



EVALUERING AF DANMARKS STØTTE TIL CIVILSAMFUNDET I UDVIKLINGSLANDENE



EVALUERING RESUMÉ

2013.01

Danidas civilsamfundsstrategi blev til i 2000 og opdateret i 2008. I 2012 blev der iværksat en evaluering for at undersøge, om og hvordan strategien er blevet anvendt og for at give anbefalinger til fremtidig dansk støtte til civilsamfundsudvikling i Syd.

Evalueringen blev gennemført i perioden september 2012 – februar 2013 af konsulenter fra det britiske firma INTRAC, svenske Invelop og danske Tana. Den er baseret på studier og landebesøg i Uganda og Nepal, suppleret med fjernstudier af civilsamfundsstøtte til Tanzania og Somalia, interviews med centrale aktører i både Danmark og i Syd samt et elektronisk spørgeskema udsendt til ca. 1.000 civilsamfunds-partnere i 11 lande i Syd (273 brugbare besvarelser).

Konsulenterne har desuden inddraget andre relevante Danida-evalueringer og -studier samt andre donoreres erfaringer med civilsamfundsstøtte.

Overordnede konklusioner

Den danske støtte til civilsamfundet i udviklingslandene er meget værdsat af partnerne i Syd, der beskriver støtten som relevant og effektiv. Der er dokumentation for, at støtten har bidraget til at styrke civilsamfundet, på trods af at vilkårene for civilsamfundet i mange udviklingslande er blevet sværere. Støtten har også bidraget til en mere åben og livlig debat om udviklings-spørgsmål, både i de danske prioritets-lande, i Danmark og internationalt.

Evalueringen lægger ikke op til dramatiske ændringer i den danske civilsamfundsstøtte, men den finder, at Danida også fremover kan og bør spille en konstruktiv rolle, når der planlægges og gives bilateral eller fælles donorstøtte af civilsamfund. Danida – og de danske folkelige organisationer – skal også fastholde en bred vifte af støttemuligheder, så de kan understøtte et stadig mere 'modent' og mangfoldigt civilsamfund i Syd så vel som nye typer af aktører.

Danidas civilsamfundsstrategi har haft stor betydning ved at formalisere civilsamfundets rolle i det danske udviklingssamarbejde. Men den er ikke blevet brugt systematisk og af alle enheder i Danida. Ifølge evalueringen sikres dette bedre ved at udvikle en civilsamfundspolitik, der udmønter, hvordan civilsamfundet indgår i gennemførelsen af den danske udviklingsstrategi: 'Retten til et bedre liv'.

Baggrund

Danmark har et stærkt og engageret civilsamfund og en lang tradition for at involvere civilsamfundet – både i Danmark og i udviklingslandene – i det danske udviklingssamarbejde, og omkring 25 % af den bilaterale støtte vurderes da også at gå til eller igennem civilsamfundsorganisationer ude og hjemme. Det overordnede mål i 2008-strategien for støtte til civilsamfundet var at bidrage til 'udviklingen af et stærkt, uafhængigt og mangfoldigt civilsamfund i udviklingslandene'.

'Civilsamfundsrepræsentanter [i Uganda] fremhæver, at Danmark har spillet en særlig rolle blandt donorerne i forhold til støtten til civilsamfundets fortalervirksomhed for god regeringsførelse og menneskerettigheder, samtidig med at vigtigheden af lokalt ejerskab blev respekteret.'

'Dansk støtte, inkl. støtten fra danske ngo'er, har i Uganda været afgørende for skabelsen og styrkelse af netværk omkring konkrete emner, på nationalt og distriktsniveau.'

Strategien understregede, at mangfoldigheden blandt civilsamfundsorganisationer – både i Danmark og i Syd – er et mål i sig selv, og den betonedede især vigtigheden af lokalt ejerskab og af partnerskaber.

Danidas meget brede vifte af støtteordninger til civilsamfundet er generelt en styrke, men også en udfordring – specielt når støtten skal afrapporteres og evalueres. Støtten gives på så mange forskellige måder og til så vidt forskellige aktører, at det ikke er muligt at gøre den samlede effekt op eller 'lægge resultaterne sammen'. Evalueringen konkluderer dog, at støtten virker og illustrerer det med en række konkrete resultater, hvoraf nogle i kort form gengives i dette resumé.

Centrale iagttagelser og erfaringer

En styrket stemme til civilsamfundet

Danidas støtte til civilsamfundet har styrket civilsamfundets stemme og bidraget til en mere åben og livlig debat om udvikling i partnerlandene, i Danmark og internationalt. I Nepal, f.eks., har dansk støtte til civilsamfundet banet vejen for øget debat om og folkelig deltagelse i lokalstyret, og i Uganda fremhæves Danmarks markante rolle i støtten til civilsamfundets fortalervirksomhed for god regeringsførelse og menneskerettigheder.

Danida har i Danmark støttet oplysningskampagner som Verdens Bedste Nyheder og kampagnen om 2015 Målene. Danske folkelige organisationer bidrager også til den offentlige – og ind imellem kritiske – debat via deres oplysnings- og kampagnearbejde. Men nogle danske organisationer er bekymrede for, om den kritiske diskussion begrænses blandt andet af hensynet til, at der skal samles penge ind. Internationalt har Danida ifølge evalueringen med målrettede indsatser ydet væsentlige bidrag til civilsamfundets aktive deltagelse i diskussionen om en række vigtige globale temaer, herunder f.eks. opfølgning på Paris-erklæringen og de internationale forhandlinger om klimaforandringer. Vigtigheden af et stærkt og uafhængigt civilsamfund som

et offentligt gode blev af flere – især danske – deltagere i evalueringen ligefrem fremhævet som et særligt dansk bidrag til det internationale udviklings-samarbejde.

Nye udfordringer i skrøbelige stater

Selv om den danske støtte har bidraget til en mere åben og livlig, offentlig debat i mange udviklingslande, konstaterer evalueringen, at det ikke automatisk har ført til, at arbejdsbetingelserne for civilsamfundet generelt er blevet bedre, eller at myndighederne er blevet mere lydhøre over for fattige eller udsatte befolkningsgrupper.

Det problem er endnu mere aktuelt i skrøbelige stater, hvor regeringerne har få ressourcer og begrænset kapacitet. I takt med Danidas stigende engagement i skrøbelige stater stiller det krav til Danida om nytænkning, bl.a. i forhold til, hvordan støtten til civilsamfundet kan kombineres med støtte til genopbygning af en svag – og nogle gange næsten ikke-eksisterende – stat. Evalueringen finder, at der i forbindelse med udviklingen af en ny civilsamfundspolitik er behov for at overveje, hvordan der skabes en bedre sammenhæng mellem humanitær bistand og langsigtet udviklingsstøtte til civilsamfund i skrøbelige stater.

Relevant og effektiv i Syd

Partnerne i Syd beskriver Danidas støtte til civilsamfundet som både relevant og effektiv, og de fremhæver især den danske støtte til kapacitetsopbygning, fortalervirksomhed og netværkssamarbejde som helt central i bestræbelserne på at udvikle et stærkere, mere uafhængigt og mangfoldigt, nationalt civilsamfund. Danida-støtten har fokuseret på vigtige temaer og målgrupper, og de mange forskellige måder støtten gives på, har gjort det muligt at støtte en meget bred vifte af aktører, lige fra de helt lokale til de nationale.

I Nepal og Uganda, hvor evalueringen har foretaget dybtgående landestudier, har Danida haft specielle enheder til støtte for programmer for god regeringsførelse, som har støttet både statslige

organisationer og civilsamfundsorganisationer. Enhederne har vist sig som relevante og effektive i kraft af bemanding med både internationale og nationale rådgivere, der har været i stand til at analysere situationen i landet, indgå i dialog med og styrke kapacitetsopbygning af civilsamfundsorganisationer. De har også været opsøgende og risikovillige og har benyttet sig af forskellige støtteformer (strategiske partnerskaber samt program- og projektstøtte). Danida bør opsamle og fastholde viden om, hvad der har virket, og aktivt benytte denne viden, når der planlægges fremtidig bilateral støtte og fælles donorstøtte til civilsamfundsorganisationer.

Øget Syd-ejerskab

Generelt giver civilsamfundsorganisationerne i Syd udtryk for, at den danske støtte har styrket det lokale ejerskab – det gælder specielt modellen med strategiske partnerskaber, hvor Danida giver civilsamfundsorganisationerne flerårig støtte til at gennemføre deres egne strategier og planer. Projektstøtte baseret på ansøgningsrunder, derimod, fremmer i mindre grad det lokale ejerskab, fordi formål og prioriteringer ofte er bestemt udefra. Og det gælder uanset, om projektstøtten kommer fra fælles puljer eller fra danske organisationer.

Det lokale ejerskab er også styrket gennem de seneste års opblomstring af lokalt styrede puljer. Eksempler herpå er Independent Development Fund (IDF) i Uganda og Foundation for Civil Society (FCS) i Tanzania. Den stigende tendens til at danske udviklingsorganisationer bliver medlemmer af internationale sammenslutninger, der også har medlemmer fra Syd, ses af nogle som en styrkelse af det lokale civilsamfund i Syd. Andre ser det mere som en trussel, fordi det for lokale organisationer kan betyde en skærpet konkurrence om de midler, der er til rådighed i Syd.

Kapacitet og bæredygtighed

Civilsamfundsorganisationerne i Syd er generelt meget tilfredse med den støtte, de får fra Danida og danske NGO'er til kapacitetsopbygning, herunder både

'Dansk støtte til civilsamfundsorganisationernes fortalervirksomhed i Nepal har bidraget til positive forandringer for fattige og marginaliserede på lokalt niveau og distriktsniveau, trods et vanskeligt politisk miljø.'

'Dansk støtte til civilsamfundsorganisationer i Nepal har givet mere plads til offentlig debat og folkelig deltagelse i lokalstyret, især på distriktsniveau. Den har givet marginaliserede grupper stemme og gjort det muligt for dem at øve mere indflydelse på beslutninger, der påvirker deres liv.'

den økonomiske støtte, støtten til træning og den løbende rådgivning og sparring. Det gælder alle støtteformer, men kommer især til udtryk i de forskellige modeller for strategiske partnerskaber, Danida og de danske NGO'er benytter. Hertil kommer, at partnerskaberne også giver civilsamfundsorganisationerne tid og luft til at søge økonomisk støtte på længere sigt og dermed fremme bæredygtighed.

Effektivitet kontra mangfoldighed

Det er en udfordring på den ene side at yde effektiv støtte til et stærkt civilsamfund og samtidig have mangfoldighed som mål. Danida og de danske NGO'er har de seneste år – ligesom mange andre donorer og NGO'er – arbejdet direkte med færre, 'strategiske' partnere for at opnå større effekt, fremvise resultater, reducere transaktionsomkostninger og minimere risici, selv om der stadig er særlige støtteordninger for mindre organisationer. Evalueringen advarer mod, at Danida og danske organisationer i for høj grad 'institutionaliserer' en foretrukken partnerprofil, der kan føre til, at man støtter nutidens civilsamfundsaktører på basis af gårsdagens meritter i stedet for at investere i morgendagens forandringsagenter. Danida og danske NGO'er arbejder i lande, der er komplekse og hurtigt forandrer sig, og derfor skal de løbende være i stand til at identificere og støtte nye typer af aktører i civilsamfundet.

Harmonisering kontra monopoler

Sammenstødet mellem effektivitet og mangfoldighed kommer også til udtryk i opblomstringen af fælles donorfonde i udviklingslandene, der ses som et positivt udtryk for øget donorharmonisering og bedre brug af ressourcer. Donorerne kan dele de administrative omkostninger imellem sig, og det frigør flere ressourcer til støtte. Civilsamfundsorganisationerne lettes, fordi de skal ansøge færre steder og slipper for forskellige regnskabs- og rapporteringssystemer.

Men ifølge evalueringen er fælles donorfonde ikke altid effektive og ressourcebesparende. Dels har etableringsomkostningerne ofte vist sig at være høje, fordi

så mange donorer skal blive enige, og dels baserer fondene sig bl.a. på projektstøtte efter ansøgningsrunder, hvor der gives relativt mange afslag til ansøgere, der har brugt både tid og ressourcer på at udfylde ansøgningerne, men altså forgæves. Flere civilsamfundsorganisationer i Syd peger også på risikoen for, at multidonorfondene udvikler sig til monopoler for civilsamfundsstøtte, hvilket dels vil mindske civilsamfundsorganisationernes mulighed for at gøre sig uafhængige af enkeltdonorer/-fonde, dels kan modarbejde mangfoldigheden i civilsamfundet. Evalueringen anbefaler, at Danida tager initiativ til en fælles donorevaluering af de fælles donorfonde for at dokumentere, hvad der virker bedst.

De danske udviklingsorganisationer: Vigtige aktører med udfordringer

Både store og små folkelige udviklingsorganisationer i Danmark har spillet – og spiller fortsat – en vigtig rolle i den danske støtte til civilsamfundet i Syd. De store rammeorganisationer bidrager især i kraft af deres langvarige engagement, deres lokalkendskab og specialviden, men der er også mange positive eksempler på partnerskaber mellem mindre danske organisationer og organisationer i Syd støttet af puljer i Danmark, f.eks. CISU. Sidstnævnte samarbejder synes dog ikke i så høj grad at føre til bredere udviklingsmål, men snarere til talrige resultater i mindre skala. De danske folkelige organisationer yder også vigtige bidrag i form af mellemfolkelige initiativer og gennem støtte til Syd-partnernes organisatoriske udvikling og kapacitetsopbygning. Endelig spiller en række danske folkelige organisationer en vigtig rolle som effektive 'mellemmænd' – ikke mindst i skrøbelige stater/situationer, hvor deres lokale kontakter og lokalkendskab er en fordel.

Evalueringen opfordrer trods de mange positive vurderinger, Danida og de danske folkelige organisationer til en fælles og konstruktiv gentænkning af fordelene ved, at Danida kanalisere sin civilsamfundsstøtte gennem disse. Det er nødvendigt i lyset af, at civilsamfundet i Syd har udviklet sig (er 'modnet'); fordi der i dag

eksisterer flere støttemuligheder end tidligere; og fordi der er kommet mange flere internationale NGO-sammenslutninger. De danske folkelige organisationer skal vænne sig til en helt ny situation, hvor der skal være et mere ligeværdigt forhold mellem de danske organisationer og Syd-organisationerne, og til at de fremover primært bliver bedømt på den værdi, de tilfører deres Syd-partnere og disses organisationers muligheder for at skabe (udviklings)resultater.

Udnyt Danidas positive erfaringer og gode ry

Danida har et godt navn og et godt ry blandt civilsamfundsorganisationerne i Syd, og Danida bør opretholde tilstrækkelig kapacitet til at udnytte sin troværdighed og indhøstede erfaringer til fortsat at kunne agere som en indflydelsesrig og effektiv udviklingspartner i civilsamfundsprogrammer. Bemandingen på de danske ambassader er skåret ned de seneste år, og en stadig større del af civilsamfundsstøtten kanaliseres igennem fælles donorfonde i de enkelte udviklingslande. Men Danida bør fortsat – også på landniveau – sikre, at man indgår aktivt i planlægning og gennemførelse af fælles donorfonde, så der sikres en bred vifte af støttemuligheder og tages hensyn til bl.a. små, uerfarne og nye typer af civilsamfundsorganisationer. Danidas positive og innovative erfaringer bør udnyttes, f.eks. ved at der oprettes en 'mobil' enhed i Danida, der kan støtte ambassaderne eller ved at ambassaderne 'køber' sig til ekspertisen.

Samtidig bør ambassaderne også have kapacitet til at foretage – eller få foretaget – analyser af det lokale civilsamfund, dets vilkår og potentiale som forandringsagent, som en del af de landestrategipapirer, der i fremtiden skal laves i alle danske prioritetslande. Det kan være med til at sikre, at civilsamfundet integreres mere kvalificeret i den øvrige danske bistand, f.eks. sektorprogramstøtten. Sådanne analyser kan evt. laves sammen med andre donorer.

Anbefalinger

Evalueringen anbefaler ikke dramatiske ændringer i Danidas støtte til civilsamfundet, men at Danida bruger sine erfaringer og resultater til at styrke den effekt og indflydelse, Danidas støtte til civilsamfundet allerede har. Det skal ske ved at:

- erstatte den nuværende strategi med en politik for støtten til civilsamfundet for at sikre, at støtten integreres i Danmarks samlede udviklingsstrategi og -samarbejde
- støtte danske folkelige organisationers bestræbelser på at udvikle innovative, effektive partnerskaber med organisationer i Syd, så de afspejler og tager højde for de dynamiske forandringer, civilsamfundet oplever i udviklingslandene
- bevare en bred vifte af støttemuligheder for at imødekomme mangfoldigheden i civilsamfundet i udviklingslandene.

DANIDAS KOMMENTARER

Danida bemærker med tilfredshed, at evalueringen dokumenterer, at Danidas støtte til civilsamfundsorganisationer har bidraget til en mere åben og livlig, offentlig debat i mange udviklingslande, i Danmark og internationalt, samt at den danske støtte til civilsamfundet er meget værdsat af partnerne i Syd. Danida værdsætter de erfaringer, som evalueringen er med til at indhøste, og finder, at den indeholder nyttige anbefalinger, der vil være brugbare i den fortsatte udvikling af Danidas støtte til civilsamfundet. Evalueringen finder, at hovedmålsætningerne i civilsamfundsstrategien er blevet fulgt med succes, både i den støtte der ydes gennem danske civilsamfundsorganisationer, og i arbejdet i Danidas landeprogrammer i hovedsamarbejdslandene. Og det på trods af, at manglen på eksplicite planer og indikatorer for strategiens udmøntning har gjort det svært at måle og kommunikere strategiens succes.

Selv om Civilsamfundsstrategien var udviklet før Danida klart valgte at arbejde efter rettighedsbaserede principper i strategien 'Retten til et bedre liv' fra 2012, er den et eksempel på, at Danidas arbejde

i praksis har tilnærmet sig rettighedsprincipperne igennem længere tid. Danida støtter varmt op om evalueringens anbefaling om at lade Civilsamfundsstrategien erstatte af en politik for samarbejdet med civilsamfundet – en politik, der udmønter hvordan Danida samarbejder med civilsamfundet om at gennemføre 'Retten til et bedre liv'.

Evalueringen viser, at støtten til civilsamfundet omfatter langt mere end den støtte, der formidles gennem danske folkelige organisationer. Derfor er det også naturligt, at en ny politik kommer til at omfatte hele viften af samarbejdsinstrumenter og støttemodaliteter, der bringes i spil for at støtte civilsamfundet i Syd. For bedre at kunne følge udviklingen fremover, vil Danida indarbejde en ny policymarkør for civilsamfundsstøtte i Danidas projektdatabase.

Når Danida generelt arbejder efter rettighedsbaserede principper er det naturligt at bruge en række af evalueringens anbefalinger – om analyse af civilsamfundets rolle som forandringsagenter i udviklingsprocessen – i retningslinjer og hjælpeværktøjer

for udrulningen af den rettighedsbaserede tilgang og udvikling af landeprogrammer. Og i et vist omfang sker dette allerede.

I en tid med fortsatte krav om forenklinger og rationaliseringer er det en udfordring at efterleve anbefalingerne om at fastholde en vifte af støttemodaliteter, der kan tilgodese behovene i det mangfoldige civilsamfund i Syd. Det stiller både krav til Danida og til de danske folkelige organisationer om at være åbne over for nye måder at formidle støtten og indgå kontrakter på. Danida vil søge en dialog med de danske folkelige organisationer og civilsamfundsorganisationer i Syd om, hvordan vi sammen kan være innovative. Samtidig vil Danida tage initiativ til et studie af fælles donorfonde til civilsamfundsstøtte for at lære om fordele og ulemper ved deres forskellige konstruktioner.

Danida er enig i, at særligt de store danske organisationer med rammeaftaler bør blive endnu bedre til at beskrive og dokumentere den kvalitative merværdi de tilfører støtten til civilsamfundet i Syd.