



## EVALUERING AF DET DANSKE BISTANDENGAGEMENT I SOMALIA 2006-2010

# EVALUERING RESUMÉ

2011.05

*Denne evaluering omfatter det danske bistandsengagement i og omkring Somalia i perioden 2006-2010. Hovedformålet med evalueringen har været at vurdere den samlede danske indsats i og omkring Somalia, herunder støtte til flygtninge og internt fordrevne via det danske Nærområdeinitiativ (også kaldet Regions of Origin-initiativet, ROI), humanitær bistand samt støtte til genopbygning og udvikling i Somalia. Evalueringen er gennemført med henblik på at indsamle erfaringer og lave anbefalinger vedrørende Danidas fremtidige indsatser i og omkring Somalia. Den blev iværksat af Danidas Evalueringskontor og er gennemført i perioden september 2010 til september 2011 af et hold bestående af internationale, regionale og lokale konsulenter koordineret af det britiske konsulentfirma ITAD i samarbejde med LPD.*

### Overordnede konklusioner

Den overordnede målsætning for den danske bistandsindsats i og omkring Somalia har været at støtte udviklingen af et fredeligt, moderat og demokratisk Somalia baseret på bæredygtig og fattigdomsorienteret vækst. På dette overordnede plan er der stadig lang vej endnu. Men på en række konkrete områder har Danida opnået gode resultater, først og fremmest i Somaliland og i Puntland.

Styrken i den danske indsats har været den helhedsorienterede og tværgående tilgang til bistanden i og omkring Somalia, den udviste fleksibilitet og evnen til at udvikle gode partnerskaber. Danida har med en portefølje på over 15 partnere og 23 støttede aktivitetsområder i løbet af evalueringsperioden opnået en bemærkelsesværdig bredde i indsatserne og et

højt niveau af støtte (samlet godt 500 millioner danske kroner). Danida har vedvarende arbejdet på at udvide aktiviteterne, så de dækker alle Somalias tre geografiske områder: Somaliland, Puntland og det sydlige og centrale Somalia (SCS).

Danida har samtidig arbejdet på at gøre bistanden mere effektiv. Mens det har vist sig stadig mindre realistisk og holdbart at støtte den skrøbelige overgangsregering i Mogadishu, er der skabt mere lovende resultater i de to mere stabile post-konflikt områder: Somaliland og, i mindre grad, Puntland. Danida har været en værdsat samarbejdspartner takket være sin fleksible og risikovillige tilgang til Somalia-indsatsen. Trods de vanskelige forhold er det lykkedes Danida at levere tiltrængt humanitær bistand i SCS gennem hele perioden. Men behovene for humanitær bistand, særligt i SCS, er enorme, og i

den sammenhæng er Danmarks bidrag kun en dråbe i havet.

Samtidig peger evalueringen på, at der er behov for at styrke de direkte forbindelser mellem Danida og de lokale samarbejdspartnere i Somalia og en mere klar arbejdsdeling mellem København og ambassaden i Nairobi. Den øgede danske bistandsindsats i og omkring Somalia er efter evalueringens opfattelse ikke fulgt op med de nødvendige ressourcer til at administrere den voksende opgaveportefølje. Og trods en stor indsats fra Danidas side for at koordinere de aktiviteter, der støttes, med de andre donorer, har donorkoordineringen i Somalia været en stor udfordring.

Der er endnu et stykke vej til at opnå den ønskede bæredygtighed i indsatsene – blandt andet fordi der ikke i tilstrækkelig grad er skabt lokalt ejerskab og opbygget lokal kapacitet. Ifølge evalueringen er Danida i nogen grad afhængig af relativt få danske NGO'er i gennemførelsen af projekterne, selv om partnerskaberne er bredt ud til en række multilaterale organisationer i løbet af evalueringsperioden.

## Baggrund

Den samlede danske bistand til Somalia i evalueringsperioden udgør næsten 500 millioner kroner. Den danske bistand til flygtninge og internt fordrevne gennem Nærområdeinitiativet beløb sig til cirka 194 millioner kroner i perioden 2006-2011, mens den bilaterale bistand fra 2007 til 2011 var på 175 millioner kroner. Danmarks samlede humanitære støtte (udover Nærområdeinitiativet) var på 130 millioner kroner.

Somalia blev i 2011 udnævnt til partnerland for dansk bistand. Det er et særdeles komplekst og vanskeligt

område at arbejde i, og det kan derfor også være svært at finde den rette måde at tilrettelægge en effektiv bistandsindsats på. Uden udsigt til en varig løsning på konflikten og med et stort antal fredsftaler, hvoraf ingen har vist sig levedygtige, har det været svært for Danida og andre bistandsaktører at vide, hvornår de skulle lægge deres vægt bag en overgangsregering i det håb, at den vil bringe fred og stabilitet. Og hvornår man i stedet hellere skulle se tiden an for ikke at risikere at blive betragtet som støtte for den ene part i den løbende konflikt.

Af sikkerhedshensyn er en stor del af koordineringen af bistanden til Somalia i mange år sket fra Nairobi, hvilket ikke har givet det bedste udgangspunkt for at sikre lokal forankring. Vilkårene for at yde bistand er desuden meget forskellig i de tre geografiske områder af Somalia: I SCS er statsmagten voldsomt udfordret og kæmper for sin overlevelse. I Puntland og Somaliland findes der lokale myndigheder samt en vis grad af fred og stabilitet.

De danskstøttede aktiviteter i og omkring Somalia er gennemført af danske, internationale og lokale NGO'er, internationale bistandsorganisationer samt statslige myndigheder i området – og indsatsene i de tre forskellige zoner varierer meget. F.eks. gives der i Somaliland støtte til demokratisering, til lokal regeringsførelse og kapacitetsopbygning samt støtte til hjemvendte flygtninge, internt fordrevne personer og de lokale samfund ("værtssamfund"), der huser hjemvendte flygtninge og internt fordrevne. I Puntland gives ligeledes støtte til hjemvendte flygtninge, internt fordrevne og værtssamfund. I SCS gives der på grund af sikkerhedssituationen kun humanitær støtte, og støtten er begrænset til sårbare grupper i og omkring Mogadishu. Endelig gives der dansk støtte til somaliske flygtninge og

de lokale værtssamfund i Nordkenya og Etiopien.

Resultaterne i evalueringen bygger på en grundig analyse af relevante program- og projektdokumenter, appraisals, reviews og de (få) eksisterende evalueringer samt andre relevante studier. Derudover er der gennemført i alt ca. 280 interviews. En væsentlig begrænsning i evalueringen har været, at der ikke kunne gennemføres besøg i SCS på grund af sikkerhedssituationen i området. Her har evalueringen i stedet baseret sig på sekundære kilder samt telefon og Skype-interviews.

## Delkonklusioner

### Øget dansk bistand og dækning

Evalueringen bemærker, at Danida har øget omfanget og bredden af bistanden til Somalia betragteligt i evalueringsperioden og samtidig søgt at gøre bistanden mere effektiv.

Til trods for de vanskelige betingelser for bistandsarbejdet har Danida gennem hele perioden leveret stærkt tiltrængt humanitær bistand i SCS og har bidraget til udviklingen af Den Fælles Humanitære Fond ("The Common Humanitarian Fund"), der sikrer mulighed for at anlægge en mere strategisk, prioriteret og koordineret tilgang til den humanitære bistand i SCS. Samtidig har Nærområdeinitiativet, der har til formål at hjælpe flygtninge og internt fordrevne tættest muligt på deres hjem, gjort Danida i stand til at bevæge sig videre fra at yde ren humanitær bistand til de internt fordrevne til også at bidrage til at udvikle lokalsamfund og opbygge kapacitet i samarbejde med lokale myndigheder.

### Succes med helhedsorienteret tilgang

Danidas helhedsorienterede og tværgående tilgang til støtte – den såkaldte whole of government tilgang – der

sammenkæder dansk udviklingsbistand med diplomati og politisk dialog, har været en effektiv måde at organisere bistand på.

Som en aktør, der opfattes som politisk neutral, er det gennem mere end et årti lykkedes Danida at spille en større rolle i det internationale donorsamfund, end man kunne forvente den danske bistands størrelse taget i betragtning. Siden begyndelsen af sit engagement i 1998 har Danida haft en realistisk tilgang og forstået vigtigheden af, at man tager hensyn til at forholdene i Somalias er meget varierende alt efter, hvilken region man befinder sig i.

Evalueringen fremhæver desuden, at Danida – som en forholdsvis lille donor – har været i stand til at etablere en bred vifte af aktiviteter og en tilsvarende bred potentiel indflydelsessfære. Dette er sket ved at fordele forholdsvis små bevillinger til en lang række forskellige aktivitetsområder. Set i et risikohåndteringsperspektiv har denne tilgang desuden tjent til at fordele risikoen ved indsatsen i Somalia.

#### **En fleksibel partner**

Det er lykkedes Danida at blive en betroet samarbejdspartner, både i forhold til de partnere, der gennemfører indsatser i Somalia med dansk støtte, og i forhold til andre donorer. Danida bliver i høj grad værdsat for sin fleksible og risikovillige tilgang til Somalia-indsatsen. Eksempelvis har man ikke fra dansk side vedtaget love, som kriminaliserer økonomisk støtte til den muslimske organisation al-Shabaab. Det har betydet, at Danmark i højere grad end f.eks. USA og andre donorer, har kunnet yde humanitær bistand i SCS, hvor organisationen står stærkest.

**Donorkoordinering – en stor udfordring**  
Trods en stor indsats fra Danidas side for at styrke donorkoordineringen

i Somalia har dette i det store hele været en besværlig og dyr proces med begrænsede resultater. Evalueringen ligger desuden på linje med konklusionen i en nylig UNDP-rapport, der fastslår ”at byrden af den internationale koordinering i Nairobi er en kilde til stor irritation hos de somaliske myndigheder, som forsøger at skabe fremskridt i deres eget land.”

Der er et presserende behov for en stærkere koordinering, når det for eksempel gælder sikkerhed, arbejdsdelingen ude i marken, monitorering og programstyring, hvis man ønsker at fremme en effektiv fordeling af humanitær hjælp og udviklingsbistand over hele landet.

#### **Begrænset udvikling af lokal kapacitet og ejerskab**

En indikator for den fremtidige bæredygtighed af de danskstøttede indsatser er, i hvor høj grad indsatsen bidrager til at udvikle lokal kapacitetsopbygning og ejerskab. Og her har de somaliske interessenter givet klare svar i evalueringen: Indsatsen fra de internationale NGO'er har generelt ikke skabt lokalt ejerskab, og ofte er oplagte muligheder for kapacitetsudvikling ikke blevet udnyttet. I de fleste tilfælde har danske og internationale NGO'er dog været afhængige af lokale organisationer – eller har dannet partnerskaber med dem – for at føre deres aktiviteter ud i livet.

Der findes gode eksempler på Danida-finansierede aktiviteter, som indeholder en kapacitetsudviklingskomponent for lokale organisationer. Men selv om de danske organisationer på linje med internationale NGO'er har gjort fremskridt i forhold til at sikre uddannelse til lokaltansatte, er kapacitetsudviklingen fortsat meget begrænset, især i fjerntliggende egne af Somalia. Mange somaliske interessenter finder ifølge

evalueringen, at man bør gøre mere for at øge de nationale og lokale organisationers indflydelse på og ansvar for selv at præge beslutningsprocesserne. En lokal NGO giver i evalueringen udtryk for besværlighederne ved at arbejde i et miljø, hvor beslutningstagerne er baseret i Nairobi.

#### **Anbefalinger**

Evalueringen anbefaler, at den fremtidige bistand i og omkring Somalia:

- 1) **Styrker aktiviteter, der understøtter statsdannelse og regeringsførelse i Somaliland og Puntland.** Indsatsen skal fokuseres på at hjælpe offentlige myndigheder med at levere kerneydelser til borgerne inden for blandt andet retsvæsen, sikkerhed og styring af de offentlige finanser.
- 2) **Gør indsatser rettet mod de unge til en selvstændig prioritet, også inden for Nærområdeinitiativet.** Ungeindsatsen skal dermed supplere de to tværgående indsatsområder, nemlig køn og menneskerettigheder, der var en del af indsatserne i evalueringsperioden.
- 3) **Øger den humanitære støtte til SCS, navnlig gennem Den Fælles Humanitære Fond.** I samarbejde med det øvrige internationale samfund skal der udvikles effektive metoder til at sikre humanitær bistand til al-Shabaab-kontrollerede områder i SCS.
- 4) **I højere grad bygger på en dybtgående analyse og gennemgang af dokumentation, risici og antagelser.** Det skal kort sagt løbende klarlægges, hvad der virker – og ikke virker – i de forskellige dele af Somalia.
- 5) **Får nærmere undersøgt den hidtidige måde, hvorpå Nærområdeinitiativ-**

vet i Somalia er blevet anvendt, og samtidig udvikle en mere strategisk metode, som gør Danida i stand til at udnytte Nærområdeinitiativets fulde potentiale.

6) Får indbygget en stærk erfaringsopsamling, hvilket kan ske ved at solide monitorerings- og evalueringssystemer tages i brug som styrings-

redskab. Trods udfordringerne ved at monitorere og evaluere i Somalia er det vigtigt, at udviklingen af klare effektmål bliver styrket.

7) Får forstærket de direkte forbindelser mellem Danida og de lokale implementeringspartnere, så Danida får mulighed for at lære mere om situationen i felten, mens partnerne

lærer mere om Danidas udviklingsstrategier og prioriteringer i Somalia.

8) Styrker kapaciteten på ambassaden i Nairobi til at forvalte engagementet i Somalia, og gennemfører en klarere administrativ decentralisering heraf samt øger krav til de implementerende partnernes rapportering.

## DANIDAS KOMMENTARER

Evalueringen giver en balanceret redegørelse for udfordringerne ved at yde effektiv bistand i et ustabil Somalia, der i årtier har været præget af uroligheder og konflikt. Den dækker en periode, hvor det internationale samfund, ikke mindst Danmark, markant har øget sin bistand til Somalia og har haft stigende fokus på ustabilitet, konflikt og skrøbelige stater, og har gjort sig en række værdifulde erfaringer. Evalueringen giver således værdifulde input til formuleringen af den fremtidige danske støtte.

Somalia hører til verdens vanskeligste områder at arbejde i. Det gælder specielt for det sydlige og centrale Somalia, hvor behovene for humanitær bistand er enorme, og risiciene er størst. Der er næppe udsigt til en snarlig løsning på konflikten. Trods disse særlige udfordringer vurderer Danida, at en række af evalueringens konklusio-

ner og anbefalinger kan anvendes i den fremtidige bistandsindsats i Somalia.

Danida er positiv overfor evalueringens anbefalinger om, at den fremtidige bistand skal øge den humanitære støtte til SCS, især gennem Den Fælles Humanitære Fond. Når op til 80 procent af de humanitære behov findes i SCS, berettiger det evalueringens anbefaling om, at humanitær hjælp fokuseres på dette område. Derfor skal støtten til Den Fælles Humanitære Fond også i de kommende år fastholdes på sit nuværende niveau eller endda forøges. Danida vil via sin plads i fondens rådgivende bestyrelse gå i spidsen for et review af fonden for at sikre erfaringsopsamling af de hidtidige erfaringer med fonden. Danmarks fremtidige støtte til fonden vil blive baseret på anbefalingerne i dette review.

Danida er desuden enig i evalueringens anbefaling af, at den fremtidige bistand

skal styrke aktiviteter, der vedrører statsdannelse og regeringsførelse i Somaliland og Puntland. I Somaliland, hvor sikkerhedssituationen er stabil og kapaciteten forholdsvis høj, planlægger Danida et strategisk skift, der sikrer øget støtte til de regionale myndigheder.

Danida vil i tråd med anbefalingerne arbejde for, at den fremtidige bistand baseres på en bedre analyse af konteksten, bedre dokumentation og bedre vurdering af de risici, der er knyttet til at yde bistand i og omkring Somalia.

Den danske ambassade i Nairobi har allerede fra september 2011 fået en ekstra medarbejder, der arbejder med den politiske og sikkerhedsmæssige situation i Somalia. Programstyringen forventes yderligere forstærket af en international programrådgiver med base i Somaliland.