

UDENRIGSMINISTERIET

Asiatisk Plads 2
1448 København K

København 05.08.2016

Høringssvar fra Red Barnet vedr. ”Udkast til Danmarks udviklingspolitiske og humanitære strategi - Verden 2030. #voresDKaid”

Indledende bemærkninger

Red Barnet ser positivt på udkastet til Danmarks nye udviklingspolitiske og humanitære strategi, som vi mener giver et fagligt solidt grundlag for en bred politisk vedtagelse af en endelig strategi i efteråret 2016.

Høringssvaret falder i to dele. Først kommenterer vi på de vigtigste nyskabelser i den strategiske tilgang og de overordnede prioriteter. Dernæst kommenterer vi på udvalgte tematiske områder, hvor vi har særlig faglig ekspertise, og som har afgørende betydning for vores arbejde i felten. Denne anden del af høringssvaret omfatter også specifikke overvejelser mht., hvordan vi ser, den nye strategi giver anledning til at revidere de nuværende administrative retningslinjer for fordeling og udmøntning af midler til de danske NGO'er, som har rammeaftaler med Danida.

Først del: Nyskabelser i strategisk tilgang og overordnede prioriteter

Red Barnet påskønner strategiudkastets nye tilgang til Danmarks udviklingspolitiske og humanitære engagement. Vi mener, nytænkningen er helt nødvendigt for at imødekomme de udfordringer, som udspringer af de dramatiske forandringer, der er forekommet i verden de seneste år. Den historiske flygtningekrise, der nu er rykket inden for landets grænser, er det allermost nærværende eksempel. Men flygtningekrisen står ikke alene. Den samme dynamik folder sig ud i forbindelse med klimakrisen, ekstrem fattigdom og ulighed, overgreb mod børn på nettet, eksplosiv befolkningsvækst og terror. Alle er globalt forbundne problemer, som på forskellig vis påvirker danskernes liv og betingelserne for at videreudvikle velfærdssamfundet. Som et lille åbent land er Danmark mere end nogensinde afhængig af et stærkt og regelbaseret internationalt samarbejde. Men præmisserne har ændret sig, og det er netop på dette grundlag, vi mener, strategiudkastet rummer en række nye tilgange, som imødekommer de forandringer, der er sket i verden omkring os.

I forlængelse heraf angiver følgende punkter de vigtigste nyskabelser, vi ser i strategiudkastet, og som vi støtter op om. Kommentarerne (markeret ➤) under de enkelte punkter giver konkrete forslag til, hvordan elementerne kan styrkes yderligere:

- Nyt narrativ, helhedsorientering og partnerskabstilgang: Udviklings samarbejdet kan ikke ses som et isoleret felt. Vores globale engagement må i langt højere grad sammentænkes med vores indsatser på andre politikområder, ikke mindst herhjemme. Narrativet skal omdefineres fra et snævert fokus på bistandsoverførsler fra rige til fattige lande. I stedet skal den nye tilgang funderes i Danmarks målrettede bidrag til at løse globale problemer, som verdenssamfundet har en fælles interesse i at afhjælpe. Det fordrer både en ny helhedsorienteret tilgang, der opbygges omkring strategiske partnerskaber på tværs af erhvervsliv, NGO'er og myndigheder, samt at den samlede danske indsats systematisk tilrettelægges ud fra en klar en prioritering af, hvor vi kan gøre den største forskel med udgangspunkt i ”dét, vi kommer med som hele Danmark” (s. 2).
- De nye verdensmål for bæredygtig udvikling (SDG'er): Udgør platformen for Danmarks udviklings samarbejde og den nye helhedsorienterede tilgang. Desuden er det vigtigt, at SDG'ernes universelle karakter fastslås, herunder det paradigmeskifte, som består i, at også Danmark og andre rige lande er omfattet af de nye mål (s. 5).
 - En kritisk tilføjelse til det nuværende afsnit om SDG'erne (4.1) bør derfor være at uddybe og klarlægge sammenhænge og synergier mellem den udviklingspolitiske strategi og den kommende danske nationale handlingsplan for implementering af SDG'erne, som også færdiggøres i efteråret 2016.
- Sammentænkning på tværs af kortsigtet humanitært og langsigtet udviklingsarbejde er en afgørende nyskabelse, som Red Barnet applauderer. Denne tilgang giver helt nye muligheder for, at de danske bistandsmodaliteter kan tilpasses, så de understøtter ”full spectrum”-indsatser, der dækker alle indsatsfaser fra akut nødhjælp til længerevarende genopbygning og beredskab for at modstå fremtidige katastrofer og konflikter. Dette er ikke mindst helt afgørende med henblik på at nå de millioner af børn, som er fanget i konflikter og katastrofer lige nu. Situationen kræver, at alle aspekter fra skolegang til genopbyggelse af samfundsinstitutioner medtænkes i indsatsen helt fra start.
- SDG'ernes princip om ”ikke at efterlade nogen” (Leaving No-One Behind - LNOB), fastslås. LNOB-princippet er blandt de vigtigste nyskabelser i SDG'erne. Konkret betyder princippet, at alle indsatser skal prioritere at nå de dårligst stillede først.
 - LNOB-princippet bør defineres klarere i den endelige strategi. Her bør det fremgå, at princippet *både* gælder mht. prioritering af indsatser internt i lande og prioritering mellem lande. *Internt* i lande tilsiger LNOB-princippet, at politikker og investeringer systematisk skal målrettes de mest sårbare og marginaliserede grupper, som er længst fra at opnå SDG'erne – i særdeleshed flygtninge og internt fordrevne. *Mellem lande* understøtter LNOB-princippet netop strategiudkastets styrkede geografiske og tematiske fokus på skrøbelige

stater, idet erfaringen fra MDG'erne klart viser, at skrøbelige stater halter markant efter verdens øvrige udviklingslande mht. at opnå målene.

- Øget fokus på skrøbelige stater og migration: Det er meget positivt, at strategiudkastet som led i den ”geografisk differentierede” tilgang angiver en særlig kategori for skrøbelige stater. En meget vigtig nyskabelse er her, at det udpeges, *hvilke* danske prioritetslande der tilhører kategorien. Desuden påskønner Red Barnet den stærke kobling mellem skrøbelighed og migration på den ene side og på den anden side behovet for at skabe uddannelse (SDG 4) og værdige beskæftigelsesmuligheder for unge (SDG 8), jf. figur 2.6, som helt centrale dele af løsningen på disse udfordringer. Endelig er vi naturligvis begejstrede for den eksplicite andekendelse af, at børn på flugt er en unik sårbar målgruppe, som har særlig krav på beskyttelse.
 - Det afgørende i forhold til strategiens øgede fokus på humanitære indsatser og skrøbelighed er imidlertid, om den tungere vægtning også medfører en større finansiering af disse områder. I 2015 faldt den danske humanitære bistand med 41 mio. kr. og kun 0,9 mia. kr. af Danmarks bilaterale bistand er afsat til skrøbelige i 2016 (svarende til 6% af den samlede danske bistand). Til sammenligning har UK's nye udviklingsstrategi en målsætning om, at 50% af den britiske bistand skal bruges i skrøbelige stater. I Red Barnet udgjorde vores indsatser i skrøbelige stater eller disses nabolande op mod 74% af vores samlede internationale omsætning i 2015. Den endelige strategi bør konkretisere, hvordan det øgede fokus på skrøbelige stater og migration vil medføre en markant øget finansiering til skrøbelige stater og humanitær bistand samt større vægtning af disse temaer i Danmarks udvælgelse af multilaterale partnerskaber og donorstrategier. I den forbindelse på bør strategien udpege de store flygtninge- og ustabilitetsproducerende humanitære kriser og skrøbelige stater, hvor Danmark vil koncentrere sin bistand og sit diplomatiske fokus, fx Syrien, Mali, Yemen, Sydsudan, Afghanistan, Somalia og Libyen.
- Verdensmål 16 om fred, retfærdighed og institutioner, som grundlæggende for hele det danske engagement, og som fundament for resultater inden for alle andre mål, er en progressiv og interessant tilgang, som Red Barnet støtter.
 - Konkret er mål 16, som bl.a. forpligter alle verdens lande på at afskaffe vold og seksuelle overgreb mod børn (target 16.2), yderst relevant for den fremtidige indsats i skrøbelige stater. Target 16.2 understøtter endvidere strategiudkastets målsætning om at bidrage til at bekæmpe seksuelle overgreb på piger og kvinder i konflikter og humanitære kriser (s. 14). Det bør ekspliciteres i den endelige strategi.
 - Med afsæt i mål 16.2 er der netop etableret et nyt globalt partnerskab, som skal realisere visionen om at afskaffe vold mod børn. Grundet Danmarks internationalt anerkendte ekspertise og troværdighed på området er vores

deltagelse efterspurgt af FN, og strategien bør derfor medføre dansk engagement i partnerskabet.

Anden del: tematiske indsatser og administrative implikationer

Skrøbelighed og sammentænkning af humanitære indsatser og udviklingsindsatser: Red Barnet støtter på alle måder, at der skabes styrket sammenhæng i programmeringen i skrøbelige stater på tværs af kortsigtet humanitært og langsigtet udviklingsarbejde, og at Danmark vil fremme den tilgang i internationalt regi. Et centralt led vil være, at støtten til de forskellige aktører – fra multilaterale institutioner over internationale NGO'er til lokale partnere – målrettes ud fra en strategisk analyse af, hvor de enkelte aktør bidrager mest effektivt til den samlede indsats. Samtidig skal det geografisk sikres, at de lokale partnere kapacitetsopbygges gennem samarbejdet, hvilket også fremgår tydeligt af strategiudkastet. Ift. nuværende administrative retningslinjer for fordeling og udmøntning af midler til de danske NGO'er har dette to vigtige implikationer set fra vores perspektiv:

- *Sammenlægningen af de humanitære og udviklingspolitiske rammeaftaler* bør udmønte sig i forenklet administration af bevillinger, som pt. er underlagt forskellige retningslinjer. Prioriteringen af skrøbelige stater og det, at konflikter i højere grad end tidligere medfører langvarige indsatser i nærområder, giver behov for nedbrydning af traditionelle skel mellem udvikling og humanitær bistand. Hos Red Barnet arbejder vi med en ”full spectrum”-tilgang, der tilsiger, at indsatser før, under og efter konflikter (eller andre typer af humanitære katastrofer) forberedes og implementeres i tæt sammenhæng. Det betyder, at vi programmerer midler fra den humanitære partnerskabsaftale (HPA) og vores rammeaftale side om side fx i Sydsudan og Somalia. Sammenlægningen af de to typer af aftaler vil understøtte en sådan ”full spectrum”-tilgang gennem en forenklet administration af bevillinger, som pt. er underlagt forskellige retningslinjer. Red Barnet ønsker fremadrettet at arbejde ud fra en *full spectrum*-tilgang i Sydsudan til trods for, at landet ikke længere vil være dansk prioritetsland. Formuleringen om at ”det fremadrettede engagement (i Sydsudan) i høj grad vil være humanitært men med et langsigtet perspektiv” bør således give NGO'er, der opererer i landet den fornødne fleksibilitet afhængigt af, hvordan udviklingen i landet fortsætter.
- *Ekstraordinære humanitære bevillinger:* Ved siden af den sammentænkte programmering er det fortsat helt centralt, at ministeriet fastholder mekanismen med ekstraordinære humanitære bevillinger, som kan imødekomme uforudsete og pludseligt opståede behov. Disse bevillinger sætter NGO'er i stand til at levere livsnødvendige indsatser hurtigt og effektivt i situationer, hvor der ellers er mangel på ressourcer til at imødekomme akutte behov.

Migration og sammenhængen med uddannelse, unge og jobskabelse: Red Barnet støtter, at migration bliver et nyt hovedindsatsområde i den nye strategi. Vi befinder os midt i den største flygtningekrise siden anden verdenskrig. Årsagerne til og konsekvenserne af migration er velkendte, og det er bredt anerkendt, at det er nødvendigt at adressere disse med en omfattende og bredspektret respons i nye samarbejder. I forlængelse heraf påskønner Red Barnet strategiudkastets anerkendelse af, at børn på flugt udgør ca. halvdelen af de rekord mange mennesker, der er på flugt, og at børnene udgør en unik, sårbar målgruppe, som både moralsk og ifølge international ret har særlig krav på vores beskyttelse.

- Det særlige hensyn til børn er et gennemgående tema i den aftaletekst, som skal vedtages på flygtningetopmødet under FN's generalforsamling den 19. september 2016, og som vil være et afgørende rammeværk for det fremtidige internationale samarbejde på flygtninge- og migrationsområdet. Derfor er det meget vigtigt, at den endelige strategi klart udtrykker Danmarks støtte til topmødeaftalen.

Som del af Save the Children har Red Barnet en unik platform for at bistå dette arbejde. Ud af de 45 mio. børn, som er påvirket af migration, er 85 % fordelt på 20 lande, hvoraf Save the Children arbejder i de 19. Et helt afgørende element i indsatsen her – som netop falder inden for krydsfeltet mellem det humanitære felt og udviklingsområdet – er at sikre skolegang til børn på flugt og i konfliktområder. Det er derfor meget positivt, at mål 4 om uddannelse er blandt de prioriterede SDG'er i skrøbelige stater (jf. figur 2.6).

1. I forbindelse med færdiggørelsen af strategien bør den danske indsats for at nå mål 4 om uddannelse i skrøbelige stater konkretiseres. Danmark bør støtte den nye *Common Platform for Education in Emergencies (Education Cannot Wait)*, som blev etableret i forbindelse med World Humanitarian Summit i maj 2016. Dette bør ske i sammenhæng med, at Danmarks engagement i *Global Partnership for Education* styrkes igen. Red Barnets arbejder globalt henimod, at FN's medlemslande forpligter sig på, at børn på flugt maksimalt må opleve 5 ugers fravær af uddannelse og skolegang – et krav, som understøttes af den aftaletekst, som skal vedtages på flygtningetopmødet under FN's generalforsamling den 19. september 2016.
2. Parallelt med skolegang og læring er der behov for bekæmpelse af traumer og stress hos flygtningebørn, så børnene kan vokse op som hele mennesker til trods for deres traumatiske oplevelser. Psyko-soziale indsatser til flygtningebørn bør derfor nævnes eksplicit i strategien.

Udover sikring af skolegang er det afgørende, at der skabes værdige beskæftigelsesmuligheder for de historisk store ungdomsårgange i Afrika, hvis de ikke skal udvikle sig til en tikkende bombe under stabiliteten og velstanden i både Afrika og Europa. Red Barnet støtter derfor stærkt op om strategiudkastets markant øgede fokus på sammenhængen mellem unge, uddannelse/beskæftigelse og koblingen til SDG 8.

3. I forbindelse med færdiggørelsen af strategien bør den danske indsats for at nå mål 8 i skrøbelige stater konkretiseres. En vigtig del af tilgangen bør være brede

partnerskaber på tværs af erhvervsliv, internationale institutioner, lokale kræfter og NGO'er. Red Barnet har eksempelvis værdifulde erfaringer fra Afrikas Horn. Her er det i samarbejde med danske rederier og med finansiering fra bl.a. EU lykkedes at sikre muligheder for erhvervsfaglig uddannelse og beskæftigelse for over 12.000 unge, som alternativ til pirateri eller migration. Red Barnet har ligeledes store program-erhvervs-samarbejdspartnere: Hempel, Bestseller, Lego om uddannelse og læring. Bredden af samarbejdet illustrerer potentialet i at engagere den private sektor på dette område.

Partnerskaber med civilsamfundsorganisationer og folkelig forankring mobilisering: Red

Barnet påskønner den centrale placering, partnerskabet med civilsamfundet har i strategiudkastet, og at værdien af NGO'ers deltagelse i internationale alliancer anerkendes for første gang i en dansk udviklingsstrategi. Vi støtter også, at der fremover lægges op til, at der laves én samlet partnerskabsaftale med ramme-organisationerne. Den nye partnerskabstilgang giver anledning til at revidere de nuværende administrative retningslinjer for fordeling og udmøntning af Danida-midler til danske NGO'er. Med afsæt i den nye strategi bør fordelingen i højere grad funderes i NGO'ers kapacitet og geografiske tilstedeværelse til at levere på de politisk vedtagne prioriteter i strategien fremfor den nuværende historisk betingede fordeling af rammemidler. I forlængelse heraf, ser vi, at fem hovedpunkter bør overvejes i forbindelse med et kommende genbesøg af de administrative rammer for samarbejdet med danske NGO'er:

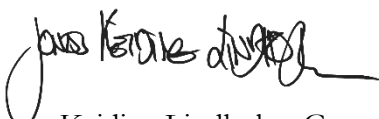
1. *Strategiske partnerskaber:* Red Barnet imødekommer etableringen af strategiske partnerskaber mellem Danida og udvalgte danske civilsamfundspartnere med kapacitet til at levere på den nye strategis brede politisk vedtagne prioriteter. En sådan type partnerskab kunne bestå af forskellige supplerende finansieringsmodaliteter – fx dels en kernebevilling baseret på organisationens størrelse og kapacitet samt dels strategisk eller tematisk/geografisk betinget bevillinger afspejlende organisationens evne og villighed til at levere på den nye strategi. Bevillingerne er ideelt set både flerårige og fleksible, så der sikres sammenhæng mellem strategiens målsætninger og civilsamfundspartnernes indsatser over flere år.
2. *Alliancer:* Som medlem af Save the Children har Red Barnet en unik platform for at katalysere danske prioriteter og værdier ind i en global kontekst – både taktisk og operationelt i de 120 lande, Save the Children arbejder i, men også strategisk via fx policy-udvikling gennem vores tilstedeværelse i internationale fora. Det gælder både i forhold til FN i Geneve og New York, EU i Bruxelles såvel som globale multi-stakeholderpartnerskaber som fx *Global Partnership for Education* eller det nye *Global Partnership to End Violence against Children*, hvor Save the Children har CSO-pladser i de styrende organer. Som en del af verdens største uafhængige børneorganisation kan vi således øge ROI'en markant for de Danida-midler, som tildeles os gennem et strategisk partnerskab. Vi håber, der i forbindelse med tildeling af Danida-midler

fremover både er den nødvendige anerkendelse af den merværdi, vi kan levere til Danida som del af en global alliance, og at dette også afspejles i tilsvarende fleksible administrative rammer.

3. *Co-finansiering:* I perioden 2013-2015 har vi i Red Barnet øget vores EU/ECHO port folio med 108 %. Til sammenligning har væksten i vores Danida-finansierede port folio været 6 %. Væksten i vores EU/ECHO har kun været mulig, fordi vi har kunnet anvende Danida-midler til co-finansiering. Konkret har vi i perioden 2013-2015 kunnet ”gear” Danida-midler fra hhv. HPA og CSO-rammen med over 7 kr. i EU-midler per anvendt kr. fra rammerne til co-finansiering. Dette har vi gjort i en løbende konstruktiv dialog med Danida, og vi vil stærkt opfordre til, at vi også fremover kan disponere over Danida-midler på en måde, der medvirker til at forstørre fodaftrykket fra bevillinger til danske NGO’er.
4. *Whole-of-government-tilgang:* Store alliancebaserede NGO’er med brede tematiske styrkepositioner og tilstedeværelser, som fx Red Barnet, kan bidrage til at fremme tværsektorielt samarbejde og sammenhænge til andre ressortministerier i udmøntningen af den nye strategi og implementering af SDG’erne. Fx har vi en fremskreden dialog med både Justitsministeriet og Socialministeriet ifm. SDG-målet om bekæmpelse af vold og digitale overgreb mod børn. Vi håber, at dette kan anerkendes i udmøntningen af den nye strategi.
5. *Folkelig forankring og mobilisering:* Red Barnet er enig i, at civilsamfundsorganisationer har en særlig rolle ift. at omsætte et bredt dansk folkeligt engagement i de internationale humanitære indsatser og udviklingssamarbejde, og ser derfor folkelig forankring og mobilisering som en uomgængelig del af vores virke. I forlængelse heraf er vi naturligvis meget begejstrede for, at strategiudkastet lægger op til, at den danske oplysnings- og mobiliseringsindsats ”i højere grad [skal] række ud til børn og unge” (s. 27). Her vil vi opfordre til, at der rækkes ud til de mange specialiserede organisationer med ekspertise og erfaring på området. Red Barnet har fx store erfaringer med inddragelse af børn og unge, og har dermed en lang række strukturer som ambassadørskoler, børnepaneller, tænketanke i samarbejde med Telia etc., som kan bringes i spil.

Menneskerettigheder: Det er afgørende at fremme af menneskerettighederne - herunder fremme af Børnekonventionen, der er den mest tidtrådte FN-konvention i verden - fastholdes som et hovedformål for dansk udviklingssamarbejde i overensstemmelsen med Lov om Dansk Udviklingssamarbejde, vedtaget af et enigt Folketing i 2012.

Med venlig hilsen



Jonas Keiding Lindholm, Generalsekretær