

Danida

UDENRIGSMINISTERIET

DAC sektor: 150

Tematisk evaluering af danske NGO'ers støtte til civilsamfund i Ghana og Etiopien

evalueringresumé 2009.07

En væsentlig del af udviklingsbistanden gives gennem NGO'er. Internationalt er der dog kun begrænset viden om de samlede virkninger af NGO-støtten. I 2008 besluttede Danidas Evalueringskontor at gennemføre en tematisk evaluering af den støtte, der gives gennem et bredt udvalg af danske NGO'er i Ghana og Etiopien. Evalueringen ser på indsatser og resultater indenfor det overordnede tema "demokratisk udvikling og folkelig deltagelse i udviklingsprocessen". Derudover vurderer evalueringen, hvor anvendelige systemerne til monitorering og evaluering er til at dokumentere de opnåede resultater. Evalueringen er gennemført af konsulenter fra Nordic Consulting Group og baserer sig på dokumentgennemgang, interviews i de danske NGO'ers hovedkvarterer og feltarbejde i de to lande.

Overordnede konklusioner

Evalueringen konkluderer, at de danske NGO'er bidrager til at styrke folkelig deltagelse og demokratisk udvikling gennem deres samarbejde med partnerorganisationer i Ghana og Etiopien. Resultaterne spænder fra opbygning af lokale organisationers kapacitet til at fungere som "talerør" for marginaliserede grupper, til styrkelse af bl.a. kvinders rolle som sociale og politiske aktører og forbedring af samspillet mellem lokale myndigheder og borgere. Der ses især resultater på lokalt niveau, men der er også eksempler på, at danske NGO'er og deres samarbejdspartnere har bidraget til ændringer af f.eks. lovgivning på nationalt plan.

Civilsamfundene i de to lande fungerer under meget forskellige betingelser: I Ghana har NGO'er og civilsamfundsorganisationer generelt friere vilkår end i Etiopien, som for nylig har indskrænket et allerede begrænset råderum for civilsamfundet. Evalueringen peger på, at vilkårene har stor betydning for, hvordan NGO'erne arbejder, og at de generelt overvejer den lokale kontekst og finder relevante indfaldsvinkler for deres arbejde.

Evalueringen konkluderer, at NGO'ernes indsatser er relevante, både i lyset af Civilsamfundsstrategien fra 2000 og de nationale politikker i de to lande. De danske NGO'er og deres partnere vurderes videre som effektive, når det gælder om at opnå konkrete mål. Evalueringen fremhæver, at der er skabt en bred vifte af resultater, som bidrager til at styrke folkelig deltagelse og demokratisk udvikling i de to lande. Indsatserne er fattigdomsorienterede, men det er vanskeligt at måle, hvor meget de konkret har bidraget til at mindske fattigdommen. Evalueringen har ikke kunnet vurdere omkostningseffektiviteten på en systematisk måde og peger på, at der kunne være mere fokus på at sammenligne forskellige tilgange, for at se om

man opnår resultaterne med så lave omkostninger som muligt. Evalueringen fremhæver, at NGO'ernes indsats har styrket de lokale samarbejdspartnere, så de organisatorisk er bedre i stand til at klare sig selv. Om disse resultater er langtidsholdbare afhænger dog bl.a. af, om den finansielle bæredygtighed kan sikres, og her er der stadig problemer. Evalueringen peger videre på, at resultater i form af f.eks. øget lokal deltagelse og bevidsthed om rettigheder kan være svære at fastholde, hvis de involverede ikke oplever, at deltagelsen skaber konkrete forandringer.

Baggrund

I 2007 pegede Rigsrevisionen i sin rapport "Beretning til statsrevisorerne om Udenrigsministeriets administration af NGO-bistanden" på, at der burde ses mere tværgående på resultaterne af støtten til civilsamfund i udviklingslandene. I 2008 besluttede Danidas evalueringskontor at gennemføre en tematisk evaluering af støtte til civilsamfund kanaliseret gennem danske NGO'er. Der blev sat fokus på indsatser og resultater indenfor "demokratisk udvikling og folkelig deltagelse i udviklingsprocessen". Dette svarer til et overordnet tema i Strategi for dansk støtte til civilsamfundet i udviklingslandene – herunder samarbejdet med de danske NGO'er (også kaldet Civilsamfundsstrategien) fra 2000.

Civilsamfundsstrategien rummer ikke nogen definition af demokratisk udvikling og folkelig deltagelse. De danske NGO'er og deres partnere har forskellige baggrunde og mål, og de fokuserer derfor på forskellige områder indenfor det overordnede tema. Frem for at fastlægge en fælles definition har evalueringen sigtet på at behandle de forskellige aspekter af temaet på en systematisk måde. Evalueringen har derfor med udgangspunkt i Civilsamfundsstrategien identificeret en række resultatområder og analyserer dem som niveauer i en resultat kæde. Som det første trin i resultat kæden ses der på forståelsen og håndteringen af rammebetingelser, fulgt af kapacitetsopbygning (f.eks. om partnerne har udviklet kapacitet som politiske og sociale aktører), veje til forandring (f.eks. fortalervirksomhed, netværk, serviceydelser), ændringer i politik, praksis og magtforhold (f.eks. vedtagne politikker, beskyttelse af menneskerettigheder) og, som det sidste trin i resultat kæden, bredere udviklingsmål (f.eks. fattigdomsreduktion).

Delkonklusioner

Rammebetingelser:

De danske NGO'er som indgår i evalueringen har i vidt omfang lagt vægt på at støtte befolkningen på landet, og her har de bidraget til at skabe bedre rammer for folkelig deltagelse og demokratisk udvikling. På nationalt niveau afhænger vilkårene for NGO'ernes arbejde i høj grad af regeringens holdning til civilsamfundet: I Etiopien er sket en yderligere begrænsning i rammebetingelserne og på nationalt niveau er der meget lidt involvering af civilsamfundet. I denne kontekst, hvor rettighedsbaseret fortalervirksomhed er vanskelig – eller endda risikabel – samarbejder danske NGO'er især med aktører på det lokale niveau. I Ghana arbejdes der

ligeledes på lokalt niveau, men med bedre mulighed for at sikre sammenhæng til det nationale politiske niveau. Her er det lykkedes civilsamfundet at bevare de eksisterende, mere åbne, rammebetingelser.

Kapacitetsopbygning

Alle de danske NGO'er har gjort en stor indsats for at styrke kapaciteten hos deres partnerorganisationer. Samarbejdspartnerne fremhæver og værdsætter, hvad de ser som et særkende for bistanden fra de danske NGO'er, nemlig kapacitetsopbygning gennem langsigtede partnerskaber. I begge lande har den gjort det muligt for civilsamfundsorganisationerne at udvikle deres rolle som sociale aktører på lokalt niveau, fungere som legitime talerør for de fattige og få styrket deres målgruppers deltagelse i lokale planlægningsprocesser. I Ghana er kapaciteten også blevet styrket, når det gælder politisk engagement, gennem programmer med særligt fokus på demokratisk deltagelse.

Vejne til forandring

Danske NGO'er i begge lande har i vidt omfang støttet netværksopbygning og fortalervirksomhed. Støtte til serviceydelser er også vigtigt og medvirker til at legitimere organisationernes indsatser. Det gælder særligt i Etiopien, hvor der fra regeringens side ses med venligere øjne på serviceydelser end på andre former for engagement.

Evalueringen peger på, at det er blevet fælles gods for organisationerne at arbejde med rettighedsbaseret fortalervirksomhed. De danske NGO'er og deres partnere har generelt valgt en samarbejdsorienteret tilgang, snarere end en mere konfrontationsorienteret tilgang. Som mulige årsager nævner evalueringen, at Civilsamfundsstrategien baserer sig på en antagelse om at udvikling er en langsigtet proces, og at bevillingerne giver mulighed for varige partnerskaber. Dette muliggør at arbejde med "det lange, seje træk" frem for mere kortvarige aktivistiske tiltag.

Ændringer af politikker, praksis og magtforhold

Evalueringen finder, at de danske NGO'er bidrager til ændring af politikker, praksis og magtforhold, især på det lokale plan. Også her spiller rammebetingelserne ind: I Etiopien, hvor der er et mere begrænset råderum, er der især opnået resultater i forhold til at forbedre beskyttelsen af de individuelle rettigheder for målgrupperne. Kvinder ser i højere grad sig selv som sociale aktører og forandringsagenter i lokalsamfundene, mens det ikke i samme omfang er lykkedes at få styrket deres politiske deltagelse.

I Ghana har der været fokus på at anvende og udvide mulighederne for interaktion mellem de lokale myndigheder og borgerne. Der har været lagt vægt på at styrke kvinders deltagelse i politik, og dette er lykkedes i de områder, hvor NGO'erne er aktive. Evalueringen peger også på, at lokalsamfundene i Ghana i højere grad er involveret i planlægningsprocesser, om end det ikke er klart hvorvidt dette konkret har ændret den lokale politik og magtforhold. Der gives

også eksempler på, at det er lykkedes NGO'er og deres samarbejdspartnere at skabe mere overordnede ændringer i den nationale politik.

Bidrag til overordnede udviklingsmål

De danske NGO'ers indsatser er alle fattigdomsorienterede. Evalueringen peger dog på, at det også afhænger af eksterne faktorer om fattigdomsorienteringen "omsættes" til bæredygtig fattigdomsreduktion. Det har været svært at måle om indsatserne konkret har mindsket fattigdommen, og i den sammenhæng fremhæver evalueringen, at koblingen mellem demokratisk udvikling og deltagelse på den ene side og opnåelse af bredere udviklingsmål som fattigdomsreduktion på den anden, må være langsigtet.

Læring på tværs

Evalueringen finder, at de anvendte systemer til monitorering og evaluering generelt er af høj kvalitet, men at det på lokalt niveau ikke altid er let at implementere "hovedkvarterets" systemer. Det fremhæves videre, at der i de enkelte lande sker en omfattende tværgående erfaringsudveksling og læring mellem organisationerne, og at de relevante parter i erfaringsudvekslingen ikke kun er danske NGO'er.

Anbefalinger

Evalueringen indeholder en række anbefalinger der retter sig dels til de danske NGO'er, dels til Udenrigsministeriet.

Anbefalingerne til NGO'erne omfatter bl.a.:

- De danske NGO'er bør gennemføre analyser af forholdet mellem stat og civilsamfund for at styrke relevansen af indsatserne, og for at sikre at man anvender den bedst mulige tilgang til opnå de ønskede mål.
- NGO'erne bør styrke indsatsen for systematisk at dokumentere resultaterne af støtten til kapacitetsopbygning hos partnerorganisationerne.
- Evalueringen ser en tendens til at de danske NGO'ers partnere primært engagerer sig overfor staten på det nationale plan, når regeringen indbyder dem til det. Det kan være hensigtsmæssigt, hvis civilsamfundet i højere grad forsøger at definere sig egen dagsorden.
- De danske NGO'er og deres partnere bør mere aktivt trække på de opnåede resultater, når der advokeres for et større spillerum for civilsamfundet. NGO'erne har en komparativ fordel, set i forhold til staten, i det de er tæt på lokalsamfundene når de

gennemfører f.eks. borgeruddannelse (civic education). Dette kan bruges som et "salgsargument" overfor regeringer og donorer.

- Den enkelte NGO bør være opmærksom på at bevare sine komparative fordele. Hvis små organisationer er mest effektive, når de fokuserer på indsats rettet mod lokalsamfund og lokalregeringer, så skal de ikke presses til at arbejde på nationalt niveau, men hellere gøre en indsats for at skabe forbindelse til stærke nationale netværk.
- Danske NGO'er bør styrke monitoreringen af antagelser og risici af betydning for indsatserne. F.eks. er statens evne og vilje til at skaffe ressourcer og decentralisere beslutningskompetence afgørende for, om styrket lokal deltagelse kan føre til bedre lokal service og – i den sidste ende – til fattigdomsbekæmpelse.

Anbefalingerne til Udenrigsministeriet omfatter blandt andet:

- Det er vanskeligt at definere mål for omkostningseffektivitet for f.eks. partnerskaber og kapacitetsopbygning, men det anbefales alligevel, at overvejelser herom inddrages i de danske NGO'ers programmer og i dialogen mellem Udenrigsministeriet og organisationerne. Sådanne overvejelser har efter evalueringens vurdering hidtil ikke indgået i Udenrigsministeriets monitorering, men nogle rammeorganisationer er begyndt at inddrage dem i deres egne monitoreringssystemer.
- Danske NGO'er indgår i stigende grad i globale alliancer og bidrager dermed til udvikling sammen med andre internationale NGO'er. Det vil derfor blive stadig mere vanskeligt at identificere det danske bidrag til målopfyldelse. Det er derfor vigtigt, at der findes en fælles ramme for vurdering af resultaterne af de danske NGO'ers indsats.
- For at sikre, at den danske NGO-støtte bidrager til det overordnede mål om fattigdomsreduktion bør fattigdomsorienteringen i de danske NGO'ers arbejde indenfor temaet demokrati og folkelig deltagelse bibeholdes. Nye vejledninger for monitorering og evaluering bør understrege, at det skal dokumenteres, at et der sker et aktivt bidrag (det være sig direkte eller indirekte) til fattigdomsreduktion.
- Det er ressourcekrævende at gennemføre tematiske evalueringer, og det anbefales at Udenrigsministeriet og NGO'erne aftaler, hvilke temaer der fremover skal evalueres eller "benchmarkes", som en del af den overordnede monitorering af den reviderede civilsamfundsstrategi. Dette vil kunne sikre viden om udviklingen i fælles indikatorer på centrale resultatområder.

UDENRIGSMINISTERIETS KOMMENTARER

Udenrigsministeriet hilser evalueringen velkommen. Det er positivt, at de danske NGO'er gennem deres partnere bidrager til folkelig deltagelse og demokratisk udvikling, og måden der arbejdes på – det stærke fokus på partnerskaber, kapacitetsopbygning og fortalervirksomhed – er i god overensstemmelse med Civilsamfundsstrategien. Evalueringen fremlægger en række interessante og vigtige observationer. I forhold til overvejelserne om det vanskelige ved at måle fattigdomsreduktion ønsker Udenrigsministeriet dog at fremhæve, at både den tidligere og den opdaterede Civilsamfundsstrategi baserer sig på en antagelse om, at et stærkt og frit civilsamfund skaber bedre muligheder for både individuel og kollektiv deltagelse i socioøkonomisk og politisk udvikling – noget der igen ses som en forudsætning for langsigtet bekæmpelse af fattigdom i dens mange former. I den opdaterede civilsamfundsstrategi er der lagt yderligere vægt på et stærkt, uafhængigt og mangfoldigt civilsamfund, som et langsigtet overordnet mål for den danske civilsamfundsstøtte.

Anbefalingerne rettet mod Udenrigsministeriet peger på en række vigtige emner og Udenrigsministeriet er principielt enig i anbefalingerne. På en række områder har ministeriet dog allerede taget initiativer, der reelt tager højde for anbefalingerne. Dette sker bl.a. som led i udmøntningen af den opdaterede Civilsamfundsstrategi. Udenrigsministeriet er enig i, at det er vigtigt at have fokus på omkostningseffektivitet. Dette er i de senere år i stigende grad blevet inddraget i dialogen med NGO'erne. Især de større organisationer er blevet opfordret til f.eks. at se på enhedsomkostninger og har taget forskellige skridt for at forbedre omkostningseffektiviteten. Udenrigsministeriet er også enig i, at der er vigtigt at finde en fælles ramme for vurdering af NGO'ernes indsatser og resultater. I forlængelse af opdateringen af Civilsamfundsstrategien har Udenrigsministeriet derfor inviteret de danske NGO'er til et samarbejde om at udvikle en fælles overordnet model for monitorering og afrapportering af NGO'ernes indsatser indenfor Civilsamfundsstrategien. Udenrigsministeriet forventer at den nye model vil bidrage til mere tværgående information. Denne viden vil også kunne bruges i forbindelse med fremtidige tematiske evalueringer, uden at det er nødvendigt at fastlægge de specifikke temaer på forhånd. Dermed bevares muligheden for at definere den konkrete evalueringens fokus i overensstemmelse med de aktuelle behov og muligheder.

Bokse:

Ca. 15% af den danske bilaterale bistand gives gennem NGO'erne (inklusive støttet til humanitære indsatser). Overordnet set fordeles støtten til rammeorganisationer, projektbærende organisationer og minipuljer, og alle tre typer er med i evalueringen. I forbindelse med udvalget af indsatser til evalueringen er der bl.a. lagt vægt på at inddrage de danske NGO'ers vigtigste partnerorganisationer, og på at se på indsatser både i byer og på landet.

Følgende danske NGO'er indgår i evalueringen: IBIS, CARE, Ghana Venskabsgrupperne, Ulandssekretariatet, Dansk Handicap Forbund - Ungdomskreds, Folkekirkens Nødhjælp, Red Barnet, Afrika InTouch, Dansk Ethioper Mission (DEM). Derudover indgår i alt 22 partnerorganisationer.

EVT flere bokse:

Resultater og indsatser i forskellige sammenhænge:

Ghana er et programsamarbejdsland for Danmark og rammebetingelserne for civilsamfundet er præget af åbenhed, mens Etiopien ikke er et programsamarbejdsland og hvor rammebetingelserne er mere restriktive. Etiopien er et Afrikas største og fattigste lande, mens Ghana har oplevet en betydelig økonomisk vækst siden 2000.

Opdatering af civilsamfundsstrategien:

Ved udgangen af 2008, dvs. ved slutningen af evalueringsperioden, trådte en opdateret civilsamfundsstrategi i kraft. Demokratisk udvikling og folkelig deltagelse er et centralt tema i begge strategier. Blandt forskellene mellem den hidtidige og den reviderede civilsamfundsstrategi kan nævnes at et stærkt, uafhængigt og mangfoldigt civilsamfund i højre grad står som et mål i egen ret i den reviderede strategi.