



EVALUERING RESUMÉ

Evaluering af Danmarks udviklingssamarbejde med Niger (2009 - 2018)

Evalueringen af Danmarks udviklingssamarbejde med Niger i det vestafrikanske Sahel område dækker perioden fra 2009 til 2018. Den samlede støtte på 641 millioner kroner er gået til programmer inden for vand, landbrug og god regeringsførelse. Overordnet har den danske støtte været i overensstemmelse med både Nigers og internationale målsætninger for udvikling, og hovedparten af de støttede programmer har været relevante og effektive.

Evalueringen er foretaget mellem januar og september 2019 og udført af det belgiske konsulentfirma ADE.

BAGGRUND

I perioden fra 2009 til 2018 har Niger været udfordret af fødevarekriser, og i 2010 fandt et statskup sted. Fra nabolandene Libyen og Mali har der været voldsomme grænseoverskridende konflikter og ligeledes fra Boko Haram i det nordlige Nigeria. Der er undtagelsestilstand i to delstater, Diffa og Tillabéri, hvor en del af de danske indsatser gennemføres. Derudover er programmerne også blevet præget af lukningen af Danidas kontor i Niger i

2014, hvorefter samarbejdet er blevet styret fra den danske ambassade i Ouagadougou.

OVERORDNEDE KONKLUSIONER

Evalueringens vigtigste budskab er, at et bilateralt udviklingssamarbejde kan skabe udvikling i en såkaldt skrøbelig stat som Niger. Bistand som støtter kapacitetsopbygning af statens institutioner, herunder kommunerne, og som hjælper de fattigste og mest udsatte.

Evalueringen understreger, at trods den stigende uro i landet, er det lykkedes at gennemføre programmerne på en effektiv måde. Indsatsen viser, at det er muligt at engagere sig i en region med lavt sikkerhedsniveau og opnå betydelige resultater. Medvirkende til succesen er de lokale partnere i Niger, støtten til decentrale kommuner og samarbejdet med veletablerede institutioner i områderne.

Overordnet har de forskellige programmer nået deres forventede mål. Men dele af programmerne lever ikke helt op til målsætningerne. Det skyldes dels, at det danske kontor i Niger blev lukket i 2014, dels den forringede sikkerhedssituation i egne af landet.

Det har dog været vanskeligt for evalueringen at dokumentere bæredygtigheden af alle programmer i det bilaterale udviklingssamarbejde. Udfordringen er, at programmerne mangler ordentlige systemer til løbende monitorering og evaluering. De statslige institutioner i Niger mangler også monitorering og evaluering af statens egne indsatser og infrastruktur.

INDSATSER MOD SKRØBELIGHED OG FATTIGDOM

Ifølge OECD bliver skrøbelighed defineret ud fra forholdene i et lands økonomi, samfundsforhold, miljø, politik og sikkerhed. Faktorer, der alle kan gøre det vanskeligt for en stat at styre og håndtere en krise. Niger er siden 2008 blevet betegnet som en skrøbelig stat.

Evalueringen har undersøgt, hvordan indsatserne i udviklingssamarbejdet er tilpasset en skrøbelig stat. Samarbejdet har blandt andet styrket de statslige institutioner, og flere programmer har været målrettede særligt udsatte områder som Diffa. Det er sket, selv om indsatsen mod skrøbelighed ikke har været defineret som en overordnet strategi i programmerne.

Indsatsen mod fattigdom er især aktuell i landbrugssektoren, men her finder evalueringen dog, at programmerne ikke altid har været målrettede de fattigste og mest sårbare mennesker. Samtidig har programmerne ikke adresseret nogle af de vigtigste årsager til den skrøbelige situation i landdistrikterne. Blandt årsagerne til den skrøbelige situation nævner evalueringen spørgsmål om forvaltning af naturressourcer og om adgang til produktionsmidler.

MENNESKERETTIGHEDER, KLIMA OG MIGRANTER

Siden 2013 har hensynet til menneskerettigheder været prioriteret i dansk udviklingssamarbejde. Ifølge evalueringen har programmerne overordnet haft en tilgang baseret på menneskerettigheder, uden at det har været fuldt integreret i alle strategier.

Nigers natur og ressourcer er udfordrede af ustabile vejrforhold med lange tørkeperioder, forsinkede regntider og risiko for oversvømmelser. Klimaændringer gør landet endnu mere udsat. Derfor undrer evalueringen sig over, at hensynet til klimaforandringer ikke er bedre indarbejdet i programmerne for landbrug og vand, især da landbrug også kan bidrage med løsninger for befolkningen.

Afrikanske flygtninge og migranternes ankomst til Europa er i evalueringsspejderen i stigende grad blevet betragtet som en krise i Europa og i Danmark. Niger er blevet et knudepunkt for flygtninge og migranter syd for Sahara, inden de krydser Sahara og Middelhavet for at komme til Europa. Derfor er det bestemt, at den danske udviklingsindsats skal støtte Niger med en bedre styring af tilstrømningen af flygtninge og migranter. Men da den prioritering er sket sidst i den evaluerede periode, har evalueringen ikke kunnet konstatere nogen målbar effekt af denne indsats.

DEMOKRATI, FRED OG STABILITET

Den danske indsats har bidraget med at sprede demokratiske værdier, som er kernen af den danske tilgang til

udviklingssamarbejde. I de seneste år er fred og stabilitet også blevet mål for den danske indsats. Men denne tilgang præger endnu ikke hovedparten af de bilaterale programmer. Dog har enkelte projekter handlet om konfliktforebyggelse.

BÆREDYGTIGHED

Offentlige institutioner og infrastruktur i et program skal fortsætte med at fungere, for at man kan betegne et program som bæredygtigt. Evalueringen viser, at det har været gavnligt for programmerne i sektorerne vand og landbrug at have klynger af projekter i

KVINDERS RETTIGHEDER OG SUNDHED

Kvinder i Niger får gennemsnitligt 7,3 børn. 76 procent af alle kvinder bliver gift, før de er fyldt 18 år, og en tredjedel før de er fyldt 15 år. Derfor er der mange teenagegraviditeter i Niger. Graviditet i en ung alder er risikabelt for pigernes helbred, og det stopper deres skolegang. Samtidig bliver pigerne forhindret i at deltage i udviklingen af deres samfund.

Niger oplever en stigende tilslutning til religiøs konservatisme. Det har betydning i familien og for implementering af konventioner og lovgivning, så kvinders rettigheder er hverken sikrede politisk eller i samfundet. Piger og kvinder i Niger har begrænset adgang til ressourcer og muligheder. Deres adgang til at påvirke og deltage i beslutninger er på alle måder begrænset.

Dansk støtte er gået til at sikre kvinders rettigheder, give dem flere muligheder for at deltage i udviklingen af samfundet og samtidig udbrede mulighederne for familieplanlægning. Forskellige projekter har gennem årene samarbejdet med traditionelle ledere, religiøse menigheder og medier. Man har været i politisk dialog og støttet forarbejdet til lovgivning om kvinders rettigheder. "Køn og Islam" har været en kampagne, som via religiøse argumenter for kvinders rettigheder har engageret religiøse grupper og traditionelle ledere og er blevet udbredt via radio på lokalsprog.

Pigers udsigt til tidligt ægteskab og tidlig graviditet har man forsøgt at påvirke ved at støtte deres mulighed for at få en kortere uddannelse og derved mulighed for at skabe sig et erhverv. Det er i nogle tilfælde lykkedes, men det har været vanskeligt at hjælpe med nye erhverv.

Unge mænd kan også få undervisning i kvinders sundhed og familieplanlægning, ligesom der er skabt klubber for unge ægtemænd.

DANMARKS UDVIKLINGSSAMARBEJDE I NIGER

Samarbejdet med Niger begyndte i 1974. Støtten er gået til tre områder: vand, landbrug og god regeringsførelse. I perioden for evalueringen har Danmark været den tiende største bilaterale bidragsyder med tre procent af den bilaterale støtte.

Den samlede danske bilaterale støtte i årene 2009 til 2018 var på 641 millioner kroner. 42 procent gik til landbrugssektoren, 41 procent til vandsektoren og 17 procent til sektoren for god regeringsførelse.

Danmark støtter Niger i et regionalt program for fred og stabilitet i Sahellandene Niger, Mali og Burkina Faso. Danske organisationer modtager også støtte til projekter i Niger. Disse programmer er ikke med i denne evaluering.

et område. Gode resultater i et projekt har indvirket på andre projekter i klyngen, og det har givet en positiv effekt på langt sigt.

Kapacitetsopbygning skal føre til, at myndigheder og institutioner bliver mere kvalificerede i deres arbejde. Både regeringen og andre partnere har bedømt kapacitetsopbygningen i det bilaterale udviklingssamarbejde til at være bæredygtig, men evalueringen har haft svært ved at måle effekterne.

Evalueringen viser, at koordineringen af programmerne med statslige institutioner i Niger og andre partnere kunne være bedre. Koordineringen er især blevet svækket efter 2014, hvor kontoret i Niger lukkede. Lukningen er også gået ud over den politiske dialog med ministerierne i Niger, hvor den manglende tilstedeværelse giver mindre mulighed for indflydelse.

VAND

Programmet for vand omfatter også sanitet og adgang til vandressourcer. Her har Danmark været en af de første bilaterale samarbejdspartnere til at støtte Nigers ministerium for vand og sanitet direkte.

LANDBRUG

I Niger arbejder 80 procent af befolkningen inden for landbrug, og erhvervet står for 40 procent af BNP. Men det er hovedsageligt subsistenslandbrug, og det er i høj grad udfordret af uforudsigeligt klima og af lav produktivitet. Men landbruget er samtidig det erhverv, som kan skabe økonomisk vækst, skabe arbejdspladser, bekæmpe fattigdom og hjælpe med fødevarerikthed. Danmark har blandt andet været med til at støtte et nationalt netværk af lokale landbrugsforeninger, der efter en vanskelig start nu fungerer.

GOD REGERINGSFØRELSE

Programmet for god regeringsførelse er inddelt i fem områder:

- Demokratisering – som handler om deltagelse, gennemsigtighed og politisk ansvarlighed.
- Menneskerettigheder.

- Ligestilling mellem køn.
- Håndtering af den demografiske udfordring med en af verdens højeste fødselsrater.
- Stabilitet og fred.

ANBEFALINGER

Evalueringen rummer både overordnede og mere konkrete anbefalinger:

- Danmark skal forsat støtte udviklingsprogrammer i Niger. Den positive effekt fra tidligere indsatser inden for landbrugssektoren kan man sprede til flere områder. Klynger af projekter inden for vand og landbrug har vist sig at være særligt effektive og bæredygtige. Derfor kan man styrke effekten af programmerne inden for god regeringsførelse med samme strategi.
- Styrke monitorering og evaluering. Lavpraktisk kan "bæredygtighedstjek" undersøge om infrastruktur og offentlige tjenester fortsat fungerer inden for sektorerne landbrug og vand.
- Kompensere for det lukkede kontor i Niger med flere ansatte. Gerne lokalt ansatte, der dermed også kan stå for overvågning og løbende evaluering af programmer og projekter.
- Udarbejde en ramme for samarbejdsaftaler med andre donorer og multilaterale organisationer, de såkaldte "delegerede partnerskaber." Vurder de gældende aftaler ved at se på procedurer, dialog med myndighederne, strategier og rapportering. Sådanne retningslinjer for delegerede partnerskaber kan anvendes i Niger, men også i andre lande hvor der forhandles tilsvarende aftaler.
- Indsatser inden for landbrug bør blive bedre tilpasset til Nigers situation som skrøbelig stat. Der er blandt andet behov for analyse af lokale værdikæder og forarbejdning af landbrugsprodukter, som tager hensyn til konkurrence fra et mere ressourcestærkt Nigeria.

- Der er behov for nøgleindikatorer for de relevante menneskerettighedsbegreber. De kan bruges til at udvikle, dokumentere og illustrere, hvordan et program påvirker menneskerettigheder og demokratiske værdier.

OM NIGER

Niger er på alle måder et udfordret land, hvor problemerne vokser sig større på grund af klimaforandringer. Fattigdom og befolkningens manglende adgang til basale tilbud som rent vand, lægehjælp, skole og uddannelse er en hindring for udvikling. Sikkerhedssituationen er udfordret af ustabilitet og militære konflikter i nabolandene, ligesom terrorangreb fra islamistiske grupper med tilknytning til Al-Queda, ISIL og Boko Haram gør situationen særdeles risikabel.

Niger befinder sig nederst på UNDP's liste som verdens mindst udviklede land. 44,5 procent af befolkningen på omkring 20 millioner lever under den internationale fattigdomsgrænse. Kun 15,5 procent af befolkningen kan læse og skrive.

Den årlige befolkningstilvækst på 3,9 procent betyder, at der i 2030 er udsigt til, at 26 millioner mennesker skal dele landets sparsomme ressourcer.

Politisk har Niger været gennem en demokratisk omvæltning i perioden for evalueringen, med en ny forfatning, frie præsidentvalg og ny lovgivning, der sikrer demokrati og beskyttelse af menneskerettigheder. Men demokratiet i Niger er stadig udfordret. Landet bliver regeret af en lille politisk elite. Og der mangler tillid mellem staten og civilsamfundet.

- En monitorerings- og evalueringsgruppe skal have overblik over alle indsatser i landet. Den skal være med til at udvikle en strategisk tilgang, der sikrer, at alle programmer bidrager til at nå målsætningen om at sikre fred og stabilitet i Niger.
- I evalueringssystemet skal indikatorerne defineres, så de beskriver effekten fremfor at fokusere på aktiviteterne i et program.
- Mere samarbejde og dialog med danske NGO'er engageret i Niger, gerne på et årligt møde med mulighed for informationsdeling og erfaringsudveksling.
- Hvis der er ressourcer, så deltagelse i møder med lokale partnere. Det styrker relationer og sikrer, at beskeder bliver givet direkte. Det inkluderer også møder med relevante ministerier for at indgå i dialog om prioritering og udvikling af politikker.

UDENRIGSMINISTERIETS KOMMENTARER TIL EVALUERINGEN

Udenrigsministeriet byder evalueringens konklusioner velkommen. Det er positivt, at det danske udviklings-samarbejde i Niger overordnet bliver bedømt som sammenhængende, tilpasset og relevant. Danmark prioriterer Sahel-området, og evalueringen viser, at udviklingssamarbejdet kan gøre en positiv forskel i et af verdens fattigste lande. Det er også tilfredsstillende, at det innovative danske udviklingssamarbejde med at styrke Nigers egne systemer, institutioner og aktører virker.

Udenrigsministeriet er enig i anbefalingen om at styrke monitorering og evaluering. Danmark samarbejder dog med andre partnere i mange programmer og er derfor afhængig af, om de også vil prioritere øget monitorering og evaluering.

Udenrigsministeriet er enig i, at der skal afsættes tilstrækkelige ressourcer på ambassaden i Ouagadougou til at styre udviklingssamarbejdet i Niger. I det nye landeprogram er der allerede ansat yderligere en medarbejder, ligesom der er indgået en aftale med et team, der skal stå for monitorering og evaluering.

Programmet for landbrug skal tilpasses bedre til landets skrøbelige situation. Forholdene er under hastig forandring, så fleksibilitet og tilpasning er nødvendig. Der er ændringer i gang, for eksempel i Diffa, hvor sikkerhedssituationen er forværret. Her har det været nødvendigt med en indsats, der kan håndtere ungdomsarbejdsløsheden. Unge bønder kan nu få landbrugstræning og støtte til udstyr.

Der er også enighed i behovet for en klar definition af en menneskerettighedsbaseret tilgang og indikatorer, der kan gøre målsætningerne tydelige. Men også her er der samarbejdspartnere, der kan have andre opfattelser af denne tilgang.

Der er ansat en specialist i fred og stabilitet i gruppen for monitorering og evaluering. Så i fremtiden kan der udvikles strategier for, hvordan fred og stabilitet overordnet kan indgå i programmerne.

Udenrigsministeriet er enig i, at det er nødvendigt at styrke koordineringen med andre dansk-støttede indsatser i Niger. Især med de danske NGO'er der allerede har en strategisk partnerskabsaftale. Ambassaden i Ouagadougou vil forsøge at holde et årligt møde med relevante organisationer.

Evalueringsrapporten er udgivet af:
Udenrigsministeriet
Evalueringskontoret
Asiatisk Plads 2
1448 København K
Danmark

Foto: Cécile Mouchel

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 eval@um.dk