



Norad

Prinsipper

For Norads støtte til
sivilt samfunn i Sør

Oslo, mai 2009

Innhold

- s.1 Forord
- s.2 Prinsipper for Norads støtte til sivil samfunn i Sør
- s.3 Seks prinsipper for støtte til sivil samfunn
- s.5 Innledning
- s.7 Sivile utviklingsaktører i et endret handlingsrom
- s.9 Prinsippene skal levere resultater på seks aktivitetsområder

Foto: G.M.B. Akash, Inger Heldal
Design: Agendum See Design
Trykk: RK Grafisk as

Mai 2009
ISBN 978-82-7548-398-8

Forord

Prinsippene beskriver viktige utfordringer vi står overfor i kampen mot fattigdom, hvilken betydning bistand gjennom det sivile samfunn kan ha i dette arbeidet og viktige forutsetninger for at arbeidet skal lykkes. Innen de gitte politiske rammer vil prinsippene være grunnlaget for Norads støtte til frivillige organisasjoner i årene fremover.

Dokumentet beskriver ulike årsaker til fattigdom og mangel på utvikling, hva som må til av nødvendige endringer og hvilke krefter som må mobiliseres i Nord og Sør. Norad vil sammen med norske og internasjonale partnere arbeide for økt innflytelse på forhold som fremmer utvikling og forhold som hindrer utvikling.

Dette arbeid er krevende, komplisert og langsiktig. Planer og visjoner betyr lite dersom de gode resultatene uteblir. Norad vil derfor ytterligere skjerpe kravene til resultatoppnåelse hos våre samarbeidspartnere. All bistand bør ha som utgangspunkt situasjonen i Sør - og at den skal ende opp i resultater for de fattige i Sør.



Poul Engberg-Pedersen
Direktør Norad
Mai 2009

Prinsipper for Norads støtte til sivilt samfunn i Sør

Sammendrag

Norad ønsker å gjennomføre en gradvis omlegging av støtten til sivilt samfunn i Sør som blir gitt gjennom frivillige norske bistandsaktører og andre NGO-kanaler.

Seks føringer, her også kalt «prinsipper», skal lede an i kampen mot fattigdom og undertrykking. Disse legger vekt på demokratisering, sivilsamfunnets egenverdi og betydning som utviklingsaktør, videre på faktorer som fremmer utvikling, på resultater og på innsats mot korrupsjon. Prinsippene krever bedre dokumentasjon enn tidligere av den merverdien som faktisk kommer ut av samarbeidet mellom norske aktører og deres partnere i Sør. Det er et mål at aktørene i sivilt samfunn i Sør skal bli mer førende i slike partnerskap.

St.meld.nr.13 (2008-2009) slår fast at norske utviklingsorganisasjoner må vurdere effektiviteten i sitt eget arbeid og sin rolle innenfor en helhetlig utviklingsagenda i landene der de jobber. Stortingsmeldingen framhever også at et mangfoldig og dynamisk sivilt samfunn er et viktig supplement til folkevalgte strukturer og en forutsetning for en demokratisk utvikling. Det er Norads oppgave å bistå organisasjonene i gode helhetsanalyser, og samtidig være en kritisk pådriver for at de bidrar til å realisere regjeringens ambisjon om å gjøre bistand til et dynamisk element i den norske utviklingspolitikken. Det betyr bl.a. å utfordre dem til å identifisere nye partnere i Sør; til gå nye veier og mestre de utfordringer dette innebærer, stimulere til bedre resultater og bistå dem i kampen mot korrupsjon.

Norad legger vekt på at mest mulig av virksomheten skal starte og slutte i Sør, og vil derfor nedprioritere støtten til konferanser, møter og seminarer som primært henvender seg til bistandsbransjens egne aktører. Videre er Norad åpen for å samarbeide med organisasjoner som står for utradisjonelle synspunkter og løsninger i utviklingsarbeidet. Forsøk med nye og innovative støtteformer til sivile aktører i fattige land vil ha som siktemål å styrke lokalt eierskap, øke bistandsaktørenes ansvar overfor sine målgrupper, og i større grad enn hittil få bistand fram til fattigfolk, særlig til dem som bor på landsbygda.

Prinsippene erstatter Norads gamle retningslinjer fra 2001. Overordnede retningslinjer for tilskudsforvaltningen og regelverk for de enkelte ordningene utgjør Norads verktøysett for forvaltning, tilsyn og kontroll av norsk støtte til sivilt samfunn i Sør. Prinsippene anvendes på Norads forvaltning av tre komplementære kanaler. Den viktigste kanalen både strategisk og finansielt er støtten via norske frivillige aktører til organisasjoner i Sør. Den suppleres av støtte til internasjonale NGOer og av støtte direkte fra Norad til sivilsamfunnsorganisasjoner i Sør.

Seks prinsipper for støtte til sivilt samfunn

Disse prinsippene gir overordnede føringer for Norads støtte til sivilt samfunn i Sør via tre kanaler: Norske sivilsamfunnsorganisasjoner; internasjonale sivilsamfunnsorganisasjoner; og direkte støtte til sivilsamfunnsorganisasjoner i Sør.

Prinsippene skal gjøre Norad i stand til å:

-
1. Mobilisere frivillige organisasjoner på alle nivåer i kampen mot fattigdom og undertrykking
 2. Styrke de aktørene i sivilt samfunn som arbeider for utvikling, demokratisering og omfordeling av makt
 3. Støtte sivilsamfunnsorganisasjoner i deres internasjonale arbeid
 4. Sørgje for at resultater blir bedre dokumentert og rapportert
 5. Støtte effektiv bekjemping av korrupsjon i alle ledd
 6. Øke diasporamiljøets deltakelse i norsk utviklings samarbeid
-

Overordnede retningslinjer for tilskuddsforvaltningen i Norad og regelverk for de aktuelle ordningene revidert i tråd med prinsippene vil tre i kraft fra høsten 2009. Det skal også utvikles indikatorer som gjør det mulig for Norad å overvåke graden av måloppnåelse.



Innledning

«Sivilt samfunn» er et begrep på linje med «kultur» og «demokrati» og må gis et konkret innhold for å ha mening. I Norads gamle retningslinjer ¹⁾ var begrepet så bredt definert at det passet for de fleste aktører som den norske stat ønsket å involvere i sin utviklingspolitikk. Retningslinjene la vekt på den merverdi norske organisasjoner kunne bidra med i utviklingsarbeidet ute, men anerkjente også deres betydning som informasjonskanaler og opinions-påvirkere i Norge. Rettighetstenkningen kom da inn for fullt.

St.meld.nr. 35 (2003/04) roste frivillige organisasjoners bistandsarbeid, men pekte også på enkelte negative trekk, som sviktende frivillighet, økende individualisering, kommersialisering og manglende grasrotkontakt hos mange organisasjoner. Hardere kamp om offentlig oppmerksomhet har ført til mer merkevarebygging og tøffere konkurranse i innsamlingsmarkedet.

Norads organisasjonsgjennomganger siden 2006 har dokumentert at norske bistandsorganisasjoner har utviklet seg til profesjonelle aktører. Det er imidlertid vanskeligere å måle om organisasjonene har bidratt vesentlig til å styrke sivilt samfunn i Sør gjennom partnerskap med lokale aktører. Lokale partnere gir ofte uttrykk for at de ikke klarer å skille mellom norske organisasjoners rolle som *givere, partnere og aktører med sine egne agendaer*.

Norad forstår sivilt samfunn som en arena separat fra familien, staten og markedet, der individer frivillig går sammen for å fremme syn og interesser på egne og andres vegne.

Dette er en mer inkluderende og mangfoldorientert definisjon enn en som kun knytter aktørene i sivilt samfunn til egeninteresser i snever forstand. Den vil favne et bredt spekter av organisasjonsformer i Sør, fra profesjonelle NGOer og sosiale massebevegelser til tradisjonelle strukturer og lokale nettverk.

Mange framhever sivilt samfunn som noe godt og positivt som ethvert samfunn trenger, mens kritisk analyse viser et meget komplekst bilde hvor sivile aktører langt fra alltid kjemper for en god sak.

1) Tilskuddsordning for norske og internasjonale frivillige aktørers humanitære bistands- og utviklingsarbeid, datert 19. november 2001.

Forskning og uavhengig evaluering viser at bistanden via norske og internasjonale frivillige organisasjoner har gitt gode resultater. Men arbeidet med å gjøre bistanden mer effektiv har også avdekket svakheter i de frivillige organisasjonenes effektivitet, delvis på grunn av indre årsaker og delvis på grunn av vanskelige eksterne forhold. Accra-erklæringen fra september 2008 ²⁾ satte søkelyset på en rekke utfordringer for frivillige aktører, nasjonale myndigheter og det internasjonale giversamfunnet, og den la et forpliktende grunnlag for hvordan man vil følge opp dette med praktiske tiltak. Norads oppgave er å ta opp slike problemer med de norske organisasjonene og føre tilsyn med at de arbeider videre med dette sammen med lokale partnere og lokale myndigheter. De ulike organisasjonene må også bli bedre til å samordne seg med andre givere - både norske og internasjonale - som støtter samme mottaker.

Et bekymringsfullt trekk er at internasjonale organisasjoner, norske medregnet, har en tendens til å dominere sivilsamfunnsorganisasjonene og deres dagsorden i land i Sør. Norad ønsker et system for sivilsamfunnsstøtte som oppmuntrer sør-baserte sivilsamfunnsorganisasjoner (CSOer og CBOer) til først og fremst å ha oppmerksomheten sin rettet mot det som tjener interessene til egne lokale målgrupper. For å nå sentrale norske utviklingsmål som å styrke lokalt eierskap, øke bistandsaktørenes ansvar overfor målgruppene og nå lenger ut og dypere ned til nye mottakere, er det viktig å videreføre arbeidet med å styrke likeverdigheten i partnerskap samtidig som alternative støtteformer til det sivile samfunn i Sør utforskes og implementeres.

Det er også årsaker til å justere kursen for sivilsamfunnsstøtten som ligger utenfor utviklingen i det sivile samfunn. Verden har forandret seg mye siden 2001. Nye aktører, som Kina, India, Sør-Afrika og Brasil og private giverfond spiller en stadig viktigere rolle. Raskt økende migrasjonstrømmer, klimaendringer og miljøødeleggelser skaper store utfordringer/problem. Dagens konfliktmønstre krever dessuten vanskelige avveininger mellom sikkerhetspolitiske og humanitære hensyn og mellom bruk av sivile og militære virkemidler. Restriktiv NGO-lovgiving er på frammarsj i mange land og vil mange steder påvirke – og trolig innskrenke – det sivile handlingsrommet for frivillige aktører.

I tillegg har den internasjonale bistandsbransjen svulmet kraftig, og omfatter i dag mange aktiviteter med liten relevans for fattigdomsorientert utviklingsarbeid. Bistandskjedens mange ledd spiser også opp betydelige ressurser.

Regjeringens utviklingsmelding, St.meld.nr. 13 (2008-2009) «Klima, konflikt og kapital - Norsk utviklingspolitikk i et endret handlingsrom», belyser en rekke rammebetingelser for en mer effektiv utviklingspolitikk og hvordan norsk bistand kan bidra til å bedre livssituasjonen for de fattigste. Meldingen utfordrer også de norske frivillige aktørene og deres partnere globalt, nasjonalt og lokalt til å bli bedre til å vise hva de utretter i kampen mot fattigdom, klima- og miljøutfordringene, samt i humanitært arbeid og fredsskaping.

2) En 20 punkts erklæring om oppfølging av Paris-erklæringen fra 2005 ble vedtatt på High Level Forum on Aid Effectiveness i Accra, Ghana, 2. september 2008.

Sivile utviklingsaktører i et endret handlingsrom

Nasjonale myndigheter både på giver- og mottakersida, frivillige organisasjoner i Nord og Sør og globale aktører utgått fra statlige, sivile og kommersielle interesser, har et felles ansvar for å skape gode rammer for et sivilt samfunn hvor fattige og ekskluderte grupper har de samme rettigheter som andre. I kampen mot fattigdom er tjenesteyting, pådriverarbeid, politikkutforming og direkte innsats fra de fattige selv og deres støttespillere ulike sider av samme sak.

Det er enhver stats ansvar å legge til rette for mangfold og vekst i sitt sivile samfunn gjennom gode juridiske, økonomiske og politiske rammebetingelser for frivillige aktører. I utviklingsland kan utenlandske givere bidra med finansiering på måter som støtter opp om dette.

Fundamentet for utviklingsarbeid i det sivile samfunn skal fortsatt være rettighetsbasert tilnærming ³⁾ og arbeid gjennom partnerskap. I samfunn hvor det er nødvendig med betydelig endring av maktforhold for å oppnå utvikling, er det ekstra viktig at arbeidet forankres i internasjonale rettigheter og konvensjoner som sikrer fattige tilgang til grunnleggende ressurser som vann og land og sosiale tjenester som helse og utdanning. Det er også alltid en fare for at fredelige reformprosesser kan spore av i voldelige konflikter. Derfor hviler det på enhver utenlandsk aktør et stort ansvar for å sikre at kampen mot fattigdom skjer på en måte som ikke oppmuntrer til voldsbruk eller bidrar til å forlenge voldelige konflikter.

Norad vil styrke samarbeidet med frivillige aktører som har demonstrert sin kapasitet til å oppnå resultater i kampen mot fattigdom, demokratisering og utvikling - eller som gjennom nyskapende arbeid har dokumentert sitt potensial for å få til slike endringer. Dette vil skje gjennom fortsatt støtte til *norske* frivillige organisasjoner i partnerskap med aktører i Sør ⁴⁾. Dernest som støtte via *internasjonale organisasjoner og nettverk* som arbeider globalt eller regionalt innen prioriterte innsatsområder for norsk bistand. Og for det tredje gjennom *direktestøtte til nasjonale institusjoner* som fordeler ressurser videre til lokale sivile aktører.

3) En rettighetsbasert tilnærming til utvikling innebærer at en legger menneskerettslige normer til grunn for å identifisere og definere målsetninger for utvikling og fattigdomsbekjempelse. For en nærmere utdyping av tema vises til Norads hjemmeside <http://www.norad.no>

4) Informasjonsstøtten til frivillige organisasjoner har et opplysningsmandat rettet mot den norske befolkningen og omfattes derfor ikke direkte av de nye prinsippene. Denne tilskuddsordningen gjennomgås med visse mellomrom etter egne kriterier.

Norske frivillige aktører

Støtten gjennom frivillige norske organisasjoner skal styrke nettverk og allianser som vil sette fart i endringsprosesser nødvendige for å bedre fattiges kår. Kampen mot fattigdom – og alle dens avleggere i form av sult, isolasjon, sykdom, utbytting, undertrykkelse og korrupsjon – kan bare vinnes gjennom brede allianser mellom ulike aktører på mange arenaer. Merverdien norske frivillige organisasjoner kan ha i denne sammenheng, er å utvikle gode partnerskap med aktører i Sør som styrker deres mandat og gjennomføringsevne og bygger solidariske nettverk på tvers av landegrenser.

Norske frivillige organisasjoner har også viktige oppgaver hjemme. De er påvirkningsaktører i det norske politiske systemet og formidler synspunkter fra partnere i Sør som ellers har vanskelig for å bli hørt i Norge. Et bredt og langsiktig informasjonsarbeid bidrar til å skape engasjement og debatt om utviklingsspørsmål, men organisasjonene utfordres til å dokumentere merverdi og resultater av innsatsen bedre.

Internasjonale frivillige, ikke-statlige organisasjoner og nettverk

Støtte skal i hovedsak gis til internasjonale NGOer og nettverk som arbeider globalt eller regionalt innen prioriterte innsatsområder for norsk bistand, hvor det finnes få aktører og hvor overnasjonal innsats er viktig for talsmannsarbeid og politikkutforming. Den skal fortrinnsvis gis som flerårig kjernestøtte basert på den enkelte organisasjons egen strategiske plan. Støtten skal i hovedsak gå til aktører med solid forankring i Sør - enten ved at hovedkontoret ligger der eller ved at representanter fra Sør har stor innflytelse på arbeidet gjennom formelle organer og beslutningsprosesser. Formålet er å styrke deres muligheter til å påvirke internasjonale, regionale og nasjonale beslutningsprosesser.

Direktestøtte til nasjonale fordelingsinstitusjoner

Direktestøtte til fondsmekanismer og nasjonale paraplyorganisasjoner i Sør som selv formidler ressurser til organisasjoner i mottakerlandet vil være et supplement til de to andre NGO-kanalene. Formålet med direktestøtte er å bygge nasjonal kapasitet slik at et land skal bli bedre i stand til å ta ansvar for sin egen sivilsamfunnsutvikling. Prinsippet om demokratisk eierskap gjelder også her.

Ved utvikling av slike nasjonale fordelingsinstitusjoner vil kravene til utlysning, hvem som kan søke, klassifisering og behandling av søknader, veiledning av søkere, opplæring og langsiktig utvikling bli sett i sammenheng. Norske frivillige aktørers erfaring med partnerskap er relevant i denne sammenheng. Etter hvert som deres egen rolle som givere reduseres, venter mange nye oppgaver, som å hjelpe nasjonale partnere med søknadsskriving, rapportering etc. til å utnytte de nye finansieringsmulighetene som etableres.

Felles for de tre sivile bistandskanalene er at resultater vil bli målt i forhold til utviklingsmål som inkluderer sosiale og politiske indikatorer. Det er ikke bare resultatene av den norske innsatsen som skal måles, men den totale effekten på brukernivå og samfunnsvirkning i form av bærekraftige sosiale strukturer. Oppmerksomheten skal dreies fra et smalt fokus på bistandseffektivitet mot et bredere perspektiv på utviklingseffektivitet.

Prinsippene skal levere resultater på seks aktivitetsområder:

Norad skal:

1

Mobilisere frivillige organisasjoner på alle nivåer i kampen mot fattigdom og undertrykking

Flere hundre millioner mennesker har på få tiår blitt løftet ut av fattigdom takket være en kombinasjon av sterk økonomisk vekst og en aktiv statlig fordelingspolitikk i en del land, særlig i Asia. Drivkreftene bak denne enestående historiske utviklingen er komplekse og omfatter teknologiske nyvinninger, fremveksten av nye handelspolitiske institusjoner og økonomiske og politiske reformer på nasjonalt og internasjonalt nivå. I dette samspillet av ulike krefter vil Norads støtte til sivilsamfunn i Sør fokusere på betydningen av samfunnsmessig organisering for å oppnå en bærekraftig utvikling *blant de fattige*.

Middelklassen har vokst voldsomt i mange land som et direkte resultat av økonomisk utvikling og tilhørende migrasjon og urbanisering. Dette har ofte skjedd uten egen organisering av den nye middelklassen. Den økonomiske situasjonen for mange fattige bønder, jordløse, landarbeidere, lønnsarbeidere og arbeidsløse er imidlertid sjelden blitt bedre der ikke solidariteten mellom dem også har blitt styrket, at de har dannet sine egne organisasjoner og institusjoner og vunnet anerkjennelse og respekt for disse hos makthavere. Oppbyggingen av levende og bærekraftige organisasjoner av fattige tar tid - og henger nøye sammen med styrken av det sivile samfunnet for øvrig.

Dette organisasjonsperspektivet utfyller og supplerer en strukturell og økonomisk forståelse av fattigdom. Strukturelle endringer i positiv retning forutsetter interne aktører, både individuelle og kollektive, som kjenner problemene, har nær kontakt med situasjonen som må endres og som har kraft nok til eventuelt å bryte med etablerte makt- og interessekonstellasjoner ⁵⁾.

Det sivile samfunn i Sør favner et bredt spekter av organisasjonsformer, fra de moderne profesjonelle NGOene til tradisjonelle strukturer og lokale nettverk.

5) I vestlige land, inkludert Norge, begynte organiseringen av fattige blant fagarbeidere, det såkalte «arbeideraristokratiet», og spredte seg til svakere grupper etter hvert. Denne historiske erfaringen viser at det er viktig å tilrettelegge for allianser og samarbeid mellom ulike grupper av «mer eller mindre» fattige.

Mulighetene for positive endringer øker når mangfoldet av disse aktørene mobiliseres. Ingen steder har NGO-sektoren alene vist seg å ha kraft til å gjennomføre dyptgripende forandringer. Snarere har NGOene i sivilsamfunnet i Sør mange steder mistet sin lokale forankring, «blitt løftet opp» og kooptert inn i statsapparatet og etterlatt seg svake lokale endringsagenter (CBOs). Landspesifikke sivilsamfunnsanalyser er derfor nødvendig for å forstå hvilke av disse organisasjonene som har størst potensial til å skape sosial endring.

Fattigdomsanalyser må vise hvem de fattige er, hvor de befinner seg, hvorfor de er fattige og hvordan de kan komme ut av fattigdommen. Større vekt må legges på analyser som forklarer hvorfor og hvordan fattigdom oppstår og opprettholdes. Analyser må rette større oppmerksomhet mot

- *hvordan* rettigheter er fordelt mellom folk i et samfunn;
- *hvem som* nyter godt av samfunnets institusjoner og markeder og *hvem som* faller utenfor;
- *hvilke* roller et lands elite spiller når det gjelder å produsere fattigdom;
- *fattigdom som* prosess skapt av historiske rammebetingelser og sist men ikke minst
- *fattigdom som et strukturelt* og ikke et individuelt produsert fenomen

Maktforholdene mellom kjønnene - og konsekvensene det får helt ned på husholdsnivå - må med i dette store bildet, slik at rettighetsarbeid og likestilling kan gjennomsyre alt arbeid.

Organisasjoner som ønsker støtte fra Norad, må levere gode fattigdomsanalyser, gode handlingsplaner for valg av partnere, kapasitetsbygging, påvirkningsarbeid og økt deltakelse fra lokalt sivilt samfunn og god dokumentasjon på faktisk oppnådde resultater. Svake resultater skyldes gjerne grunnleggende feil i forståelse, tilnærming og valg av partnere, kombinert med dårlig forståelse av kontekst og mangelfulle risikovurderinger.

Frivillige organisasjoner bidrar til at grunnleggende rettigheter til liv, helse, utdanning og samfunnsdeltakelse blir oppnåelig for stadig flere mennesker ⁶⁾. Behovene varierer fra land til land, og prioritering av innsatsen må gjøres deretter. Tjenesteyting vil ha høyere prioritet i land som er rammet av krig, er i sårbare situasjoner eller som er i ferd med å reise seg etter konflikt. Rettighetsarbeid og talsmannsoppgaver vil vanligvis ha forrang i land hvor befolkningens grunnleggende behov er dekket, men hvor styresettet står som et hinder for utvikling.

Under alle omstendigheter må innsatsen levere mer enn selve tjenesten og utnytte bedre de mulighetene for ringvirkninger som skapes gjennom kapasitetsbygging, holdningsendringer og utbredelsen av gode ideer og tiltak.

6) St.prp. 1 2004-2005 sier: «Støtte til denne type innsats (tjenesteleveranser) er også å betrakte som rettighetsbasert bistand og har en sentral plass under denne bevilgningen»

Erfaringen fra nesten alle land er at fattige mennesker er mest tjent med en blanding av private og offentlige tjenestetilbud.

Sett fra Sør kan tjenesteyting og påvirkingsarbeid være like viktig. Frivillige aktører utsettes ofte for et sterkt krysspress fra lokalsamfunn og myndigheter om konkrete tjenester, og fra givere som vektlegger mer en kritisk pådriverrolle og vaktbikkjefunksjoner. Kontekst må avgjøre de konkrete prioriteringer som organisasjonene selv gjør. Lokale organisasjoner kan med hjelp fra norske partnere utnytte bedre den innflytelsen de faktisk har - som tjenesteleverandører - til å øve påvirkning på sektorpolitikk og lokale politiske beslutningstakere. Det er urimelig og urealistisk å kreve av lokale organisasjoner at de skal spille en politisk rolle på nasjonalt nivå. Her vil nasjonale aktører være bedre plassert. Men lokale organisasjoner kan være aktive i sine nærsamfunn og gjennom virksomheten der knytte arbeidet tett opp mot nasjonale aktører, ikke minst folkevalgte institusjoner.

2

Styrke de aktørene i siviltt samfunn som arbeider for utvikling, demokratisering og omfordeling av makt

Det er en universell erfaring at sosial mobilisering og bred deltakelse i politiske prosesser er nødvendig for å få statlige myndigheter til å ta ansvaret for å dekke befolkningens grunnleggende behov. Sivile aktører har i alle land en sentral oppgave i å sikre folks rett til informasjon, ytrings- og organisasjonsfrihet og meningsfull politisk deltakelse. De har også et ansvar for å observere myndighetenes arbeid, støtte positive initiativ, kritisere negative sider og påkalle offentlig oppmerksomhet om bistandens virkninger på nasjonale institusjoner og samfunnsliv.

Norad ønsker å styrke lokale aktørers evne til å ha en aktiv pådriverrolle, for eksempel i korrupsjonsbekjempelse, i freds- og forsoningsprosesser, gjennom uavhengig informasjonsformidling og som ombudsmann i forhold til offentlige myndigheter. For å nå dette målet må sivilsamfunnets grasrotnivå styrkes både innenfor tjenesteyting og talsmannsarbeid ⁷⁾. Norske frivillige aktører bør i større grad enn nå engasjere seg og sine partnere i Sør i et sterkere samarbeid med:

- tradisjonelle institusjoner og deres ledere,
- sosiale bevegelser (av landløse og fortrenge, miljø- og rettighetsforkjempere, lønnsarbeidere og arbeidsløse, funksjonshemmede, ungdomsgrupper) og
- politiske allianser som arbeider for en rettferdig utvikling og for styrking av fellesgoder.

7) Det finnes eksempler på land hvor NGOer støttet av vestlige givere nedprioriterte tjenesteyting til fordel for påvirkningsarbeid, med den følge at man overlot rommet for sosiale tjenester til andre politiske krefter som gjennom dette fikk folkelig oppslutning om en helt annen politikk.

Mangfoldet av synspunkter i sivilsamfunnet er ett av dets grunnleggende fortrinn og et demokratisk ideal. Her oppstår og brytes nye meninger og verdier, mens konvensjonelle oppfatninger blir kritisert og utfordret. Ikke alle verdier som skaper sosiale strukturer er nødvendigvis utviklingsfremmende eller demokratiske. Det er derfor viktig ikke å idealisere sivilsamfunnet, men akseptere at her må det også være rom for mange og motstridende organisasjoner og ytringsformer.

Norad vil gjennom de ulike NGO-kanalene utvide dialogen med kritiske røster i sivilt samfunn i Sør, inkludert dem som har andre oppfatninger enn oss fra vestlige land og som organiserer seg annerledes enn det vi gjør.

Det er en krevende oppgave å analysere og avdekke forbindelsene mellom sosial struktur og organisasjonslivet i et land, i motsetning til å ukritisk overføre modeller for sivilt samfunn fra andre land. Gode sosiale analyser av kaste, klasse, etnisitet/klan og familie er særlig påkrevd i land hvor arbeidet for større deltakelse og demokrati utfordrer rådende maktkonstellasjoner og elitenes tradisjonelle privilegier.

Norske organisasjoner må øke sine kunnskaper om hvordan de kan bidra til å endre maktforhold, politikk og økonomisk omfordeling til fordel for fattige mennesker. Ved tildeling av støtte vil det bli lagt større vekt på deres evne til å styrke partnere med god grasrotforankring, lokale nettverk og allianser som strekker seg både utover horisontalt og oppover til høyere nivåer i mottakerlandet.

En annen utfordring for norske aktører er legitimiteten til frivillige organisasjoner i Sør vis-a-vis folkevalgte organer. Myndighetene i mange land avviser at de er ansvarlig overfor andre enn befolkningen de er valgt av eller deres representative organer. Det er i dag en mye større vilje blant frivillige organisasjoner internasjonalt til å gå inn i slike spørsmål enn for bare noen få år siden. Og mange anser åpenhet og samarbeid med folkevalgte organer som helt nødvendig for å redusere gjensidig mistenksomhet og bygge tillitsfulle relasjoner.

Legitimitet kan ikke begrunnes med henvisning til formell representasjon (legalitet) alene, men må vurderes som grader av representativitet, knyttet til en samlet vurdering av sakkunnskap, påvirkningsevne overfor politiske myndigheter, evne til ressursmobilisering og tidligere meritter på vegne av dem man hevder å representere.

Det er en meget komplisert oppgave å skulle trekke grenser mellom legitimt påvirkningsarbeid for sivile aktører og aktiviteter som hører hjemme i politiske institusjoner. I land hvor myndighetene har lav politisk legitimitet og de

demokratiske manglene er åpenbare vil det i praksis være umulig. Her blir ofte NGOer brukt som springbrett av politikere for å erobre makt. For noen vil dette være fullt ut forståelig og akseptabelt, mens andre vil reagere med krav om mottiltak fra det politiske systemet.

Lokale aktører som arbeider med demokrati, rettighetsspørsmål og politiske reformprosesser er vanligvis i større grad finansiert av utenlandske givere enn de som arbeider med andre aktivitetsområder. Når de politiske spenningene øker, reagerer myndighetene ofte med mottiltak som rammer hele det sivile samfunn. Det er derfor i praksis umulig å skille utviklingsarbeid fra politikk. I mange land ser man i dag eksempler på kontrollerende lovgiving, innskrenkninger i ytrings- og organisasjonsfriheten og restriksjoner eller forbud mot finansiell støtte fra utlandet.

For lokale organisasjoner som kjemper for dyptgripende reformer, herunder frie, kritiske medier er dette en stor utfordring. De er i særlig grad utsatt for politisk press, undertrykking og forfølgelser. Det er en felles utfordring for offentlige og private givere hvordan man skal støtte slike tiltak.

De frivillige organisasjonene må selv tar et større ansvar for å fortelle offentligheten hva sivilsamfunnet driver med og hvor frivillige aktører får sine penger fra. Det gir også økt legitimitet til deres krav om større åpenhet fra myndighetenes side.

I land med svak reformvilje må likevel norske aktører og deres lokale partnere være forberedt på å takle store interessekonflikter hvor full åpenhet om finansiering kan være problematisk.

Åpenhet i forhold til partnere om egne prioriteringer og begrensninger er påkrevd, også om hvor pengene kommer fra og betingelsene som følger med. Organisasjonsansvar må gå i flere retninger: Oppover mot givere og nasjonale regjeringer; nedover mot målgrupper og lokale partnere; innover i egne rekker; og utover mot andre sivilsamfunnsaktører.

For land i krig eller i sårbare situasjoner er sivilsamfunnet **både** en arena for dialog **og** en selvstendig aktør for humanitær innsats og utvikling.

Frivillige aktører kan naturligvis ikke skape fred hvis krigførende parter ikke ønsker det. Men de har en betydelig kapasitet til å beskytte sivilbefolkningen, overvåke brudd på menneskerettigheter og fremme krav som må stå på agendaen når fredsforhandlinger forberedes. Det er særlig der hvor man har fått til felles innsats på flere områder at man også på kort tid har oppnådd viktige resultater, for eksempel gjennom mobilisering av folkelig støtte for fredsinitiativ.

Like viktig, men vanskeligere og mer tidkrevende, er det å fremme fredskultur og oppslutning om ikke-voldelig konfliktløsninger. Dette krever samarbeid med institusjoner som er viktige for folks forståelse, tro og håp i krisetider, som skolevesen, trossamfunn og lokale medier. Men slike institusjoner er som regel selv dratt tungt inn i konfliktene. I sårbare situasjoner må samarbeidet mellom profesjonelle og frivillige aktører starte så tidlig som mulig for å sikre en tilnærming i tråd med internasjonale normer for helhetlig konflikthåndtering. Fred- og forsoningstiltak er mest effektive i etterkrigsfasen.

I langvarige og komplekse krisesituasjoner som de man finner i Afghanistan, Midt-Østen, Sudan, Sri Lanka og Kongo er det vanskelig å vite hvilken fase av konflikt man befinner seg i. Fredsinitiativ og voldsperioder avløser hverandre til stadighet og det er glidende overganger mellom behovet for humanitær hjelp, overgangsbistand og langsiktig utviklingshjelp.

Norad legger stor vekt på at norske frivillige aktører har god kriseforståelse og realistiske mål for hva man kan bidra med for å skape betingelser for varig fred og utvikling. Tilskuddssøkere må redegjøre for hvordan deres humanitære og langsiktige innsats er tenkt å skulle bidra til å redusere dypereliggende årsaker til konflikter. Norske organisasjoner med mandater som legger særlig vekt på nøytralitet mellom parter i konflikt vil ha en mer indirekte tilnærming til demokratiske prosesser og maktfordeling.

3

Støtte sivilsamfunnsorganisasjoner i deres internasjonale arbeid

Globalisering og ny kommunikasjonsteknologi har på få år åpnet helt nye muligheter for internasjonalt påvirkningsarbeid. Sivile aktører har vært aktive og suksessrike når det gjelder å gripe slike muligheter til å reise en internasjonal opinion om fundamentale spørsmål knyttet til korrupsjon, krig og fred, handel og gjeld, klima og miljø, menneskerettigheter, styresett og utvikling. De er blitt aktører å regne med i alle internasjonale politiske sammenhenger. Deres tilstedeværelse ved internasjonale forhandlinger har brakt nye perspektiver inn i debatten, skapt større offentlig interesse og tilført politisk dynamikk.

Dette arbeidet foregår gjennom ulike nettverk og på mange arenaer, noen etablert kun for kortvarige kampanjer, andre er permanente institusjoner for å håndtere løpende spørsmål. I et til dels uoversiktlig globalt landskap med mange løpende politiske prosesser, kan det være vanskelig å prioritere hva sivile aktører bør engasjere seg i. Her er det viktig at **norske** aktører blir bedre til å forstå, utnytte og dokumentere sine roller internasjonalt og muligheter for påvirkning.

Sør-partnernes prioriteringer skal være retningsgivende for de norske organisasjonenes Norad-finansierte internasjonale engasjement. For partnere som har mange givere kan det være svært krevende å holde fast på egne saker, prioriteringer og premisser knyttet til egen utviklingsagenda. For de aller fleste lokale aktører vil større økonomiske muligheter, bedre styreforhold og en mer demokratisk utvikling være det viktigste sammen med oppnåelse av tusenårs-målene for helse og utdanning. Jo mer lokale organisasjoner evner å være uavhengige av giverstyrte agendaer, jo mer vil de trolig også være i stand til å forholde seg på en relevant måte til nye tematiske utfordringer utenfra. Resultater på egne prioriterte områder er mao. et effektivt bidrag til også å redusere/forhindre truslene fra andre kriser som klima og miljø, korrupsjon og voldelige konflikter om råstoffer, matvarer, ideologi og makt.

Det er avgjørende at representanter fra Sør får anledning til å delta for fullt i internasjonalt arbeid. Norske organisasjoner har et særlig ansvar for å bistå sine partnere i hvordan man skaffer seg tilgang til og kompetanse i å nyttegjøre seg den informasjonen som strømmer gjennom internasjonale kommunikasjonskanaler og møteplasser. Det finnes ingen universell oppskrift på hvordan dette bør gjøres i praksis, men erfaringene tilsier at de beste resultatene oppnås når samarbeidet er basert på fellesinteresser, felles syn og gjensidig respekt. Sør-Sør-dialogen kan gi en ekstra verdi til partnerskapet for norske frivillige aktører og gjennom dem også for Norad.

Organisasjonenes vilje og evne til å ta opp saker internasjonalt må ikke bare henvises til påvirkning på FN-systemet, Verdensbanken og OECD. De må også få mulighet til å virke på andre politiske arenaer og plattformer som Social Forum, G20 og regionale fora som Nato, EU (europeiske utviklingsdager), AU, SADC, etc.

4

Sørge for at resultater blir bedre dokumentert og rapportert

Økte krav til de norske organisasjonene går særlig på bedre dokumentasjon av roller, relasjoner og resultater (dvs. den totale merverdien). Når det gjelder tjenesteyting, er dokumentasjon av ringvirkninger utover selve tjenesten en viktig del av den totale rapporteringen.

Organisasjonene skal rapportere om langsiktige effekter av både egen bistandsinnsats og den de leverer sammen med andre bidragsytere. Det er utviklingseffekten av det totale samarbeidet som skal vurderes, ikke betydningen av norsk støtte til enkelttiltak eller komponenter i programmer. Rapporteringen skal være viktige bidrag til måling av resultater for

Norads støtte til sivilt samfunn. Organisasjoner som rapporterer på høyere/ aggregert nivå må sette resultatvurderingen inn i et helhetsperspektiv, hvor også kritiske forutsetninger – utredet i form av ulike risikoanalyser – må inngå.

Det er organisasjonenes ansvar å utforme tydelige og etterprøvbare mål for egen virksomhet. Norads krav til rapportering vil bli differensiert i forhold til hva slags samarbeidsrelasjoner og kontrakttyper det dreier seg om og lokale partners kapasitet og erfaring. Små organisasjoner forventes å kunne dokumentere resultater oppnådd i deres lokale kontekst, men ikke på makronivå. Resultatrapportering bør også omfatte viktige «negative» eller manglende resultater.

Organisasjonene har ansvar for å sende inn fullstendige gjennomgangs- og evalueringsrapporter av prosjekter og programmer som Norad støtter, samt sammendrag av rapportene til publisering på www.norad.no

Norad har ansvar for *organisasjonsgjennomganger* av samarbeidspartnere. Formålet med slike gjennomganger er å vurdere om nødvendige faglige og organisatoriske ressurser er på plass for at man på en god og effektiv måte skal kunne oppnå de mål man har satt seg. I dette opplegget inngår også en vurdering av systemet man har for å spore resultater helt ut til målet om forbedret livskvalitet for den fattige sluttbrukeren.

Om organisasjonenes læring er særlig viktig, vil bred deltakelse være hensiktsmessig. Om kontroll er viktigere, vil jobben vanligvis gjøres av Norad selv eller sammen med eksterne konsulenter. I situasjoner hvor det kan være grunn til frykte at en gjennomgang vil avdekke uheldige forhold som kan få konsekvenser for det videre samarbeidet med Norad, kan det være hensiktsmessig å sette hele gjennomgangen ut til eksterne konsulenter. En iverksettelse av læring og kontroll er imidlertid ikke et spørsmål om enten/eller men både/og. Dessuten tilsier mangfoldet blant frivillige organisasjoner at hver gjennomgang må skreddersys den enkeltes situasjon.

Undersøkelser som særskilt fokuserer på resultater bruker andre modeller. Initiativtaker til dette kan være organisasjonene selv, Norad eller eksterne oppdragsgivere.

Norad har ansvar for

- a) å formidle klart hvilke krav man stiller til resultatrapportering fra ulike typer prosjekter/programmer og
- b) å bestemme på hvilket nivå organisasjonene forventes å rapportere sine resultater, jf Norads veileder i resultatstyring og risikohåndtering ⁸⁾.
- c) sette faglige standarder og veilede om hvordan man gjennomfører forundersøkelser, oppstartsstudier og oppfølgingsstudier.

8) Veilederen er et praktisk støttedokument til Bistandshåndboka og er avstemt med resultatkravene i norsk offentlig sektor (Økonomiregelverket, Bevilgningsregelverket og Forvaltningsloven).

Organisasjonenes ansvar er å operasjonalisere resultatkravene sammen med partnerne ute. En konsekvent bruk av/ styring etter resultater vil kunne gjøre deres planlegging mer realistiske og målene mer oppnåelige ⁹⁾. Resultatrapportering bør ta utgangspunkt i effekten for brukere, definert gjennom lokale prosess - og resultatindikatorer - i tråd med prinsippene om mottakeransvar og demokratisk eierskap – og inkludere «social auditing», som er en fellesbetegnelse for metoder hvor organisasjoner legger fram og får sine resultater vurdert av målgruppene.

I ønsket om økt samarbeid med grasrotorganisasjoner og sosiale bevegelser i Sør vil Norad være seg bevisst at resultatkravet *ikke må komme i veien for organisasjonenes langsiktige og tålmodige arbeid med å mobilisere og støtte svake grupper*. Samarbeidet må heller ikke praktiseres slik at det stenger ute folkelige aktører som kan ha en løserer organisasjonsstruktur.

Systemer for regelmessig vurdering av organisasjonenes evne til å levere effektiv bistand er allerede en del av tilskuddforvaltningen og vil bli videreutviklet i tråd med Norads strategi. Dialogen med organisasjonene vil legge vekt på hvordan de fem effektivitetsprinsippene nedfelt i Paris-erklæringen av 2005 kan anvendes og videreutvikles på en måte som passer for sivilsamfunnsarbeid.

Blant viktige resultater er også evnen til å ta opp nye saker, få gjennomslag i påvirkningsarbeid, kommunisere med folk og skape gode relasjoner, også til dem man er uenige med. Dette har stor betydning for omfang og kvaliteten på de resultater som oppnås av partnerne i Sør.

Å styrke resultatsiden innebærer at Norads støtte i økende grad vil gå til organisasjoner som kan dokumentere resultater av sitt arbeid. Og de som ikke klarer å levere gode resultater, vil få sin støtte tilsvarende redusert og eventuelt bli avvirket som samarbeidspartner for Norad.

9) Resultatledelse er en ledelsesform med vekt på målstyring basert på økt systematisk kunnskap om en organisasjons ståsted og status på resultatområder det er viktig for den å lykkes på. Se også Norads «Results Management in Norwegian Cooperation – A Practical Guide», desember 2008.

5

Støtte effektiv bekjemping av korrupsjon i alle ledd

Gode systemer for forhindring, avsløring, behandling og rapportering av korrupsjon og økonomiske misligheter er et absolutt krav. Her er det nødvendig med en ansvarliggjøring langs hele kjeden av mottakere av norsk bistand, og med klare regler og gode systemer for kvalitetssikring og kontroll. I tillegg til å bekjempe korrupsjon i egne rekker, har frivillige aktører også en stor utfordring når det gjelder å engasjere seg i dette arbeidet på bred front, fra holdningsskapende arbeid på mikroplan til avsløringer av korrupsjon på makronivå blant samfunnstopper og i offentlige bistandsprogrammer. Norad praktiserer null-toleranse overfor korrupsjon ¹⁰). Dette vil trolig føre til en økning av antallet oppdagede og rapporterte korrupsjonssaker på kort sikt. På lengre sikt vil derimot mer effektive systemer mot korrupsjon føre til færre saker. Inntil så skjer, skal organisasjonene og Norad offensivt og effektivt kunne håndtere de kortsiktige utfordringene.

Korrupsjon omfatter mye mer enn misbruk av finansielle ressurser, som for eksempel favorisering og andre skjulte belønninger for private formål. Det er viktig å få på plass insentiver som vil stimulere organisasjonene til å åpne seg i slike spørsmål. Dagens ordning straffer hardt alle som blir tatt, men belønner ikke organisasjoner som viser vilje til åpenhet, bedre kontroll og sikringsmekanismer; og mer kapasitetsbygging hos lokal partner. Det øker utfordringene for norske organisasjoner at mange av deres partnere ute forholder seg til andre givere med ulik praksis for hvordan de reagerer på korrupsjon.

Norad erkjenner risikoen for at korrupsjonsproblemet kan øke når frivillige organisasjoner oppfordres til å gå inn i mer krevende partnerskap. Grove tilfeller som avdekker dårlige rutiner og svake kontrollmekanismer vil selvfølgelig få konsekvenser for framtidig Norad-støtte, men man kan tenke seg graderte reaksjonsformer. Alle saker vil bli nøye vurdert i forhold til kontekst og uten forhåndsdomming eller annen uthenging av den enkelte organisasjon. Korrupsjon skal bekjempes på en kultursensitiv måte som skaper økt bevissthet om problemet og om den glidende overgangen som eksisterer - fra manglende åpenhet, svakt organisasjonsdemokrati og dårlige kontrollmekanismer - til bevisst svindel, favorisering, økonomisk underslag og maktmisbruk.

10) Jmf. «Veileder for håndtering av mistanke om økonomiske misligheter i tilskuddsforvaltningen», september 2008.

6

Øke diasporamiljøets deltakelse i utviklingssamarbeidet

Diaspora er et miljø av innvandrere og deres etterkommere som har tilknytning til ett bestemt opprinnelsesland. Det er en uttalt politisk målsetning å trekke migrantmiljøene/diaspora tettere inn i utviklingssamarbeidet. Regjeringen har i Utviklingsmeldingen framhevet fokus på de utviklingsfremmende effektene ved internasjonal migrasjon og hvordan disse kan styrkes. Her er det vedtatt å legge vekt på tettere samarbeid med migrantmiljøer i Norge og organisasjoner som arbeider med utviklingsspørsmål.

I Norge bor særskilt store grupper fra Pakistan og Somalia, men også et stort antall mennesker fra Irak, Vietnam, Iran og Sri Lanka, i tillegg til USA, Russland, Tyrkia og en rekke europeiske land.

Disse minoritetsgruppene representerer ressursmiljøer som i for liten grad har vært utnyttet i norsk utviklingspolitikk. Her finnes det verdifull kunnskap om kultur, språk, samfunn, historie, religion og politikk. Enkeltpersoner og organisasjoner har god kontakt med viktige miljøer i eget eller foreldrenes opprinnelsesland. Miljøenes kunnskap og forståelse av kulturelle og samfunnsmessige forhold i sine opprinnelsesland kan gi viktige bidrag til god bistand.

«Diaspora» kan også forstås som en del av det sivilsamfunn den er utgått fra, med de konflikter og motsetninger som finnes der politisk og i forhold til utviklingsarbeid. I tråd med et slikt perspektiv er det viktig at arbeidet med miljøene i Norge hviler på en god forståelse av interne maktforhold i sivilsamfunnet i deres hjemland.

Norad ønsker å legge til rette for diasporagrupperes engasjement i bistanden, og vil derfor utvide sitt informasjons- og veiledningsarbeid her. Kjernen i arbeidet vil bygge på diasporamiljøenes fortrinn som brobyggere, og deres rolle i sosial kunnskapsoverføring. Det kan inkludere kartlegging og analysearbeid, partnerfond og større krav til norske bistandsorganisasjoner om samarbeid med diasporamiljøer. Tiltak for å involvere disse miljøene vil først og fremst gjelde styrking av kapasitet og støtte til organisasjonsarbeid i diasporamiljøene.

Norad vil øke antallet avtalepartnere fra diasporamiljøet og oppfordre øvrige avtalepartnere til å benytte diasporamiljøenes ressurser. Det vil bli satt av egne midler for støtte til diasporaorganisasjonene.

Disse prinsippene er - sammen med overordnede retningslinjer for tilskuddsforvaltningen i Norad og regelverk for de aktuelle ordningene styrende for Norads håndtering av støtten til sivil samfunn.

Kort bibliografi

«Felles kamp mot fattigdom – en helhetlig utviklingspolitikk» St. meld.nr.35 (2003-2004)

Årlig Stortingsproposisjon nr 1

Årlig tildelingsbrev fra UD til Norad

Development Cooperation Manual (Bistandshåndboka)

Agreement Manual (Juridisk Håndbok)

Assessment of Sustainability Elements/Key Risk Factors – Practical Guide

Frivillige organisasjoners håndtering av spørsmål tilknyttet LGBT's rettigheter (notat 05.11.07)

Reglement for økonomistyring i staten, 12 desember 2003

Retningslinjer: Norske og internasjonale frivillige aktørers humanitære bistands- og utviklingssamarbeid, 19. november 2001

Reviderte retningslinjer for støtte til internasjonale organisasjoner og nettverk, desember 2008

St.meld.nr 11 (2007-2008) På like vilkår: kvinners rettigheter og likestilling i utviklingspolitikken

St.meld.nr.13 (2008-2009) Klima, konflikt og kapital: Norsk utviklingspolitikk i et endret handlingsrom

St.meld.nr.15 (2008-2009) Interesser, ansvar og muligheter: Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk



Norad

Direktoratet for utviklingssamarbeid
*Norwegian Agency for
Development Cooperation*

Postadresse:
Pb. 8034 Dep. 0030 OSLO
Kontoradresse:
Ruseløkkveien 26, Oslo, Norge

Tlf: +47 22 24 20 30
Faks: +47 22 24 20 31

postmottak@norad.no
www.norad.no

