

Ideen om partnerskaber – et svingende pendul?

Temanummer: Det moderne Rusland i krig

Partnerskaber er på alles læber i NGO-branchen, og det er der en god grund til. For det første er partnerskaber FN's 17. Verdensmål, der opfordrer sektorer til at arbejde tættere sammen om at udvikle bæredygtige løsninger. For det andet er evnen til at indgå i partnerskaber med erhvervslivet samtidig ét af de parametre, som danske NGO'er bliver målt på, hvis de ønsker at modtage offentlige bistandsmidler. Én ting er imidlertid, at alle taler om partnerskaber. Noget andet er, hvordan NGO'er reagerer på den politiske begejstring, der har spredt sig både globalt og nationalt. Vi har undersøgt, *hvordan* ti danske NGO'er har adopteret idéen om partnerskaber i praksis. Resultaterne viser primært to adfærdsmønstre. Størstedelen konvergerer med den politiske dagsorden, mens enkelte NGO'er divergerer.

Historisk set har virksomheder og nongovernmentale organisationer (NGO'er) haft et anstrengt forhold til hinanden. Relationen har typisk været præget af mistillid og organisationernes forskellige formål om enten at skabe profit eller forbedre sociale- og miljømæssige forhold (Pedersen, 2011; Rondinelli og London, 2003). I de seneste år har vi imidlertid været vidne til et skift både retorisk og i praksis. Den politiske bevågenhed omkring partnerskaber blev intensiveret i 2015, hvor FN satte en ambitiøs dagsorden med 17 verdensmål om bl.a. at udrydde sult og fattigdom i 2030. Det syttende verdensmål, "Partnerskaber for handling", blev præsenteret som løsningen på, hvordan de resterende verdensmål skal indfries. Rationalet er, at civilsamfundet, virksomheder og stater i fællesskab skal løfte opgaven. Partnerskaber mellem NGO'er og virksomheder er således blevet "the new normal" i det 21. århundredes nødhjælps- og udviklingsarbejde (Austin, 2001; Cold-Ravnkilde, Engberg-Pedersen, og Fejerskov, 2018; Kolk, van Dolen, og Vock, 2010).

I Danmark kan den politiske prioritering af partnerskaber bl.a. læses af den danske udviklingspolitiske og humanitære strategi "Verden 2030" fra 2017, som hviler på et historisk bredt politisk forlig. Spørgsmålet er imidlertid, hvordan de danske NGO'er har forholdt sig til, at de nu skal til at forene ideelle og kommercielle hensyn? Hvorvidt er der egentlig tale om en "win-win situation"? Og kan partnerskaber skabe reelle resultater i nødhjælps- og udviklingsarbejde? Vi har i vores speciale undersøgt en række strategidokumenter fra de ti største danske NGO'er, og talt med både generalsekretærer og medarbejdere for at blive klogere. Vores resultater viser, at der kan identificeres særligt tre bølger af reaktioner hos danske NGO'erne siden Verdensmålene blev lanceret, altså mellem 2015-2019 (Lynenskjold og Thomsen, 2019).

SABINE CANTO THOMSEN

cand.scient.pol.,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet,
bwh464@alumni.ku.dk

**ANNA KATRINE
LYNENSKJOLD**

cand.scient.pol.,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet,
cts665@alumni.ku.dk

Første bølge er dem, der vælger at gå forrest med at manifestere partnerskaber i deres organisationen. Vi kalder denne kategori ”frontløberne”. Partnerskaber er således allerede en integreret del af organisationernes strategi, struktur, arbejdsproces og rekruttering af medarbejdere. Anden bølge, det er dem, der følger trop på første bølge. Dem kalder vi ”efternølerne”. Og til sidst er der tredje bølge. Det er dem, der siger fra over for den politiske dagsorden: ”skeptikerne”, der nægter.

Vores bidrag er todelt. For det første belyser vi, at ikke alle NGO’er reagerer ens på det politiske pres. Vores argument er, at nogle NGO’er fortsat er rendyrket idealistiske og for enhver pris vil bevare deres rolle som kritisk vagthund over for den private sektor. De følger ikke ”bare” med strømmen i jagten på politisk legitimitet. De står fast ved deres traditionelle mandat, men opfattes som håbløst umoderne af branchen. For det andet belyser vi et empirisk underbelyst fænomen: Partnerskaber set fra NGO’ernes perspektiv. Partnerskabsstudier har primært haft fokus på virksomheder, men har overset NGO’erne. Det er ærgerligt, fordi NGO’er bruger mange ressourcer – både tid og penge – på at indgå i partnerskaber med virksomheder. Af denne grund mener vi også, at de fortjener at få belyst deres erfaringer.

Bølger af privatisering

De godgørende organisationers involvering af den private sektor er ikke sket over én nat, men er kommet i bølger. I en dansk undersøgelse fra 2008 kunne 90-95 procent af partnerskaberne mellem virksomheder og NGO’er kategoriseres som filantropiske – virksomhederne donerede et beløb eller gav en ydelse, men der var altid en vis armslængde mellem organisationerne (Dalberg, 2008; Neergaard m.fl., 2009). I en undersøgelse fra sidste år foretaget af Globalt Fokus, brancheforeningen for danske NGO’er, har 33 procent indgået et eller flere nye partnerskaber med udgangspunkt i verdensmålene, hvoraf 28 procent er med den private sektor (Globalt Fokus, 2018). I dag ser vi i stigende grad, at der indgås ligeværdige partnerskaber på tværs af sektorerne, blandt andet mellem Dansk Flygtningehjælp og IBM, Røde Kors og Novo Nordisk, Folkekirkens Nødhjælp og Arla. Lige disse tre NGO’er kan benævnes som frontløbere i forhold til at gribe og tilpasse sig dagsordenen om partnerskaber.

I 2016, i kølvandet på vedtagelsen af FN’s 17 verdensmål, indskrev CARE, Røde Kors, Folkekirkens Nødhjælp og Dansk Flygtningehjælp alle vigtigheden af at samarbejde med den private sektor i deres visionære strategier. I CAREs strategi lød det eksempelvis, at man ’naturligvis’ måtte fokusere på, hvordan man som NGO kunne blive en værdiskabende partner for erhvervslivet. Dette til forskel fra CAREs forudgående strategi, hvor de stadig var ved at finde deres fodfæste og tilgang til privatsektorens indtog i udviklings- og katastrofesektoren: “*civil society is yet to find its role vis-à-vis the private sector as a driving force*” lød det. Denne tvivl lader tilsyneladende til at være forduftet. Frontløberne har siden ansat deciderede partnerskabsansvarlige, som giver virksomhederne en direkte kanal til at blive den nye partner. De

partnerskabsansvarlige er for både CARE og Dansk Flygtningehjælps tilfælde desuden blevet placeret i generalsekretariatene, som den højre hånd og nærmeste rådgiver for udviklingsbosserne. Det er altså blevet moderne at tænke markedsbaseret og vende sig mod den private sektor. Det var tydeligt allerede i 2015, hvor daværende generalsekretær for Dansk Flygtningehjælp, Andreas Kamm, sagde, at man var nødt til at se sin organisation som en virksomhed. Det er en tankegang, der vinder mere og mere genklang hos de største danske NGO'er.

Efternølerne

Det seneste skud på stammen er, at de mindre danske NGO'er følger trop. Organisationer, som ikke tidligere har villet være associeret med den private sektor, er nu indgået i kommercielle partnerskaber og bevæger sig ind i ukendt territorium – det gælder organisationer som ADRA, Oxfam IBIS, Læger uden Grænser og Red Barnet. En moderne NGO kan altså ikke undgå at forholde sig til privatiseringsbølgen, og størstedelen af NGO'erne lader til at bakke op herom. De promoverer selv partnerskaberne som den nye universalløsning, som kan "sparke nogle nye løsninger ind i sektoren" og være med til at sige, at "Business as usual" ikke længere går. Deres reaktionsmønster kan fortolkes som en slags lemmingeffekt i NGO-branchen. De følger automatisk den politiske strøm og imiterer de andre NGO'ers adfærd. Eksempelvis har ADRA og Læger uden Grænser nu begge indgået en partnerskabskontrakt med Grundfos, efter at Dansk Flygtningehjælp har gjort det. Vores bud på, hvorfor, er, at det er et spørgsmål om overlevelse. Der er stor konkurrence om midlerne internt i NGO-branchen. Selvom generalsekretærer og NGO-medarbejdere kender til de dilemmaer, der kan være forbundet med at indgå i partnerskaber med virksomheder, handler det i sidste ende om at kunne følge trop, når noget er legitimt. Ellers er du ikke en konkurrencedygtig NGO. Alligevel står virksomheder ikke ligefrem i kø for at blive i partnere med NGO'er, selvom det er en politisk prioriteret dagsorden. Som NGO må man derfor tage, hvad man kan få, og manglen på udvalget af risikovillige virksomheder lader til at forme mange af de samme partnerskaber. Den store udfordring er altså at skille sig ud fra mængden.

Skepsis vinder frem

En simpel slutning vil være at påstå, at danske civilsamfundsorganisationer har kastet sig ukritisk over talrige af partnerskaber med erhvervslivet. Det er imidlertid ikke hele sandheden. Ikke alle hopper med på ideen om, at partnerskaber er den eneste rigtige vej frem i nødhjælps- og udviklingsarbejde. Grundlæggende finder vi en polarisering af reaktioner hos de danske NGO'er. Greenpeace og Mellempfolkeligt Samvirke udviser, modsat størstedelen af de danske NGO'er, stor skepsis over for virksomheders indflydelse i branchen. Det skyldes grundlæggende erfaringen med, at virksomheder ikke er villige til at indgå i projekter, som foregår i de fattigste lande. Det er ganske enkelt ikke profitabelt at starte et projekt i lande som eksempelvis Yemen. I praksis

betyder flere partnerskaber med virksomheder altså færre penge til fattigdom, lyder det fra disse NGO'er. Det er en illusion, at partnerskaber løser eller finansierer verdensmålene, konstaterer deres medarbejdere.

Et illustrativt eksempel er Lars Koch, policy director i Mellempfolkeligt Samvirke, der illustrerer sin pointe med en stor elefant af papmaché: *”Jeg har en elefant med ind til alle møder om SDG'erne. Den har jeg med for at illustrere elefanten i rummet, som handler om, at der ikke er penge med til de fattigste mennesker.”* Argumentet er her, at Danmark i takt med indgåelsen af verdensmålene har forpligtet sig til princippet om ”Leaving no one behind”. Præmissen for at opnå verdensmålene er derfor, at bæredygtig udvikling gælder for alle, og at ingen efterlades – heller ikke de fattigste lande. Kritikken lyder, at når offentlige bistandskroner kanaliseres til mellemindkomstlande, så smuldrer finansieringen af verdensmålene. Den private sektor vil tjene penge, og det kan man ikke i de fattigste lande. Ud fra dette perspektiv befinder virksomheder sig forsat i deres traditionelle rolle, hvor the business of business is business. Det gør det forsat vanskeligt at forene NGO'ernes mål om at skabe vækst, uddannelse og klimavenlige flygtningelejre i lavindkomstlande.

Der er samtidig en anden udfordring ved at bruge offentlige bistandsmidler til at mobilisere private investeringer. Partnerskaber forandrer fundamentalt NGO'ernes rolle som samfundets kritiske vagthund. Det skyldes, at NGO'er ikke i samme omfang kan tillade sig at råbe op, hvis virksomhederne udviser uansvarlig adfærd. Sagen er, at hvis NGO'er er finansielt afhængige af den private sektor, kan de risikere at miste sig selv og deres mandat. Det vil i princippet underminere NGO'ers grundlæggende samfundsfunktion, lyder det. Når partnerskaber indgås og mål skal forenes, har partnerskaber altså et iboende dilemma med sig. Det er de faresignaler, som Greenpeace og Mellempfolkeligt Samvirke ser for sig.

Resultater under lup

Store partnerskabskontrakter står snart over for evaluering – det store spørgsmål bliver, om partnerskaberne virker? Formår partnerskaberne at skabe den værdi som størstedelen af de positive generalsekretærer tager for givet, at de kan, skal og vil? Fra politisk hånd er rationalet bag satsningen på tværsektorielle partnerskaber, at de kan skabe udviklingsresultater gennem synergi. Partnerskaber kan tiltrække viden, finansiering og innovative løsninger (Udenrigsministeriet, 2017: 11-2). Men hvad nu, hvis partnerskaberne viser sig ikke at kunne fremvise de resultater, der forventes?

Effekten af private investeringer blev senest omdrejningspunktet for det første samråd med den nye minister for Udviklingsarbejde, Rasmus Prehn (S) i september 2019. Baggrunden for samrådet var ministerens holdning til rapporten fra den britiske tænketank ODI, der viser, at én offentlig krone ikke automatisk bliver til flere kroner i private investeringer. Rapporten ”Blended finance in the poorest countries” viser, at offentlig bistand typisk mobiliserer 75 øre i mellemindkomstlande og 37 øre i de fattigste lande (Attridge og En-

gen, 2019). I en dansk kontekst er der stor variation i, hvordan NGO'er vælger at finansiere deres partnerskaber. Alligevel viser tallene fra en Global Fokusundersøgelse, at 40 pct. af de 52 organisationer, som har indgået nye partnerskaber, får finansiering gennem Danida via puljer og andre instrumenter (Globalt Fokus, 2018: 36). Et eksempel på et finansielt instrument er Danida Market Development Initiative, hvis hovedformål er at fremme vækst og udvikling gennem inddragelse af virksomheder (Udenrigsministeriet, 2019b).

Illusionen om at blended finance, altså samspillet mellem offentlige og private midler, kan generere synergieffekter, har altså fået et realitetstjek. Diskussion af den private sektors indtog i udviklings- og nødhjælpssektoren er imidlertid ikke ny. Tværtimod er diskussionen tilbagevendende, og tvivl om, hvorvidt partnerskaber kan skabe reelle resultater, er hørt mange gange før på dansk jord.

Allerede i 2001 blev DANIDAS daværende partnerskabsinitiativ, PSD-programmet, kritiseret for at bygge på ønsketænkning frem for faglig viden og erfaringer, og det blev konkluderet, at "*programmets udviklingseffekt er begrænset og langt fra optimalt*" (Carlsen, 2009). Richard Alston, special rapporteur for menneskerettigheder og fattigdom i FN, rettede i 2018 sin kritik mod FN og ikke mindst verdens NGO'er for ukritisk at åbne armene for erhvervslivet. Kritikken var specifikt rettet mod retorikken om, at partnerskaber på tværs af civilsamfund, virksomheder og stat skulle kunne løse verdensmålene. Evalueringer viser, at partnerskaber endnu ikke har vist sig at kunne stå mål med de ambitioner, som flere – særligt vestlige ledere – har, påpeger han: "*There is, however, a striking disconnect between this idealized narrative and the findings contained in many of the theoretical and empirical studies on the subject*" (Alston, 2018: 10).

Afkobling mellem middel og mål

Vi er altså vidne til en afkobling mellem midlet – partnerskaber – og målet, at skabe udviklingsresultater. I stedet lader partnerskaber til at være blevet målet i sig selv (Andersen og Gjerding, 2018). Partnerskaber er altså et eksempel på, at udviklings- og nødhjælpsarbejdet ikke alene er baseret på viden og erfaringer, men også på håb, gode fortællinger og trends. Det er nye toner, når Rasmus Prehn (S) siger, at "*Måske har retorikken omkring den private finansiering været for rosenrød. Når det kommer til verdensmålene, er der ikke nogle hurtige løsninger (...) Vi skal selvfølgelig være realistiske i forhold til, hvad den private sektor kan bidrage med*" (Udenrigsministeriet, 2019a). Ministeren anerkender således, at den private sektor ikke har superkræfter. Spørgsmålet er blot, om de nye toner tangerer mod en ny politik, når det kommer til partnerskaber? Sandsynligvis ikke. For det første fordi der er tale om et bredt politisk flertal bag Danmarks Udviklingspolitiske og Humanitære strategi, hvor partnerskaber står centralt. For det andet fordi skiftende regeringer har fremsat politiske initiativer om partnerskaber på tværs af virksomheder, civilsamfund og stat de sidste 25 år i Danmark. Siden 1993 har der været solid politisk op-

bakning til partnerskaber uafhængigt af, hvorvidt den siddende regering har været højre- eller venstreorienteret (Skødt Fabricius og Zweidorff Jakobsen, 2019). Det giver os således et praj om, at partnerskaber er kommet for at blive. Effektfuldt eller ej, så synes idéen at være god.

Er partnerskaber konstant i pendulfart?

På den ene side viser vores analyseresultater, at partnerskaber tages for givet som vejen til resultater i humanitært- og udviklingsarbejde. Vi ser en stor begejstring for partnerskaber både globalt i FN's verdensmål, nationalt i den danske udviklingspolitiske og humanitære strategi og lokalt hos størstedelen af de danske NGO'er. På den anden side dukker der løbende evalueringer op, der peger på, at partnerskaber ikke nødvendigvis lever op til deres rygte. Vi ser, at enkelte NGO'er er skeptiske, og at partnerskaber er kommet i modvind igen med evalueringen fra ODI. Modgang har idéen imidlertid mødt før, og har alligevel fundet sin vej tilbage igen. Det afgørende er retorikken om, at vi løfter i flok på tværs af sektorer. Det er svært at være uenig i.

Det er en kendt sag, at evalueringer har et afgørende symbolsk formål for organisationer. De udviser en intention om at forbedre situationen, men ikke alle organisationer føler sig nødvendigvis forpligtet til at ændre praksis, eller måske kan de ikke (Dahler-Larsen, 2004). Fordi evalueringer i nogle tilfælde blot tjener et rituelt formål, forventer vi i fremtiden derfor "mere af det samme": evalueringer erstattes af flere evalueringer og flere strategier, mere retorik og talrige partnerskaber.

Kronikken baserer sig på resultaterne fra vores speciale, der havde til formål at afdække, hvordan idéen om partnerskaber med virksomheder adopteres hos 10 af de største danske NGO'er. Specialets empiriske grundlag består af 12 interviews med generalsekretærer og medarbejdere samt dokumentanalyser af officielle udtalelser og dokumenter bl.a. strategier mm. fra følgende NGO'er: Dansk Røde Kors, Dansk Flygtningehjælp, Folkekirkens Nødhjælp, CARE Danmark, Red Barnet, ADRA Danmark, Oxfam IBIS, Mellemløst Samvirke, Greenpeace og Læger uden Grænser.

Litteratur

- Alston, Philip (2018), "Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights", *United Nations General Assembly*, lokaliseret den 24-04-19 på <https://undocs.org/A/73/396>.
- Attridge, Samantha og Lars Engen (2019), "Blended finance in the poorest countries: the need for a better approach", London, *Overseas Development Institute*, lokaliseret den 06-10-19 på <https://www.odi.org/publications/11303-blended-finance-poorest-countries-need-better-approach>.
- Austin, James E. (2001), "Strategic Collaboration Between Nonprofits and Businesses", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, (1): 69-97.
- Carlsen, Signe Rugholt (2009), "Danida begravede kritisk evaluering", *Information*, lokaliseret den 05-06-2019 på <https://www.information.dk/indland/2009/05/danida-begravede-kritisk-evaluering>.

- Cold-Ravnkilde, Signe Marie, Lars Engberg-Pedersen og Adam Moe Fejerskov (2018), "Global Norms and Heterogeneous Development Organizations", *Sage Publications*, Progress in Development Studies 18, pp.77-94.
- Dahler-Larsen, Peter (2004), *Evaluering og magt*, Magtudredningen: Aarhus Universitetsforlag, pp. 1-107.
- Dalberg Global Development Advisors (2008), "Danske partnerskaber som svar på globaliseringens udfordring? – en undersøgelse af danske erfaringer med partnerskabsdannelse mellem virksomheder og NGOer/FN organisationer", København, *Erhvervs- og Selskabsstyrelsens Center for Samfundsansvar og Dansk Industri*, lokaliseret den 23-04-19 på <http://www.partnershippractice.dk/graphics/Samfundsansvar.dk/partnershippractice/>.
- Engberg-Pedersen, Lars og Adam Moe Fejerskov (2018), "The transformation of Danish foreign aid" i Kristian Fischer og Hans Mouritzen, red., *Danish Foreign Policy Review 2018*, Copenhagen: DIIS Danish Institute for International Studies, pp. 138-59.
- Globalt Fokus (2018), "Civilsamfundets arbejde med Verdensmålene", København: Epinion.
- Kolk, Ans, Willemijn van Dolen, og Marlene Vock (2010), "Trickle Effects of Cross-Sector Social Partnerships", *Journal of Business Ethics*, 94(S1): 123-37.
- Neergaard, Peter, Janni T. Pedersen og Elisabeth C. Jensen (2009), "Barriers and Success Factors in the Establishment and Continuous Development of NGO-Business Partnerships in Denmark", Frederiksberg, CBS Working Paper Series, *CBS Center for Corporate Social Responsibility*, working paper no. 02-2009.
- Pedersen, Esben Rahbek Gjerdm, Janni Thusgaard Pedersen og Per Østergaard Jacobsen (2011), "Partnerskaber mellem virksomheder og NGOer – Når organisationer taler med og forbi hinanden", *Ledelse & Erhvervsøkonomi*, nr. 04, pp. 33-48.
- Rondinelli, Dennis A. og Ted London (2003), "How corporations and environmental groups cooperate: Assessing cross-sector alliances and collaborations", *Academy of Management Executive*, 17(1): 61-76.
- Skødt Fabricius, Bjarke og Tessa Zweidorff Jakobsen (2019), "Muddling through private sector development?," *Faculty of Social Science in Copenhagen*, Speciale.
- Udenrigsministeriet (2017), "Verden 2030. Danmarks Udviklingspolitiske og humanitære strategi", lokaliseret den 5-02-2019 på <http://um.dk/da/danida/strategi%20og%20prioriteter/>.
- Udenrigsministeriet (2019a), "Samrådsspørgsmål F om privat finansiering af klima og verdensmål", lokaliseret den 06-10-2019 på <https://www.ft.dk/samling/20182/almdel/uru/spm/19/svar/1588010/2073776/index.htm>.
- Udenrigsministeriet (2019b), "Danida Business Partnerships". *Ministry of Foreign Affairs of Denmark*, lokaliseret den 30-05-2019 på <http://um.dk/en/danida-en/sustainable%20growth/danida-business-partnerships>.