

Brunbech, P.Y. «Dansk utviklingspolitikk 1949-71». Ph.d.-afhandling. Århus Universitet. 2007.

Brunbech, Peter. «Early Danish development assistance policy, 1945-1962». i Helge Ø. Pharo og Monika Pohle Fraser (red). *The Aid Rush: Aid regimes in Northern Europe during the Cold War. Volume 1*. Oslo: Unipub. 2008.

Calhoun, Craig. «Hvor nye er “nye sosiale bevegelser”?» i *Sosiologi i dag*. Nr. 4/1994. Novus Forlag. Oslo.

Dahl, Øyvind. «Samarbeid med private organisasjoner: Fra usikkerhet til realisme». i Tore Linné Eriksen (red). *Den vanskelige bistanden: Noen trekk ved Norsk utviklingshjelps historie*. Oslo: Universitetsforlaget. 1987.

Easterly, W. «Ch. 1: Planners Versus Searchers». *The White Man's Burden: Why the West's efforts to aid the Rest have done so much ill and so little good*. New York: Penguin Press, 2006.

Eide, Elisabeth og Anne Hege Simonsen. *Verden skapes hjemmefra: Pressedekningen av den ikke-vestlige verden 1902-2002*. Oslo: Unipub. 2008.

Eder, Klaus. «Does Social Class Matter in the Study of Social Movements?». i Louis Maheu (red). *Social movements and social classes: The future of collective action*. London 1995.

Edland, Sindre Olav. «Religionens rolle i bistand: En kvalitativ studie av et utvalg bistandsarbeidere fra Kirkens Nødhjelp og Norsk Folkehjelp». Masteroppgave i Kristendomskunnskap. Universitetet i Oslo. 2007.

Engh, Sunniva. «From Northern feminists to southern women: Scandinavian population aid to India». i Helge Ø. Pharo og Monika Pohle Fraser (red). *The Aid Rush: Aid regimes in Northern Europe during the Cold War. Volume 1*. Oslo: Unipub, 2008.

Eriksen, K. E. og Helge Ø. Pharo. *Kald krig og internasjonalisering 1949-1965*. Oslo: Universitetsforlaget. 1997.

Eriksen, Tore Linné (red). *Den vanskelige bistanden: Noen trekk ved norsk utviklingshjelps historie*. Oslo: Universitetsforlaget. 1987.

Fernando, Jude L. og Allan W. Heston. «Introduction: NGOs between states, markets and civil society». i Jude L. Fernando og Alan W. Heston (red). *The Annals of the American Academy of Political and Social Science: The Role of NGOs: Charity and Empowerment*. London: Sage Periodicals Press. 1997.

Five, Kaci Kullman. *Unge Høyres politiske håndbok*. Oslo: Unge Høyres Landsforbund. 1979.

Follerås, Arne. «Samaritan i Skuddlinjen: Konflikten på Sri Lanka og norsk bistand 1983-94». Hovedfagsoppgave i historie. Universitetet i Oslo. 2002.

Fuglestad, Finn og Jarle Simensen (red). *Norwegian missions in African History. Volume 2: Madagaskar*. Oslo: Norwegian University Press. 1986.

Fuglestad, Finn. «How to Write African History in the Postmodern Era: And How to Integrate African History into the Mainstream of History: A Personal View». i Hahn & Spittler (red). *Afrika und die Globalisierung*. 1999.

Gebregziabher, Sintayoh Fissaha. «The impact of conditionality on aid effectiveness in Ethiopia». i Helge Ø. Pharo og Monika Pohle Fraser (red). *The Aid Rush: Aid regimes in Northern Europe during the Cold War. Volume 2*, Oslo: Unipub, 2008.

Guigni, Marco. «Modern Protest Politics». i Peter Stearns (red). *Encyclopedia of European Social History. Bind 3*. New York: Charles Scribner's Sons. 2001.

Hammerstad, Hans. «Jordbruk, misjon og bistand på Madagaskar 1960-1993». Hovedoppgave i Historie. Universitetet i Oslo. 2002.

Hanssen, Kjell, Lars Roar Langslet og Paul Thyness (red). *I pakt med fremtiden: Festskrift til John Lyng på 70-årsdagen 22.august 1975*. Oslo: J.W. Cappelens Forlag a.s. 1975.

Henriksen, Torben. «Gjennombrudd i sikte? Kirkens Nødhjelps distriktsutviklingsprogram i Sør-Sudan 1975-1986: – Alternativ bistandskanal og kilde til organisatorisk vekst». Hovedfagsoppgave i Historie. Universitetet i Oslo. 2000.

Iriye, Akira. *Global community: The role of international organizations in the making of the contemporary world*. Berkeley: University of California Press. 2002.

Jankowska, Monika. «Norsk Renhet: Norges medlemskap i OECDs utviklingskomité 1962 – 1969». Hovedfagsoppgave i historie. Universitetet i Oslo. 2005.

Kaplan, Gisela. «New Social Movements». i Peter Stearns (red). *Encyclopedia of European Social History. Bind 3*. New York: 2001.

Keck, Margaret og Kathryn Sikkink. «Historical Precursors to Modern Transnational Social Movements and Networks». i John A. Guidry, Michael D. Kennedy og Mayer N. Zald (red). *Globalization and Social Movements: Culture, Power and the Transnational Public Sphere*. Ann Arbor. 2000.

Kjeldstadli, Knut. «Er tida for de kollektive organisasjonene over?». i *Alternativ framtid: Tilbake til framtiden*. Oslo: 1994.

Kjeldstadli, Knut. «Fra Pariserkommunen til Porto Alegre: Hvordan og hvorfor oppstår sosiale bevegelser?». i *Kontur* 3/2002. Oslo: Kontur Media.

Liland, Frode og Kirsten Alsaker Kjerland. *Norsk Utviklingshjelps Historie bind 3 1989-2002: På bred front*. Bergen: Fagbokforlaget. 2003.

Lorentzen, Håkon. *Frivillighetens integrasjon: Staten og de frivillige velferdsprodusentene*. Oslo: Universitetsforlaget. 1994.

Lund, Ragnhild. *NORAD-prosjektene betydning for kvinnenes stilling – en undersøkelse av hovedfagstudent ved Geografisk Institutt*. Hovedfagsoppgave. Universitet i Bergen. 1977.

Moyo, Dambisa. *Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There Is a Better Way for Africa*. New York: Farrar, Straus and Giroux. 2009.

Olesen, Thorsten B. «Between words and deeds: Denmark and the NIEO agenda, 1974-1982». i Pharo, Helge Ø. og Monika Pohle Fraser (red). *The Aid Rush: Aid regimes in Northern Europe during the Cold War. Volume 1*, Oslo: Unipub. 2008.

Opoku-Mensah, David Lewis og Terje Tvedt (red). *Reconceptualising NGOs and their roles in development: - NGOs, Civil Society and the International Aid System*. Aalborg: Aalborg University Press. 2007.

Pedersen, Jan. «Denmark's bilateral aid: 1962-1991», i Helge Ø. Pharo og Monika Pohle Fraser (red). *The Aid Rush: Aid regimes in Northern Europe during the Cold War. Volume 1*. Oslo: Unipub. 2008.

Pedersen, Stig Rune. «Nødhjelp og diplomati: Norge og Biafra-krigen 1967-1970». Hovedoppgave i historie. Universitetet i Oslo. 1998.

Pharo, Helge Ø. *Hjelp til selvhjelp: Det indisk-norske fiskeriprojektets historie 1952-72*. Oslo: Norsk utenrikspolitisk institutt. 1986.

Pharo, Helge Ø. «Gjenreisning og utenrikspolitikk». i Trond Bergh og Helge Ø. Pharo (red). *Historiker og veiledere: Festskrift til Jakob Sverdrup*. Oslo: Tiden Norsk Forlag. 1989.

Pharo, Helge Ø. «Ingen vei utenom? Norge i integrasjonsprosessene i Europa 1946-1994». i Dag Harald Claes og Bent Sofus Tranøy (red). *Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen*. Bergen: Fagbokforlaget. 1999.

Pharo, Helge. «Norway during the Cold War: A Historiographical Survey of the Recent Literature». i Thorsten Olesen (red). *The Cold War and the Nordic Countries: Historiography at a Crossroads*. Odense: University Press of Southern Denmark. 2004.

Pharo, Helge Ø. «Den norske fredstradisjonen -et forskningsprosjekt». i *Historisk Tidsskrift*. 2/84. Oslo: 2005.

Pharo, Helge Ø. «Reluctance, enthusiasm and indulgence: The expansion of bilateral Norwegian aid». i Helge Pharo og Monika Pohle Fraser (red). *The Aid Rush: Aid Regimes in Northern Europe during the Cold War. Volume 1*. Oslo: Unipub forlag, 2008.

Pharo, Helge Ø. «Entrepreneurship and development aid: The case of the Indo-Norwegian fisheries project». i Helge Ø. Pharo og Monika Pohle Fraser (red). *The Aid Rush: Aid regimes in Northern Europe during the Cold War. Volume 2*. Oslo: Unipub. 2008.

Philips Louise og Marianne W. Jørgensen. *Discourse Analysis as Theory and Method*. London: Sage publications. 2006.

Reithaug, Kjetil. «Institusjonen Norsk utviklingshjelp: Organiseringen av norsk bistandsadministrasjon 1962-1968: Grunnlaget legges for NORAD». Hovedoppgave. Universitetet i Oslo. 1994.

Ringdal, Kristen. «Hva mener det norske folk om u-land og bistand?». i Tore Linné Eriksen (red). *Den vanskelige bistanden: Noen trekk ved Norsk utviklingshjelps historie*. Oslo: Universitetsforlaget. 1987.

Riste, Olav. «Ideal og egeninteresser: Utviklinga av den norske utanrikspolitiske tradisjonen», i Sven G. Holtmark, Helge Ø. Pharo og Rolf Tamnes (red). *Motstrøms: Olav Riste og norsk internasjonal historieskrivning*. Oslo: Cappelen akademiske forlag. 2003.

Roll-Hansen, Hege og Eva Helene Østbye. *Hjelp og beskyttelse: Flyktningerådet 1946-1996*. Oslo: Leseselskapet. 1996.

Ruud, Arild Engelsen og Kirsten Alsaker Kjerland. *Norsk Utviklingshjelps Historie bind 2 1975-1989: Vekst, velvilje og utfordringer*. Bergen: Fagbokforlaget. 2003.

Schmidt, Heide-Irene. «German foreign assistance policy, 1958-1974». i Pharo, Helge Ø. og Monika Pohle Fraser (red). *The Aid Rush: Aid regimes in Northern Europe during the Cold War. Volume 1*. Oslo: Unipub. 2008.

Schönleitner, Günther. «World Social Forum: Making Another World Possible?» i John Clark. *Globalizing Civic Engagement: Civil Society and Transnational Action*. London: Earthscan Publishing. 2003.

Seem, Solveig og Finn G. Karlsen (red). *Unge Høyres Stilservice*. Oslo: Unge Høyres Landsforbund. 1980.

Seiersted, Francis. *Opposisjon og posisjon: Høyres historie bind 3*. Oslo: Cappelen. 1984.

Selle, Per. «Kollektive rørsler: over og ut?» i *Frivillige organisasjonar i nye omgjevnader*. Bergen: Alma Mater. 1996.

Simensen, Jarle. *Bergens Tidende* 23. aug. «Norsk misjon i afrikansk historie». i *Presseklipp om utviklingshjelp nr. 9 -1979*. Oslo: Direktoratet for utviklingshjelp. Informasjonskontoret. 1979.

Simensen, J.: «Teknologiutvikling og mentalitetsendring: En tema- og problemskisse» i P. Fuglum og J. Simensen (red). *Historie nedenfra: Festskrift til Edvard Bull*. Oslo: Universitetsforlaget, 1984.

Simensen, Jarle (red). *Norsk misjon og afrikanske samfunn: Sør-Afrika ca. 1850-1900*. Trondheim: Tapir. 1984

Simensen, Jarle (red). *Norwegian Missions in African History. Vol. 1: South Africa 1845-1906*. Oslo: Norwegian University Press. 1986.

Simensen, Jarle, *Utdanning som u-hjelp: NORAD og Ghana Nautical College 1964-1980*. Oslo: Ad Notam. 1991.



Simensen, Jarle. «Den tredje verden efter 1945» i Göran Graninger og Sven Tägil. *Historiska vägval: Historia B*. Uppsala: Almqvist och Wiksell. 1997.

Simensen, Jarle. *Norsk Utviklingshjelps Historie bind 1 1952-1975: Norge møter den tredje verden*. Bergen: Fagbokforlaget. 2003.

Simensen, Jarle. «Religious NGOs and the Politics of International aid: The Norwegian Experience». i Axelson, Sigbert (red). *Kristne organisasjoner og internasjonelt bistånd i det civila samhället. Missio Nr 21*. Uppsala: Svenska institutet för missionsforskning. Universitetstryckeriet. 2006.

Simensen, Jarle. «Kristendom, stat og modernitet i Afrika». i Axelson, Sigbert (red). *Kristne organisasjoner og internasjonelt bistånd i det civila samhället: Missio Nr 21*. Uppsala: Svenska institutet för missionsforskning. Universitetstryckeriet. 2006.

Simensen, Jarle. «Aid symbiosis and its pitfalls». i Helge Ø. Pharo og Monika Pohle Fraser (red). *The Aid Rush: Aid regimes in Northern Europe during the Cold War. Volume 2*. Oslo: Unipub forlag. 2008.

Smits, Mari, «Non-governmental organisations in the Netherlands: From private funding to governmental support». i Helge Ø. Pharo og Monika Pohle Fraser (red). *The Aid Rush: Aid regimes in Northern Europe during the Cold War. Volume 1*. Oslo: Unipub. 2008.

Smukkestad, Oddvar. *Den innviklete utviklingen: En innføringsbok i økonomisk og politisk utviklingsteori*. Oslo: Ad Notam Gyldendal. 1994.

Stokke, Olav. *The UN and development: From aid to cooperation*. Bloomington: Indiana University Press. 2009.

Stoltenberg, Karin. *Kvinnens stilling i utviklingsland. Rapport til NORAD*. Oslo: 1978.

Streeten, Paul. «Nongovernmental organizations and development». i Fernando, Jude L. og Alan W. Heston (red). *The Annals of the American Academy of Political and social science: The Role of NGOs: Charity and empowerment*, London: Sage Periodicals Press, 1997.

Sund, Olaf Kristian. «Interesser og prinsipper: om forholdet mellom næringslivets interesser og bistandsprinsipper i norsk utviklingshjelp, 1980-87». Masteroppgave i Historie. Universitetet i Oslo. 2009.

Tamnes, Rolf. «Ettpartistat, småstat og særinteresser: Tre skoler i norsk sikkerhetspolitikk». i *Nytt Norsk Tidsskrift*. 3. Oslo: Universitetsforlaget. 1986.

Tamnes, Rolf. *Norsk Utenrikspolitikks Historie, bd. 6: Oljealder*. Oslo: Universitetsforlaget. 1997.

Tandon, Yash. *Ending Aid Dependency*. Cape Town: Fahamu. 2008.

Tarrow, Sidney. *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

Tjelmeland, Hallvard. «Ein norsk sonderweg i internasjonal politikk etter 1945?» i Einar Niemi og Christine Smit-Simonsen (red). *Det hjemlige og det globale: Festskrift til Randi Rønning Balsvik*. Oslo: Akademisk Publiserings A/S. 2009.

Tjønneland, Elling N. «Norway and the NGO Channel: The Case of South Africa» i Opoku-Mensah, David Lewis og Terje Tvedt (red). *Reconceptualising NGOs and their roles in development: - NGOs, Civil Society and the International Aid System*. Aalborg: Aalborg University Press. 2007.

Tvedt, Terje. «De private organisasjonene som kanal for norsk bistand: En analyse av utviklingstrekk mellom den norske staten og den tredje sektor». i Terje Tvedt (red). *En studie av frivillige organisasjoner i norsk bistand*. Bergen: Universitetet i Bergen. 1993.

Tvedt, Terje, *Den Norske Samaritan: Ritualer, selvbilder og utviklingshjelp*. Oslo: Gyldendals Pamfletter. Gyldendal Norsk Forlag. 1995.

Tvedt, Terje. *Nr. 3 1996: Oppfatninger av 'Den andre' i et historisk og komparativt perspektiv*. Bergen: Centre for development studies. University of Bergen. 1996.

Tvedt, Terje. *Nr. 4 1996: Bistand og Vestliggjøring: Utenrikspolitiske utfordringer og norsk utviklingshjelp*. Bergen: Centre for development studies. University of Bergen. 1996.

Tvedt, Terje, *Nr. 7. 1996. The Collapse of the State in Southern Sudan after the Addis Ababa agreement: A Study of Internal Causes and the Role of the NGOs*. Bergen: Centre for development Studies. University of Bergen. 1996.

Tvedt, Terje. *Nr. 8. 1996: The NGOs role at the end of history: Norwegian NGO-Policy and the «New Paradigm»*. Bergen: Centre for development Studies. University of Bergen. 1996.

Tvedt, Terje. *Verdensbilder og Selvbilder: En humanitær stormakts intellektuelle historie*. Oslo: Universitetsforlaget. 2002.

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

Tvedt, Terje. «Utviklingshjelp, utenrikspolitikk og den norske modellen». *Historisk tidsskrift*. Bind 85. nr.1. 2006.

Tvedt, Terje. «International development aid and its impact on a donor country: a case study of Norway». i *The European Journal of Development Research*. 19:4. 2007.

Tønnessen, Aud V. *Kirkens Nødhjelp: Bistand, tro og politikk*. Oslo: Gyldendal Norske Forlag A.S. 2007.

Urdal, Ingvild. «Det forgjettede land? En analyse av den norske Tanzania-debatten, med hovedvekt på perioden 1971 til 1985». Masteroppgave i Historie. Universitetet i Oslo. 2009.

Vik, Hanne Hagtvedt. «Norge og Norden i Verdensbanken 1980-1992». Masteroppgave i Historie. Universitetet i Oslo. 2001.

Vik, Hanne Hagtvedt. «Small, not weak? Nordic strategies to influence the World Bank in the 1980s». i Helge Ø. Pharo og Monika Pohle Fraser (red). *The Aid Rush: Aid regimes in Northern Europe during the Cold War. Volume 1*. Oslo: Unipub. 2008.

Wohlgemuth, Lennart. «The History of Danish Aid: Altruism and Self-Interest». i *Forum for Development Studies*. 2008. nr.2.

Aano, Jakob. «Norsk utviklingshjelp – globalt ansvar». i Jakob Aano (red). *Kristelig Folkeparti: Kristen-demokratisk samfunnssyn 2*. Oslo: Valo forlag a.s. 1973.