



UDENRIGSMINISTERIET
Danida

TILGANGSNOTE FOR “FÆLLES OM VERDEN”

BEKÆMPELSE AF FATTIGDOM OG ULIGHED

Udenrigsministeriet

August 2022

Denne note er én af 12 noter udarbejdet af udenrigsministeriet for at sikre udmøntningen af “Fælles om Verden”:

1. **Bekæmpelse af fattigdom og ulighed**
2. Energiomstilling og emissionsreduktioner i udviklingslandene
3. Klimatilpasning, natur og miljø
4. Migration og retfærdigt og humant asylsystem (ROHA)
5. Fredsopbygning og stabilisering
6. Jobskabelse og bæredygtig vækst
7. Menneskerettigheder og demokrati
8. Dansk støtte til civilsamfundet
9. Danmark som humanitær aktør
10. Sociale sektorer og sociale sikkerhedsnet
11. Humanitarian, Development, Peace nexus (HDP)
12. Landbrug og fødevarer systemer – den grønne omstilling og fødevarerforsyningsikkerhed

Tilgangsnote for “Fælles om Verden”

Bekæmpelse af fattigdom og ulighed

1. Formål med noten

Denne note skal give konkret retning til at sikre udmøntningen af Danmarks udviklingspolitiske strategi “Fælles om Verden”, regeringens udviklingspolitiske prioriteter 2021-2025 og fireårs planerne. De to overordnede formål med noten er:

- **At skabe sammenhæng** mellem “Strategi, politik, plan og budget” som fælles referenceramme for udmøntningen af “Fælles om Verden” og dens målsætninger.
- **At sætte rammerne** for prioritering, tilvalg og fravalg gennem *Doing Development Differently*-principperne om en holistisk og adaptiv tilgang.

Fattigdomsbekæmpelse står centralt i formålsbeskrivelsen for “Lov om Dansk Udviklingssamarbejde”¹ og den danske udviklingsstrategi “Fælles om Verden”. Regeringen har forpligtet sig til at bidrage til opnåelsen af FN’s Verdensmål, herunder Mål 1 om at eliminere fattigdom og Mål 10 om at reducere ulighed. Endvidere har den tilsluttet sig det tværgående princip *Leaving no one behind* om, at der skal være fokus på de lande, gruppe og mennesker, som er mest udsatte og længst fra at få deres behov og rettigheder opfyldt.

“Fælles om Verden” har en overordnet vision om en “mere tryk og bæredygtig verden fri for fattigdom” og en række formål om at forebygge og bekæmpe fattigdom og ulighed. Det skal bl.a. ske ved at modvirke klimaforandringer og styrke økonomisk vækst, beskæftigelse, uddannelse, sundhed, vand- og energiforsyning, sikkerhed og medbestemmelse til fattige og sårbare personer. Strategien har ydermere en målsætning om, at en markant større andel af klimabistanden skal gå til klimatilpasning for at øge modstandskraften blandt fattige og sårbare mennesker i de mindst udviklede lande. “Fælles om Verden” udstikker en ambition om at hæve støtten til indsatser i skrøbelige lande og nærområder, bl.a. med udgangspunkt i, at langt hovedparten af fattige mennesker vil bo i skrøbelige lande i 2030.² Danmark skal derfor fremover hjælpe flere bedre ved at forebygge og bekæmpe fattigdom og ulighed, konflikt og fordrivelse. Regeringens udviklingspolitiske prioriteter samt finansloven for 2022 lægger op til en markant omlægning af udviklingssamarbejdet med 3,5 mia. kr. yderligere hvert år frem til 2025 til indsatser relateret til nær-områder, migration og skrøbelige stater.

I forlængelse heraf har denne note til formål:

- At give konkret vejledning til udmøntningen af “Fælles om Verden” og regeringens udviklingspolitiske prioriteter 2021-2025 for at styrke fattigdomsorientering, det vil sige at sikre et fokus på

¹ Lov om udviklingssamarbejde §1: “Målet er at bekæmpe fattigdom, fremme menneskerettigheder, demokrati, bæredygtig udvikling, fred og stabilitet...”.

² Se: [“Poverty and fragility: Where will the poor live in 2030?” Jasmin Baier, Marina Buch Kristensen, and Søren Davidsen.](#)

fattige og udsatte befolkningsgrupper på tværs af alle sektorer (fx klimatilpasning, jobskabelse, sundhed, uddannelse, stabilisering og fredsopbygning).

- Tjene som referencedokument til at holde fattigdomsorienteringen på dagsordenen i programmeringen (herunder i programkomitemøder og Udviklingspolitisk Råd, UPR) og i monitoreringen (fx *appraisals* og *reviews*), i dialogen med partnere og i vores arbejde med internationale normer og standarder.

Noten introducerer ikke nye politikker eller nye procedurer. Den konsoliderer vores viden og mangeårige erfaringer med fattigdomsbekæmpelse. Den præciserer vores forståelse af fattigdom og ulighed i forlængelse af “Fælles om Verden”, og forklarer og uddyber vores operationelle tilgang.

De andre noter for udmøntning af “Fælles om Verden” skal ligeledes afspejle principperne for fattigdoms- og ulighedsbekæmpelse fremsat her. Det er ikke notens formål at diskutere generelle reformer af politikker og institutioner, som bekæmper fattigdom. Det er beskrevet andetsteds.³ Målgruppen for denne note er først og fremmest medarbejdere i Udenrigsministeriet med ansvar for udmøntning af “Fælles om Verden”. Derudover kan den informere eksterne samarbejdspartnere. Noten offentliggøres på Aid Management Guidelines sitet som et internt guidance-dokument.⁴ Noten vil som udgangspunkt være gældende lige så længe som “Fælles om Verden”, men vil blive opdateret efter behov. De politiske prioriteter i finansloven vil til enhver tid stå over denne note.

2. Afgrænsning: Vores forståelse af fattigdom og ulighed

Fattigdom defineres ofte endimensionelt ud fra indkomst alene. Det er imidlertid for kompliceret et fænomen til at blive beskrevet med en enkelt indikator. Vi opererer derfor med det flerdimensionelle fattigdomsbegreb.

Det flerdimensionelle fattigdomsbegreb betragter ikke kun fattigdom som et spørgsmål om indkomst.⁵ Det handler om adgang til ressourcer i bred forstand, såsom uddannelse, sundhed, naturressourcer (herunder fx vand og jord), energi, jobs, rettigheder (herunder indflydelse på beslutningsprocesser) samt personlig sikkerhed. Mange grupper er fanget i flere dimensioner af fattigdom fx handicappede, oprindelige folk eller sårbare kvinder og børn.

Vi opererer således med følgende dimensioner af fattigdom i udviklingssamarbejdet:⁶

³ Se fx Commission on Growth and Development: “The Growth Report Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development”, 2008.

⁴ Noter skal læses sammen med de tematiske noter om: Energiomstilling og emissionsreduktioner i udviklingslandene; Klimatilpasning, miljø og natur; Irregulær migration/ROHA; Fredsopbygning og stabilisering; Jobskabelse og bæredygtig vækst; Menneskerettigheder og demokrati; Støtte til civilsamfund; Danmark som humanitær aktør; Sociale sektorer og sociale sikkerhedsnet; samt Humanitarian, Development, Peace nexus (HDP-neksus).

⁵ Den internationale målestok for ekstrem indkomstfattigdom er mindre end \$ 1,90 per person om dagen. Der måles også på andre fattigdomsgrænser, såsom \$ 3,20 eller \$ 5,50 om dagen. Se blandt andet www.worldpovertylock.org

⁶ Blandt andet inspireret af OECD/DAC og Sida, se [Poverty Toolbox | Sida](#)

Ressourcer: Denne dimension handler om, at et menneske ikke har adgang til ressourcer til at fastholde en rimelig levestandard og opfylde basale behov. Ressourcer kan være både materielle og immaterielle. Konkrete ressourcer inden for denne dimension kan være en vis indkomst, at have en uddannelse eller andre professionelle kvalifikationer, at være sund, og at have adgang til redskaber og andet, som kan omsættes til en indkomst. Vores satsning på basale behov som ren energi og rent vand skal ifølge “Fælles om Verden” bidrage til bekæmpelse af fattigdom.

Muligheder og valg: Denne dimension vedrører den enkeltes mulighed for at udvikle og/eller anvende ressourcer med henblik på at komme ud af fattigdom. Ifølge “Fælles om Verden” kan vi bidrage til social omfordeling gennem bl.a. bedre sundhed og uddannelse for fattige og sårbare mennesker. Den enkeltes muligheder og valg er ofte dikteret af aspekter som køn, alder, kaste, klasse, religion, etnicitet og seksuel orientering. “Muligheder og valg” omfatter områder som produktiv beskæftigelse, uddannelse, sundhedsydelser, infrastruktur og adgang til energi, der alt sammen er med til at bestemme mulighederne for at komme ud af fattigdom. Lidt forenklet betyder det, at det enkelte menneske skal have kompetencer (*agency*) til at realisere et godt og værdigt liv inden for samfundsstrukturene. Fattige mennesker opererer ofte med en meget kort tidshorison, da de fx ikke kan investere langsigtet. Det at give fattige mennesker mulighed for at tænke langsigtet kan være afgørende for at mindske sårbarhed og forbedre levevilkår.

Stemme og indflydelse: At være fattig på indflydelse og stemme relaterer sig til muligheder for og evner til kollektivt at artikulere behov og rettigheder på en informeret måde, og til at tage del i beslutningsprocesser, der vedrører ens liv og livsgrundlag. Indflydelse kan være bestemt af socioøkonomiske og sociokulturelle hierarkier og relationer. Diskriminering baseret herpå kan øge individets fattigdom, fx ved at forringe mulighederne for at sikre egne menneskerettigheder, for at artikulere behov og for at deltage i politiske beslutningsprocesser. Det forudsætter nemlig viden, adgang til information og deltagelse på lige vilkår. Det handler ifølge “Fælles om Verden” bl.a. om at styrke staternes incitament og evner til at levere større lighed og medbestemmelse og om at skabe mere effektive, demokratiske og ansvarlige stater.

Personlig sikkerhed: Vold og usikkerhed begrænser individers og grupperes muligheder. For eksempel når fysisk, psykologisk eller seksuel vold – eller trusler om vold – begrænser grupperes eller individers muligheder for at udøve deres menneskerettigheder. Som understreget i “Fælles om Verden” handler det om at skabe håb og muligheder for mennesker i skrøbelige lande, regioner og nærområder påvirket af konflikt og katastrofe. Det handler bl.a. om at styrke staternes incitament og evner til at levere sikkerhed.

Fokus på de udsatte og dem, der er længst fra at få deres behov og rettigheder opfyldt. Verdensmålet om at eliminere fattigdom indeholder et fokus på de grupper, som er mest udsatte og længst fra at få deres behov og rettigheder opfyldt (*Leaving no-one behind*, LNOB). Dette tværgående princip indebærer en særlig vægt på at reducere ekstrem fattigdom, adressere diskriminering og sikre, at udviklingssamarbejdet måler, i hvilket omfang sådanne individer og grupper får gavn af den givne udviklingsindsats.

De grupper, der er længst fra at få deres behov opfyldt, vil ofte befinde sig i et neksus mellem fattigdom, og i nogle tilfælde ekstrem fattigdom, og så eksklusion på grund af eksempelvis etnicitet, køn, handicap eller seksualitet. Der er ydermere skæringspunkter mellem forskellige former for undertrykkelse, der rammer bestemte befolkningsgrupper på basis af bl.a. køn, klasse og etnicitet (såkaldt intersektionalitet). Det

er således mere sandsynligt, at man hører til gruppen af de allermest udsatte, hvis man er marginaliseret på flere fronter. Princippet om LNOB skal blandt andet operationaliseres ved brug af den menneskerettighedsbaserede tilgang (HRBA), der omfatter ikke-diskrimination og inklusion. LNOB betyder derfor, at vi har øje for de fattigste og allermest udsatte, og prøver at nå og inkludere dem i det omfang, det kan lade sig gøre og giver mening i den konkrete kontekst og indsats. Således skal det ikke i alle sammenhænge demonstreres, at projekter har en direkte positiv effekt for de allerfattigste. Det kan være at det giver bedre mening i konteksten at skabe jobs til et større antal mennesker, der er relativt mindre fattige.

Do-no-harm princippet betyder, at dansk-støttede interventioner hverken direkte eller indirekte må skade fattige eller sårbare grupper. Det kan være en vindmøllepark, der ikke må fratage et lokalsamfund eller oprindelige folk deres jord og levegrundlag. Og at vi skal undgå projekter, der giver ulige valg og muligheder mellem internt fordrevne/flygtninge og folk i det lokale værtsamfund, så man kommer til at begunstige den første gruppe på bekostning af den anden, og dermed sår splid.

Det korte og lange perspektiv. Fattigdomsorientering er ikke nødvendigvis ensbetydende med at øge fattige menneskers indkomst på den korte bane (fx kontant udbetaling). Det kan også være at styrke rammevilkår for fattige bønders markedsadgang (mellemlangt sigt) og at styrke statens incitament og evner til at levere sociale serviceydelser (langt sigt). Vedvarende energiprojekter i vækstøkonomier, der primært er et alment samfundsgode, skal eksempelvis også tage højde for en eller flere af de fire fattigdomsdimensioner. Det kan fx ske ved at skaffe bedre adgang til energi for de fattige (særlig opmærksomhed på fattigdomslommer), sikre (grøn) strøm til inklusiv privatsektor-drevet jobskabelse, identificere og hjælpe grupper, der står til at tabe på energiøkonomi (fx jobs), og ved at udpege hvordan, man kan styrke muligheder og valg (fx opkvalificering) eller give stemme og indflydelse til fattige mennesker gennem høringsprocesser i offentlige energiprojekter. Mindre projekter (fx inden for myndighedssamarbejdet) skal ikke nødvendigvis adressere disse fattigdomseffekter eksplicit, men projektholderne skal som minimum have foretaget den nødvendige analyse for at forstå den politiske økonomi samt demonstrere, at de har konsulteret de berørte grupper og/eller deres repræsentanter (fx arbejdsmarkedets parter).

Vi forstår fattigdom og sårbarhed som dynamiske størrelser. Både grupper og individer kan falde ud og ind af kategorien fattig og sårbar målt efter de forskellige dimensioner. De forskellige dimensioner er ofte relaterede, således at forbedring eller forværring i én kategori fører til forbedring eller forværring i en eller flere af de andre. Det er således ikke kun et spørgsmål om at forstå, hvem der er fattige og sårbare på et givent tidspunkt. Det er også vigtigt at analysere, hvorfor bestemte grupper har svært ved at komme ud af fattigdom. Der skal derfor reflekteres over konteksten, inklusive de politisk-økonomiske strukturer, konfliktmønstre, skrøbelighed og klimaudfordringer, der er med til at skabe og fastholde samfund og grupper i fattigdom og ulighed.

Eksempler på dansk-støttede indsatser, der direkte adresserer den flerdimensionelle fattigdom er:

- **Sociale sikkerhedsnet i Etiopien** (“Rural Productive Safety Nets”). Her har fattige bl.a. gennem mad-for-arbejde-programmer fået sikret basale fødevarerbehov og samtidig bidraget til at forbedre lokal infrastruktur.⁷
- **Inklusiv Finansiering af Landbrugsværdikæder (INCLUSIF) i Mali.** Gennem dette projekt får fattige på landet adgang til en finansiel basisuddannelse, alfabetiseringskurser og landbrugs-teknisk viden til at anlægge køkkenhaver og minilandbrug samt til lån via kreditinstitutioner. Specielt kvinder er udsatte, da de oftest ikke har adgang til jord, er dårligt uddannede og mangler basal viden for at kunne investere i landbrug og dyreopræt.
- **Energi og fattigdom.** Danmark har i perioden 1999-2016 bidraget til at øge adgangen til energi og reducere anvendelse af brændetræ på landet i Nepal. Programmet har distribueret solenergi og mikro-hydro-systemer, der har forbedret adgang til elektricitet, styrket kommunikation, viden og muligheder for at drive virksomhed blandt fattige på landet i Nepal. Nye modeller af ovne og brug af biogas har forbedret sundhed og miljø i lokalsamfundene, specielt for kvinderne, som har særlig gavn af soldrevne vandpumper, så de ikke længere skal bære på store mængder vand, ligesom det reducerer forbruget af træ som brænde.

Vi fokuserer på strukturelle årsager til fattigdom og ulighed. Med udgangspunkt i det flerdimensionelle fattigdomsbegreb vil vi, hvor det er muligt, fokusere på strukturelle årsager til fattigdom med særlig vægt på ulighed. Fattigdom og ulighed skabes (og genskabes) af samfundsmæssige dynamikker og processer, og af den måde de reguleres eller ikke reguleres på. Love, normer, regler og institutioner er alle elementer i de strukturelle årsager til fattigdom. De kan fx være sammensat, så de favoriserer velstillede på bekostning af fattige. Et fokus på de strukturelle årsager kræver en dyb forståelse af den politiske økonomi og magtstrukturene i den givne kontekst. Den dansk-støttede Somalia Stability Fund (SSF) har således skabt gode resultater ved at trække på dyb politisk ekspertise og en god forståelse af de strukturelle årsager til fattigdom.

Ulighed er indgangsvinkel til at forstå strukturelle årsager til fattigdom. Det centrale er at identificere de begrænsninger, som mennesker oplever i bestræbelserne på at hæve deres levestandard. Det kan fx være en ulige fordeling af jord, skævvridning af offentlige serviceydelser, der tilgodeser eliten og den bedre middelklasse, manglende politisk repræsentation og fravær af en stemme i samfundets beslutningsprocesser. Økonomiske, politiske og sociale uligheder er vigtige faktorer i udvikling, har egne karakteristika og konsekvenser, og må analyseres i en udviklingsammenhæng. Uligheder inden for og mellem lande er væsensforskellige, men udviklingspolitiske initiativer bør overveje begge typer af ulighed. I denne sammenhæng fokuseres primært på uligheder internt i lande. De fleste uligheder er et resultat af menneskeskabte processer og derfor politisk bestemte.⁸ Lighed er også centralt i sikringen af social sammenhængskraft og dermed fred og stabilitet.

⁷ “Review of Productive Safety Net Programme 4”, 2020.

⁸ [Ulighed og Internationalt Udviklingssamarbejde, \(DIIS 2021\).](#)

Vi tager udgangspunkt i Verdensmål 10 om bekæmpelse af ulighed i og mellem lande. Målet er en større økonomisk fremgang for de 40% fattigste end den gennemsnitlige indkomstfremgang i samfundet.⁹ Programmerne skal sigte mod, at enhver uanset alder, køn, handicap, race, etnicitet, oprindelse, religion, økonomisk eller anden status, i højere grad inddrages i sociale, økonomiske og politiske beslutninger. Samfundsforårsagede uligheder skal reduceres, bl.a. ved at afskaffe diskriminerende love, politikker og normer.

Eksempler på programmer, indsatser og partnerskaber, der direkte adresserer ulighed er:

- Governance-programmer, der bidrager til effektive og ansvarlige stater. Eftersom et fravær af regler let fører til den stærkes ret og dermed favoriserer eliten, vil regelbaserede institutioner generelt være vigtige. Det omfatter bedre rammevilkår på arbejdsmarkedet, der kan give adgang til anstændige jobs for sårbare grupper.
- Støtte til seksuel og reproduktiv sundhed og rettigheder, der søger at sikre pigers og kvinders ret til at bestemme over deres egen krop.
- Goder som rent drikkevand, sundhed og uddannelse er afgørende forudsætninger for at kunne udnytte muligheder og opnå en højere levestandard. De er nødvendige for at sikre den sociale mobilitet såvel som mindre ulighed mellem samfundsgrupper.
- Støtte gennem danske civilsamfundsorganisationer til indsatser, der når ud til fattige og marginaliserede grupper, såsom til flygtnings uddannelse, til LGBTI+ i deres kamp for anerkendelse og til livreddende nødhjælp til udsatte grupper i konfliktramte kontekster.

Ved at analysere hvem der mangler ressourcer, hvem der mangler muligheder, hvem der lever under usikre sikkerhedsmæssige forhold, og hvem der mangler indflydelse, og samtidig fokusere på uligheder mellem grupper inden for disse fire dimensioner, bliver det muligt at forstå, hvordan fattigdom påvirker hver af de forskellige grupper inden for de nævnte dimensioner i den specifikke kontekst.

Opsummering af vores principper for bekæmpelse af fattigdom og ulighed

- Danmark anvender et flerdimensionelt fattigdomsbegreb og fokuserer på strukturelle årsager til fattigdom og ulighed.
- Alle programmer og projekter skal have målsætninger, der adresserer en eller flere dimensioner af fattigdom.
- Vi anvender det tværgående princip i Verdensmålene om, at ingen må lades i stikken
- Vi bruger den menneskerettighedsbaserede tilgang som løftestang til at bekæmpe fattigdom. Det betyder fokus på ikke-diskrimination, deltagelse, gennemsigtighed og at magthavere skal holdes til ansvar.
- Vi anvender et *do-no-harm*-princip, der betyder, at alle programmer og projekter skal screenes for eventuelt utilsigtede skadevirkninger for fattige og sårbare personer.

⁹ Vi har derimod ikke direkte fokus på Gini-koefficienten (et mål for graden af ulighed i en fordeling, ofte anvendt over for en formue- eller indkomstfordeling).

3. Tilgang

Fattigdomsorientering betyder, at de fattiges behov på både kort og langt sigt skal stå centralt i programmering, implementering og monitorering af danskstøttede indsatser. Alle projekter og programmer skal fremover demonstrere, hvordan de adresserer en eller flere dimensioner af fattigdom. De skal definere målgruppen, foretage en geografisk afgrænsning og reflektere over de strukturelle grunde til fattigdom og ulighed i den specifikke kontekst. Landevalg er besluttet politisk, men denne note kan være med til at guide fx en ambassade i retning af særligt fattige regioner i det pågældende land. Den foretrukne region, sektor eller gruppe vil afhænge af konteksten og en lang række overvejelser, herunder sikkerhedspolitiske hensyn.

Til det formål bør der trækkes på fattigdomsanalyser.

Fattigdomsanalyser er en integreret del af vores værktøjskasse. Danidas Aid Management Guidelines henviser til eksisterende indekser og analyser, som man kan trække på i programmeringen og monitoreringen (fx [World Poverty Clock](#), [Multidimensional Poverty Measure \(worldbank.org\)](#) og [OPHI | Oxford Poverty & Human Development Initiative](#)).¹⁰ Andre typer værktøjer er vores skrøbelighedsanalyser (FRRAT) og politisk-økonomiske analyser, der kan gøre os klogere på de strukturelle og underliggende grunde til fattigdom og ulighed (se [Aid Management Guidelines på um.dk](#)). Langt hen af vejen kan man trække på eksisterende undersøgelser og studier. Sida får fx udarbejdet grundige, flerdimensionelle fattigdomsanalyser på landeniveau (se [Poverty Toolbox | Sida](#)).

Den menneskerettighedsbaserede tilgang (HRBA) skal være med til at operationalisere det flerdimensionelle fattigdomsbegreb. HRBA kan være med til definere målgruppen af sårbare grupper, der oplever diskriminering i adgang til bl.a. vand, produktive ressourcer, uddannelse og sundhed. Det kan også handle om LGBT+ personers manglende adgang til HIV/AIDS-forebyggelse i et land som Uganda. HRBA skal derudover sætte fokus på de strukturelle grunde til fattigdom, herunder manglende gennemsigthed og ansvarlighed i forvaltningen af offentlige serviceydelser, og på barrierer for fattige og sårbare gruppers deltagelse i offentlige beslutningsprocesser. HRBA er en integreret del af kontekstanalysen ved udarbejdelse af projekter og programmer.

Projekter og programmer skal bygge på solid evidens om fattigdom. Data er ofte mangelfuld eller forældet. Det er vigtigt at være åben om kvaliteten af den evidens, man bygger sine antagelser på. Læring skal ske løbende. Den programansvarlige skal kontinuerligt holde sig opdateret i forhold den nyeste evidens på sit område. Således er læringen i forbindelse med sociale sikkerhedsnet, at de på langt sigt ikke formår at holde hånden under de svagest stillede, med mindre de i høj grad integreres i nationale plan-

¹⁰ Man skal være opmærksom på, at langt de fleste levestandards-surveys opgør fattigdom på hustandsniveau. Der kan imidlertid være forskelle i graden af fattigdom inden for en husstand. Man kan være mere sårbar og udsat for fattigdom, hvis man eksempelvis er kvinde (mindre adgang til husets transportmidler) eller ældre (mindre adgang til kommunikationsmidler fx telefon eller internet).

lægnings- og budgetprocesser. Det har også vist sig, at uformelle sociale sikkerhedsnet – fx gennem udvidede familierelationer – kan være et effektivt værn mod kriser og chok. Ny viden skal sikre, at vi løbende tilpasser projekter og programmer efter, hvad der virker.¹¹

Analyser skal bygge på stemmer fra de fattige og udsatte. Fattige og sårbare mennesker skal konsulteres i programmerings- og implementeringsfasen, og det skal demonstreres, at projektet har gjort brug af viden anskaffet i konsultationsprocessen.¹² Det knytter også an til hele lokaliseringsdagsordenen, og hvordan vi sikrer, at de fattige er medbestemmende i fordelingen af bistanden. Man kan enten konsultere dem direkte eller gennem civilsamfundsorganisationer, der repræsenterer dem.

Vores operationelle tilgang vil afhænge af, hvor tæt vi er på programmering og implementering. Der er stor forskel på, om det er et bilateralt udviklingsprogram på landeniveau eller et kernebidrag til en multilateral organisation, hvor vi er længere væk fra programmering og implementeringen. Når vi øremærker bidrag til de multilaterale organisationer, skal vi imidlertid forfølge samme tilgang som i de bilaterale programmer.

Fattigdomsorientering i det bilaterale samarbejde. Som illustreret i figur 2 herunder, er der en lang række muligheder for at integrere fattigdomsorientering i bilateralt samarbejde og øremærkede bidrag. Vi skal have øje for dette, helt fra vi gør os de første grundlæggende overvejelser. Det sker ved at trække på relevante analyser, hvis konklusioner bør underbygge valget af de dimensioner af fattigdom, der skal adresseres. Dette skal tænkes ind i forandringsstrategien, mens resultatrammen skal opstille mål for en eller flere af fattigdomsdimensionerne og disaggregere data for sårbare grupper.

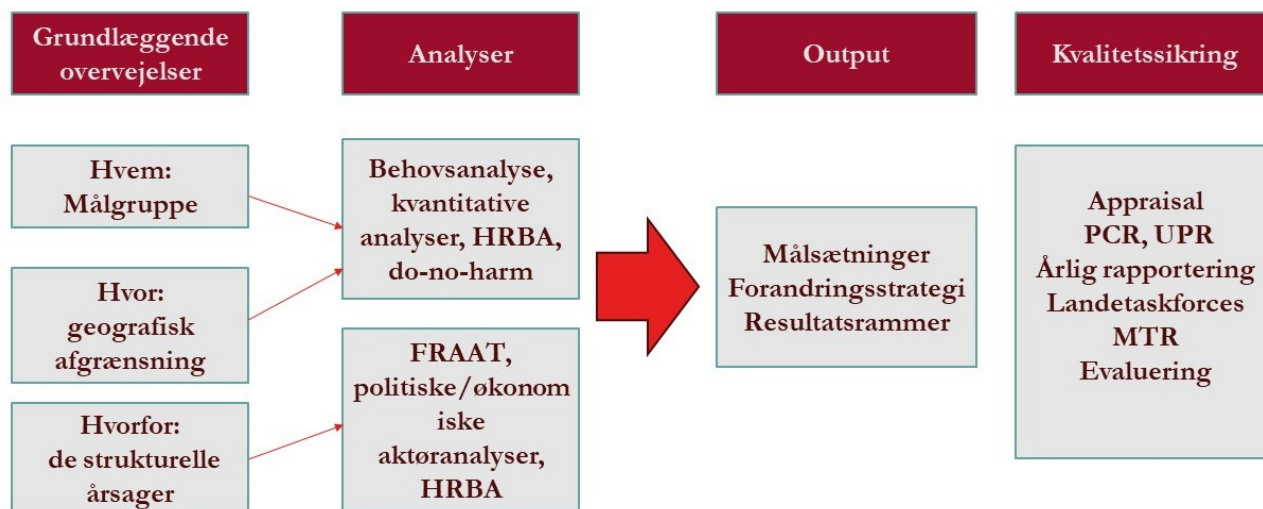
Fattigdomsorientering i partnerskaber med civilsamfundet. Ofte vil vi implementere gennem partnere, fx i de strategiske partnerskaber med danske NGO'er og lokale civilsamfundsorganisationer. Det kan være med direkte dansk tilstedeværelse eller indirekte gennem danske NGO'ers lokale partnere. Vi skal stille krav om, at sådanne partnerskaber er fattigdomsorienterede og lokalt forankrede. Vi skal sørge for, at fattigdomsorientering og LNOB er tænkt ind i projekterne og at der følges op på det i vores monitorering.

En række processer og aktører spiller en vigtig rolle i kvalitetssikringen af fattigdomsorientering i programmerings- og implementeringsfasen. Det gælder programkomiteen, *appraisals* og Udviklingspolitisk Råd, der kvalitetssikrer programmer, og den årlige rapportering, *midterm reviews* og evalueringer, der følger op på gennemførelsen af de opstillede mål. Lande task forces skal ligeledes følge op på fattigdomsorientering i implementeringen af indsatser.

¹¹ Europakommissionen og AFD har et forskningsprojekt, der løbende undersøger og dokumenterer, hvordan udviklingsbistand er med til at reducere ulighed. Følg det her: <https://www.afd.fr/en/research-facility-inequalities-first-phase>.

¹² Se blandt andet resultatet af Verdensbankens storstilede projekt [Voices of the Poor: From Many Lands \(worldbank.org\)](https://www.worldbank.org/en/publication/voices-of-the-poor).

Figur 2: Programmering og kvalitetssikring af fattigdomsorienteringen



Fattigdomsorientering i det multilaterale samarbejde. Ved kernebidrag til – og generel policy-dialog med – multilaterale og internationale organisationer gælder følgende:

- Organisationsstrategierne skal i videst muligt omfang afspejle de danske principper om fattigdomsorientering (se afsnit 2).
- Ud over organisationsstrategierne vil fattigdomsorienteringen kunne forfølges i multilaterale fora og kanaler, fx gennem de strategiske partnerskabsaftaler med – og deltagelse i bestyrelserne for – FN's fonde og programmer, årskonsultationer med FN-organisationerne, osv.
- I udviklingsbankerne er bestyrelsesarbejdet vigtigt for kontinuerligt at styrke fokus på fattigdomsorientering. Det gælder ikke alene i det normative policy-spor, men også i den konkrete programmering. Her skal der arbejdes for, at valggrupperne aktivt fastholder fokus på ulighed og fattigdomsorientering.
- I EU-regi skal vi bruge kræfter på NDICI-policy og -implementering (“Neighbourhood, Development and International Cooperation instrument”) og bl.a. skubbe på for øget støtte til skrøbelige områder i Afrika og fokus på fattige og sårbare målgrupper.
- I MOPAN-regi og i *midterm reviews* skal der være særligt fokus på principperne om fattigdomsorientering.
- De multilaterale kontaktgrupper skal sikre, at læring om fattigdom formidles på tværs af det bilaterale og multilaterale samarbejde

Tilgangen vil afhænge af typen af indsats. Matrixen herunder illustrerer tilgangen i udvalgte danske indsatsområder. Den indikerer, hvor der kunne være brug for særlig opmærksomhed i programmeringen, monitoreringen og dialogen med partnere. Det kan være behovet for at styrke den mere langsigtede fattigdomsorientering i humanitære indsatser, behovet for at styrke målretning af indsatser (jobskabelses- og klimatilpasningsprogrammer) eller behovet for i første omgang at sætte fattigdom mere på dagsordenen. Energi- og reduktionsprojekter i mellem-indkomstlande bidrager fx til energieffektivitet, men har ikke altid i tilstrækkelig grad demonstreret deres fattigdomsorientering, herunder opfyldelse af do-no-

harm-princippet. Der er indsat en række eksempler i matrixen på områder, vi skal være særligt opmærksomme på.

Figur 3: Eksempler på fattigdomsorientering fordelt på indsatser

Interventioner (Eksempler)	Geografisk afgrænsning	Målgruppe	Primær fattigdomsdimension	Skal være særligt opmærksom på
Humanitær bistand	Primært skrøbelige kontekster, men også mere stabile og mellem-indkomstlande	Behovsdrevet	Ressourcer	Sammentænke humanitære indsatser med stabilisering og langvarig udvikling
Resilience programmer	Skrøbelige lande Udvidede partnerskabslande	Fattig(ste)	Ressourcer Muligheder og valg Stemme og indflydelse	Målretning af indsatser til særlige grupper såsom kvinder, unge, pastoralister.
Jobs og vækst programmer	Primært stabile lande (Uganda, Kenya), men også Burkina/Mali Udvidede partnerskabslande	Fattige og lavere middelklasse	Ressourcer Muligheder og valg Stemme og indflydelse	Analysere indkomstmuligheder og vækstpotentiale for fattige grupper Analysere og adressere systemiske udfordringer og rammevilkår
Klimatilpasning	Skrøbelige og stabile lande Udvidede partnerskabslande	Fattig(ste)	Ressourcer Muligheder og valg Stemme og indflydelse	Målretning af indsatser (geografisk, bestemte grupper)
Adgang til Energi	Skrøbelige og lavindkomstlande, og mellem-indkomstlande Udvidede partnerskabslande Målrettede partnerskabslande	Fattige(ste)	Ressourcer Muligheder og valg Stemme og indflydelse	Målretning af indsatser (geografisk, bestemte grupper)
Energi/reduktionsindsatser/Grøn omstilling	Primært vækstøkonomier Lande med udvidede og særligt med målrettede partnerskaber	-Almenvellet -Fattige og lavere middelklasse i fattigdomslokker -Grupper der bliver negativt påvirket af transitionen	Ressourcer Stemme og indflydelse	Den politiske økonomi i energisektoren og socioøkonomiske effekter af omstilling, inkl. effekten på sårbare og fattige grupper. <i>Do-no-harm/safeguards</i> som minimumstilgang (investeringer, IFC safeguards)
Governance programmer	Skrøbelige og stabile lande	Almenvellet, vægt på at	Stemme og indflydelse	Analysere og adressere ulige magtstrukturer, der reproducerer ulighed

	Udvidede partnerskabslande	styrke marginaliseredes stemme	Muligheder og valg	i beslutningstagning og ulige ressourcer og muligheder
IFU	Både lavindkomstlande og mellemindkomstlande afhængigt af facilitet	Afhængig af sektor og facilitet. High Risk High Impact fonden arbejder fx i lande med et BNP per indbygger på max 40% af Verdensbankens øvre grænse for definition på et mellemindkomstland.	Ressourcer Muligheder og valg	Dokumentation af <i>social safeguards</i> Monitorering og dokumentation af effekter for målgruppen
Freds- og stabilitet fonden	Skrøbelige lande	Fattige/ Offentligt gode	Personlig sikkerhed	Give stemme til kvinder og unge, blandt andet i fredsprocesser
støtte til og gennem civilsamfundet	Skrøbelige og stabile lande Mindst udviklede lande Mellem-indkomstlande	Fattige/almenvellet, vægt på at styrke marginaliseredes stemme	Stemme og indflydelse Muligheder og valg Personlig sikkerhed	Indtænke fattigdomsanalyser i partnerskaber Monitorering og dokumentation af effekter for målgruppen