

**Samverkan mellan Sida och svenska  
ramorganisationer – utveckling och förändringar**

***Bakgrundsstudie för Statskontoret***

**Bertil Odén**

***HB-Konsult***

Stockholm, 23 november 2012.

<b>Innehållsförteckning</b>	<b>Sid.</b>
Inledning och syfte	3
Historisk tillbakablick	3
Ramorganisationerna – hur de utvecklats och varför	8
CSOs professionalisering – från disparat projekthanläggning till avancerad biståndsbyråkrati	13
Synen på bistånd till och genom organisationer i det civila samhället	16
Bakgrunden till att graden av egenfinansiering ändrades från 20 till 10%	18
Hur CSOs syften och mål har påverkats av biståndsmålen förändringar	20
Ramorganisationernas självständighet	22
Civila samhällets mervärde som komplement till multilateralt och bilateralt bistånd	24
Hur har ramorganisationerna påverkats av resultatagendan?	26
Möjligheter att mäta resultat givet verksamhetens karaktär	27
Forskning och metautvärderingar av bistånd till CSO	29
Parisagendan och högnivåmötena i Accra och Busan – hur har CSOs mål och verksamhet påverkats?	33
Vilka är de främsta utmaningarna framöver?	35
Litteratur	39
Bilaga 1. Frågor avseende uppdrag inom ramen för Statskontorets uppdrag	43
Bilaga 2. Istanbul CSO Development Effectiveness Principles	44

# Samverkan mellan Sida och svenska ramorganisationer – utveckling och förändringar

## *Bertil Odén*

### **Inledning och syfte**

Syftet med denna bakgrundstudie är att redovisa ”hur samverkan mellan Sida och relevanta enskilda organisationer har utvecklats och förändrats över tid. I uppdraget ingår också att belysa hur organisationernas förutsättningar att verka har påverkats av förändringar av de biståndspolitiska målen.”<sup>1</sup> Detta sker inom ramen för Statskontorets uppdrag att göra en översyn av ramavtalssystemet inom strategin Stöd genom svenska organisationer i det civila samhället 2010-2014.<sup>2</sup> Statskontorets PM 2012-09-28 (bilaga 1) listar en rad frågor som bör belysas i rapporten och dispositionen följer i stort denna lista.

Enligt överenskommelse med Statskontorets projektgrupp går jag inte in på definitionsfrågor rörande begrepp som civila samhället och de olika aktörerna inom detta. När jag talar om civila samhällets aktörer i allmänhet, använder jag oftast beteckningen CSO. Mera sällan använder jag termer som anknyter till tidigare språkbruk med något annan innebörd, som t.ex. enskilda organisationer, NGO och folkrörelser.

Eftersom Sida bytte namn och förkortning 1995 används beteckningen SIDA före detta år och Sida från 1995 och framåt.

### **Historisk tillbakablick**

Någon har sagt att ”det svenska biståndet föddes på missionsstationen” och det ligger en del i detta. De svenska missionärer som började sin verksamhet i Eritrea och Etiopien på 1860-talet, Zululand/Sydafrika på 1870-talet och Kongo på 1880-talet hade missionerandet som sin egentliga uppgift, men startade också sjukvårdskliniker och elementär undervisning.<sup>3</sup> I slutet av 1800-talet kom industrialiseringen i gång också i Sverige och i dess spår växte fackföreningsrörelsen, Kooperationen, nykterhetsrörelsen, kvinnorörelser, frikyrkor och andra folkrörelser fram. Särskilt fackföreningsrörelsen och Kooperationen fick snabbt internationella kontakter och utblick. Efter första världskriget blev Sverige medlem i Nationernas Förbund och Internationella arbetsorganisationen, ILO. Sverige var också med

---

<sup>1</sup> Statskontoret, konsultavtal 2012-10-08. Dnr 2012/98-5.

<sup>2</sup> Regeringsbeslut 2012-03-29, UF2012/21821/UD/UP.

<sup>3</sup> Behandlas bl.a. i Sahlberg, 1999, Sellström 1999 och Vanhatalo & Andersson, 2000 .

att bygga upp Internationella Röda korset och andra internationella humanitära organisationer.

När världen öppnades för det isolerade, neutrala Sverige efter andra världskriget kom solidaritetstänkandet de allra första åren att fokusera på närområdet. I slutet av kriget hade Svenska kommittén för internationell hjälp åt flyktingar och krigsoffer bildats. Den bestod av representanter från kooperationen, fackföreningsrörelserna, kyrkorna, humanitära organisationer. Efter kriget fortsatte denna kommitté att stödja återuppbyggnadsarbetet. Man satte igång en "Hjälp Norge" kampanj som följdes av en "Hjälp Europa"-kampanj.<sup>4</sup>

Några organisationer som bildats med humanitära, geografiskt mer näraliggande frågor före andra världskriget kom med avkoloniseringen att i ökad utsträckning börja arbeta med internationella och "u-lands"-frågor, till exempel Emmausrörelsen och Svalorna.<sup>5</sup>

FN, Internationella Valutafonden och Världsbanken bildades vid krigsslutet. Dessa organisationer rekryterade också ett antal svenskar, varav några kom att spela viktiga roller när det statliga svenska biståndet senare skulle byggas upp.

I Sverige bildades 1952 det som blev föregångaren till en svensk biståndsmyndighet. Den hade det något otympliga namnet *Centralkommittén för svenskt tekniskt bistånd till mindre utvecklade områden* och bestod av 44 enskilda organisationer, kooperativa rörelser, kyrkor och samfund, industri- och exportorganisationer, de politiska partiernas ungdoms- och kvinnoförbund, arbetsmarknadens parter, fredsgrupper, idrotts- och studentorganisationer. En stor nationell insamlingsverksamhet med namnet "Sverige hjälper" sattes igång 1955.<sup>6</sup> Staten bidrog med knappt hälften av inkomsterna till denna insamling under 1950-talet.<sup>7</sup> Konsumentkooperationen startade 1958 insamlingen "utan gränser", en verksamhet som fortfarande pågår. Fria fackföreningsinternationalen startade en internationell solidaritetsfond.

Under första hälften av 1950-talet kom Centralkommitténs första projekt igång i form av yrkesutbildning – en verksamhet där Sverige ansågs ha särskild kompetens. De länder som blev Sveriges första samarbetsländer var Etiopien och Pakistan. Till dessa lades några år senare Ceylon (nuvarande Sri Lanka) där familjeplaneringsverksamhet startades.<sup>8</sup>

Under denna period var folkrörelserna viktiga för att tillsammans med Centralkommittén väcka opinion för bistånd hos svenska folket, som enligt opinionsundersökningar vid denna tid var tveksamt inställd. Detta arbete liksom att Sverige och svenska media alltmer

---

<sup>4</sup> Onsander, 2007, sid 6-7.

<sup>5</sup> Sundgren, 1989, sid 21.

<sup>6</sup> Heppling, 1986.

<sup>7</sup> Sundgren, 1989.

<sup>8</sup> Heppling, 1986 ger en skildring av Centralkommitténs bildande och utveckling.

öppnade sig för vad som hände internationellt bidrog till att förändra opinionen. Folkrörelsernas informationsverksamhet, inklusive bildningsförbundens, spelade en betydande roll för att informera om situationen i världen bortom Europa. Därigenom grundlades förståelsen i Sverige för varför utvecklingssamarbete var en viktig fråga.<sup>9</sup> Den svenska opinionen kring bistånd skulle sedan, enligt Sidas regelbundna opinionsundersökningar komma att ligga på en hög och relativt stabil nivå under mycket lång tid.

I slutet av 1950-talet hade möjligheterna att få bistånd från Sverige spritt sig internationellt och Centralkommittén översvämmades av ansökningar som den inte hade kapacitet att hantera. Biståndet höll också på att få bredare stöd i Sverige. I början av 1960-talet motsvarade den folkrörelsedominerade Centralkommittén inte längre regeringens ambitioner på biståndsområdet och i samband med att den första biståndspropositionen lades fram för riksdagen 1962 skapades också den statliga myndigheten NIB, Nämnden för Internationellt bistånd, med väsentligt folkrörelseinslag i styrelsen. När NIB tre år senare ersattes av SIDA fanns detta inslag kvar också i dess styrelse, fast i mindre omfattning.

Det kan därför tyckas förvånande att folkrörelserna och övriga enskilda organisationer spelade en relativt blygsam roll i Sveriges första biståndsproposition 1962:100<sup>10</sup> och att den andel av det statliga svenska biståndet som slussades till eller genom folkrörelser och andra enskilda organisationer under de första åren var synnerligen blygsam.

Det riksdagsbeslut som lade fast det s.k. enprocentmålet togs i samband med att biståndspropositionen 1968:101 behandlades. Det innebar att Sveriges bistånd år 1975 skulle motsvara en procent av BNP. För detta krävdes att biståndsvolymen fram till dess skulle öka med i genomsnitt 25 procent om året.

Stödet till enskilda organisationers biståndsverksamhet ökade i ungefär samma takt. Inte förrän 1976 översteg andelen av biståndet genom SIDA som gick till det svenska civila samhällets organisationer två procent. Därefter ökade denna andel snabbt. I

<sup>9</sup> Denna period beskrivs i Heppling 1986, som själv var en nyckelfigur i sammanhanget. Centralkommitténs tillkomst och verksamhet behandlas också i Nilsson, 2004.

<sup>10</sup> I själva propositionen finns ett stycke där det påpekas att missionen gjort betydande insatser på undervisnings- och sjukvårdens område, Rädda barnen, Röda korset och andra hjälporganisationer bistått i akuta nödsituationer, fackföreningsrörelsen och Kooperation engagerat sig i att bygga upp fackföreningar och kooperativa i underutvecklade länder. Och att dessa och andra sammanslutningar samlat in uppskattningsvis 30 miljoner kr år 1960. (sid 4).

Det anges också att staten bör tillgodogöra sig de erfarenheter som näringslivet, fackföreningsrörelsen, Kooperationen, missionen, humanitära hjälporganisationer m.fl. vunnit genom sina insatser i u-länderna. "När biståndets syften därigenom kan nås med större effektivitet bör staten stödja sådana insatser." (sid. 9) Det anges också att finansieringen av den svenska offentliga tekniska biståndsverksamheten har hittills delvis skett med medel som influtit genom Sverige Hjälper-insamlingarna. "Detta bistånd bör framdeles i princip finansieras med skattemedel." (sid 16).

I bihanget till propositionen ingår ett längre avsnitt om vissa organisationers tekniska bistånd och deltagande i det humanitära biståndet.

biståndsbudgeten för 1985/86 utgjorde anslaget för stöd till de svenska enskilda organisationerna 8 procent av SIDA:s totala utgifter. Om humanitärt och katastrofbistånd liksom informationsbidragen räknas in utgjorde detta år biståndet genom enskilda organisationer 14 procent av SIDA:s totala.<sup>11</sup>

Missionsanknutna aktörer dominerade fram till mitten av 1970-talet som mottagare av biståndet till enskilda organisationer. Under perioden 1962/63-1974/75 erhöll dessa tillsammans omkring 70 procent av de totala bidragen till enskilda organisationer, humanitära organisationer erhöll omkring 12 procent och kooperationen och de fackliga organisationerna tillsammans omkring 7 procent. Bidragen täckte under denna period huvudsakligen kostnader för utrustning, byggnader och volontärer.<sup>12</sup>

Sedan dess har Sidas anslag för stöd till de svenska enskilda organisationerna, som andel av Sidas totala budget fortsatt att ligga på nivån 8-10 procent, medan den totala andelen som går genom enskilda organisationer ökat kraftigt och de senaste åren legat i spannet 30-35 procent.

Detta beror i första hand på att direktstöd från Sida till civila samhällsorganisationer i samarbetsländerna och internationella civilsamhällesorganisationer ökat kraftigt, men också på att en ökad andel av det humanitära och katastrofbiståndet slussats via CSO. Dessutom har Sida inom ramen för det långsiktiga utvecklingsarbetet i större utsträckning använt enskilda organisationer som utförare av verksamhet på flera områden, t.ex. HIV/AIDS, gender, kultur, miljö, barn och ungdom, samt framför allt demokrati och mänskliga rättigheter.

I slutet av 1970-talet hade stödet till civila samhällets organisationer vuxit sig så stort att man på Sida ansåg att rutiner och organisation för detta stöd måste förenklas och rationaliseras. Ett system med vad som kallades ramorganisationer skapades, som innebar att några år in på 1980-talet större delen av Sidas stöd till enskilda organisationers egna utvecklingsprojekt och program kanaliserades inom denna process, som behandlas närmare i följande avsnitt.

Under 1970-talet växte också en ny typ av organisationer fram, nämligen solidaritetsrörelserna. De var inledningsvis förutom med insamlingar i huvudsak inriktade på information, opinionsbildning och försök att påverka den svenska utrikes- och biståndspolitikerna framför allt vad gällde södra Afrika och kampen mot apartheid, Vietnam/Indokina och oppositionen mot militärdiktaturerna i Latinamerika.

---

<sup>11</sup> Lewin, 1986, sid. 222.

<sup>12</sup> Prop. 1977/78:135, sid. 44-45.

1980-talet innebar att nya frågor uppmärksammades. Ett antal organisationer i det civila samhället samordnade internationella opinionsyttringar och informationsspridning. Det gällde främst kampanjer för skuldlättnader för de fattigaste länderna och opposition mot effekterna av de strukturanpassningsprogram som var kravet på många länder för att de skulle få fortsatt bistånd. Här uppstod nya allianser, bestående av enskilda organisationer i Väst och både organisationer och regeringar i Syd.

Därefter utvidgades det internationella samarbetet mellan nationella CSO ytterligare, inte minst när det gäller information, opinionsbildning och gemensamma kampanjer.<sup>13</sup> Det innebär att sedan slutet av 1980-talet har CSOs "vertikala" kontakter mellan Sverige och samarbetsländer i ökad utsträckning kompletterats med ett horisontalt kontaktnät där organisationer samverkar om internationella kampanjer, informationsmaterial och utbyte av erfarenheter. Denna verksamhet syftar ofta till att påverka internationell policy och regelverk.

Efter kalla krigets slut och Sovjetunionens upplösning kom demokrati och respekt för mänskliga rättigheter i ökad utsträckning i fokus för biståndet, internationellt och i hög grad för Sverige. Dessutom kom CSOs verksamhet att utvidgas på grund av att en rad nya samarbetsländer uppstod i östra Europa och Centralasien.

Det svenska biståndets fokus på demokrati och individuella mänskliga rättigheter förstärktes ytterligare efter regeringsskiftet 2006 och är fortfarande mycket stark. Det har också inneburit att utrymmet för verksamhet på dessa områden för svenska CSO ökat ytterligare.

Efter millennieskiftet kom millenniemålen och den svenska politiken för global utveckling som lanserades i proposition 2002/03:122 att påverka många av ramorganisationernas arbete. (Detta diskuteras närmare i ett senare avsnitt om hur biståndsmålen förändringar påverkat CSOs egna mål och inriktning).

IT-revolutionen, smarta telefoner och andra delar av globaliseringen tillsammans med nya plattformar som facebook och twitter skapade nya nätverk och organisationsformer efter millennieskiftet. Aktuella exempel är revolutionerna i Nordafrika ("den arabiska våren") och globala och regionala sociala rörelser. Dessa nätverk uppstår ofta spontant och information sprids på ett decentraliserat sätt. Att tala om organisationer i detta sammanhang är inte alltid relevant eftersom verksamheten ibland byggs upp kring individer eller små grupper.<sup>14</sup> Detta ställer krav på biståndsgivarna att tänka nytt och hitta flexibla stödformer.

---

<sup>13</sup> Några exempel är *Concord*, ett europeiskt nätverk av frivilligorganisationer som arbetar för att påverka EUs utvecklings- och biståndspolitik, *Better Aid*, med över 700 medlemsorganisationer från civila samhället i samverkan inför högnivåmötet om biståndseffektivitet i Busan 2011 och *Jubilee Debt Campaign*, en koalition av organisationer som arbetar för att minska fattiga länders utlandsskuld.

<sup>14</sup> En kort översikt av litteraturen kring sociala medier och sociala rörelser i det civila samhället finns i IOD PARC, 2012, sid 31-33.

En länk mellan det ”traditionella” CSO-biståndets sätt att arbeta och de nya mer flexibla organisationerna finns dock i form av att många deltagare i de nya nätverken fått utbildning och väckts till insikt genom lokala CSOs arbete, som i sin tur stötts av svenska och andra externa CSO.<sup>15</sup>

### **Ramorganisationerna – hur de utvecklats och varför**

För att möta det snabbt ökade stödet till CSO införde SIDA i slutet av 1970-talet ett system med ramorganisationer. Detta gjordes på tjänstemannanivå och huvudsyftet var att förenkla organisation och rutiner i samarbetet mellan SIDA och organisationerna. LO/TCOs biståndsnämnd och Swedish Cooperative Center (numera Kooperation utan gränser) blev de första organisationer SIDA 1977/78 tecknade ramavtal med. Under 1980-talets första år lades större delen av SIDA-stödet om i enlighet med en ramorganisationsmodell och SIDA tecknade ramavtal med ytterligare nio organisationer (Afrikagrupperna, Arbetarrörelsens Internationella Centrum (AIC), Diakonia, Pingstmissionens U-landshjälp (PMU), Rädda Barnen, Swedish Volunteer Service (SVS), Svenska Missionsrådets Biståndsnämnd (SMR), Svenska Handikapporganisationernas Internationella biståndsstiftelse (SHIA) och Utbildning för Biståndsverksamhet (UBV). 1985/86 inledde SIDA ett samarbete med Biståndsinformation (BIFO)<sup>16</sup> vilket innebar att BIFO på SIDA:s uppdrag gjorde en så kallad fullständighetsgranskning av ansökningarna från ”övriga organisationer”, d.v.s. de som vid den tidpunkten inte omfattades av ramavtal.<sup>17</sup>

Från 1987 började SIDA genomföra kapacitetstudier av ramorganisationerna. 1990 förlängdes rambidragsbeslutet till att gälla två år i stället för som tidigare ett. SIDA fick också i uppdrag att ge bidrag även till insatser i Östeuropa.<sup>18</sup>

Svenska Naturskyddsföreningen fick sitt första avtal med SIDA 1990<sup>19</sup> och blev senare ramorganisation. Svenska Röda Korset blev ramorganisation 1991<sup>20</sup> och BIFO 1992. Lutherhjälpen och Svenska Kyrkans Missionsråd, SKM, blev en egen ramorganisation 1993 under namnet Svenska Kyrkan. De hade tidigare ingått i SMR, men ansågs nu vara så stora att det skulle fungera bättre som separat ramorganisation.<sup>21</sup> 1995 skapades Forum Syd som

<sup>15</sup> Intervju.

<sup>16</sup> BIFO har sitt ursprung i ”Frivilligorganisationernas informationscentral”, som bildades i början av 1970-talet av ett antal volontärorganisationer för att samordna information om volontärverksamhet och kontakterna med SIDA. Verksamheten växte och man hade omkring 40 medlemsorganisationer när man fick SIDA:s granskningsuppdrag. (Albinsson och Åhlström, 1991, sid 125.)

<sup>17</sup> SIDA, 1993, sid 1-2.

<sup>18</sup> Ibid, sid 2.

<sup>19</sup> Onsander, 2007, sid 25. Sida, 2004b, sid 79.

<sup>20</sup> Finansieras numera under anslaget för humanitärt bistånd.

<sup>21</sup> SIDA 1993, sid 3.



en sammanslagning av SVS och BIFO och blev paraplyorganisation för ett växande antal och alltmer diversifierad krets medlemsorganisationer.<sup>22</sup>

Enligt Sida var bakgrunden till att ramorganisationsmodellen infördes att det snabbt växande stödet till enskilda organisationer krävde en administrativt mer rationell samarbetsform mellan dåvarande SIDA och organisationerna. I stället för att söka bidrag för enskilda projekt kunde organisationerna söka en sammanhållen finansiering till hela sin biståndsverksamhet. SIDA skrev därefter breda samarbetsavtal, som kallades ramavtal med de större organisationerna. Man behöll dock inledningsvis en möjlighet för mindre organisationer att söka bidrag för enskilda projekt.<sup>23</sup>

Enligt Sida-dokumentet *Kriterier för urval av ramorganisationer* från 2005 fanns förutom SIDA:s organisatoriska behov också en annan anledning att införa ramavtalsmodellen, nämligen att den ger organisationerna större frihet och långsiktighet i samband med planering och genomförande av verksamheten, samt möjlighet att omfördela resurser inom den givna ramen. Den syftade också till att möjliggöra en kontinuerlig dialog med SIDA kring policy- och metodarbete. Sida avsåg att modellen skulle bidra till förbättrad kvalitet i de enskilda organisationernas verksamhet, bland annat genom de kontrollmekanismer i form av anvisningar som utarbetades i samråd med organisationerna, samt genom kapacitetsstudier och systemrevisioner.<sup>24</sup>

Enligt samma dokument låg inte någon djupare analys eller kriterier för urvalsprinciper till grund för denna krets av ramorganisationer - "såväl urval som medelstildelning har snarast baserats på hävd och tradition, där långvarigt samarbete med SIDA och stor volym på verksamheten spelat en viktig roll."<sup>25</sup>

Denna brist på kriterier skapade två typer av problem: dels framstod bidragsgivningen som godtycklig, dels riskerade Sida att, om nya aktörer utestängdes, gå miste om värdefulla erfarenheter. Trots att långsiktigheten i relationerna mellan Sida och organisationerna innebär en stabilitet i utvecklingssamarbetet som i stort sett måste betraktas som positiv, ansågs det också finnas vissa risker att detta kunde leda till stagnation.

Avsaknaden av kriterier uppmärksammades i Riksdagens revisorers rapport 1998 *Utvecklingssamarbetet – styrning, genomförande och samordning och uppföljning av biståndet*. Bland annat detta föranledde regeringen att i sitt regleringsbrev för 2001 ålägga Sida att utarbeta urvalskriterier för ramorganisationer.

<sup>22</sup> Enligt Forum Syds hemsida 121114 har man 163 medlemsorganisationer.

<sup>23</sup> Sida 2007a, sid. 4.

<sup>24</sup> Sida, 2005a, sid 4.

<sup>25</sup> *ibid*, sid 4-5.

När Sida utarbetade sådana kriterier var ambitionen att möta behovet av ökad konkurrens och flexibilitet utan att göra avkall på kvalitet. Kriterierna antogs 2005.<sup>26</sup>

Åtta ramorganisationer prövades mot dessa kriterier under 2007 och 2008, varvid en organisation inte fick behålla sin behörighet som ramorganisation. Sida bjöd också in nya aktörer att söka behörighet vid två tillfällen. Vid första tillfället sökte elva organisationer och vid det andra 21 organisationer. Plan Sverige fick ramorganisationsstatus 2006, RFSU och Världsnaturfonden 2009.<sup>27</sup>

En sammanställning av motiven för Sidas stöd till ramorganisationerna redovisas i Sidas anvisningar för bidrag ur anslagsposten enskilda organisationer 2007:

”Sidas stöd till de svenska organisationerna bygger på uppfattningen att samarbete med och stöd till civila samhällen som regel bäst gynnas av samarbete mellan det civila samhällets organisationer själva, baserat på en gemensam värdegrund. Ett samarbete mellan likasinnade organisationer i Sverige och i utvecklingsländer har särskilda kvaliteter och möjligheter. De svenska organisationerna har genom sin omfattande organisationskunskap, sitt långvariga utvecklingssamarbete och informationsarbete i Sverige goda förutsättningar att bidra med erfarenheter och intresse för organisationerna i utvecklingsländerna.

Ett mervärde skapas också genom att kontakter mellan människor och organisationer i olika länder med en gemensam värdegrund, leder till att de förenas i visioner som går bortom biståndsrelationerna. Dessa kontakter finns också på den globala arenan, vilket innebär en viktig kontakt med det så kallade globala civila samhället. Sida betraktar allt detta som ett viktigt komplement till det mellanstatliga utvecklingssamarbetet, och värdesätter också den ökade förståelse för utvecklingsfrågor hos svenska medborgare som organisationerna bidragit till genom sina omfattande erfarenheter av utvecklingssamarbete.

Sidas samarbete med svenska enskilda organisationer inom ramen för denna delpost bygger på principen om att det är ett stöd till dessa organisationers egen verksamhet. Ramorganisationernas egeninsats är ett av flera uttryck för att Sidas bidrag är ett tillskott till organisationens eget arbete och prioriteringar. Sida anger formerna för sitt stöd genom de regler man utfärdar, exempelvis genom anvisningar och allmänna villkor. Det direkta samarbetet sker därmed mellan Sida och de svenska enskilda organisationer med vilka man ingått ramavtal. Genom ramavtalsorganisationerna har Sida dessutom ett indirekt samarbete med övriga svenska enskilda organisationer som erhåller statsbidrag för utvecklingssamarbete. Allt utvecklingssamarbete genom enskilda organisationer som erhåller statsbidrag ska bygga på ett samarbete mellan den svenska organisationen och en samarbetspart i Syd eller Öst. Samarbetet kan också ske inom olika internationella nätverk.

---

<sup>26</sup> Sida, 2005a.

<sup>27</sup> Sida, 2011, sid 12.

Ett övergripande syfte med ramsystemet är att etablera ett samarbete mellan Sida och svenska enskilda organisationer som omfattar så breda grupper som möjligt, där mångfald och olikheter har en stor betydelse, både i Sverige och bland de svenska organisationernas partners i Syd och Öst. Urvalet av ramorganisationer styrs därför inte enbart av den individuella organisationens kvaliteter, utan också av behovet av att hela gruppen ramorganisationer får en så bred sammansättning som möjligt, både ur utvecklingssamarbetets perspektiv och för opinionsbildningen i Sverige. Vid Sidas bedömning för urval av ramorganisationer kan då också ingå organisationens specifika kompetens inom utvecklingssamarbetet, den sektor den representerar eller de specifika behov som kan finnas kring samarbete med en viss region.

Med ramsystemet önskar Sida uppnå:

- ett utvecklingsarbete av hög kvalitet för att stödja det civila samhället i Syd och Öst
- en bred kontaktyta med svenska organisationer och deras partners
- en god plattform för kommunikation och information om utvecklingsfrågor i Sverige
- en strukturerad dialog om metod- och policyfrågor med svenska organisationer
- ett rationellt och effektivt sätt att hantera anslagsposten för enskilda organisationer.”<sup>28</sup>

Förenklat har huvudinriktningen i regelverket för ramorganisationerna genomgått tre faser. I Sidas skrivelse med anledning av uppdraget om enskilda organisationer i Regleringsbrevet 2007 beskrivs de på följande sätt:

- ”Från sjuttioalet till början av nittioalet byggde Sidas stöd på att man värderade de svenska enskilda organisationerna som viktiga biståndsaktörer i allmänhet och gav stöd till alla möjliga slags verksamheter, ofta inom offentlig sektor och i form av infrastruktur (exempelvis skolbyggnader).
- En bit in på nittioalet blev inriktningen allt mer tydligt på samarbetet mellan den svenska organisationen och dess systerorganisation i utvecklingslandet, fokus låg på partnerskapet och utvecklingen av den individuella organisationen. ...
- Under slutet av nittioalet införde riksdag och regering en ny målskrivning för EO-anslaget, nämligen att ”främja utvecklingen av ett livskraftigt och demokratiskt civilt samhälle, vilket ledde till att Sidas praxis utvecklades mot en allt tydligare inriktning på att stödet skulle fokusera på utvecklingen av det civila samhället i samarbetslandet, och att den svenska organisationen främst sågs som ett medel för att nå detta mål.”<sup>29</sup>

2009 antog regeringen en särskild *policy för Sveriges stöd till det civila samhället i utvecklingsländer inom svenskt utvecklingssamarbete*. Enligt denna policy är det

<sup>28</sup> Sida 2007a, sid. 5-6.

<sup>29</sup> Regleringsbrev för Sida 2007, sid.10.

övergripande målet för Sveriges stöd till och samverkan med det civila samhällets aktörer inom svenskt utvecklingsamarbete ”Ett livskraftigt och pluralistiskt civilt samhälle i utvecklingsländer som bidrar effektivt, med ett rättighetsbaserat arbete, till minskad fattigdom i alla dess dimensioner.” I enlighet med CSO-policyn skall Sverige dessutom bland annat ”... främja representativa, legitima och självständiga aktörer i det civila samhället i utvecklingsländer som bidrar till fattigdomsminskning utifrån sina roller som röstbärare och organisatör av tjänster” samt ”... bidra till civilsamhällesorganisationers kapacitetsutveckling i utvecklingsländer utifrån deras egna prioriteringar. Organisationens interna demokrati, självständighet samt faktiska prestation ska då sättas i centrum. Vidare ska Sverige stödja civilsamhällesorganisationernas verksamhet på grundval av deras kompetens och potential att i sina olika roller bidra till måluppfyllelsen för respektive svensk geografisk och icke-geografisk strategi.”<sup>30</sup>

Den sista meningen i föregående citat återspeglar en trend som över åren vuxit sig starkare, nämligen att regeringarna i ökad utsträckning vill använda CSO som utförare av tjänster (*service delivery*) inom sina landsamarbeten och internationella tematiska satsningar. Detta sker parallellt med den egendefinierade verksamheten, baserad på den värdegrund som traditionellt varit basen för organisationens profil.

På basis av denna policy och med samma mål antog UD en *Strategi för stöd genom svenska organisationer i det civila samhället 2010-2014*. Där anges bland annat: En bärande princip för stödet till det civila samhällets aktörer i utvecklingsländer genom svenska CSO är att det ska vara ett bidrag till svenska CSOs egen verksamhet, och att dessa själva ansvarar för innehåll och utformning av sitt utvecklingsamarbete inom ramen för de regelverk som finns. Svenska CSO som kanaliserar svenska biståndsmedel ska dela de mål och perspektiv som gäller för Sveriges politik för global utveckling och internationella utvecklingsamarbete samt, där tillämpligt, för reformsamarbetet i Östeuropa. All verksamhet som erhåller stöd ska bidra till uppfyllandet av strategins mål.

Strategins mål och riktning förutsätter en långsiktighet i samarbetet mellan svenska CSO och deras samarbetsorganisationer, varför det befintliga systemet med ramavtal och förhållandevis långa avtalsperioder mellan Sida och svenska CSO ska behållas.<sup>31</sup>

Strategin anger också att Sida under strategiperioden ska revidera kriterierna för urval av svenska CSO med ramavtal med Sida. Sidas nya kriterier<sup>32</sup> publicerades i augusti 2011. De är indelade i två kategorier. Den första kategorin är absoluta krav som ska uppfyllas innan en fördjupad bedömning av organisationerna görs och innehåller i huvudsak formella krav plus villkoret att insamlingsverksamheten skall generera minst 5 milj. kr om året. Den fördjupade

<sup>30</sup> Regeringskansliet, 2009a, sid 7.

<sup>31</sup> Utrikesdepartementet, 2009

<sup>32</sup> Sida, 2011.

bedömningen gäller dels representativitet, självständighet och förankring, men framför allt en mycket lång lista krav på systemet för intern styrning och kontroll, kapacitet och kompetens att uppnå och redovisa relevanta resultat och kapacitet och kompetens i policy och metodarbete.

Dessa kriterier ersätter de tidigare från 2005 och utgör den hittills senaste länken i en kedja som inneburit att kraven på CSOs redovisning och rapportering kraftigt ökat. Detta naturligtvis i syfte att ytterligare förbättra effektiviteten, men frågan uppstår var brytpunkten ligger där redovisningskraven blir kontraproduktiva. I vilket fall kräver kriteriernas uppfyllande att en större andel av ramorganisationen verksamhet ägnas åt styrning, kontroll, rapportering och metodarbete, medan utrymmet för att planera, genomföra och följa upp själva verksamheten krymper.

Flera representanter från ramorganisationerna uttrycker oro för att många mindre svenska CSO, liksom ännu fler CSO i partnerländerna av detta skäl riskerar att utestängas från finansiering från anslaget. Det är även osäkert om alla nuvarande ramorganisationer kan uppfylla dem.

### **Enskilda organisationers professionalisering – från disparat projekthandläggning till avancerad biståndsbyråkrati**

En förenklad bild av de enskilda organisationernas utveckling från självständiga aktörer som söker finansiellt stöd från Sida för sina projekt till dagens ”mini-Sida”, anpassade till Sidans riktlinjer och administrativa anvisningar kan sammanfattas på följande sätt:

1. Egna utvecklingsprojekt och -program. Vikten av att det handlade om CSOs egna projekt underströks. De planerades och genomfördes också i väsentlig utsträckning med personal från den svenska organisationen. Sidans roll var att finansiera och säkra att de bidrog till att de svenska biståndsmålen uppfylldes. Gradvis blev antalet projekt allt fler och av administrativa skäl kom såväl Sida som CSO att i ökad utsträckning arbeta med större program, bestående av sinsemellan likartade projekt som kunde samordnas.
2. Ökad inriktning på att projekten och programmen planerades och genomfördes i samarbete med någon lokal organisation. För vissa organisationer som Svenska kyrkan och frikyrkoorganisationer var dessa organisationer lätta att identifiera, nämligen de samfund som var lokala motsvarigheter till de svenska. Andra fick leta efter lämpliga organisationer.
3. En kategori av svenska organisationer som hade en speciell relation var solidaritetsrörelser och vänskapsföreningar. De bildades vanligen för att stödja t.ex. befrielseströrelser och antiapartheidkampen i södra Afrika, opposition mot militärjuntorna i Latinamerika och stöd till de rörelser som stred mot USA i Vietnam,

Laos och Kambodja. När de portugisiska kolonierna blev självständiga och apartheidregimer av skiftande slag i södra Afrika fallit blev de f.d. befrielseörelserna regeringspartier och de svenska solidaritetsörelserna kom att stödja de nya regeringarna i dessa länder, bland annat genom att rekrytera personal.<sup>33</sup>

Vänskapsföreningarna var vanligen lokala, t.ex. mellan kommuner eller mellan skolor.

4. Under denna period växte också de svenska CSOs information och opinionsbildning. Först och främst i Sverige när det gällde att informera om underutveckling, dess orsaker och vad som krävdes för att få igång en utveckling i de fattiga länderna.
5. Ett omfattande och kontinuerligt arbete för att förenkla Sidas hantering av stödet till CSO, inklusive införandet av systemet med ramorganisationer.
6. Även samarbetet med motsvarande organisationer i andra länder växte. Denna internationalisering fick fortsatt stor betydelse också när de frågor man fokuserade på ändrades.
7. CSO fick en allt större roll inom det snabbt växande humanitära biståndet. Både bilaterala och multilaterala biståndsgivare använde sig i ökad utsträckning av CSO som utförare, bland annat som samordnare av verksamhet i flyktingläger.
8. Inom ramen för det strategistyrda biståndet till långsiktiga samarbetsländer och till konflikt- och postkonflikt-länder har ramorganisationer, deras medlemsorganisationer och lokala samarbetsorganisationer i ökad utsträckning kommit att bli utförare av projekt och program. Det innebär att i vissa länder genomför ramorganisationer och deras medlemmar i samarbete med lokala partnerorganisationer likartade projekt, dels finansierade från CSO-anslaget och dels av det landstrategistyrda biståndet. I det ena fallet med 10 procents egeninsats och med rapportering och uppföljning enligt riktlinjerna och kriterierna för CSO-anslaget, i det andra med 100 procents Sida-finansiering och enligt andra riktlinjer. Samma organisationer kan också genomföra verksamheter finansierade från öronmärkta tematiska program för t.ex. HIV/AIDS, kultur, barn och ungdom, miljö och klimat. Dessutom vinner svenska CSO ibland upphandlingar från andra länders ambassader eller multilaterala organisationers lokalkontor. Det blir till slut många planerings-, uppföljnings-, rapporterings- och utvärderingssystem att anpassa sig till.
9. Det bör påpekas att denna situation inte är ny, även om den har blivit tydligare. I början av 1990-talet arbetade SIDA fram en form av utvidgade samarbetsavtal med de ramorganisationer som också erhöll SIDA-finansiering från andra anslag än det för stöd till enskilda organisationer, t.ex. demokrati- och katastrofanslagen. Syftet var att underlätta både SIDA:s och ramorganisationens administration. Dock ingick varken CSO-stödet till Östeuropa eller det samarbete som skedde inom landrambiståndet i dessa samarbetsavtal.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Ett exempel på denna förändring var Afrikagrupperna som efter det att de f.d. portugisiska kolonierna Angola, Mocambique, Guinea Bissau och Kap Verde blivit självständiga stater, bildade Afrikagruppernas Rekryteringsorganisation, ARO.

<sup>34</sup> SIDA, 1993, sid. 6.

10. Efter kalla krigets slut ökade biståndsgivarnas intresse av att i större skala ägna sig åt att stödja demokrati och mänskliga rättigheter i länder där situationen på dessa områden var prekär. Sverige hade visserligen haft detta som ett av målen för biståndet sedan 1962, men det var först på 1990-talet som det internationella biståndet började arbeta med dessa frågor på allvar och även för Sverige kom detta mål då högre upp på dagordningen. Utvecklingen i många länder, inte minst i Afrika, gav i början av denna period ökat utrymme för demokrati, MR och god samhällsstyrning.
11. I länder där på grund av repression, dålig respekt för mänskliga rättigheter och svåra konflikter den svenska regeringen bedömer att det inte går att samarbeta med regeringen och statliga myndigheter ökar dess behov av att CSO tar på sig uppgiften att i samarbetslandet och med dess organisationer bland annat främja demokrati och mänskliga rättigheter och i möjligaste mån förhindra grova brott mot dess principer.
12. Sedan 2004 har det övergripande målet för biståndet till ramorganisationerna varit att bidra till att skapa "ett livskraftigt och pluralistiskt civilt samhälle i utvecklingsländer som bidrar effektivt, med ett rättighetsbaserat arbete till minskad fattigdom i alla dess dimensioner."<sup>35</sup> Denna formulering är svårtolkad. Antingen avses att det civila samhället i utvecklingsländer per definition effektivt bidrar till minskad fattigdom i alla dess dimensioner, vilket återstår att bevisa. Eller också att ramorganisationerna skall begränsa sitt samarbete med CSOs till länder där det civila samhället bedriver ett rättighetsbaserat arbete som resulterar i att fattigdomen i alla dess dimensioner minskar. Då begränsas urvalet länder att samarbeta med.
13. Informations- och opinionsbildaruppdraget var länge en viktig uppgift för svenska CSO. De bidrog också tillsammans med Sida till internationaliseringen av undervisningen i det svenska skolväsendet under en lång period. 1990 sammanfördes budgetmässigt detta uppdrag med utvecklingsuppdraget och informationsbidraget blev en del av rambidraget.<sup>36</sup>
14. Efter regeringsskiftet 2006 har stödet till CSOs informationsverksamhet kraftigt minskat och allt striktare reglering har införts för vad det får användas till. Modellen med ett separat informationsanslag har också återinförts. Den viktigaste begränsningen är att medlen från detta anslag skall användas för information om biståndets verksamhet och resultat i samarbetsländerna och globalt, däremot inte för opinionsbildning för att påverka den svenska politiken. Samtidigt som intressant nog CSO i många länder där man med svenskt stöd bedriver opinionsbildning uppmuntras att ytterligare stärka just den verksamheten i sina länder.

---

<sup>35</sup> Regeringskansliet, 2004, sid 1.

<sup>36</sup> Albinsson & Åhlström, 1991, sid 67.

## Synen på bistånd till och genom organisationer i det civila samhället

Flera argument används för att motivera stöd till civila samhället inom biståndet<sup>37</sup>:

1. Effektivitet, ofta motiverat som att småskaligt bistånd som utformas på lokal nivå och med involvering av dem som ska påverkas av den biståndsstödda verksamheten blir effektivare, bland annat för att kunskapen är bättre om hur problemen.
2. För att det är enda möjligheten när de offentliga institutionerna i ett land är mycket svaga. Då handlar det ofta om att komplettera den offentliga sektorn genom att förstärka de offentliga institutionerna med andra och åtminstone på kort sikt effektivare aktörer.
3. Möjlighet att arbeta i länder med regeringar som det biståndsgivande landets regering av politiska eller andra skäl inte önskar samarbeta med.
4. Utveckling av civila samhället i ett land utgör i sig en viktig del av demokratiutvecklingen.
5. Civila samhällets organisationer är lämpliga för att bevaka att demokratiska och MR regelverk följs och som instrument för att påverka regeringar att förbättra demokratiska institutioner och förstärka lagstiftning som skyddar de mänskliga rättigheterna.
6. Förmåga att snabbt agera i katastrofsituationer och få fram humanitärt bistånd.
7. Öppenhet för innovationer och att utarbeta försöksprojekt, som senare kan genomföras i större skala.
8. Som informationskällor och opinionsskapare i utvecklingsfrågor. Särskilt lämpliga anses civila samhällets organisationer vara för att ge biståndsinresserade i deras egna hemländer bättre förståelse för utvecklingssituationen på "gräsrotsnivå". Dessutom kan civila samhällets organisationer genom att samarbeta internationellt påverka den internationella biståndsmarknaden och bidra till att internationella och nationella biståndsorganisationer uppmärksammar frågor de annars tenderar att ignorera.

Dessa olika motiv är olika starka beroende på i vilka miljöer det civila samhällets organisationer arbetar. I *Pluralism*, det nu gällande svenska policydokumentet för stöd till CSO skiljer man på tre sådana miljöer: 1) I auktoritära stater, där prioriteringen för biståndet är stöd till demokratisering eller att CSO kan arbeta i länder, vars regeringar den svenska regeringen inte är beredd att samarbeta med. 2) I konflikt- och postkonflikt- samt humanitära situationer där prioriteringen är att stödja organisationer och nätverk som påverkar situationen i fredlig riktning och ägnar sig åt krishantering och fredbyggande. 3) I demokratier, framför allt nya och sköra, där CSO kan bidra till stärkande av en fortsatt demokratisering.<sup>38</sup>

<sup>37</sup> Dessa punkter baseras bl.a. på framställningar i Albinsson och Åhlström, 1991, OECD, 2011, Pratt et.al., 2006 och Riddell 2007.

<sup>38</sup> Regeringskansliet, 2009, sid 17-21.



En del av de generella argumenten för bistånd till och genom CSO har under lång tid ifrågasatts av forskare, observatörer och debattörer. Lewin, 1986, påpekade t.ex. att flera av dessa argument för bistånd genom CSO bygger på uppfattningar som sällan är baserade på seriösa utvärderingar. I en av de studier som Sida lät genomföra när man under regeringsuppdraget 2001 utarbetade kriterier för urval av ramorganisationer, sammanfattade statsvetaren Caroline Boussard kritiken. Hon nämnde bland annat att finansiärer tenderar att begränsa organisationernas autonomi och att deras stöd därför inte nödvändigtvis innebär en förstärkning av det civila samhället. En annan punkt är att det civila samhället kan ta över statens roll när det gäller att leverera offentlig välfärd till medborgarna på detta område och därmed bidra till att statens legitimitet urholkas. Relaterat till detta finns en annan risk, nämligen att staten utnyttjar situationen till att överföra uppgifter på det civila samhället, för att sedan använda frigjorda resurser för andra ändamål. Boussard menar att den största faran är att det civila samhället som ofta framställs som effektivt vad gäller utvecklingsarbete, inte alltid är det. "Ibland agerar det civila samhällets organisationer väldigt amatörmässigt, utan långsiktighet eller hållbarhet i sina strategier, och ibland gynnas en viss etnisk grupp, klass, eller likande. För detta finns vanligtvis ingen kontrollmekanism."<sup>39</sup>

Boussard påpekar att denna kritik är hämtad från policylitteraturen, medan inom biståndsvärlden självkritiken ofta fokuserar på effekter i form av biståndsberoende eller att biståndsgivare tenderar att styra organisationernas intresseinriktning.

En annan aspekt är att civila samhällets organisationer inte alltid är demokratiska, t.ex. i bemärkelsen att de inte är representativa och öppna eller att de saknar metoder för ansvarsutkrävande. Ytterligare ett problem är organisationer som har formella demokratiska strukturer, men som fungerar annorlunda i praktiken. Till exempel kan de präglas av patron-klient relationer, hierarkiska ledarskap eller en förtryckande attityd mot dissidenter inom den egna organisationen.

Roger Riddell påpekar att det ibland är svårt att avgöra på vems vägnar CSO uttalar sig, särskilt när de inte är medlemsbaserade. Flera av de internationella CSO som har väsentligt inflytande på den internationella diskussionen om biståndets arkitektur och modaliteter tillhör denna kategori. Det bör noteras att Riddells analys i huvudsak baseras på erfarenhet och forskning om brittiska och stora internationella organisationer.

Hans uppfattning är också att många statliga biståndsorgan, inklusive ambassaderna i samarbetsländerna – ibland är okunniga om miljön i vilken de lokala CSOs arbetar och därför kan komma att stödja fel CSO eller rätt CSO på fel sätt.<sup>40</sup>

<sup>39</sup> Boussard, 2001, sid 16. Hon hänvisar i sin tur till en artikel i en antologin van Rooy & Robinson (eds) 1998. *Out of the Ivory Tower: Civil society and the Aid System*.

<sup>40</sup> Riddell, 2007, sid 299ff.

Riddell påpekar också att de flesta anser att CSO bör arbeta med fattiga människor och grupper på lokal nivå, men åtminstone en del ifrågasätter om CSOs verksamhet ska gå utanför "service delivery" på denna nivå. Inte minst är frågan kontroversiell om de också ska ägna sig åt opinionsbildning och lobbying för olika frågor vilket för in dem i den politiska sfären. Andra har precis motsatt uppfattning, d.v.s. de anser att CSOs opinionsbildande är viktigt just därför att den påverkar politiken.<sup>41</sup> Detta beror naturligtvis i hög grad på om man anser att CSO generellt eller i det enskilda fallet arbetar för "rätt" eller "fel" politik, vilket också Riddell påpekar.

En annan kritik som framförts är att biståndsgivarnas finansiering av CSOs verksamhet undergräver utvecklingen av sociala rörelser och att det traditionellt starka samarbetet mellan CSO och dessa rörelser har urholkats.<sup>42</sup>

Sverige, liksom andra biståndsgivare, stödjer genom sina ambassader ett antal lokala CSO i olika samarbetsländer efter direktkontakt med dessa och inom ramen för det strategibaserade biståndet. I vissa länder slussas åtskilligt landstrategibistånd också genom svenska CSOs lokala struktur, som får i uppdrag att stödja lokala CSO för ändamål som är i enlighet med landstrategins mål. Det innebär att i ett antal partnerländer bedriver samma svenska CSO likartade verksamheter, dels med finansiering från CSO-anslaget, dels som en del av genomförandet av landstrategin. Diakonia är troligen den organisation som har störst andel av denna typ av bistånd – 2011 utgjorde den mer än hälften av den finansiering organisationen fick från Sida.

### **Bakgrunden till att graden av egenfinansiering förändrades från 20 till 10 procent**

Sedan tidigt hade SIDA ställt som krav för sitt stöd till CSOs egen verksamhet att de själva bidrog med en väsentlig del, vilket bland annat ansågs vara ett bra sätt att försäkra sig om organisationens eget engagemang. Modellen användes också av andra länders biståndsmyndigheter. Den av Sida vanligen begärda egeninsatsen från olika organisationer var från start 20 procent. Detta formaliserades av SIDA 1979 i ett beslut om att egeninsatsen skulle vara minst 20 procent.<sup>43</sup> Att just 20 procent valdes tycks inte ha baserats på någon mer omfattande utredning men låg i linje med vad som tillämpades av flera andra givare, t.ex. Norge.<sup>44</sup>

20/80-regeln gällde endast den verksamhet som finansierades under den särskilda anslagsposten för de enskilda organisationernas (som var den vanligaste benämningen då)

<sup>41</sup> Ibid.

<sup>42</sup> Pratt et.al. 2006.

<sup>43</sup> Onsander, 2007, sid 10

<sup>44</sup> Engelsen Ruud, A och K. Alsaker Kjerland, 2003, sid.202.

egna projekt och program. Vid finansiering från övriga anslagsposter på SIDA/Sida där de enskilda organisationerna kan betraktas som utförare av tjänster på områden där de anses bättre lämpade eller kostnadseffektiva täckte/täcker SIDA/Sida i princip hela kostnaden.

En utredning om de enskilda organisationernas egeninsats genomfördes i mitten av 1990-talet. Utredningen bekräftade att de flesta organisationer ville behålla egeninsatsen på nivån 20 procent. Regeringen beslöt därför att "den normala nivån på organisationernas egeninsats för projektbistånd fortsatt skall vara 20 procent, samt att värdet av material och eget arbete inte längre skall kunna räknas som del av egeninsatsen."<sup>45</sup> Det tidigare undantaget för SHIA att ha en egeninsats på 10 procent kvarstod. Propositionen angav att Sida också om det fanns särskilda skäl fick medge en minskad egeninsats till lägst 10 procent för ungdomsorganisationer som inte ingick i ramorganisationerna.

År 2005 minskade regeringen kravet på egeninsats från 20 till 10 procent. Ändringen hade flera orsaker. Enligt vissa källor var det en "mängdfråga". Biståndets andel av BNI sjönk väsentligt under 1990-talet, men började sedan öka igen. Riksdagen beslöt efter det att PGU-propositionen antagits 2003 att enprocentmålet skulle återuppnås 2006. Det innebar att det totala biståndsanslaget växte kraftigt mellan 2003 och 2006. Ett sätt att möta denna ökning var att ytterligare öka CSO-biståndets andel. Om egeninsatsen sänktes, skulle dels fler projekt och program kunna sättas igång, dels CSO-anslaget matcha den med nio gånger beloppet i stället för fyra gånger.

Enligt andra källor var en orsak till ändringen att några av ramorganisationerna, som inte bedrev någon egen insamlingsverksamhet hade svårt att uppnå 20 procent egeninsats och att dessa tryckte på för att åstadkomma en ändring. Som redan angetts var SHIA undantagen från 20/80-regeln och hade 10/90 fördelning redan från start, framför allt av detta skäl.

I sin översyn av användningen av kriterierna för urvalet av ramorganisationer som lämnades till regeringen 2007 redovisade Sida sin analys av vad sänkningen av kravet på minsta egeninsats från ramorganisationerna från 20 procent till 10 procent hade betytt-

Den byggde i sin tur på en av Sida beställd konsultstudie, som ställt ett antal frågor till de tolv ramorganisationer som sedan 2004 haft avtal avseende Sidas EO-anslag.<sup>46</sup> För Forum Syd svarade sex medlemsorganisationer, så totalt kom svar från 16 organisationer.

Tio av dessa ansåg att sänkningen inneburit att det blivit lättare att få insamlingsstöd, sex ansåg inte detta. Ingen organisation svarade att sänkningen inneburit en sänkning av kvalitetskraven på deras verksamhet och inte heller att den inneburit att Sidas inflytande ökat. Tio ansåg att deras medlemmars engagemang ökat och sex att detta var oförändrat.

---

<sup>45</sup> Proposition 1996/97:1, utgiftsområde 7, sid 55.

<sup>46</sup> Jarskog Konsult, 2007.

För tre av organisationerna var ökningen av beviljade bidrag från Sida mellan 2004 och 2007 hög (47-90 %) - Kooperation utan gränser, OPIC och Diakonia. För sex organisationer var den låg (5-16 %) – SMR, UBV, Svenska kyrkan, PMU Interlife, Rädda Barnen och SHIA, medan övriga befann sig i intervallet mellan dessa kategorier.

Att samtliga organisationer redovisade ökning berodde på att det totala anslaget för stöd till ramorganisationerna ökade under perioden. Annars hade sannolikt en tydligare omfördelning skett som eventuellt hade inneburit minskat stöd för några organisationer.

Ytterligare en synpunkt som kom fram i konsultstudien var att sänkningen av kravet på egeninsats inneburit att nya organisationer och grupper fått möjlighet att söka projektstöd genom ramorganisationerna. Därigenom hade stödet till civila samhället i Sverige breddats och nya svenska aktörer tillkommit. Flera organisationer framhöll att man fått möjlighet att driva både fler och större projekt. Man hävdade att stödet till det civila samhället i samarbetsländerna därmed ökat.

### **Hur CSOs syften och mål för sitt utvecklingsarbete har påverkats av förändringar av de biståndspolitiska målen**

Förändringar i den biståndspolitiska målbilden har naturligtvis påverkat CSOs verksamhet och inriktning. De ska – som bland annat anges i regeringens nu gällande policy för stöd till det civila samhället – bidra till att uppfylla målen för Sveriges internationella utvecklingsarbete liksom det bilaterala och multilaterala biståndet ska göra.

Vid några tillfällen i biståndshistorien har kopplingen till de biståndspolitiska målen varit särskilt stark. Det första exemplet var när solidaritetsrörelserna från 1970-talet och framåt kom att spela en viktig roll inom biståndsverksamheten och som informatörer och opinionsbildare. Det andra exemplet gäller när demokratimålet blev högre prioriterat från början av 1990-talet, det tredje när de internationella millenniemålen och skuldavskrivningarna i början av 2000-talet blev en viktig del av den svenska målbilden, det fjärde när rättighetsperspektivet formellt infördes i PGU-propositionen 2003 och det femte när Parisdeklarationen om ökad biståndseffektivitet antogs 2005 och denna internationella process kombinerades med arbetet för att åstadkomma starkare resultatstyrning av biståndet i Sverige och internationellt.

Under biståndets tidiga historia ansågs det biståndsfinansierade stödet till svenska enskilda organisationers verksamhet vara ett komplement till det statliga. Det betraktades som en självklarhet att de enskilda organisationernas projekt och program genom att de var lokala, småskaliga och antogs vara bättre förankrade hos målgrupperna också bidrog till att det övergripande målet om att förbättra situationen för ”de fattiga folken”. Projekten och

programmen kunde under denna period genomföras antingen i samarbete med lokala aktörer från det civila samhället, eller med olika, vanligen lokala delar av den offentliga förvaltningen eller bysamfälligheter.

Huvuddelen av verksamheten bestod av utvecklingsprojekt – oftast inom utbildning, hälsovård eller landsbygdsutveckling. Dagens fokusering på att bygga upp ett livskraftigt civilt samhälle i partnerländerna och att slå larm vid brott mot demokrati och mänskliga rättigheter fanns knappast med. I stället gällde det att bidra till sociala och ekonomiska förbättringar. Det omfattande internationella samarbetet mellan civila samhällets aktörer för att påverka OECD-ländernas politik gentemot utvecklingsländerna befann sig fortfarande i sin linda.

Under vissa perioder har svenska CSOs verksamhet utgjort en viktig del i genomförandet av utrikespolitiken, både i form av de resurser man mobiliserade och den opinionsbildning och informationsverksamhet som pågick i Sverige. Detta skedde – som redan nämnts - bland annat under kampen mot portugisisk kolonialism och apartheidpolitiken och dess avläggare i södra Afrika, mot militärregimer i Latinamerika och under Vietnamkriget. Denna verksamhet låg också i linje med ett av de då gällande målen för biståndet, nämligen oberoendemålet.

I vissa fall där samarbetslandets stat och regim på grund av sin politik när det gäller mänskliga rättigheter eller av andra skäl uppfattats som illegitim har Sverige avbrutit sitt bilaterala bistånd. I sådana fall har svenska och internationella CSO- och i vissa fall också internationella organisationer – använts som instrument skydda landets invånare från statlig repression och för att stödja verksamhet för att bidra till ändring av regim. Ett exempel från 1970-talet var det omedelbara avbrytandet av utvecklingssamarbetet med Chile efter militärkuppen mot president Allende 1973. Ett annat från 2000-talets första årtionde är Zimbabwe.

Ett viktigt område öppnades för svenska CSO i och med att riksdagen 2003 antog förslaget om en svensk politik för global utveckling. Uppföljningen av hur regeringen genomförde PGU-politiken blev en viktig uppgift för några av de svenska ramorganisationerna och sammanfattades i princip årligen i en "PGU-barometer" som utgjort ett viktigt komplement till de skrivelser som både den föregående och den nuvarande regeringen i enlighet med PGU-propositionen lägger fram för riksdagen. Inte minst för att den tydligare än regeringens skrivelser pekat på brister i koherensen mellan utvecklingspolitiken och flera andra politikområden, inklusive försvars, utrikeshandels, miljö och finanspolitiken (skatteflykt).

Parisdeklarationen om ökad biståndseffektivitet och den internationella process som följt därefter med de internationella högnivåmötena i Accra och Busan behandlas i ett avsnitt längre fram.

Den ökade globaliseringen av civila samhället, vari också ingår ett antal stora internationella organisationer som etablerar sig med nationella dotterorganisationer – exempelvis Plan, Human Rights Watch, Världsnaturfonden, Greenpeace, och äldre som Amnesty, och Rädda barnen - har dels inneburit en internationalisering av de nationella organisationerna i samband med allt mer samarbete om globala frågor, dels skapat en ökad konkurrens mellan traditionella nationella organisationer och dessa nya aktörer, med stora resurser, som ibland mer professionellt utnyttjar media för att få allmänhetens uppmärksamhet. De nationella organisationerna ger ibland uttryck för en rädsla för att bli utkonkurrerade.<sup>47</sup> Vårdandet av respektive organisations "varumärke" uppfattas som allt viktigare.

Vissa svenska ramorganisationer utsätts i denna situation av en form av korstryck, med regeringens strategi för hur de vertikalt ska samarbeta med sina CSO-partners i olika partnerländer och den globala CSO-världen där samarbete med internationella CSO och andra aktörer för att åstadkomma förändringar styrs av andra kriterier och kompromisser med internationella och nationella CSO från andra länder.

### **Ramorganisationernas självständighet**

Ramorganisationsmodellen innebar dels att organisationerna blev mer självständiga i förhållande till SIDA, dels att SIDA kunde lägga över en stor del av ansvaret på ramorganisationerna när det gäller granskning och bedömning av de utförande organisationernas hantering av enskilda projekt. SIDA:s huvuduppgift kom att ligga på kvalitetskontroll, systemrevisioner, uppföljning och utvärdering av ramorganisationerna.

1990 fortsatte utvecklingen mot ökad självständighet för ramorganisationerna. SIDA började fatta beslut om bidrag för två år, samtidigt som proceduren förenklades, bland annat genom att kravet på detaljerade ansökningar minskade och beloppsgränsen för organisationernas egna beslut togs bort i några ramavtal. Vidare integrerades bidragen till information i Sverige i de övriga bidragen och för ramorganisationerna ingick de som en del av rambeloppet. Tidigare hade informationsbidragen hanterats separat.<sup>48</sup>

Det är ganska självklart att en organisations beroende av en finansiär – antingen den är statlig eller privat - blir starkare ju större andel av de totala tillgängliga resurserna denna finansiär står för. Framför allt blir sårbarheten stor inför en situation då finansiären av det ena eller andra skälet bestämmer sig för att avbryta samarbetet, eller då finansiären hotar att avbryta stödet om organisationen t.ex. inte avstår från att genomföra en viss planerad verksamhet, eller inte genomför en verksamhet som finansiären önskar.

<sup>47</sup> Billing, 2011 och Onsander, 2007 diskuterar detta.

<sup>48</sup> Albinsson & Åhlström, 1991, sid 67.

Riskbedömningar omkring detta har alltid förekommit bland de Sida-stödda organisationerna och de har haft olika sätt att hantera frågan. Den interna debatten om detta har över åren varit intensiv i flera organisationer.

Svenska kyrkan, Svenska Missionsrådet och Rädda Barnen har valt att arbeta på ett sätt som innebär att andelen av deras finansiering från Sida har varit avsevärt lägre än de övrigas. De senare tillkomna - Plan, RFSU och WWF – har också väsentliga delar av intäkterna från andra källor än Sida-anslag.

Två trender som drar åt olika håll har märkts under senare år. Flera organisationer försöker komplettera sin egen traditionella insamlingsverksamhet och medlemsvärvning med mer aktivt sökande efter sponsring i andra former, vilket på sikt kan göra dem mindre beroende av Sida-stöd. Å andra sidan har flera organisationer i ökad utsträckning blivit utförare av Sida-verksamhet med 100 procents finansiering, och därmed mer beroende av Sida-finansiering.

Det är rimligt att anta att ju större andel av den totala verksamheten som består av utförartjänster, desto sårbarare blir organisationen för plötsliga policyförändringar, som innebär att fokus skiftar till andra ämnesområden. På senare år har styrningen av det svenska biståndet i ökad utsträckning skett genom att bestämda belopp avsätts för verksamhet inom vissa tematiska områden, till exempel HIV/AIDS, barn och ungdom och klimatanpassning. Detta kan påverka också ramorganisationernas och deras medlemsorganisationers inriktning och organisation. Genom att sådana satsningar ofta är beroende av trender inom den internationella biståndsvärlden tenderar de att bli kortsiktiga, vilket kan skapa ryckighet också bland det civila samhällets aktörer.

Den här beskrivna utvecklingen är inte specifik för svenska CSO. Tvärtom pågår för många CSO runt om i världen en ständig dragkamp mellan att ”bevara sin själ” i form av verksamhet som organisationen själv definierar och att stå sig i konkurrensen med allt fler aktörer på ”civila samhällsmarknaden” – ett helt anakronistiskt begrepp, som tycks bli allt mer relevant.

Denna ”marknadfiering” av det civila samhället innebär också att mindre organisationer med lokalt och/eller tematiskt begränsad verksamhet får det svårare att attrahera finansiering, liksom för nya organisationer som vill slå sig in på något område.<sup>49</sup> Här har i den nuvarande situationen ”paraplyorganisationerna” en viktig och kanske avgörande roll.

Paraplyorganisationer kallas de ramorganisationer vars huvuduppgift är att fördela och följa upp sina medlemsorganisationers verksamhet. Störst av dessa är Forum Syd, men även LO/TCOs biståndsnämnd, OPIC, PMU Interlife, SHIA och SMR tillhör denna kategori.

---

<sup>49</sup> Pratt, et.al., 2006, sid. 9-10.

Nuvarande och potentiella ramorganisationer konkurrerar alltså på den ”svenska CSO-marknaden”, dels om att få status – eller inte tappa den – som ramorganisation, dels om finansiering från Sidas och UDs andra finansieringsfönster.

Frågan om hur balansen ska se ut mellan CSOs respektive värdegrund och de krav som huvudfinansiären ställer har alltid funnits. Inte bara för religiösa samfund utan även för andra ramorganisationer finns en gräns för hur långt i bakgrunden den kan sättas i en tid då allt mer omfattande villkor gäller för att få tillgång till externa medel. För många ramorganisationer och deras medlemmar är det väsentligt att behålla rollen som självständiga, värdegrundsbaserade organisationer som får ekonomiskt stöd från Sida. Samtidigt gäller de övergripande biståndsmålen och regeringens riktlinjer också i sin helhet för det bistånd som går till och genom de enskilda organisationerna.<sup>50</sup>

### **Vilket mervärde skapar civila samhället som komplement till multilateralt och bilateralt bistånd?**

Frågan om värdet av civila samhällets verksamhet jämfört med multilateralt och bilateralt bistånd bör mot bakgrund av de senaste årens globaliserade civila samhälle och ökade beställningsbistånd delas upp i två delar.

När det gäller uppdragsverksamhet med full finansiering från Sida och UD består mervärdet av i vilken utsträckning ramorganisationerna och deras medlemsorganisationer kan utföra den önskade verksamheten effektivare eller med bättre resultat än alternativa utförare. Det innebär att i varje enskilt fall får en bedömning av samma slag som gäller vid upphandling göras, även om verksamheten är så begränsad att någon formell upphandling inte krävs. Andra redan nämnde mervärden som motiverar stöd till civila samhällets organisationer, men som inte alltid går att fastställa i utvärderingar (se senare avsnitt) är:

- Större effektivitet vid småskalig verksamhet på lokal nivå.
- Bättre kunskaper om de politiska, sociala och ekonomiska förhållandena på lokal nivå.
- Större möjligheter att nå de allra fattigaste i samhället.
- Större möjligheter att bidra till och skapa ett levande civilt samhälle.
- Större flexibilitet att möta oväntade situationer och humanitära kriser.
- CSO kan arbeta i länder vars regering den svenska regeringen inte vill samarbeta med, och på så sätt bidra till att förbättra situationen för utsatta människor som lever under repression, auktoritära regimer och väpnade konflikter.<sup>51</sup>

När det gäller CSOs egen verksamhet som finansieras av Sidas anslagspost för stöd till svenska civilsamhällsorganisationer kommer förutom de ovanstående punkterna några av de speciella dimensioner som aktörer i civila samhället antas kunna bidra med i fokus, framför

<sup>50</sup> Utrikesdepartementet, 2009, sid 2-3.

<sup>51</sup> Pratt, et.al., 2006.



allt när målet är att bidra till att åstadkomma ett levande civilt samhälle i samarbetslandet. Fyra sådana effekter är:

- Främja politiskt ansvarsutkrävande bortom partipolitiken. Civila samhällets aktörer kan utgöra en motvikt till en liten nationell elits kontroll över den politiska sfären.
- Skapa social tillit, reciprocitet och nätverk inom och mellan grupper och individer i samhället, d.v.s. vad som vanligen kallas socialt kapital.
- Skapa och främja alternativ och nya idéer kring hur institutioner och socio-ekonomiska system fungerar.
- Stödja medborgarnas rättigheter och begreppet medborgarskap, bland annat genom att stå på medborgarnas sida i frågor om samhällskontraktets genomförande.<sup>52</sup>

Eller uttryckt på annat sätt: Civila samhället ses som en nödvändig del av ett väl fungerande samhälle, av en ansvarstagande och effektiv samhällsstyrning och en fungerande demokrati. Enligt den gällande svenska policyn och strategin innebär detta att de aktörer i civila samhället som stöds med biståndsmedel också antas bidra till de övergripande målen för det svenska biståndet. Liksom på den internationella nivån - se senare avsnitt - är det dock svårt att i forskningsrapporter och utvärderingar finna ovedersägligt stöd för att dessa antaganden är generellt giltiga.

Studier har gjorts som försökt jämföra hur bistånd via CSO respektive via statligt bistånd påverkat fattigdomspanoramata och andra centrala biståndsmål i olika länder. En sådan har rubriken "Are NGOs the Better Donors? A Case Study of Aid Allocation for Sweden"<sup>53</sup>. Som rubriken anger undersöker den inte CSO-biståndets resultat utan jämför fördelningen av biståndet på mottagare av det bistånd som slussas genom eller via svenska CSOs och det statliga biståndet för att se eventuella skillnader i fördelningen på fattiga länder, liksom i vilken utsträckning fördelningen påverkas av kommersiella och andra "icke-utvecklings" motiv. I fallet Sverige finner studien att det bistånd som går genom CSO i genomsnitt inte går till länder med lägre BNP/capita än det som går genom Sida. Inte heller finns någon sådan skillnad om man använder andra fattigdomsindikatorer.

I en examensuppsats, delvis baserad på denna studie, finner författarna inga bevis för att CSO-biståndet "fördelas utifrån absolut fattigdom, utan resultaten tyder i stället på att det är länder med skev inkomstfördelning och alltså hög grad av relativ fattigdom, som får biståndet"<sup>54</sup>.

<sup>52</sup> Billing, 2011, som refererar till Pratt & Myhrman, 2009.

<sup>53</sup> Ett exempel är Dreher et.al. 2007.

<sup>54</sup> Pålsson och Ekblom, 2007, sid. 24.

## Hur påverkas ramorganisationerna av resultatstyrningen och hur ser förutsättningarna för resultatuppföljning ut?

Många CSO-medarbetare anser att det är positivt att resultatredovisningen förbättrats och harmoniserats med andra organisationer. Sidas systemrevisioner och stickprovsrevisioner på projektnivå anses också av flera vara bra inslag i den processen. Den nu gällande strategin för stöd genom svenska organisationer i det civila samhället uppfattas som positiv.

Det negativa består av en kraftigt ökad detaljkontroll, inklusive krav på att skicka in logframes för samtliga individuella projekt. Och att visa vad just dessa projekt resulterar i. Eller att utsättas för flera sinsemellan icke samordnade utvärderingar samtidigt. Att tillmötesgå detta tar mycket tid och stora resurser i anspråk. Sida-kontakterna har i allt större utsträckning blivit kamerala och i motsvarande mindre utsträckning handlat om innehåll. Särskilt problematiskt anses denna trend vara för många av ramorganisationernas och deras medlemsorganisationers partners i samarbetsländerna. Många av dessa har mycket begränsad kapacitet att genomföra och förstå meningen med sådan verksamhet. Samtidigt finns det CSO i Syd som när det gäller effektutvärdering och interna organisationssystem ligger långt framme. Detta gör det problematiskt att pressa in ansöknings- och rapporteringssystem i en mall, som ska gälla alla CSOs i samarbetsländerna, oavsett hur de ser ut, på vilka områden de är aktiva och om det till exempel är krig eller fred i det område de verkar.<sup>55</sup>

Som framgår i nästa avsnitt om metautvärderingar av CSO-biståndet dröjde det till 1980-talet innan mer strukturerade utvärderingar påbörjades av de mer generella effekterna av detta bistånd och försök gjordes att generalisera erfarenheterna. Sedan dess har ett väsentligt större intresse för denna verksamhet visats, både av biståndsmyndigheter och regeringar som finansierar verksamheten och av de större aktörerna i det civila samhället. Den ökade inriktningen på resultatstyrning och kvantifierbara resultat i biståndet påverkar finansieringen via CSO i Nord och deras metoder för kvalitetskontroll och rapportering. Sida har både i de nya kriterierna 2011<sup>56</sup> för vilka som kan kvalificera sig som ramorganisationer och Sidas nu gällande instruktion för anslagsposten stöd genom Enskilda organisationer i civilsamhället,<sup>57</sup> höjt kraven på kompetens och kapacitet när det gäller uppföljning, analys, uppföljning, utvärdering och rapportering, vilket syftar till att höja effektiviteten. Det innebär samtidigt att en större andel av den totala tiden och de totala personalresurserna används för att åstadkomma rapporter i enlighet med dessa riktlinjer och att mindre organisationer riskerar att utestängas från finansiering, eftersom deras ramorganisation i sin tur ställer

<sup>55</sup> Intervju med representant för CSO.

<sup>56</sup> Sida, 2011.

<sup>57</sup> Sida, 2010.

omfattande redovisnings- och rapporteringskrav. Detta försvårar också för svenska CSO att förankra verksamheten hos samarbetsorganisationen i fråga.<sup>58</sup>

Sammanfattningsvis: En CSO som arbetar i ett visst land står inför ett komplicerat nät av ansvarsutkrävande från biståndsgivare, regeringar, medlemmar, styrelser och andra intressenter som går längre än att bara redovisa resultat.<sup>59</sup>

De CSO som förutom rambiståndet erhåller finansiering inom ramen för det långsiktiga bistånd som styrs av land- och regionstrategier kan i gynnsamma fall skapa synergieffekter mellan likartade insatser. Rapporterings- och redovisningsmässigt innebär denna situation ökad administrativ börda, som blir ännu större eftersom olika svenska ambassader har olika system och att dessa ibland ändras vid byte av personal på ambassaden. Om CSO dessutom vinner upphandlingar också från andra länders ambassader tillkommer ytterligare modeller för samordning och rapportering.<sup>60</sup> En del CSO hamnar administrativt då i en situation som påminner om den som gäller för många biståndsmottagande regeringar.

### **Vilka möjligheter finns att mäta resultat givet verksamhetens karaktär?**

Som framgår i avsnittet "Forskning och metautvärderingar om CSO" dröjde det fram till 1980-talet innan allvarliga försök gjordes att utvärdera resultat och effekter på makronivå – nationell eller generell för en viss typ - av bistånd till CSO. Intresset har gradvis ökat framför allt bland de nationella biståndsorgan som finansierar verksamheten. Som också framgår är en av slutsatserna i dessa översikter att det är svårt att dra några generella slutsatser angående effekterna på makronivå, men att det omfattande materialet av utvärderingar av de direkta produktionsmålen visar att en hög andel av projekten och programmen uppnår sina mål – i genomsnitt omkring 90 procent. Utvärderingar av CSO-bistånd har alltså samma kausalitets- och attributionsproblem som utvärderingar av statligt bistånd. Detta är inte förvånande, särskilt inte som resultatkedjan för CSO-bistånd ofta är längre än för statligt bistånd (se bild).

Vähämäki et. al. har sammanfattat litteraturen om resultatstyrning i biståndet i ett dokument<sup>61</sup> som behandlar definitioner, teori, den historiska framväxten och kopplingar till tidigare uppföljningsmodeller, erfarenheter från utvärderingar och översikter av RBM-modellen i biståndet, aktuella internationella initiativ när det gäller resultatstyrning samt ett antal slutsatser och rekommendationer. Slutsatsernas utgångspunkt är att det behövs information om resultat och effekter för att förstå och anpassa biståndet till de olika utvecklingssammanhangen och för att göra välgrundade val. Den översikt som författarna gjort visar emellertid på flera allvarliga svårigheter när resultatagendan ska genomföras.

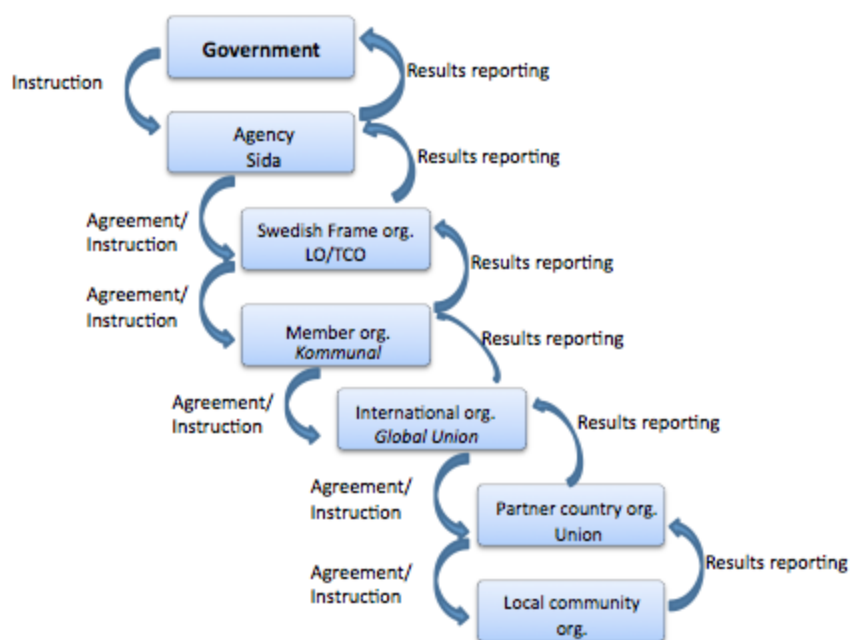
<sup>58</sup> Intervju med representant för CSO.

<sup>59</sup> Billing 2011, sid. 30.

<sup>60</sup> Intervju med representant för CSO.

<sup>61</sup> Vähämäki, et.al. 2011.

### Exempel på resultatkedja för CSO-projekt



Källa: Vähämäki, et.al. 2011, sid. 18

Översikten visar att förstärkt resultatfokus och resultatstyrning har lett till förbättrad policykoherens och planering, speciellt i större program som leds av den biståndsmottagande parten, liksom i vissa projekt. Några studier indikerar att nationella uppföljningssystem har förbättrats och att styrkan i uppföljningssystemen är korrelerade med bättre projektresultat. På biståndsgivarsidan har OECD angivit att ökat resultatfokus har bidragit till att bredda stödet för bistånd och till att förändra sättet på vilka programmen har styrts.

Samtidigt pekar översiktens slutsatser också ut ett antal problem och svårigheter när resultatstyrning skall genomföras i praktiken, där de allvarligaste tycks finnas på biståndsgivarsidan. Några av dem som nämns i slutsatserna är 1) svårigheter att aggregera insamlade data, 2) att redan efter kort tid mäta effekterna på medellång sikt (*outcome*) och på lång sikt (*impact*) 3) att välja lämpliga indikatorer för att mäta de relevanta effekterna, 4) att koppla resultaten till de biståndsfinansierade projekten och programmen.

Ofta rapporterar CSO att resultatstyrningsmodellen läggs ovanpå redan existerande uppföljningsmodeller och organisationsreformer, vilket resulterar att systemen blir överkomplicerade i förhållande till tillgängliga administrativa och personalresurser. Ofta rapporteras också att den inhämtade informationen inte används för det som resultatstyrningen avses göra – förbättra analysen, planeringen och beslutsfattandet. I stället används den mekaniskt för ansvarsutkrävande och kontroll.

Dessa slutsatser gäller biståndsutvärderingar i allmänhet och inte specifikt CSO-bistånd. Eftersom resultatkedjan i många CSO-projekt är längre än för annat bistånd, torde svårigheterna att visa kopplingen mellan projekt och övergripande resultat vara ännu större.

Den långa resultatkedjan innebär också att de olika parterna i kedjan inte alltid förstår övriga parter behov, roller och mandat, vilket påverkar motivationen att följa instruktioner negativt och ställer höga krav på dialogen mellan parterna på varje nivå.<sup>62</sup>

En väsentlig del av ramorganisationerna och deras medlemsorganisationer är inriktade på verksamhet för att stärka demokrati och förbättra respekten för mänskliga rättigheter, vanligen genom samarbete med och stöd till lokala CSO i samarbetsländerna. Jämfört med verksamhet av typ ”service delivery” inom t.ex. hälsovård, undervisning och lokal vattenförsörjning är resultatuppföljningen svårare och måste vara mer långsiktig i demokrati/MR sammanhang.

### **Forskning och metautvärderingar av bistånd till CSOs**

Internationella metautvärderingar och översiktsrapporter om bistånd till och genom CSO har olika inriktning. Några undersöker former och motiv för de statliga biståndsorganens samarbete med CSOs, t.ex. OECD/DAC, 2011, andra diskuterar miljö, syfte och former för samarbetet, t.ex. IOD PARC, 2012. En tredje kategori sammanfattar de resultat eller effekter som fångats i effektutvärderingar för att försöka dra några generella slutsatser beträffande effekterna av biståndet genom och till CSO. Här ska slutsatserna från två sådana studier, från 1997 och 2007 sammanfattas.

Gemensamt för båda är att de påpekar att trots ett ökande intresse bland biståndets aktörer för effektutvärderingar, finns endast få utvärderingar av de långsiktiga effekterna (*impact*), till skillnad från utvärderingar inriktade på hur de omedelbara produktionsmålen (*output*) uppnåtts. Och de som finns är av skiftande kvalitet.<sup>63</sup> Samma bild ger Riddell tio år senare. Det innebär att det är brist på trovärdiga data om de övergripande effekterna av projekt och program genomförda av NGOs, till skillnad från den rikliga förekomsten av utvärderingar av de omedelbara produktionsresultaten.

Kruse et.al. i sin studie för OECD/DACs expertgrupp för evaluering anger tre orsaker till denna brist. För det första att de flesta effektutvärderingar har baserats på kvalitativa data och bedömningar på grund av ofullständiga eller icke existerande uppföljning och baslinjedata. För det andra att de flesta effektutvärderingar har genomförts mycket snabbt

---

<sup>62</sup> Sida, 2006, sid 30.

<sup>63</sup> Kruse, et.al. 1997, sid. 11.

och för det tredje att de flesta utvärderingar har varit inriktade på att redovisa hur de omedelbara produktionsmålen uppnåtts, och inte de bredare effekterna.<sup>64</sup>

När det gäller hur produktionsmålen uppnåtts är enligt samma källa bilden positiv. 90 procent eller mer av projekten har uppnått sina omedelbara produktionsmål. Det noterades dock att det ofta var svårt att bedöma projektutfallet mot målen.

När det gäller effekterna på levnadssituationen och fattigdomen visar biståndsgivarnas utvärderingar kraftiga skillnader – från väsentliga framsteg till inga tecken på förbättringar. De flesta NGO<sup>65</sup>-projekt når de fattiga, fast inte nödvändigtvis de allra fattigaste. De flesta studier har undersökt den finansiella hållbarheten, några av de senare har tittat på den institutionella hållbarheten och en minoritet den miljömässiga hållbarheten.

De flesta projekt var inte finansiellt hållbara, d.v.s. de skulle kollapsa om biståndet avslutades. Att bedöma kostnadseffektiviteten har ofta visat sig svårt på grund av brist på data. En del utvärderingar berömde ansvariga NGO för deras innovativa verksamhet medan andra ansåg att det inte fanns mycket unikt i deras aktiviteter. När innovationer uppstår är de ofta kopplade till samarbete med dem som ska dra nytta av projektet. Det fanns mycket lite som tydde på att projekten skulle klara att upprepas och genomföras i större skala.

Bland de utvärderingar som gjorts av NGO själva noteras att de ofta varit inriktade på specifika och mycket mer begränsade problem. Det förefaller som om intresset i NGO att genomföra utvärderingar ökar. Det gäller särskilt stora NGO. Detaljerad information om effekterna är sparsam, bland annat därför att utvärderingarna fokuserar på de omedelbara produktionsmålen, men också på grund av brist på data. Liksom i de utvärderingar som genomförs av de statliga biståndsorganen saknas ofta analys av effekten för de fattiga och när det gäller kostnadseffektivitet. Däremot lägger NGO-initierade utvärderingar större vikt vid institutioner och kapacitetsuppbyggnad. De är också ofta mer självkritiska och innehåller fler nya idéer.

Den brittiska forskaren Roger C. Riddell, med lång erfarenhet från arbete för regeringar, CSOs (bland annat som internationell chef för Christian Aid) och näringslivet har i sin bok *Does Foreign Aid Really Work?* ägnat två kapitel åt en noggrann och detaljrik genomgång av vad forskning och utvärderingar fram till 2007 säger om utvecklingseffekterna (*impact*) av det civila samhällets aktörer, liksom vad forskningen säger om resultaten av CSOs verksamhet på andra områden, som till exempel policypåverkan, kampanjer och att bygga upp civila samhällets institutioner och organisationer i samarbetsländerna i Syd (Riddell 2007, sid 259-310).

---

<sup>64</sup> Kruse, et.al. 1997, sid ix.

<sup>65</sup> I denna rapport används förkortningen NGO, vilket behålls i mitt referat.

En sammanfattning av hans sammanfattning, där tyvärr många intressanta exempel av utrymmesskäl inte får plats ser ut så här:<sup>66</sup>

Liksom den föregående studien som är tio år äldre, understryker Riddell att tillgängliga data från det allt vidare fältet verksamheten omfattar inte är tillräckliga för att dra tydliga generella slutsatser. Detta är också ett skäl till varför uppfattningarna om det samlade resultatet av CSOs verksamhet går så kraftigt isär. Från CSOs självbild som är mycket positiv när det gäller bidraget till minskad fattigdom till stark kritik från författare som bedömer att den totala effekten av CSOs när det gäller att minska fattigdomen är liten och i stor utsträckning obevisad.<sup>67</sup>

Riddell menar att sådana bedömningar är alltför hårda. Hans genomgång visar på mängder av effektiva projekt som betytt stora positiva förändringar för grupper av fattiga människor. Däremot är svårigheterna att visa att verksamheten kommit åt orsakerna till fattigdomen fortfarande stora. Men resultaten är blandade och det finns även negativa exempel på toppstyrda, dyrbara projekt som genomförts av organisationer utan tillräcklig kunskap och som har gjort målgruppen beroende av organisationen i fråga. Samtidigt lyckas, enligt Riddell, många CSO öka fattiga människors möjligheter att själva komma vidare och förbättra sin och sin familjs situation (*empowerment*).

Många CSO-stödda projekt når sannolikt inte de allra fattigaste, även om några gör det. Ju mer komplexa projekten är, desto större är deras potentiella effekt på fattigdomen, men de blir också dyrbarare att genomföra. Organisationer som är framgångsrika på ett område kan också misslyckas på ett annat.

Riddell påpekar att forskning och utvärderingar tydligt pekar mot en förbättring av resultaten från de individuella projekten under senare år. Både på grund av ett ökat antal och – vilket är viktigare – ökad genomsnittlig kvalitet. Genom att organisationerna på senare tid i större utsträckning genomfört utvärderingar har de också kunnat lära sig mer om vad som fungerar, även om gapet mellan att lära sig vad som fungerat och att omsätta detta i praktiken kan vara svårt.

När det gäller opinionsbildning och policypåverkan märks de stora internationella organisationerna mest när det gäller internationella frågor kring t.ex. strukturanpassningsprogram, millenniemål, skuldavskrivningar, Parisagendan och globala miljöaktioner.

Riddell understryker att de mest konkreta och klara resultaten för fattiga människor och samhällen nås på lokal nivå, även om de inte väcker samma uppmärksamhet i yttervärlden.

---

<sup>66</sup> Riddell, 2007, sid 306-310.

<sup>67</sup> Lewis, 2001, sid 134 och Fowler, 2005, sid 16.

Han påpekar också att CSOs inflytande varit väsentligt större när det gäller att påpeka brister och svagheter i den policy som bedrivits och hur orimliga dess konsekvenser blivit för framför allt fattiga människor. Däremot har de inte varit lika inflytelserika när det gäller att skapa och genomföra alternativa policies och åtgärder. Detta bland annat därför att CSO sinsemellan inte varit eniga.

Studier om förbättring av kapacitetsuppbyggnad och förstärkning av institutioner visar att åtskilliga CSO-initiativ gett goda resultat, även om också på detta område det inte finns tillräckligt belägg för att göra en generell bedömning.

Det område där Riddell anser att det finns mest kvar att bevisa är vilka resultat som CSOs verksamhet på det enligt Riddell nebulösa området "stärka civila samhället" i Syd. Han noterar att detta är en trend hos många biståndsgivare och tar Sverige som ett exempel.<sup>68</sup> Det finns stark enighet om att det civila samhället behöver förstärkas och att CSO har en viktig roll att spela i denna breda process. Vad som fattas är förståelse för vilken roll mer specifikt CSO kan och bör spela för att bidra till målet att permanent och tydligt påverka policies så att de blir mer inriktade på att minska fattigdomen. Innan detta blir klargjort menar Riddell att den nuvarande oklara inriktningen riskerar att minska möjligheterna att bedöma effekterna av bistånd som syftar till att förstärka civila samhällsorganisationer i samarbetsländerna på fattiga människors situation.<sup>69</sup>

En utvärdering av "utvecklingseffekten av det statliga stödet till svenska enskilda organisationers biståndsverksamhet"<sup>70</sup> gjorde bland annat en bedömning av utvecklingseffekterna av 37 olika projekt i fyra länder som fått stöd av vad som då (1995) kallades SEO-byrån (nuvarande CivSam) på Sida.

Två generella slutsatser kunde utvärderingen dra från detta material. Den första var att de allra flesta projekten (32 stycken) hade uppnått eller var på god väg att uppnå de uttalade och omedelbara mål, som SIDA gav bidrag till, vilket fick anses som ett mycket bra utfall. Den andra gällde en bedömning av projekten utifrån nio breda kriterier, bland andra om de vände sig till de fattiga, grad av delaktighet, genderfrågors plats, hänsyn till miljöaspekter, långsiktig bärkraft, förstudier, uppföljning och utvärdering. Syftet var att de sammantagna skulle ge en uppfattning om projektens bredare utvecklingseffekt. Mycket få projekt fick genomgående höga betyg i förhållande till merparten av dessa bredare kriterier. I förhållande till enskilda kriterier var resultaten mycket blandade, både mellan projekt och mellan länder. Samtidigt visade studierna att om projekten bedömdes som grupp fick de höga betyg i förhållande till de flesta bredare aspekter, eftersom deras respektive styrka och svaghet då delvis tar ut varandra.<sup>71</sup>

<sup>68</sup> Riddell, 2007, sid. 302.

<sup>69</sup> Riddell, 2007, sid. 310.

<sup>70</sup> Riddell et.al, 1995.

<sup>71</sup> Ibid, sid.61-62.



## Parisagendan och högnivåmötena i Accra och Busan – hur har CSOs mål och verksamhet påverkats?

När Parisdeklarationen antogs 2005 hade det civila samhällets aktörer ett förhållandevis begränsat inflytande på dess utformning, även om ett antal internationella och nationella CSO deltagit i det förberedande arbetet och 14 tillhörde undertecknarna av dokumentet. Deklarationen handlar så gott som helt om centrala statliga funktioner och förbättrad planering och finansiell styrning. Organisationerna var i huvudsak inriktade på att få största möjliga genomslag för åtaganden de ansåg vara lämpliga som riktlinjer för statliga och internationella aktörer.

Deklarationen behandlar nästan utslutande de statliga och internationella organisationerna och vad gäller det civila samhällets aktörer begränsar den sig till tre generellt uttryckta åtaganden: 1) partnerländerna åtar sig att uppmuntra deltagandet av civila samhället och den privata sektorn i samordningen av biståndet, 2) hänvisning till att icke-statliga system är alternativa kanaler för att slussa resurser i svaga stater, där det inte är möjligt för givarna att använda de statliga systemen, och 3) åtagande om mer deltagande arbetsätt genom att systematiskt involvera ett brett spektrum av utvecklingspartners när partnerländernas nationella utvecklingsstrategier skall utformas och genomföras.

Vid ett möte med CSO från Nord och Syd i Härnösand inför högnivåmötet i Accra 2008 diskuterades för- och nackdelar med Parisdeklarationen för CSO. Naturligtvis fanns många åsikter, men en fråga som återkom var om genomförandet av Parisdeklarationens principer skulle kräva så stor kapacitet av de medverkande CSOs att många av de mindre organisationerna skulle tvingas bort eftersom de inte hade kapacitet att fungera som kraftfull lobbyorganisation och samtidigt ha ett brett medlemskap och förmåga att förbättra fattiga människors levnadsförhållanden på lokal nivå.

En annan strategisk fråga för CSO var hur de kraftfullare skulle kunna påverka spelreglerna för genomförandet av Parisdeklarationens principer. Några fruktade att staternas centrala roll i sammanhanget skulle hota civila samhället. Inte minst uttrycktes oro för att organisationer i partnerländerna skulle bli beroende för sin finansiering av beslut av regeringen/staten. Detta mot bakgrund av att många stater visat föga förståelse för fördelarna med ett starkt och aktivt civilt samhälle och tvärtom i ökad utsträckning försöker begränsa dessa organisationers rörelsefrihet.<sup>72</sup>

Vid det internationella högnivåmötet i Accra spelade frivilligorganisationerna en större roll. Man hade bildat två arbetsgrupper som inför mötet arbetade fram gemensamma uppfattningar och rekommendationer. Utrymmet för CSO under Accra-mötet var också

---

<sup>72</sup> Sida, 2011b.

väsentligt större än vid Parismötet tre år tidigare. Parallellt med själva högnivåmötet höll civila samhällets aktörer ett möte med omkring 800 CSO närvarande. Slutdokumentet från Accra-mötet *Accra Agenda for Action* innehöll också flera viktiga frågor som drivits av CSO, bland annat erkännande att ” jämställdhet, respekt för mänskliga rättigheter och miljömässig hållbarhet är hörnstenar för att uppnå varaktiga positiva effekter för fattiga kvinnors, mäns och barns liv och möjligheter”.

Den väsentligaste paragrafen i *Accra Agenda for Action* för civila samhällets aktörer innebar ett åtagande från de deltagande staterna att fördjupa sina relationer med CSO som oberoende utvecklingsaktörer i sin egen rätt, vilkas ansträngningar kompletterar dem som görs av regeringar och privata sektorn. Därför inbjuds CSO att reflektera över hur de kan använda parisagendans principer från sitt perspektiv. Staterna åtar sig också att försöka förbättra samordningen mellan CSOs verksamhet och regeringsprogram, förbättra CSOs resultatansvar och förbättra informationen om CSO verksamhet. Det viktigaste åtagandet innebär att arbeta tillsammans med CSO för att åstadkomma ramar och miljö som maximerar CSOs bidrag till utvecklingen.<sup>73</sup>

Inför och efter Accra-mötet diskuterades internationellt och i Sverige inom CSO-världen hur Parisdeklarationens principer skulle appliceras av CSO i Nord i deras samarbete med CSO-partners i Syd. Detta innebär en väsentlig skillnad i förhållande till Parisdeklarationen.

Efter Parisagendans fortsatta utveckling vid högnivåmötet i Accra, Ghana, beslöt ett stort antal CSO att införa ett antal principer som skulle gälla i deras samarbete sinsemellan och som antogs vid ett möte med Open Forum for CSO Development Effectiveness globala möte år 2010 i Istanbul, Turkiet. Detta dokument kallas *Istanbul CSO Development Effectiveness Principles*.<sup>74</sup> Syftet var att effektiviteten i samarbetet mellan civila samhällets organisationer i Nord och Syd skulle förbättras. Istanbulprinciperna kan betraktas som en motsvarighet till Parisagendan, men inriktad på och anpassad till samarbetet mellan CSO. De anger ett antal åtaganden som syftar till att göra samarbetet mellan CSO i Nord och Syd effektivare, öppnare och med tydligare ansvarsutkrävande. (Se bilaga 2.)

Den stora förändringen när det gäller CSOs involvering i Parisagendan kom alltså i Accra. Den bekräftades och stabiliserades ytterligare vid högnivåmötet i Busan, även om fokus där i större utsträckning låg på privatsektorutveckling och representanter för det privata näringslivet. CSO fick väsentligt utrymme under diskussionerna. Liksom inför Accra genomförde man i Busan ett förmöte – Busan Global Civil Society Forum med över 500 representanter under tre dagar.

<sup>73</sup> *Accra Agenda for Action*, paragraf 20.

<sup>74</sup> Open Forum, 2010.

Slutdokumentet från Busanmötet – *Busan Outcome Document* – innehöll flera för civila samhällets aktörer viktiga åtaganden, bland annat att regeringarna bekräftade sitt åtagande att skapa bra miljö för CSO att arbeta som oberoende utvecklingsaktörer i enlighet med internationella rättighetsavtal och att CSO skulle få en plats i den styrande kommittén med arton medlemmar som skall leda arbetet i den nya organisationen *Global Partnership for Effective Development Cooperation*, som mötet i Busan beslöt skulle efterträda Parisdeklarationens maskineri, baserat i OECD/DAC. Representanterna för det civila samhället har efter Busan-mötet beslutat att bilda en ny organisation som kallas *CSO Partnership for Development Effectiveness*, (CPDE) för att samordna civila samhällets arbete i Global Partnership, genom en sammanslagning av BetterAid och Open Forum for CSO Development Effectiveness.

*Busan Outcome Document* innehöll också erkännande av att CSO spelar en viktig roll för att göra det möjligt för människor att kräva sina rättigheter, arbeta för rättighetsbaserade verksamheter, skapa utvecklingspolicies och partnerskap och övervaka dess genomförande. CSO står också för tjänster på områden som kompletterar staternas verksamhet.<sup>75</sup>

Särskilt viktig var frågan om tydliga åtaganden för att stärka rättighetsperspektivet och ett demokratiskt ägarskap, samt juridiska och politiska förutsättningar för det civila samhällets organisationer att verka. Detta därför att så många vittnesmål redovisat hur situationen avsevärt försämrats sedan mötet i Accra tre år tidigare. En studie från organisationen CIVICUS (World Alliance for Citizen Participation) visar detta mycket tydligt med en rad exempel från olika länder.<sup>76</sup> Tiden sedan Busanmötet har ytterligare förstärkt denna negativa trend.

I juni hölls ett första möte med styrkommittén för den nya Globala Partnership, som i huvudsak upptogs av procedur- och inflytandefrågor i styrkommittén. Styrkommitténs nästa möte är planerat till i december 2012, då bland annat hur de globala indikatorer för att kunna mäta och följa upp de åtaganden på olika områden som diskuterades i Busan skall se ut. Ett av dessa åtaganden gäller att civila samhället skall kunna arbeta i en miljö som maximerar dess engagemang i och bidrag till utveckling.<sup>77</sup>

### **Vilka är de främsta utmaningarna framöver?**

Den internationella CSO-arkitekturen är under omvandling och förutsättningarna för CSO-arbete i Syd förändras. Detta skapar utmaningar också för svenska CSO.

<sup>75</sup> *Busan Outcome Document*, 2011, Utrikesdepartementet, 2011 och Oxfam, 2012.

<sup>76</sup> Civicus, 2010.

<sup>77</sup> Oxfam, 2012 ger en sammanfattning av utvecklingen efter Busan-mötet fram till oktober 2012.

Internationellt sker förändringar bland annat genom att allt fler aktörer tillkommer på alla nivåer. De nationella aktörerna får sällskap med – eller konkurrens av – stora internationella organisationer. Detta har bidragit till att CSO-biståndet under det senaste årtiondet i ökad utsträckning kommit att fungera som en marknad, där ett varumärkestänkande blivit allt viktigare. Samtidigt skapas olika former av nätverk och gemensamma plattformar för organisationer kring specifika aktioner eller frågor. Modern informationsteknologi har gjort nya organisationsformer möjliga och därmed också mycket snabbare och spontanare aktioner.

I Syd och Öst har antalet aktörer inom det civila samhällets ökat kraftigt och i många fall har också deras kapacitet och kompetens blivit allt bättre. Men bilden är ojämn och det finns också många organisationer som har mycket svårt att klara höga krav på planering, uppföljning, redovisning och rapportering. Det finns därför ett starkt behov att i diskussionen och analysen skilja mellan de olika kategorierna av aktörer i det civila samhället och tydliggöra deras olika roller, relationer och maktförhållanden.<sup>78</sup>

CSO i Syd som är inriktade på "service delivery" och vars verksamhet i högre grad består av projekt och program för att leverera tjänster på olika samhällsområden – hälsovård, undervisning, jordbruksverksamhet, vattenförsörjning, lokal infrastruktur, m.m. – kan komma att arbeta i medvind, om nuvarande trender håller i sig. De betraktas normalt som ofarliga också av repressiva regimer. Detta förstärks av den pågående trenden att stater lägger ut en del av t.ex. hälsovården på lokala CSO inom ramen för Private-Public Partnerships. Med låg kapacitet i den offentliga förvaltningen blir de ett välkommet komplement. Baksidan kan i vissa fall vara att den utifrån finansierade CSO-drivna verksamheten avlastar regeringen från behovet att ta ansvar på dessa områden för att i stället använda frigjorda resurser för andra ändamål.

En utmaning för det fortsatta samarbetet mellan CSO i Nord och Syd på detta område är i vilken grad Istanbulprinciperna kommer att genomföras i praktiken och vilka effektivitetsvinster som då kommer att vinnas. Om regeringarna i Nord i ökad utsträckning betraktar och hanterar sina CSO som mellanhänder mellan biståndsorgan och aktörer i Syd som kan komplettera det statliga biståndet, riskerar man samtidigt att bidra till att relationerna mellan samarbetspartners i Nord och Syd i allt större utsträckning blir den mellan finansiär och utförare snarare än mellan parter med gemensamt mål. Detta reser frågor: Hur ska det traditionella samarbetsandan mellan civila samhällets aktörer kunna behållas i denna situation? Hur mycket anpassning till externt definierade regler och krav klarar en CSO utan att på vägen tappa bort sin värdegrund?

Komplexiteten och de ökade kraven på mer sofistikerade ansökningar, rapporter och uppföljningsdokument förstärker en tendens att samarbetet sker mellan de professionella

---

<sup>78</sup> Sida, 2006, sid 14.

organisationerna i Sverige och samarbetsländerna, medan de lokalt förankrade organisationerna marginaliseras. Vilket i sin tur reser frågan vad detta innebär för organisationernas legitimitet att ”utgöra de fattigas röst”.

Detta är också kopplat till frågan om ett livskraftigt civilt samhälle på sina egna premisser i sig är viktigt för den ekonomiska, sociala och demokratiska utvecklingen i ett land. Detta anges i slutdokumenten från både Accra- och Busanmötena. Det motsvarar också åtminstone en tolkning av det övergripande målet för den svenska policyn för stöd till det civila samhället inom biståndet.

För CSO i Syd som arbetar med frågor som rör skydd för mänskliga rättigheter, krav på demokratiska reformer, jämställdhet, liksom i viss utsträckning miljö och klimatfrågor är situationen en helt annan. Oberoende media möter motsvarande situation. De senaste åren har arbetsförhållandena försämrats i många länder, vilket många vittnade om vid det civila samhällets förmöte till Busan-mötet. Regimerna har i många fall blivit mindre toleranta mot kritik och förslag till reformer på dessa områden. Riskerna ökar för aktivister och medlemmar i organisationer med denna inriktning, när de fortsätter sitt arbete.<sup>79</sup> Därmed försvåras möjligheterna för partnerorganisationer i Nord att stödja dessa organisationer i Syd. I många länder förbjuds eller begränsas möjligheterna till finansiering utifrån och där sådan finansiering fortfarande är möjlig innebär det att partnerorganisationerna anklagas för att vara agenter för utländska intressen.

Detta känns ironiskt mot bakgrund av att ett av de viktigaste åtagandena för CSO i såväl *Accra Agenda for Action* som *Busan Outcome Document* är att alla parter skall arbeta för att förbättra förutsättningarna för civila samhällets aktörer att bedriva sin verksamhet.

Exemplen på pågående förändringar i det globala CSO-landskapet visar att utmaningarna framöver kan komma att se olika ut beroende på organisationernas inriktning och i vilka länder och regioner de arbetar. Det finns anledning att anta att den pågående diversifieringen av det civila samhällets aktörer kommer att fortsätta. Det innebär bland annat att ett antal organisationer, framför allt i medelinkomstländer, kommer att bli allt starkare och snarare fungera som jämlika partners till stora organisationer i Nord när det gäller att påverka den internationella utvecklingsdagordningen.

Detta leder till en ytterligare utmaning, nämligen att samarbetsorganisationerna i Syd har mycket olika kompetensnivå och att detta ställer stora krav på de svenska organisationerna och Sida att anpassa sig till en samarbetsform, som är flexibel nog att ta hänsyn till detta. En sådan anpassning måste bland annat ta hänsyn till att en del organisationer i Syd har

---

<sup>79</sup> Dessa negativa trender sammanfattas bland annat i en skrift från organisationen CIVICUS med titeln *Civil Society: The Clampdown is Real. Global trends 2009-2010* och i en från Task Team on CSO Development Effectiveness and Enabling Environment (Sida 2011b).

begränsad kapacitet att klara omfattande svenska rapporterings- och uppföljningskrav, men också till att andra organisationer är ytterst kompetenta och obenägna att låta sig styras och ställas med.

En tredje kategori utmaningar uppstår som en följd av den globaliserade CSO-arkitekturen, inklusive hur de svenska organisationerna skall förhålla sig till de stora internationella. Ska de hitta en bra underleverantörsnisch, där de kan bidra med svenska erfarenheter? Hur undviker de att uteslutande fungera som distributörer av tankar, idéer och förslag som utarbetats vid ett huvudkontor någonstans i världen? Även denna fråga är kopplad till hur den egna värdegrunden ska bevaras.

Ytterligare en utmaning är att skapa balans mellan organisationernas utrymme att fokusera på att åstadkomma goda effekter och kvalitet i verksamheten och Sidas och UD:s behov av kameral kontroll och finansiell uppföljning. Flera av de intervjuade understryker att de goda intentioner som en bra resultatstyrning bygger på och som uppmuntrar nytänkande och inspiration riskerar att ersättas av ett kameralt tänkande som snöper organisationernas initiativkraft och underblåser ett försiktighetssyndrom.

Hur ska stödet till CSO vara utformat för att undvika att förutsättningarna försämrats för civila samhällets aktörer i samarbetsländerna att arbeta i enlighet med sina respektive värdegrunder? Denna fråga berör flera dimensioner. Dels i vilken utsträckning CSO i Nord och Syd förmår genomföra Istanbulprinciperna i sina egna relationer, dels i vilken utsträckning samarbetsländernas regeringar accepterar att CSO bedriver en självständig verksamhet också när de inte ägnar sig åt att komplettera den offentliga sektorn genom att bedriva tjänsteproduktion inom t.ex. hälsovård och undervisning. Detta är sannolikt en av de svåraste utmaningarna.

För de stora professionella organisationerna, särskilt de som är inriktade på policypåverkan, har de senaste åren inneburit en förändring av balansen mellan traditionellt vertikalt samarbete med organisationer i Syd och horisontellt med de stora internationella kampanjorganisationerna i Nord förändrats i riktning mot mer av det senare. Samtidigt kräver den alltmer komplicerade resultatrapporteringen och finansiell kontrollverksamheten allt större personalinsatser. Dessa två faktorer tillsammans minskar utrymmet för traditionellt samarbete med mindre organisationer i samarbetsländerna.<sup>80</sup>

---

<sup>80</sup> Flera intervjuer.

## Litteratur<sup>81</sup>

- Accra Agenda for Action (2008). 3rd High Level Forum on Aid Effectiveness, September 2-4, Accra, Ghana.
- Albinson, F. och E. Åhlström (1991). *Solidaritet med statsbidrag. Översyn av biståndet genom enskilda organisationer*. SIDA, Stockholm.
- Bebbington, A, Hickey, S and D. Mitlin (eds). (2008) *Can NGOs Make a Difference? The challenge of development alternatives.*, Zed Books, London och New York.
- Billing, A. (2011). *Support to Civil Society Within Swedish Development Cooperation*. Perspectives No. 20, School of Global Studies, University of Gothenburg.
- Boussard, C. (2001). *En studie över biståndets roll i framväxten av civila samhällen i Syd*. Sida, Stockholm.
- Busan Outcome Document (2011). *Busan Partnership for Effective Development Co-operation*. 4<sup>th</sup> High Level Forum on Aid Effectiveness. Busan, Korea.
- Civicus (2010). *Civil Society: The Clampdown is Real. Global Trends 2009-2010*. Mandeep Tiwana and Netsanet Belay.
- Dreher, A, F. Mölders and P. Nunnenkamp (2007). *Are NGOs the Better Donors? A Case Study of Aid Allocation for Sweden*. WP No 1383. Kiel Institute for the World Economy, Kiel.
- Ehrenberg, T. (2010). *Kartläggning av potentiella nya aktörer från det civila samhället – inom ramen för den del av Sidas informations- och kommunikationsanslag som hanteras av Team CivSam*.
- Engelsen Ruud, A. och K. Alsaker Kjerland (2003). *Norsk utviklingshjelps historie, vol 2, 1975-1989*. Fagboksforlaget. Bergen.
- Engström, O. och M. Lundgren (1978). *Utredning om formerna för SIDA:s bidragsgivning till svenska enskilda organisationers projekt i u-länder*, SIDA 1978.
- Fowler, A. (1997). *Striking a Balance : A Guide to Enhancing the Effectiveness of Non-Governmental Organizations in International Development*. London, Earthscan.
- Fowler, A. (2005). *Aid Architecture: Reflections on NGO Futures and the Emergence of Counter-Terrorism*. INTRAC Occasional Paper, No 45. Oxford, International NGO Training and Resource Centre.
- Gyllensvärd, E. och S. Sandberg (1989). *Folkets bistånd? En Debattantologi om folkrörelsernas u-landssamarbete*. Svensk Volontärsamverkan, Stockholm.
- Hartung, T. (2002). "Dramatisk missionshistoria från Afrika". Hämtad från <http://www.torehartung.se> 101031.
- Heppling, S. (1985). *Enskilda organisationers biståndskapacitet*. SIDA/Liber, Stockholm.
- Heppling, S. (1986). "The Very First Years." i Frühlings, P. (ed.) *Swedish Development Aid in Perspective- Policies, Problems & Results Since 1952*. Almqvist & Wiksell International, Stockholm.

---

<sup>81</sup> Listan innehåller såväl direkt refererade källor som litteratur som konsulterats mer översiktligt.

IOD PARC (2012). *Pre-Study for the Evaluation of the Strategy for Danish Support to Civil Society*. DANIDA. Final Report. Copenhagen-

Jarskog Konsult (2007). *Konsekvenser av sänkningen av egeninsats*.

Kruse, S-E, T. Kyllönen, S. Ojanperä., R. Riddell, J-L Vielajus (1997) *Searching for Impacts and Methods: NGO Evaluation Synthesis Study. Executive Summary of A Report Prepared for the OECD/DAC Expert Group on Evaluation*. Sida Joint Evaluation 1997:1.

Lewin, E. (1986). "The Qualities of Smallness" i Frühling, P. (ed.) *Swedish Development Aid in Perspective- Policies, Problems & Results Since 1952*. Almqvist & Wiksell International, Stockholm.

Lewis, D. (2001). *The Management of Non-Governmental Organizations*. Routledge, London.

Nilsson, P-Å. (2004). *Svenskt bistånd till tredje världen. Dess uppkomst under 1950-talet*. Hammerdal Förlag och Reportage, Hammerdal.

OECD (2011). *How DAC Members Work with Civil Society Organisations: An Overview*. Paris, OECD.

Onsander, S. (2007). *Swedish Development Cooperation through Swedish and Local NGOs*. Perspectives No. 7, Center for African Studies. Göteborgs Universitet, Göteborg.

Open Forum for CSO Development Effectiveness. *Istanbul CSO Development Effectiveness Principles*. [www.cso-effectiveness.org](http://www.cso-effectiveness.org)

Oxfam (2012). "Busan in a Nutshell. What is next for the Global Partnership for Effective Development Cooperation?" Oxfam Briefing Note, 2 October 2012.

Pettersson, C. (1987). *Sju intervjuer om åttiotalets ideella bistånd*. SIDA, Stockholm.

Pettersson, C. (1990). *Samverkan. SIDA:s bistånd genom folkrörelser, enskilda och internationella organisationer*. SIDA; Stockholm.

Pratt, B., J. Adams and H. Warren (2006). *Official Agency Funding of NGOs in Seven Countries: Mechanisms, trends and Implications*, INTRAC.

Pratt, B and T. Myhrman (2009). *Improving aid effectiveness: A review of recent initiatives for civil society organisations*. INTRAC, International NGO Training and Research Centre.

Proposition 1962:100 *angående svenskt utvecklingsbistånd*.

Proposition 1968:101 *angående långtidsplan för det statliga utvecklingsbiståndet m.m.*

Proposition 1977/78:135. *Riktlinjer för internationellt utvecklingsamarbete m.m.*

Proposition 1996/98:1, utgiftsområde 7.

Proposition 2002/2003:122. *Gemensamt ansvar. Sveriges politik för global utveckling*.

Pålson, J. och J. Ekblom (2008). *Vilka fattiga är fattigast. "Fattigdomsfokuseringen av det svenska frivilligorganisationsbiståndet jämfört med det totala svenska biståndet"*. Nationalekonomiska institutionen, Uppsala Universitet, Examensarbete C.

Regeringskansliet (2004). *Policy för Sveriges stöd till det civila samhället i utvecklingsländer inom svenskt utvecklingsamarbete*.



Regeringskansliet (2009). *Pluralism. Policy för Sveriges stöd till det civila samhället i utvecklingsländer inom svenskt utvecklingssamarbete.*

Regleringsbrev för Sida (2007).

Riddell, R.; Babbington, A. och L. Peck (1995). *Bistånd genom ombud. Utvecklingseffekten av det statliga stödet till svenska enskilda organisationers biståndsverksamhet.* Översättning A. och G. Rydström. SIDA, Stockholm.

Riddell, R. (2007). *Does Foreign Aid Really Work?* Oxford University Press, Oxford.

Riksdagens revisorer. (1998/99). *Utvecklingssamarbetet – styrning, genomförande, samordning och uppföljning av biståndet.* Förslag till riksdagen 1998/99:RR9.

Riksrevisionen (2007). *Oegentligheter inom bistånd. Är Sidans kontroll av biståndsinsatser via enskilda organisationer tillräcklig?* RiR 2007.

Sahlberg, C-E. (1999). *Missionens historia genom 2000 år.* Libris, Stockholm.

Segnestam Larsson, O. (2011). *Standardizing Civil Society. Interpreting Organizational Development in the Tension between Instrumentalism and Expressivism.* Avhandling vid handelshögskolan vid Åbo Akademi. (Pressmeddelande från Åbo Akademi)

Sellström, T. (1999). *Sweden and National Liberation in Southern Africa. Volume I: Formation of a popular opinion 1950-1970.* Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala.

Sellström, T. (2002). *Sweden and National Liberation in Southern Africa. Volume II: Solidarity and Assistance 1970-1994.* Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala.

SIDA (1985). *Översyn av Enskilda organisationers biståndskapacitet.* Stockholm. SIDA.

SIDA (1:a uppl. 1986, 2:a uppl. 1988). *Riktlinjer för SIDAs stöd till enskilda organisationers utlandsverksamhet.*

SIDA (1993). *Riktlinjer för ramsarbete.* Promemoria. SEO-byrån, Sektionen för projektbidrag.

Sida (1998). *Anvisningar för bidrag till enskilda organisationers utvecklingsarbete med egeninsats.*

Sida (2001). Sidans förslag till kriterier för urval av ramorganisationer. Promemoria 2001-12-22. SEKA/EO.

Sida (2004). *Sidas policy för det civila samhället.*

Sida (2004b). Systemrevision av Svenska Naturskyddsföreningen.

Sida (2005a). *Kriterier för urval av ramorganisationer.*

Sida (2005b). *Förändringens kraft.* Sidans stöd till samarbete mellan civila samhällets organisationer. SEKA.

Sida (2006). *Effektivt utvecklingssamarbete – via lärande och förtroende.* Slutrapport för SEKAs Resultatredovisningsprojekt. SEKA, Sida.

Sida (2007a). *Anvisningar för bidrag ur anslagsposten enskilda organisationer.*

Sida (2007b). *Svar på uppdrag i regleringsbrevet 2007 om enskilda organisationer.* 27 mars 2007, SEKA-EO, Sida.

Sida och ramorganisationerna – bakgrundsstudie för Statskontoret

Sida (2007c). Sidas ställningstaganden och åtgärdsplan med anledning av Riksrevisionens rapport Oegentligheter inom bistånd (RiR 2007:20). Promemoria.

Sida (2010, reviderad 2012). *Sidas instruktion för bidrag ur anslagsposten Stöd genom svenska organisationer i det civila samhället.*

Sida (2011). *Kriterier för civilsamhällesorganisationers behörighet som: - ramorganisation inom anslagsposten Stöd genom svenska organisationer i det civila samhället; - strategisk partnerorganisation inom anslagsposten för Humanitära insatser och konfliktrelaterad verksamhet.*

Sida (2011b). Task Team on CSO Development Effectiveness and Enabling Environment: *CSO Development Effectiveness and the Enabling Environment: A Review of the Evidence.*

Statskontoret (2004). *Bidrag till ideella organisationer- kartläggning, analys och rekommendationer.*

Stokke, O (1978). "Bistånd genom svenska enskilda organisationer" , sid 179-186 i *Sveriges utvecklingsbistånd och biståndspolitik*. Nordiska afrikainstitutet, Uppsala.

Sundgren, M. (1989). "Ett bistånd förankrat i folksjälen" i Gyllensvärd, E och S. Sandberg (red) *Folkets bistånd? En debattantologi om folkrörelsernas u-landsarbete*. SVS. Stockholm.

Svenska missionsrådet (odaterad PM). "De enskilda organisationerna och biståndet."

Utrikesdepartementet (2009). *Strategi för stöd genom svenska organisationer i det civila samhället 2010-2014.*

Utrikesdepartementet (2011). "Fjärde högnivåmötet om biståndseffektivitet i Busan, 29 november – 1 december 2011." PM 2011-12-06.

Vanhatalo, T och G. Andersson (2000). "Missionärerna och Afrikas svarta barn." C-uppsats, Religionsvetenskap, Högsolan i Gävle.

Von Essen, C (2001). *Trender i det civila samhället i Sverige*. Sida, Avd. för samverkan med enskilda organisationer och humanitärt bistånd. Stockholm.

Vähämäki, J., M. Schmidt, and J. Molander. (2011). *Review: Results based management in development cooperation*. Riksbankens Jubileumsfond, Stockholm.

Zetterman, J. (2012). "Statliga pengar på gott och ont." i *100 år av eukemetik och solidaritet. Svenska Missionsrådet 1912-2012*. Svenska Missionsrådet, Stockholm.

Åhlström, E. (1993). *Kartläggning av SIDA:s bidrag till enskilda organisationer*. Norddord AB.

## BILAGA 1

### Frågor avseende uppdrag inom ramen för Statskontorets uppdrag

Syftet med uppdraget är att ge en bakgrund till hur samverkan mellan Sida och enskilda organisationer har utvecklats och förändrats över tid. Ett syfte är också att belysa hur enskilda organisationer har förändrats under de senaste 50 åren med avseende på deras internationella engagemang. Exempel på frågeställningar:

- En historisk tillbakablick som bör ta sin utgångspunkt i prop. signerad Olof Palme 1962 eller, som du nämnde, en proposition från 1950-talet.
- Utveckling av systemet med ramorganisationer. Hur startade det, vad var syftet, har syftet förändrats?
- Enskilda organisationers professionalisering
- Synen på enskilda organisationer, hur har den förändrats under åren - från folkrörelseanslag till CSOs.
- Bakgrund till varför graden av egenfinansiering förändrades från 80/20 till 90/10 och när detta skedde.
- De biståndspolitiska målen har förändrats över tid. Har de enskilda organisationernas syfte och mål med sitt utvecklingssamarbete följt samma utveckling?
- Hur har ramorganisationernas självständighet påverkats över tid?
- Verksamheten kan sägas stå på två ben; dels att skapa opinion i Sverige, dels att bedriva utvecklingssamarbete i samarbetsländer. Konsekvenser av detta?
- Bistånd genom det civila samhället som komplement till det bilaterala och multilaterala biståndet; vilket mervärde skapar verksamheten (lokal, förankring, legitimitet, långsiktighet, lokal kännedom, partnerskap etc)?
- Vilka utmaningar står man inför (backlashes; läs Vitryssland, internationalisering, finanskris, öppen upphandling, nya stora aktörer etc)?
- Vilka möjligheter finns att mäta resultat givet verksamhetens karaktär?
- Diskussioner, utvärderingar inom forskarsamhället? Har några studier genomförts på området? Som exempelvis pekar viktiga faktorer för framgång?
- Paris/Accra/Busan; hur har dessa deklARATIONER/agendor påverkat verksamheten?

## BILAGA 2

### Istanbul CSO Development Effectiveness Principles<sup>1</sup>

<sup>1</sup> **Please note**, the Istanbul Principles, as agreed at the Open Forum's Global Assembly in Istanbul, September 28 -30, 2010, are the foundation of the Open Forum's Draft *International Framework on CSO Development Effectiveness*. These principles are further elaborated in Version 2 of this *Framework*, which is being updated and will be found on the Open Forum's web site, [www.cso-effectiveness.org](http://www.cso-effectiveness.org).

Civil society organizations are a vibrant and essential feature in the democratic life of countries across the globe. CSOs collaborate with the full diversity of people and promote their rights. The essential characteristics of CSOs as distinct development actors – that they are voluntary, diverse, non-partisan, autonomous, non-violent, working and collaborating for change – are the foundation for the Istanbul principles for CSO development effectiveness. These principles guide the work and practices of civil society organizations in both peaceful and conflict situations, in different areas of work from grassroots to policy advocacy, and in a continuum from humanitarian emergencies to long-term development.

#### 1. Respect and promote human rights and social justice

**CSOs are effective as development actors when they ...** develop and implement strategies, activities and practices that promote individual and collective human rights, including the right to development, with dignity, decent work, social justice and equity for all people.

#### 2. Embody gender equality and equity while promoting women and girls' rights

**CSOs are effective as development actors when they ...** promote and practice development cooperation embodying gender equity, reflecting women's concerns and experience, while supporting women's efforts to realize their individual and collective rights, participating as fully empowered actors in the development process.

#### 3. Focus on people's empowerment, democratic ownership and participation

**CSOs are effective as development actors when they ...** support the empowerment and inclusive participation of people to expand their democratic ownership over policies and development initiatives that affect their lives, with an emphasis on the poor and marginalized.

#### 4. Promote Environmental Sustainability

**CSOs are effective as development actors when they ...** develop and implement priorities and approaches that promote environmental sustainability for present and future generations, including urgent responses to climate crises, with specific attention to the socio-economic, cultural and indigenous conditions for ecological integrity and justice.

#### 5. Practice transparency and accountability

**CSOs are effective as development actors when they ...** demonstrate a sustained organizational commitment to transparency, multiple accountability, and integrity in their internal operations.

#### 6. Pursue equitable partnerships and solidarity

**CSOs are effective as development actors when they ...** commit to transparent relationships with CSOs and other development actors, freely and as equals, based on shared development goals and values, mutual respect, trust, organizational autonomy, long-term accompaniment, solidarity and global citizenship.

#### 7. Create and share knowledge and commit to mutual learning

**CSOs are effective as development actors when they ...** enhance the ways they learn from their experience, from other CSOs and development actors, integrating evidence from development practice and results, including the knowledge and wisdom of local and indigenous communities, strengthening innovation and their vision for the future they would like to see.

#### 8. Commit to realizing positive sustainable change

**CSOs are effective as development actors when they ...** collaborate to realize sustainable outcomes and impacts of their development actions, focusing on results and conditions for lasting change for people, with special emphasis on poor and marginalized populations, ensuring an enduring legacy for present and future generations.

Guided by these Istanbul principles, CSOs are committed to take pro-active actions to improve and be fully accountable for their development practices. Equally important will be enabling policies and practices by all actors. Through actions consistent with these principles, donor and partner country governments demonstrate their Accra Agenda for Action pledge that they "share an interest in ensuring that CSO contributions to development reach their full potential". All governments have an obligation to uphold basic human rights – among others, the right to association, the right to assembly, and the freedom of expression. Together these are pre-conditions for effective development.

**Istanbul, Turkey**

**September 29, 2010**