

**Danida**

UDENRIGSMINISTERIET



## **STRATEGI FOR DANSK STØTTE TIL CIVILSAMFUNDET I UDVIKLINGSLANDENE**

December 2008

## FORORD

Danmark er et foreningsland med en over 100 år gammel tradition for at skabe folkelige bevægelser, det bygger på det personlige engagement. Vi værdsætter retten til at deltage i sådanne bevægelser lige så meget som retten til at ytre os og fremme vores interesser gennem aktiv deltagelse i samfundsdebatten. Disse rettigheder er stadfæstet i vores grundlov og er med til at skabe sammenhængskraften og fremdriften i vores samfund.

I Afrika, Asien og Latinamerika er antallet af folkelige bevægelser og organisationer – også kaldet civilsamfundsorganisationer – steget kraftigt de senere år. De giver millioner af fattige mennesker en stemme, og de spiller en helt central rolle i kampen for fremme af de politiske, økonomiske og sociale frihedsrettigheder og bekæmpelse af fattigdom. Civilsamfundet har dog fortsat ofte meget vanskelige vilkår, både politisk, organisatorisk og økonomisk. Derfor er støtte til styrkelse af et velfungerende og aktivt civilsamfund i udviklingslandene et vigtigt mål for Danmarks udviklingsbistand.

Med fremlæggelsen af denne opdaterede strategi for dansk støtte til civilsamfundet i udviklingslandene vil jeg gerne placere støtten til civilsamfundsudvikling endnu mere centralt i dansk bistandspolitik. Visionen er, at støtten skal bidrage til udbredelse af dialog, demokratiske processer og fattigdomsbekæmpelse både lokalt, nationalt og globalt. Civilsamfundsorganisationer skal fremmes og beskyttes i de dele af verden, hvor konflikt og menneskerettighedskrænkelser er dybest forankret. Og der skal skabes endnu stærkere partnerskaber mellem de folkelige organisationer i Danmark og udviklingslandene.

Strategien er blevet til i et tæt samspil med de danske organisationer og bevægelser, der arbejder med udviklingsspørgsmål. Vi er enige om, at fokus skal fastholdes på støtte til kapacitetsopbygning og fortalervirksomhed, så udviklingslandenes organisationer i videst muligt omfang sættes i førersædet og tager ansvar for egne interesser.

Det er mit håb, at den opdaterede strategi vil gøre både den statslige bistand og bistanden gennem de private danske organisationer til civilsamfundet i udviklingslandene endnu bedre i stand til at hjælpe de fattige og deres organisationer med at opfylde deres drømme og aspirationer.



*Ulla Tørnæs*

Ulla Tørnæs  
Udviklingsminister

# INDHOLD

<b>Indledning</b> .....	<b>5</b>
<b>1. Målsætninger for dansk støtte</b> .....	<b>7</b>
1.1. Det overordnede mål .....	7
1.2. De strategiske mål .....	7
1.2.1. Fremme af en levende og åben debat nationalt og internationalt .....	7
1.2.2. Fremme af et repræsentativt, legitimt og lokalt forankret civilsamfund .....	9
1.2.3. Fremme af kapacitetsudvikling, fortalervirksomhed og netværksmuligheder .....	11
1.2.4. Fremme af fokus på rettigheder .....	12
1.2.5. Fremme af fleksible og relevante indsatser i skrøbelige stater og situationer .....	14
1.2.6. Fremme af civilsamfundsstøtte i den danske bilaterale og multilaterale bistand .....	15
1.2.7. Danske organisationers inddragelse i udviklingsarbejdet .....	16
1.2.8. Samarbejde med andre interessenter .....	17
1.2.9. Mål og resultater .....	18
<b>2. Nye udfordringer for civilsamfundet</b> .....	<b>20</b>
2.1. Ændrede vilkår .....	20
2.2. Nye rammer for statslig bistand betyder ændrede vilkår for civilsamfundet .....	20
2.3. Bedre rammebetingelser for civilsamfundet .....	21
2.4. En stærkere indsats i skrøbelige stater og situationer .....	24
2.5. Menneskers rettigheder og civilsamfundets politiske roller .....	25
2.6. Donorernes interesse i et samarbejde med civilsamfundsorganisationer .....	26
<b>3. Civilsamfundets roller i udviklingssamarbejdet</b> .....	<b>27</b>
3.1. Generel karakteristik .....	27
3.2. Forskellige typer civilsamfundsorganisationer .....	28
3.3. Mangfoldige roller for civilsamfundsorganisationer .....	30

<b>4. Grundlæggende operationelle principper</b>	<b>31</b>
4.1. Støtte til kapacitetsopbygning	31
4.2. Støtte til fortalervirksomhed	31
4.3. Støtte til serviceydelser	32
4.4. Støtte til indkomstskabende aktiviteter	34
4.5. Partnervalg og præmisser for partnerskabet	34
4.6. De danske civilsamfundsorganisationers bidrag til partnerskaberne	34
<b>5. Samarbejdsformer</b>	<b>36</b>
5.1. Dansk samarbejde med civilsamfundet i udviklingslandene	36
5.1.1. Analyser af civilsamfundets rolle	36
5.1.2. Sektorprogramstøtte	36
5.1.3. Direkte samarbejde med lokale civilsamfundsorganisationer	37
5.1.4. Dialog og rapportering	38
5.2. Danske civilsamfundsorganisationers samarbejde med civilsamfundet i udviklingslandene	38
5.2.1. Samarbejde under rammeaftaler	38
5.2.2. Andre samarbejdsformer med danske organisationer	39
5.2.3. Samarbejde under puljeordninger	40
5.2.4. Dialog og rapportering	41
<b>6. Folkelig forankring og oplysningsarbejdet</b>	<b>42</b>
6.1. Folkelig forankring	42
6.2. Oplysningsindsats om udviklingsarbejdet og de globale problemstillinger	44
6.3. Programrelateret oplysning gennemført af danske organisationer	44
<b>7. Strategiens udmøntning</b>	<b>45</b>

## INDLEDNING

En af civilsamfundets helt store udfordringer i relation til udviklingsarbejde er at agere inden for nye rammer, bl.a. defineret af Paris-erklæringens principper og mål. Hertil kommer den rolle, civilsamfundet spiller i forhold til, at globale normer og mål omsættes til national handling. F.eks. i forhold til 2015 Målene, men også i forhold til internationale konventioner og erklæringer om menneskerettigheder. For civilsamfundet har globaliseringen desuden medført, at det ikke længere bare er relationerne til staten på den ene side og markedet på den anden, men også relationerne til det internationale samfund, der er udfordringen.

I de senere år har der været voksende international opmærksomhed omkring skrøbelige stater og situationer. Den centrale opgave er i disse situationer at bistå med opbygningen af effektive og demokratiske stater, og der vil i disse tilfælde ofte også være et stort behov for indsatser, der tager sigte på at udvikle civilsamfundets kapacitet og institutionelle styrke som modspil og medspil til staten.

Strategien for dansk støtte til civilsamfundet i udviklingslandene, *Civilsamfundsstrategien*, opstiller en række strategiske mål for den danske støtte til civilsamfundsudvikling. Nedenstående omfatter de væsentligste målsætninger.

Danmark vil arbejde for:

- ✓ at rammebetingelserne for civilsamfundets arbejde i udviklingslandene forbedres.
- ✓ at civilsamfundet inddrages nationalt og internationalt i gennemførelse og videreudvikling af Paris-erklæringen, og at civilsamfundsorganisationer gør brug af relevante principper i Paris-erklæringen og arbejder med normer for god forvaltning, fornuftig arbejdsdeling, folkelig forankring og inddragelse af målgrupper i beslutningsprocesser.
- ✓ at der i samarbejdet med civilsamfundsorganisationer lægges særlig vægt på kapacitetsudvikling, og at deres engagement i fortalervirksomhed fremmes lokalt, nationalt, regionalt og internationalt, samt at kapaciteten til at udvikle og deltage i nationale, regionale og internationale netværk støttes.
- ✓ at civilsamfundsorganisationer, der arbejder for implementering af internationale konventioner og erklæringer vedrørende menneskerettigheder, fremmes.
- ✓ at der i skrøbelige situationer samarbejdes med lokale, danske og internationale civilsamfundsorganisationer om både fremme af menneskerettighederne, stabiliseringsindsatser og serviceydelser samt konfliktforebyggelse og forsoningsindsatser.
- ✓ at målsætningerne og principperne for civilsamfundsstøtten fremmes i dialogen med programsamarbejdslandene, og at relevante lokale, danske og internationale civilsamfundsorganisationer inddrages i gennemførelsen af målsætningerne i denne strategi.

Strategiens *kapitel 1* angiver de strategiske mål, der vil danne basis for den fremtidige resultatmåling af den danske bistandsindsats på området. I *kapitel 2* analyseres og sammenfattes aktuelle udfordringer for civilsamfundet. *Kapitel 3* præsenterer de grundlæggende karakteristika ved civilsamfundet i udviklingsarbejdet, herunder en beskrivelse af de mangfoldige organisationstyper samt de forskellige roller, som civilsamfundet udfylder, og *kapitel 4* opregner de operationelle principper for dansk støtte til udviklingen af et stærkt civilsamfund. Der er i *kapitel*

*5* en gennemgang af de forskellige samarbejdsformer, der tages i anvendelse i forbindelse med danske bidrag til udviklingsaktiviteter gennemført af civilsamfundsorganisationer. *Kapitel 6* præsenterer civilsamfundets særlige opgaver i forbindelse med folkelig forankring, mens *kapitel 7* indeholder en redegørelse for, hvordan strategien vil blive udmøntet.

# 1. MÅLSÆTNINGER FOR DANSK STØTTE

## 1.1. Det overordnede mål

Det overordnede mål for dansk udviklingsbistand er at bekæmpe fattigdom ved at:

- fremme bæredygtig udvikling gennem bredt baseret, fattigdomsorienteret økonomisk vækst med lige deltagelse af mænd og kvinder
- fremme menneskelig udvikling gennem udbygning af de sociale sektorer, herunder uddannelse og sundhed
- fremme demokratisering og folkelig deltagelse i udviklingsprocessen, opbygning af et retssamfund og god regeringsførelse som forudsætning for stabilitet i den økonomiske, sociale og politiske udvikling.

Civilsamfundsaktører er med til at fremme det enkelte menneskes ret til at organisere sig, ytre sig og formulere krav og forventninger til offentlige myndigheder og andre aktører. Dette er en væsentlig forudsætning for langsigtet fattigdomsbekæmpelse og fremme af demokratisering, ligesom det skaber både rummelighed og sammenhængskraft i et samfund.

**Det langsigtede overordnede mål for dansk civilsamfundsstøtte er at bidrage til udviklingen af et stærkt, uafhængigt og mangfoldigt civilsamfund i udviklingslandene.**

## 1.2. De strategiske mål

For at indfri det langsigtede mål opstilles nedenfor strategiske mål for den danske støtte til civilsamfundsudvikling i udviklingslandene:

### 1.2.1. Fremme af en levende og åben debat nationalt og internationalt

- ✓ Danmark vil sammen med civilsamfundsaktører fremme en levende og åben debat om fattigdomsbekæmpelse, nationalt og internationalt.
- ✓ Danmark vil arbejde for bedre rammer for civilsamfundets deltagelse og arbejde i udviklingslandene i forhold til f.eks. national lovgivning, samarbejdsprocesser og offentlig finansiering.
- ✓ Danmark vil bidrage til inddragelse af civilsamfundet nationalt og internationalt i gennemførelse og videreudvikling af Paris-erklæringen.

I lande med ressourceknaphed, social ulighed og svage institutioner udfylder mange civilsamfundsorganisationer en vital rolle, fordi de arbejder for, at marginaliserede befolkningsgrupper kommer til orde, og fordi de kan påse, hvorledes ressourcer anvendes til at nedbringe fattigdommen. Et stærkt civilsamfund skaber en nødvendig balance i samfundsudviklingen, der ellers kan blive domineret af den private sektors økonomiske ressourcer og statens ønske om at stadfæste kontrol og autoritet. Ydermere findes der talrige foreninger, der skaber debat om demokrati og rettigheder i situationer, hvor lovgivning og myndigheder ikke effektivt garanterer retssik-



Lokal komite i Benin planlægger kampagne mod omskæring af piger.

kerhed. Det er sådanne kræfter i civilsamfundet, som Danmark især ønsker at styrke.

Støtte til udviklingen af et stærkt og mangfoldigt civilsamfund kan føre til diskussion – og undertiden også konfrontation – når modsætninger mellem ord og handling påvises i regeringens prioriteringer. Det er derfor vigtigt at anerkende civilsamlundsorganisationer som vigtige spillere i det politiske rum, dog uden at Danmark i sådanne situationer bliver taget til indtægt for partipolitiske partsindlæg.

Formaliseringen af civilsamfundets rettigheder og ansvar i national lovgivning og udvikling af forvaltningsprincipper, der inddrager borgerne i dialog, samt udvikling af støtteformer, der fremmer uafhængighed og bæredygtighed, kan bidrage til at mindske konfrontation og fremme konstruktiv dialog og offentlig debat.

Fra dansk side er det helt afgørende, at det danske udviklings-samarbejde støtter lokalt forankrede strategier og planer for fattigdomsbekæmpelse. Ejerskabet til disse strategier og planer bør udbredes gennem demokratiske processer og inddragelse af civilsamfundet i deres udformning. Nationalt ejerskab og bedre harmonisering af donorindsatser er hjørnesten i Paris-erklæringen.

### 1.2.2. Fremme af et repræsentativt, legitimt og lokalt forankret civilsamfund

- ✓ Danmark ønsker, at civilsamlundsorganisationer gør brug af relevante principper i Paris-erklæringen såsom lokalt ejerskab, brug af og tilpasning til lokale systemer, harmonisering og koordinering af indsatser samt resultatorientering.
- ✓ Danmark vil lægge større vægt på, at civilsamlundsorganisationer i udviklingslandene arbejder med normer for god forvaltning, fornuftig arbejdsdeling, folkelig forankring og inddragelse af målgrupper i beslutningsprocesser.
- ✓ Danmark vil støtte en mangfoldighed af civilsamlundsorganisationer, således at mange forskellige befolkningsgruppers behov og vilkår kan tilgodeses.

Selv om Paris-erklæringen som udgangspunkt er et redskab til brug for de statslige bistandsorganisationer, er der en række principper, som civilsamfundet kan drage nytte af. Dette gælder ikke mindst i udviklingen af partnerskaberne mellem danske organisationer og deres partnere i udviklingslandene. Der findes også en række interessante initiativer inden for internationale netværk af civilsamlundsorganisationer og alliancer rettet mod at mindske transaktionsomkostninger og styrke harmonisering.

**Paris-erklæringen** blev vedtaget i marts 2005 af mere end 100 lande og internationale organisationer, som forpligtede sig til at øge udviklingsbistandens effektivitet. Fokus er især på nationalt ejerskab og tilpasning til modtagerlandets strategier, planer og systemer samt harmonisering af donorsamarbejdet. Dette skal sikre en mere resultatorienteret bistand og gensidig ansvarlighed mellem donorer og modtagerland.

Organisatorisk præges mange organisationer af store udfordringer i forhold til at udvikle og tilpasse organisationens struktur og arbejdsform til nye vilkår og muligheder. Det omhandler f.eks. ledelsens rolle, samspillet med medlemmer og andre aktører samt udviklingen af de nødvendige faglige kompetencer. Det omfatter både deres omstillingsevne og deres vilje og evne til over for medlemmer, myndigheder og offentligheden at redegøre for mål og resultater.

Danmark ønsker at styrke civilsamfundsaktørernes folkelige forankring i udviklingslandene for dermed at øge deres relevans og legitimitet. I alle sammenhænge må man have øje for, hvorledes civilsamfundets rolle i at organisere og mobilisere et folkeligt engagement fremmes bedst muligt. Det er udviklingslandenes egne organisationer, der skal i front, frem for organisationer udefra.

Marginaliserede mennesker har meget forskellige vilkår og behov, og der er derfor behov for en nuanceret og bred indsats, hvor en mangfoldighed af civilsamfundsorganisationer er et mål i sig selv. Det er denne mangfoldighed, der giver civilsamfundet legitimitet og potentiale til at sikre, at marginaliserede grupper kommer til orde.

### 1.2.3. Fremme af kapacitetsudvikling, fortalervirksomhed og netværksmuligheder

- ✓ Danmark vil i samarbejdet med civilsamlundsorganisationer lægge særlig vægt på kapacitetsudvikling, og at civilsamlundsaktører i udviklingslandene har fuldt ejerskab til og selvstændigt ansvar for at forberede og gennemføre iværksatte aktiviteter.
- ✓ Danmark vil fremme civilsamlundsorganisationers engagement i fortalervirksomhed – lokalt, nationalt, regionalt og internationalt.
- ✓ Danmark vil støtte civilsamlundsorganisationernes kapacitet til at etablere, udvikle og deltage i nationale, regionale og internationale netværk.

Civilsamlundsorganisationer, der modtager dansk støtte, skal basere deres arbejde på en bred forståelse af den kulturelle, sociale og politiske virkelighed, som organisationerne opererer i. Der lægges særlig vægt på, at organisationerne evner at arbejde under hensyntagen til gældende statslig politik og igangværende offentlige initiativer. Det forventes, at de enkelte organisationer nøje har kortlagt og vurderet mulighederne for et samspil med andre aktører – det være sig andre civilsamlundsorganisationer eller offentlige myndigheder – inden for det felt, som de planlagte aktiviteter dækker.

Derfor lægges der specielt vægt på at støtte civilsamlundets evne til at indgå i en aktiv og kritisk dialog med de relevante myndigheder. Konkret kan støtten være til organisering og kapacitetsudvikling, fremme af organisationernes evne til at gen-

nemføre oplysningsarbejde og fortalervirksomhed samt til at deltage i netværk med ligesindede organisationer.

Et af civilsamlundets særlige karakteristika – og en af dets afgørende styrker – er den mangfoldighed, som de forskelligartede organisationer repræsenterer. Men samtidig er der også en voksende erkendelse af værdien af stærke netværk og effektive samarbejdsformer.

Danmark ønsker, at netværksdannelse skal fremmes både nationalt, regionalt og internationalt, og ser gerne, at det sker med deltagelse af civilsamlundsorganisationer fra både donor- og udviklingslande, på en måde så det er repræsentanter og organisationer fra udviklingslande, der sættes i front med reel medindflydelse og stemme. Formålene med sådanne netværk er typisk gennem vidensdeling, koordinerede indsatser, fælles planlægning og ledelse at bidrage til mere effektiv bistand og bedre gennemslagskraft nationalt, regionalt og lokalt. Danske organisationers bidrag til denne netværksdannelse er væsentlig også for at fremme denne strategis mål i bredere internationale sammenhænge.

#### 1.2.4. Fremme af fokus på rettigheder

- ✓ Danmark vil styrke samarbejdet med civilsamfundsorganisationer, der arbejder for gennemførelse af internationale konventioner og erklæringer vedrørende menneskerettigheder, herunder bl.a. om rettigheder for kvinder, børn, handicappede, oprindelige folk og andre særligt udsatte befolkningsgrupper.

Enhver har ret til, alene eller sammen med andre, at fremme og stræbe efter beskyttelse og virkeliggørelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, både nationalt og internationalt. Selv om det er staterne, der har hovedansvaret for at fremme og beskytte menneskerettigheder, spiller civilsamfundsorganisationer, heriblandt menneskerettighedsforkæmpere, en vigtig rolle for fremme af disse, herunder at understøtte lokale og nationale myndigheder i at leve op til dette ansvar.

Danmark vil gennem civilsamfundsstøtten opbygge kapacitet og evne til fortalervirksomhed i organisationer, der oplyser om rettigheder, dokumenterer overtrædelser, bistår ofre og kæmper mod straffefrihedskulturer. Støtten vil endvidere kunne rettes mod organisationer, der arbejder med fattigdomsbekæmpelse gennem en rettighedsbaseret tilgang.

Den **rettighedsbaserede tilgang** tager udgangspunkt i de universelle menneskerettigheder og søger at give kvinder, mænd og børn i udviklingslandene redskaber til at udtrykke og udøve deres rettigheder, herunder bl.a. retten til mad, uddannelse, beskyttelse.

Ud over støtten til fremme af de civile, politiske, økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder vil der blive givet særlig opmærksomhed til gennemførelse af konventioner og andre internationale erklæringer til fremme af rettigheder for kvinder, børn, handicappede, oprindelige folk og andre særligt udsatte befolkningsgrupper samt bekæmpelse af tortur.

For organisationer, der beskæftiger sig med rettigheder, er deltagelse i nationale, regionale og internationale netværk særlig vigtigt, da det giver adgang til vidensdeling og beskyttelse af menneskerettighedsforkæmpere mod overgreb.



Kvinder i Nepal, hvor Danmark blandt andet støtter kapacitetsudvikling af organisationer, som søger at skabe større bevidsthed om kvinders rettigheder.

### 1.2.5. Fremme af fleksible og relevante indsatser i skrøbelige stater og situationer

- ✓ Danmark vil arbejde for, at der i skrøbelige situationer samarbejdes med lokale, danske og internationale civilsamfundsorganisationer om både fremme af menneskerettighederne, stabiliseringsindsatser og serviceydelser samt konfliktforebyggelse og forsoningsindsatser.
- ✓ Danmark vil bidrage til fleksible betingelser for, at civilsamfundsstøtten i skrøbelige situationer kan tilpasses vanskelige arbejdsvilkår og skabe bedre overgang mellem kortsigtede humanitære indsatser og langsigtet udviklingsbistand.

Et effektivt civilsamfund er afgørende for opbygningen af effektive og demokratiske stater. Danmark vil gennem civilsamfundsindsatser støtte en positiv udvikling i skrøbelige situationer.

I nogle situationer er både staten, markedet og civilsamfundet meget svækket efter årelang konflikt eller massive katastrofer. I disse sammenhænge er det altafgørende, at staten hurtigst muligt bliver i stand til at tage ansvaret for grundlæggende funktioner og levere sikkerhed, stabilitet, sociale serviceydelser og genopbygning. Civilsamfundsorganisationer spiller en afgørende rolle som partnere i genopbygningen af offentlige institutioner og i visse tilfælde som leverandører af livsnødvendige og stabiliserende serviceydelser, når staten ikke er i stand til det. Fødevaresikkerhed, sundhed, vand og uddannelse er eksempler på områder, hvor ikke-statslige organisationer kan levere vægtige bidrag i en overgangssituation. Sideløbende hermed vil der ofte være behov for egentlig folkeoplysning. F.eks. træning i medborgerskab,

menneskerettigheder og demokratiforståelse. På begge områder kan både lokale, danske og internationale organisationer spille en vigtig rolle.

I lande, hvor staten udfører mange af sine grundlæggende funktioner effektivt, men ikke giver plads til demokratisk udfoldelse og folkelig deltagelse, kan støtte til serviceydelser være en vigtig måde, hvorpå civilsamfundet kan udvikle sig.

Indsatser i skrøbelige situationer kræver et godt samspil mellem humanitære indsatser på den ene side og støtte til civilsamfundsudvikling på den anden side. Der bør fremover skabes mulighed for, at civilsamfundsstøtte spiller bedre sammen med og komplementerer indsatser, der i dag finansieres over den humanitære bistand. Dette kræver, at støtten i disse situationer kan tilrettelægges fleksibelt med den særlige – ofte meget foranderlige – kontekst in mente.

Fleksibilitet og risikovillighed betyder imidlertid ikke, at civilsamfundets rolle som fortalere for fattige og svages rettigheder skal kompromitteres af komplekse entreprenøropgaver, hvor mursten og mørtel bliver mere afgørende end mennesker og meninger. Omvendt skal civilsamfundsorganisationernes fleksibilitet, effektivitet og fokus på fattige og marginaliserede grupper udnyttes bedst muligt.

### 1.2.6. Fremme af civilsamfundsstøtte i den danske bilaterale og multilaterale bistand

- ✓ Danmark vil strategisk og proaktivt fremme målsætningerne og principperne for civilsamfundsstøtten i udviklingssamarbejdet og i dialogen med partnere i programsamarbejdslande.
- ✓ Danmark vil arbejde for, at relevante civilsamfundsorganisationer inddrages i planlægning, formulering, gennemførelse og overvågning af den officielle bilaterale bistand.
- ✓ Danmark vil anvende principper og målsætninger i civilsamfundsstøtten i forbindelse med det løbende engagement i multilaterale sammenhænge.

Denne strategi har et globalt sigte i forhold til den samlede danske udviklingsbistand. Særligt indsatser inden for den bilaterale bistand har stor relevans for målsætningen om udvikling af et stærkt civilsamfund. Dette gælder i programsamarbejdslandene, hvor mange sektorprogrammer (SPS) indeholder komponenter, der inddrager aktører i civilsamfundet. Tilsvarende anvendes en betydelig del af ambassadernes decentrale bevillingskompetence til støtte for civilsamfundsprojekter.

I flere af de danske programsamarbejdslande har civilsamfundsorganisationerne – især trosbaserede hjælpeorganisationer – fortsat et stort ansvar for væsentlige dele af sundheds- og uddannelsesindsatsen på grund af regeringens manglende kapacitet, ressourcer og – i visse tilfælde – politiske vilje. Støtte til civilsamfundsorganisationernes indsats på dette område kan indgå som en del af Danmarks generelle sektor-

programstøtte i de danske programsamarbejdslande. Det er dog vigtigt at holde for øje, at civilsamfundsorganisationer ikke reduceres til blot at være underleverandører af sociale serviceydelser.



Landsbyen Tabacoro i programsamarbejdslandet Mali har med hjælp fra en privat organisation fået elektricitet, rent vand og aftenundervisning af kvinderne.

Danmark indtager en central rolle i arbejdet med at sikre, at civilsamfundet kan spille en demokratisk og kritisk rolle i samfundsudviklingen i programsamarbejdslandene og andre lande, hvortil der ydes statslig dansk udviklingsbistand. Dette vil ske i et tæt samarbejde med landets myndigheder, andre donorer og i åben, aktiv dialog med nationale og tematiske netværk for civilsamfundsorganisationer. Civilsamfun-

dets rolle i udviklingsarbejdet vil også løbende blive inddraget som en del af Danmarks arbejde i multilaterale sammenhænge.

Civilsamfundsorganisationer i samarbejdslandene og internationalt bør formulere deres mål og forventninger for Danmark og andre donorer. Dette betyder tilsvarende, at Udenrigsministeriet og danske repræsentationer vil være lydhøre og i besiddelse af et godt kontaktnet, ligesom en målrettet indsats inden for 'public diplomacy' også kan være med til at positionere Danmark som en relevant og effektiv aktør.

'Public diplomacy' er et særskilt fokusområde i Udenrigsministeriet og udgør en integreret del af det diplomatiske arbejde i ude- såvel som i hjemmetjenesten. Formålet med 'public diplomacy' er at styrke kendskabet til Danmark og danske styrkepositioner samt at sikre varetagelsen af danske interesser internationalt – økonomisk, politisk og kulturelt. Indsatsen retter sig mod meningsdannere og beslutningstagere i udlandet, herunder organisationer, tænketanke, forskningsinstitutioner, medier, virksomheder m.fl.

### 1.2.7. Danske organisationers inddragelse i udviklingsarbejdet

- ✓ Danske civilsamfundsorganisationer vil også fremover blive inddraget i gennemførelsen af målsætningerne i denne strategi, og det forudsættes at organisationerne:
  - sætter sig klare mål for og løbende vurderer deres bidrag til fremme af lokalt ejerskab i partnerskaberne med civilsamfundsorganisationerne i udviklingslandene
  - med afsæt i deres faglige kompetencer sætter klare prioriteter for deres indsats med hensyn til landefokus, sektorvalg og partnervalg
  - styrker deres resultatorientering, herunder vurderer effekten af de igangsatte aktiviteter i relation til opnåelse af denne strategis langsigtede mål
  - sætter klare mål for og løbende vurderer styrkelse af deres folkelige forankring, kontaktflader og spredningseffekt i Danmark
  - fremmer denne strategis målsætninger gennem deres internationale netværk og alliancer.

Danske folkelige organisationer spiller en vigtig rolle i det samlede danske udviklingssamarbejde. Deres bidrag kan tilføre indsatsen en mellemfolkelig dimension, som skaber større forståelse og opbakning i Danmark. En aktiv inddragelse af samarbejdspartnere i udviklingslandene kan sikre udveksling af ideer og en gensidig læring til gavn for civilsamfundets indsats i både Danmark og i udviklingslandene. Det store antal danske frivillige organisationer, der deltager i udviklingsarbejdet, er en værdi i sig selv, da det sikrer, at bredere dele af den danske befolkning engageres i arbejdet.

De danske civilsamfundsorganisationers rolle er at støtte udvikling af kapacitet hos deres partnere i udviklingslandene med henblik på, at disse kan varetage medlemmernes og baglandets interesser og selv påtage sig fortalervirksomhed og relevante udviklingsaktiviteter. Det forudsættes, at der arbejdes for at etablere et partnerskab, der rækker ud over det konkrete projekt.

Den angivne rollefordeling, udviklingsproblemerne kompleksitet, den stigende kompetence i udviklingslandene samt globaliseringen betyder, at der stilles stadig større krav til de danske organisationers faglige kapacitet. Danske organisationer skal være mere end blot en finansieringskanal og skal bl.a. kunne opbygge kernekompetencer, hvor de kan gøre en forskel og være med til at udvikle nye innovative modeller.

Det er vigtigt, at den enkelte organisation selv identificerer sin rolle i partnerskaberne med afsæt i eget mandat og organisationsform. Og det er vigtigt, at samarbejdet mellem danske private organisationer og deres partnere forandres i takt med globalisering og nye kommunikationsformer samt de ændringer, civilsamfundet gennemgår over hele verden.

Det er endvidere vigtigt, at de danske organisationer benytter deres komparative fordele i deres internationale netværk og alliancer, således at målene i denne strategi kan fremmes yderligere gennem disse.

### 1.2.8. Samarbejde med andre interessenter

- ✓ Danmark vil støtte initiativer, der fremmer løbende dialog og samarbejde mellem civilsamfundsorganisationer og privat erhvervsliv samt andre aktører såsom forskningsinstitutioner, medier og politiske partier.
- ✓ Danmark vil i et samarbejde mellem Udenrigsministeriet, andre donorer samt civilsamfundsorganisationer i Danmark og i udviklingslandene fremme harmonisering og tilpasning af rapporteringsværktøjer og finansieringsformer.

I de senere år har der været en voksende kontakt mellem civilsamfundsorganisationer og det private erhvervsliv. Dette har bl.a. foregået i forbindelse med 'Corporate Social Responsibility' og 'Global Compact', hvorigennem virksomhederne yder deres bidrag til samfundsudviklingen.

Begrebet virksomheders samfundsansvar – 'Corporate Social Responsibility (CSR)' – dækker over virksomheders frivillige arbejde med at integrere sociale, etiske og miljømæssige hensyn i deres forretningsaktiviteter og i forholdet til deres interessenter. Virksomheder kan bidrage med frivillige initiativer internt i deres organisation og i værdikæden for deres produkter.

Herunder hører FN-initiativet 'Global Compact', hvor virksomheder tilslutter sig ti principper inden for menneskerettigheder, arbejdstagerrettigheder, miljø og antikorrupsion.

Undertiden kan et direkte samarbejde mellem folkelige udviklingsorganisationer og private virksomheder også sikre nye finansieringsmuligheder, og Offentlige Private Partnerskaber vil også med fordel kunne inddrage aktører fra civilsamfundet.

Programmet 'Offentlige Private Partnerskaber' under Danidas erhvervsinstrumenter støtter etableringen af partnerskaber mellem danske virksomheder og lokale virksomheder, organisationer og offentlige institutioner i udviklingslande. Med økonomisk støtte og rådgivning fremmes ansvarlig virksomhedsdrift inden for rammerne af FN's Global Compact. Partnerskaberne bidrager til at fremme menneske- og arbejdstagerrettigheder, forbedre miljøet samt bekæmpe korruption i partnerskabslandene. Derudover støttes initiativer, der øger investeringsmulighederne i partnerskabslandet, samt innovative ideer, der forbedrer konkurrenceevnen i partnerskabslandet.

Ambitionen er ikke kun, at erhvervslivet skal finansiere organisationernes aktiviteter. I mange sammenhænge kan der være stor relevans i en gensidig deling og udnyttelse af hinandens kompetencer inden for såvel teknologiske og fagtekniske som administrative og ledelsesmæssige områder.

Ligesom donorerne på andre områder harmoniserer deres arbejdsform, vil Danmark indgå i et samarbejde om fremme af mere effektive støtteformer til gavn for lokale civilsamfundsorganisationer. Det gælder både procedurer og samarbejdsformer, hvor flere donorer går sammen om i fællesskab at støtte enkelte organisationer, og nye tiltag, hvor donorer gennem f.eks. fælles

fonde gør det muligt for civilsamfundsorganisationer at søge økonomisk støtte til deres arbejde.

### 1.2.9. Mål og resultater

- ✓ Danmark vil i et samspil mellem Udenrigsministeriet og danske organisationer styrke resultatorienteringen af aktiviteterne til støtte for civilsamfundsudviklingen.
- ✓ Udenrigsministeriet vil rapportere om fremskridt i relation til ovenstående strategiske mål.

For initiativer under civilsamfundsstøtten opstilles tydelige målsætninger og rapporteres om aktiviteterne fremdrift og resultater. Derved kan organisationer fokusere deres indsats og afstemme ressourcer i forhold til de opstillede mål og effektivt kommunikere med myndigheder, offentligheden og andre interessenter vedrørende forvaltning af deres mandat. Det styrker civilsamfundets legitimitet og folkelige forankring, at udenforstående har let adgang til oplysninger om organisationernes indsatsområder og resultater.

Indsatsen på dette område hæmmes dog af, at civilsamfundsorganisationer tit skal efterleve ganske forskelligartede krav til rapportering og regnskaber fra de individuelle donorer. Det er ønskeligt, at organisationer i udviklingsarbejdet kan anvende den samme rapportering til flere forskellige donorer.



Lærere i Kampala undervises i computere af et ugandisk firma. Firmaet samarbejder med et dansk firma om vidensdeling og distribution af computerudstyr.

## 2. NYE UDFORDRINGER FOR CIVILSAMFUNDET

### 2.1. Ændrede vilkår

Vilkårene for internationalt samarbejde og udviklingsbistand er under hastig ændring i disse år. Private udenlandske investeringer og migranternes pengeoverførsler flytter økonomiske ressourcer, der langt overstiger værdien af udviklingsbistanden, ligesom mulighederne for at knytte og udvikle kontakter mellem mennesker i vidt forskellige dele af verden bestandigt øges.

Globalisering af produktion, handel, sikkerhed og hele rettig-hedsarbejdet medfører, at statslige myndigheder og private virksomheder i voksende omfang opererer og samarbejder regi-onalt, internationalt og transnationalt.

I de fleste af Danmarks programsamarbejdslande udgør såvel bistanden som f.eks. gældsproblematikken, miljø- og klima-spørgsmål og handelsbegrænsninger således helt centrale fakto-rer i udviklingen. For organisationerne i civilsamfundet er det ikke bare relationerne til staten på den ene side og markedet på den anden, men også relationerne til det internationale sam-fund, der påvirker deres vilkår og sætter nye dagsordener for deres indsats.

Med et stigende fokus på civilsamfundsorganisationernes rolle som sociale og politiske aktører kommer også et øget fokus på og forståelse for nødvendigheden af, at organisationerne i ci-vilsamfundet i udviklingslandene får lejlighed og kapacitet til at bidrage til drøftelserne i de fora, der sætter dagsordenen for den nationale udvikling. Internationalt samarbejde om forta-lervirksomhed har da også i de senere år fået en voksende be-

tydning for mange civilsamfundsorganisationer. Det gælder miljø- og klimaområdet, men behovet og tendensen er også ty-delig inden for emner som menneskehandel, migration, flygt-ninge og landbrugs- og handelspolitik.

Det er afgørende at forholde sig til nye muligheder og udfor-dringer, som udgør globale rammebetingelser for civilsamfun-dets rolle i kampen mod fattigdom og for god regeringsførelse. Nedenfor nævnes nogle af de centrale udfordringer.

### 2.2. Nye rammer for statslig bistand betyder ændrede vilkår for civilsamfundet

For de statslige bistandsorganisationer udgør Paris-erklæringen – udformet i 2005 – en ny og afgørende ramme for at gøre udviklingsbistanden mere effektiv. Denne skal tydeligt under-støtte nationale mål og prioriteringer, som udviklingslandene har fastlagt, og have større vægt på resultatorientering med an-vendelse af nationale forvaltningssystemer og procedurer.

Paris-erklæringen henviser specifikt til vigtigheden af civilsam-fundets deltagelse i udviklingen og gennemførelsen af part-nerlandenes udviklingsplaner og strategier. Blandt civilsam-fundsorganisationer har der været både støtte til og kritik af Paris-erklæringen. Mange har været enige om behovet for for-bedringer i den måde, udviklingssamarbejdet tilrettelægges og udmøntes på, og der er også erkendelse af behovet for et bedre samarbejde blandt civilsamfundsorganisationerne, samt at man mere tydeligt må forholde sig til offentlige myndigheder. Men der har også været udtrykt skepsis, dels fordi civilsamfundsor-ganisationer kun i begrænset omfang er blevet hørt i forbin-

delse med disse omfattende ændringer, dels fordi det er uklart, hvilken rolle civilsamfundet skal spille i udmøntningen af Paris-erklæringen. Mens ingen statslige donorer har givet udtryk for, at de nye bistandsmodaliteter skal iværksættes på bekostning af civilsamfundsorganisationer – måske snarere tværtimod – er der blandt nogle civilsamfundsorganisationer bekymring for, at civilsamfundet af donorerne ses som underleverandører til staten frem for at udgøre et uafhængigt rum for menneskers organisering.

Det er vigtigt at fastholde, at nationalt ejerskab i udviklingslandene er en grundlæggende forudsætning for bæredygtig udvikling. Ejerskab skal sikres gennem et vedvarende fokus på, om nationale udviklingsplaner udspringer af en demokratisk praksis, hvor borgere gennem en åben, politisk proces ikke blot er blevet orienteret, men også gennem deres organisationer har været reelt involveret i de forudgående politiske processer. Netop her har den bilaterale bistand et stort ansvar for at fremme understøttende rammebetingelser og konkret inddragelse af civilsamfundsorganisationer.

### 2.3. Bedre rammebetingelser for civilsamfundet

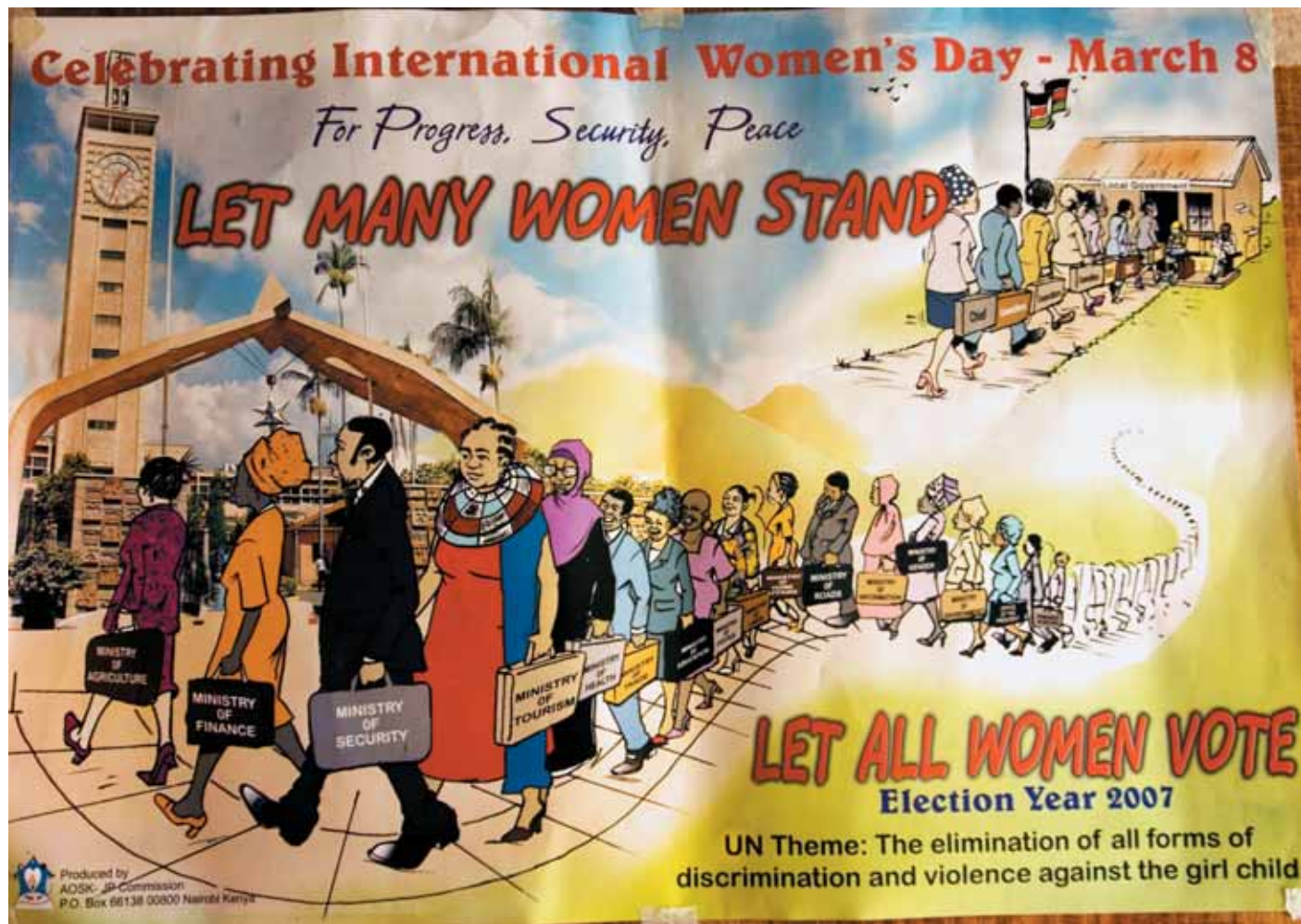
Civilsamfundets muligheder for at deltage i udviklingsarbejdet er ofte bestemt af national lovgivning og regelsæt, som fastsætter krav og spilleregler for organisationsfrihed, rapportering og deltagelse i den politiske debat.

1990'ernes demokratiske nybrud skabte i mange udviklingslande et nyt, levende og ofte ureguleret rum for civilsamfundet, hvor statsmagten kun i begrænset omfang satte formelle

rammer. En række modsatrettede tendenser har i de senere år præget mulighederne for et frit og mangfoldigt civilsamfund. I mange lande ses stramninger i national lovgivning med krav om øget registrering og kontrol med civilsamfundsorganisationer, bl.a. begrundet i ønske om terrorbekæmpelse. Magthaverne har brugt det som en anledning til at reducere mange organisationers adgang til at holde myndigheder og beslutningstagere ansvarlige for at forbedre menneskers levevilkår. Det har resulteret i øget politisk pres på organisationer, som tidligere nød udbredt anerkendelse.

Samtidig er der civilsamfundsorganisationer – både lokale foreninger og internationale organisationer – som finder det problematisk, når myndighederne blander sig og ønsker oplysninger om organisationernes arbejde. Danmark og andre internationale donorer forventer, at civilsamfundsorganisationer – i lighed med offentlige myndigheder – må efterleve krav om at give offentligheden adgang til information om deres arbejde. Tilsvarende er det ønskeligt, at der etableres fora nationalt og lokalt, hvor civilsamfundsorganisationer og myndighederne opnår øget kendskab til hinandens arbejde. Isolerede og punktvis indsats tilrettelagt og gennemført uden kendskab til andre aktørers indsatsområder vil ofte ikke være bæredygtige. Det kan være hensigtsmæssigt, at civilsamfundsorganisationer i fællesskab udvikler et adfærdskodeks, som etablerer normer for organisationernes indsats og samspil med andre aktører.

Udformning af lovgivning og regelsæt for civilsamfundet vil ofte være bestemt af nationale politiske forhold. Udefra



Plakat i Kenya, som advokerer for stemmeret for alle kvinder.

kommende aktører – både bilaterale og multilaterale donorer og internationale organisationer – kan imidlertid understøtte disse processer ved at påtage sig formidlende roller og fremme tillidsskabende foranstaltninger. Ligeledes kan erfaringer fra andre samfund bibringe nationale interessenter flere alternativer, end en fastlåst situation ellers synes at give mulighed for.

Civilsamfundsorganisationer deltager ofte i bredere folkeoplysende kampagner og politiske initiativer, f.eks. i forbindelse med revision af grundloven, påvirkning af lovgivning eller informationskampagner, der bidrager til at sikre lige stemmeret ved nationale og lokale valg handlinger. I disse tilfælde indgår organisationerne i sammenhænge, hvor uenighed, debat og konfliktfyldte positioner ofte er både uomgængelige og fremmende for en bredere demokratisering.

### Globaliserede og nationaliserede organisationer

Civilsamfundsorganisationer deltager på stadig nye måder i det internationale samarbejde. Mange har udnyttet informations-teknologien til selv at skabe nye netværk og andre samarbejdsformer. Gradvis vokser regionale netværk frem, således at der kommer flere stemmer fra udviklingslandene i den globale udviklingsdebat med klare ambitioner om at søge indflydelse på internationale konferencer og beslutningsprocesser.

Mange civilsamfundsorganisationer har indset vigtigheden af at opnå større indsigt i og indflydelse på bl.a. FN, Verdensbanken og EU's politik. Imidlertid præges dialogen mellem civilsamfund og de internationale organisationer fortsat af civilsam-

fundsorganisationer baseret i donorlande. Tilsvarende er der behov for bedre samspil mellem mellemstatslige organisationer i udviklingslandene, f.eks. SADC, ECOWAS, ASEAN og MERCOSUR, og tilsvarende regionale civilsamfundsnetværk.

De mellemstatlige organisationer omfatter som nævnt blandt andre Southern African Development Community (**SADC**), Economic Community Of West African States (**ECOWAS**), Association of Southeast Asian Nations (**ASEAN**) samt Mercado Común del Sur (**MERCOSUR**) i henholdsvis det sydlige Afrika, Vestafrika, Sydøstasien og Sydamerika. Alle organisationerne søger gennem regionalt samarbejde at fremme økonomisk udvikling og samarbejde. MERCOSURs primære formål er således at danne en toldunion i regionen. Ligeledes er ASEAN's fokus også primært det økonomiske samarbejde landene imellem. Herudover søger SADC og ECOWAS endvidere at fremme politisk stabilitet i regionerne.

En lille kreds af store amerikanske og europæiske organisationer har udviklet sig til transnationale organisationer med kontorer i de store OECD-lande såvel som i en række udviklingslande. De har mulighed for at påvirke internationale beslutningsprocesser i EU, Verdensbanken og FN-systemet. Sådanne organisationer har dog kun i begrænset omfang taget skridt til, at deres afdelinger eller partnere i udviklingslandene får reel medindflydelse.

Andre internationale netværk har udviklet en mere føderal karakter baseret på netværkets medlemmer i de enkelte lande. Målsætningen er ud over international gennemslagskraft også

at opnå et bedre programsamarbejde, større arbejdsdeling og harmonisering af indsatser samt at tilvejebringe en fælles platform, hvor civilsamfundsorganisationer kan mødes. Der er også skabt internationale organisationer, som er etableret for at påvirke specifikke internationale beslutninger eller politikområder, og hvor en fælles faglig identitet spiller en vigtig rolle.

Endelig søger udviklingsorganisationer fra donorlandene at opnå status som national civilsamfundsorganisation i de enkelte udviklingslande i stedet for en tilstedeværelse med status som international organisation. Motiverne for denne 'nationalisering' er ofte blandede: dels er der et ønske om at opnå større lokal forankring og folkelig deltagelse ved at etablere beslutningsstrukturer, hvor lokale samarbejdspartnere får en større rolle. Dels reagerer disse organisationer på de statslige donoreres beslutning om at decentralisere forvaltningen af udviklingsbistanden ved at søge derhen, hvor der synes at være adgang til ny finansiering af civilsamfundsaktiviteter. Blandt civilsamfundsorganisationer i udviklingslandene modtages disse initiativer med blandede følelser. Mens muligheden for en mere løbende dialog med internationale partnere værdsættes, ser mange dette som udtryk for, at disse organisationer overtager forretningsmodeller fra den private sektor for at udkonkurrere organisationer i udviklingslandene.

#### 2.4. En stærkere indsats i skrøbelige stater og situationer

I de senere år har der været voksende international opmærksomhed omkring skrøbelige stater og situationer, hvor staten enten ikke har viljen eller evnen til at varetage grundlæggende funktio-

ner og opfylde befolkningens behov og forventninger. Der er dog langt fra tale om ensartede lande, og udfordringerne kan være meget forskellige. I en række sammenhænge er der tale om undertrykkende og autoritære styreformer, mens det i andre er manglen på kapacitet, der er afgørende. I skrøbelige situationer er samfundskontrakten brudt eller svækket som følge af manglen på strukturer, der kan sikre ansvarlighed og kommunikation mellem stat og befolkning. Den centrale opgave i skrøbelige stater er at bistå med opbygningen af effektive og demokratiske stater, og der vil ofte være et stort behov for indsatser, der tager sigte på at udvikle civilsamfundsorganisationernes kapacitet og institutionelle styrke som modspil og medspil til staten.



I Afghanistan er samfundsinstitutioner og regeringens kapacitet svækket efter flere års konflikt.

Udviklingsarbejdet i sådanne situationer har ofte været præget af en ændret rollefordeling mellem aktørerne. I lyset af de tit alvorlige og presserende humanitære behov har civilsamfundsorganisationerne – ofte internationale organisationer – haft en mere implementerende rolle, hvor der har været mindre vægt på at opbygge langsigtede partnerskaber med lokale organisationer. Støtte til umiddelbare forbedringer i f.eks. fødevaresikkerhed, adgang til rent vand og forbedret sundhed og uddannelse har fået større vægt, mens det ofte har været mere vanskeligt at tilrettelægge en langsigtet indsats for at styrke marginaliserede menneskers rettigheder.

I disse skrøbelige situationer er der behov for fleksibilitet og villighed – både blandt donorer og civilsamfundsorganisationer – til at organisationernes indsats får en anden og mere operativ karakter. Men samtidig er det vigtigt at tilrettelægge arbejdet med sigte på, at der udvikles kapacitet hos nationale og lokale myndigheder til at varetage ansvaret for borgernes basale rettigheder. Støtte til civilsamfundets engagement i humanitære opgaver skal ikke skygge for regeringers principielle forpligtelse til at skabe holdbare og langsigtede løsninger. Tilsvarende er det afgørende, at civilsamfundsorganisationerne fastholdes på deres opgave at støtte menneskers organisering, således at målgruppen selv får styrke til at fremføre ønsker og krav om, at myndigheder efterlever deres ansvar.

## 2.5. Menneskers rettigheder og civilsamfundets politiske roller

Ikke blot i 2015 Målene, men også i internationale konventioner og erklæringer vedrørende f.eks. kvinders rettigheder,

oprindelige folk, børn og unge samt handicappede er der inden for de senere år leveret en tydelig international dagsorden og mere effektive instrumenter til at fremme marginaliserede menneskers rettigheder. Konventioner og andre internationale aftaler forpligter nationale myndigheder på bl.a. minimumsstandarder og etablerer grundlaget for en god adfærdskodeks.

**2015 Målene** blev formuleret i FN's Millenium-erklæring i år 2000. 189 lande har forpligtet sig til at reducere fattigdommen gennem fokus på otte mål: ekstrem fattigdom og sult, skoleuddannelse, ligestilling, spædbørnsdødelighed, dødelighed blandt gravide og fødende kvinder, udbredelse af hiv/aids og andre sygdomme, miljø samt globalt partnerskab for udvikling.

Men al erfaring tilsiger også, at der er lang vej fra underskriften til virkeliggørelsen af disse hensigter. Her spiller civilsamfundet en vigtig rolle med at presse på, for at disse globale normer og mål indføres i den nationale lovgivning og omsættes til handling hos myndighederne.

Civilsamfundsorganisationer, der arbejder med fremme af rettigheder, er ofte specialiserede netværk drevet af personligt engagement frem for bredere folkelige bevægelser. Ud over at støtte disse organisationers konkrete arbejde vedrørende det pågældende sagsområde er der også behov for at brede indsatsen ud og etablere alliancer til andre mere bredt forankrede organisationer.

## 2.6. Donorerne interesse i et samarbejde med civilsamfundsorganisationer

Løbende dialog og samarbejde mellem statslige donorer og civilsamfundsorganisationer kan tilføre det samlede udviklingsarbejde en række vigtige kvaliteter. Således vil der blandt civilsamfundsorganisationer ofte være nye forslag og ideer til, hvordan strategier og programmer kan tilrettelægges, ligesom der blandt disse organisationer også findes betragtelige ressourcer i form af faglig indsigt og værdifulde kontakter til marginaliserede grupper. Endelig er der mange eksempler, hvor der har været en fællesnævner mellem danske udviklingspolitiske målsætninger og den fortaler- og kampagnevirksomhed, som civilsamfundsorganisationer gennemfører.

Danmark og andre donorlande får i kraft af samarbejde med civilsamfundsorganisationer også mulighed for at agere i situationer, hvor de statslige donorer ellers kan have vanskeligt ved at agere. Det hænger dels sammen med koncentrationen af den statslige bistand, og dels at konflikter og kriser i f.eks. skrøbelige situationer kan skabe en politisk situation, hvor det er umuligt at gennemføre et statsligt udviklingssamarbejde.

## 3. CIVILSAMFUNDETS ROLLER I UDVIKLINGSSAMARBEJDET

### 3.1. Generel karakteristik

Civilsamfundet er en samlebetegnelse for en meget bred og yderst sammensat vifte af grupper, organisationer og netværk, som placerer sig mellem staten og markedet, da deres ærinde og mandat primært er at repræsentere og udtrykke gruppeinteresser, ikke at producere med afsætning for øje.

Civilsamfundet i al dets kompleksitet udgør i mange lande et afgørende bindeled mellem stat og samfund. Men civilsamfundet hverken kan eller skal erstatte offentlige myndigheder eller demokratiske institutioner. Det er således vanskeligt at henvise til en enkelt, særegen civilsamfundsidentitet. Denne bestemmes af forholdet til f.eks. myndigheder, politiske partier, pressen, donorer, eget bagland og den bredere befolkning.

Ofte anvendes begrebet civilsamfund alene om formelle organisationer, der har en klar defineret dagsorden, som f.eks. menneskerettighedsorganisationer, trosbaserede organisationer og fagforeninger. Hermed risikerer man at forbigå en lang række foreninger og løsere grupperinger. Det gælder f.eks. selvhjælpsgrupper, traditionelle foreninger og lokale kvindegrupper. I nærværende strategi anvendes begrebet civilsamfund derfor om alle typer af uformelle og formelle strukturer, hvorigennem mennesker organiserer sig.

I mange lande anklager regeringer civilsamfundet for at gå oppositionens ærinde, mens andre kan opfatte civilsamfundsorganisationer som for tæt på statsmagten. Over tid kan civilsamfundets forhold til statsmagten således udvikle sig ganske

modsætningsfyldt, mens det til andre tider vil være præget af samarbejde.

En uafhængig og kritisk presse er af stor betydning for civilsamfundets mulighed for at give et aktivt med- og modspil til staten. Pressen kan rette et nødvendigt fokus mod civilsamfundets stærke og mindre stærke sider. Massemedierne medtages ikke i denne strategi som en del af civilsamfundet, idet de henregnes til henholdsvis den private eller offentlige sektor.

Der udvikles i civilsamfundet ofte brede politiske dagsordener, som rækker ud over interessevaretagelse for enkeltgrupper eller enkeltsager. Erfaringer viser, at skal demokratiske reformer med f.eks. flerpartisystemer og grundlovsændringer slå rod, må myndigheder og internationale donorer i langt højere grad brede indsatsen ud og imødekomme borgernes forventninger om deltagelse og indflydelse. Reel demokratisering fordrer, at borgerne i hverdagen oplever større grad af indflydelse og respekt for rettigheder, herunder mindre ulighed, og at regering og den offentlige sektor har legitimitet i samfundet. I mange lande har civilsamfundet spillet en helt afgørende rolle for, om demokratiske reformer slår rødder og fører til konkrete, mærkbare ændringer for fattige og marginaliserede grupper. Omvendt må civilsamfundets organisationer i disse tilfælde også vedgå, at deres folkelige og politiske legitimitet kan betvivles, hvis de lader sig anvende til fordel for særlige partipolitiske standpunkter. For politiske partier gælder i øvrigt, at de alene indgår i strategien, når de med et tværpolitisk afsæt bidrager til f.eks. fremme af demokratiske reformer og lignende.

Civilsamlundsorganisationer vil ofte være karakteriseret ved, at frivillige præger organisationens beslutninger og udfører opgaver, uden at dette udspringer af et ansættelsesforhold. Ledelsesstrukturerne er ofte flygtige og komplekse uden et tydeligt hierarki, som i modsætning hertil ofte præger offentlige myndigheder, eller uden en klar målorientering, som karakteriserer en privatejet virksomhed. De fleste foreninger vil have et billede af, hvem der udgør deres medlemmer og bagland, men langt fra alle civilsamlundsorganisationer har krav om formelt medlemskab, medlemskontingent, vedtægter og kompetente forsamlinger som årsmøde eller generalforsamling. Denne mangel på formelle strukturer kan imidlertid også skabe vanskeligheder, hvis de samme organisationer ønsker at forvalte tilskud fra offentlige myndigheder og internationale donorer.

Civilsamlundet er ikke statisk. Nye strukturer og bevægelser dannes, og andre nedlægges eller gr i sig selv. Civilsamlundets organiseringer vil ofte afspejle og reproducere øvrige samlundsmssige strømninger. Som udgangspunkt er formelle foreninger og lsere sammenslutninger hverken gode eller dårlige, blot fordi de er en del af civilsamlundet. I civilsamlundet findes således både organisationer, der kæmper for at forbedre fattige menneskers rettigheder, og bevægelser, som fremmer snævre interesser, der kan undergrave demokratiske institutioner. Men civilsamlundet er et nødvendigt element og tilfører samlundsudviklingen en vigtig dynamik. I fattige samlund med svage offentlige institutioner kan stærke og levedygtige civilsamlundsorganisationer bidrage til at sikre, at f.eks. fattige og underprivilegerede kommer til orde.

Civilsamlundsorganisationer har løbende kritiseret, hvordan en økonomisk og social udvikling, der medfører større ulighed, kan skabe demokratisk underskud og øge risikoen for en tilbagevendende til sociale konflikter og autoritære styreformer. Globaliseringen skaber helt nye udfordringer for civilsamlundet, der har taget nye samarbejds- og kampagneformer i brug for at sikre, at hidtidige demokratiske landvindinger ikke undermineres af begivenheder langt uden for lokalsamlundet og det enkelte land. Omvendt har udviklingen også givet muligheder for at knytte kontakter til ligesindede i andre lande og muligheder for at formidle information hurtigere og bredere ud til mange.

### 3.2. Forskellige typer civilsamlundsorganisationer

Civilsamlundsorganisationer har i dag en fremtrædende plads i udviklingssamarbejdet, men der findes ikke n anerkendt definition af de forskellige typer civilsamlundsorganisationer.

I udviklingslandene findes en mangfoldighed af **organisationsformer** i **civilsamlundet**. CSO (*Civil Society Organizations*) er den bredeste og internationalt mest anvendte betegnelse for disse organisationer.

Betegnelsen NGO (*Non Governmental Organizations*) bruges også bredt, men ofte om større organisationer, der ud fra et humanitært, mellemfolkeligt eller fagligt afsæt arbejde for at støtte og hjælpe andre grupper. En særlig gruppe er de nationale Røde Kors-selskaber, som findes i alle lande, der har underskrevet Genève-konventionerne. ▶▶

►► Herudover er der et væld af såkaldt folkelige organisationer. Disse organisationer er ofte nationale eller regionale organisationer og bevægelser, hvor folk organiserer sig for at varetage egne interesser. Det kan for eksempel være bondebevægelser og fagforeninger. Hertil kommer organisationer med fokus på særligt udsatte befolkningsgrupper, som eksempelvis kasteløse og mennesker med handicap. En del af de folkelige organisationer betegnes græsrodsorganisationer eller ofte CBOs (*Community Based Organizations*). De findes i de fleste udviklingslande. Her organiseres folk på lokalt niveau for at varetage egne interesser og organisere egen udvikling, eksempelvis i form af selvhjælpsgrupper, kvindegrupper etc.

Dertil kommer kirkelige og andre religiøse organisationer samt de traditionelle organisationer. Sidstnævnte omfatter såkaldte "traditionelle" politiske, sociale, kulturelle og etniske strukturer, oftest på landsby- eller lokalområdeniveau. Endelig er der de kulturelle organisationer, som både kan omfatte grupper inden for kultur og sport.

Også internationale netværk spiller en rolle i civilsamfundet i udviklingslandene. Det gælder både organisationer med tæt samarbejdende internationale strukturer (eksempelvis Save the Children International og Care International) samt løse netværk, der søger at fremme samarbejde og vidensudveksling mellem forskellige dele af civilsamfundet verden over. Sidstnævnte omfatter blandt andre CIVICUS, som gennem et globalt samarbejde søger at styrke civilsamfundets deltagelse og handlekraft overalt i verden.

Selv om der er væsentlige forskelle mellem typer af organisationer, er der ofte stærke bånd og kontakter på kryds og tværs af civilsamfundet. I mange tilfælde udgør disse et grundlag for effektive alliancer, som kan sikre bred opbakning til indsatsen for at forbedre fattige menneskers vilkår. I andre tilfælde præges civilsamfundet af voldsom rivalisering og kamp om adgang til offentlige myndigheder og internationale bistandsorganisationer. Der har i udviklingsarbejdet været en voksende interesse for at støtte netværk blandt civilsamfundsorganisationer, dels for at give indsatsen større rækkevidde, dels for at undgå at blive taget til indtægt for særinteresser og endelig for at give rum for erfaringsudveksling og kapacitetsudvikling.

Ønsket om at støtte civilsamfundsorganisationer giver ofte anledning til vanskelige overvejelser. Her kan nævnes hele kompleksiteten i civilsamfundet, hvor der kan være brug for at kortlægge de væsentlige aktører samt kende til udviklingen i deres indbyrdes forhold. Tilsvarende er det vigtigt at vurdere såvel legitimitet, vilje og kapacitet til at udtrykke og repræsentere fattige menneskers interesser som organisationernes kapacitet til at formulere og gennemføre programmer med den fornødne effektivitet. Her bliver det centralt, hvordan civilsamfundsorganisationer både sikrer den nødvendige faglige tyngde og professionalisme og fastholder, at kampen mod fattigdom indeholder grundlæggende politiske dimensioner, der ikke kan reduceres til simple tekniske løsninger.

I udviklingssamarbejdet har donorerne ofte efterspurgt mere formaliserede organisationsformer. Dette kan stå i modsætning til ønsket om at formidle støtte direkte til marginaliserede men-

nesker, hvis organisationsformer ofte er mindre formelle og vedvarende. Der har fra donorside været en voksende interesse for at støtte fonde, der henvender sig til et bredt udsnit af civilsamfundsorganisationer, og hvis midler forvaltes som en selv-øjende institution og med mere fleksible ansøgningsprocedurer.

### 3.3. Mangfoldige roller for civilsamfundsorganisationer

På tværs af de forskellige organisationstyper er det et fremtrædende træk i de senere års udvikling, at civilsamfundsorganisationer – f.eks. handicaporganisationerne – har bevæget sig fra et umiddelbart fokus på konkrete forbedringer i medlemmernes dagligdag til en langt bredere og mere krævende indsats for marginaliseredes rettigheder. Det nye og udfordrende har for mange organisationer været at få skabt stærke koblinger mellem lokale aktiviteter og målgruppens umiddelbare behov på den ene side og på den anden side nationale og internationale dagsordener, der giver muligheder for og sætter rammer om forpligtende politiske beslutninger om forbedrede rettigheder.

Der er således også en omfattende variation i, hvordan civilsamfundsorganisationer forvalter deres mandat og relationer til myndigheder. Civilsamfundsorganisationer udfylder en særlig rolle, som på afgørende områder adskiller sig fra statslige donorer og myndigheder i udviklingslandene. Civilsamfundet kan være brobygger mellem på den ene side statslige interesser og på den anden side marginaliserede befolkningsgruppers muligheder for at komme til orde og påvirke samfundsudviklingen.

Denne type civilsamfundsorganisationer kan i udviklingsprocessen medvirke til at:

- mobilisere og organisere lokalsamfund samt marginaliserede befolkningsgrupper
- fremme fattige og marginaliserede menneskers og gruppers rettigheder
- overvåge, at myndigheder og donorer lever op til løfter og vedtagen politik
- sikre fattige mennesker adgang til basale serviceydelser
- bygge stærke koalitioner og netværk for at øge civilsamfundets indflydelse
- inspirere og udfordre offentlige myndigheder gennem et samarbejde om innovative metoder og et fokus på særligt udsatte befolkningsgrupper
- rejse nye økonomiske, videnskabelige og politiske ressourcer gennem et globalt samarbejde.

Der er stor forskel på civilsamfundets historie og sammensætning på de tre kontinenter, hvor Danmark har samarbejdslande, og erfaringer fra Latinamerika kan f.eks. ikke umiddelbart kopieres til Afrika eller Asien. Samtidig varierer civilsamfundets organisering fra land til land, og samarbejdet må derfor baseres på en konkret vurdering af civilsamfundets karakteristika i det enkelte land.

## 4. GRUNDLÆGGENDE OPERATIONELLE PRINCIPPER

For at understøtte målopfyldelsen vil en række grundlæggende operationelle principper skulle reflekteres i de enkelte indsatsers planlægning, design og gennemførelse.

### 4.1. Støtte til kapacitetsopbygning

Både i forbindelse med indsatser støttet gennem danske civilsamfundsorganisationer og direkte gennem den danske statslige bistand vil organisering og kapacitetsudvikling udgøre et væsentligt element. Styrket kapacitet er vigtig i sig selv, men er endvidere en forudsætning for opnåelse af en række andre mål i denne strategi.

Kapacitetsudvikling kan omfatte styrkelse af partnernes:

- evne og organisering til gennemførelse af de ønskede og aftalte indsatser, herunder monitorering, læring og revidering undervejs
- evne til at gennemføre lobby- og fortalervirksomhed, således at partneren selv kan udtrykke behov og fremme sine interesser
- evne til at informere, oplyse og gennemføre kampagner, der har til hensigt at øge viden, ændre holdninger og handlinger hos målgruppen, ligesom evnen og viljen til at informere åbent om organisationen selv og dens aktiviteter styrkes
- adgang og evne til at indgå i netværk med ligesindede organisationer – lokalt, regionalt, nationalt og internationalt. I netværk kan deltagerne samles om en fælles sag, udveksle erfaringer og fremme koordinering af komplementære indsatser.



Plakater i Ghana informerer om risikoen ved hiv/aids.

Kapacitetsudvikling vil ofte også indeholde overførsel af viden og erfaringer, f.eks. fra danske eller andre samarbejdspartnere, der har en særlig relevant faglig, teknisk eller organisatorisk baggrund.

### 4.2. Støtte til fortalervirksomhed

Danmark støtter, at civilsamfundsorganisationer engagerer sig i fortalervirksomhed, som kan foregå både lokalt, nationalt, regionalt og internationalt. Fortalervirksomhed gennemføres med henblik på at sikre varige ændringer og forbedringer som følge af den konkrete indsats eller som generel interessevaretagelse for målgruppen.

Med globaliseringen har stadig flere problemstillinger fået en international dimension – og få spørgsmål er alene nationale eller lokale. Derfor er der et voksende behov for, at komplekse globale dagsordener sammenholdes med fattige menneskers erfaringer, levevilkår og forventninger.

Der kan ydes støtte til fortalervirksomhed, når:

- der demonstreres kendskab til relevante politiske, juridiske og økonomiske forhold, processer og beslutningstagere, der skal påvirkes for at skabe de ønskede langsigtede forandringer
- rollefordelingen mellem partnerne er klar – civilsamfundsorganisationerne i udviklingslande skal selv kunne tale deres sag lokalt, nationalt og internationalt
- organisationerne kan tale med vægt i lokale, nationale eller internationale fora på basis af faglig indsigt og konkret erfaring med forbedring af fattige menneskers levevilkår
- den danske støtte ikke anvendes af organisationerne til partipolitisk virksomhed i det pågældende udviklingsland.

#### 4.3. Støtte til serviceydelser

Aktiviteter med det formål at levere konkrete serviceydelser inden for f.eks. uddannelse eller sundhed eller at fremme indkomstskabende aktiviteter kan – i sammenhæng med kapacitetsudvikling og fortalervirksomhed – indgå i forbindelse med dansk støtte til civilsamfundsorganisationer. Gennem sådanne aktiviteter skal der skabes grundlag for organisering og kapacitetsudvikling, fortalervirksomhed samt diskussion af de underliggende årsager til fattigdommen.

Der kan ydes støtte til serviceydelser, når der afhængig af den konkrete kontekst:

- kan demonstreres en sammenhæng med kapacitetsopbygning og fortalervirksomhed, således at målgruppen får øget politisk kapacitet og evne til at påvirke de underliggende årsager til fattigdom, ulighed og marginalisering
- er taget konkret stilling til den eksisterende rollefordeling mellem statslige programmer og civilsamfundets aktiviteter, for at undgå dobbeltarbejde og etableringen af parallelstrukturer
- er tale om aktiviteter, der afprøver nye innovative metoder eller skaber grobund for en folkelig mobilisering om f.eks. sundhed eller uddannelse
- er sket en målretning mod fattige og marginaliserede grupper, der af politiske, etniske eller sociale årsager er udelukket fra offentlig service og nationale programmer
- kan demonstreres mulighed for, at indsatsen kan kopieres af andre, således at det er muligt at nå en større del af den marginaliserede gruppe
- i det konkrete tilfælde er taget højde for gældende konkurrencelovgivning.



Handicappede og tiggere undervises i matematik, sprog og syning gennem et projekt i Uganda.

#### 4.4. Støtte til indkomstskabende aktiviteter

Oftest ønsker civilsamsfundsorganisationer at engagere sig i aktiviteter, der øger målgruppens ressourceadgang gennem indkomstskabende aktiviteter. Motivationen er forståelig, idet øget indtjening er et vigtigt element i bekæmpelse af fattigdom. Særligt i relation til mikrofinansiering viser erfaringer imidlertid, at man gør klogt i at overlade udlånsvirksomhed til specialiserede institutioner. Civilsamfundet kan dog spille en vigtig rolle i fremme af sådanne ordninger.

Danmark kan yde støtte til indkomstskabende aktiviteter når:

- partnerorganisationen har den fornødne faglige indsigt til at kunne tilrettelægge og gennemføre sådanne aktiviteter
- der er fuld klarhed om de juridiske, administrative og ledelsesmæssige udfordringer, der følger med fordeling af ressourcer til målgruppen.

#### 4.5. Partnervalg og præmisser for partnerskabet

Partnervalget har naturligvis stor betydning for, om partnerskabet og støtten ultimativt fører til opnåelse af strategiens overordnede mål.

I valget af partnere bør det tilstræbes at:

- fremme målsætningerne om mangfoldig og bred deltagelse, og valget bør derfor også udgøre et reelt tilbud til grupper, der er marginaliserede på grund af f.eks. social status, køn, etnicitet, handicap og religion
- samarbejdet sker med de organisationer, der har vilje, evne og folkelig legitimitet til at deltage i beslutningsprocesser,

samt med de formelle og uformelle organisationer, der repræsenterer marginaliserede befolkningsgrupper.

Partnerskaberne kan sammensættes på mange måder, men følgende præmisser skal dog efterleves:

- Samarbejdspartnerne i udviklingslandene – og ikke de danske organisationer – skal have hovedansvar for gennemførelse af aktiviteterne. Alle indsatser bør derfor tilrettelægges med henblik på i størst muligt omfang at kunne håndteres af lokale samarbejdspartnere
- Danske organisationer skal give partnere i udviklingslandene gode muligheder for at deltage i internationale netværk
- Der skal arbejdes for, at organisationer, der modtager dansk støtte, sammensætter deres finansiering med midler fra flere forskellige kilder, således at den finansielle sikkerhed ikke alene afhænger af danske bidrag.

#### 4.6. De danske civilsamsfundsorganisationers bidrag til partnerskaberne

Danske civilsamsfundsorganisationer modtager økonomiske bidrag, der gør det muligt for samarbejdspartnere at udvikle og gennemføre udviklingsaktiviteter. Det er dog vigtigt, at danske organisationers bidrag ikke alene er finansielle. Tillægsværdien i partnerskaberne skal ses i bidrag inden for en række forskellige områder:

- *Fagligt:* Den danske organisation bidrager til fremme af faglig viden og indsigt til gavn for partnerens udviklingsarbejde

- *Folkelige kontakter og oplysning:* Partnerskabet bidrager til at styrke f.eks. folkelige kontakter mellem medlemmer, bagland og lokalsamfund i Danmark og i udviklingslandene og sikrer en konkret oplysningsindsats om partnerens arbejde
- *Internationale dagsordener:* Samarbejdet med den danske organisation giver partneren bedre muligheder for at koble dens arbejde og erfaringer til bredere internationale og globale dagsordener, bl.a. gennem adgang til internationale netværk
- *Rettigheder:* Den danske organisation kan overføre viden om grundlæggende rettigheder inden for sit arbejdsfelt og anvendelsen af disse i praksis
- *Beskyttelse:* Kontakt til en dansk partner kan være et værn mod overgreb og pres fra stat og politikere
- *Mangfoldighed:* De danske organisationers mangfoldighed bidrager til større mangfoldighed i udviklingslandene og dermed nås en række marginaliserede grupper.

## 5. SAMARBEJDSFORMER

Dette kapitel giver en beskrivelse af de samarbejdsformer, som skal bidrage til at nå målsætningerne i strategien. Afsnit 5.1 omhandler det samarbejde, som forvaltes af de danske ambassader primært i programsamarbejdslandene. I afsnit 5.2 gennemgås samarbejdsformer i forhold til danske organisationers udviklingsaktiviteter.

I lighed med anden dansk udviklingsbistand gælder det, at støtte til civilsamfundsudvikling gives til indsatser i udviklingslande inden for de rammer, som vil fremgå af de årlige finanslove og i overensstemmelse med de administrative retningslinjer, der regulerer de forskellige samarbejdsformer.

### 5.1. Dansk samarbejde med civilsamfundet i udviklingslandene

Dette afsnit omhandler ambassadernes roller samt de samarbejdsformer, der anvendes i støtten til civilsamfundet inden for rammerne af dansk bilateralt udviklings samarbejde.

#### 5.1.1. Analyser af civilsamfundets rolle

Ambassaderne vil anvende analyser af civilsamfundets sammensætning, ramme- og arbejdsbetingelser, styrker og svagheder, repræsentativitet og roller som bidrag til landestrategier og i tilrettelæggelse af den mest hensigtsmæssige civilsamfundsstøtte. Som hovedregel vil man trække på foreliggende analyser eller udarbejde sådanne vurderinger i fællesskab med donorer og/eller nationale myndigheder. I særlige tilfælde vil det dog være relevant at udarbejde egentlige landeanalyser af civilsamfundets karakteristika.

Tilsvarende vil der i varierende omfang være behov for undersøgelser af civilsamfundets rolle og kapacitet i forbindelse med

udformning af sektorprogramstøtte. Hvor Danmark er ledende donor inden for en bestemt sektor, eller hvor der er tale om programmer for god regeringsførelse, fremme af demokrati og menneskerettigheder vil Danmark arbejde for, at analyser af civilsamfundet indgår som en del af de samlede analyser, der foretages af området. Danske civilsamfundsorganisationer og lokale samarbejdspartnere vil ofte med baggrund i mangeårig erfaring fra de pågældende lande kunne bidrage til sådanne studier.

#### 5.1.2. Sektorprogramstøtte

Sektorprogramstøtten vil i relevante tilfælde omfatte støtte til kapacitetsudvikling af statslige samarbejdspartnere, der sætter dem i stand til mest hensigtsmæssigt at inddrage og fremme folkelig deltagelse i programmerne samt offentlighed i forvaltningen. Det skal samtidig sikres, at relevante lokale civilsamfundsorganisationer inddrages i dialog om planlægning, overvågning og evaluering af dansk-støttede programmer. Inden for sektorprogrammer kan lokale civilsamfundsorganisationer være særligt kvalificerede til at fremme mobilisering og organisering af lokalsamfund og gennemføre informationskampagner.

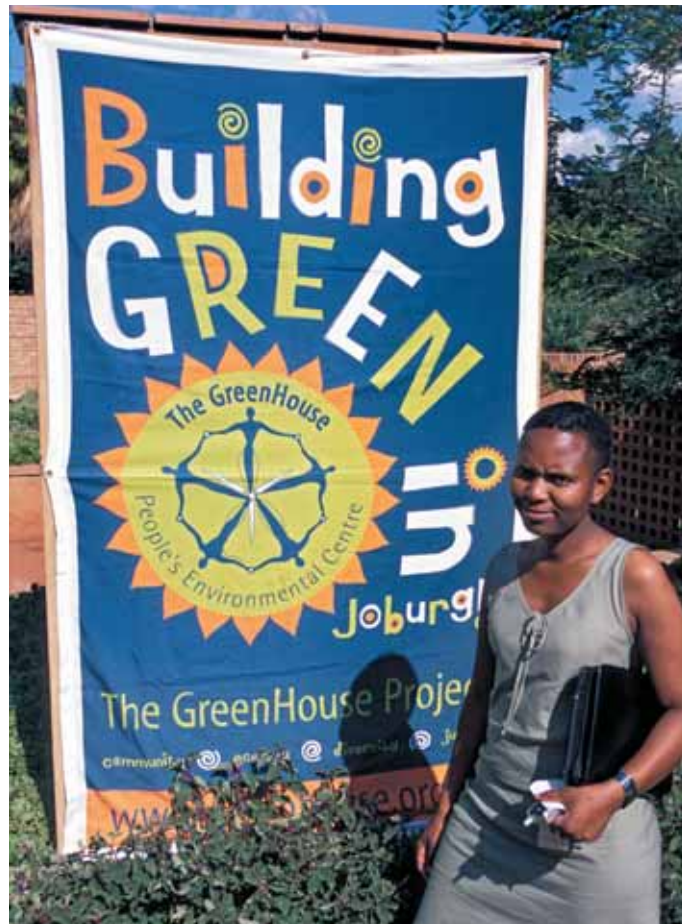
Danmark vil i sit samarbejde med andre donorer arbejde for, at der i forbindelse med gennemførelse af bredere reformprogrammer afsættes ressourcer til aktivt at inddrage og fremme civilsamfundsinteresser i sektorpolitikker og andre strategiske bistandsindsatser. I tilrettelæggningen og prioriteringen af denne indsats vil danske folkelige organisationer i en række sammenhænge kunne yde værdifulde bidrag.

Programmer især inden for det sociale område involverer i flere af de danske programsamarbejdslande private aktører, herunder civilsamfundsorganisationer. I andre lande har civilsamfundsorganisationer i årtier drevet f.eks. sundheds- og uddannelsesinstitutioner på grund af fraværet af statslig kapacitet på området. Der skal også i disse tilfælde søges skabt bedre rammer for civilsamfundsorganisationers deltagelse i opgaveløsningen, f.eks. med brug af Offentlige Private Partnerskaber (OPP), hvor privatdrevne institutioner sikres offentlig støtte til driftsudgifter.

Danmark vil samarbejde med myndigheder i programsamarbejdslandene og andre donorer om at skabe klarere rammer for civilsamfundets roller i forbindelse med decentralisering og udlicitering.

### 5.1.3. Direkte samarbejde med lokale civilsamfundsorganisationer

Der vil fortsat blive ydet danske bidrag direkte til aktiviteter, som lokale civilsamfundsorganisationer gennemfører. Danmark vil arbejde for, at der i programsamarbejdslandene anvendes forskellige støttemekanismer, således at der ikke opstår afhængighed af hverken stat eller enkeltstående finansieringsinstitutioner. Fra ambassadernes side vil man løbende føre en åben dialog med de stedlige myndigheder om, hvordan donorer som Danmark bedst støtter civilsamfundets udvikling.



Sydafrikansk organisation søger at inspirere lokalbefolkningen i Johannesburg til initiativer, der kan fremme udviklingen mod en grønnere by.

Danske organisationer råder over betydelig erfaring med støtte til civilsamfundsorganisationer i en række danske programsamarbejdslande og kan med fordel konsulteres i forbindelse med valg af samarbejdspartnere blandt civilsamfundsorganisationer i det pågældende land.

### **Den decentrale bevillingskompetence**

Danske ambassader har mulighed for at støtte lokale initiativer i programsamarbejdslandene med midler fra den decentrale bevillingskompetence. Ofte bruges disse ressourcer til at imødekomme henvendelser fra lokale civilsamfundsorganisationer. Bevillingskompetencen anvendes med afsæt i nærværende strategi, når der ydes støtte til udviklingsindsatser, der udføres af lokale civilsamfundsorganisationer.

### **Nye finansieringsmekanismer**

Danmark vil i programsamarbejdslandene, hvor det er relevant, søge et samarbejde med andre donorer om etablering af fælles finansieringsmekanismer om f.eks. støtte til fremme af menneskerettigheder, som er langsigtede, bæredygtige og uafhængige af de stedlige myndigheders kontrol. Dette vil ske i konsultation med lokale civilsamfundsorganisationer. Lokale støttemekanismer såsom fælles puljer og fonde til civilsamfundet i udviklingslandene skal afhængig af den konkrete kontekst administreres i overensstemmelse med national lovgivning og god forvaltningsskik. Administrationen kan varetages af private organisationer/institutioner, der har en indgående erfaring og faglig kompetence til at arbejde strategisk med civilsamfundet i det pågældende land. Der skal lægges vægt på at udvikle støtteformer og forvaltningsprincipper, der fremmer civilsamfundets

mangfoldighed og ikke kun henvender sig til en snæver gruppe af organisationer. Finansieringsmekanismerne bør desuden omfatte støtte og rådgivning, der bidrager til kapacitetsudvikling med henblik på at højne kvaliteten af indsatserne.

#### **5.1.4. Dialog og rapportering**

Ambassaderne vil fastholde en løbende dialog med samarbejdspartnere inden for civilsamfundet. Dialogen vil især omhandle emner med relation til dansk-støttede sektorprogrammer og øvrig bistandsindsats, således at civilsamfundsperspektiver og erfaringer kan medvirke til at kvalificere disse aktiviteter. Ligeledes drøfter ambassaderne efter behov rammebetingelserne for civilsamfundets arbejde med såvel myndigheder som repræsentanter for civilsamfundet. Ambassaderne arrangerer mindst en årlig drøftelse af ovenstående emner med samarbejdspartnere blandt civilsamfundet og danske organisationer, der arbejder i det pågældende land.

### **5.2. Danske civilsamfundsorganisationers samarbejde med civilsamfundet i udviklingslandene**

Dette afsnit omhandler de samarbejds- og finansieringsformer, der kan støttes med statslig bistand kanaliseret gennem danske private organisationer (NGO-bistanden).

#### **5.2.1. Samarbejde under rammeaftaler**

Danske organisationer, der har indgået rammeaftaler, kan ud fra egne visioner og målsætninger udvikle langsigtede, strategisk tilrettelagte programmer i samarbejde med deres partnere i udviklingslandene. Det flerårige finansieringsperspektiv skaber ro til effektiv drift og kapacitetsudvikling af såvel de danske

organisationer som samarbejdspartnerne. En rammeaftale giver ligeledes fleksibilitet til at tilpasse aktiviteterne til indvundne erfaringer og ændrede forudsætninger. Grundtanken er, at rammeorganisationerne inden for de givne rammer selv identificerer, planlægger, iværksætter, gennemfører, overvåger og evaluerer egne bistandsaktiviteter. Aktiviteterne inden for rammeaftalerne koncentrerer om organisationernes kerneområder, herunder eventuel opfølgning på udviklingsorienterede nødhjælpsindsatser.

Der er i øjeblikket indgået rammeaftaler med Mellempolitisk Samvirke, Folkekirkens Nødhjælp, Dansk Røde Kors, IBIS, CARE Danmark og Red Barnet. Rammeaftaler kan indgåes med yderligere organisationer, når forudsætninger herfor er til stede i form af relevans af organisationens mandat og programsigte samt på baggrund af kapacitetsvurderinger. Tilsvarende vurderer Udenrigsministeriet eksisterende aftaler efter behov. Finansieringen sker med direkte hjemmel i de årlige finanslove og reguleres i forhold til de opnåede resultater vurderet i sammenhæng med de bistandspolitiske målsætninger og principper.

### 5.2.2. Andre samarbejdsformer med danske organisationer

Organisationer med den fornødne kapacitet, der ikke har rammeaftaler, kan søge om tilskud til at gennemføre aktiviteter i samarbejde med partnere i udviklingslandene i form af programaftaler, større enkeltprojekter og allianceprogrammer. Det vil i tilknytning hertil være muligt at søge om støtte til forundersøgelser og evalueringer. Den samlede ramme for disse aktiviteter fremgår af de årlige finanslove.

### Programaftaler

Sigtet med programaftaler er at tilvejebringe grundlag for samlede indsatser, der sikrer større tyngde, mere kontinuitet og bedre dialog med samarbejdspartnere i udviklingslandene. Støtte til programaftaler vil kunne søges af organisationer, der i deres virke har et tydeligt strategisk fokus (geografisk, sektor- eller temamæssigt), som gør det relevant at samle organisationens aktiviteter eller dele heraf i et samlet program frem for at gennemføre enkeltstående projekter. Indgåelse af programaftaler vil ske på baggrund af kapacitetsvurderinger.

### Enkeltprojekter

Der kan søges om støtte til større enkeltprojekter på områder, hvor der ikke ydes tilskud gennem programaftaler. Der stilles også i disse tilfælde krav om dokumentation vedrørende faglig ekspertise, landekendskab, hensigtsmæssig koordinering og samarbejde med partnere i udviklingslandene. Hovedparten af støtten til de danske organisationer, der gennemfører mere omfattende udviklingsarbejde, vil dog på længere sigt blive søgt kanaliseret gennem ramme- og programaftaler.

### Allianceprogrammer

Allianceprogrammer skal stimulere til øget samarbejde og læring mellem organisationer med forskellig strategisk fokus og komplementære kernekompetencer samt gennem inddragelse af andre aktører herunder erhvervsliv og forskningsinstitutioner. Hensigten er endvidere at bidrage til mere sammenhængende indsatser, der øger kvaliteten af bistanden i modtagerlandene. Der vil kunne ydes støtte til såvel programgennemførende alli-

ancer samt til alliancer, der styrker internationale tematiske for- talernetværk.

### 5.2.3. Samarbejde under puljeordninger

Puljeordninger kan inden for afgrænsede beløbsrammer yde støtte til enkeltstående udviklingsaktiviteter og andre mindre aktiviteter, hvortil der afhængig af bevillingernes størrelse stilles mindre omfattende krav til faglig og administrativ kapacitet. Administrationen af disse ordninger varetages af de danske organisationer selv, og finansieringen sker i lighed med rammeaftalerne med direkte hjemmel i de årlige finanslove.

#### Projektrådgivningens konsulentordning og projektpulje

Projektrådgivningen driver en konsulentordning, der har til formål at styrke danske organisationers kapacitet og højne kvaliteten af deres indsatser som led i udmøntningen af denne strategi. Endvidere er det målsætningen at styrke folkelig deltagelse i synliggørelse, forankring af og samarbejde om civilsamfundsstøtten i Danmark, herunder yde en indsats for at styrke deltagelse af grupper med særlige ressourcer og/eller vilkår, herunder flygtninge- og indvandrergrupper.

For at støtte organisationer, der ikke har ønske om – eller den fornødne faglige kapacitet til – at gennemføre større sammenhængende udviklingsaktiviteter, forvalter Projektrådgivningen en projektpulje, hvor kravene afstemmes til aktiviteterens omfang, ansøgningsbeløb og det forhold, at mange ansøgende organisationer overvejende baserer deres arbejde på frivillige indsatser. Støtten kan gives både til afsluttende forberedelse af projektforslag og til enkeltstående projekter samt partnerskabs-

samarbejde. Der ydes ikke støtte til aktiviteter, der kan støttes under de øvrige puljeordninger.

#### Puljeordninger med paraplyorganisationer

Med disse ordninger gives mulighed for, at danske paraplyorganisationer kan bistå deres danske medlemsforeninger med faglig rådgivning samt økonomisk støtte til mindre udviklingsprojekter og partnerskabsaktiviteter med søsterorganisationer i udviklingslandene. Der kan endvidere ydes støtte til udsendelse af frivillige. Projekterne anvendes bl.a. til afprøvning af bistandsstrategier og pilotaktiviteter med mulige samarbejdspartnere i udviklingslandene. Der er i øjeblikket indgået puljeaftaler med Danske Handicaporganisationer, Dansk Missions Råds Udviklingsafdeling og Dansk Ungdoms Fællesråd.

#### Renoverings- og forsendelsesordning

Der kan ydes tilskud til danske foreninger og enkeltpersoner med henblik på renovering og forsendelse af brugt og doneret udstyr indsamlet i Danmark. Sigtet er bl.a. at skabe interesse for og dialog i Danmark om udviklingssamarbejdet med civilsamfund i udviklingslandene, og at der blandt modtagerne i udviklingslandene ligeledes skabes øget folkelig deltagelse i udviklingsprocessen. Der er indgået aftale med Mellemlfolkeligt Samvirke om administrationen af denne ordning.

#### Faglige netværk og kapacitetsudvikling

Hensigten er at støtte en fælles platform for netværksarbejde, der bidrager til kapacitetsudvikling af danske organisationer. Der vil kunne ydes støtte til kapacitetsudvikling på strategisk

vigtige områder, hvor temaet rækker ud over den enkelte organisations virkefelt. Aktiviteterne kan bl.a. omfatte indsatser under brede temaer, smallere forløb med et snævert tematisk fokus, eller enkeltstående aktiviteter og arrangementer. Netværksarbejdet skal endvidere give rum og fleksibilitet til udvikling og afprøvning af nye tilgange til udvikling.

#### **5.2.4. Dialog og rapportering**

Udenrigsministeriet inddrager løbende danske organisationer i en dialog om fremdriften i deres arbejde samt om indhøstede erfaringer. For de større organisationer med rammeaftaler og aftaler om puljeordninger afholdes der årlige konsultationer med afsæt i rapporteringsformater, som fastsættes i de administrative retningslinjer for civilsamfundsstøtten. Her gennemgås resultater, indvundne erfaringer, ny udvikling i samarbejdsrelationer og indtrufne vanskeligheder samt organisationernes folkelige forankring.

Danske organisationer opfordres også til at indgå i løbende dialog med den bredere danske ressourcebase (herunder forskning, konsulentvirksomhed og privat erhvervsliv i øvrigt), således at erfaringer med civilsamfundsstøtte kan bidrage til at kvalificere den samlede danske bistandsindsats.

Der afholdes årligt et møde med repræsentanter for de danske organisationer med henblik på bl.a. at følge op på målsætningerne i strategien. I forlængelse af tidligere positive erfaringer – og når det synes relevant – vil Udenrigsministeriet sammen med repræsentanter for danske organisationer desuden tage initiativ til afholdelse af NGO-træf eller lignende arrangementer, der inddrager bredere kredse af interessenter i forhold til strategien.

## 6. FOLKELIG FORANKRING OG OPLYSNINGSARBEJDET

### 6.1. Folkelig forankring

Det er en afgørende kvalitet i civilsamfundets rolle i udviklingsarbejdet, at man engagerer og involverer brede samfundskræfter i sit arbejde. Dette gælder i Danmark såvel som i udviklingslandene. Der har i de senere år været lagt stor vægt på, at private danske organisationer målrettet arbejder for at fastholde og udvikle deres folkelige forankring.

Det er vigtigt også i de kommende år at fastholde en bred tilgang i dette arbejde. Mangfoldighed i det danske civilsamfund er en afgørende kvalitet, og derfor vil de enkelte organisationer vælge forskellige parametre i dette arbejde. Nogle har f.eks. tydelige fordele i kraft af et stort antal medlemmer, andre har komparative fordele i forhold til landsindsamlinger, og andre er i stand til at mobilisere et omfattende frivilligt engagement til støtte for deres arbejde.

Der er formuleret målsætninger og stilles konkrete krav for især rammeaftaleorganisationerne. Disse udfordringer vedrørende bl.a. medlemstal og egenfinansiering er blevet taget op af organisationerne med gode resultater. Der er i de kommende år behov for at konsolidere og nuancere indsatsen med afsæt i den enkelte organisations egenart.

Danmark ønsker også at styrke civilsamfundets folkelige forankring i udviklingslandene og dermed dets bredere troværdighed og legitimitet. Både gennem partnerskaber mellem danske civilsamfundsorganisationer og lokale organisationer i udviklingslandene – og igennem ambassadernes støtte til lokale initiativer – skal der fokuseres på civilsamfundets rolle i forhold

til at organisere, mobilisere og engagere folkelig deltagelse i udviklingsprocessen. I de kommende år skal fokus gradvis flyttes mod fattige menneskers egne organisationer.

Det er vigtigt at opfatte organisationerne i udviklingslandenes folkelige forankring og bredere legitimitet som andet og mere end medlemstal og evne til at levere regnskaber uden påtegninger. Civilsamfundsorganisationer kan f.eks. nyde stor respekt og anerkendelse i kraft af deres evne til at nå ud til og engagere fattige og underprivilegerede befolkningsgrupper.

Dette fokus på organisationernes 'indre liv' skal komplementeres af tiltag, der fremmer bredere netværk og alliancer mellem civilsamfundsorganisationer i udviklingslande. Det gælder f.eks. behovet for større kontakt mellem nationale civilsamfundsorganisationer – tit med kontor i landets hovedstad – og lokale folkelige grupper (CBO'er), ofte med en forankring i landområderne.

Danmark vil sammen med øvrige donorer lægge vægt på, at civilsamfundsorganisationer i de enkelte udviklingslande styrker deres indbyrdes samarbejde og koordination. I civilsamfundet er der også behov for en mere effektiv indsats, hvor transaktionsomkostninger er de lavest mulige, de forskellige partners indbyrdes tillægsværdi gøres tydelig med fokus på resultater og tydelige indsatsområder med respekt for det grundlæggende ønske om mangfoldighed.



En organisation i Honduras opsøger og forsøger at motivere gadebørn til at komme på organisationens center, hvor de får mad og lægehjælp.

## 6.2. Oplysningsindsats om udviklingsarbejdet og de globale problemstillinger

Civilsamfundsorganisationer har samlet set omfattende netværk og kontaktflader i de samfund, hvor de arbejder. Det gælder for organisationer – også i udviklingslande – at de har gode forudsætninger for at nå en bred målgruppe med information om deres indsats og om de bredere globale problemstillinger. For mange indgår oplysningsarbejde da også som en integreret del af deres arbejde. Det omfatter både konkrete tiltag, hvor oplysning og informationskampagner anvendes for at øge effekten af udviklingsindsatsen, og tiltag for at øge bevidstheden og skabe yderligere opbakning i Danmark til indsatsen.

Danmark vil invitere civilsamfundsorganisationerne til samarbejde om at gennemføre f.eks. folkeoplysningskampagner med sigte på at øge bevidstheden om fattige menneskers sociale og politiske rettigheder samt for at øge kendskabet til de globale udviklingsproblemer, herunder i forhold til 2015 Målene. Nye samarbejdsmuligheder vil blive undersøgt i de kommende år, bl.a. i relation til øget dansk indsats vedrørende 'public diplomacy' og i tilknytning til internationale begivenheder som f.eks. FN-topmøder. Denne indsats kan enten inddrage civilsamfundsorganisationer i udviklingslande eller i Danmark, men den kan også basere sig på partnerskabsaftaler, hvor organisationer i Nord og Syd i fællesskab lancerer oplysningsinitiativer.

## 6.3. Programrelateret oplysning gennemført af danske organisationer

Danske organisationer kan spille en vigtig rolle i at udbrede kendskabet til og skabe forståelse for udviklingslandenes pro-

blemer og betydningen af dansk deltagelse i det internationale udviklingssamarbejde. Derfor vil man i ansøgninger om støtte til civilsamfundsaktiviteter kunne medregne udgifter til programrelateret oplysning i Danmark. Oplysningsarbejdet tager sit udgangspunkt i organisationernes konkrete samarbejde i udviklingslandene og kan anvendes til større samlede oplysningsindsatser, der ikke nødvendigvis kun omhandler et konkret program eller projekt.

Det vil løbende blive vurderet, hvordan kvaliteten i denne oplysningsindsats kan forbedres, dels i forhold til at udvikle nye metoder og inddrage nye medier, dels i forbindelse med vurdering af, hvordan prioriterede målgrupper bedst inddrages. I den sammenhæng vil muligheder for større samarbejde mellem de enkelte bevillingsmodtagere blive inddraget.

## 7. STRATEGIENS UDMØNTNING

Denne strategi omfatter præsentation af centrale begreber, målsætninger og principper samt forskellige samarbejdsformer for dansk støtte til civilsamfundsudvikling i Syd. Finansloven fastsætter årligt, hvilke økonomiske ressourcer der afsættes til denne indsats.

Som en global ramme for den samlede danske indsats vedrørende støtte til civilsamfundsudvikling omfatter strategien:

- den støtte til civilsamfundsorganisationer, der kanaliseres gennem danske organisationer eller forvaltes direkte af Udenrigsministeriet og de stedlige ambassader
- den statslige bilaterale bistand til myndigheder i udviklingslandene, hvor der ofte er indsatser af høj relevans for civilsamfundet
- den multilaterale bistand til de internationale organisationer, hvor Danmark aktivt vil arbejde for, at man i disse organisationer understøtter og fremmer borgerinddragelse og fattige menneskers rettigheder.

Strategien udmøntes i retningslinjer, der udarbejdes af Udenrigsministeriet vedrørende både danske organisationer og den bilaterale bistand. Disse vil løbende blive opdateret på baggrund af indhøstede erfaringer og i dialog med centrale interne og eksterne interessenter. Bevillinger til civilsamfundsstøtte forvaltes af Udenrigsministeriet, ambassaderne og andre danske repræsentationer.

Udenrigsministeriet udarbejder på baggrund af strategien en handlingsplan, som opstiller konkrete målsætninger og indikatorer for arbejdet med strategien. Der udarbejdes en årlig rapportering, hvori tendenser i forvaltningen af strategien samt hovedtal for bevillingernes anvendelse rapporteres. Udmøntningen af strategien evalueres i 2012.



**DANIDA**  
**UDENRIGSMINISTERIET**

**CIVILSAMFUNDSSTRATEGIEN –  
STRATEGI FOR DANSK STØTTE TIL  
CIVILSAMFUNDET I UDVIKLINGSLANDENE**

**December 2008**

*Udgiver*

Udenrigsministeriet  
Asiatisk Plads 2  
1448 København K

Telefon: 33 92 00 00

Fax: 32 54 05 33

E-mail: [um@um.dk](mailto:um@um.dk)

Internet: [www.um.dk](http://www.um.dk)

*Design og tryk*

Schultz Grafisk

*Forsidefoto:*

Kvindegruppe i Milange, Mozambique  
(fotograf: Jørgen Schytte/Danida)

*Øvrige fotos:*

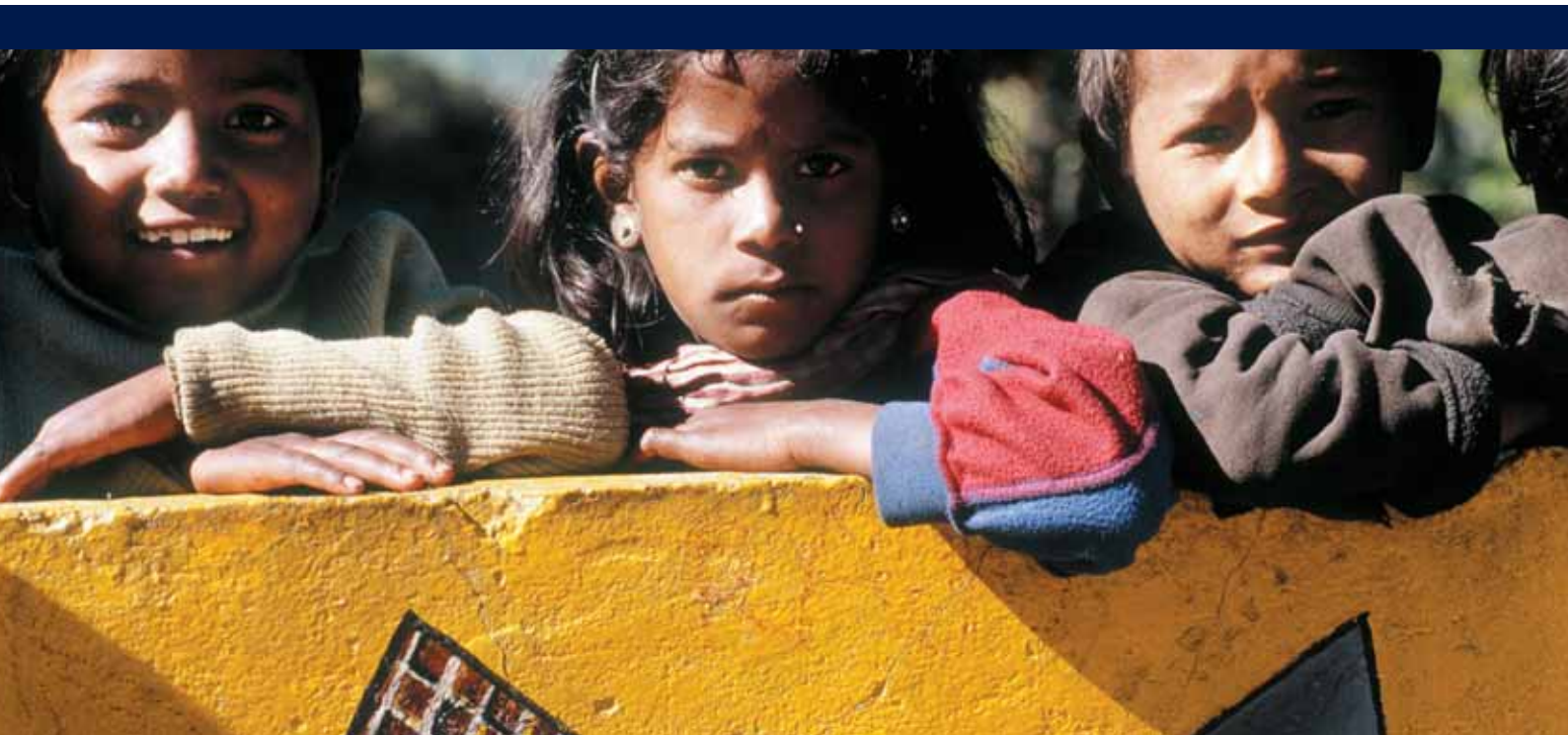
Klaus Holsting/Danida, Jørgen Schytte/Danida,  
Mikkel Østergaard/Danida, Barat Ali Batoor/DACAAR

Publikationen kan downloades eller bestilles på:  
[www.danida-publikationer.dk](http://www.danida-publikationer.dk)

Teksten kan citeres frit

ISBN 978-87-7087-000-9 (trykt version)

ISBN 978-87-7087-001-6 (internet version)



Danida  
Udenrigsministeriet  
Asiatisk Plads 2  
1448 København K

Telefon: 33 92 00 00  
Fax: 32 54 05 33  
E-mail: [um@um.dk](mailto:um@um.dk)  
Internet: [www.um.dk](http://www.um.dk)