

UDENRIGSMINISTERIET
FORSVARSMINISTERIET
JUSTITSMINISTERIET



EVALUERING AF FREDS- OG STABILISERINGS- FONDEN



EVALUERING RESUMÉ

Evalueringen analyserer Freds- og Stabiliseringsfondens arbejde siden dens oprettelse i 2010 med særligt fokus på de regionale indsatser på Afrikas Horn og i Afghanistan/Pakistan. Formålet med evalueringen har især været at indhøste erfaringer, udlede konklusioner og fremsætte anbefalinger til Fondens fremtidige indsatser, således at de bliver strategisk relevante, sammenhængende og effektive.

Evalueringen blev foretaget af det britiske konsulentfirma Coffey International i 2014. Freds- og Stabiliseringsfondens blev oprettet som led i forsvarsforliget fra 2010 og har i perioden 2010 – 2014 rådet over 941 mio. kr. til støtte af stabiliseringsindsatser. Fonden kombinerer udviklingsbistandsmidler og andre midler fra Forsvarsministeriet og Udenrigsministeriet.

Et af hovedformålene bag oprettelsen af Freds- og Stabiliseringsfondens i 2010 var at styrke samtænkningen mellem de forskellige danske indsatser i skrøbelige stater og konfliktområder. Fonden har muliggjort en koordineret indsats på regionalt, nationalt og lokalt plan på en række områder: Sikkerhed og retsvæsen, dialog og fredsopbygning, konfliktforebyggelse, kapacitetsopbygning af væbnede styrker, bekæmpelse af terrorisme, piratvirksomhed og narko-handel samt våbenkontrol og nedrustning.

En evaluering af indsatsen viser, at Fonden har været en succes, idet den har bidraget til styrket tværministerielt samarbejde om sikkerhed og udvikling, og på baggrund af de første fire års indsats har der været konkrete resultater. Evalueringen peger dog også på områder, hvor indsatsen kan forbedres yderligere.

Overordnede konklusioner og anbefalinger

Freds- og Stabiliseringsfondens har skabt klare fremskridt i samarbejdet mellem danske myndigheder, der deltager i stabiliseringsindsatser; indsatserne flugter med de danske strategiske prioriteter; man har støttet indsatser rettet mod de drivende kræfter bag konflikter og ustabilitet og har dermed skabt bedre vilkår for modtagerne; man har udnyttet resurserne effektivt, udviklet egnede ledelsesstrukturer og har lært og gjort brug af egne erfaringer og løbende udviklet Fonden. Endvidere har Fonden faciliteret dansk indflydelse internationalt indenfor f.eks. nedrustning.

Den danske regering står nu over for den udfordring at bygge videre på det, som er opnået i Fondens første leveår og bringe Fondens arbejde op på et endnu højere niveau. Det vil kræve forbedringer på

det strukturelle, strategiske og program-mæssige plan. Evalueringen peger på en række områder, som bør være i fokus i den kommende treårs periode: Den samtænkte tilgang kan udvikles yderligere; der må sikres overensstemmelse mellem de politiske ambitioner på den ene side og de personalemæssige og finansielle resurser på den anden side; der bør være et skarpt fokus på de vigtigste stabiliserings spørgsmål og DK's komparative fordele; Fonden bør udvikle sin evne til at vurdere forholdene i indsatsområderne (kontekstanalyse) og udvikle forandringsteori som grundlag for programmeringen; Fondens komparative fordele bør være klart afspejlet i programmeringen og samspejlet med ikke mindst udviklingsbistanden styrkes; der bør være tilstrækkelig finansiell fleksibilitet, således at Fonden kan reagere på nye udfordringer; og endelig skal der følges bedre op på partnernes gennemførelse, således at resultater nås. Det gælder ikke mindst multilaterale partnere.

Baggrund

Freds- og Stabiliseringsfonden (2010-11: Globalrammen) blev oprettet som led i forsvarsforliget for 2010 – 2014. I denne periode har Fonden rådet over 941 mio. kr. Halvdelen er officiel udviklingsbistand og halvdelen andre midler fra Forsvarsministeriet og Udenrigsministeriet. Til at sikre en koordineret anvendelse af Fondens midler er der oprettet en interministeriel styrekomité med deltagelse af Statsministeriet, Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og Justitsministeriet. Styregruppen ledes på skift af Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet.

Fonden bidrager til international fred og sikkerhed gennem samtænkte indsatser i skrøbelige og konfliktramte stater. Fonden opererer med en integreret tilgang, som er beskrevet i strategierne ”Fred og stabilisering – Danmarks politik for indsatser i skrøbelige stater” samt

”Danmarks samtænkte stabiliseringsindsatser i verdens brændpunkter”. Fonden finansierer både multilaterale og bilaterale initiativer til fremme af stabilisering, genopbygning og kapacitetsopbygning i krydsfeltet mellem sikkerhed og udvikling. Indsatserne er oftest regionalt fokuseret og sker på både regionalt, nationalt og lokalt plan og omfatter kapacitetsopbygning af væbnede styrker, reformer i retsvæsen og sikkerhedsstrukturer, indsatser til forebyggelse af konflikter og bekæmpelse af pirateri, transnational kriminalitet og terrorisme og radikaliserings.

Fonden støtter både omfattende regionale programmer og enkeltindsatser som reaktion på pludseligt opståede behov for stabilisering. Der var i perioden afsat 185 mio. kr. til Afghanistan/Pakistan, 215 mio. kr. til Østafrika/Afrikas Horn, 125 mio. kr. til Sahel og 68 mio. kr. til Europa. Hertil kommer indsatser i enkeltlande som Syrien, Libanon, Libyen og Sydsudan. Udover Freds- og Stabiliseringsfonden yder Danmark støtte til skrøbelige og konfliktramte lande og områder ad andre kanaler, først og fremmest som led i udviklingsbistanden og via forsvarsbudgettet. Der tilstræbes størst mulig samtænkning af de forskellige indsatser.

Hovedpunkter i evalueringen

• Strategisk ledelse

Evalueringen anbefaler, at der sker en videreudvikling af den samtænkte tilgang til stabilisering. Styregruppen bør styrke sin strategiske ledelse af og opsyn med Fondens prioriteter, resultater og finansiering, med særlig vægt på samtænkning med udviklingsbistanden. Der bør udarbejdes tværministerielle politikker og strategier for indsatsen i modtagerlandene. Fonden har ydet et betydningsfuldt bidrag til udvikling af en samlet tilgang, men der er behov for at gå videre i denne retning. Her tillægges Styregruppen en central rolle.

Danidas retningslinjer for landepolitik-papirer bør være grundlaget for styrkelsen af samtænkningen, idet disse beskriver, hvordan de strategiske mål for alle danske engagementer med et givet land skal fastlægges. Der bør gøres en indsats for at inddrage alle relevante danske myndigheder i udarbejdelse af papirerne, når det gælder skrøbelige stater.

Fonden har ført til et tættere samarbejde og gensidig tillid mellem ministerier og underliggende myndigheder og til inddragelse af flere aktører, og der er udviklet strukturer for arbejdet på tværs

EKSEMPLER PÅ RESULTATER

- Støtte til bekæmpelse af pirateri ud for Somalia: Støtte til det internationale juridiske samarbejde om retsforfølgelse af pirater.
- Styrket retssikkerhed i Somalia gennem støtte til FN's (UNODC) fangeoverførselsprogram, som sikrer overførsel af dømte pirater til afsoning under ordentlige forhold i Puntland og Somaliland.
- Støtte til national og regional forsoning og dialog om løsning af stamme-stridigheder i Afghanistan.
- Kapacitetsopbygning af Afghanske Nationale Sikkerhedsstyrker.

af regeringen, herunder ikke mindst Styregruppen. Der er også skabt enighed om prioriteter, fremgangsmåder og aktiviteter. Med de regionale programmer og landeprogrammerne har man skabt basis for bedre sammenhæng i indsatserne og for tilpasning til strategiske mål.

Samtidig er der behov for mere opmærksomhed omkring prioritering af de begrænsede danske resurser. Det kræver tæt samordning med andre danske indsatser – ikke mindst udviklingsbistanden - inden for rammerne af landestrategier. Der bør løbende ske opfølgning med brugen af de finansielle midler for at sikre, at planerne overholdes, og de prioriterede mål opnås.

Evalueringen understreger, at Fonden kun er ét blandt flere instrumenter, og at der er behov for at kombinere alle instrumenter for at få en samtænkt tilgang. Der kan gøres mere for at få indsatserne til at spille optimalt sammen – også de indsatser, der gennemføres sammen med andre partnere og aktører.

I 2014 har man fra dansk side udarbejdet et landepolitikpapir for Somalia. Evalueringen fremhæver dette som et vigtigt fremskridt, idet papiret fastlægger Fondens og landeprogrammets respektive roller. Dog er der fortsat et par svagheder: Der står ikke meget om, hvordan de politiske og finansielle instrumenter mere konkret skal supplere og støtte hinanden, og der er behov for at få de forskellige programmeringsforløb til at passe bedre sammen.

• Resurser

En af evalueringens konklusioner er, at Danmark bl.a. i kraft af Fonden er nået langt i retning af at blive en betydelig og effektiv partner på stabiliseringsområdet. Man peger imidlertid på behovet for at sikre et match mellem resurser og ambitioner. En nedskæring af personale-resurserne har medført risiko for Fondens muligheder for at udnytte de afsatte finansielle midler på tilfredsstillende vis og

opretholde Danmarks internationale gennemslagskraft også på landeniveau. Der er behov for tilstrækkelige resurser til at gennemføre programstyring på ambassaderne; det er uomgængeligt nødvendigt at være til stede lokalt for at have tilstrækkelig politisk indsigt, sikre tilsyn med partnerne og opretholde et tæt samarbejde med andre donorer og partnere. Ambassaderne har også brug for faglig ekspertise på stabiliseringsområdet, og Udenrigsministeriet har kun et begrænset antal medarbejdere med sådan ekspertise. Også på hovedkvarterniveau er der brug for resurser til administration af Fonden og for stabiliseringsrådgivning og for et tæt samspil mellem den generelle/politiske ekspertise og den snævert faglige.

Det er vigtigt at finde den rigtige balance mellem på den ene side den daglige styring af programmerne og på den anden side overvågning af det samlede program og erfaringsopsamling. Her har nylige begrænsninger af personaleresurserne skabt et øget pres.

Mere specifikt peger evalueringen på, at budgetloven fra 2012 har gjort det vanskeligere at opretholde den fleksibilitet, som hidtil har vist sig meget nyttig under de usikre og uforudsigelige forhold, hvorunder stabiliseringsindsatser finder sted.

• Monitorering og evaluering

Evalueringen betegner Fondens monitorering som svag og som begrænset til enkeltindsatser og konkrete aktiviteter og med for lidt fokus på resultater og effekt på den situation, som man ønsker at påvirke. Fokus har i højere grad været på at handle. Det indebærer, at Styregruppen ikke får tilstrækkeligt grundlag for at vurdere fremskridt i forhold til de fastlagte mål på højere niveau og ikke kan se, om indsatserne fører til de ønskede forandringer og er dermed ikke tilstrækkeligt informeret til at kunne foretage justeringer undervejs for at nå målene. Man anbefaler derfor at afsætte

de nødvendige ressourcer inkl. oprettelse af et monitorerings- og evalueringssystem, der systematisk indfanger de opnåede resultater, gør brug af forandringssteoretiske værktøjer, sætter fremskridt i relation til de opstillede mål, føder relevant information ind i beslutningssystemerne og giver retningslinjer for monitorering i områder, hvor Fondens medarbejdere ikke kan rejse til på grund af sikkerhedssituationen.

• Samarbejdspartnere

Evalueringen finder, at behovet for opfølgning overfor samarbejdspartnere for at sikre at resurser anvendes effektivt underestimeres – og det gælder ikke mindst overfor de multilaterale partnere. Man peger dog også på, at den model som anvendes til analyse af partners kapacitet i Afrikas Horn programmet bør anvendes som forbillede, når det gælder udvælgelse og samarbejde med partnere. Her udarbejdes en oversigt over mulige partners styrker og svagheder i relation til Fondens mål, og man bedømmer deres effektivitet, rapporteringssystemer og vilje til at underkaste sig evalueringer. Og endelig fører man regelmæssigt tilsyn med partnerens virke.

• Øvrige konklusioner og anbefalinger

Evalueringen finder, at Fondens indsatser generelt er relevante for og rettet mod drivkræfterne bag ustabilitet og konflikt. Men man ser gerne en styrket indsats i Fonden for understøttning af politiske løsninger. I den sammenhæng bør der mere systematisk gennemføres konfliktanalyse, herunder af indsatsernes konfliktfølsomhed og forandringspotentiale. Der er brug for at styrke analysekapaciteten og for et tæt samarbejde mellem hovedkvarteret og ambassaderne, bl.a. med regelmæssige videokonferencer. Det anbefales, at der ligger en struktureret konfliktanalyse til grund for programmeringen. Det anbefales også at kønsspecifikke aspekter af konflikter gives mere opmærksomhed.

Evalueringsrapporten er udgivet af:
Udenrigsministeriet
Evalueringskontoret
Asiatisk Plads 2
1448 København K
Danmark

Den fulde evalueringsrapport
kan rekvireres gratis hos:
Rosendahls-Schultz Grafisk A/S
Herstedvang 10, 2620 Albertslund
Tlf. 43 63 23 00, eller på
<http://danidapublikationer.dk>

For yderligere oplysninger, kontakt venligst
tlf. +45 33 92 10 83 eller eval@um.dk

Rapporten er desuden tilgængelig og kan downloades
fra internettet via: eval.ing.um.dk

Evalueringen fremhæver de eksisterende bestræbelser på at udvikle forandrings-teorier som grundlag for udvælgelse af aktiviteter og med henblik på at styrke logikken bag indsatserne og forbedre monitorering og evaluering. Der er imidlertid brug for at effektivisere dette arbejde. Styregruppen opfordres til at sikre, at forandringsteori inddrages i retningslinjerne for programmering.

Mere generelt udtrykkes bekymring over, at programmeringen af de større regionale programmer foregår inden for en tidsramme på seks måneder, idet der kræves mere tid til grundig forberedelse. Styregruppen opfordres til at søge en løsning på dette problem.

Evalueringen gør sig til talsmand for en vis forøgelse af de uallokerede midler i programmerne for at øge fleksibiliteten og dermed mulighederne for at reagere på ændringer i situationen.

Fonden har en række komparative fordele, når det gælder finansiering af indsatser, som kombinerer udviklingsmidler og andre midler: Den fremmer myndighed-til-myndighed samarbejde; mobiliserer et bredt spektrum af danske instrumenter, kapaciteter og perspektiver; har regionalt fokus og råder over uprogrammerede finansielle midler. Styregruppen opfordres til at sikre, at disse komparative fordele bliver tydeligt afspejlet i de nye retningslinjer for Fondens virke.

Endelig opfordres Styregruppen til at sikre, at reviderede retningslinjer kommer til at omfatte en tydelig beskrivelse af pilotprojekter, hvor man fra Fondens side yder en form for "startkapital" til indsatser, som senere kan gennemføres i større skala, evt. af andre donorer.

DEN INTERMINISTERIELLE STYREGRUPPES KOMMENTARER

Styregruppen hilser evalueringen velkommen og ser den som dokumentation af, at Freds- og Stabiliseringsfonden har ført til et tæt og tillidsfuldt samarbejde på tværs af ministerier og styrelser og ikke mindst til relevante indsatser i modtagerlandene. Styregruppen hæfter sig ved, at Fonden vurderes som et vigtigt strategisk instrument, som har været fremmede for dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik internationalt. Evalueringen fremhæver Fondens evne til at lære af erfaringer fra felten og kommer med et antal anbefalinger til videreførelse og styrkelse af læringsprocessen.

Styregruppen kan generelt tilslutte sig evalueringens konklusioner og anbefa-

linger, som alle vil blive inddraget i det fortsatte arbejde med at effektivisere den danske stabiliseringsindsats. Konkret vil evalueringens anbefalinger blive inddraget i den igangværende programmering af nye indsatser. Et væsentligt skridt blev taget allerede i juni 2014, hvor evalueringens foreløbige resultater blev præsenteret for og drøftet med de danske myndigheder, som led i opstarten af denne programmering.

Retningslinjer og programmer vil blive tilpasset i lyset af anbefalingerne. Målet vil være at opnå størst mulig effektivitet i indsatserne, at styrke samarbejdet på hovedkvarterniveau, på ambassaderne og i samspillet mellem hovedkvarter og ambassader, at udnytte ressourcerne bedst

muligt inden for de givne personale-mæssige og finansielle rammer og med respekt for budgetloven.

Der vil blive lagt særlig vægt på opfølgning af anbefalingerne om politisk analyse, konfliktanalyse, forandrings-teori, monitorering og evaluering og indordning af alle indsatser i et givet land under én samlet landepolitik.

Styregruppen havde gerne set en mere udførlig henvisning til de overordnede strategiske drøftelser, den allerede har haft vedrørende indsatserne på en række områder, f.eks. i Afghanistan, Libyen-strategien mv.