

**Annex 1: Strategirapport för
anslagsposten stöd genom
svenska organisationer i det
civila samhället september 2010
– augusti 2011**

SAMMANFATTNING

Rapporteringen visar att stödet har bidragit till det övergripande målet för strategin som är *ett livskraftigt och pluralistiskt civilt samhälle i utvecklingsländer som bidrar effektivt, med ett rättighetsbaserat arbete, till att minska fattigdom i alla dess dimensioner.*

Vad gäller delmålet: *Stärkt kapacitet hos aktörer i det civila samhället i utvecklingsländer att arbeta rättighetsbaserat i sina roller som röstbärare och organisatör av tjänster*, så är det tydligt att stödet har bidragit till att stärka civilsamhällesorganisationer (CSO) och öka medvetenheten, kunskapen och kapaciteten för fattiga och diskriminerade grupper att organisera och mobilisera sig för att utkräva sina rättigheter och påverka utvecklingen. Resultaten är dock inte lika tydliga vad gäller stärkt kapacitet att arbeta rättighetsbaserat.

Beträffande det andra delmålet: *Stärkt demokratisering och ökad respekt för fattiga och diskriminerade människors mänskliga rättigheter*, är det som ovan beskrivits tydligt att resultaten har bidragit till stärkande av gruppers och individers möjlighet att påverka sin situation, vilket även lett till bland annat lagförändringar. Steget därifrån till att samhällen präglas av demokratiska principer och respekt för mänskliga rättigheter, samt förbättrade levnadsvillkor för fattiga och diskriminerade människor är dock långt.

Sammantaget är de långsiktiga effekterna vad gäller fattigdomsminskning mindre tydliga. En planerad resultatorienterad utvärdering kommer att ge ökad kunskap om effekter av stödet samt hur stödet kan utformas för att maximera måluppfyllelsen.

Ramorganisationerna har överlag stärkt sitt arbete med intern styrning och kontroll samt kring biståndseffektivitet. Detta ökar förutsättningarna att uppnå målen men ytterligare ansträngningar krävs inom alla dessa områden för att förbättra måluppfyllelsen. Arbetet med att ta fram nya ramkriterier under året bidrar till att tydliggöra kraven och förväntningarna på ramorganisationernas kompetens och kapacitet. Även den pågående översynen av ramsystemet som görs av Statskontoret på uppdrag av regeringen kommer att tydliggöra förväntningarna på organisationerna.

En tydlig negativ trend som påverkat genomförandet av strategin är att regeringar i flera länder vidtagit åtgärder som begränsar det civila samhällets organisationers förutsättningar att verka. Politisk dialog och annat påverkansarbete gentemot stater som begränsar utrymmet för organisationer att verka fritt är nödvändiga åtgärder för att hantera dessa risker. Detta är en av de frågor som Sverige driver i sitt delade ordförandeskap i Task Team on CSO Effectiveness and Enabling Environment och som förväntas få uppmärksamhet vid toppmötet i Busan om biståndseffektivitet som äger rum i november 2011.

1. INLEDNING

Utvecklingssamarbetet styrs av Strategin för Stöd genom svenska organisationer i det civila samhället 2010-2014 (härefter "Strategin")
Strategins övergripande mål är ett livskraftigt och pluralistiskt civilt samhälle i utvecklingsländer som bidrar effektivt, med ett rättighetsbaserat arbete, till att minska fattigdom i alla dess dimensioner. Strategin innehåller två delmål;

1. Stärkt kapacitet hos aktörer i det civila samhället i utvecklingsländer att arbeta rättighetsbaserat i sina roller som röstbärare och organisatör av tjänster.

2. Stärkt demokratisering och ökad respekt för fattiga och diskriminerade människors mänskliga rättigheter.

Stödet omfattar 15 ramorganisationer som i sin tur samarbetar med drygt 300 svenska och över 1400 civilsamhällesorganisationer i utvecklingsländer runtom i världen.

Sidas Instruktion för bidrag ur anslagsposten Stöd genom svenska organisationer i det civila samhället (härefter Instruktionen) har utgjort ett viktigt instrument för att effektivisera resultatuppföljningen och resultatstyrningen och flera framsteg har gjorts. Kvaliten på rapporteringen är dock varierande. Många ramorganisationer behöver stärka sin kapacitet vad gäller rapportering av resultat, och Sida i sin tur måste bli tydligare i Instruktionen. Sida kommer därför att uppdatera Instruktionen inför 2012 och förtydliga rapporteringskraven i syfte att förbättra kvaliteten på rapporterna och göra dem mer användbara för Sida i sin rapportering till regeringen. Sida kommer också att ordna en workshop med ramorganisationerna i början av 2012 för erfarenhetsutbyte och gemensamt lärande kring resultatrapportering. Huvudansvaret för att stärka kapaciteten vad gäller rapportering ligger dock hos ramorganisationerna själva.

Ramorganisationernas system för styrning och kontroll har stärkts avsevärt bl.a. som ett resultat av Sidas ökade fokus på uppföljning men

fortfarande finns en del brister såsom otillräckliga övergripande system för riskanalys och riskhantering. Sida arbetar aktivt med systemrevisioner, uppföljningsrevisioner och stickprovsrevisioner för att ytterligare stärka systemen. Dessutom kräver Sida sedan 2010 att ramorganisationerna ska tillämpa ett internationellt fastställt ramverk för intern styrning och kontroll. Sida har också en förbättrad uppföljning av avtalsvillkor samt följer även upp systemstärkande åtgärder genom en kontinuerlig dialog vid årsgenomgångar, kvartalsmöten och andra specifika uppföljningsmöten.

2. EKONOMISKT UTFALL

Allokeringen för Strategi för stöd genom svenska organisationer i det civila samhället består av anslagsposterna 1.1: *ap 5, Stöd genom svenska organisationer i det civila samhället* och 2.1: *ap 6.2 Reformsamarbete i Östeuropa* och uppgår till 1 576,6 MSEK ¹.

Till och med den 31 augusti 2011 har totalt 737 MSEK (709,1 MSEK resp 27,9 MSEK) utbetalats. Detta motsvarar 46,7 % av anslagen för 2011. Bemyndiganderam för 2012 uppgår till 1 280 MSEK (1 200 MSEK resp 80 MSEK), varav 824 MSEK (800 MSEK resp 24 MSEK) är intecknat.

Sammantaget har under perioden januari - augusti 2011 fyra insatsavtal slutförts medan sju nya avtal om insatser har undertecknats inom det reguljära samarbetet med ramorganisationerna. Åtta ramorganisationer har hittills beviljats tilläggsavtal varav sex för bidrag till egeninsats för EU-bidrag och två för regeringens särskilda Barn- och ungdomssatsning.

1.1: ap 5, Stöd genom svenska organisationer i det civila samhället 2011

	Allokering 2011 (MSEK)	Utbetalt Jan-Aug (MSEK)	Prognos Jan-Dec 2011 (MSEK)
Afrikagrupperna	36	28,7	36
Diakonia	121,9	64	121,9
Forum Syd	175,4	160,4	175,4
LO/TCO Biståndsnämnd	44	22	44
Olof Palme Intl. Center	43,5	36,7	43,5
Plan Sverige	45,5	22,7	45,5
PMU Interlife	80,2	60	80,2
RFSU	20	12,8	20

¹ Fördelningen mellan anslagsposterna: 1.1, ap 5: 1 529,3 MSEK och 2.1, ap 6.2: 47,3 MSEK.

Rädda Barnen	122,9	91,6	122,9
SHIA	30,3	22,7	30,3
Svenska kyrkan	70,5	36,3	70,5
SMR	105	78,5	105
SNF	40	30	40
Koop. Utan Gränser	92	53,2	92
WWF	22	11	22
Internationella CSO (INGO)	15,1	11,1	15,1
CSD Uppsala Universitet	1,4	0	1,4
Övrigt (granskningar m.m.)	7,9	1,8	7,912
Totalt rambidrag + övrigt	1 073,6	743,4	1 073,6
Barnsatsningen, P & I	197	0	197
Ytterligare allokering P & I	75	0	75
Avgår: Återbetalningar	-34,3	-34,3	-34,3
Medel ej allokerat	218		
Totalt	1 529,3	709,1	1 311,3

Avtalade medel utbetalas normalt kvartalsvis. Inför fjärde kvartalet 2011 är det Sidas bedömning, med utgångspunkt i befintliga prognoser, att samtliga medel inom budgetramen inte kommer kunna utbetalas.

Sida fick i regleringsbrevet för 2011 en anslagsökning på CSO-anslaget med ca 350 MSEK. Av det totala anslaget för 2011 ska minst 200 MSEK gå till Regeringens särskilda barn- och ungdomssatsning. Sida har under våren bjudit in Sidas ramorganisationer samt fem Internationella organisationer som arbetar med barn- och ungdomsfrågor att ansöka om medel inom denna satsning. För några av ramorganisationerna har Sida bedömt det lämpligare att inkomma med eventuella förslag om ökat anslag inom den normala beredningscykeln, bl.a. på grund av pågående bedömningar av deras system för styrning och kontroll.

Ramorganisationerna har också erbjudits att inkomma med en allmän tilläggsansökan för en utökning av befintlig verksamhet. Alla ansökningar har ännu inte inkommit till Sida varför det är svårt att bedöma utnyttjandet av anslaget under resten av året. Det bör noteras att den avsevärda ökningen i anslaget motsvarar ett normalstort landprogram och ska planeras, beredas och utbetalas under året, vilket är en stor utmaning, inte minst för att säkerställa en bibehållen kvalitet. Att en del av anslaget är öronmärkt för regeringens barn- och ungdomssatsning utgör dessutom en särskild utmaning. På grund av den begränsade aktörskretsen inom anslaget samt för att säkerställa kvaliteten i Sidas hantering kan konstateras att en så stor höjning av anslaget bör ske över en flerårsperiod.

2.1: ap 6.2 Reformsamarbete i Östeuropa 2011

	Allokering 2011 (MSEK)	Utbetalt Jan-Aug (MSEK)	Forecast Jan-Dec 2011 (MSEK)
Afrikagrupperna	0	0	0
Diakonia	0	0	0
Forum Syd	9,7	8,5	9,7
LO/TCO Biståndsnämnd	3,5	2,0	3,5
Olof Palme Intl. Center	9,3	8,3	9,3
PMU Interlife	1,8	1,3	1,8
RFSU	1,0	0,6	1,0
Rädda Barnen	2,1	1,6	2,1
SHIA	1,7	1,3	1,7
Svenska kyrkan	0	0	0
SMR	2,4	1,8	2,4
SNF	2,5	1,9	2,5
Koop. Utan Gränser	3,6	2,6	3,6
Totalt avtal om rambidrag	37,6	29,9	37,6
Avgår: Återbetalningar	-2,0	-2,0	-2,0
Ytterligare allokeringar	5,3		5,3
Medel ej allokerat	6,4		
Totalt	47,3	27,9	40,9

Avtalade medel utbetalas kvartalsvis. Inför fjärde kvartalet 2011 är det Sidas bedömning, med utgångspunkt i befintliga prognoser, att samtliga medel inom budgetramen inte kommer kunna utbetalas.

3. RESULTAT**3.1 Resultat på insatsnivå**

Istället för att redovisa de tre största insatserna, har Sida valt att redovisa de insatser som inkommit med slutliga treårsrapporter under det första halvåret 2011; Diakonia och Olof Palmes Internationella Center. Detta med anledning av att slutrapporteringen är mycket mer omfattande än årsrapporterna och ger än bättre bild av resultaten även på effektnivå. I rapporteringen redovisas även RFSU, som representerar en ny ramorganisation och visar på den tematiska bredden i CSO-anslaget.

Insats 1: Rambidrag till DIAKONIA 2008-2010

Övergripande mål: att förändra de politiska, ekonomiska sociala och kulturella strukturer som skapar fattigdom och som förhindrar kvinnor och

män från att leva ett värdigt liv². I detta kapitel bedöms främst resultat inom Diakonias resultatområden demokratisering, mänskliga rättigheter, jämställdhet, HIV/AIDS, ekonomisk och social rättvisa samt fred och försoning.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtals-period	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbets-form
329,9	2008-2010	326, 2	DIAKONIA	Avtal om rambidrag

Resultat:

Sida bedömer att Diakonia kan visa på konkreta, relevanta och hållbara resultat i relation till CSO- strategin och de resultatområden som organisationen har identifierat.

Diakonia rapporterar att ett ökat fokus på rättighetsperspektivet har lett till en dramatisk förändring vad gäller ägandeskap och ökad delaktighet och inflytande för marginaliserade grupper i olika lokala, nationella och globala processer som påverkar deras situation. Diakonia har kunnat arbeta med rättighetsperspektivet genom att bl.a få sina målgrupper medvetna om sina rättigheter, ge dem instrument för påverkansarbete och stärka dem i deras roll som röstbärare och att verka genom nätverk och plattformar. I Egypten har exempelvis målgrupperna själva organiserat sig och tagit över påverkansarbetet. I Latinamerika har hundratals rättighetsbärares förslag inkorporerats i lokala utvecklingsplaner och finansierats med bidrag från lokala myndigheter.

Diakonia har bidragit till ökad kännedom om jämställdhet, LGBT och HIV/AIDS. Aktivt påverkansarbete har i flertalet länder resulterat i förändringar i lagar och tillägg till nationella handlingsplaner. För första gången i Latinamerika har ett fall av sexuellt våld mot en kvinna under en konflikt rubricerats som ett brott mot mänskliga rättigheter. I Libanon har lagrelaterat stöd lett till att man introducerat gratis arbetstillstånd för palestinska flyktingar. I Thailand har Diakonia bidragit till att ge 5888 personer med annan etnisk bakgrund medborgarskap, vilket ger dem rätt till offentliga tjänster i landet som vård, hälsa och utbildning. Stöd till inkomstgenererande aktiviteter med starkt fokus på kvinnor, ungdomar och människor som lever med HIV/AIDS har i flera länder lett till ett ekonomiskt stärkande av dessa grupper.

Diakonia har vidare tagit sig an flera rättsliga fall t.ex. vid tidigt giftermål, polygami och människohandel, samt bidragit till skydd av MR-försvare samt utbildning i MR-lagrelaterat påverkansarbete. Resultat finns kring

² Diakonia Ansökan 2008-2010.4.2, Overall Objective, sid 18

bl.a. lagligt stöd för personer utsatta för sexuellt våld, och ett ökat antal medborgarskap för minoriteter. Arbetet har kunnat effektiviseras genom nätverk på nationell och internationell nivå. Diakonia har även stött etablerandet av olika kommittéer på nationell nivå till skydd för mänskliga rättigheter såsom t.ex.sanning-och rättvisekommissionen i Paraguay där Diakonias stöd bidragit till att inkludera ett jämställdhetsfokus, vilket beskrivs som en milstolpe i landet.

Under perioden har Diakonia genomfört flera viktiga organisations- och metodförändringar. Sida anser att rapporten genomsyras av ett tydligt fokus på fattiga människors perspektiv och rättighetsperspektivet, där utgångspunkten är stöd till rättighetsbärare utifrån deras egna identifierade behov. Samtidigt anser Sida att det finns utmaningar kring rapporteringen så att resultaten sätts i ett tydligare sammanhang i förhållande till Diakonias mål och indikatorer. Diakonias analys av kostnadseffektivitet utgör ett viktigt instrument för att öka kostnadsmedvetenheten i organisationen men Sida bedömer att det finns utrymme att bättre motivera utgifter, samt att stärka koppling mellan kostnader och måloppfyllelse. Vidare anser Sida att en utmaning är att Diakonia fortfarande har en relativt stor andel icke redovisade projekt även om en stor majoritet av dessa rapporterats från partners. Sida diskuterar och följer upp dessa utmaningar och andra identifierade risker med Diakonia vid årsmöten, kvartalsmöten samt i övriga sammanhang när tillfälle till konstruktiv dialog ges.

Insats 2: Rambidrag till Olof Palmes Internationella Center

Palmecentret bedriver framförallt tre typer av verksamhet: internationella utvecklingsprojekt, parti-inriktat demokratistöd samt kunskap och debatt om demokrati, mänskliga rättigheter och fred. Övergripande mål: att utveckla samarbetsorganisationernas "förmåga att aktivera och organisera människor i strävan att påverka de samhällen de lever i, och därmed sina egna liv."

Avtalat belopp (MSEK) ³	Avtals period	Utbetalade medel hittills(MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform ⁴
103,7	2009-2010	103,7	Palmecentret	Avtal om rambidrag

Resultat:

³ Det avtalade svenska stödet.

⁴ Använd etablerad terminologi/Sidaklassificering enligt PLUS

Palmeacentrets delmål om fackligt samhällsarbete handlar främst om utvecklande och stärkande av demokratiska fackliga organisationer och en utökad politisk-facklig samverkan. I Serbien har till exempel fackligt förtroendevalda och fackliga medlemmar erhållit ökade kunskaper om bland annat språk, data, facklig organisering och demokrati. Det andra delmålet, folkligt deltagande, hänför sig framförallt till att dess samarbetsorganisationer har stärkts i sina roller. I Sydafrika har sju samarbetsorganisationer arbetat med förbättra kompetens om att söka projektfinansiering. Vidare har över 600 personer deltagit i så kallade tidsresor om lokal historia, vilket uppges bidra till försoningsprocessen.

Sida bedömer att Palmeacentret visar på många uppnådda resultat i relation till organisationens resultatmodell. Såsom framgår av ovannämnda resultat är organisationen starkast i relation till delmålet i CSO-strategin om stärkt kapacitet hos CS-aktörer att arbeta rättighetsbaserat. Ett positivt exempel är ungdomsorganisationen Old City Association i Jerusalem vars interndemokrati och representativitet har stärkts under rapporteringsperioden.

Sida anser att resultaten är mindre övertygande vad gäller delmålet om stärkt demokratisering och ökad respekt för mänskliga rättigheter. Stora framsteg har gjorts vad gäller att stärka programmeringen av verksamheten, samt att förbättra systemen för styrning och kontroll. Det finns frågetecken kring kostnadseffektiviteten, inte minst i relation till den verksamhet som genomförs genom de svenska medlemsorganisationerna. Sida har hanterat dessa risker bland annat genom att i dialogen verka för att Palmeacentret fortsätter arbetet med att utveckla en mer ändamålsenlig verksamhetsstruktur.

Sida har även under 2011 initierat en oberoende utvärdering av Palmeacentrets vidareförmedlingsuppdrags kostnad och kvalitet. Ett relativt stort antal avvikelser i verksamheten visar på vikten av att fortsätta arbetet med att stärka Palmeacentrets riskhanteringssystem. Avvikelsena kan delvis förklaras av att verksamheten bedrivs i riskfyllda länder, inklusive i länder där staten motarbetar ett oberoende och pluralistiskt civilsamhälle. Palmeacentret har endast i mycket begränsad omfattning harmoniserat organisationens ansöknings- och redovisningsförfarande med andra givare. Det finns dock en tydlig strävan mot harmonisering vilket visas av att organisationen för en aktiv dialog med andra givare för ökad samordning. Vad gäller "alignment" uppfattas Palmeacentret av partners som en okomplicerad och följsam givare. Sida ser dock att Palmeacentret i högre grad kan utgå från lokala partners befintliga format för ansökningar och redovisningar.

Sidas bedömning är att Palmeacentret förefaller sakna verksamhet som tydligt främjar en hållbar utveckling i relation till miljö. Fattiga människors perspektiv är synligt hos Palmeacentret inte minst genom att en stor del av stödet syftar till att förändra maktförhållanden till fördel för människor som

lever i fattigdom. Verksamheten i stort präglas av deltagande, öppenhet, ansvarskrävande/tagande, samt icke-diskriminering, vilket visas bland annat genom att målgrupperna inom projekten genomgående har stort inflytande över verksamheten och målformuleringarna.

Insats 3: Rambidrag till RFSU 2010

Det övergripande målet för RFSUs verksamhet är att förverkliga sin vision om rätten till sexuell och reproduktiv hälsa för alla, vilket anses vara en förutsättning för ett mer hälsosamt och jämställt samhälle som kan bidra till fattigdomsminskning och motverka diskriminering.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtals-period	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform
18,5	2010	18,5	RFSU	Avtal om rambidrag

Resultat:

Sida bedömer att RFSU under 2010 har påvisat goda resultat i förhållande till verksamhetens uppsatta mål samt CSO-strategin, och kommer med stor sannolikhet fortsätta att uppnå förväntade resultat. RFSU har tillsammans med sina lokala samarbetspartners kunnat påvisa konkreta resultat främst vad gäller verksamheten inom sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter, SRHR.

I RFSUs rapportering framgår att organisationen genom att koppla samman information, utbildning och hälsa, samt tillhandahållande av ungdomsvänliga SRHR-kliniker, får unga personer tillgång till utbildning, preventivmedel, rådgivning, diagnoser och behandlingar mot könssjukdomar. Målgruppen har idag stärkt sin kunskap om hur man t.ex. skyddar sig mot oönskade graviditeter och könssjukdomar. Att förespråka kondomanvändning är viktigt och centralt inom detta arbete. Arbetet med information och utbildning inom SRHR har också resulterat i att vissa attityder och beteenden har förändrats. Till exempel ser man i vissa länder att unga män och kvinnor i större utsträckning kan tala öppet om SRHR även inom familjen. Under året har även verksamheten vänt sig till mer utsatta grupper, till exempel unga kvinnor som blivit utsatta för könsbaserat våld samt personer inom hbt-gruppen. Numera, som ett resultat av kapacitetsutveckling, är fler hbt-personer medvetna om och kan även i större utsträckning kräva sina rättigheter. Utbildning för till exempel poliser om könsbaserat våld har resulterat i att fler poliser hänvisar kvinnorna till SRHR-kliniker för behandling och stöd.

Genom att involvera lokala myndigheter, samt delar av det lokala och internationella näringslivet, arbetar även RFSUs lokala partners med

hållbarhetsfrågan samt Corporate Social Responsibility, CSR. Bland annat är H&M via Swedwatch involverade i insatser gällande SRHR-utbildning för textilarbeterskor.

Beträffande lokalt ägarskapet har RFSU både starka och stabila partners, men även partners som behöver stärkas. Genom att RFSU försöker sammanföra organisationerna kan de med fördel dra nytta av varandra.

Gällande biståndseffektivitet arbetar RFSU aktivt med att koordinera med givare och andra centrala aktörer. Ett gott exempel är RFSUs samarbete med holländska organisationen Rutgers WPF (World Population Foundation). Organisationerna samplanerar fältbesök för att effektivisera uppföljningen av insatser, analyserar att verksamheten inte överlappar, samt delar planer och budgetar med varandra.

Sida bedömer att en utmaning för RFSU, och för Sida i att stödja RFSU, är hur organisationen kan verka i konflikt-och postkonfliktområden. RFSU har verkat i D.R. Kongo men har under året dragit sig ur pga av att man inte har tillräcklig erfarenhet av att arbeta i konfliktområden. Kvalitetssäkringen blev lidande och även säkerheten för de lokalanställda. RFSU har dock påbörjat ett samarbete i Libanon.

3.2 Bedömning av strategins måluppfyllelse⁵

3.2.1 Bedömning av strategins mål för kapacitetsutveckling

Målet för området: Stärkt kapacitet hos aktörer i det civila samhället i utvecklingsländer att arbeta rättighetsbaserat i sina roller som röstbärare och organisatör av tjänster

I rapporteringen från de svenska ramorganisationerna framgår att stödet har stärkt lokala organisationers kapacitet inom många olika områden såsom intern styrning och kontroll, rapportering, organisationsutveckling, metodutveckling, jämställdhetsfrågor, miljöfrågor mm. Stödet har härigenom bidragit till att organisationer fått bättre möjligheter att uppnå sina mål. T.ex. har LO-TCO Biståndsnämnd bidragit till att stärka en vitrysk facklig centralorganisation och påverkat landets regering att ta större hänsyn till ILOs (International Labour Organisation) konventioner. Nya tecknade kollektivavtal och ökat antal medlemmar har gjort att man blivit en starkare aktör både inom civilsamhället och som part på arbetsmarknaden. I Egypten har Plan tillsammans med en lokal samarbetspart stärkt organisationskapaciteten hos civilsamhällesorganisationer, lokala utvecklingsgrupper (*Community Development Associations*) och regeringsrepresentanter i hur man

⁵ Detta avsnitt bygger på en granskning av rapporteringen från samtliga ramorganisationer.

utformar, implementerar och utvärderar program för gatubarn, samt hur man bedriver påverkansarbete och influerar politik för att förbättra situationen för gatubarn.

Sida bedömer dock att det inte är lika tydligt huruvida samarbetspartners kapacitet att arbeta rättighetsbaserat har stärkts. En utvärdering som SMR har genomfört under 2010 visar att det inte finns konsensus bland SMR, deras medlemsorganisationer eller partners i Syd vad det innebär att arbeta rättighetsbaserat. Utvärderingen pekar på att SMR behöver definiera och tydliggöra vad det betyder att arbeta rättighetsbaserat och hur detta kan operationaliseras i framtida insatser.

Sidas ökade fokus på uppföljning förefaller ha bidragit till att ramarna fokuserar på att partners i sin tur följer Sidas krav, ibland på bekostnad av att stödja organisationens kapacitetsutveckling utifrån dess egna behov och prioriteringar. Detta är problematiskt men samtidigt svårt att kringgå, då det finns behov av att organisationerna har tillräcklig kapacitet vad gäller redovisning av resultat och finansiella medel. Det finns också behov av att stärka samordningen med andra givare för ökad koordinering kring kapacitetsutveckling och för att undvika överlappning. I linje med detta finns det utrymme för de svenska ramorganisationerna att på ett mera systematiskt sätt följa upp och utvärdera sin egen roll gentemot partnerorganisationer vad beträffar kapacitetsutveckling och samordning med andra givare. Sida för en dialog med ramorganisationerna kring behovet av lokalt ägarskap och samordning med andra givare.

CSO-anslaget utgörs främst av stöd till lokala civilsamhällesorganisationer som arbetar med att utbilda marginaliserade människor om mänskliga rättigheter och hur man organiserar och mobiliserar sig för att göra sin röst hörd och sina rättigheter respekterade, inklusive hur man utkräver ansvar av staten att uppfylla sina skyldigheter. Sida gör bedömningen att många människor som lever i fattigdom genom stödet har fått kunskap och medvetenhet om sina rättigheter samt kapacitet att individuellt eller kollektivt agera för att utkräva sina rättigheter. Flera ramorganisationer ger särskild uppmärksamhet till flickors och kvinnors rättigheter och inflytande, och rapporteringen visar på tydliga resultat vad gäller ökat kvinnligt deltagande.

Stödet har ett starkt fokus på rättighetsfrågor och många ramorganisationer anger att rättighetsperspektivet och dess principer om icke-diskriminering, deltagande, öppenhet och insyn samt ansvarstagande och ansvarsutkrävande genomsyrar deras arbete. Samtidigt gör Sida bedömningen att det finns fortsatt behov av att stärka kapaciteten hos partners att arbeta rättighetsbaserat. Flera ramorganisationer har arbetat aktivt med att utbilda sin egen personal i hur man arbetar rättighetsbaserat och flera framsteg har gjorts i en del ramorganisationer (t.ex. Diakonia - se ovan). I vissa fall har även samarbetspartners utbildats (t.ex. Plan). Av särskild vikt är beaktandet av målgruppernas initiativ- och deltagande i

planering, genomförande och uppföljning av insatser och program. De som berörs av program och insatser bör få mer inflytande och makt över dessa och i ökad utsträckning involveras i verksamheten.

I Strategin betonas betydelsen av civila samhällets representativitet, interna demokrati och legitimitet inom sitt område för att nå hållbara resultat. Svenska CSO har goda kunskaper och erfarenheter från arbete med att stärka representativitet och interndemokrati. En utmaning är dock att många samarbetsorganisationer i utvecklingsländer är mer professionella än folkligt förankrade. De kan vara skickliga på att driva frågor som kan leda till varaktiga förändringar, men organisationerna är ofta beroende eller bestående av några få drivande personer. I dessa fall är det svårare att driva frågor om intern demokrati och representativitet. Sidas erfarenhet visar att det finns anledning att ha ett flexibelt förhållningssätt, då båda alternativen kan leda till hållbara resultat.

De svenska ramorganisationerna är överlag intresserade och engagerade i att tillämpa ett rättighetsbaserat arbetssätt. I dialogen med ramorganisationerna kommer Sida fortsatt betona vikten av det rättighetsbaserade arbetssättet och noggrannt följa utvecklingen t.ex. i samband med årsrapportering och årsmöten.

3.2.2 Bedömning av strategins mål för Demokrati och mänskliga rättigheter

Mål för området: Stärkt demokratisering och ökad respekt för fattiga och diskriminerade människors mänskliga rättigheter.

I rapporter från ramorganisationerna framgår att programmen och insatserna har bidragit till ökad kunskap och medvetenhet ibland människor som lever i fattigdom om sina rättigheter samt i hur man organiserar och mobiliserar sig för att göra sin röst hörd.

Det finns många exempel på hur programmen och insatserna har lett till ett ökat engagemang och deltagande i samhället, särskilt på lokal nivå. Plan Sverige rapporterar t.ex. att utbildning och kapacitetsutveckling av unga har lett till att ungdomar i Colombia organiserar sig och får ökat inflytande. Ungdomar interagerar med politiska institutioner och andra aktörer inom det civila samhället, samt influerar politik och övervakar efterlevnaden av barns rättigheter inom projektområdena. Detta har lett till stärkta relationer mellan ungdomar och politiska institutioner, samt att ungdomar ses i en ökad utsträckning som viktiga aktörer. SMR har i sitt rättighetsarbete i Pakistan ökat medvetenheten hos kvinnor gällande sina rättigheter, vilket t.ex. har resulterat i att fall av våldsamma övergrepp har lagförts. En av Afrikagruppernas partnerorganisation i Zimbabwe har genom lokala påverkanskommittéer fått styrande på kommunnivå att göra det obligatoriskt för offentliga inrättningar att ha ramper för människor med funktionsnedsättning.

Kapacitetsutveckling och påverkansarbete har också lett till förändringar i lagstiftning, nationella planer och reformer. Några exempel är att Rädda Barnen tillsammans med andra aktörer verkat för att den nya konstitutionen i Kenya inkluderar förbud av fysiskt och förnedrande straff. En nationell policy om barns skydd har antagits i Kenya och en nationell åtgärdsplan mot våld gentemot barn har antagits i Sudan. Plan Sverige har tillsammans med andra organisationer i Malawi spelat en avgörande roll genom att utbilda och bedriva påverkansarbete gentemot parlamentarikerna inför antagande av *Child Care Protection and Justice Law* som antogs i juni 2010. Genom påverkansarbete fick Shias samarbetsorganisationer i Bolivia inflytande över innehållet i den nya "Lagen för människor med funktionsnedsättning". IOGT-NTOs (genom Forum Syd) samarbetspart i Kenya har tillsammans med andra organisationer bidragit till att en alkoholreglerande lag antagits i Kenya. Plan Sveriges lokala partner *NGO Committee on the Rights of the Child* i Kambodja har bidragit till den nationella planen för Rådet för Barn (*Council for Children*). Det finns många andra exempel på att insatser och program har bidragit till att förändra lagar och policies.

Sida bedömer att en utmaning emellertid är att garantera efterlevnaden av dessa och därmed att förändringar äger rum även i praktiken. För att uppnå detta krävs förutom ett starkt civilsamhälle även andra faktorer såsom starka institutioner. CSO stödet kan ge stöd till en grundsten i demokrati, men det finns andra viktiga element som inte kan få stöd genom ramen för CSO anslaget. Sida uppmuntrar samarbete med andra aktörer utanför civila samhället genom kontinuerlig dialog.

Det finns också flera exempel på att insatserna har lett till ökad respekt för mänskliga rättigheter och förbättrade levnadsvillkor för fattiga människor, men här är rapporteringen mer begränsad. I flera program och insatser har resultat uppnåtts för ett stort antal rättighetsbärare genom att erbjuda samhällstjänster som lett till förbättrade levnadsvillkor för fattiga och diskriminerade människor. De flesta exempel som ges i rapporterna är relaterade till mikrokrediter som ger ökade möjligheter till försörjning, samt hälsomottagningar som ger ökade möjligheter till god hälsovård. Kooperation Utan Gränser rapporterar t.ex. att fattiga jordbrukare har fått tillgång till krediter genom alternativa finansiella institutioner såsom bysparande och lånegrupper, vilket har lett till ökade inkomster och förbättrade levnadsförhållanden. Sida bedömer att en stor utmaning är att få till ett ansvarsutkrävande gentemot staten för att den i ökad utsträckning ska ta sitt ansvar för att leverera grundläggande tjänster såsom utbildning och hälsa.

Flera ramorganisationer visar på att kontexten i många länder (t.ex. försämrade möjligheter för organisationer att verka fritt) har försvårat förutsättningarna att genomföra program och insatser och därmed uppnå

resultat. Detta kan på sikt påverka strategins genomförande. (se mer under kapitel 8 *Kontexten*).

Sida bedömer att resultaten är begränsade vad gäller att stater och myndigheter ska ta ett ökat ansvar för att respektera och garantera mänskliga rättigheter. Det är tydligt att resultaten bidrar till stärkande av grupper och individers möjlighet att påverka sin situation, men steget därifrån är långt till att samhällen präglas av demokratiska principer och respekt för mänskliga rättigheter.

Sida anser att stödet visar på flera relevanta resultat i förhållande till strategins mål, men att det finns utrymme att ytterligare tydliggöra resultat på effektnivå. Det är dessutom inte alltid tydligt i vilken utsträckning ramorganisationerna har bidragit till uppnått resultat. Sida har under rapporteringsperioden, i samarbete med svenska CSO, påbörjat ett arbete med att genomföra en omfattande resultatorienterad utvärdering för att undersöka effekterna av stödet för fattiga människor. Utvärderingen kommer att ge ökad kunskap om effekterna och utgöra en input i hur stödet kan utformas för att maximera måluppfyllelsen.

4. BISTÅNDEEFFEKTIVITET

Ramorganisationerna arbetar i allt större utsträckning med program- och kärnstöd och det är Sidas bedömning att dessa stödformer numera fungerar som norm. Det projektstöd som ges motiveras oftast i termer av att partners system är alltför svaga för att ge program- eller kärnstöd. Att hantera projektstöd till många svaga organisationer som ofta saknar erfarenhet av internationellt utvecklingssamarbete och/eller har allvarliga systembrister kräver mycket resurser och det finns frågetecken kring kostnadseffektivitet och resultat. Samtidigt öppnar projektstödet för en mångfald av aktörer och bidrar till strategimålet att främja ett pluralistiskt civilsamhälle. Arbete med flera olika stödformer anpassade efter partners förmåga är dessutom i enlighet med internationella principer som formulerats för biståndseffektivt CSO-stöd.⁶

Många svenska CSO menar att det är svårt att anpassa sig till samarbetspartners system för verksamhetsplanering, genomförande och uppföljning pga av givarnas krav t.ex. vad gäller revisioner och rapportering. Problemet är detsamma som i fallet med projektstöd kontra kärn- och programstöd. Sida är medveten om utmaningen att både anpassa till partners med bristfälliga system och efterleva kraven från givare, men menar att större ansträngningar krävs. En nyligen genomförd

⁶ Se bl.a. Task Team on CSO Development Effectiveness and Enabling Environment, Key Messages (March 2011) och EU-ledda Multi-Stakeholder Structured Dialogue, Concluding Paper (maj 2011).

studie av hur bilaterala givares krav på ramorganisationer förs över till samarbetet med partners visar t.ex. att ramorganisationer i de nordiska länderna ofta skärper kraven från givarna och lägger till ytterligare villkor i avtalsrelationen med partners.⁷ Även fältbesök och andra studier kring relationen mellan partners och ramorganisationer visar att det fortfarande finns mycket arbete kvar att göra för att anpassa till partners system.

Diakonia och RFSU utgör två intressanta exempel som belyser problematiken kring biståndseffektiva stödformer. Diakonias strävan att alltid ge kärn- och programstöd till sina partners har t.ex. lett till att stora resurser läggs på att hjälpa svaga partners som har svårt att hantera detta stöd. Här finns å ena sidan ett berömvärt försök att stärka ägarskap, men å andra sidan höga transaktionskostnader. RFSU är motsatsen i fråga om kärn- och programstöd. RFSU ger endast projekstöd. Samtidigt har RFSU kommit långt i försöken att arbeta utifrån partners system genom att använda nya, anpassningsbara metoder för planering- och uppföljning. Frågorna om stödformernas lämplighet kommer att analyseras vidare i den översyn av ramsystemet som Statskontoret genomför 2011-2012.

Ramorganisationernas ambition att samarbeta med andra givare har framför allt gett resultat i form av gemensamt erfarenhetsutbyte och lärande. Det har i mindre utsträckning lett till koordinering av stöd. Det finns flera exempel när svenska CSO arbetar med samma partners och överlappar varandra. Enligt Instruktionen skall stöd till en lokal organisation av flera svenska CSO undvikas eller särskilt motiveras av ramorganisationen. Sida kommer att ge ökad uppmärksamhet kring efterlevnaden av detta.

Sida bedömer överlag att framsteg har gjorts vad gäller att arbeta programbaserat, medan de flesta ramorganisationerna måste bli bättre på att anpassa sig till partners system och koordinera med andra givare.

Flera av ramorganisationerna är engagerade i dialogfrågor som rör det civila samhället och har bidragit till policyutvecklingen både nationellt och internationellt.

Ramorganisationerna har deltagit aktivt i det internationella och svenska arbetet med biståndseffektivitet inför högnivåmötet i Busan. Sedan Accramötet har svenska CSO utgjort del av den internationella plattformen Better Aid som genomför analyser och utarbetar gemensamma ståndpunkter gällande civilsamhällets roll i biståndseffektivitetsagendan. CONCORD Sverige och Forum Syd har samordnat det svenska bidraget och bl.a. informerat och utbildat en bredare krets av svenska organisationer. Diakonia, Forum Syd, Plan Sverige, Svenska kyrkan, Svenska Missionsrådet, LO-TCOs Biståndsnämnd och Rädda Barnen har

⁷ Lisbeth Fich, Reality Check; Harmonization of donor administrative and procedural requirements for civil society support, 7 januari 2011.

även deltagit i den svenska styrgruppen inom det globala *Open Forum on CSO Development Effectiveness* som arbetat med civilsamhällets egen biståndseffektivitet och formulerat principer och metoder för att öka densamma. Better Aid och Open Forum arbetar med dialog på global nivå. På europeisk nivå deltar ramorganisationerna i Concord, som bevakar, utvärderar och sprider information om EU-ländernas biståndslöften. De senaste två åren har åtta av ramorganisationerna deltagit i den svenska arbetsgruppen kring ConCORDs sk Aid Watch-nätverk, som bl.a. producerat och lanserat den årliga Aid Watch-rapporten om medlemsländernas uppföljning av sina åtaganden inom biståndseffektivitetsagendan.

Sida bedömer att ramorganisationerna har arbetat på ett relevant och effektivt sätt med dialogfrågor och då särskilt med att följa upp CSO-relaterade åliggandena i biståndseffektivitetsagendan. Konkreta resultat består i åtaganden såsom Istanbulprinciperna och integrationen av ett CSO-perspektiv i HLF-4 i Busan, men även i väl etablerade och ömsesidigt berikande relationer med internationella partners och relevanta aktörer såsom UD och Sida.

Sida har själv spelat en aktiv roll i arbetet för ökad biståndseffektivitet i relation till civilsamhället. Sida är t.ex. drivande i en grupp givare som arbetar för ökad koordinering av CSO-stödet. Gruppen träffas regelbundet och har bl.a. under Sidas ledning kartlagt givarnas krav på sina ramorganisationer i ett försök att finna harmoniseringsmöjligheter. Under hösten kommer arbetet slutföras. Då förväntas en kärngrupp av givare komma överens om ett antal gemensamma krav och en manual som underlättar dess implementering. Eftersom flera av givarna stödjer samma partners via sina ramorganisationer bör givarnas harmoniserade krav på ramorganisationerna återspeglas i de krav som ställs på partners och således minska förekomsten av flera och motstridiga villkor. En annan del i givargruppens arbete är en gemensam studie av civilsamhällets policyarbete i syfte att öka givarnas förståelse för hur CSO arbetar med policydialog och förbättra stödet till densamma.

Sida/CIVSAM är också aktiv som en av tre ordföranden i Task Team on CSO Development Effectiveness and Enabling Environment, den arbetsgrupp inom Working Party on Aid Effectiveness som arbetar med att följa upp CSO-relaterade åtaganden i Accra-agendan. Gruppen består av CSO-nätverk (där bl.a. de svenska ramorganisationerna ingår) några partnerländer och 14 givare. Under rapportperioden har Task Team tagit fram ett gemensamt budskap i frågor rörande det civila samhället inför biståndseffektivitetsmötet i Busan i slutet av året. Även Sidas stöd till internationella CSO-nätverk och påverkansinsatser såsom Open Forum, Better Aid och Civicus är en del av arbetet mot ökad biståndseffektivitet, liksom Sidas engagemang inom EU/DCI (Development Cooperation Instrument) och EU:s s.k. Strukturerade Dialog. I den Strukturerade Dialogen har Sida deltagit i utvecklingen av mer biståndseffektiva metoder för EU-stöd till det civila samhället. Sedan 2011 är Sida Sveriges

representant i EUs tematiska program "Non-State Actors & Local Authorities" (NSALA) inom EUs "Development Co-operation Instrument" och har bl.a. bidragit till EU:s strategi 2011-2013 för stöd till NSALA.

Sida kommer i dialogen med svenska CSO att fortsatt betona behovet av arbete mot ökad biståndseffektivitet och Sida kommer att öka fokus på detta i uppföljningen. I samband med att Sidas Instruktion till ramorganisationerna förtydligas kommer krav på rapportering kring deras arbete med biståndseffektivitet att ingå även i årsrapporterna (och inte endast i slutrapporterna). Sida måste också vara mer flexibel i sina krav för att göra det enklare för svenska CSO att samordna sitt stöd med andra givare. Sida kommer också att fortsatt uppmuntra ramorganisationernas deltagande i dialogen kring CSO och biståndseffektivitet och även själv fortsätta att spela en aktiv roll för att främja implementeringen av CSO-relaterade åtaganden i biståndseffektivitetsagendan.

5. DIALOGFRÅGOR

De frågor som prioriteras i dialogen med ramorganisationerna är;

- Ökad biståndseffektivitet.
- Stärkta system för styrning och kontroll.
- Stärkt rättighetsperspektiv och fattigdomsfokus.

Som framgår av resultatrapporteringen har framsteg gjorts inom samtliga områden, men det finns fortfarande brister varför det finns anledning för Sida att fortsatt följa upp dessa frågor. Sidas internationella dialog kring civilsamhället beskrivs ovan i kapitel 4 om biståndseffektivitet, och har framför allt fokuserat på kontexten som det civila samhället verkar i, den s k "enabling environment", effektiva modeller för givarnas stöd till civilsamhället samt civilsamhällesorganisationernas egen effektivitet. Dialogen är ett centralt arbetssätt för att uppnå målen i Strategin, både i g samarbetet med ramorganisationerna och inom den internationella biståndseffektivitetsagendan.

6. DE TRE TEMATISKA PRIORITERINGARNA

Demokrati och mänskliga rättigheter:

Som framgår av rapporteringen ovan fokuserar samtliga ramorganisationer på detta område, vilket genomsyrar i stort sett all verksamhet som stöds av Sida. Utmaningarna har redovisats tidigare.

Miljö och klimat:

Alla svenska CSO ska ta hänsyn till miljöaspekter i sina program och insatser bl.a. genom att genomföra miljökonsekvensbedömningar. Det är dock inte tydligt hur väl detta har genomförts i praktiken. Många har tagit fram miljöpolicyer och handlingsplaner på området, men det framgår inte tydligt i rapporteringen hur väl miljöfrågorna har integrerats i verksamheten. Miljö och klimat förefaller vara mer eftersatt än övriga tematiska prioriteringar. I syfte att bidra till mer ekologiskt hållbara program och projekt deltar många av ramorganisationerna (Kooperation utan gränser, Forum Syd, PMU, SMR, Individuell Människohjälp, Afrikagrupperna, Shia, Diakonia och LO-TCO Biståndsnämnd) i ett nätverk som utarbetar ett verktyg, *Miljölinjen*, för att integrera miljö- och klimatperspektiv i utvecklingsinsatser. Arbetet leds av Diakonia. Verktyget utarbetas tillsammans med samarbetspartners runt om i världen under 2011. Vissa svenska CSO såsom Naturskyddsföreningen och Världsnaturfonden har spetskompetens inom miljöfrågor och riktar följaktligen sina program och insatser inom detta område. Sida kommer att i uppföljningen öka fokus på hur miljö integreras av ramorganisationerna. I uppdateringen av Instruktionsen kommer rapportering kring arbete med att integrera miljö (och de andra tematiska prioriteringarna) att efterfrågas på årlig basis.

Främjande av jämställdhet och kvinnors roll i utvecklingen:

De flesta ramorganisationerna har i sin verksamhet integrerat och prioriterat jämställdhet och kvinnors roll i utvecklingen. Det är tydligt i rapporteringen att målet med ökad jämställdhet mellan kvinnor och män i flera fall är på god väg att uppnås och att kvinnors deltagande i samhället har ökat. Till exempel gjordes under 2010 en utvärdering av Palmecentrets verksamhet i Sydafrika som fann att jämställdhet tydligt genomsyrar samtliga utvärderade projekt. I t.ex. Uganda har RFSU genom sin lokala samarbetspart anordnat särskilda jämställdhetsdiskussioner i samband med utbildningar om könsbaserat våld. Män har aktivt deltagit i dessa diskussioner, vilket därefter resulterat i ett större antal män som besöker organisationens hälsokliniker för att söka vård och/eller som sällskap till sin partner.

7. DE TVÅ PERSPEKTIVEN

Strategins mål och inriktning utgår mycket tydligt från de två perspektiv som ska genomsyra svenskt utvecklingssamarbete (fattiga människors egna behov och intressen, respektive rättighetsperspektivet). Sida bedömer att svenska CSO med bidrag från anslagsposten generellt sett arbetar efter förändringsteorier och tillämpar arbetssätt som utgår från fattiga människors perspektiv på utveckling, samt ett rättighetsperspektiv. Genom sina lokala kontakter och sitt arbete på gräsrotsnivå finns det goda förutsättningar för CSO att ha ett starkt fattigdomsfokus. Många svenska CSO fokuserar sitt arbete på särskilt utsatta och diskriminerade grupper

såsom flickor, kvinnor, ungdomar och funktionshindrade. Flera väljer att arbeta i områden som präglas av stor fattigdom. Men som ovan angivits är effekterna av insatser och program osäkra vad gäller fattigdomsminskning. De svagheter som identifierats under perioden för detta område handlar även om lokalt ägarskap och tillämpandet av ett rättighetsbaserat arbetssätt, vilket behandlas närmare i Kapitel 3 och 4 ovan.

Sida har i samråd med UD beslutat om nya kriterier för urval av ramorganisationer som kommer att ställa höga krav på ett starkt fattigdoms- och rättighetsperspektiv för de organisationer som kommer att få rambehörighet i framtiden.

8.DEN KONTEXTUELLA RAMEN

En tydlig negativ trend som påverkat genomförandet av Strategin är tendensen att regeringar i flera länder vidtagit åtgärder som begränsar det civila samhällets förutsättningar att verka. I vissa länder handlar det om lagstiftning som begränsar civilsamhällets självständighet, i andra om begränsning av grundläggande fri- och rättigheter (yttrandefrihet, religionsfrihet). Nuvarande situation innebär en risk att svenska CSO undviker att stödja lokala samarbetspartners i länder, där stödet egentligen är mycket angeläget med att bidra till demokratisering och ökad respekt för mänskliga rättigheter. För Sidas vidkommande innebär detta således en utmaning avseende att tydliggöra om och hur befintliga system för uppföljning och kontroll kan anpassas till olika kontexter. Samtidigt bedöms svenska CSO behöva stärka sin kapacitet att göra gedigna riskanalyser och hantera förändrade kontexter i genomförandet av sina program och insatser. Politisk dialog och annat påverkansarbete gentemot stater som begränsar utrymmet för organisationer att verka fritt är nödvändiga åtgärder för att hantera dessa risker.