

Danida

UDENRIGSMINISTERIET

DAC sektor: 998



DECENTRALISERINGEN AF DANSK BISTANDSADMINISTRATION



evalueringresumé

2009.03

Udenrigsministeriet gennemførte i 2003 en omfattende decentralisering af administrationen af den bilaterale udviklingsbistand. I tråd med internationale anbefalinger var formålet med decentraliseringen at forbedre kvaliteten af udviklingsbistanden ved at bringe administrationen af udviklingsbistanden tættere på samarbejdslandene og andre donorer. I OECD-DACs gennemgang af den danske udviklingsbistand i 2007 var der ros til den danske decentralisering, og det blev anbefalet, at man gennemførte en evaluering for at give andre donorer mulighed for at lære af de danske erfaringer. I forbindelse med planlægningen af evalueringen blev det besluttet, at evalueringen også skulle vurdere – i lyset af indsamlede erfaringer - om der var behov for justeringer i decentraliseringen. Evalueringen er gennemført af konsulenter fra Goss Gilroy i Canada og Orbicon i Danmark.

Overordnede konklusioner

Evalueringens overordnede konklusion er, at processen, der ledte frem til decentraliseringen af den danske bilaterale udviklingsbistand, var effektiv, og at andre donorer kan lære af de danske erfaringer. Særlig vigtig var den entydige opbakning fra ledelsen, den relativt hurtige proces, og at nye retningslinjer var på plads, inden decentraliseringen blev gennemført. Evalueringen nævner samtidig to aspekter, som man i forbindelse med tilrettelæggelsen af decentraliseringen søgte at tage højde for, men som kunne have fortjent en mere dybtgående analyse. Det var de ændrede krav, som decentraliseringen medførte til personalet på de enkelte ambassader, og konsekvenserne for hovedkvarteret i København.

Decentraliseringen vurderes desuden som positiv af både samarbejdspartnere i programsamarbejdslandene og andre donorer. Decentraliseringen giver de danske ambassader mulighed for hurtigt og fleksibelt at

reagere på lokale behov. Det fremhæves, at dette især gælder i forbindelse med gennemførelsen af bistandsprogrammerne, mens det anbefales, at man gør de retningslinjer, der anvendes ved forberedelse af bistandsprogrammer, mere fleksible. Decentraliseringen opfattes også som positiv af både udsendte og lokalt ansatte på ambassaderne, og arbejdstilfredsheden er vokset.

Baggrund

Allerede i 1999 nedsatte Udenrigsministeriet en intern arbejdsgruppe, som havde til opgave at undersøge mulighederne for at lægge flere opgaver ud til ambassaderne. Dette førte i 2000 til igangsættelsen af et pilotprojekt, som omfattede fire ambassader. Blandt andet baseret på erfaringerne fra de fire ambassader begyndte en ny arbejdsgruppe i 2002 forberedelserne af en mere omfattende decentralisering. Samtidig udarbejdedes et nyt sæt retningslinjer for en decentraliseret administration af udviklingsbistanden. I

september 2003 blev der gennemført en gennemgribende decentralisering af den danske bilaterale udviklingsbistand. Decentraliseringen betød, at ambassaderne fik overført centrale beslutningsbeføjelser i forbindelse med forberedelse og gennemførelse af bistandsprogrammerne inden for nogle overordnede fastlagte rammer, og at der blev indgået årlige resultatkontrakter mellem ambassaderne og ledelsen i København. For at understøtte decentraliseringen blev der samtidig oprettet nye enheder, der skulle styrke kvalitetssikringen af udviklingsbistanden og efteruddannelse af Udenrigsministeriets ansatte.

Delkonklusioner

Centrale faktorer

Evalueringen peger på en række faktorer, der var centrale for den effektive gennemførelse af den danske decentralisering. Det drejede sig bl.a. om opbakningen fra ledelsen, den relativt hurtige proces, og at de centrale retningslinjer var på plads, inden decentraliseringen blev iværksat.

Evalueringen fremhæver, at informationen af ambassaderne om decentraliseringen var helt central. Der blev gjort et stort arbejde i forbindelse med decentraliseringens iværksættelse, både ved afholdelse af møder i København og på de enkelte ambassader, men evalueringen peger på, at tilfredsheden med den information, der blev givet, varierer mellem forskellige grupper af personalet. Samtidig nævner evalueringen, at der også efter iværksættelsen af decentraliseringen burde have været en mere løbende dialog om de forskellige erfaringer med decentraliseringen, og ikke mindst da den kontekst, som decentraliseringen gennemførtes indenfor, gradvist ændrede sig. Der blev indført halvårslige møder med ambassadørerne og gennemført besøg på de enkelte ambassader.

Men det er evalueringens opfattelse, at dette ikke var tilstrækkeligt.

Evalueringen nævner endvidere, at konsekvenserne for personaleressourcerne ikke var godt nok analyseret. Der blev opstillet en 'idealmode' for personalets sammensætning på ambassaderne, men denne model blev ikke fuldt implementeret. Det nye kompetencecenter blev oprettet for at forbedre efteruddannelsen af personalet, men en egentlig human ressource strategi blev først udarbejdet i 2005 - et par år efter decentraliseringens iværksættelse.

Ved decentraliseringens start blev det besluttet at reducere kontakten mellem ambassaderne og hovedkvarteret. Formålet var at sikre, at ambassaderne vænnede sig til deres nye rolle og faktisk overtog de nye opgaver, som decentraliseringen havde overført til dem. Siden er dette dog blødt noget op, og ambassaderne har fået øgede muligheder for at få rådgivning fra tekniske eksperter i København.

Behov for fleksible retningslinjer

De danske retningslinjer er løbende blevet opdateret og lægger vægt på fleksibilitet, som muliggør tilpasning til lokale procedurer og et tæt samarbejde med andre donorer. Alligevel peger evalueringen på, at retningslinjerne fortsat ikke opfattes fleksible nok af ambassadernes ansatte, lokale samarbejdspartnere og andre donorer. Og på nogle områder har samarbejdspartnere og donorer fået det indtryk, at Danida forsøger at presse egne retningslinjer igennem. Det er især to områder, der nævnes. Det ene er de krav, der stilles til dokumentationen som udarbejdes i forbindelse med nye programmer. Det andet er kravene vedrørende tværgående hensyn og temaer, og den rapportering, der årligt foretages på disse områder.

Rådgivning og kvalitetssikring

Der er generelt tilfredshed med den rådgivning om programmernes forberedelse og gennemførelse, som ambassaderne modtager fra hovedkvarteret i København. Det er dog en løbende udfordring at sikre det rigtige 'match' mellem ambassadernes behov og den kapacitet, der findes i København. Ikke mindst i lyset af, at udviklingsbistanden i de senere år har undergået væsentlige forandringer.

Evalueringen peger på vigtigheden af at få mere fleksible kvalitetssikringsprocedurer. Ofte gennemføres kvalitetssikringen, der foretages af eksperter fra København, for sent i forberedelsesprocessen, hvilket kan undergrave det lokale ejerskab og harmonisering med andre donorer. Danida har dog allerede taget initiativ til at indføre mere fleksible procedurer.

I forbindelse med decentraliseringen blev der indført såkaldte 'Performance Reviews' af ambassaderne. Disse 'reviews' gennemføres af den nyoprettede enhed for kvalitetssikring i København, og opfattes generelt som positive af ambassadernes ansatte – omend vurderingerne varierer noget.

Relevante indikatorer?

Der er i de senere år kommet mere fokus på opgørelsen af resultaterne af udviklingsbistanden. Det har ført til etableringen af et system, hvis formål er, at Danida på forskellige niveauer kan rapportere om opnåede resultater. De decentraliserede ambassader spiller en central rolle i denne rapportering.

Der er dog blandt ambassadernes blandede opfattelser af relevansen af de indikatorer, der anvendes til at vurdere fremdriften i de enkelte programmer. Nogle af de ansatte peger på, at det ikke er helt klart, om det, man ønsker at opgøre, er gennemførte aktiviteter eller udviklingsbistandens egentlige resultater.

Personaleressourcer

Decentraliseringen og de nye opgaver, der er blevet overført til ambassaderne, har givet ledelsen på den enkelte ambassade et større ledelsesansvar for både udsendte og lokalt ansatte. Dette ansvar omfatter blandt andet den løbende ledelse og sikring af, at planlagte opgaver gennemføres, men også en central rolle i efteruddannelsen af personalet.

Evalueringen peger på, at decentraliseringen – og de samtidige ændringer i den internationale udviklingsdagsorden – har ændret indholdet i arbejdets karakter på ambassaderne. Der har derfor været behov for at ændre personalesammensætningen og –profilerne på ambassaderne. I den forbindelse nævnes især et øget behov for kompetencer, der går på tværs af de traditionelle sektorer (f.eks. offentlig finansiel styring og institutionelle aspekter).

Ambassaderne har visse muligheder for at påvirke sammensætningen af personalet. Først og fremmest gennem ansættelse af lokalt ansatte. I de senere år er ambassaderne endvidere blevet hørt i forbindelse med udsendelse af personale, men den endelige beslutning bliver taget i København. Evalueringen nævner, at både ambassadernes ledelse og det udsendte personale vurderer, at ambassaderne burde have større indflydelse på rekrutteringen af udsendt personale. En særlig problemstilling er knyttet til de fransktalende lande i Afrika, fordi der er relativt få ansatte i Udenrigsministeriet, der søger de opslåede stillinger på ambassaderne i disse lande. Det har i flere tilfælde ført til eksternt rekrutteret udsendt personale, som af naturlige grunde ikke har det samme kendskab til ministeriets sagsgange og procedurer.

Efteruddannelse

Der er gjort meget for at styrke efteruddannelsen af både det udsendte personale og lokalt ansatte. En række træningskurser udbydes,

men evalueringen peger på, at der er behov for en yderligere professionalisering af efteruddannelsesområdet og nævner, at der er en uklar ansvarsfordeling mellem ambassaderne og hovedkvarteret i København. Evalueringen anbefaler endvidere, at efteruddannelse af personalet bør indgå i de årlige resultatkontrakter.

Nogle af de områder, hvor der især synes at være et behov for efteruddannelse er inden for de ikke-sektorspecifikke områder, som f.eks. offentlig finansiel styring, forhandlingsteknik, og institutionel analyse m.m.. Kompetencer inden for disse områder anses således for at være centrale i forbindelse med den nye udviklingsdagsorden, hvor der er fokus på tilpasning til lokale procedurer og systemer samt harmonisering med de andre donorer. Desuden peges der på et behov for mere ledelsestræning. Ikke mindst lokalt ansat personale udtrykker et stort behov for mere efteruddannelse.

Anvendelsen af eksterne konsulenter

Anvendelsen af eksterne konsulenter har været faldende, og evalueringen viser et meget forskelligt forbrug af eksterne konsulenter på de enkelte ambassader. Der kan være forskellige årsager hertil. Evalueringen nævner, at faldet i anvendelsen af konsulenter ikke er blevet nærmere analyseret, men at der er generel tilfredshed med de procedurer, der anvendes i forbindelse med indgåelsen af kontrakter med eksterne konsulenter.

Anbefalinger

Evalueringens anbefalinger er opdelt i to sæt anbefalinger, hvor det første sæt er rettet mod andre donorer, der ønsker at decentralisere deres bistandsadministration, og det andet sæt mod justeringer i den danske decentraliseringsmodel. Evalueringens anbefalinger omfatter bl.a.:

Andre donorer bør sikre:

- At der er en entydig ledelsesopbakning til decentraliseringen;
- At decentraliseringsprocessen gennemføres inden for en relativt kort periode;
- At procedurer og redskaber er på plads inden decentraliseringen igangsættes;
- At decentraliseringens betydning for personalets kompetencebehov er analyseret inden decentraliseringen og en relevant strategi udarbejdet, der kan håndtere disse udfordringer;
- At decentraliseringens konsekvenser for hovedkvarterniveau er analyseret, herunder behovet for justeringer på hovedkvarterniveau;
- At kommunikationen om decentraliseringen fortsættes efter decentraliseringen er iværksat;

Udenrigsministeriet bør:

- Mere eksplicit opmuntre til anvendelsen af lokale formater og procedurer;
- Reducere de detaljerede krav til programdokumentation;
- Klargøre forventningerne til tværgående hensyn og især prioritetsområder samt nedbringe rapporteringen på disse områder;
- Erstatte den nuværende kvalitetssikring af programmerne med et mere fleksibelt system;
- Revurdere den nuværende anvendelse af indikatorer;
- Udvikle en human ressource strategi, der bl.a. sikrer ambassadernes ledelse større indflydelse på rekruttering af udsendt personale og en klar arbejdsdeling mellem hovedkvarteret og ambassaderne i forbindelse med tilrettelæggelsen af personalets efteruddannelse;

resumé af evaluering / 2009.03

- Sikre en fortsat og systematisk styrkelse af efteruddannelsesaktiviteterne;
- Sikre en mere fleksibel ressourceanvendelse, der baseres på analyser af ambassadernes specifikke behov, og at hovedkvarteret løbende og fleksibelt kan levere teknisk rådgivning til ambassaderne;
- Anvende eksterne konsulenter mere strategisk.

UDENRIGSMINISTERIETS KOMMENTARER

Udenrigsministeriet kan generelt tilslutte sig evalueringens konklusioner og anbefalinger. Evalueringen viser, at decentraliseringen i 2003 var en rigtig beslutning. Processen forløb effektivt, og der er generel tilfredshed med den danske decentrale model hos lokale samarbejdspartnere, andre donorer og Udenrigsministeriets ansatte. Udenrigsministeriet vil sikre, at evalueringen fordeles til andre donorer, således at disse kan drage nytte af de danske erfaringer.

Udenrigsministeriet har løbende tilpasset decentraliseringen både i lyset af indhøstede erfaringer og den internationale udvikling, herunder bl.a. Paris-erklæringen fra 2005 og Accra-mødet i 2008, der lægger vægt på øget

tilpasning til samarbejdslandenes procedurer og formater samt harmonisering med andre donorer. Disse løbende justeringer vil også fortsætte i fremtiden. Decentraliseringen skal således ikke opfattes som et statisk system.

Flere af evalueringens anbefalinger er allerede ved at blive gennemført og andre vil indgå i overvejelserne om fremtidige justeringer. De nye retningslinjer for administrationen af udviklingsbistanden, der blev offentliggjort i juni 2009, har således understreget fleksibiliteten i retningslinjerne og en tidligere gennemførelse af kvalitetssikringen af programmerne. Evalueringen nævner også de senere års øgede fokus på efteruddannelse af Udenrigsministeriets ansatte. Dette arbejde

vil fortsætte i de kommende år, og den netop gennemførte omstrukturering af Udenrigsministeriet vil lede til en generel styrkelse og professionalisering af human ressource funktionerne. Derudover blev der allerede i starten af 2009 taget beslutning om en mere fleksibel ressourcefordeling til ambassaderne. Nogle af de anbefalinger, som vil indgå i overvejelserne om fremtidige justeringer af decentraliseringen, er blandt andet anbefalingerne knyttet til de tværgående hensyn og temaer samt spørgsmålet om, hvordan efteruddannelse af personalet mere eksplicit kan indgå i de årlige aftaler mellem ambassaderne og ledelsen i København.