



EVALUERING RESUMÉ

Evaluering af dansk støtte til civilsamfundet

Evalueringen omfatter den udviklingsbistand, Danmark giver til danske civilsamfundsorganisationers samarbejde med deres partnere i Syd, dels gennem de såkaldte strategiske partnerskabsaftaler, dels gennem forskellige puljer. I alt ca. 1,5 milliarder kr. om året, der udgør lidt under halvdelen af den samlede danske udviklingsbistand til civilsamfund. Evalueringen blev foretaget i perioden september 2020 til januar 2022 af et konsulenthold under ledelse af INTRAC (UK) og Nordic Consulting Group (DK).

OVERORDNEDE KONKLUSIONER

Den danske model for at yde udviklingsbistand gennem civilsamfundsorganisationer (CSOer) adskiller sig fra mange andre donorer ved at være forudsigelig, langsigtet og fleksibel og ved at anerkende, at et stærkt, mangfoldigt og uafhængigt civilsamfund er et mål i sig selv.

Modellen fungerer på den måde, at CSOer i Syd modtager støtte gennem danske CSOer til deres indsatser for at mindske fattigdom, fremme menneskerettigheder og dække humanitære behov. Den model virker, konkluderer evalueringen, der også konstaterer, at det giver god mening

at bruge indsatserne i Det globale Syd til at udbrede kendskabet til og opbakningen i Danmark til udviklings-samarbejde. Det samme gør forsøgene på at koble udviklingsarbejde med humanitære indsatser og fredsinitiativer for at fremme den såkaldte nexus-tilgang.

Udenrigsministeriet og danske CSOer bør bygge videre på den eksisterende model fremfor at forandre forandringens skyld, konkluderer evalueringen, der samtidig advarer imod at hvile på laurbærerne, for der er fortsat store udfordringer og ting, der kan og skal gøres bedre.

FAKTA OM DEN DANSKE STØTTE TIL CIVILSAMFUNDET

I 2019 udgjorde den danske støtte til civilsamfundet næsten 3,3 milliarder kr. Det svarer til 19,3 pct. af den samlede, danske udviklingsbistand. Det er en lille stigning fra 2017, hvor den udgjorde 17,9 pct., og faktisk er civilsamfundets andel af den danske bistand formentlig helt oppe på 25 pct., hvis støtten til CSOer fra andre danske programmer regnes med.

Lidt over en tredjedel af den samlede danske civilsamfundsstøtte, 1,2 milliarder kr. årligt, gik i den periode, evalueringen omfatter, til i alt 16 danske CSOer med såkaldte strategiske partnerskabsaftaler med Udenrigsministeriet. Denne støtte var fordelt på tre søjler: Gennem den ene søjle, CIV, gik støtte til udviklingsaktiviteter. Gennem den anden, HUM, støtte til humanitære indsatser og gennem den tredje, LAB, støtte til arbejdsmarkedsudvikling. CIV var den største med ca. 665 mio. kr. om året, mens der gennem HUM gik ca. 480 mio. kr. og ca. 60 mio. kr. gennem LAB. Flere danske CSOer modtog støtte både gennem CIV og HUM.

Yderligere blev – og bliver – der hvert år kanaliseret i alt ca. 260 mio. kr. til danske CSOer, der ikke har strategiske partnerskabsaftaler med Udenrigsministeriet. Pengene går gennem seks forskellige puljer, som forvaltes af paraplyorganisationer som Civilsamfund i Udvikling (CISU), Danske Handicaporganisationer, Dansk Ungdoms Fællesråd og Center for Kirkeligt Udviklings-samarbejde (tidl. Dansk Missionsråds Udviklingsafdeling).

TEMAEVALUERING 1: DET FOLKELIGE ENGAGEMENT I DANMARK

Folkeligt engagement har været en del af fundamentet for det danske udviklings samarbejde lige siden 1962, hvor en tv-transmitteret landsindsamling markerede Danidas fødsel. Antagelsen var – og har alle årene været, at et mere udbredt kendskab til og en øget forståelse for udvikling blandt danskerne ville føre til større folkelig opbakning til udviklings samarbejdet. Det er baggrunden for, at der hvert år afsættes midler fra udviklingsbistanden til at støtte oplysning og information. En del af pengene stilles til rådighed for de danske civilsamarbejdsorganisationer, fordi de – med deres meget konkrete aktiviteter i udviklingslandene – har særligt potentiale for at nå ud til brede dele af den danske befolkning med information om effekten af deres aktiviteter.

Evalueringen anslår, at CSOerne når ud til 2,4 millioner danskere og kalder det en betragtelig del af den danske befolkning. Ca. halvdelen når via de sociale medier, mens de øvrige engageres på vidt forskellige måder: arbejde i genbrugsbutikker, møder, kampagner med mere. De nævnte tal beror på skøn, fordi der mangler data, der med sikkerhed kan fastslå, hvor mange danskere CSOerne når ud til, og for hvor mange af de 2,4 millioner, der er gengangere.

Trods de mangelfulde data vurderer evalueringen, at CSOerne formår at engagere store dele af den danske befolkning i udviklingsbistanden og at øge danskernes viden om og opbakning til den. CSOerne gør god brug af de nye og forbedrede muligheder for at benytte forskellige digitale platforme, og deres oplysningsarbejde sker i stigende grad i samarbejde med aktører fra den private sektor og offentlige institutioner.

Danske CSOer udgør tilsammen en meget broget flok og har forskellige tilgange til, hvordan de arbejder på at skaffe folkelig opbakning. De traditionelle og etablerede CSOer fokuserer mest på at rejse midler til deres arbejde i Det globale Syd, mens yngre CSOer har mere fokus på aktivisme og på at skabe politiske ændringer. Den mangfoldighed er et plus og med til at sikre, at mange forskellige målgrupper når.

FOR MEGET SOLO OG SILO

Samtidig kritiserer evalueringen CSOerne for at have mest fokus på at nå ud til de i forvejen engagerede og for lidt på at nå ud til nye målgrupper. Den kritiserer også CSOerne for at arbejde i hver deres silo og for at være mere optagede af hver især at profilere sig for at skaffe midler til deres egne aktiviteter end af i fællesskab at arbejde på mere langsigtede holdningsændringer blandt danskerne. Evalueringen efterlyser mere sammenhængende strategier, der kan sikre, at CSOerne når ud til andre end de allerede 'frelste', herunder ikke mindst til de danskere, der er skeptiske overfor omfanget og effekten af dansk udviklingsbistand. Endelig kritiserer evalueringen, at CSOerne fortæller meget om deres aktiviteter, men meget lidt om effekten af dem.

EGENFINANSIERING OG FOLKELIG FORANKRING

Denne del af evalueringen har også set på Udenrigsministeriets krav om egenfinansiering til CSOerne, der indebærer, at hver CSO selv – dvs. uden om Danida – skal rejse 20 pct. af sin samlede finansiering. Herudover er det et krav til de strategiske partnere, at de skal rejse mindst 5 pct. af deres samlede finansiering i Danmark fra andre kilder end Danida for at dokumentere deres folkelige forankring blandt danskerne.

CSOerne synes ikke at have problemer med at opfylde det første krav, mens flere af dem har problemer med at opfylde det andet. Det gælder især nyere CSOer uden større

tradition for at samle penge ind. Selv om det for mange CSOer kræver store ressourcer at samle penge ind, så er CSOerne enige om, at 5 pct.-kravet skal bibeholdes, fordi det så eksplicit ansporer dem til at arbejde med at udbrede kendskabet til deres arbejde og deres sag og med at opbygge alliancer med nye partnere.

NYE PULJER OG FLERE PENGE TIL OPLYSNING

Da COVID-19-krisen satte ind i 2020 med et stop for stort set al rejseaktivitet, suspendede Udenrigsministeriet sin gamle Oplysningspulje og erstattede den med en midlertidig Engagementspulje, der i slutningen af 2021 blev besluttet erstattet med en ny Oplysnings- og Engagementspulje, der åbner for ansøgninger medio 2022. Samtidig er den tidligere Genbrug til Syd-pulje afløst af Puljen for Globalt Engagement, Uddannelse og Samarbejde (GLOBUS), der bl.a. har fokus på at engagere unge danske studerende, også på erhvervsskolerne. De nye puljer tager højde for flere af anbefalingerne i Tema 1-vurderingen, bl.a. om at støtte færre, men mere ambitiøse oplysningsaktiviteter, at tilskynde til mere samarbejde mellem flere aktører, at nå ud til nye målgrupper og at sikre, at der sker en fælles opsamling og udveksling af erfaringer, viden og resultater.

Herudover anbefaler evalueringen, at loftet for den del, CSOerne må bruge af deres projektmidler på oplysning i Danmark, løftes fra 2 til 3 pct., som det har været tidligere. Disse midler er ifølge evalueringen vigtige, fordi CSOerne kan regne og dermed langtidspanlægge med dem og ikke skal søge om dem fra gang til gang i særlige puljer. I de nye partnerskabsaftaler, der i slutningen af 2021 blev indgået for 2022-2025, er der kommet flere penge til oplysning. Ikke fordi loftet er hævet, men fordi muligheden for at bruge op til 2 pct. på oplysning som noget nyt også omfatter støtte til CSOer gennem den humanitære bevilling.

TEMAEVALUERING 2: DANSKE CSO'ER STYRKER CIVIL- SAMFUNDET I DET GLOBALE SYD

Der er rigtig meget godt at sige om danske CSOers støtte til civilsamfundet i Det globale Syd, konkluderer evalueringen, der roser Udenrigsministeriet for at have skabt et positivt miljø, som har sat danske CSOer i stand til at udvikle og styrke deres partnere i Syd og optræde som stærke fortalere i deres respektive alliancer og internationale føderationer.

Mere end 500 partnere i Syd giver ifølge evalueringen udtryk for, at den støtte, de har fået fra danske CSOer gennem de seneste fire år, har gjort dem stærkere. Den styrkede kapacitet har blandt meget andet sat dem bedre i stand til at understøtte deres egne målgrupper, engagere sig i fortalervirksomhed og styrke ligestilling mellem kønnene. Eksempler fra case-studierne bekræfter, at den danske støtte har styrket fattige og marginaliserede grupper, som de danske CSOers Syd-partnere repræsenterer.

Hertil kommer, at der også for Udenrigsministeriet er en række fordele ved at kanalisere dele af udviklingsbistanden gennem danske CSOer: Det gør det f.eks. muligt meget hurtigt at bringe nødhjælp frem ved akutte katastrofer, det bygger bro til CSOer i Syd og giver gode muligheder for bedre at kommunikere om udviklingsindsatser i Syd til danske målgrupper.

Det får alt i alt evalueringen til at konkludere, at Udenrigsministeriet og de danske CSOer bør anerkende og værdsætte den særlige danske model, der på én gang er sjælden og værdifuld. Og at der ikke er nogen grund til at gennemføre dramatiske ændringer: If it ain't broken, don't fix it.

MERE STØTTE TIL SYD- KAPACITET / UDFORDREDE PARTNERE I SYD

Men der er også udfordringer. Selv om partnerne i Syd generelt sætter pris på samarbejdet med deres danske partnere, så giver de udtryk for et stærkt ønske om en bedre magtdeling og mere lige partnerskaber. De efterlyser også, at støtten ikke 'bare' går til at gennemføre projekter, men i højere grad til at styrke Syd-partnernes egen kapacitet, deres fundraising og kommunikation. Alt sammen for at gøre dem mindre afhængige af støtten fra danske og andre internationale kilder og for at skaffe midler til at dække udgifter til drift. Endelig efterlyser de bedre exitstrategier for at undgå, at opnåede resultater undermineres.

Der er eksempler på, at danske CSOer forsøger at opdyrke nye typer af partnerskaber i Syd, men de er for få ifølge evalueringen, der også konstaterer, at danske CSOer, støttet af Udenrigsministeriet, gør så meget for at støtte lokalisering, at Danmark internationalt anses som en vigtig aktør på området. Men målene om nye typer af partnerskaber og lokalisering bliver modarbejdet af stramme krav om at opfylde flere og flere retningslinjer. I en tid, hvor mere og mere dansk bistand går til skrøbelige lande og områder, er der ekstra brug for, at Udenrigsministeriet og de danske CSOer tager fat på at håndtere dén udfordring, f.eks. ved at afsætte flere midler til innovation, hvor man er parat til at stille færre krav og løbe større risici.

Evalueringen vurderer, at de rammer, Udenrigsministeriet udstikker for de danske CSOer, er meget rummelige, og den anbefaler, at de danske CSOer tilbyder deres partnere i Syd tilsvarende langsigtet og fleksibel støtte. Den anbefaling er der skabt en ny mulighed for at imødekomme i de nye strategiske partnerskabsaftaler, hvor lokale partnere som noget nyt får mulighed for at bruge op til 7 pct. af projektstøtten til administration på linje med deres danske partnere og for at overføre ubrugte midler fra et år til

et andet, uden at det kræver forudgående tilladelse fra Udenrigsministeriet.

PÅSKØN OG BEVAR MANGFOLDIGHEDEN

Evalueringen understreger overordnet, at civilsamfund er mangfoldige, at den mangfoldighed er en værdi i sig selv og ikke skal undergraves ved at stille enslydende krav til alle CSOer fra centralt hold. Kravene skal være tilpassede konteksten.

Det er ifølge evalueringen en særlig kvalitet ved den danske civilsamfundsstøtte, at den gives på flere måder – herunder gennem de seks forskellige puljer. Det gør det muligt at nå vidt forskellige målgrupper og dermed bidrage til et mangfoldigt civilsamfund i Syd. Evalueringen fremhæver, at støtten gennem puljerne spiller en særlig rolle for at bevare denne mangfoldighed, fordi de ikke er – og ikke bør – underlægges de samme begrænsninger i forhold til lande og temaer som CSOerne med strategiske partnerskabsaftaler. Dermed kan de sikre, at Danmark f.eks. stadig kan støtte civilsamfundet i Østafrika, hvis CSOerne med strategiske partnerskabsaftaler rykker fokus mere mod Vestafrika. Puljerne har derudover den særlige fordel, at de yder direkte støtte til ligeværdigt samarbejde mellem mindre danske CSOer og deres partnere i Syd.

BEHOV FOR BEDRE DOKUMENTATION

Selv om der er masser af eksempler på aktiviteter, der har gjort en forskel, så findes der ikke data eller dokumentation, der gør det muligt at opgøre effekten af den samlede danske CSO-støtte. Det er et problem, der bør gøres noget ved, mener evalueringen, der samtidig anerkender, at danske CSOer og de lande og sammenhænge, de arbejder i, er så forskellige, at det ikke giver mening at forsøge at trække et fælles sæt af indikatorer ned over hovedet på dem. Men der bør gøres mere for at dokumentere og kommunikere de bredere effekter af de forskellige indsatser, anbefaler evalueringen og bidrager med en række forslag til, hvordan det kan ske. Den konstaterer

også, at de danske CSOer hidtil mest har markeret, hvad de ikke vil være med til. Måske er det, lyder opfordringen, nu på tide, at de konkretiserer, hvad de rent faktisk vil være med til.

Udenrigsministeriet indledte – sideløbende med evalueringen – i 2021 i samarbejde med CSOerne en proces for at udvikle metoder til en bedre opsamling og dokumentation af resultater og effekter på tværs af et mere overordnet niveau. Målet er at udvikle et sæt tværgående indikatorer/forandringer, som de strategiske partnere skal afrapportere på med henblik på at give et klarere billede af den samlede effekt af CSO-indsatserne.

TEMAEVALUERING 3: NEXUS MELLEM HUMANITÆRE, UDVIKLINGSMÆSSIGE OG FRED SOPBYG- GENDE INDSATSER

Den såkaldte nexus (kobling) mellem humanitær bistand og udviklingsbistand er relativt ny, og det er først de seneste år, at den tredje dimension, fredsopbyggende indsatser, er kommet til. Derfor er denne del af evalueringen ikke så fokuseret på resultater, men mere på at kortlægge og uddrage læring fra dansk CSO-støtte på området.

Evalueringen konkluderer, at danske CSOer generelt har anerkendt behovet for at sammenkæde humanitær bistand og udviklingsbistand, og at der også er en stigende forståelse for, at fredsdimensionen er vigtig for at adressere de grundlæggende årsager til konflikt og nød. Cirka halvdelen af de danske CSOer med strategiske partnerskabsaftaler har udarbejdet positionspapirer vedrørende nexus, men endnu flere arbejder i praksis med tilgangen uden nødvendigvis at bruge begrebet nexus. Evalueringen understreger også, at der ikke er én formel eller

opskrift på nexus: Nexus-tilgangen skal tilpasses den konkrete situation.

SKEPSIS BLANDT HUMANITÆRE CSOER

Evalueringen kritiserer, at få danske CSOer praktiserer nexus-tilgangen i vanskelige og skrøbelige situationer, selv om CSOerne netop her kan og bør spille en vigtig rolle. Der er, hedder det i evalueringen, en betydelig skepsis blandt mange humanitære CSOer over for at engagere sig aktivt i den tredje del af nexus, fredsopbyggende indsatser. Hvis de gør det, kan og bliver det, argumenterer de, let opfattet, som om de tager aktivt stilling til årsagerne til konflikt og ufred, og det kan hindre deres adgang til at levere nødhjælp til alle parter. Men her efterlyser evalueringen forbedringer og foreslår bl.a., at CSOerne bruger det bredt anerkendte, men ikke så politisk ladede begreb "Leaving No One behind" som døråbner.

SLÅ DE TO SØJLER SAMMEN

Udenrigsministeriets støtte til de danske CSOer har i årevis været delt mellem den humanitære søjle (HUM) og udviklingssøjlen (CIV). Mange danske CSOer arbejder på begge områder og har fået støtte fra begge søjler. Sådan var det også i den periode, evalueringen dækker.

Evalueringen konkluderer, at de strategiske partnerskaber sikrer CSOerne fleksible rammer for at arbejde med nexus og for at afpasse indsatserne efter den lokale kontekst. De strategiske partnerskabsaftaler gør det f.eks. muligt at skifte mellem rettighedsbaseret udviklingsbistand og humanitær bistand, når situationen kræver det. Det kom til udtryk under COVID-19-pandemien, hvor CSOerne kunne omlægge dele af deres støtte uden først at spørge Udenrigsministeriet om lov. Og den fleksibilitet er meget vigtig, fordi situationen i skrøbelige lande og områder er forskellig fra sted til sted og ydermere kan forandre sig med kort varsel.

Evalueringen beskriver, hvordan 'udviklingsCSOer' typisk arbejder

gennem lokale partnere i Syd, mens humanitære CSOer typisk selv implementerer humanitære indsatser i Syd. De strategiske partnerskabsaftaler har ifølge evalueringen bidraget til at bygge bro imellem de interne siloer/søjler i de enkelte CSOer, men der er behov for at gøre endnu mere. Her peger evalueringen på, at Udenrigsministeriet kan understøtte nexus-tilgangen ved at smelte CIV- og HUM-søjlerne sammen til én for at gøre rammerne endnu mere fleksible. Det er, understreger evalueringen, særligt vigtigt i en tid, hvor dansk bistand i stigende grad fokuserer på skrøbelige lande og områder ramt af konflikt. Den vurdering er Udenrigsministeriet enig i, og det har ført til, at CSOerne med strategiske partnerskabsaftaler i den kommende fase (2022-2025) hver får tildelt ét samlet tilskud, som dækker både udvikling og humanitær bistand.

TVÆRGÅENDE ANBEFALINGER

Overordnet fungerer den danske model for støtte til CSOer godt, konkluderer evalueringen, men der er en række områder, hvor modellen kan og bør forbedres, og de tre tematiske evalueringer kommer tilsammen med hele 26 anbefalinger om, hvordan det kan ske.

Flere af anbefalingerne går på tværs af de tre temaer:

- De danske CSOer skal arbejde bedre sammen i Danmark, men ikke nødvendigvis i Syd, medmindre særlige forhold gør det oplagt.
- CSOerne skal være parate til at tage større risici, f.eks. i forhold til at opdyrke nye typer af partnerskaber og lokalisere en større del af deres indsats i Syd.
- Danske CSOer og deres arbejde er så forskelligartet, at det ikke giver mening at lave et fælles system for at måle effekten af det. Men der er mange muligheder for at indsamle dokumentation af effekten og at kommunikere bedre om den. Det bør CSOerne og Udenrigsministeriet arbejde med i fællesskab.

EVALUERINGEN

Evalueringen omfatter dels den støtte, som Udenrigsministeriet udbetalte direkte til de 16 danske civilsamfundsorganisationer, der er omfattet af de såkaldte strategiske partnerskabsaftaler, dels støtten gennem de seks puljer.

Evalueringen dækker perioden fra 2017 til 2021, og hovedformålet var at gentænke, hvordan effekten af den danske støtte gennem civilsamfundsorganisationerne kan dokumenteres bedre. Derfor blev det besluttet at fokusere evalueringen på tre temaer:

- Det folkelige engagement i Danmark
- Styrkelse af civilsamfundet i Det Globale Syd
- Nexus imellem humanitær bistand, udviklingsbistand og fredsindsatser

For hvert af de tre temaer er der udfærdiget særskilte evalueringsrapporter, og en kort synteserapport sammenfatter konklusioner og anbefalinger på tværs af de tre temaer.

Evalueringen er udført af uafhængige konsulenter under ledelse af det britiske konsulentfirma INTRAC og danske Nordic Consulting Group. Den blev gennemført i perioden september 2020 til januar 2022, parallelt med at en ny fase af de strategiske partnerskabsaftaler, og med at Danidas støtte til oplysning og engagement blev radikalt omlagt. Det betød, at evalueringen fik karakter af en real time-evaluering, og at der allerede er fulgt op på flere af dens anbefalinger. Det skal også tilføjes, at COVID 19-pandemien betød, at feltarbejdet i Syd alene blev udført af lokale konsulenter.

UDENRIGSMINISTERIETS KOMMENTARER TIL EVALUERINGEN

Udenrigsministeriet hilser evalueringen velkommen. Processen med at udarbejde den har i sig selv været meget værdifuld med masser af dialog mellem meget engagerede parter, ikke mindst CSOerne. Det har bidraget til at gøre anbefalingerne relevante og præcise. Evalueringen har allerede i vid udstrækning haft indflydelse på Udenrigsministeriets arbejde med civilsamfundspartnere og med strategier. Den har især haft

stærk indflydelse på udviklingen af den næste fase af de strategiske partnerskabsaftaler for perioden 2022-2025, men også på omlægningen af støtten til oplysning og engagement i Danmark.

Udenrigsministeriet er enig i de fleste af evalueringens anbefalinger, og mange af dem er allerede – helt eller delvist – ført ud i livet eller i gang med at blive det, og det arbejde fortsætter.

En enkelt anbefaling kan Udenrigsministeriet ikke tilslutte sig, nemlig at der er behov for at udarbejde en ny strategi for støtten til civilsamfundet som afløser for den strategi, der er udløbet. Udenrigsministeriet finder, at Danmarks udviklingspolitiske strategi "Fælles om Verden", og de tilhørende udmøntningsnoter, der beskriver, hvordan de strategiske prioriteringer udmøntes konkret, overflødiggør en særskilt strategi.

Evalueringsrapporten er udgivet af:
Udenrigsministeriet
Kontoret for Evaluering, Læring & Kvalitet
Asiatisk Plads 2
1448 København K
Danmark

Foto: 2030 beyond

Den fulde evalueringsrapport kan downloades fra internettet via <https://um.dk/danida/resultater/evaluering-af-udviklingssamarbejdet>

For yderligere oplysninger, kontakt venligst tlf. +45 33 92 10 83 eller elk@um.dk
