

UDENRIGSMINISTERIET
Sydgruppen

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

Redegørelse for Danidas evalueringsvirksomhed i 2005

Styrelsens møde
Den 8. februar 2006
Dagsordenens pkt. 11

1. INDLEDNING

Styrelsen har senest behandlet emnet på sit møde den 24. august 2005 (dagsordenens pkt. 5). Denne redegørelse omfatter evalueringer afsluttet i 2005, formidlingsaktiviteter samt Evalueringskontorets øvrige aktiviteter og internationale arbejde.

Tendenser i evaluering

I takt med at dansk bilateral bistand i overvejende grad gennemføres som sektorprogramstøtte til programsamarbejdslandenes egne sektorprogrammer, og i tæt samarbejde med andre donorer, samt i lyset af bestræbelserne på gennem harmonisering at nedbringe transaktionsomkostningerne i modtagerlandene (bl.a. ved at nedbringe antallet af bilaterale missioner og undgå overlappende aktiviteter) gennemføres et stigende antal evalueringer i fællesskab med partnerlandene og andre donorer. Seks af syv evalueringer afsluttet i 2005 er således gennemført i fællesskab med partnere. Evalueringen af landbrugsudvikling i Uganda og genopbygningsbistanden til Afghanistan er et godt eksempel på denne tendens.

Det kniber dog stadig med at få sat gang i fællesevalueringer af sektorprogrammer, der udgør særlig en udfordring i form af koordinering, rollefordeling og timing, der kan gøre det vanskeligt at få alle centrale og decentrale aktører til at deltage i fællesevalueringer.

Også inden for det humanitære område går udviklingen i retning af fællesevalueringer. IDP evalueringen er en særlig variant omfattende en række selvstændige, koordinerede evalueringer og en fælles syntese. Den samme model, i tilpasset form, bliver anvendt ved en stor igangværende evaluering af humanitær og genopbygningsbistand efter Tsunami katastrofen.

Der er også kommet fokus på kvaliteten af evalueringer, delvist som en afspejling af, at selv om de fleste evalueringsenheders arbejde bygger på fælles (DAC) principper, er der stor forskel på hvilke kvalitetsstandarder, der anvendes. Derfor er der nu udarbejdet fælles ”DAC Quality Standards for Evaluation”, der forventes godkendt i begyndelsen af 2006.

2. EVALUERINGER I 2005

2.1 Oversigt over evalueringer gennemført i 2005

I 2005 er der afsluttet syv evalueringer inden for følgende områder:

- Institutionel kapacitets udvikling
- Internt fordrevne
- Den Internationale Fond for Landbrugsudvikling (IFAD)
- World Food Programme (WFP)
- Humanitær- og genopbygningsbistand til Afghanistan
- Landbrug i Uganda
- UNDP's Evalueringskontor

Udgifterne til gennemførelse af de syv evalueringer var i alt 15,3 mio. kr. svarende til 1,2 promille af den samlede danske bistandsbevilling i 2005.

Det internationale samarbejde betyder, at der i stigende omfang kontraheres med udenlandske firmaer eller konsortier af danske og udenlandske firmaer, og at langt de fleste evalueringskonsulenter er udlændinge. I 2005 udgjorde konsulenter fra andre i- og u-lande 73 pct. af samtlige konsulenter. Desværre er andelen af kvinder faldet.

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	79	17	26	36	32
2005	78	21	35	22	19
<i>I alt</i>	<i>452</i>	<i>100</i>	<i>159</i>	<i>193</i>	<i>148</i>

2.2 Institutionel kapacitetsudvikling

Evalueringsens hovedformål var at udvikle en metode til måling af organisationers kapacitetsudvikling og resultaterne af bistand hertil. Kapacitetsudvikling af både offentlige og private organisationer og institutioner er et kerneelement i dansk bistand, men vores viden – også internationalt – om hvad der nærmere skal forstås ved kapacitet, hvordan man yder bistand til kapacitetsudvikling, og hvordan man måler resultaterne af bistanden hertil, har hidtil været utilstrækkelig. Derfor har Evalueringskontoret i samarbejde med eksterne konsulenter siden 2002 gennemført en udviklingsproces, som har omfattet udvikling af en analytisk ramme, gennemførelse af et desk-studie af 18 bistandsprogrammer, udarbejdelse

af en konkret måle-metode, samt sluttelig afprøvning af metoden i felten i Ghana på en række organisationer i to sektorer, nemlig vandsektoren og den kommunale sektor. Felt-afprøvningen er udført af konsulenter fra Birmingham's og Accra's universiteter i efteråret 2004.

Evalueringen konkluderer, at metoden er nyttig og brugbar, og at den er godt underbygget begrebsmæssigt. Den tager udgangspunkt i en forståelse af organisationer som åbne systemer, hvor kapaciteten bestemmes som organisationens evne til at levere de resultater (outputs), som den har til hovedformål at producere, f.eks. tjenesteydelser, planer, skoler, administration, osv.

Metoden har en række styrker: den er vidtspændende, og indfanger både den interne og ydre påvirkning af organisationerne; den er logisk og systematisk, og lægger især vægt på konkrete forandringsresultater. Samtidigt indeholder den en nyttig måde at klargøre organisationens mission og mandat på. Af kritikpunkter anføres det bl.a., at de mere indirekte resultater af kapacitetsudviklingen ikke tages i betragtning, og især, at den kræver temmelig meget tid og fremskaffelse af dokumentation. Det er også svært at afdække i hvilket omfang forandringer i kapacitet og resultater kan tillægges en enkelt konkret donors støtte (f.eks. Danida). Dette vil blive yderligere vanskeligt i sammenhæng med tendensen til fælles sektorbistand eller generel budget støtte ydet af flere donorer. Men det skyldes først og fremmest den positive udvikling af øget lokalt ejerskab, og ikke nødvendigvis en metodisk svaghed.

Danida anerkender, at kun ved at arbejde med støtte til langsigtet kapacitetsudvikling kan virkelige effektive bistandsresultater opnås. Danida vil derfor fortsætte med at videreudvikle metoden til evaluering af kapacitetsudvikling. Evalueringsens resultater vil blive benyttet af repræsentationerne og af den bistandsfaglige tjeneste ved forberedelse, appraisal og gennemgang af nye bistandsprogrammer, og ministeriets medarbejdere vil blive trænet i anvendelse af metoden, ligesom der vil blive udarbejdet vejledning hertil af den bistandsfaglige tjeneste.

En vigtig praktisk opfølgning er, at de danske repræsentationer skal sikre, at de forventede og aftalte forandringer i de lokale organisationernes resultater indføres i programmerne, og at mekanismer og kriterier for efterfølgende evalueringer af bistand til kapacitetsudvikling aftales og registreres af begge parter.

De foreløbige resultater af den danske evaluering er undervejs blevet forelagt ved internationale konferencer og møder, hvor den har vakt betydelig faglig interesse.

2.3 Internt fordrevne

Danmark besluttede i maj 2003 sammen med Sverige, Nederlandene og EU's Humanitære Kontor (ECHO) at gennemføre et fælles evalueringsforløb af bistanden til 'internt fordrevne', dvs. mennesker, der er på flugt på grund af konflikter uden at de krydser en landegrænse. Andre lande (Storbritannien, Irland og USA) og multilaterale organisationer (UNICEF, WHO og OCHA) sluttede sig til, og der er over to år gennemført i alt 17 eva-

lueringer af bistand til internt fordrevne i ti forskellige lande: Angola, Somalia, Indonesien, Kosovo, Afghanistan, Den Demokratiske Republik Congo (DRC), Colombia, Liberia, Eritrea og Sudan. Tre af evalueringerne ser på Danida-indsatser i Angola, i Kosovo og i Afghanistan. Resultaterne fra samtlige evalueringer er blevet analyseret og samlet i en fælles synteserapport.

Hovedkonklusionen er, at bistanden til de internt fordrevne er vanskelig at gennemføre. Det er svært for bistandsorganisationerne at få adgang til de internt fordrevne og levere en effektiv bistand og beskyttelse. Der er også problemer med koordineringen, og behovsanalyser mangler ofte. Alligevel vurderedes bistandens virkninger generelt som positive.

Ansvar for at hjælpe og beskytte internt fordrevne ligger først og fremmest hos de nationale myndigheder. Men i situationer med væbnet konflikt er de nationale myndigheder ofte ude af stand til at leve op til ansvaret, og i visse tilfælde er de ligefrem selv skyld i, at folk må flygte fra hus og hjem. Kun et par lande har skrevet FN's principper ind i deres nationale lovgivning.

Men det internationale samfund har også ofte svigtet. I Kosovo blev mindretals behov for beskyttelse overset; i bl.a. DRC blev materiel bistand prioriteret højere end behovet for beskyttelse; og Europas hjemlige asylpolitik underminerede bestræbelserne på at yde internt fordrevne beskyttelse i Afghanistan.

Evalueringerne afslørede, at donorerne generelt er tilbageholdne med at lave særlige strategier for internt fordrevne. Gruppen er så svær at definere, at donorerne foretrækker at lave brede strategier for sårbare grupper, der også dækker internt fordrevne. Hvad angår koordinering af bistanden gør de enkelte donororganisationer alt for lidt for at støtte en samordning, både generelt i humanitære indsatser og specielt over for internt fordrevne. Donorernes måde at yde støtte på kan ligefrem underminere FN-systemets forsøg på koordinering. Endelig er det et kritikpunkt, at der er stor forskel på, hvordan bistanden til internt fordrevne afsluttes. Beslutningen om at indstille bistanden var ofte baseret på utilstrækkelige vurderinger på trods af talrige beviser for, at bistand også er nødvendig efter de fordrevnes hjemkomst.

Synteserapporten anbefaler, at der lægges mere vægt på at få indarbejdet FN's retningslinjer i landenes lovgivning, og at donorerne opfordrer regeringer i lande med internt fordrevne at leve op til deres ansvar. Beskyttelsen af de internt fordrevne bør forbedres ved øget overvågning bl.a. ved at oprette flere missioner i udsatte områder. Donorerne bærer et særligt ansvar for, at indsatser koordineres bedre. Endelig anbefales det, at donororganisationerne udarbejder klare strategier for, hvordan de vil afhjælpe sårbare grupper, herunder internt fordrevnes, behov for bistand og beskyttelse, og bedre retningslinjer for, hvornår bistanden til internt fordrevne kan afsluttes.

For at holde øje med, om anbefalingerne følges op, foreslås det, at donorerne fokuserer på to geografiske områder, hvor mennesker i stort tal fordrives fra hus og hjem. De massive og aktuelle kriser i Darfur og Uganda anbefales som prøvesager.

I ”Strategi for Danmarks humanitære bistand”, der blev færdiggjort i 2002 understreges det, at internt fordrevne i mange tilfælde udgør en særligt udsat gruppe. Fra dansk side arbejdes der for, at både de internationale retningslinjer for internt fordrevne og bistanden til denne gruppe forbedres.

Fra dansk side gives der via FN og særlige initiativer støtte til det normative arbejde med henblik på at sikre, at opmærksomheden mod de internt fordrevnes problemer øges og deres rettigheder klargøres.

I udmøntningen af dansk bistand er der med det nye nærområdeinitiativ igangsat konkrete indsats, som får positive konsekvenser, også for de internt fordrevne. Nærområdeinitiativet styrker indsatserne i områder med mange internt fordrevne og flygtninge ved at forbedre beskyttelse og levevilkår og hjælpe de lokale myndigheder med at håndtere de store befolkningsgrupper, der er blevet presset til at forlade deres hjemstavn.

I forbindelse med de dansk finansierede indsatser lægges der stor vægt på, at disse koordineres tæt med FN og lokale myndigheder i videst muligt omfang.

2.4 Den Internationale Fond for Landbrugsudvikling (IFAD)

Den Internationale Fond for Landbrugsudvikling, IFAD, blev etableret i 1977 som en FN-organisation for at finansiere udviklingsprojekter inden for landbrug. Med tiden har IFAD's formål og rolle ændret sig, og det samme har det internationale syn på udvikling. Denne uafhængige, eksterne evaluering blev sat i værk af IFAD's bestyrelse i 2002 for at vurdere IFAD's aktiviteter og mandat i god tid forud for donorerens 7. Genopfyldning af IFAD. Evalueringen ser hovedsageligt på perioden 1994-2003, men tendenser og initiativer fra både før 1994 og efter 2003 er også taget med. Evalueringen er foretaget af ITAD Ltd. fra Storbritannien og bygger på en gennemgang af dokumenter, herunder et udvalg af 21 landeprogrammer, og besøg ved 20 tilfældigt udvalgte projekter i 10 lande.

Evalueringen af IFAD konkluderer, at fondens mandat fortsat er relevant, og at organisationen har en klar og distinkt rolle at spille, men at organisationens gennemslagskraft har været begrænset, og at dens særlige niche – støtte til den allerfattigste landbefolkning – er truet. Samtidig understreges det, at IFAD arbejder i særligt vanskeligt felt, hvor heller ikke andre donorer har haft særlig succes. Evalueringen konkluderer i en benchmarksanalyse IFAD's resultater som værende på linie med sammenlignelige internationale organisationers succesrate inden for landbrugsudvikling.

Der har siden IFAD's etablering i 1977 været en gradvis udvikling i retning af større bredde i aktiviteterne med mindre vægt på landbrugsprojekter i snæver forstand og større vægt på kapacitetsopbygning og indsatser til støtte for landbefolkningens inddragelse i

relevante sociale og politiske strukturer. To tredjedele af IFAD's projekter vurderes som værende tilfredsstillende, men halvdelen rammes af implementeringsproblemer, hvilket har implikationer for målopfyldelse samt omkostningseffektivitet. De langsigtede effekter er meget varierende med få gode eksempler på projekter, som bl.a. har øget fødevarerikkerheden, og mange projekter med ubetydelig, om end positiv effekt. Bæredygtigheden af de støttede projekter blev generelt fundet at være svag. Innovative tiltag og design, som er central for opfyldelse af IFAD's mandat, kunne evalueringen kun finde i et begrænset omfang. Dertil kommer, at det i praksis har vist at være vanskeligt at nå de allerfattigste, selv om der gøres forsøg på at målrette indsatserne i planlægningsfasen, et problem som ikke blot IFAD slås med. Et svagt punkt, som også tidligere evalueringer har peget på, er den løbende projektstyring, som en institution i modtagerlandet ifølge Fondens regler skal være ansvarlig for.

Vigtigheden af, at erfaringer fra projekter og programmer anvendes i en politikdebat om landbrugsudvikling, er alment anerkendt. Evalueringen konkluderer, at IFAD ikke har været i stand til at bidrage væsentligt til debatten. En undtagelse er den anerkendte Rural Poverty Report 2001. En af årsagerne er, at organisationen aldrig har fået tilført tilstrækkelige ressourcer til at nå en størrelse, hvor dette har været muligt. En væsentlig årsag her til er, at OPEC gruppens bidrag, som er faldet fra ca. en tredjedel (aftale 40 pct.) til knap 10 pct. af de samlede bidrag.

Evalueringen fandt behov for, at organisationen i højere grad tilpasser sine arbejdsmetoder til de ændrede vilkår og nye samarbejdsformer i samarbejdslandene (et krav, der vil indebære ændringer i gældende retningslinier for organisationens virke). Også interne forhold i organisationen har været af betydning, og dette har været anerkendt af ledelsen, således at de seneste 10 år har været en kontinuerlig forandringsproces, som evalueringen dog ikke finder har været tilstrækkelig radikal og dybtgående. Der kræves en mere moderne personalepolitik, bedre udvikling af interne retningslinier, styrket intern læring samt en mindre konsensus-søgende organisationskultur. Evalueringen peger desuden på, at tilsynet fra Bestyrelsen bør styrkes med større fokus på klare strategiske retningslinier og mere vægt på udviklingsresultater.

IFAD's ledelse har taget positivt imod evalueringen, som man grundlæggende finder bekræfter retningen af den reformkurs, som allerede var anlagt og har erklæret sig enig i evalueringens hovedkonklusioner og anbefalinger. Ledelsen finder det afgørende, at evalueringen bekræfter relevansen af IFAD's mission, og ser på den baggrund opgaven at sikre, at organisationen yder det mest effektive bidrag – bl.a. gennem større grad af innovative tiltag – til fordel for de godt tre fjerdedele af verdens 1,2 milliarder fattige, der befinder sig i landområder. IFAD har på basis af evalueringserfaringerne udarbejdet en omfattende handlingsplan, der tager fat på en række centrale udfordringer: klargørelse af IFAD strategiske niche, udvikling af en ny samarbejds-model baseret på en landeprogramtilgang, styrkelse af innovation og vidensopbygning, en stærkere involvering i policydialog, øget resultatorientering samt forstærket samarbejde med relevante forskningsinstitutioner. Desuden vil IFAD's ledelse konsultere Bestyrelsen med henblik på at styrke dens rolle og overordnede tilsyn.

Danida finder, at ledelsens udspil bekræfter indtrykket af beslutsom vilje til at videreføre den iværksatte reformproces med henblik på at sikre yderligere kvalitetsforbedringer i IFAD's låneportefølje, men er opmærksom på de meget store krav, en fuld virkeliggørelse af de ambitiøse planer vil stille ikke mindst personalemæssigt. Ministeriet er enig i ønskeligheden af, at IFAD får et mere direkte ansvar i forhold til de projekter, der gennemføres. En bedre intern læring, bl.a. baseret på en styrkelse af monitorering og evaluering, støttes ligeledes. Ministeriet anerkender endvidere, at en større grad af innovative tiltag i IFAD's programmer må indebære større risikovillighed (også hos donorerne). Endelig er Ministeriet enig i, at Bestyrelsens rolle skal klargøres og styrkes.

2.5 World Food Programme (WFP)

I 1990'erne blev der i stigende grad sat spørgsmålstegn ved, om fødevarebistand er god udviklingsbistand, og donorerne reducerede deres støtte til Verdensfødevareprogrammet, WFP. Som svar på kritikken og den dalende støtte lancerede WFP i 1999 en "udviklingsfremmende politik". I 2003 besluttede syv af WFP's bilaterale donorer, Canada, Danmark, Finland, Frankrig, Tyskland, Italien og USA, at igangsætte en ekstern evaluering af denne politik. Evalueringen er gennemført af et internationalt konsortium bestående af DRN fra Italien (leder), ADE fra Belgien, Baastel fra Canada, ECO Consulting Group fra Tyskland og NCG fra Danmark.

Den nye udviklingsfremmende politik blev lanceret som et supplement til de egentlige nødhjælpsoperationer og til overgangsoperationer har til hensigt at fokusere på de mest udsatte befolkningsgrupper samt at oparbejde en bedre forståelse af, hvorledes manglende fødevarer sikkerhed forhindre disse grupper i at deltage i udviklingsprocessen med henblik på at styrke udviklingselementet i WFP's mere langsigtede indsatser. De nye aktiviteter erstattede bl.a. WFP's indsatser inden for "Food for Work" i infrastrukturprojekter.

Evalueringen finder, at indførelse af EDP har betydet, at de udviklingsfremmende indsatser er blevet mere målrettede og relevante samt i bedre overensstemmelse med nationale prioriteter. En generel observation i evalueringen er, at lokal indkøb af fødevarer er mere omkostningseffektiv og mere relevant end bunden fødevarebistand. Evalueringen fandt således flere konkrete eksempler på, at WFP er meget effektiv til indkøb og transport af fødevarer – så effektiv at andre, herunder også nationale regeringer anvender organisationen til indkøb og logistik.

Den nye udviklingsfremmende politik har kun været anvendt i relativ kort tid, hvilket gjorde det vanskeligt for evalueringen at vurdere målopfyldelse og langsigtede udviklings effekter. En række resultater var det dog muligt at få frem: Skolebespisningsprogrammer samt aktiviteter, som udføres i relation til øget landbrugsproduktion, sociale faciliteter samt indkomstgenererende aktiviteter, viste positive resultater, og de blev opfattet som vigtige af modtagerne. Resultaterne viste imidlertid også, at de positive resultater, som WFP bidrager til, ikke følges op af andre nødvendige tiltag for at kunne bidrage til en langsigtet forbedring, f.eks. den øgede skolegang suppleres ikke nødvendigvis med bedre faciliteter og større kapacitet, hvilket i stedet fører til øgede klassekvotienter og ringere undervis-

ning. Evalueringen viste, at de ernæringsmæssige aspekter af fødevarebistanden, specielt for særligt udsatte grupper, bør styrkes.

Evalueringen fandt, at mens de enkelte indsatser således kan være nyttige i sig selv og værdsættes af modtagerne, så er den samlede indsats på nationalt og globalt plan for beskeden i forhold til behovene. Dette skyldes dels de begrænsede midler, som er til rådighed for WFP, dels organisationens utilstrækkelige integration i nationale fattigdomsstrategier. Evalueringen fandt desuden, at organisationen bl.a. på grund af begrænsede ressourcer ikke har tilstrækkelig indflydelse på policydialogen i landene.

Evalueringen konkluderer, at fødevarebistand ikke i sig selv kan bidrage til udvikling på samme måde som andre tiltag, men den kan spille en specifik rolle i langsigtet fattigdomsafhjælpning. Evalueringen peger endvidere på en række områder, hvor WFP kan styrke indsatsen, bl.a. ved bedre integrering i nationale fattigdomsplaner, større vægt på de ernæringsmæssige aspekter samt en endnu bedre målretning af indsatserne mod de mest fødevareusikre grupper i samfundet.

WFP's ledelse understreger i sit svar, at evalueringen blev gennemført på samme tid som organisationen begyndte at samordne sine udviklingsfremmende aktiviteter med bestræbelserne på at nå 2015-målene, og at evalueringen således har bidraget til erfaringsopsamling inden for de strategiske områder: Partnerskab, Målgruppefokusering og Ernæring, samt at disse erfaringer har indgået i udformningen af WFP's strategiske plan 2006-09. Inden for Partnerskab har WFP ansat en specialrådgiver (finansieret af Danmark) til at støtte landekontorer i en bedre integrering af udviklingsaktiviteter i de nationale fattigdomsplaner, mens WFP allerede inden evalueringen havde udviklet et særligt redskab VAM (Vulnerability Analysis and Mapping) til at målrette indsatser. I 2003 blev der etableret et kontor for ernæringsspørgsmål samt ansat ernæringspecialister i andre afdelinger og store landekontorer. WFP påpeger, at der trods for disse tiltag stadig vil være udfordringer bl.a. med at identificere nationale partnere, samt at det faldende budget til udviklingsformål gør det vanskeligt for organisationen at leve op til sine forpligtelser i relation til 2015-målene.

Danida finder evalueringen solid og velgennemarbejdet og ministeriet er enig i de fleste konklusioner og anbefalinger. Danmark vil i Bestyrelsen arbejde for, at WFP bliver mere målrettet i sine udviklingsaktiviteter, samt at disse integreres bedre i nationale fattigdomsafhjælpningsstrategier, men også at organisationen får bedre mulighed herfor, bl.a. ved ændring af administrative procedurer og omkostningskalkuleringer. Danmark har taget skridt til at afbinde sin fødevarebistand, og denne proces forudses fuldt gennemført i 2008.

2.6 Humanitær- og genopbygningsbistand til Afghanistan

Efter den internationale militære operation imod Al Qaeda og Taliban-styret i oktober 2001 og frem til midten af 2004 modtog Afghanistan næsten 3,2 mia. euro i humanitær bistand og udviklingsbistand til at genopbygge landet efter årtiers krige. Heraf kom de 25 pct. – 791 mio. euro – fra fem bilaterale donorer: Storbritannien (383 mio.), Nederlandene

(165 mio.), Sverige (123 mio.), Danmark (99 mio.) og Irland (21 mio.). Disse fem donorer besluttede i 2004 sammen at evaluere deres hjælpeprogrammer. Evalueringen er gennemført af det uafhængige norske Chr. Michelsen Institut.

Donorenes humanitære indsats i Afghanistan var usædvanlig. Målet var ikke blot at yde bistand, men også at forfølge udenrigs- og indenrigspolitiske mål. Der har været indsatser af samme karakter i Bosnien, Kosovo, Cambodja, Østtimor og Irak, og det er sandsynligt, at der vil komme flere. Sådanne interventioner støder på nye udfordringer, som der endnu ikke findes fikse og færdige løsninger på. Denne evaluering giver et bidrag til at udvikle løsningerne.

Evalueringen fandt, at bistanden, kombineret med Afghanistans økonomiske genrejsning, har bidraget til, at humanitære behov er blevet dækket, at vitale dele af samfundet er genopbygget, og i et vist omfang til, at en bæredygtig udvikling er sat i gang. Der er særlig grund til at fremhæve følgende resultater:

- Den politiske proces har fremmet stabiliteten og tilliden til styret, selv om de høje forventninger til omfanget og de hurtige resultater af hjælpeindsatsen har ført til skuffelser.
- Lokale, private hæres delvise demobilisering, de internationale militære kontingenters ”Provincial Reconstruction Teams (PRT) indsats og minerydning har bidraget til at fremme stabiliteten.
- Betingelserne for et funktionsdygtigt statsapparat er bragt til veje. Der er oprettet en uafhængig menneskeretskommission, og myndighederne har opnået en vis autoritet i det meste af landet.
- Det er gået fremad med at få dækket befolkningens basale behov, særligt med hensyn til grunduddannelse og øget adgang til vand og sanitet. Indsatsen på sundhedsområdet og med at skabe nye indkomstmuligheder viser knapt så sikre tegn på fremskridt.
- 3,5 millioner flygtninge og 1 millioner internt fordrevne er vendt hjem.

Bistanden til Afghanistan har således ført til væsentlige resultater, men de økonomiske omkostninger har været høje på grund af de store problemer med sikkerhed og logistik. Donorerne synes generelt at være enige om, at ”Afghanistan er på rette spor, selv om der fortsat er langt igen.” Evalueringen understreger dog, at de generelle fremskridt fortsat er skrøbelige. Hvis donorenes indsats skal have en varig virkning, må donor-samfundet være parat til at yde langsigtet støtte i de næste 10 år, mindst, og aktivt medvirke til at fremme lov og orden, bekæmpe korrupsion og sikre, at staten effektivt leverer ydelser til borgerne. Donorsamfundet må også være forberedt på, at den afghanske fredsproces kan køre af sporet.

Samarbejdspartnerne har generelt gjort det godt: FN-organisationer koordinerede indsatsen i vigtige sektorer. UNHCR leverede en fremragende indsats for hjemvendte flygtninge og internt fordrevne. mens NGO’ernes indsats fremviser et broget billede. Erfarne og professionelle NGO’er som Den Danske Komité for Bistand til Afghanske Flygtninge, DACAAR, og Den Svenske Afghanistan Komité, gjorde det godt. Men deres resultatrige

indsats er næsten blevet overskygget af den kritik, der er rettet mod det enormt store antal nyetablerede NGO'er.

Blandt de kritiske vurderinger er, at der generelt var mere fokus på at få opbygget det politiske system end på det administrative statsapparat, som er nødvendigt for at levere basale ydelser til borgerne; at der ikke blev megen opmærksomhed på kønsaspekter, menneskelig tryghed og miljø og på at nå de fattigste og mest sårbare dele af befolkningen; at PRT'er på udmærket vis udførte den vigtige opgaver, at sørge for sikkerhed og støtte til politiet. Derimod fungerede de mindre godt i udviklingsarbejde.

Danida har allerede fulgt op på evalueringens anbefalinger. Danmark fremlagde i foråret en ny samlet pakke for bistand til Afghanistan. Der er afsat 670 mio. kr. til perioden 2005-09. Pengene skal bruges til yderligere statsopbygning, uddannelsesområdet, genbosætning af flygtninge og internt fordrevne samt menneskerettigheder og demokratisering. Desuden vil Danmark fortsat bistå den afghanske regering med at opretholde sikkerhed og stabilitet via militære bidrag til den internationale sikkerhedsstyrke, ISAF.

2.7 Landbrug i Uganda

Ugandas regering vedtog i 2000 Planen for Modernisering af Landbruget (PMA), der udstikker rammerne for alle de indsatser, regeringen, donorer og den private sektor hver for sig og sammen gennemfører for at bekæmpe fattigdom og sætte gang i udviklingen på landet. Den fælles evaluering af gennemførelsen siden 2001 blev besluttet af Uganda's regering og donorerne, så den kunne indgå i den fælles gennemgang af PMA i 2005. Evalueringen er under dansk ledelse og finansiering gennemført af det britiske konsulentfirma Oxford Policy Management Ltd.

Uganda's PMA er et enestående og ambitiøst forsøg på at koordinere indsatsen for at bekæmpe fattigdom på landet og sætte skub i landbrugsudviklingen. Uganda har, sammenlignet med andre afrikanske lande, formået at sikre en imponerende vækst i sin økonomi og i sit landbrug, og det er lykkedes at reducere fattigdommen betragteligt. Siden 1999 har fattigdommen imidlertid igen været stigende, og den findes særligt på landet. Landbruget spiller derfor en helt central rolle i bekæmpelsen af fattigdom og mulighederne for at nå 2015-målene i Uganda. Visionen i PMA er at udrydde fattigdom ved at udvikle en profitabel, konkurrencedygtig, bæredygtig og dynamisk landbrugssektor og fødevarerindustri. Midlet er at forvandle subsistenslandbrug til kommercielle landbrug.

PMA er ikke et sektorprogram, men snarere en ramme, der skal koordinere støtteforanstaltninger og offentlige goder inden for alle sektorer i landområderne. Rammen omfatter syv indsatsområder: forskning og teknologi, national landbrugsrådgivning, uddannelse i landbrug, adgang til finansiering, fødevarerproduktion og markedsføring, bæredygtig brug af naturressourcer samt ledelse og fysisk infrastruktur. PMA-aktiviteterne gennemføres dels på nationalt, dels på lokalt plan, enten som donor-finansierede eller regeringsaktiviteter, og de udføres både af ngo'er, i den offentlige eller af den private sektor. Regeringens opgave er at støtte gennemførelsen af PMA og at stille midler til rådighed for de lokale myndigheder, så de kan finansiere PMA-aktiviteter. Udgifterne til planen for 2001-04 er

opgjort til i alt 1,9 mia. kr., hvoraf donorerne – herunder EU, Verdensbanken, Storbritannien, Danmark og Irland – har finansieret 60 pct. Regeringens PMA-udgifter udgør 10 pct. af det nationale budget, hvilket afspejler dens høje prioritering af moderniseringsplanen for landbruget. Det danske bidrag udgør 190 mio. kr.

Overordnet fandt Evalueringen, at idégrundlaget for PMA stadig holder. Og det er positivt, at der på forholdsvis kort tid er gjort så meget ved lovgivningen. De basale principper for PMA har vundet gehør, og måske er et af de vigtigste resultater, at disse principper – privatisering, liberalisering, demokratisering og hensynet til køn – i stigende grad indarbejdes i både regerings- og donor-aktiviteter. Donorsamarbejdet har fungeret godt, og PMA-organisationen har leveret kvalitetsydelser. Ude i landsbyerne er der ved en husstandsundersøgelse fundet konkrete tegn på fremskridt: kvindegrupper har stillet de kvindelige bønder stærkere, og mange familier kan nu f.eks. få to-tre måltider om dagen mod tidligere kun ét. Virkningerne skal dog følges tættere og mere systematisk, så de kan vurderes mere effektivt.

Men der har også hersket forvirring om, hvordan planen egentlig virker. Der er heller ikke gjort nok ved de forhindringer, man er stødt på undervejs, og der er svage punkter i den måde, planen er gennemført på, som bør udbedres. Det er for tidligt at vurdere, om PMA har mindsket fattigdommen, og måske øges kløften mellem rige og fattige endog. Ofte er det kvinderne, der leverer arbejdet, men deres indsats ignoreres. Der bør især gøres noget ved kvinders ringe adgang til og kontrol over jord.

Som hovedanbefaling foreslår Evalueringen, at moderniseringsplanen opdateres som en egentlig køreplan for de næste fem år. Med klare mål, succeskriterier og tidsrammer. Der bør udvikles delstrategier for de forskellige kategorier af landmænd: kvinder, de private leverandører, kommercielle farmere osv. PMA-distriktsfonden bør lægges sammen med den lokale kommunale udviklingspulje. Markedsføring og jordspørgsmål bør prioriteres. Og endelig bør overvågningen af planens gennemførelse forbedres med fokus på indikatorer, der tydeligt viser resultater og virkninger.

Danida finder – i overensstemmelse med Uganda's regering og øvrige donorer – at evalueringen vil være et nyttigt redskab for den videre udførelse af moderniseringsplanen, og er generelt enig i konklusionerne og anbefalingerne. Som en grundig analyse af udviklingen af moderniseringsplanen er evalueringen blevet hilst velkommen fra alle sider, og mange af anbefalingerne vil blive gennemført inden for det kommende 1½ år. En række konkrete kommentarer anfører, at der er spørgsmål, der skal nærmere undersøges, herunder kommunernes samfinansiering.

Den planlagte puljefinansiering for PMA er ikke blevet realiseret, og Danida er enig i, at der ikke er aktuelt behov herfor. Et forslag om et PMA finansielt partnerskab er tidligere blevet fremsat og drøftet i PMA's Styrekomité. Det er dog endnu ikke blevet endeligt godkendt af Uganda's finansministerium.

2.8 UNDP's Evalueringskontor

I de sidste 10 år er gennemført en række evalueringer af multilaterale organisationer ofte som et samarbejde mellem en række donorer. Denne type evalueringer har vist sig at være både omkostningstunge og tidskrævende for alle involverede parter. De multilaterale organisationer bør imidlertid selv være i stand til at levere relevant og troværdig dokumentation om deres indsatser. Kvaliteten og uafhængigheden af de multilaterales evalueringsafdelinger samt deres produkter er en afgørende forudsætning for, at bilaterale donorer kan opfylde deres tilsynspligt på basis af organisationernes egne evalueringer, eventuelt suppleret med stikprøveundersøgelser. Et pilotstudie af UNDP blev gennemført i 2004 under dansk ledelse, hvor der tillige blev udviklet en metode. Metoden, der bygger på Peer Review tilgangen, blev endosseret af DAC's Evalueringsnetværk i juni 2005.

I løbet af efteråret 2005 gennemførte et Peer Panel, bestående af repræsentanter for evalueringskontorerne i Danida (formand), DFID, IFAD, og IOB (Nederlandene) samt en repræsentant for International Development Evaluation Association (IDEAS) en grundig undersøgelse af UNDP's evalueringssystem og -produkter.

Reviewets overordnede konklusion er relativt positiv: UNDP's evalueringskontor har en acceptabel grad af uafhængighed og leverer evalueringer, der er troværdige, veldokumenterede og anvendelige, især som erfaringsopsamling og læring i organisationen. Imidlertid udnyttes evalueringers potentiale som dokumentation af opnåede resultater ikke i tilstrækkeligt omfang. Det skyldes dels, at evalueringerne ikke har tilstrækkelig fokus på resultatmåling, dels at den nødvendige basis for resultatmåling, i form af pålidelige data fra RBM systemet og fra decentrale evalueringer, ikke er til stede.

Selv om disse to underliggende informationskilder ikke var omfattet af reviewets mandat, og årsagerne til manglerne derfor ikke blev analyseret, var det slående, at alle kilder i UNDP pegede på deres svagheder. Der er behov for en konsekvent og koordineret indsats for at støtte UNDP's allerede iværksatte bestræbelser på at rette op på systemet, så det både tilgodeser de interne ledelsesbehov og de eksterne rapporteringsbehov. Endvidere bør det overvejes, hvorledes de mange donorinitiativer vedrørende monitoring, rapportering og evaluering af multilaterale organisationer kan koordineres og samordnes bedre.

UNDP's Evalueringskontors (EO) uafhængighed er på mange måder lig EVAL's, idet chefen for EO refererer til Administrator, men i modsætning til EVAL, gennem Administrator rapporterer til Bestyrelsen. Reviewet anbefaler, at EO i fremtiden rapporterer direkte til Bestyrelsen, samt at Bestyrelsen behandler evalueringsprogram og -budget samtidigt. Den nuværende praksis, hvor kun af UNDP udvalgte evalueringer præsenteres for Bestyrelsen, bør udvides til at omfatte alle evalueringer, der samtidig skal ledsages af ledelsens follow-up memo.

Derudover er der en række mere evalueringstekniske anbefalinger, hvoraf mange allerede er indarbejdet i det udkast til evalueringspolitik, UNDP har arbejdet på sideløbende med reviewet.

Reviewet er blevet meget positivt modtaget af UNDP, der, efter nogle indledende forbehold, har samarbejdet meget konstruktivt. Processen har været værdifuld ikke kun for EO, men også for Peer Panelets medlemmer, der har fået et solidt kendskab til styrker og svagheder ved UNDP's evalueringssystem og også fået lidt inspiration til egen gavn. Det er værd at bemærke, at mange af de problemer, EO kæmper med, i stor udstrækning er de samme de bilaterale evalueringkontorer har.

Reviewet vil blive præsenteret for UNDP's Bestyrelse samtidig med udkastet til evalueringspolitik i februar eller marts. Derefter er det op til Bestyrelsen at sikre gennemførelsen af anbefalingerne. I marts vil rapporten blive diskuteret i DAC's Evalueringsnetværk med henblik på yderligere reviews af andre multilaterale organisationer. Et review af UNICEF er allerede iværksat under canadisk ledelse og med Norge, Irland og WFP i panelet.

3. FORMIDLING AF EVALUERINGSRESULTATER

Evalueringresultater har ingen værdi, hvis de ikke bliver formidlet. Evalueringkontoret har udbygget og styrket arbejdet med kommunikationen gennem udarbejdelse af en kommunikationsstrategi, der præciserer målsætninger og målgrupper, indsatsområder og fastlægger 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 formidlingsaktiviteter, næste gang i 2007.

Der lægges vægt på fuld åbenhed om udarbejdelsen af evalueringerne og deres resultater for den brede offentlighed, de særligt interesserede og medierne. Fra 2005 er alle opgavebeskrivelser, delrapporter og endelige evalueringsrapporter tilgængelige fra hjemmesiden www.evaluering.dk. Evalueringkontoret introducerede i 2004 udgivelsen af et kvartalsvist nyhedsbrev EVAL NEWS, ligesom nye evalueringer løbende omtales i Syd-Nyt. For alle evalueringer udarbejdes et kort resumé på dansk eller engelsk, og ofte bearbejdes de færdige rapporter journalistisk til et letlæseligt, kort sammendrag. I 2005 udarbejdedes således korte rapport-udgaver for evalueringerne af bistanden til internt fordrevne flygtningen og af bistanden til Afghanistan (den sidste også på lokalsprogene Dari og Pashto). I samarbejdslandene gennemføres formidling af resultaterne ved afholdelse af workshops, f.eks. afholdtes i november 2005 i Kabul en velbesøgt workshop om Afghanistan-evalueringen.

Evalueringkontorets medarbejdere har i årets løb givet 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 Evalueringkontorets medarbejdere løbende til før-udsendelseskurser for nye Danida-rådgivere og UM-ansatte, som arrangeres af Danidas Kompetencecenter. Et særligt fokus er her formidling af erfaringerne for kapacitetsudvikling og teknisk bi-

stand. Det sikres også, at alle kursusedtagerne, rådgivere og nye udstationerede medarbejdere, målrettet får de evalueringer, der er relevante for deres kommende arbejde.

Decentraliseringen af bistandsadministrationen i 2003 har medført, at ambassaderne i programsamarbejdslandene er blevet den primære samarbejdspartner for Evalueringskontoret. Evalueringskontorets medarbejdere inddrager derfor i øget omfang de relevante ambassader i forbindelse med forberedelsen af en evaluering, og søger ved korte besøg i landene at indgå i dialog med og opbygge evalueringskapacitet hos relevante nationale partnere (f.eks. Uganda's evalueringskontor i premierministerens kontor). Samarbejdet om konkrete sektor- eller landeprogram evalueringer indebærer ikke blot øgede muligheder for formidling af resultaterne, f.eks. fælles organisering af workshops til drøftelse af rapport-udkast og præsentation i forbindelse med afslutning af en evaluering, men også en procesbaseret træning i og udveksling af erfaringer for hvorledes en evalueringsproces gennemføres og sikres bedst mulige kvalitet.

Samarbejdet med de andre kontorer i Danida er blevet styrket. Opgavebeskrivelser og rapportudkast for relevante evalueringer præsenteres og diskuteres med BFT, og generelle erfaringer indarbejdes i f.eks. 'Good Practice Papers'. 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. Programkomiteen er også fra november 2005 forum for forelæggelse af nye evalueringer til intern drøftelse, i stedet for forelæggelse i Sydmødet. Hermed sikredes en dyberegående faglig behandling ligesom der i højere grad er taget hensyn til inddragelse af repræsentationerne, der nu medvirker via videokonference.

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. Evalueringskontorets opsamling af relevante dokumenter i forbindelse med f.eks. mere omfattende lande- eller sektorevalueringer har også vist sig som en nyttig elektronisk 'institutionel hukommelse' af de udvalgte felter, der supplerer den senere tilkomne programdatabase (PDB).

4. INTERNATIONALT SAMARBEJDE

Evalueringskontoret 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). Netværket har etableret tre task forces: a)

metode-udvikling med Australien og Danmark 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 ledelse, gennemført en analyse af hidtidige erfaringer med fællesevalueringer. Resultaterne 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. På baggrund af analysen er den nu udarbejdet en DAC vejledning for fællesevalueringer.

Evalueringsmetoder 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 har Netværket udarbejdet nye kvalitetsstandarder for evaluering af udviklingsbistand. Dette arbejde blev afsluttet ved udgangen af 2005 og de nye standarder forventes formelt godkendt i marts 2006.

”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 i 2005, 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. Den omfattende fællesevaluering af det internationale samfunds støtte efter tsunami-katastrofen blev organiseret inden for rammerne af ALNAP

--oo0oo--