



EVALUERING RESUMÉ

*Forvaltningen af dansk
udviklingssamarbejde 20 år
efter decentralisering*

*Dansk udviklingssamarbejde og forvaltning i forandring:
Evaluering viser behov at styrke partnerskaber og dansk kapacitet*

For 20 år siden valgte Danmark at decentralisere forvaltningen af udviklingsbistanden - og beslutninger, programudvikling og dialog med samarbejdspartnere blev i højere grad flyttet ud fra Udenrigsministeriet i København til ambassaderne ude i verden. Ambitionen var at skabe en mere fleksibel, lokalt forankret og effektiv bistand – tættere på de mennesker og myndigheder, den skulle gavne. Siden har verden, det internationale bistandssamarbejde og organiseringen i Udenrigsministeriet ændret sig markant. Forvaltningen af det danske udviklingssamarbejde er også ændret, men uden en egentlig formel omlægning på linje med den tidligere decentralisering. Evalueringsrapporten "Evaluation of Management of Danish Development Cooperation – 20 Years after Decentralisation" ser på, hvordan forvaltningen af dansk udviklingssamarbejde har ændret sig gennem de sidste årtier, og om ændringerne understøtter hensigterne med bistanden. Evalueringen går tilbage til 2009, hvor der blev udarbejdet en evaluering af selve decentraliseringen, og dækker perioden frem til 2024. Den er gennemført af et hold uafhængige konsulenter fra PEM Consult og IOD PARC.

OVERORDNEDE RESULTATER OG KONKLUSIONER

Evalueringen peger overordnet på, hvordan det danske udviklingssamarbejde i dag står i en anderledes virkelighed end for to årtier siden. Hvor bistanden tidligere primært byggede på flerårige programmer, bilaterale partnerskaber og lokal tilstedeværelse, foregår samarbejdet nu i et langt mere komplekst globalt landskab. Geopolitiske magtforskydninger, klimakrise, migration og nye sikkerhedspolitiske udfordringer har forandret rammerne markant. Rapporten fremhæver, at disse ændringer ikke kun gælder Danmark, men også præger det internationale udviklingssamarbejde mere bredt. Det danske udviklingssamarbejde skal forholde sig til de danske politiske prioriteringer og er i stigende grad integreret i udenrigs- og sikkerhedspolitikken, hvor det bruges som et strategisk redskab. Samtidig er selve forvaltningen blevet mere mangfoldig: en større andel af bistanden kanaliseres i dag gennem multilaterale organisationer, fonde, civilsamfund og private aktører, hvilket

har ført til fragmentering af indsatsen i form af en bred vifte af større og mindre programmer – mange af dem relativt små. Andelen af klassiske bilaterale programmer er reduceret, og nogle af de ambassader, der arbejdede med disse programmer, er blevet lukket eller har i dag arbejdsopgaver, der i mindre grad handler om udviklingssamarbejdet.

HVAD ER MULTILATERAL OG BILATERAL BISTAND?

Udviklingsbistand opdeles traditionelt som enten multilateral eller bilateral, hvor multilateral bistand er bidrag til multilaterale organisationer, som fx FNs udviklingsorganisation UNDP, som organisationerne derefter selv råder over. Bilateral udviklingsbistand er i udgangspunktet støtte fra Danmark direkte til et samarbejdsland. Bilateral bistand er dog også andre former for støtte som f.eks. støtte gennem civilsamfundsorganisationer eller støtte, der er målrettet til en bestemt indsats. Der findes også en mellemting, kendt under betegnelsen multi-bi bistand. Det defineres som, "bilaterale bidrag til multilaterale organisationer, der øremærkes til brug i et bestemt land eller til bestemte formål". Multi-bi bistand bruges både i den humanitære bistand og i udviklingssamarbejdet. Når man opgør dansk udviklingsbistand, vil denne form for bistand blive kategoriseret som bilateral støtte. Den bilaterale bistand er altså ikke kun den støtte, der gives direkte til samarbejdslande, men den kan også gives til organisationer eller globale fonde, fx klimafonde.

DANMARK ER STADIG EN TROVÆRDIG OG VÆRDSAT PARTNER

Evalueringen fremhæver, at Danmark fortsat nyder bred anerkendelse som udviklingspartner. Det skyldes ikke mindst de langvarige relationer, den høje kvalitet af det, Danmark har leveret, og den sociale kapital, der er opbygget gennem årtier – ikke mindst inden for områder som grøn omstilling, rettigheder, ligestilling og god regeringsførelse. Danmark fremhæves også som ét af de få lande, der fortsat lever op til FNs målsætning om at yde mindst 0,7% af bruttonationalproduktet i udviklingsbistand. Den danske evne til at engagere sig fleksibelt og langsigtet fremhæves som en styrke, der skaber tillid hos partnerlande og multilaterale organisationer. Samtidig peger evalueringen dog på, at Danmark kan risikere at miste sit særkende som partner, hvis ikke der sker ændringer.

NÆRHED TIL PARTNERNE SVÆKKES AF RECENTRALISERING OG RESSOURCEPRES

Da Danmark i begyndelsen af 00'erne valgte at decentralisere forvaltningen af udviklingsbistanden, var tanken, at ambassaderne i partnerlandene skulle spille en større rolle i beslutninger om og forvaltning af udviklingsmidlerne. Fra begyndelsen af 2010'erne er der dog sket en gradvis "recentralisering", og det vurderes, at op mod 80% af udviklingsmidlerne i dag forvaltes fra København (undtaget kernebidrag til multilaterale organisationer). Evalueringen vurderer, at denne udvikling bl.a. hænger sammen med nedskæringer og reduktion af kapacitet og faglig ekspertise i Udenrigsministeriet.

PENDULET ER SVUNGET FOR LANGT VÆK FRA UDVIKLINGSSAMARBEJDE MED LOKAL FORANKRING

Evalueringen peger på, at det bilaterale udviklingssamarbejde på landeniveau har en vigtig rolle i det samlede billede, både for at sikre kvalitet og synlighed af den danske indsats såvel som komplementaritet med andre typer samarbejde. Når så høj en andel af udviklingssamarbejdet håndteres fra centralt hold af Udenrigsministeriet i København, mindsker det den løbende dialog med nationale partnere, svækker muligheder for løbende læring og kvalitetskontrol i programmerne og gør det vanskeligere at tilpasse indsatser til skiftende kontekster. På dette område er pendulet, med evalueringens ord, svunget for langt, og der er brug for at styrke fokus på det decentrale udviklingssamarbejde med forankring på ambassaderne. Evalueringen konkluderer, at det fortsat er afgørende med en "kritisk masse" af decentralt udviklingssamarbejde med tilstedeværelse i partnerlandene – både for at styrke kvaliteten og for at sikre synligheden af dansk bistand.

UDVIKLINGSEFFEKTIVITETEN SKAL STÅ STÆRKERE

Evalueringen fremhæver både styrker og svagheder ved, at større dele af budgettet går til multilaterale organisationer, tematiske fonde og partnerskaber med civilsamfund og private aktører. På den positive side har det gjort det muligt at skalere indsatserne globalt og arbejde med komplekse dagsordener som klima og migration i områder, hvor det er svært for Danmark at nå ud alene. Evalueringen vurderer dog også, at det blandt andet er begrænsninger i kapacitet og ressourcer, som har dannet baggrund for, at man i højere grad har valgt at arbejde gennem andre aktører. Der er over årene sket en løbende udhuling af den faglige kapacitet i Udenrigsministeriet, og det haft konsekvenser for udviklingssamarbejdet. Når der arbejdes gennem andre, bliver det vanskeligere at skabe overblik, sikre strategisk sammenhæng og følge resultater på tværs af instrumenter, ikke mindst hvis ressourcerne til at følge op er knappe. De mange små engagementer gør det yderligere vanskeligt at få overblik, og fragmenteringen svækker effektiviteten. Evalueringen peger derfor på, at hensynet til udviklingseffektivitet bør være i fokus, når der skal vælges partnere, instrumenter og modaliteter – herunder hvad der kræves af forvaltningen – for at det danske udviklingssamarbejde kan være så effektivt som muligt.

MULTILATERALT SAMARBEJDE ER STADIG VIGTIGT – OG KRÆVENDE

Evalueringen fremhæver, at støtten til og gennem multilaterale organisationer er en uhyre vigtig del af det danske udviklingssamarbejde. Der er områder som klima, ligestilling og menneskerettigheder, hvor de multilaterale kanaler er vigtige for at fremme de danske prioriteter, og arbejdet for at styrke et effektivt multilateralt system er afgørende. FN-missionen i New York spiller en central rolle for Danmarks arbejde med multilaterale organisationer, og evalueringen konkluderer, at Danmark fortsat har gennemslagskraft i multilaterale fora, både gennem engagement i reformarbejdet i FN og gennem betragtelige kernebidrag. Evalueringen fremhæver, at nærhed til partnerne gennem den decentrale tilgang giver fordele, men at det er en udfordring, at det er blevet sværere at trække på faglig rådgivning fra København. Der peges på et behov for at vurdere opbakningen og den faglige støtte til de multilaterale missioner og relevante kontorer i hjemmetjenesten i forhold til at dække den vifte af emner, der drøftes i de multilaterale bestyrelser, hvor Danmark sidder med. Videre fremhæves behovet for bedre data og lokal viden fra modtagerlande for at kunne vurdere den faktiske effekt af de multilaterale indsatser – og her peges der på, at danske ambassader involveret i udviklingssamarbejde med fordel kunne spille en større rolle. Når det gælder de globale klima-fonde, peger evalueringen på, at støtten er uhyre relevant, men at det også hér kan være svært at se resultater og effektivitet, og at det kræver ressourcer at følge op. Evalueringen fremhæver, at færre men større indsatser vil gøre det nemmere at sikre et tilstrækkeligt tæt engagement fra dansk side.

RETNINGSLINJER FUNGERER – MEN BØR VIDEREUDVIKLES

Udviklingsbistanden kanaliseres i dag gennem et langt mere sammensat system end tidligere, og evalueringen viser, at retningslinjerne – de såkaldte *Aid Management Guidelines*, som blev indført i 2003 – over tid har tilpasset sig ændringer i konteksten og overordnet set fungerer godt, især for de mere traditionelle former for bilateral og multilateral støtte. Men da en voksende andel af de økonomiske midler i dag kanaliseres gennem nye og mere fleksible instrumenter, er der behov for at videreudvikle retningslinjerne, så de også er velegnede til disse nyere samarbejdsformer.

DOING DEVELOPMENT DIFFERENTLY – AMBITION OG REALITET

Et element i evalueringen er vurderingen af Danmarks brug af tilgangen *Doing Development Differently* (DDD). Denne tilgang handler om at tilpasse udviklingsindsatser til de konkrete kontekster, arbejde mere fleksibelt, sikre koordinationen mellem bilateralt og multilateralt samarbejde samt give aktører i partnerlandene større ejerskab. Evalueringen vurderer, at tilgangen er god og passer til de danske traditioner – men at den ikke har slået rigtigt igennem i praksis. Mange ansatte har ikke oplevet, at tilgangen adskilte sig nævneværdigt fra tidligere arbejde, som beroede på mange af de samme principper og praksisser – fx fleksibel finansiering, læring og fokus på partnerskab. Det har været en udfordring, at der har manglet organisatoriske strukturer, som understøtter en arbejdsform baseret på tilpasning til konteksten. Mange systemer og procedurer er stadig indrettet til lineære programmer med fastlagte mål og indikatorer. Det gør det vanskeligt at ændre kurs, når konteksten ændrer sig. Videre er læring og videndeling utilstrækkeligt forankret og understøttet i organisationen.

VIDENSDELING, DATA OG OVERBLIK – BRUG FOR FORBEDRING

Evalueringen peger på, at der ikke er let adgang til relevant information, og at dette er en hæmsko for planlægning og læring. Fx er det ikke altid muligt for medarbejdere at skaffe sig den viden og det overblik, der er brug for. Et eksempel er fra Uganda, hvor Danmark har støttet både udviklingsarbejde og humanitære indsatser, men hvor der mangler overblik på tværs af de anvendte instrumenter. Både her og andre steder fremhæves behovet for bedre systemer til at dele erfaringer, lære på tværs og sikre sammenhæng – både mellem ambassaden og aktører i feltet og i forhold til ministeriets centrale styring.

DANSK SYNLIGHED

Endelig peger evalueringen på, at overvejelser om synlighed og tilstedeværelse af Danmark som donorpartner fortsat har betydning – både for at skabe legitimitet i Danmark og for at styrke relationerne i partnerlandene. Ikke mindst når det gælder lande og kontekster af geopolitisk betydning, kan lokal dansk tilstedeværelse og engagement være vigtig. Når det gælder den multilaterale støtte, kan det dog være en udfordring, hvis ønsket om synlighed fører til øget øremærkning af midler for at tydeliggøre det danske bidrag. Det står til tider i kontrast til hensynet til udviklingseffektivitet, der bedst fremmes gennem mere fleksible og ikke-øremærkede bidrag. Det efterlader et strategisk dilemma, som Danmark må navigere i fremover.

ANBEFALINGER

Evalueringen giver en række overordnede anbefalinger til, hvordan Danmark kan forbedre forvaltningen af udviklingsmidlerne. De handler især om at styrke kapaciteten, prioritere større faglighed, skabe mere overblik og bruge ressourcerne mere strategisk. Blandt vigtige anbefalinger er:

- **Sæt stærkere fokus på hensynet til effektivitet og udviklingsresultater, når bistanden tilrettelægges.**
Forskellige hensyn har ledt til for omfattende brug af aktører uden for Udenrigsministeriet (internationale organisationer, fonde, civilsamfundsorganisationer m.fl.), og der bør være mere fokus på styrker og svagheder ved de forskellige modaliteter, herunder ikke mindst betydningen for udviklingseffektivitet.
- **Underbyg sammenhæng og synergi gennem forbedret adgang til data og planlægning.**
Der bør bl.a. skabes bedre overblik på tværs af forskellige støtteformer og nemmere adgang til data på landeniveau.
- **Fasthold en "kritisk masse" af bilaterale landeprogrammer.**
Det udviklingssamarbejde, der er forankret på ambassaderne, er et aktiv for Danmark og med til at sikre både renommé, viden og ekspertise. Derfor er det vigtigt at sikre og opbygge de decentrale indsatser, ikke mindst i lyset af ønsket om at styrke dansk geopolitisk synlighed – en prioritet, som fx står klart i den nye Afrika-strategi.
- **Prioritering: Saml bistanden i færre, større programmer.**
Herved kan fragmentering mindskes, og der kan frigives personaleressourcer fra forvaltning af mange, små indsatser, som kan bruges på vigtigere områder, såsom styrket dialog med partnerne, fokus på kohærens og læring.
- **Styrk kapacitet og viden for at opnå større indflydelse i FN-samarbejdet.**
Danmark har stærke partnerskaber med de multilaterale organisationer. For at få mere ud af dette, bør der ses på den faglige opbakning fra København i forhold til at dække den brede vifte af emner, de danske missioner drøfter med organisationerne. Mere viden om hvordan de multilaterale organisationer arbejder i de partnerlande, hvor Danmark er til stede, er nødvendig.
- **Øget opmærksomhed om forvaltning af klimamidler.**
Den danske støtte til handling på klimaområdet er vigtig – både for Danmark og globalt. Det drejer sig om store summer, og der er brug for at styrke en effektiv fordeling, kvalitetssikring og resultatopfølgning af de klimabidrag, som gives gennem klimafonde og forvaltes fra centralt hold.
- **Skab bedre rammer for læring og tilpasning styringsværktøjerne.**
Aid Management Guidelines bør opdateres til at rumme nye instrumenter og samarbejdsformer for at understøtte et samarbejde med mulighed for løbende tilpasning. Der bør også ses på nye redskaber til bedre erfaringsdeling og hurtig læring.

UDENRIGSMINISTERIETS KOMMENTARER TIL EVALUERINGEN:

Udenrigsministeriet hilser evalueringen velkommen. Dens anbefalinger er relevante for arbejdet med både den nye strategi for dansk udviklingssamarbejde og strategien for styrket samarbejde med Afrika, og ministeriet vil trække på evalueringen i opfølgningen på strategierne. Evalueringen peger på en række dilemmaer og udfordringer, der ikke er nye, men som skærpes af de mange og hastige ændringer, der præger internationalt udviklingssamarbejde. Det er fortsat et centralt spørgsmål, hvordan man skaber et effektivt udviklingssamarbejde med blik for både danske prioriteter, de problemer der skal løses ude i verden, og de resultater der skal skabes sammen med partnerlande og -institutioner. Ønsket om mere indsigt i dette spørgsmål er baggrunden for, at Udenrigsministeriet har bedt om at få foretaget denne evaluering.

De nye strategier præsenterer en tilgang baseret på ligeværdige partnerskaber og samtænkning af udviklingsbi-stand med udenrigspolitik og økonomisk diplomati. Evalueringen flugter godt hermed og rummer vigtige pointer om balancer mellem central og decentral forvaltning af udviklingssamarbejdet, vigtigheden af dialog, samarbejde med andre aktører, betydningen af tilstedeværelse tæt på parterne og nødvendigheden af at kunne følge op på resultaterne. Udenrigsministeriet deler evalueringens vurdering af, at det decentrale udviklingssamarbejde er vigtigt og anerkender at ambassadelukninger og medarbejderændringer har givet en række udfordringer, herunder vanskeliggjort den lokale forankring. Udenrigsministeriet er en enhedstjeneste, og den aktuelle styrkelse af kapaciteten i form af flere medarbejdere og åbning af nye ambassader, vil kunne bidrage til Danmarks udviklingsindsatser ude i verden, samt styrke dialog og videndeling på tværs. Udenrigsministeriet er grundlæggende enig i de anbefalinger, evalueringen kommer med, og vil følge op på dem.

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
um.dk/en/danida/results/eval/eval_reports

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

Foto: Ministry of Foreign
Affairs of Denmark.
Jørgen Schytte/Danida.