



EVALUERING AF DANIDAS 'KVINDER I AFRIKA'-INITIATIV



EVALUERING RESUMÉ

2011.03

Evalueringen ser på den støtte, der blev givet under Danidas regionale 'Kvinder i Afrika'-initiativ 2006-09. I den periode, evalueringen dækker, blev der udbetalt 101 mio. kr. til i alt 15 forskellige modtagere under initiativet. Evalueringen er bl.a. baseret på feltbesøg i Uganda og Kenya og på møder i organisationshovedkvarterer i Danmark og Storbritannien i 2009-10. Evalueringen er udarbejdet af det danske konsulentfirma Nordic Consulting Group i samarbejde med et andet dansk konsulentfirma, Orbicon, og med konsulenter fra Uganda og Kenya.

Overordnede konklusioner

Det regionale 'Kvinder i Afrika'-initiativ stemmer i høj grad overens med de overordnede prioriteringer i dansk udviklingspolitik, og de konkrete målsætninger for de forskellige indsatser vurderes at være relevante. Men resultater og effekter af initiativet er begrænsede, fordi det fungerede som et særskilt og isoleret initiativ, og fordi det blev administreret fra centralt hold i Udenrigsministeriet i København. Hertil kommer, at initiativet opererede med en relativt kort tidshorison. Udenrigsministeriet konsulterede regelmæssigt ambassader og relevante afdelinger, men mulighederne for at sikre konkret sammenhæng mellem de støttede aktiviteter og andre relevante, danske bistandsindsatser var begrænsede og blev ikke udnyttet tilstrækkeligt. Disse faktorer forringer også mulighederne for

at udnytte de indhøstede erfaringer til at inspirere og forbedre den fremtidige indsats for at fremme ligestilling i det øvrige danske udviklingssamarbejde. Evalueringen anbefaler derfor, at Danida fortsat giver støtte til ligestilling og kvinders rettigheder i Afrika, også i et regionalt perspektiv, men gør brug af erfaringerne og sikrer at fremtidig støtte gives på en anden måde.

Baggrund

I 2006 lancerede den danske regering en fem-punktsplan for at forbedre afrikanske kvinders vilkår og fremme ligestilling i Afrika. Der blev afsat en særlig pulje på 150 mio. kr. for perioden 2006-09 øremærket regionale initiativer for at fremme afrikansk ejerskab og samarbejde på tværs af landegrænser indenfor dette område. Støtten blev rettet mod to forskellige typer af aktører:

I alt 15 organisationer modtog støtte gennem 'Kvinder i Afrika'-Initiativet:

- Ni afrikanske netværk
- Fem internationale NGO'er
- Et Verdensbank-initiativ

- Afrikanske tænketanke, organisationer og netværk, der arbejder med kvinders rettigheder og ligestilling
- Internationale NGO'er og et multilateralt initiativ under Verdensbanken, der arbejder regionalt for at fremme ligestilling i postkonfliktlande og i skrøbelige stater

Enkeltbevillingerne løb over to-tre år og var relativt små. Støtten til de enkelte organisationer blev suppleret med støtte til samarbejde og erfaringsudveksling mellem organisationerne og planlægning af fælles, regionale initiativer. Alle bevillinger blev administreret centralt af Udenrigsministeriets Afrikakontor i København assisteret af eksterne konsulenter. Bevillingen ophørte fra 2011.

Centrale iagttagelser og erfaringer

Relevante formål og modtagere

Med sit fokus på kvinder, ligestilling, regionalt samarbejde og skrøbelige stater stemmer det regionale 'Kvinder i Afrika'-initiativ godt overens med centrale prioriteringer i dansk udviklingspolitik, også de senest tilkomne som skrøbelige stater. Erfaringerne fra initiativet rummer derfor potentiale til at inspirere og forbedre fremtidige indsatser på vigtige områder i dansk udviklingssamarbejde. De organisationer, der blev udvalgt til at modtage støtte, var også relevante, fordi de arbejdede med de temaer og i de regioner, initiativet fokuserede på.

Når det gælder resultater, var hovedparten af de støttede aktiviteter gennemført – eller i færd med at blive det – på det tidspunkt, evalueringen blev foretaget. Men initiativet har lidt under et for uskarpt strategisk fokus, ligesom det manglede klare mål, indikatorer og

kriterier for udvælgelsen af støttemodtagere, hvad der har mindsket den samlede effektivitet.

Kritik af konstruktionen

Selvom der ses positivt på hensigten med indsatserne, rummer evalueringen en omfattende kritik af hele ideen med at oprette en centralt administreret pulje, der yder relativt kortvarig projektbistand til enkeltstående aktiviteter. Konstruktionen ses som årsag til en række problemer, og som værende ude af trit med den omlægning væk fra kortsigtet projektbistand, som Danida længe har været i gang med for at støtte mere langsigtede partnerskaber. Evalueringen fremhæver videre, at initiativet støttede aktiviteter i ikke mindre end 23 lande spredt ud over hele Afrika. Dette finder evalueringen står i modsætning til det danske mål – som det bl.a. kommer til udtryk i Afrikastrategien fra 2007 – om at koncentrere bistanden geografisk. Spredningen vurderes at have øget problemet med at samtænke initiativet med anden dansk bistand.

Problemer i udvælgelsen

En anden gennemgående kritik i evalueringen går på, at der ved udvælgelsen af indsatser i for høj grad er blevet lagt vægt på, hvad Danida ønskede at støtte, snarere end på de behov de støttede organisationer oplever i marken. Dette er et resultat af den måde, initiativet fra starten var udformet på, og her peger evalueringen især på proceduren for udvælgelse af støttemodtagere: Danida identificerede (med eksternt hjælp) en række egnede afrikanske og internationale NGO'er, som derefter modtog teknisk assistance, bl.a. i forhold til at udforme ansøgninger. Proceduren sikrede, at ansøgningerne levede op til Danidas krav, bl.a. om regionalt fokus,

men evalueringen finder, at processen også betød, at organisationerne synes at have lagt for meget vægt på Danidas krav og ønsker, mens de ikke i tilstrækkelig grad konsulterede deres partnere og bagland i udformningen af deres ansøgninger. Flere organisationer inddrog aktivitetsområder, som Danida ønskede at fremme, men som var nye for organisationerne, der i nogle tilfælde ikke havde tilstrækkelig erfaring med eller kapacitet på området. Hertil kommer, at proceduren skabte et image af de støttede organisationer som en lukket og elitær gruppe.

'Påklistede' regionale indsatser

Evalueringen finder, at Danidas ønske om at fremme regionale indsatser var relevant, men kritiserer samtidig den måde det regionale fokus blev udmøntet på. Danida valgte at kræve, at samtlige støttede organisationer skulle have samtidige aktiviteter i mindst tre lande. Det førte ifølge evalueringen til, at flere organisationer nærmest skulle 'opfinde' regionale aktiviteter, der passede dårligt ind i organisationernes øvrige virke. Det skabte problemer for flere af organisationerne, at de som noget nyt skulle administrere aktiviteter i tre forskellige lande. Det var med til at skabe forsinkelser og interne spændinger i organisationerne, særligt i post-konfliktlande. I to tilfælde opstod der efter den relativt store tilførsel af penge til de regionale sekretariater problemer med administrationen af støtten. Begge sager blev dog løst.

Uskarpt – og skiftende – fokus

Evalueringen beskriver initiativets fokus som uskarpt: Det dækkede forskellige regionale aktiviteter inden for så brede temaer som kvinders rettigheder og kvinders politiske og økonomiske engagement. Det gjorde initiativet letpåvirkeligt

De to typer af støttemodtagere var på mange måder meget forskellige, og det kom også til udtryk i størrelsen af de bevillinger, der blev givet. Verdensbank-programmet 'Learning for Equality Access and Peace' (LEAP) modtog det største beløb: 21,6 mio. kr. 2007-10. Det mindste beløb gik

til AFRACA, et afrikansk konsortium af mikrofinans-organisationer med aktiviteter i Kenya, Mozambique, Tanzania og Zambia. AFRACA modtog 2,6 mio. kr. 2008-09.

i forhold til skiftende danske, udviklingspolitiske prioriteringer. Det kom til udtryk, da støtten til erhvervssektoren og til kvinders erhvervs muligheder blev opprioriteret i 2008, hvor de ændrede prioriteter slog stærkt igennem på initiativet. Det viste sig blandt andet ved, at nogle af de organisationer, der i forvejen var udpeget til at modtage støtte, men ikke i udgangspunktet var aktive på dette felt, gik i gang med aktiviteter, der lå ud over deres kernekompetence for at matche Danidas prioriteter. Det er evalueringens vurdering, at dette gik ud over kvaliteten af aktiviteterne.

Tvivlsomt udbytte af seminarer

For at udvikle samarbejde og erfaringsudveksling mellem organisationerne og planlægning af fælles, regionale initiativer blev der holdt fem seminarer for alle 15 involverede organisationer i perioden 2007-10, dels i Danmark og dels i Afrika. Evalueringen konstaterer, at denne model var dyr, og at der kun er få eksempler på, at seminarerne rent faktisk førte til øget samarbejde og erfaringsudveksling, bl.a. fordi de repræsentanter, der deltog i seminarerne, sjældent var de samme som de, der rent faktisk stod for at gennemføre de støttede aktiviteter. For Danida gav seminarerne mulighed for at holde kontakt til og monitorere de støttede organisationer. Det ville have været svært uden seminarerne, netop fordi initiativet blev administreret centralt af Udenrigsministeriet. Men evalueringen konkluderer alt i alt, at det er tvivlsomt om udbyttet af seminarerne stod mål med udgifterne.

Innovative tiltag – men begrænset bæredygtighed

Et par af de støttede organisationer har kunnet bruge Danida-støtten som springbræt til at skaffe yderligere midler fra

andre donorer. Generelt er organisationerne dog meget afhængige af Danida-støtten, som for de fleste af de støttede, afrikanske netværks vedkommende udgør en stor del af deres samlede budget. Evalueringen ser ikke mange tegn på, at den organisatoriske bæredygtighed er styrket. Vel er der opbygget kapacitet, f.eks. gennem de fælles seminarer, men det er primært enkeltpersoner, der har nydt godt af deltagelsen. Der er ganske få eksempler på, at de nye erfaringer og den nye viden er delt bredere, så det kom de støttede organisationer som helhed til gode. Mange af de støttede projekter omfattede innovative elementer, som for eksempel nye måder at støtte medier på som et led i kampagner, men erfaringerne blev sjældent forsøgt opsamlet og udviklet på en systematisk måde.

En umage flok

Initiativet sigtede imod at forankre ligestillingsindsatsen i afrikanske organisationer, tænketanke og netværk, med særligt fokus på det regionale niveau. Men de 15 støttede organisationer udgør tilsammen en meget umage flok med forskellige styrker og svagheder. De fleste støttede organisationer arbejder med fortalere- og lobbyvirksomhed på internationalt og nationalt plan for at påvirke normer og lovgivning. Men få af organisationerne arbejdede samtidig praktisk med at udnytte love og normer og at udbrede kendskabet til dem ved hjælp af f.eks. træning.

De internationale NGO'er var generelt gode til at skabe en stærk følelse blandt græsrodderne af ejerskab til programmerne, men mange lokale aktører kritiserede alligevel de internationale NGO'er for at være mere optaget af at bruge de indhøstede erfaringer i deres egne projekter og programmer andre

steder end af at omsætte dem lokalt. De regionale netværk havde en tendens til at forankre og isolere aktiviteterne hos deres regionale sekretariater, og det gik ud over effekten af aktiviteterne på lavere niveau i organisationerne.

Afrikansk ejerskab skal defineres

Evalueringen peger på behovet for at få defineret og nuanceret, hvad begrebet 'afrikansk ejerskab' egentlig dækker. Afrikanske NGO'er er en meget bredt sammensat flok, og mange af de organisationer, der virker på et mere overordnet afrikansk og regionalt niveau, vurderes reelt at have ringe kontakt til, hvad der sker på nationalt niveau og specielt lokalt og på græsrodsniveau.

Mest effektivt at støtte eksisterende aktiviteter

Det største udbytte af indsatsen kom ifølge evalueringen i de tilfælde, hvor 'Kvinder i Afrika'-støtten gik til at styrke eksisterende programmer og initiativer, frem for til at skabe nye mekanismer til koordinering imellem flere lande. Det dokumenterede udbytte af det regionale islæt har været begrænset. Der er ganske vist foretaget en del udvekslingsbesøg på tværs af landegrænser, men der er ikke mange informationer om udbyttet af disse besøg eller af andre regionale aktiviteter.

Organisationernes begrænsede inddragelse af medlemmer og græsrodder generelt i de støttede aktiviteter gjorde, at potentialet for at gøre brug af eksisterende systemer for organisering og mobilisering ikke blev fuldt udnyttet.

Manglende sammenhæng med øvrig dansk bistand

Det er uklart, hvordan initiativet er koordineret med dansk bistand i

øvrigt. Også i den forbindelse peger evalueringen på initiativets design og administrative udgangspunkt som den underliggende årsag, fordi det ikke sikrede en systematisk indsats for at samtænke de støttede aktiviteter med f.eks. beslægtet dansk bi- og multilateral bistand til skrøbelige stater eller til humanitær bistand. Det var også uklart, hvordan den regionale støtte skulle spille sammen med bistand til de danske programsamarbejdslande i regionen. Dette skabte en risiko for overlap og forringede muligheden for at udnytte synergieffekter.

Vejen frem – anbefalinger

Evalueringen peger på at 'Kvinder i Afrika'-initiativets indsatsområder fortsat er i fokus i dansk udviklingssamarbejde. Det er derfor vurderingen, at der er god grund til at udnytte erfaringerne fra initiativet, men også at initiativet ikke bør fortsætte i dets oprindelige form.

Det anbefales blandt andet at:

- Fremtidig støtte på området gøres mere fleksibel og skræddersys til de støttede organisationer – det gælder specielt den regionale dimension, som kun få andre donorer støtter.

- De danske ambassader og relevante kontorer i Udenrigsministeriet inddrages mere.
- Danida opstiller mere konkrete mål for indsatsen og for de forventede resultater.
- Danida – og andre donorer – koordinerer deres indsatser bedre og undersøger mulighederne for at lave fælles analyser og kanalisere deres støtte gennem fælles fonde for at undgå overlap og sikre mere langsigtet og stabil støtte til området.

DANIDAS KOMMENTARER

Danida noterer, at evalueringen finder 'Kvinder i Afrika'-initiativet i god overensstemmelse med prioriteringerne i dansk udviklingsbistand, samt at erfaringerne – og ikke mindst de innovative elementer – rummer potentiale til at kvalificere Danmarks fremtidige indsats på de vigtige områder, initiativet rettede sig mod. Videre rummer evalueringen værdifulde betragtninger om styrker og svagheder ved brugen af puljer. Danida er af den opfattelse, at puljer kan være velegnede til at rette øget opmærksomhed mod særlige indsatsområder og til at afprøve nye typer af indsatser, men tilslutter sig i øvrigt evalueringens konklusion om, at puljer også har væsentlige begrænsninger, f.eks. i forhold til at opnå sammenhæng og bæredygtighed i bistanden. Danida bemærker videre, at evalueringen fandt sted på et tidligt tidspunkt, hvor organi-

sationerne stadig var i fuld gang med at gennemføre de støttede aktiviteter, og en række af de anbefalinger, evalueringen indeholder, blev rent faktisk gennemført det sidste år, bevillingen eksisterede (2010).

Evalueringen beskriver udbyttet af de fem fælles seminarer for de involverede organisationer som begrænset og betegner dem som bekostelige i forhold til udbytte indenfor netværksdannelse, vidensdeling osv. Danida vil i den sammenhæng gøre opmærksom på, at netværksdannelse og vidensdeling kun var en del af formålet. Seminarerne havde også værdi, når det gjaldt om at følge og fremme aktiviteterne. Udgifterne til seminarerne og konsulenttydelser tilsammen udgjorde 3 pct. af den samlede bevilling, og det ville have været langt dyrere og mindre nyttigt, hvis der skulle have været

aflagt besøg hos de forskellige organisationer hver for sig.

Det blev i 2010 besluttet ikke at videreføre bevillingen til 'Kvinder i Afrika'-initiativet', men evalueringen rummer en række elementer af relevans i forbindelse med overvejelser om brug af puljeordninger eller lancering af særlige indsatser. Herunder noterer Danida, at særlige indsatser kan være nyttige, hvis der er brug for innovation, men at det kræver særlig omhu og ressourcer at administrere dem, og at tidsperspektivet nøje skal gennemtænkes. Tilsvarende peger evalueringen på en række udfordringer, når det gælder arbejdet i skrøbelige stater. Danida vil her være opmærksomt på nødvendigheden af fleksibilitet og en vis risikovillighed, og på nødvendigheden af at sikre tilstrækkelige kompetencer og ressourcer, hvis indsatserne skal lykkes.