



FÆLLESEVALUERING AF STØTTE TIL CIVILSAMFUNDET SOM DELTAGER I POLITISKE PROCESSER



EVALUERING RESUMÉ

2012.04

Denne evaluering blev sat i gang for at opsamle erfaringer, der kan give donorer en bedre forståelse for, hvordan de bedst kan støtte civilsamlingsorganisationers deltagelse i politiske processer i udviklingslandene.

Bag evalueringen står de statslige bistandsorganisationer i tre lande: Danmark (Danida), Sverige (Sida) og Østrig (ADC). De er alle medlemmer af Udviklingsgruppen vedr. Civilsamlingsfund og Udvikling under DAC. I referencegruppen for evalueringen deltog de statslige bistandsorganisationer fra yderligere tre lande: Canada, Finland og Schweiz. Her deltog også repræsentanter for organisationerne Open Forum og Better Aid.

Evalueringen blev foretaget i perioden juni 2011-september 2012 af det britiske konsulentfirma ITAD Ltd suppleret med eksperter fra danske COWI og fra de tre lande, hvor der blev udført feltstudier: Bangladesh, Mozambique og Uganda.

Overordnede konklusioner

Civilsamlingsfundet har en vigtig rolle at spille som deltager i de politiske processer, der afgør hvordan et lands politik udformes og gennemføres. Dette anerkendes i stigende omfang, både af myndighederne i udviklingslandene og af donorerne. Og det går generelt fremad med formelt at sikre civilsamlingsfundet de rettigheder, der er nødvendige for at det kan udfolde sig frit. Reelt betyder den måde, love og regler forvaltes på – især i kontroversielle spørgsmål – imidlertid, at denne frihed begrænses og ligefrem modarbejdes. Donorerne bør forholde sig mere aktivt til dette.

En lignende konflikt mellem det sagte og gjorte kan konstateres i donorerens støtte til civilsamlingsfundet som deltager i politiske processer, idet hovedparten af donorerens støtte til civilsamlingsfundsorganisationerne stadig går til mere konkrete formål som sundhed og uddannelse. Øget og mere effektiv støtte til civilsamlingsfundet som politisk deltager i politiske processer kræver, at donorerne udvikler nye værktøjer, der egner sig til denne type af støtte, og at de udvikler metoder til at måle effekten af støtten. Donorerne skal også give civilsamlings-

organisationerne mere plads og mulighed til at sætte egne dagsordner.

Endelig skal både civilsamlingsfund og donorer blive bedre til at udnytte de nye metoder og platforme, hvor fortalervirksomhed i det 21. århundrede i stigende omfang udfolder sig.

Baggrund

Et stærkt civilsamlingsfund i udviklingslandene ses i stigende grad som et mål i sig selv og som et offentligt gode, fordi det både er en forudsætning for og en uundværlig del af et levende demokrati. Derfor har udviklingspartnere/donorer de seneste år øget deres støtte til civilsamlingsfundets aktive engagement i politiske processer som med- og modspiller til stat og regering.

Denne evaluering er ikke en traditionel evaluering, men snarere en analyse af de erfaringer, der hidtil er høstet på området i de tre lande, der indgår i evalueringen. Det er overordentligt vanskeligt at måle politisk indflydelse og gennemslagskraft – og ikke mindst at generalisere omkring disse forhold på tværs af lande. Ikke desto mindre peger evalueringen på en række områder, hvor civilsamlingsfundsorganisationernes deltagelse

i politiske processer kan styrkes og giver anbefalinger til, hvordan dette kan ske. Anbefalingerne er rettet mod såvel donorer, som civilsamfund og regeringer i de tre lande omfattet af evalueringen, men en række af anbefalingerne vil også – i varierende omfang – være relevante for donorer, civilsamfundsorganisationer og regeringsmyndigheder ud over disse tre lande.

Primære iagttagelser og erfaringer

Civilsamfundet ER vigtigt som deltager i politiske processer

Evalueringen understreger behovet for et dynamisk civilsamfund, der ikke blot repræsenterer sit bagland, men også er aktivt engageret i formuleringen af politik og lovgivning og i den måde, det efterfølgende bliver forvaltet og gennemført på. I modsætning til politikere, der er afhængige af at blive genvalgt med jævne mellemrum, har civilsamfundsorganisationer den fordel, at de kan tænke mere langsigtet. Dermed kan de engagere sig i vidt forskellige sager og ikke kun i sager, der bakkes op af et flertal.

Der er adskillige eksempler på, at civilsamfundet direkte har påvirket lovgivning og beslutninger i både kontroversielle og ikke-kontroversielle sager, hvilket i mange tilfælde er sket med donorstøtte. Derimod synes civilsamfundsorganisationer i de tre lande endnu ikke at have udviklet effektive strategier og værktøjer til at spille rollen som den vagthund, der holder øje med, om myndighederne fører vedtagne beslutninger ud i livet.

Frie udfoldelsesmuligheder – på papiret

Både Bangladesh, Mozambique og Uganda har lovgivninger, der sikrer ytrings- og forsamlingsfrihed og giver folkelige organisationer ret til at blive registreret og fungere frit. De sikres også i stigende grad formel høringsret. Evalueringen understreger, at dét at en lov vedtages, ikke nødvendigvis betyder at den efterleves. De vilkår folkelige organisationer arbejder under, afhænger desuden ikke så meget af formelle love og regler, men snarere af måden hvorpå regler og love forvaltes – eller med andre ord af viljen hos de politiske og administrative ledere både på nationalt og lokalt plan.

Evalueringen konstaterer, at den generelt skeptiske holdning, som regeringerne i specielt Bangladesh og Mozambique tidligere havde over for civilsamfundsorganisationer, er under forandring. Dette fordi regeringerne i stigende grad anerkender, at organisationerne bidrager positivt til at levere uddannelse og sundhed samt til politikudvikling. Evalueringen understreger imidlertid også, at vilkårene afhænger af typen af sager, som organisationerne arbejder med. Der er mange eksempler på, at myndighederne aktivt har involveret og konsulteret civilsamfundsorganisationer i ikke-kontroversielle sager, hvor regering og civilsamfund har fælles interesser, f.eks. omkring adgang til uddannelse. Omvendt må civilsamfundsorganisationer i mere kontroversielle sager som jordspørgsmål, seksuelle rettigheder og ligestilling mellem kønnene stadig kæmpe for at blive hørt, f.eks. ved hjælp af demonstrationer og brug af medier.

Registrering som våben

I alle tre lande giver registreringen af civilsamfundsorganisationer anledning til problemer. Ét er at kravene til at blive registreret er besværlige og bureaukratiske, især for mindre organisationer. Men et endnu større problem er myndighedernes krav om, at organisationer jævnligt skal have deres registrering fornyet, da dette indebærer en latent trussel om, at de mister deres registrering, hvis de opfattes som kritiske. Det har ligefrem fået nogle organisationer til helt at undlade at søge om at blive registreret for at bevare deres uafhængighed, selvom registrering i langt de fleste tilfælde er en betingelse for at opnå økonomisk støtte fra donorerne. I alle tre lande synes de myndigheder, der regulerer civilsamfundsorganisationerne at begrænse deres udfoldelsesmuligheder snarere end at understøtte dem, konstaterer evalueringen. Den anbefaler, at donorerne retter øget opmærksomhed på reglerne på området og især på, hvordan de forvaltes.

Donorerne har viljen, men mangler værktøjerne

Bistanden til civilsamfundsorganisationer har været svagt stigende gennem det seneste årti, og det samme har donorerne vilje til at støtte fortalervirksomhed. Men det har paradoksalt nok ikke ført til, at civilsamfundsorganisationerne har fået flere midler til at udfylde deres rolle som deltagere i politiske

processer. Hovedparten af de nye penge til civilsamfundsorganisationerne er nemlig gået til humanitære formål og til at levere konkrete ydelser, f.eks. inden for uddannelse og sundhed. Eller sagt på en anden måde: Til civilsamfundsorganisationer, der selv gennemfører programmer, snarere end til organisationer, der kæmper for forandring. Det skyldes bl.a., at de traditionelle bistandsformer ikke egner sig til at støtte fortalervirksomhed, konkluderer evalueringen og konstaterer, at de nye værktøjer, der er brug for, først er ved at blive udviklet.

Tålmodighed efterlyses

Det tager tid for civilsamfundsorganisationer at tilkæmpe sig politisk indflydelse og omsætte den i synlige og målbare resultater. Hertil kommer, at store politiske mål ikke vedtages og gennemføres fra den ene dag til den anden. Det kan tage årtier at nå dertil, påpeger evalueringen og henviser til en række konkrete eksempler fra landestudierne, såsom grunduddannelse til alle i Bangladesh og kvinderettigheder i Uganda og Mozambique. Indsatsen på disse områder kræver med andre ord tålmodighed. Men udviklingsbistanden og donorerne er ikke i tilstrækkelig grad indstillet på det lange seje træk, denne type bistand kræver. Langt det meste udviklingsbistand gives for kortere perioder af nogle få års varighed, og donorerne/udviklingspartnerne er under konstant pres for at bevise, at deres bistand virker. Det får dem til at favorisere bistand til civilsamfundsorganisationernes konkrete aktiviteter, som f.eks. uddannelse, sundhed og vand, frem for at støtte den mere diffuse fortalervirksomhed. Det gælder ikke mindst i svage stater, hvor de offentlige myndigheder mangler kapacitet til at levere selv de mest basale serviceydelser. Evalueringen anbefaler, at donorerne gør det modsatte: øger deres fokus på og støtte til civilsamfundsorganisationernes kapacitetsopbygning og fortalervirksomhed, samt at der udvikles indikatorer, der gør det muligt at måle effekten af denne støtte.

Lad græsrodderne sætte dagsordenen

Mange repræsentanter for civilsamfund udtrykker bekymring over, at det i for høj grad er donorerne dagsorden, der styrer støtten til civilsamfundsorganisationerne, og at det koster dem uafhængighed, troværdighed og indflydelse. Desuden er det i direkte modstrid med det overordnede mål om, at stærke

civilsamfund er et mål i sig selv. Ikke desto mindre har donorerne – og de internationale civilsamfundsorganisationer – en tendens til at fokusere deres støtte inden for få og særligt populære temaer, der oven i købet har det med at skifte med jævne mellemrum. Resultatet er at andre vigtige områder overses. Specifikke krav fra donorerne kan også udfordre civilsamfundsorganisationernes uafhængighed.

CAMPE-eksemplet

CAMPE er et anerkendt netværk af mere end 1.500 vidt forskellige civilsamfundsorganisationer i Bangladesh, der står sammen om målet ”uddannelse for alle”. På et tidspunkt afbrød en af CAMPE’s donorer sin mangeårige støtte til CAMPE. ”Vi kan kun støtte CAMPE på betingelse af, at faglig uddannelse også indgår i jeres arbejde” lød begrundelsen. Men CAMPE’s vedtagne politik er at prioritere grunduddannelse, før den vil engagere sig i faglig uddannelse. Det at de fastholdt denne politik, kostede støtten fra en mangeårig donor.

Donordominansen kan forstærkes i de tilfælde hvor donorerne opretter puljer til bestemte formål, da det får mange civilsamfundsorganisationer til at ”gå efter pengene” på bekostning af deres egentlige kerneområder og deres medlemmers og målgruppers ønsker og prioriteringer. Generelt skal både donorer og civilsamfundsorganisationer være på vagt over for støtte, hvor donorerne ”omklammer” civilsamfundsorganisationerne.

Evalueringen anbefaler donorerne at lade sig styre mindre af, hvad der er populært blandt deres hjemlige vælgere og blandt andre donorer – som f.eks. klima – og den understreger med en række eksempler, at de bedste resultater opnås, når det er civilsamfundsorganisationerne i modtagerlandene, der selv sætter dagsordenen. Og især når de gør det i et tæt samspil med de grupper de repræsenterer.

I den sammenhæng er det et problem, påpeger evalueringen, at donorerne direkte kontakt til den virkelige verden uden for bistandsmissionernes kontorer de seneste år af flere grunde er svækket: Bemanningen skæres ned, og de ansatte får mindre tid til

at bevæge sig ud af deres kontorer; posterne besættes i stadig højere grad af diplomater og mindre af udviklingsarbejdere; og endelig nævnes den hyppige personaleudskiftning som et problem.

Nye organisationsformer = nye krav

Måden civilsamfundet opererer på, er under hastig forandring, både globalt og lokalt. En ny type aktivisme vinder frem og supplerer de mere traditionelle og formelle organisationer som fagforeninger, religiøse organisationer, kvindegrupper mm. De nye aktivister ønsker at engagere sig på deres egne betingelser: mere spontant og uformelt og ofte i enkelt-sager.

Dette stiller helt nye krav, ikke mindst til donorerne. Evalueringen roser donorerne for at være blevet mere åbne over for at anerkende og støtte den nye form for aktivisme, men efterlyser alligevel større risikovillighed. Den anbefaler, at donorerne ikke blot støtter veletablerede organisationer, men også grupper, der arbejder med nye metoder, især i forhold til at spille rollen som vagthund og til at rejse kontroversielle sager. Også repræsentanter for civilsamfund efterlyser mere fleksible støttemuligheder, f.eks. til midlertidige koalitioner af småorganisationer og til at reagere hurtigt i akutte situationer, og når mulighed for forandring viser sig.

Evalueringen peger i den forbindelse på, at den efterlyste fleksibilitet er reduceret i takt med, at mange af de små puljer, de enkelte donorer tidligere havde til at støtte civilsamfund, er lukket ned og afløst af store og nogle gange uflexible fælles puljer som led i den øgede donorharmonisering. Evalueringen advarer i øvrigt om, at de nye fælles puljer stiller så store krav til de ansøgende organisationer, at de skal bruge lige så meget tid på ansøgninger og afrapporteringer som tidligere. De samlede, såkaldte transaktionsomkostninger er ikke blevet mindre. De er blot flyttet.

Gennemslagskraft koster

Fortalervirksomhed i sig selv kræver ikke de store midler, men at opnå den gennemslagskraft, der giver resultater, kan stille ganske store og dyre krav, f.eks. til dokumentation og til at overvåge, at eksisterende love, rettigheder og basale serviceydelser rulles ud til hele befolkningen. Udgifter til sådanne

områder kategoriseres ofte som administrative omkostninger, som generelt ikke er særligt populære blandt donorerne, der hellere vil støtte aktiviteter end drift og administration. Men den kategorisering er både misvisende og uheldig, konkluderer evalueringen og opfordrer donorerne til at gøre mere for at støtte civilsamfundsorganisationernes kapacitet og de aktiviteter, der er nødvendige for at udøve fortalervirksomhed.

Dokumentation øger troværdighed

Pålidelig forskning er en mangelvare i mange udviklingslande og efterspørges både af politikere, civilsamfund og donorer. Derfor kan uafhængige forskningsrapporter og analyser være en effektiv indgang til indflydelse. Det er der adskillige eksempler på. Men solid forskning koster og støttes for lidt. Evalueringen anbefaler derfor, at donorerne øger deres støtte til civilsamfundsorganisationernes kapacitet til systematisk at indsamle informationer og data, der kan styrke deres profil og fortalervirksomhed. Og til det formål er det, understreger evalueringen, ikke nogen god idé, at flere donorer fortsat insisterer på at få deres navn og logo på de forskningsrapporter, de medfinansierer.

Alliancer og netværk

Allerstørst gennemslagskraft får civilsamfundet, når det lykkes at indgå strategiske alliancer og kombinere forskellige værktøjer. Evalueringen fremhæver kampen for at beskytte Mabira-regnskoven i Uganda som eksempel. Her lykkedes det at få alle med under et fælles netværk, the Uganda Forestry Working Group. Lokale deltog i organiserede masseprotester, nationale og internationale organisationer var aktive, medier – også de nye sociale medier – blev inddraget, og forskningsrapporter lagt frem. Det, der startede som en spontan protest, fik ikke blot afværget skovrydning, men har udviklet sig til et uformelt, men levedygtigt netværk, der presser på for at få reformeret Ugandas skovforvaltning.

Eksemplet viser, hvor effektivt samarbejde kan være, når det opstår naturligt i forbindelse med en konkret sag. Evalueringen beskriver netværk og alliancer som en styrke, men ikke som et columbusæg. Den advarer imod, at det at opbygge dem bliver et mål i sig selv, og at det ofte er ganske dyrt, slidsomt og ressourcekrævende. Samtidig

understreger evalueringen, at det tager tid at opbygge de solide netværk, der mere bredt kan opbygge civilsamfundets kapacitet til at indtage rollen som en selvfølger og naturlig deltager i politiske processer.

Evalueringen anbefaler, at der også tænkes nyt og utraditionelt og under overskriften ”ressourcer til alle”, opbygges videns- og ressourcebaser, der er tilgængelige for alle, store som små organisationer, formelle som uformelle grupper.

Orden i eget hus

De organisationer, der ser det som deres opgave at bide myndighederne i haserne og bekæmpe korruption, skal have orden i eget hus og selv leve op til krav om professionalisme og gennemsigtighed. Men der er mange eksempler på brodne kar blandt organisationer, konstaterer evalueringen. Den fremhæver den interne kvalitetssikring, civilsamfundet i Uganda har sat i gang blandt sine egne medlemsorganisationer som et skridt i den rigtige retning.

Medierne bliver stadig vigtigere

Medierne – især de elektroniske medier med deres interaktive ‘talk shows’ og ‘phone in’-programmer – får større og større udbredelse og betydning. De tilbyder en direkte adgang til fortalervirksomhed og

er en mulighed, der benyttes mere og mere af civilsamfundsorganisationerne, og som vil få endnu større betydning i fremtiden. Derfor er det også vigtigt, at medierne har frihed til at operere frit. En række sager dokumenterer, at medierne ofte udsættes for pres fra staten, når de tager kontroversielle sager op. Derfor er det helt afgørende, at donorerne – både med penge og ord – støtter mediernes uafhængighed. Og at civilsamfundsorganisationerne – med støtte fra donorerne – øger deres brug af de nye sociale medier, som lynhurtigt spredes til og bruges af grupper, som det hidtil har været svært at nå: fattige og udsatte i udkantsonråder og -samfund.

Anbefalinger

Evalueringen har en lang række både overordnede og helt specifikke anbefalinger. Blandt de centrale anbefalinger er:

- at der udvikles nye værktøjer og metoder til at støtte civilsamfundet som deltager i politiske processer
- at der udvikles nye metoder til at evaluere og måle effekten af støtten til civilsamfund som deltager i politiske processer

- at myndighederne i udviklingslandene sikrer civilsamfundet bedre rammebetingelser til effektivt at spille rollen som deltager i politiske processer, ikke blot på papiret, men også i praksis
- at donorer i højere grad støtter implementering og forvaltning af de love og regler, der vedrører civilsamfundets rammevilkår, så de reelt fremmer civilsamfundets muligheder for at deltage i politiske processer
- at civilsamfund og græsrodder i udviklingslandene mere aktivt sætter deres egen dagsorden og prioriteringer – og at donorerne støtter disse
- at donorerne anlægger et langtidsperspektiv på området i stedet for at gå efter hurtige resultater
- at donorerne støtter civilsamfund både i kontroversielle og ikke-kontroversielle sager
- at civilsamfundsorganisationer i højere grad udnytter ’det 21. århundredes’ platforme for fortalervirksomhed: sociale medier, uformelle grupper, og at donorerne indretter deres støtte derefter.

DANIDAS KOMMENTARER

Danida hilser evalueringsrapporten velkommen. Dens resultater og anbefalinger retter sig imod en meget bred vifte af aktører, der alle bærer et ansvar for at styrke civilsamfundets rolle som deltager i politiske processer: Donorer, donorerens landekontorer, donorsammenslutninger, regeringerne i udviklingslandene, internationale og nationale civilsamfundsorganisationer og netværk. Denne bredde er både evalueringens styrke og dens svaghed. En styrke, fordi den anskuer den politiske proces, som den ses og opleves af civilsamfundsorganisationerne i de tre lande, der blev dækket af evalueringen. Men en svaghed, fordi den ikke

i detaljer analyserer de mange forskellige måder, civilsamfundsorganisationer støttes på af forskellige donorer.

Evalueringen peger bl.a. på, at mange donorer har nedlagt de små fonde, de tidligere har haft til decentralt at støtte civilsamfundsorganisationer. Disse er i dag ofte afløst af store – og nogle gange mere ufleksible – puljer med finansiering fra flere donorer, som stiller store krav til civilsamfundsorganisationernes ansøgninger og afrapportering.

Danida anerkender, at der er fordele og ulemper ved de forskellige modaliteter for

støtte til civilsamfundsorganisationer i Syd og vil også fremover tilstræbe, at puljer og programmer som støtter civilsamfundsorganisationer tilrettelægges med størst mulig fleksibilitet.

Danida har allerede gennemført flere af de anbefalinger, evalueringen kommer med – eller er i gang med det. Og arbejdet vil blive fortsat i forbindelse med den igangværende evaluering af Danidas civilsamfundsstrategi, der vil inddrage relevante elementer af netop afsluttede evaluering.