

Danida  
UDENRIGSMINISTERIET

DAC sektor: 720 Nødhjælp

### **Fællesevaluering af den fælles organisationsstrategi for UNHCR 2007-09**

evalueringresumé 2009.09

*I 2006 gik FN's Højkommissær for Flygtninge (UNHCR) og tre af organisationens større bilaterale donorer (Canada, Danmark og Storbritannien) sammen om en fælles organisationsstrategi for at effektivisere deres samarbejde og styrke UNHCR. Men er det en god idé, at bilaterale donorer på denne måde samordner deres samarbejde med multilaterale organisationer? Det giver denne evaluering de første forsigtige svar på efter den første pilotperiode fra 2007 til 2009 – svar der bliver brugt i planlægningen af næste fase af strategien. Evalueringen er foretaget fra april til september 2009. Den er baseret på interview og besøg i de tre donorlande og i Geneve samt på telefoninterview med donor- og UNHCR-ansatte i udvalgte lande med UNHCR-missioner: Kenya, Afghanistan, DR Congo og Syrien/Jordan. Evalueringen er foretaget af et hold på fem konsulenter fra det canadiske konsulentfirma, Universal Management Group.*

#### **Overordnede konklusioner**

Den Fælles Organisationsstrategi (i det følgende 'strategien') er en aftale på højt niveau mellem parterne, og den har på visse områder vist sig nyttig som et redskab til at fremme donorharmonisering og donorerens indflydelse. Mest konkret har strategien bidraget til, at UNHCR har forbedret sine planlægnings- og rapporteringssystemer, herunder det nyudviklede FOCUS-system. Men strategien synes ikke – i hvert fald endnu – at have haft nogen klar effekt på andre af de områder af UNHCR's virke, som donorerne prioriterer.

Selve ideen med en fælles strategi er et rigtigt skridt i retning af at gennemføre henholdsvis Paris-erklæringen om forbedret bistandseffektivitet og principperne om "god humanitær donoradfærd" (se boks). Men evalueringen viser også, at det kræver ekstra tid og ressourcer for alle parter at gå nye veje. Det er en læreproces, som i første omgang har affødt et parallelt rapporteringssystem og ekstra møder.

Evalueringen anbefaler, at samarbejdet justeres og videreføres, men at parterne – især donorerne – tager stilling til en række centrale udfordringer:

Donorerne skal afstemme deres nye roller i samarbejdet og finde en konstruktiv balance imellem de fælles udmeldinger på den ene side og deres individuelle ønsker om at øve yderligere indflydelse på de områder, som de finder af særlig national interesse, på den anden side.

Donorerne skal også finde en konstruktiv balance imellem på den ene side at anerkende, bruge og styrke UNHCRs egne rapporteringssystemer og på den anden side at pålægge organisationen yderligere krav om rapportering for at imødekomme donorerens ønsker om mere detaljerede eller resultatbaserede oplysninger.

En ny fase af den fælles strategi bør suppleres med indikatorer, der mere realistisk kan måle den direkte effekt af strategien på hovedkvarterniveau.

Parterne bør ifølge evalueringen overveje at gøre en aktiv indsats for at inddrage flere 'ligesindede' donorer i samarbejdet og at udvide samarbejdet fra det centrale til det decentrale niveau, så de donorer og UNHCR bliver bedre til at arbejde sammen ude i de lande, hvor UNHCR opererer.

## **Baggrund**

Den Fælles Organisationsstrategi er et forsøg på i praksis at fremme principperne for "god humanitær donoradfærd" og Paris-erklæringen om øget bistandseffektivitet, især harmonisering og tilpasning, men den er også drevet af de tre donorerens ønske om at opnå en større samlet og individuel indflydelse på UNHCRs arbejde.

Fra UNHCR's side var forventningen, at den fælles strategi kunne være med til at sikre organisationen mere stabile, forudsigelige og måske også øgede økonomiske bevillinger og lette samarbejdet med de tre donorer.

Strategien blev udviklet i løbet af 2006 og sat i værk medio 2007. Den er baseret på UNHCR's egne globale, strategiske mål, der også blev udviklet i 2006, og strategien fokuserer både på det organisatoriske samarbejde imellem de fire parter og på de operationelle aktiviteter.

Strategien udpeger fem prioritetsområder: 1. Forbedret katastrofeberedskab, 2. Varige løsninger for flygtninge og internt fordrevne, 3. Mere fokus på internt fordrevne, 4. 'Mainstreaming' af køn, alder og forskellighed, 5. Resultatbaseret ledelse og evaluering. De fem områder er alle i overensstemmelse med UNHCR's egne prioriteringer, men er ikke fuldt dækkende for UNHCR's indsatsområder. For hvert af de fem områder fungerer en af donorerne som ledende donator og repræsenterer i princippet alle tre donorer.

I forbindelse med strategien er der udviklet et særligt system for afrapportering baseret på årlige handlingsplaner, hvor parterne enes om de områder og indikatorer, de anser for centrale.

Canada, Danmark og Storbritannien har i mange år været blandt UNHCR's større og mest vedholdende støtter. Tilsammen bidrog de i 2007-08 med ca. 10 procent af UNHCR's samlede donormidler. Nok så vigtigt er, at en stor del af deres bidrag ikke er øremærkede til konkrete formål og derfor kan beskrives som budgetstøtte til UNHCR, som organisationen selv kan prioritere

brugen af. De tre donorer tegnede sig i 2007 og 2008 tilsammen for ca. en fjerdedel af de samlede, ikke-øremærkede bidrag til UNHCR.

## **Delkonklusioner**

### ***Den fælles strategi har ikke mindsket arbejdsbyrden - endnu***

Der er ikke meget, der tyder på, at den fælles strategi – i hvert fald endnu – har lettet arbejdsbyrden for hverken donorerne eller UNHCR. Den har ikke reduceret transaktionsomkostningerne eller mindsket omfanget af bilaterale konsultationer i forventet omfang. Generelt ser donorerne ikke samarbejdet som en afløser for deres bilaterale relationer til UNHCR, men i højere grad som et supplement til disse, og for UNHCR har strategien derfor ikke i praksis ført til, at tre donorer er smeltet sammen til én, men til at der i et vist omfang er skudt en ekstra partner ind oven i de eksisterende. Der er flere årsager til, at samarbejdet har krævet megen tid og ressourcer:

### *Nye ting tager tid*

Strategien er den første fælles strategi af denne type, parterne indgår i, og dermed lidt af en prøveklud. Det har vist sig at være en nyttig læringsproces, men det tager tid at etablere et nyt, forpligtende samarbejde. Derfor er det for tidligt at fælde endelig dom på dette punkt over den pionerindsats, fællesstrategien repræsenterer.

### *Flere kokke*

Når flere parter skal høres og nå til enighed, kræver det umiddelbart mere tid og flere ressourcer end det kendte, bilaterale samarbejde. Flere bemærker, at det er langt mere besværligt at skulle aftale møder og nå til enighed mellem fire parter end mellem to, og at alene dét faktum har afholdt andre donorer fra at gå ind i samarbejdet.

### *Forskellig grad af decentralisering*

Der er stor forskel på, hvor meget kompetence de tre donorer har lagt ud til deres landrepræsentationer i Geneve, hvor UNHCRs hovedkvarter ligger, og til de lande, hvor UNHCR opererer. Det gør det sværere og mere langsommeligt at træffe beslutninger og reducerer den synergi, der kunne komme ud af det tættere samarbejde. Generelt virker en høj grad af decentralisering fremmede for donorsamarbejdet.

### *Nationale særinteresser*

De tre donorer har stadig nationale særinteresser, de ønsker at pleje, og som de ikke føler, de kan varetage alene gennem den fælles strategi og gennem modellen med en ledende donor for hvert af de fem prioriterede områder.

### *Fortsat særskilt afrapportering*

Den fælles strategi er baseret på UNHCR's egne strategiske målsætninger og lever på det punkt op til Paris-erklæringens princip om tilpasning. Men i forbindelse med strategien er der udviklet et særligt system for afrapportering baseret på årlige handlingsplaner, hvilket umiddelbart strider imod

dette princip. Donorerne viste sig ydermere ”besværlige” ved at efterspørge oplysninger, der lå ud over dem, UNHCR allerede indsamlede. Det kostede ekstra tid, men samtidig var de ekstra krav fra donorerne med til at udfordre og udvikle UNHCR’s egne systemer, hvilket var et af de mest håndgribelige resultater af samarbejdet.

### ***Skrappe krav udfordre og udvikle UNHCR***

De tre donorer kunne ved at stå sammen udfordre UNHCR’s formåen og blandt andet identificere behovet for at opdatere de systemer, UNHCR anvender til monitorering og afrapportering. Dette har været med til at understøtte udviklingen af det nye og mere sofistikerede budgetterings-, planlægnings- og monitoreringssystem (FOCUS), som UNHCR har udviklet og indfører i 2010.

Donorerne stillede store krav til detaljeringsgraden og satte fingeren på de områder, hvor UNHCR ikke levede op til sin egen målsætning om resultatbaseret ledelse, herunder vigtigheden af at kunne monitorere og rapportere om resultater og effekter og ikke blot om aktiviteter.

Evalueringen anbefaler kraftigt, at donorerne fortsætter med at stille krav til UNHCRs evne til monitorering og rapportering, men at de gør det inden for rammerne af FOCUS-systemet, så de rammer den hårfine balancegang mellem at tilpasse sig modtagerens systemer og standarder og samtidig at stille krav til disse systemer.

### ***Frie midler medfører skrappe krav***

Kravet om ekstra rapportering skal også ses i sammenhæng med UNHCR’s ønske om at modtage ubundne donormidler – et andet af principperne i Paris-erklæringen. Storbritannien stillede størst krav til dokumentationen for, hvilke resultater UNHCRs arbejde fører til i felten. Men Storbritannien er også blandt de donorer, der yder relativt mest ubunden støtte til UNHCR, hvilket har ført til ekstra krav fra landets side til dokumentationen for, hvordan støtten anvendes. De særlige krav er besværlige og tidsmæssigt ressourcekrævende, men kan også medvirke til at gøre UNHCR til en mere troværdig modtager af ikke-øremærket støtte.

### ***Ekstra midler?***

UNHCR håbede, at samarbejdet ville motivere de tre donorer til at øge deres bidrag til en – efter forventningerne – mere effektiv organisation. Dette håb er dog kun i begrænset omfang blevet opfyldt: Canada har øget sin støtte til UNHCR med 19 procent, mens bidragene fra de to andre donorer forblev stort set uændrede gennem evalueringsperioden.

### ***Ingen afsmitning i felten***

Den fælles strategi var fra starten tænkt som en organisatorisk strategi for samarbejdet med UNHCR og *ikke* som en strategi for arbejdet i felten. Den blev derfor ikke kommunikeret ud til landekontorerne, og den synergi og påvirkning af prioritetsområderne, der kunne være opnået ved et tættere samarbejde på landeniveau, er følgelig slet ikke afprøvet. Det er en udeladelse, evalueringen betragter som en ”lost opportunity”. Repræsentanter for de tre donorer på landeniveau samarbejder

ganske vist i en del tilfælde, men de gør det som repræsentanter for hver sin bilaterale organisation, ikke i kraft af den fælles strategi.

Der kan ifølge evalueringen være perspektiver i et bedre samarbejde mellem UNHCR og donorerne på landeniveau, og det er derfor et område, som kommende generationer af strategien bør inkludere. Men det skal ske uden at presse et bestemt standardiseret system igennem for samarbejdet i felten og med udgangspunkt i de lokale forhold.

### **Anbefalinger**

Samarbejdet står efter sin første fase over for to overordnede valgmuligheder:

1. Det kan fortsætte under de nuværende rammer med mindre justeringer.
2. Det kan anlægge et mere langsigtet perspektiv og undersøge nye samarbejdsformer, der kan tage højde for de nuværende svagheder og øge mulighederne for at udnytte potentialet i samarbejdet til gavn for både donorerne og UNHCR.

Evalueringen anbefaler klart model 2.

Den eksisterende strategi bør ifølge evalueringen forlænges med et år for at give tid til at udarbejde et nyt grundlag for samarbejdet. Overgangsfasen skal også bruges til at give andre ligesindede donorer tid til at tilslutte sig samarbejdet.

Det fornyede samarbejde skal:

- bygge på UNHCR's egne prioriteringer og på UNHCR's nyudviklede FOCUS-system, der løbende skal udvikles og forbedres
- ikke blot omfatte det centrale samarbejde på overordnet niveau, men også det praktiske samarbejde i felten på landeniveau
- indbygge nye indikatorer, der kan måle strategiens effekt på hovedkvarterniveau
- søge inspiration fra andre lignende samarbejder – ikke mindst UNICEF, der sammen med flere donorer har udviklet et tovejs-system, hvor donorerne ikke blot bedømmer UNICEF, men UNICEF også bedømmer donorerne
- klargøre begrebet "ledende donor" og beskrive den ledende donors rolle mere konkret
- søge at inddrage flere donorer i samarbejdet.

### **Udenrigsministeriets kommentarer**

Udenrigsministeriet byder ligesom de øvrige strategipartnere evalueringen velkommen og finder den særdeles anvendelig med de konkrete bud på, hvad der skal forbedres og tages stilling til i udarbejdelsen af den næste fælles strategi.

Evalueringen kommer på et vigtigt tidspunkt, netop som de fire partnere er ved at udarbejde en ny strategi, der skal træde i kraft fra 2010. Evalueringen har allerede spillet en vigtig rolle i den forbindelse, idet dens resultater og anbefalinger er blevet diskuteret på et fælles møde i Geneve

mellem de fire parter, hvor både sagsbehandlere og beslutningstagere var til stede. Da samarbejdsstrategien er den første af sin art, som Danmark er indgået i, spiller erfaringerne også en vigtig rolle i forhold til lignende nye og kommende former for samarbejde. Ministeriet vil derfor sikre, at erfaringerne tænkes ind i kommende versioner af retningslinjerne for det danske bistandssamarbejde.

Ministeriet glæder sig over, at samarbejdet og især den årlige 'review' proces har vist sig at spille en vigtig rolle ved at udfordre UNHCR til at forbedre sine planlægnings-, budget og resultatbaserede rapporteringssystemer – et vigtigt skridt i retning mod en mere resultatbaseret ledelse, som netop er et af de områder, Danmark har haft ansvar for i det fælles samarbejde. Ministeriet er enig i det vigtige i at fortsætte denne vigtige 'challenge function' men fremover at gøre det indenfor rammerne af det nye FOCUS-system.

Strategien har kun været kendt i en snæver kreds, hvilket efter ministeriets opfattelse klart har mindsket dens effekt. Den er hverken blevet udbredt til felten eller blevet udbredt til donorenes hovedkvarterer. Mens det er vigtigt, at strategien kommunikeres bedre ud til felten, vil det være den enkelte ambassade, der bedst vurderer hvorvidt, hvordan og hvor meget, strategien skal bruges som et værktøj for et tættere samarbejde med de andre partnere på lokalt plan.

Ministeriet ser fællesstrategien som en læreproces, som ministeriet i lighed med de øvrige parter ønsker at fortsætte, omend i en revideret udgave, der tager højde for mange af evalueringens anbefalinger, samt for de nye muligheder der har åbnet sig i UNHCR med deres reviderede 'Global Strategic Priorities', den nye budgetstruktur og det forbedrede rapporteringssystem. En forlængelse af samarbejdsstrategien er desuden i god overensstemmelse med den nye 'Strategi for Danmarks humanitære indsats 2010-2015', der slår fast, at det er en strategisk prioritet at indgå langsigtede partnerskaber med humanitære FN-partnere.

Udenrigsministeriet er enig i mange af rapportens anbefalinger og har allerede – sammen med de øvrige tre parter på mødet i Geneve – taget en række principbeslutninger omkring 'lead' begrebet, samarbejdet i felten, brug af det nye FOCUS-system, muligheden for at udvide kredsen af parter med ligesindede donorer, samt overgang til en to-årig planlægnings- og budgetramme for samarbejdet.

Ministeriet deler ikke evalueringens anbefaling om at forlænge den nuværende strategi med en 12 måneders periode for at gennemtænke fornyelser i strategien. I stedet vil de fire parter nøjes med at forlænge den nuværende strategi med nogle få måneder, indtil den nye strategi er færdig og godkendt og formodes at kunne træde i kraft per 1. maj 2010. Den nye strategi vil dække perioden 2010-2013 (fire år).

**Bokse:**

### **UNHCR, FN's Højkommissariat for Flygtninge**

UNHCR har til formål at koordinere internationale indsatser for at sikre flygtninge og afhjælpe flygtningeproblemer overalt i verden. Organisationen har hovedsæde i Geneve og et årsbudget i 2009 på to mia. dollars. Det danske bidrag var i perioden januar 2007 til november 2009 på 742 millioner kr., hvoraf 390 millioner kr. var ikke øremærkede bidrag.

### **God humanitær donoradfærd**

I 2003 vedtog en række lande og organisationer på en konference i Stockholm 23 principper for god humanitær donoradfærd ("Good Humanitarian Donorship"). Principperne skal bl.a. sikre en langt bedre koordinering af indsatsen i katastrofeområder og mere forudsigelighed og gennemsigtighed i de enkelte donorerers bidrag.

### **Paris-erklæringen om øget bistandseffektivitet**

Paris-erklæringen om forbedret bistandseffektivitet omhandler fem principper: 1) Modtagerlandenes ejerskab 2) Tilpasning til modtager landenes strategier, systemer og procedurer 3) Harmonisering blandt donorer 4) Resultatorienteret forvaltning og 5) Gensidig ansvarlighed.