



EVALUERING RESUMÉ

*Evaluering af den danske
støtte til klimatilpasning
2008-2018*

Evalueringen omfatter den danske støtte til klimatilpasning i perioden 2008-2018 og blev gennemført fra oktober 2019 til december 2020 med fokus på 4 lande: Bangladesh, Burkina Faso, Etiopien og Kenya samt på Danmarks multilaterale støtte til klimatilpasning. Hovedformålet var at undersøge, hvordan Danmark har bidraget til at opbygge modstandsdygtighed over for klimaforandringer og at kortlægge, hvad der har virket. Evalueringen blev foretaget af det danske konsulentfirma PEMconsult i samarbejde med det britiske Overseas Development Institute (ODI).

OVERORDNEDE KONKLUSIONER

DANSK BISTAND HAR GJORT EN FORSKEL

Dansk bistand til klimatilpasning har gjort en forskel. Den har helt konkret bidraget til at gøre sårbare grupper mere modstandsdygtige over for klimaforandringer, som rammer netop dem særligt hårdt, og den har

medvirket til, at klimatilpasning er kommet højere op på den politiske dagsorden, både i adskillige udviklingslande og globalt.

Evalueringen efterlyser imidlertid et mere strategisk fokus på klimatilpasning som et grundlæggende element i god, bæredygtig bistand. Den politiske prioritering i Danmark af klimaet i det danske udviklings-samarbejde har været svingende, og dét – kombineret med begrænset bemanding og faglig ekspertise på klimaområdet i Udenrigsministeriet og på de danske ambassader – har medført, at Danmark ikke fuldt ud har udnyttet de store muligheder for at udnytte synergien mellem de forskellige måder at yde klimabistanden på.

Danmark har stor viden og ekspertise inden for klimatilpasning, der ifølge evalueringen kan bringes langt mere i spil, fordi Danmark opfattes som et land med høj troværdighed, der "selv praktiserer, hvad det prædiker," på klimaområdet. Men det kræver en klarere politisk prioritering af og flere ressourcer til klimaområdet, hvis den danske position og de danske kompetencer inden for klimatilpasning skal udnyttes bedre, og hvis

den danske indsats skal føre til mere varige og transformative resultater og egentlige forandringer.

KLIMATILPASNING I MANGE FORMER

Den danske støtte til klimatilpasning gives – akkurat som udviklingsbistand i øvrigt – i flere forskellige former, der ifølge evalueringen hver især rummer både muligheder og udfordringer.

De faktorer, der afgør om støtten til klimatilpasning er effektiv, er langt hen ad vejen de samme, som resultaterne af udviklingsbistand i bredere forstand afhænger af. Evalueringen konstaterer også, at klimatilpasning ikke er at betragte som en sektor som f.eks. vand eller uddannelse, men går på tværs af alle sektorer. Evalueringen beskriver den voksende erkendelse af, at klimahensyn skal indarbejdes i alt udviklings-samarbejde, hvis det skal være effektivt.

KLIMAPULJEN – DEN 'RENE' KLIMABISTAND

Klimapuljen blev etableret i 2008 for at styrke den danske indsats på klimaområdet. Den gjorde det muligt at støtte regionale og globale klimainsatser – også inden for klimatilpasning – ligesom målrettede

klimaindsatser i Danmarks prioritetslande, finansieret af Klimapuljen, kunne bygge oven på Danmarks solide landekendskab og skærpe de bilaterale programmers klimaprofil. Det sidste dog uden den store succes, selv om der er flere eksempler på vellykkede, bilaterale enkeltindsatser støttet af Klimapuljen.

KLIMAET I DEN 'KLASSISKE', BILATERALE BISTAND

Danmarks mangeårige og langsigtede bilaterale bistand i danske prioritetslande betød en oplagt mulighed for at integrere klimatilpasning i støtten til andre sektorer. Ikke mindst fordi sektorprogramstøtten byggede på et tillidsforhold og kendskab, der typisk var opbygget over længere tid (5 til 20 år). Den mulighed er kun blevet udnyttet i enkelte tilfælde, bl.a. i Etiopien, som ganske vist er et nyere dansk prioritetsland, men hvor regeringen selv har et stærkt fokus på klima med sin 'Climate Resilient Green Economy Strategy', som den danske bistand er tilpasset og bidrager til.

DANSK FOKUS PÅ KLIMAUDSATTE – BL.A. VIA CIVILSAMFUNDET

Danmarks støtte til klimatilpasning får generelt ros for sit fokus på de mest klimaudsatte og mindst-udviklede lande og for i de enkelte lande at være rettet mod de områder, hvor klimaforandringerne rammer hårdest. Den danske støtte har bidraget effektivt til at mindske sårbarheden over for klimaforandringer, konkluderer evalueringen og fremhæver, hvordan især den danske støtte via civilsamsfundsorganisationer er nået ud til de allermest fattige og sårbare grupper. Støtten har vist nye veje til at øge deres modstandskraft over for klimaforandringer og forbedre livsvilkår, f.eks. gennem bedre adgang til vand og nye indkomstmuligheder og ved at give landmænd mere præcise, lokale vejrudsigter.

Evalueringen advarer dog også om, at de forbedringer, der opnås lokalt, er truede, hvis ikke de lokale og nationale myndigheder påtager

4-DOBBELT EFFEKT AF MANGROVE-PROJEKT I ASIEN

Vellykket klimatilpasning vil ofte have positive effekter på flere andre områder. Det illustrerer det dansk-støttede projekt, 'Mangrover for fremtiden', som Den Internationale Union for Naturbevarelse (IUCN) stod for. Det direkte formål var at bringe økosystemet i kystområder i Sydøstasien tilbage i sund tilstand oven på bl.a. tsunamien i 2004, og det skete især ved at genplante kystområderne med mangrover. Men projektet støttede samtidig en række nye indkomst- og erhvervs muligheder for den lokale befolkning. På den måde bidrog projektet både til sit umiddelbare formål: at bevare et økosystem med dets naturressourcer og biodiversitet, og til andre forbedringer: 1) reduceret fattigdom, 2) øget modstandsdygtighed over for klimaforandringer og 3) binding af CO2 gennem genplantet mangrove. Evalueringen fremhæver projektet som et eksempel på, at klimatilpasning baseret på at bevare økosystemer kan føre til fordele og afledede effekter på mange områder.

sig ansvaret for og finansieringen af dem. Dette er også nødvendigt, hvis de opnåede forbedringer skal spredes ud til flere og føre til varige forandringer (transformation).

MULTILATERAL STØTTE MED GLOBALT FINGERAFTRYK

Danmarks multilaterale støtte til klimatilpasning – der i de fleste tilfælde blev finansieret af Klimapuljen – gav Danmark adgang til at påvirke de globale klimaprocesser og til at bidrage til store programmer, der i højere grad end mindre, bilaterale indsatser kan føre til egentlige forandringer. De muligheder har Danmark i en vis grad udnyttet, konkluderer evalueringen, der understreger, at det er krævende for

en bilateral donor med begrænsede ressourcer som Danmark at påvirke de globale processer.

Ikke desto mindre er det ifølge evalueringen lykkedes Danmark at påvirke de globale processer i en række tilfælde. F.eks. har Danmark gennem målrettet lobbyarbejde sammen med ligesindede donorer i det Nordisk-Baltiske kontor bidraget til, at Verdensbankgruppen oprettholder en balance imellem sin støtte til begrænsning af udledningen af drivhusgasser (mitigation) på den ene side og klimatilpasning på den anden. Danmark har også medvirket til, at Verdensbanken nu indarbejder klimaforandringer i de fleste af sine landestrategier. Evalueringen nævner desuden, hvordan en dansk-støttet evaluering af LDCF (Klimafonden for de Mindst Udviklede Lande) helt tilbage i 2009 på et strategisk vigtigt tidspunkt op til Klimatopmødet i København satte fokus på, at ganske få af de klimamillioner, verdens rige lande havde lovet, faktisk var omsat i konkrete klimaindsatser.

SVINGENDE DANSK KURS PÅ KLIMAOMRÅDET

Den politiske prioritering i Danmark af klimaforandringer har varieret meget de seneste årtier, og det har svækket det strategiske fokus i den danske klimaindsats og særligt den del, der er rettet imod klimatilpasning, konkluderer evalueringen. Den beskriver en udvikling, hvor Danmark i årene 2005-2010 globalt var i front på området og udtrykkelig indarbejdede klimatilpasning i sine udviklingsprogrammer, men hvor det danske engagement i klimabistanden i årene efter gradvist blev nedtonet. Evalueringen hæfter sig især ved årene 2015-2016, hvor det globale klimafokus toppede med vedtagelsen af Paris-deklarationen, men hvor en ny dansk regering samtidig gennemførte betydelige reduktioner i den danske klimabistand. Evalueringen nævner også, at klima gled helt ud som et selvstændigt prioritetsområde i den danske strategi for udviklings-samarbejde fra 2017, "Verden 2030".

CARE OG KLIMATILPASNING I AFRIKA:

TILPASNING SKAL TILPASSES OG ENGAGERE DE LOKALE

Hvordan sikrer vi, at de, der rammes af klimaforandringerne, bliver taget med på råd, når klimatilpasningsprojekter bliver forberedt og gennemført? Det satte organisationen CARE sig for at finde ud af og gennemførte i 2012-2017 programmet Adaptation Learning Programme (ALP) i 4 afrikanske lande, bl.a. Kenya, med støtte fra Danmark og flere andre donorer. Evalueringen roser programmet i høje toner og fremhæver, at det illustrerer en række af de forhold, som bidrager til vellykket klimatilpasning:

Engager de lokale: Programmet inddrog de lokale målgrupper aktivt fra starten og sikrede dermed det engagement, der satte lokalbefolkningen i stand til selv at analysere og gøre brug af den nye viden.

Riv siloerne ned: Programmet bragte landbrugsrådgivere, meteorologer, lokale myndigheder og andre relevante aktører sammen, så de i fællesskab kunne udvikle bedre og mere brugbare vejrudsigter, lokalt tilpasset landbrugsrådgivning, -metoder og -afgrøder.

Tænk i incitament: Hvis klimaudsatte kan se en umiddelbar fordel for sig selv, øges chancen for, at de vil engagere sig i tilpasningsprojekter. Det kunne de i ALP, der på kort tid bidrog til at øge landbrugsudbyttet og indkomster for tusinder af lokale landmænd.

Vær fleksibel og tænk langsigtet: ALP var fra starten tænkt som en langsigtet indsats uden fikse og færdige metoder. Hensigten var tværtimod at udvikle nye metoder, og programmets forskellige donorer, herunder Danida, udviste en stor grad af fleksibilitet, der bl.a. gjorde det muligt at udvikle deltagerstyrede vejrscenarier, Participatory Scenario Planning (PSP), selvom de ikke fra starten var en del af programmet. PSP har siden bredt sig til andre dele af Kenya og andre afrikanske lande.

Frem forandring med fakta: Mere detaljerede og skræddersyede vejrudsigter gav et solidt fundament for at ændre metoder i landbruget. Det er et eksempel på, at adgang til bedre information kan være med til at fremme forandring.

Men evalueringen advarer også om, at et program som ALP kræver store ressourcer, som de færreste regeringer i udviklingslande råder over, og at det kan gå ud over bæredygtigheden og udbredelsen af de metoder, ALP udviklede.

KLIMAÆKSPERTISE OG MANDSKAB EFTERLYSES

Hvis Danmark virkelig vil opnå resultater af sin støtte til klimatilpasning, så er der ingen vej uden om at sikre mere klimaekspertise i Udenrigsministeriet og på de danske ambassader, fastslår evalueringen. Den påviser, hvordan der tidligere blev investeret betydelige ressourcer på området, og hvordan nedskæringer siden har fået konsekvenser på en lang række områder. F.eks. er der ikke tilstrækkelig kapacitet til i den bilaterale bistand at gøre brug af de erfaringer, Danmark høster via sin multilaterale klimastøtte – eller

omvendt. Evalueringen noterer også, at de danske ambassader har en 'slank' bemanning og sjældent selv råder over den klimafaglige viden, der er nødvendig for effektivt at integrere klimahensyn i den øvrige bistand, og at der ikke er meget hjælp og rådgivning og heller ikke mange retningslinjer fra Udenrigsministeriet at trække på.

Evalueringen advarer om, at Danida bliver mindre i stand til at lære af sine erfaringer og efterhånden ikke vil kunne bidrage med nye ideer på klimaområdet. I sidste ende kan Danmark blive mere og

mere uinteressant at lytte til, og medmindre området tilføres større bemanning og faglige ressourcer, er der risiko for, at Danmarks bidrag på klimaområdet alene vil bestå af de penge, Danmark punger ud med.

CORONARAMT EVALUERING

Coronapandemien kom til at sætte et markant præg på evalueringen. Dels kom evalueringen til at strække sig over betydeligt længere tid end planlagt, dels nåede evalueringsholdet kun at aflægge landebesøg i Bangladesh. De planlagte besøg i Burkina Faso, Etiopien og Kenya måtte opgives. Dog var holdets lokale konsulent i Burkina Faso i stand til at besøge et par projekter. I stedet for landebesøgene brugte

evalueringsholdet deres nationale konsulenter til at besøge projekter og havde hertil en intensiv kommunikation med Danida-støttede partnere og danske ambassader gennem online interviews, suppleret af omfattende studier af projekt- og programdokumenter, tidligere evalueringer m.m. I alt blev cirka 25 projekter og programmer analyseret.

ANBEFALINGER

Evalueringen anbefaler overordnet, at Danmark

- Udvikler en langsigtet og realistisk ambition for, hvordan Danmarks bidrag til klimatilpasning kan øges – globalt, regionalt og på landniveau.
- Bruger midlerne i Klimapuljen mere strategisk. Det vil f.eks. sige til indsatser, der er nyskabende, eksperimentelle eller styrker klimatilpasning i det bilaterale udviklingssamarbejde.
- Skaber mere klarhed over, hvad klimatilpasning er, og hvordan det danske udviklingssamarbejde bedst kan understøtte klimatilpasning.
- Gør en indsats for at sikre mere klimarelateret viden og information samt bedre planlægning med henblik på at reducere den store usikkerhed, klimatilpasning uvægerligt er forbundet med.
- Analyserer den politiske kontekst i de lande, hvor klimaindsatser planlægges. Den er afgørende for, om indsatsen også kan føre til egentlige forandringer (transformation).
- Udvider og styrker den faglige ekspertise på klimaområdet i Udenrigsministeriet og på ambassaderne, bl.a. ved at oprette en særlig helpdesk/hjælpefunktion til at opsamle erfaringer og udveksle dem mellem bilaterale og multilaterale indsatser og til at rådgive og støtte ambassader.

UDENRIGSMINISTERIETS KOMMENTARER TIL EVALUERINGEN

Udenrigsministeriet byder evalueringen velkommen. Ikke mindst fordi den kommer på et særdeles belejligt tidspunkt, hvor Danmark er i fuld gang med at opruste sin globale klimaindsats – bl.a. på basis af den nye Strategi for Global Klimaindsats fra 2020, og hvor Danmark er i færd med at udarbejde en ny strategi for det danske udviklingssamarbejde. Det giver en enestående mulighed for at gøre aktivt brug af evalueringens anbefalinger og konklusioner, som Udenrigsministeriet i det store hele er enig i. Både de positive, om at Danmark har bidraget til at gøre fattige og udsatte mere modstandsdygtige over for klimaforandringerne, og at

Danmark via sine multilaterale bidrag har sat præg på den globale indsats for klimatilpasning. Men Udenrigsministeriet er også enig i evalueringens mere kritiske konklusioner, der bl.a. går på, at Danmark har haft et for svagt strategisk fokus på klimatilpasning og på at opbygge viden om klimatilpasning og udveksle erfaringer om det.

Udenrigsministeriet har derfor pr. 1. januar i år samlet sine aktiviteter inden for klima og det grønne område i et nyt kontor, Grøn Diplomati og Klima (GDK), der netop blandt sine hovedopgaver har at styrke den danske indsats for klimatilpasning på de områder, evalu-

eringen anbefaler. Målet er at opbygge en stærk platform for et styrket dansk klimadiplomati og for et større strategisk fokus på klimatilpasning i den grønne omstilling.

Som en del af den nye strategi for det danske udviklingssamarbejde vil Udenrigsministeriet revidere eksisterende vejledninger med det formål at give de ansatte i både Udenrigsministeriet og på de danske ambassader mere klare retningslinjer om arbejdet med klimatilpasning. Med samme formål vil Udenrigsministeriet etablere den helpdesk/hjælpefunktion, som evalueringen også anbefaler.

Evalueringsrapporten er udgivet af:

Udenrigsministeriet
Kontoret for Evaluering, Læring & Kvalitet
Asiatisk Plads 2
1448 København K
Danmark

Den fulde evalueringsrapport kan downloades fra internettet via <http://danida-publikationer.dk> eller evaluering.um.dk

For yderligere oplysninger,
kontakt venligst tlf. +45 33 92 10 83
eller elk@um.dk

Foto: WSTF (Water Sector Trust Fund)
