

UDENRIGSMINISTERIET
Sydgruppen

Eval. j.nr. 104.A.1.e.5

Redegørelse for Danidas evalueringsvirksomhed i 2004

Styrelsens møde
Den 24. august 2005
Dagsordenens pkt. 5

1. INDLEDNING

Styrelsen har senest behandlet emnet på sit møde den 12. maj 2004 (dagsordenens pkt. 13) Denne redegørelse omfatter evalueringer afsluttet i 2004, opfølgning på evalueringer afsluttet i 2003, formidlingsaktiviteter samt Evalueringskontorets øvrige aktiviteter og internationale arbejde.

Tendenser i evaluering

Den stadige udvikling af bistandssamarbejdet stiller nye krav til evaluering. Bistanden tager i stigende omfang afsæt i de nationale fattigdomsafhjælpsstrategier (PRS), og der stilles øgede krav til myndighederne om god regeringsførelse, menneskerettigheder, sammentænkning af multi- og bilateral bistand, osv. Evaluering bør derfor tænkes mere aktivt ind i det hierarki af strategier, som dansk bistand indgår i, og som med introduktion af PRSerne er blevet tydeliggjort. I fattigdomsstrategierne indgår systemer for monitorering og evaluering af landets samlede udvikling, og bistandens bidrag til et lands udvikling bør derfor evalueres på PRS-niveau.

Med den øgede vægt på fælles forberedelse og finansiering af sektorprogrammer i samarbejdslandene, bliver det mindre relevant for Danida selvstændigt at søge at evaluere egne aktiviteter, idet det er meget vanskeligt at udskille effekterne af de enkelte donoreres indsatser, der vil være tæt sammenflettede med den indsats, som andre organisationer har gjort, og hvor hver af disse indsatser er af begrænset omfang. Vurdering af udviklingen inden for sektorer bør derfor primært foretages som fælles sektorevalueringer med deltagelse af regering, andre nationale partnere samt alle donorer.

I tråd med DAC's principper om harmonisering af bistanden gøres der derfor i disse år en forstærket indsats for at sikre, at så mange evalueringer som muligt gennemføres som fællesevalueringer. Fælles forberedelse og gennemførelse af evalueringer betyder større krav til præcision af opgavebeskrivelse, aftaler om finansiering og øget koordinering af gennemførelsen og kvalitetssikringen. Sammen med indførelse af EU-regler for internationalt kontraktudbud vil det typisk medføre en længere forberedelsestid for evalueringerne. Men

især for samarbejdspartnerne tæller det positivt, at der samlet set vil være færre evalueringer, at de vil være mere uafhængige af de enkelte donorer, og at det må forventes, at den internationale faglige kompetence vil styrke kvaliteten af evalueringerne. Omkring halvdelen af de igangværende evalueringer er fællesevalueringer, hvilket må anses for tilfredsstillende

En anden markant tendens i det internationale evalueringsarbejde er bestræbelserne på at opbygge evalueringskapacitet i samarbejdslandene i stedet for blot at sende internationale hold ud for at vurdere de gennemførte aktiviteter. Evalueringskontoret søger altid at inddrage samarbejdspartnerne mest muligt i tilrettelæggelsen af evalueringerne, og hvor det er muligt at identificere en evaluerings- eller overvågningsenhed hos samarbejdspartneren, får denne en central rolle. Endelig indgår der altid konsulenter fra samarbejdslandene i evalueringsholdene. I de senere år er andelen af disse konsulenter steget kraftigt, så det nu er tæt ved halvdelen af alle evalueringskonsulenter, der kommer fra samarbejdslandene.

2. EVALUERINGER I 2004

2.1 Oversigt over evalueringer gennemført i 2004

I 2004 er der afsluttet syv evalueringer inden for følgende områder:

- Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene (IFU)
- Fire landbrugstræningsprojekter for kvinder i Indien
- Fællesevaluering af grundlæggende uddannelse i Nepal
- Distriktsprojekter i Makueni og Taita Taveta, Kenya
- Humanitær og genopbygningsbistand til Kosovo
- Erhvervsinstrumenterne i bistanden
- Rwanda – 10 år efter

Udgifterne til gennemførelse af de syv evalueringer var i alt 14 mio. kr. svarende til 1,2 promille af den samlede danske bistandsbevilling i 2004.

Det internationale samarbejde betyder, at der i stigende omfang kontraheres med internationale konsortier af danske og udenlandske firmaer, og at langt de fleste evalueringskonsulenter er udlændinge. I 2004 udgjorde konsulenter fra andre i- og u-lande 78 pct. af samtlige konsulenter.

Firmaer	I alt	Danske	Udenlandske
2001	5	4	1
2002	7	5	2
2003	9	2	7
2004	7	4	3
I alt	28	15	13

Konsulenter	I alt	Danske	Fra i-lande	Fra u-lande	Heraf kvinder
2001	61	15	13	33	23
2002	84	29	26	29	14
2003	150	18	59	73	60
2004	78	17	25	36	31
I alt	373	79	123	171	97

2.2 Generelle erfaringer

Af de syv gennemførte evalueringer i 2004 udgjorde tre ex-post eller udfasende evalueringer (landbrugsprojekter i Indien, distriktsprojekter i Kenya og Kosovo-indsatsen), én var en fælles sektorevaluering i et enkelt land (uddannelse i Nepal), én omfattede en dansk bistandsrelateret institution (IFU), og de sidste to var henholdsvis en meta-evaluering (erhvervsinstrumenterne i bistanden), og en opfølgning af en tidligere evaluering (Rwanda – 10 år efter). Samlet dækkede det gennemførte evalueringsprogram således et bredt spektrum af evalueringstyper af konkrete programmer, temaer og læreprocesser. Evalueringerne har alle givet anledning til anbefalinger for forbedring af den operative effektivitet. I de overvejende tilfælde er der fulgt aktivt op på anbefalingerne, som omtalt nærmere i det følgende.

2.3 Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene (IFU) (2004/1)

Evalueringen af IFU's virksomhed omfattede 211 igangværende projekter med en investeringsandel for IFU på næsten 2 mia. kr. Evalueringen sætter en solid streg under den unikke ekspertise, som IFU har oparbejdet igennem årene, og fremhæver desuden behovet for fondens fortsatte eksistens som autonom institution. IFU's projekter har ifølge evalueringen fremmet økonomisk aktivitet i udviklingslandene, og de fleste projekter har positive udviklingseffekter i de pågældende lande. Evalueringen understreger ligeledes, at IFU med sine investeringsprojekter i høj grad har opnået positive resultater for de danske virksomheder og har fremmet deres internationalisering.

Et af kritikpunkterne i evalueringen er, at IFU bør investere en større andel af sine investeringer i de fattigere udviklingslande, samt at fonden kunne gøre en større forskel ved at samarbejde mere med små virksomheder.

Siden midten af 1980'erne har mellemindkomst-lande i Asien, samt i særdeleshed Kina, været den dominerende region for IFU projekter. Mellem 1996 og 2000 tilførte den danske stat IFU 750 mio. kr. i ekstra grundkapital med det formål, at fondens portefølje skulle have et øget fokus på de fattigere udviklingslande – ikke mindst de afrikanske lande. Evalueringen konkluderer, at dette kun til en vis grad er blevet opfyldt, idet IFU's investeringer i alle fattige lande under ét ikke blev ændret betydeligt med Danidas kapitaltilførsel. Målet med investeringsbeløbene fra Danida til projekter i Afrika blev dog kun nået ved at investere i nogle få, store projekter.

Evalueringen fastslår, at IFU er en yderst relevant og finansiel bæredygtig udviklingsfond, hvis potentiale dog ikke er blevet udnyttet til fulde som følge af fondens koncentration på

lande, der allerede har gunstige erhvervsklimaer, og på danske partnere, der allerede besidder de nødvendige finansielle ressourcer og international erfaring.

Danida var ikke enig i evalueringens anbefalinger om at fonden skulle yde finansiel støtte til generelt at fremme investeringsklimaet i udviklingslandene eller om at støtten skulle afbindes. Derimod var Danida enig i, at investeringer sammen med små og mellemstore virksomheder skulle gives høj prioritet.

2.4 Fire landbrugstræningsprojekter for kvinder i Indien (2004/2)

Danida brød med traditionen for bistand til landbrugsudvikling rettet mod mænd, da man i 1982 begyndte et projekt i den sydindiske delstat Karnataka, der fokuserede på kvinders rolle som bønder. Formålet med projektet og tre senere projekter i Tamil Nadu, Orissa og Madhya Pradesh var at give kvinder fra de mindste landbrug færdigheder til at øge produktionen til gavn for sig selv og samfundet. Tilsammen har de fire projekter uddannet ca. 1,1 million kvinder. De samlede danske udgifter var 279 mio. kr., svarende til ca. 250 kr. pr. kvinde, der har modtaget træning.

De to projekter i Tamil Nadu og Orissa blev afsluttet i 2003, og de sidste to (Karnataka og Madhya Pradesh) udløber i 2005. Netop fordi disse projekter har anvendt en fælles tilgang, og de har været i gang så længe, er det interessant at vurdere virkningerne af ”det lange, seje træk”, som udviklingsbistand som oftest kræver.

Den overordnede konklusion er positiv: Projekterne har bidraget til kampen mod fattigdom i Indien. Af de 545 kvinder, der er interviewet af evalueringsholdet, svarede de fleste, at de havde fået gavn af uddannelsen og klarede sig bedre end før, både økonomisk og socialt. Mændene respekterede dem mere, og de havde fået større selvtillid. Indiens landbrugsmyndigheder har også fået øjnene op for, at den aktive landbefolkning består af både mænd og kvinder. De har ansat kvindelige landbrugskonsulenter og formuleret en politik om kvinder og landbrug. Det havde man ikke før.

I de seneste år har omkring en tredjedel af kvinderne fra alle fire projekter været organiseret i kvindegrupper eller selvhjælpsgrupper, der har støttet kvinderne som beslutningstagere. Grupperne har også hjulpet kvinderne med opsparing og lån til at sætte indtægtsgivende aktiviteter i gang i og udenfor landbruget.

Graden af succes varierer mellem de fire projekter, bl.a. med hensyn til hvorledes kvinderne er blevet udvalgt til at deltage i træningen, og om træningen er gennemført i uddannelsescentre eller (bedst) i landsbyerne. Men vigtigst viser evalueringen, at de fire projekter samlet har haft en positiv afsmittende effekt ved at inspirere til lignende projekter andre steder i Indien, og ved at påvirke retningslinjerne for landbrugets konsulenttjeneste, som centralregeringen udgav i 2001. Danidas 20 års indsats har faktisk gjort en forskel, og bragt 1 million landbrugskvinder fremad i Indien.

Evalueringens resultater er efterfølgende blevet formidlet ved fire workshops i de relevante indiske delstater og ved en interstate-workshop i februar 2005, alle faciliteret af evalue-

ringsholdets leder, og med stor aktiv deltagelse fra de tekniske landbrugstjenester, de ansvarlige myndigheder, og de involverede kvinders side. Denne formidlingsform har medvirket til, at resultaterne er nået ud i videre kreds end normalt.

2.5 Fællesevaluering af grundlæggende uddannelse i Nepal (2004/3)

Regeringens nationale program for grundlæggende uddannelse har modtaget støtte fra Danmark, Norge, Finland, Verdensbanken, EU, Japan, UNICEF og Den Asiatiske Udviklingsbank. Uddannelsessektoren er Danidas største enkeltindsats i Nepal siden 1993, og Danmark har placeret sig som en af de centrale donorer. Evalueringens gennemførelse blev ledet af en fælles styregruppe med Nepals undervisningsministerium som formand og alle støttende donorer som medlemmer. Evalueringskontoret stod for den praktiske gennemførelse af evalueringen.

Evalueringen viser, at andelen af børn der starter i 1.-5. klasse, er steget markant fra 70 pct. i 1998 til 82 pct. i 2002, og antallet af børn, der kommer i skole, vokser stadig. Samtidigt er frafaldet igennem klasserne klart mindsket. Der er også opnået betydelige resultater med hensyn til udvikling af regeringens egen planlægningskapacitet, og der er lagt et fundament for udvidelse af Nepals nationale uddannelsesreform.

Et af de problemer, der fortsat skal arbejdes med, er indskrivning af piger, minoritetsgrupper, internt fordrevne og fattige i skolerne. Evalueringen viser kun en moderat forbedring på dette punkt. Antallet af elever pr. klasse er også fortsat for højt, men dog fallende.

Det dansk-støttede uddannelsesprogram har ikke haft lette vilkår, da undervisningssektoren er stærkt påvirket af den alvorlige konflikt mellem maoistiske oprørsgrupper og den nepalesiske regering. Skolestrejker, afbrydelse af undervisningen og bortførelse af lærere og elever har besværliggjort arbejdet.

Evalueringen peger på en række områder, hvor der er behov for videre udvikling. Eksempelvis skal der nye metoder til for at skabe lige vilkår mellem kønnene og for minoritetsgrupper.

Evalueringens centrale anbefalinger falder i tråd med, hvad der allerede er igangsat under Nepals Nationale Handlingsplan for Uddannelse, og som støttes af Danida med 200 mio. kr. i perioden 2004-09. Det gælder for eksempel behovet for koordineret finansiering og donorharmonisering. Danida også har taget ad notam evalueringens anbefaling af, at der etableres fuld gennemsækelighed i forhold til rådgiveranvendelse, og man er helt enig i, at den tekniske bistand skal nøje koordineres.

2.6 Distriktsprojekter i Makueni og Taita Taveta, Kenya (2004/4)

Hovedformålet med evalueringen var at indsamle nyttige erfaringer og eksempler på god bistand, der kan bruges, når Danmark i disse år, som konsekvens af den positive politiske udvikling i Kenya, øger støtten og bevæger sig fra projekt- til programbistand. Evalueringen omfattede seks Danida-støttede projekter i Taita Taveta-distriktet (Kystprovinsen) og

Makueni-distriktet (Østprovinsen)): Det Distriktsbaserede Sundhedsprojekt, Landbrugsprojektet, det Lokalsamfundsbaserede Ernæringsprogram, Vej-projektet, Landsbyhåndværkerprojektet og Landsbysparekasserne.

Ifølge evalueringen har alle seks projekter haft rimelig succes. Blandt andet fordi det lykkedes at omgå problemer med den kenyanske regering ved at yde bistand på distriktsniveau. Evalueringen slår fast, at fattigdommen er formindsket, og folks adgang til rent vand er forbedret i de fattigste provinser, hvor Danida har fokuseret sin indsats.

Evalueringen konkluderer, at beslutningen om fortsat dansk tilstedeværelse i Kenya under Moi-årene var på sin plads. Den danske tilstedeværelse sikrede kontinuitet i bistanden og gav værdifulde resultater i en politisk vanskelig tid i Kenya. Det var samtidigt muligt af fastholde det lokale netværk og den viden om politiske og sociale forhold, der er så vigtig for det fremtidige bistandssamarbejde.

Evalueringen finder ”god grund til at rose denne beslutning. Den var en dristig måde at håndtere problemerne med kontinuitet i bistanden og fordrede en stor arbejdsindsats fra Danidas ansatte i Nairobi og København. Kvaliteten af den indsats, der også omfattede vanskelige politiske forhandlinger, var høj og fortjener anerkendelse”.

På det konkrete plan roses projekterne blandt meget andet for støtten til landsbysparekasser, der udbredte opsparings- og lånemuligheder til befolkningsgrupper, som de almindelige banker ikke henvender sig til. Et kritikpunkt er, at der blev arbejdet for lidt sammen på tværs af projekterne.

Evalueringen anbefaler, at Danida i fremtiden koncentrerer sig om at forbedre sundhedsydelse og levevilkår for landbefolkningen, hvilket kræver et øget samarbejde på tværs af alle områder. Desuden lægges der vægt på, at alle programmer klart og tydeligt bør tage højde for følgerne af hiv/aids.

Evalueringen har givet et vigtigt bidrag til den planlagte kvalitative ændring af bistands-samarbejdet med Kenya. De evaluerede projekter vil således i løbet af de kommende år blive integreret i de to nye sektorprogrammer for sundhed og landbrug. Disse sektorprogrammer vil føre Danida tilbage til samarbejde med de centrale myndigheder.

2.7 Humanitær og genopbygningsbistand til Kosovo (2004/5)

Evalueringen omfatter perioden 1999-2003, hvor der er anvendt i alt 1,4 mia. kr. Den danske støtte til Kosovo kan inddeles i fire faser. I 1999-2000 drejede det sig om nødhjælp, i 2000-02 om genopbygning, i 2002-03 om konsolidering og en exit-strategi. Evalueringen er positiv om den tidlige humanitære indsats i 1999 og kritisk om genopbygningsbistanden 2000-03, ligesom der er kritik af administrationen af bistanden.

Den danske bistand til Kosovo nåede mange gode resultater på det operative niveau. Den danske bistand var hurtig og var med til at begrænse de menneskelige lidelser i den første kritiske fase. Projekter inden for minerydning, genopbygning af huse, uddannelse og af-

faldshåndtering var effektive. Resultaterne af den danske bistand overskygges imidlertid af manglen på fremskridt mod de mere langsigtede mål for Kosovo: udviklingen af et demokratisk, fredeligt, multi-etnisk samfund i økonomisk vækst.

Årsagerne til, at den danske bistand ikke havde større succes med at sikre de langsigtede målsætninger, er:

- Bistanden respekterede og støttede ikke i tilstrækkelig grad international og multilateral koordination.
- Bistanden blev planlagt og gennemført med et for kort tidsperspektiv.
- Der manglede sammenhæng mellem strategisk og operationel ledelse, og planlægning og analyse fik ikke tilstrækkelig opmærksomhed.

Evalueringen fremhæver, at den handlingsplan for genopbygningsbistand til Kosovo, Albanien, Makedonien og Montenegro, som Udenrigsministeriet udarbejdede allerede i juni 1999, var et fremragende politisk, transparent instrument, velegnet til krisestyring, men kritiserer, at planen manglede operationelle prioriteringer og kun i begrænset omfang blev udmøntet i praksis.

Den væsentligste kritik går på, at den danske indsats var uforholdsmæssig stor i nødhjælps- og den tidlige rekonstruktionsfase (75 pct. af bistanden blev givet i de første 19 måneder, mens 25 pct. blev spredt over de følgende tre år), mens den danske støtte i udviklingsfasen efter nødhjælpsoperationerne i Kosovo er uforholdsmæssigt lille i forhold til de donorlande, som Danmark normalt sammenligner sig med. Evalueringen vurderer, at den danske hjælp ville have været mere effektiv i forhold til handlingsplanens målsætninger, hvis hjælpen havde været fordelt over længere tid, som anbefalet af den første danske identifikationsmission, frem for at gennemføre en massiv støtte på kort tid.

Endvidere er der kritik af, at indsatsen var spredt over mange formål, som umiddelbart ikke var drevet af en strategisk prioritering: 217 bevillinger til over 70 forskellige formål og via 44 forskellige implementerende parter. Samtidig påpeges det, at de mange bevillinger over så kort tid var en stor belastning af Udenrigsministeriets administration og medførte, at projektgodkendelse og -tilsyn var mangelfuld.

Evalueringen konstaterer, at der kun har været begrænset strategisk udbytte af det civile og militære samarbejde i forbindelse med de danske styrker i Kosovo. Det anbefales direkte, at politikken om at fremme national civil og militær synergi bør ophøre. I stedet bør danske civile og militære aktører støtte international, multilateral koordination for at øge effektiviteten af den samlede, humanitære indsats. Endelig konstaterer evalueringen, at de senere års stramninger af dansk asylpolitik begrænser den gennemslagskraft, Danmark har i agitation for racemæssig, etnisk og religiøs pluralisme f.eks. i Kosovo.

Danida anfører, at den danske indsats i Kosovo først og fremmest bør ses i lyset af Danmarks ønske om at bidrage hurtigt og effektivt til at afhjælpe de store menneskelige lidelser og omkostninger, der fulgte med de massive flygtningeproblemer i 1999.

I forhold til den humanitære bistand er erfaringerne fra Kosovo i mellemtiden i alt væsentligt blevet integreret i Danmarks internationale humanitære arbejde. Den samlede danske kapacitet til at håndtere humanitære kriser er styrket betydeligt. Både gennem en tilpasning af gældende retningslinier og strategi, og ved at styrke Udenrigsministeriets planlægningsmæssige og analytiske kapacitet inden for krisestyring.

Lige så vigtigt er det, at de humanitære indsatser i dag i højere grad ses som en integreret del af de internationale krisestyringsoperationer. Og at Danmark kan leve op til de helt særlige krav, det stiller.

Her er der internationalt en erkendelse af, at for civilbefolkningen i et konfliktområde er forbedringer af den sociale og økonomiske situation og forbedringer i sikkerheden uadskillelige. Regeringen tog derfor i 2004 initiativ til at afgørende styrke samspillet mellem de danske civile og militære indsatser i verdens brændpunkter.

Samspillet mellem dem stiller store krav til planlægning og gennemførelse af den samlede danske indsats. Den civile danske humanitære indsats og genopbygningsindsats er de instrumenter, som kan afhjælpe menneskers umiddelbare behov og sikre en bedre fremtid for befolkningen i indsatsområdet. Den danske militære tilstedeværelse retter sig mod selve truslen mod fred og frihed. Gennem en koordination af Danmarks civile og militære bidrag i tilknytning til de internationale indsatser sikres den mest effektive anvendelse af de danske bidrag til afhjælpning eller løsning af aktuelle internationale kriser med udgangspunkt i erfaringerne fra Danmarks indsatser i blandt andet Bosnien og Irak, og ikke mindst i Kosovo.

2.8 Erhvervsinstrumenterne i bistanden (2004/6)

For at give overblik over og perspektiv på de vigtigste danske erhvervsinstrumenter i bistanden har Danida lavet en såkaldt meta-evaluering af syv evalueringer af de Danida-støttede erhvervsinstrumenter kombineret med yderligere studier, litteratursøgninger og interviews med de danske aktører.

Meta-evalueringen har omfattet evalueringer af IFU, etableret i 1967; Importfremmekontoret for U-Landsprodukter (DIPPO), fra 1977; Kontaktpunkt for U-landsteknologi (fra 1991); Privat Sektor (PS) Programmet og Ordningen for Blandede Kreditter, begge etableret i 1993. Virksomhed-til-Virksomhed-programmet i Sydafrika fra 1994, og erhvervssektorprogrammet i Tanzania fra 1998 indgik også. Evalueringerne er udarbejdet i perioden 1996-2004 og afspejler derfor ikke nødvendigvis den nuværende situation i alle programmerne.

Evalueringen fremhæver, at der de seneste årtier er sket en ændring i opfattelsen af statens og den private sektors rolle i bekæmpelsen af fattigdom. Danida har i denne periode på pragmatisk vis etableret en række instrumenter for at fremme erhvervslivet i udviklingslandene. Evalueringen finder, at Danmark har været i front, når det gjaldt udviklingen af nye metoder til erhvervs- og privatsektorstøtte. Den peger samtidigt på, at det er nødvendigt løbende at gennemgå de forskellige instrumenter i lyset af udviklingen. Der er behov

for at tilpasse aktiviteterne, og indstille fokus på nye mål. Herunder at sammensætte en relevant vifte af instrumenter, der er udviklet til at komplementere hinanden. Det kan bl.a. betyde mere støtte på meso- og makro-niveau og mere indirekte end direkte støtte til enkelte virksomheder.

Evalueringen peger på, at der tidligere i en række tilfælde har manglet klare målsætninger for programmerne, og at indikatorer ikke været specificeret, hvilket har vanskeliggjort evalueringerne. I de sidste par år er der rettet noget op herpå, men meta-evalueringen peger på vigtigheden af, at der gøres en konstant indsats for at gøre målsætninger og indikatorer så præcise og relevante som muligt. Det anføres også, at der med fordel i højere grad kan benyttes indirekte interventioner. Herved vil også sektorer, f.eks. den finansielle sektor, der hidtil har været underrepræsenteret i ressourcebasen, kunne inddrages.

Danida fandt, at meta-evalueringen var et nyttigt bidrag til den samtænkning af erhvervsinstrumenterne, der er foretaget i den handlingsplan for Danidas for dansk støtte til erhvervsudvikling ”Erhverv, vækst – udvikling”, som blev forelagt Styrelsen i april.

2.9 Rwanda – 10 år efter (2004/7)

I løbet af tre måneder i foråret 1994 blev op imod 800.000 børn, kvinder og mænd slået ihjel ved folkemordet i Rwanda. Over to millioner mennesker flygtede til nabolandene, og de fysiske og psykologiske lidelser påvirkede utallige for livstid. Det ufattelige omfang af katastrofen, og den svigtende internationale indsats bevirkede, at det danske Udenrigsministerium tog initiativ til en efterfølgende enestående storstilet multinational, multi-donor evaluering for at uddrage erfaringer for fremtidige komplekse nødhjælpsoperationer. Nitte lande, EU og OECD/DAC, ni multilaterale organisationer (herunder FN), to Røde Kors-organisationer, og fem internationale NGO'er medvirkede til evalueringen, som blev ledet af Danida.

Evalueringen af Rwanda-indsatsen blev offentliggjort i marts 1996. Rapporten var en skarp kritik af den måde, det internationale samfund – i særdeleshed FN's Sikkerhedsråd – havde undladt at reagere på advarslerne forud for og endog på selve gennemførelsen af folkemordet. En lang række konkrete anbefalinger til øget handling blev foreslået.

I 10-året for folkemordet har Danida og det internationale humanitære læringsnetværk ALNAP (Active Learning Network for Accountability and Performance) vurderet evalueringens resultater og virkning på håndteringen af senere konfliktsituationer. Vurderingen konkluderer, at evalueringen har sat dagsordenen for debatten om humanitært arbejde, har bidraget til forbedret kvalitet og mere ansvarlighed blandt humanitære organisationer og at den i væsentlig grad har påvirket en række donorerers politikker.

FN-systemet har reageret mere forbeholdent, men en del af evalueringens anbefalinger fra 1996 genfindes dog i den rapport som FN's Generalsekretærs særlige ’Panel vedrørende trusler, udfordringer og forandring’ afleverede i december 2004, og som skal danne grundlaget for reformer af FN.

Til trods for en øget villighed fra det internationale samfunds side til at gribe ind militært og gennemføre mere robuste fredsbevarende missioner (eksempelvis i Timor og Sierra Leone) forbliver sådanne aktioner dog undtagelsen. Evalueringens hovedkonklusion, at humanitær indsats ikke kan erstatte politisk handling, gælder stadig. Den træge reaktion på drabene på civile i Darfur regionen i Sudan, og den ulige vægt på humanitær bistand snarere end beskyttelse, er tegn herpå.

3. FORMIDLING AF EVALUERINGSRESULTATER

Der er i disse år et øget international fokus på formidling og brug af evalueringer. Som opfølgning på 'Udredning af Danidas Evalueringsfunktion' og Udenrigsministeriets nye kommunikationsstrategi har Evalueringskontoret i 2004 udbygget og styrket arbejdet med kommunikation. Der er udarbejdet en kommunikationsstrategi med præcisering af målsætninger og målgrupper, indsatsområder og en konkret handlingsplan, der skal fungere som et pejlemærke for kontorets kommunikation. Det er planen, at der hvert tredje år udarbejdes en ny strategi for kontorets aktiviteter.

Det er afgørende, at der er fuld åbenhed om udarbejdelsen af evalueringerne og deres resultater for den brede offentlighed, de særligt interesserede og medierne. I 2004 er der taget flere skridt til at øge åbenheden og forbedre formidlingen af resultaterne. Alle opgavebeskrivelser, delrapporter og endelige evalueringsrapporter vil være tilgængelige fra hjemmesiden www.evaluering.dk. Evalueringskontoret startede i september udgivelsen af et kvartalsvist nyhedsbrev EVAL NEWS, ligesom nye evalueringer løbende omtales i Danidas interne Syd-Nyt. Ofte bearbejdes de færdige rapporter journalistisk til et letlæseligt kort sammendrag. I samarbejdslandene gennemføres formidling af resultaterne ved afholdelse af workshops (f.eks. er der afholdt fem workshops om projekterne i Indien), og sammendrag udgives på lokalsprog, som ved evalueringen af uddannelsesprogrammet i Nepal.

Desværre er nyhedskriteriet i de danske medier for at bringe historier om udviklingsbistand ofte af negativ art. Det er derfor interessant, at en tv-udsendelse om det store egnsudviklingsprojekt i Noakhali, Bangladesh, kan fastholde næsten 200.000 seere. Den blev bragt i DR1 og DR2 i en meget sen aften. Filmen var inspireret af den omfattende evaluering af projektet i 2001. En sådan interesse kan der arbejdes videre med!

Evalueringskontorets medarbejdere har i årets løb givet en lang række oplæg om evalueringsmetoder, praksis og principper ved uddannelsesinstitutioner (Roskilde Universitetscenter, Københavns Universitet, Aalborg Universitet, Århus Universitet og Handelshøjskolen i København, og undervist på IPDET (International Program for Development Evaluation Training) organiseret af Verdensbanken og Carleton University, Canada.

Derudover bidrager Evalueringskontorets medarbejdere løbende til de før-udsendelseskurser for nye Danida-rådgivere og UM-ansatte, der arrangeres af Danidas Kompetence-

center. I den forbindelse sikres, at alle rådgivere og udstationerede medarbejdere får de evalueringer, der er relevante for deres kommende arbejde.

Decentraliseringen af bistandsadministrationen stiller nye krav til Evalueringskontorets arbejdsformer, idet ambassaderne i programsamarbejdslandene efter 1. september 2003 er blevet den primære samarbejdspartner. Sikringen af en tæt kontakt til relevante medarbejdere og intern formidling af evalueringresultater som en del af processen kan ikke længere varetages alene ved afholdelse af møder i København. Evalueringskontorets medarbejdere besøger i øget omfang de relevante ambassader i forbindelse med forberedelsen af en evaluering og søger også herved at få samarbejdspartnerne involveret på et tidligt tidspunkt, ligesom man deltager i workshops i forbindelse med afslutning af en evaluering.

Samarbejdet med BFT er blevet styrket. Relevante evalueringer præsenteres og diskuteres på BFT's interne møder, og BFT har i forbindelse med udarbejdelsen af 'Good Practice Papers' i høj grad trukket på danske og internationale evalueringer.

Samarbejdet med KVA bliver ligeledes løbende styrket, og særligt i forbindelse med KVA's gennemførelse af Performance Reviews er der et tæt samarbejde, hvor evalueringer indgår som en vigtig del af baggrundsmaterialet for KVA, der under besøgene vurderer ambassadernes opfølgning af evalueringernes anbefalinger, ligesom KVA vurderer eventuelle behov for dybtgående evalueringer.

Evalueringskontoret deltager aktivt i Programkomiteens arbejde, hvor alle nye bilaterale programmer og støtte til de multilaterale organisationer forelægges. Kontorets medarbejdere søger herved også at inddrage de konkrete anbefalinger og den indhøstede viden fra gennemførte evalueringer i forberedelsen af nye aktiviteter.

Den interne formidling af evalueringresultater og relevant information er styrket gennem "månedens evalueringshistorie", hvor afsluttede eller nye evalueringer omtales i Syd-Nyt.

Evalueringskontoret fungerer i stigende grad som vidensbank i det daglige arbejde for de enkelte medarbejdere i hjemmetjenesten ved at formidle relevante evalueringserfaringer. Dette sker både gennem personlig henvendelse og via internettet.

4. OPFØLGNING PÅ EVALUERINGER

Ved afslutning af enhver evaluering tager Danida stilling til alle dens anbefalinger og beslutter, i hvilket omfang og hvorledes man vil følge anbefalingerne. Evalueringskontoret har netop afsluttet en undersøgelse af, hvordan Danida har fulgt op på anbefalingerne i de syv evalueringer, der blev afsluttet i 2003.

Evalueringen af den danske regionale bistand til det sydlige Afrika – hvor feltarbejdet fandt sted i sommeren 2002 – indeholdt anbefalinger vedrørende regionale partners del-

tagelse i udarbejdelsen af en ny regional strategi. Den regionale strategi er nu blevet afløst af den nye Afrika-politik. Andre anbefalinger afventer den igangværende restrukturering af SADC. Formulering og gennemførelse af de fleste regionale programmer er nu decentraliseret til ambassaderne. Den anbefalede regionale styringsenhed er derfor ikke længere relevant. Anbefalingerne om at styrke de nationale partnere er blevet gennemført.

Evalueringen af dansk støtte til minerydning har givet anledning til en revision af strategien for minerydning, som Danida er ved at lægge sidste hånd på. Anbefalingerne i evalueringen er alle blevet fulgt i strategirevisionen. Strategiens titel: "Denmark's support to mine action in a humanitarian and development context" giver et godt billede af, at hovedsigtet er at skabe synergi mellem nødhjælp, genopbygning og udviklingsopgaver.

De aftalte opfølgingsaktiviteter i forbindelse med evalueringen af Center for Kultursamarbejde med Udviklingslandene (CKU) er alle blevet gennemført. Der rapporteres om gode erfaringer med den 3-årige resultatkontrakt, og der er en løbende, tæt kontakt mellem CKU og Danida.

Evalueringen af Mellempfolkeligt Samvirke (MS) anbefalede, at man styrkede dialogen om MS' informations- og oplysningsvirksomhed samt overvejede de eksisterende samarbejdsformer mellem MS og Udenrigsministeriet. Opfølgningen på begge anbefalinger er i gang, og det forventes, at rammeaftalen vil være fuldt gældende fra årsskiftet 2005-06.

Om evalueringen af Comprehensive Development Framework (CDF) kan man konstatere, at de fleste af evalueringens anbefalinger er blevet overhalet af udviklingen. Evalueringens konklusioner underbygger de ændringer, der er sket i den danske udviklingsbistand i de senere år. Det er således et betydeligt skridt i bestræbelserne på at realisere CDF-principperne, at forvaltningen af bistanden er decentraliseret til ambassaderne, hvorved beslutningsprocesserne bringes tættere på samarbejdspartnerne. Samtidig med decentraliseringen er alle retningslinier for samarbejdet revideret med henblik på, at disse mere fleksibelt kan understøtte CDF-principperne i det konkrete samarbejde, og at forvaltningen af bistanden i højere grad kan bygge på modtagerlandenes egne systemer. En række af evalueringens andre anbefalinger er under gennemførelse.

Evalueringen af miljøbistanden til Sydøstasien havde 20 anbefalinger. Af disse var de fem landespecifikke, medens resten var tematiske eller af mere generel karakter og fokuseret på det overordnede program/komponent/projektniveau. Sammenfattende kan det konstateres, at de godkendte landespecifikke opfølgingsaktiviteter på de givne anbefalinger er implementeret. I Thailand er dog sket omallokering efter tsunami-katastrofen. I Laos er den tidligere besluttede udfasning gennemført på en struktureret måde, i overensstemmelse med evalueringens anbefalinger. Den godkendte opfølgning på 12 af evalueringens øvrige anbefalinger er gennemført (bl.a. i medfør af den nye miljøstrategi), medens de resterende tre anbefalinger er under gennemførelse.

Fællesevalueringen af støtten til grundlæggende uddannelse havde en række generelle anbefalinger til donorerne, som Danida var fuldt ud enige i. Det kan konstateres, at de nye

uddannelsessektorprogrammer i Zambia, Nicaragua og Bolivia alle følger evalueringens anbefalinger. Hovedanbefalingen til donorerne – en generel stigning i støtten til sektoren – følger Danmark også, idet støtten i disse år øges så stærkt, at sektoren vil være den største enkeltsektor i 2008.

Sammenfattende kan det konstateres, at de fleste godkendte opfølgingsaktiviteter enten er eller er i færd med at blive gennemført. En mindre del af anbefalingerne er blevet overhalet af udviklingen og er derfor ikke længere relevante.

5. INTERNATIONALT SAMARBEJDE

Evalueringkontoret deltager aktivt i det internationale samarbejde om at øge effektiviteten af evalueringsarbejdet. Det koordinerende organ herfor er DAC's evalueringsnetværk (DAC Network on Development Evaluation), hvor Danmark er viceformand. Netværket har etableret tre task forces: a) metode-udvikling med Australien og Holland i spidsen, b) partnerskab ledet af Frankrig og c) fællesevaluering med Danmark som leder.

Netværket søger løbende muligheder for at gennemføre fællesevalueringer. Der er i 2004-05, under dansk lederskab, gennemført en opsamling af hidtidige erfaringer med fælles-evalueringer. De foreløbige resultater viser, at det er en vanskelig og langsommelig proces, men at udbyttet står mål med anstrengelserne: Der opnås en bredere dækning end ved donorfokuserede evalueringer. Det fælles ejerskab giver evalueringerne større gennemslagskraft, og belastningen på samarbejdslandenes myndigheder er mindre.

Evalueringemetoder undergår en stadig udvikling i takt med bevægelsen fra projektevaluering til sektor/landeprogramevaluering og tematiske evalueringer (som ikke er lige fremskreden hos alle donorer). På baggrund af en analyse af evalueringsrapporters kvalitet er Netværket nu gået i gang med at udarbejde nye standarder for evaluering af udviklingsbistand. Dette arbejde forventes afsluttet ved udgangen af 2005, hvorefter Danida vil tage fat på en revision af vore egne retningslinier

”Nordic+ gruppen” (Danmark, Norge, Sverige, Finland, Irland, Nederlandene og Storbritannien) har som et konkret skridt i retning af flere fælles evalueringer forsøgt at koordinere deres planlægning af evalueringer. Gruppen har afholdt to planlægningsmøder plus en workshop i 2004, hvilket har resulteret i en række fællesevalueringer.

Inden for det humanitære område er der de seneste år sket en betydelig udvikling i retning af flere evalueringer, herunder fællesevalueringer. Her er ALNAP et centralt organ for erfaringsudveksling og metodeudvikling. Evalueringkontoret deltager aktivt i dette arbejde.

--oo0oo--