



EVALUERING AF STRATEGIEN FOR DANSK HUMANITÆR INDSATS 2010-2015

EVALUERING RESUMÉ

2015.01

Danmark er en højt respekteret humanitær donor internationalt. Det er en af konklusionerne på en netop gennemført evaluering af Strategien for Dansk Humanitær Indsats 2010-2015. Når der står respekt om Danmark, så er det først og fremmest for vores evne til at reagere hurtigt og fleksibelt, når der er behov for humanitær bistand.

Den humanitære bistand er i de seneste år vokset betragteligt – fra et niveau på 1,5 mia. kr. i 2010 til 2,2 mia. kr. i 2014. Den samlede bistand i perioden 2010 – 2014 udgjorde i alt knap 9,2 mia. kr. Bistanden ydes gennem partnere – danske og internationale NGO'er og multilaterale organisationer.

En stor del af indsatsen ydes til udvalgte langvarige kriser, hvor Danida har godt kendskab til situationen og partnerne, der er aktive i disse kriser. Evalueringen peger på, at der er behov for at Danida følger mere aktivt med i resultaterne af den humanitære indsats gennem en tættere dialog med partnerne, og at Danida sammen med andre donorer skærper overvågningen af den humanitære indsats på landeniveau.

Evalueringen

Gennemførelsen af den humanitære bistand sker i overensstemmelse med "Strategien for Dansk Humanitær Indsats (2010-2015)", hvori de overordnede principper for indsatsen er fastlagt.

I 2014 vandt det britiske firma ITAD et udbud angående den første altomfattende evaluering af Danidas humanitære indsats siden 1999. Evalueringen skulle både dokumentere de opnåede resultater under strategien og give et fremadrettet indspil til udarbejdelsen af en ny strategi for den humanitære indsats efter 2015.

Overordnede konklusioner

Evalueringen finder, at Strategien for Dansk Humanitær Indsats har vist sig særdeles slidstærk. Strategien har været fremsynet, idet temaer som sårbarhed, modstandskraft og innovation fremstår centralt. Men evalueringen peger samtidig på, at den meget bredt formulerede strategi med mange mål og delmål har været vanskelig at gennemføre og det har været en udfordring at vurdere om strategien er gennemført, idet der ikke er udarbejdet et operativt rammeværk, som angiver succeskriterier.

Evalueringen bakker op om Danidas beslutning om at **fokuserer på et fåtal af målsætningerne** og lade disse styre gennemførelsen af strategien:

- Udvikling af langsigtede partnerskaber med udvalgte danske og internationale NGO'er og multilaterale organisationer;
- Fokus på beskyttelse af flygtninge og andre sårbare grupper i kriser snarere end på klimaændringer og naturkatastrofer; og
- Engagement i udvalgte langvarige kriser.

Evalueringen finder også, at selvom Danida anvender ca. halvdelen af den humanitære bistand på et begrænset antal langvarige kriser, (se tabel) er man i stand til at **sikre tilstrækkelig dækning af hele paletten af humanitære udfordringer** gennem følgende tiltag:

- Give partnere fleksibilitet til at reagere inden for kriseramte regioner, snarere end at fokusere på specifikke lande;
- Yde uallokerede tilskud til NGO-partnere og UNHCR, som giver dem mulighed for at reagere på akutte situationer uden for de prioriterede kriser;
- Give yderligere midler uden for rammeaftaler til akutte nødsituationer; og
- Yde betydelig finansiering til den Humanitære Fond (CERF), der reagerer på akutte nødsituationer samt underfinansierede kriser.

Tabellen giver et overblik over fordelingen af Danidas humanitære støtte til prioriterede kriser fra 2010 til 2014. Idet Danida fokuserer på kriser i stedet for lande, går bistanden også til berørte lokalsamfund og flygtninge i nabolande. Som tabellen viser, var knap 60 pct. af den samlede humanitære bistand allokeret til prioriterede kriser.

De fem største modtagere af humanitær bistand er kriserne i Afghanistan, Sydsudan, Syrien, Somalia og Sudan, som tilsammen har modtaget knap 70 pct. af de allokerede tilsagn.

Støtte til prioriterede kriser 2010 – 2014 (mio. kr.)

Krise	2010	2011	2012	2013	2014	Total	Allokeret	%
Afghanistan-krisen inkl. Pakistan og Iran	45	222	143	267	108	785		16
Sydsudan-krisen inkl. Uganda og Etiopien	156	43	181	152	233	764		15
Syrien-krisen inkl. Libanon, Jordan, Irak og Tyrkiet	0	1	124	330	307	763		15
Somalia-krisen inkl. Kenya, Etiopien og Yemen	122	275	100	119	133	748		15
Sudan-krisen inkl. Chad og Sydsudan	27	69	132	121	55	404		8
Pakistan-krisen	126	42	45	27	20	259		5
Mano River-krisen, der dækker Sierra Leone, Liberia, Elfenbenskysten	0	74	11	26	131	243		5
Palæstina-krisen	27	35	21	40	63	183		4
Mali-krisen inkl. Mauritien, Niger og Burkina Faso	0	0	47	76	59	181		4
Yemen-krisen	5	11	33	23	40	170		3
Myanmar-krisen inkl. Thailand	12	20	42	41	40	154		3
Etiopien-krisen	28	89	0	0	5	123		2
Irak-krisen inkl. Jordan	12	55	25	9	70	111		2
Krisen i den Central Afrikanske Republik inkl. Cameroon	0	0	0	34	61	95		2
Samlet tilsagn	560	936	904	1.230	1.307	4.937		
Uallokerede tilsagn	915	717	826	871	946	4275		
% allokerede tilsagn	38%	57%	52%	59%	58%	54%		

Danida prioriterer i særlig grad **støtte til de mest sårbare grupper herunder kvinder og børn samt beskyttelse mod kønsbestemt vold**. Evalueringen finder dog, at partnerne kun i mindre udstrækning har indarbejdet disse særlige prioriteter i deres arbejde og kun i ringe grad rapporteret herom.

Trods betydelige personale-reduktion formår Danidas kontor for Humanitær indsats, civilsamfund og personelbistand at forvalte en stigende volumen af humanitær bistand samtidig med, at medarbejdere tillige beskæftiger sig med internationalt arbejde på området. Knappe personale-ressourcer indebærer, at man ikke har været i stand til at følge op på resultatmåling, som forudsat i strategien.

Evalueringen finder, at Danmark på **imponerende vis er engageret i globale humanitære politiske fora og i bestyrelser for internationale organisationer**. Som en del af sit multilaterale engagement søger Danmark at påtage sig udvalgte lederroller i arbejdet med at styrke effektiviteten af de internationale humanitære organisationer. Partnerskabet med Flygtningehøjkommissariatet (UNHCR) er et godt eksempel på, at en relativt lille bidragsyder kan udøve betydelig indflydelse.

Danida fremmer koordination mellem humanitære aktører gennem en række mekanismer. Imidlertid har Danidas **begrænsede humanitære tilstedeværelse i marken reduceret evnen til at deltage aktivt i de politiske diskussioner og donorkoordination på landeniveau**. Især partnere i Syrien-krisen opfordrede Danmark til at bruge sin troværdighed til fortalervirksomhed i de forskellige koordinationsfora i området.

Evalueringen understreger, at **Danidas partnere – nationale og internationale NGO'er og multilaterale organisationer – i høj grad er tilfredse med samarbejdet og stærkt tilfredse med kvaliteten af finansieringen**, især med hensyn til fleksibilitet og støtte til innovation, hvor Danidas midler spiller en rolle som katalysator. Partnerne værdsætter også

forudsigeligheden af rammeaftalerne og understreger, at kvaliteten af Danidas midler adskiller sig positivt fra andre donorer. Danida arbejder for at sikre, at partnerne har robuste administrative, finansielle rapporteringssystemer. Partnerskabet er i vidt omfang baseret på tillid, og Danida lægger mindre vægt på uafhængig kontrol af de resultater, der leveres til de berørte befolkninger i de kriseramte lande. Det gælder i særlig grad for internationale organisationer. Balancen mellem tillid og kontrol er en potentiel udfordring, fordi selv stærke systemer ikke automatisk medfører, at bistanden leveres effektivt. Den begrænsede afrapportering gør det endvidere vanskeligt for Danida at fordele de humanitære midler baseret på de forskellige partners evne til at opnå resultater.

Opfølgning og afrapportering på resultater

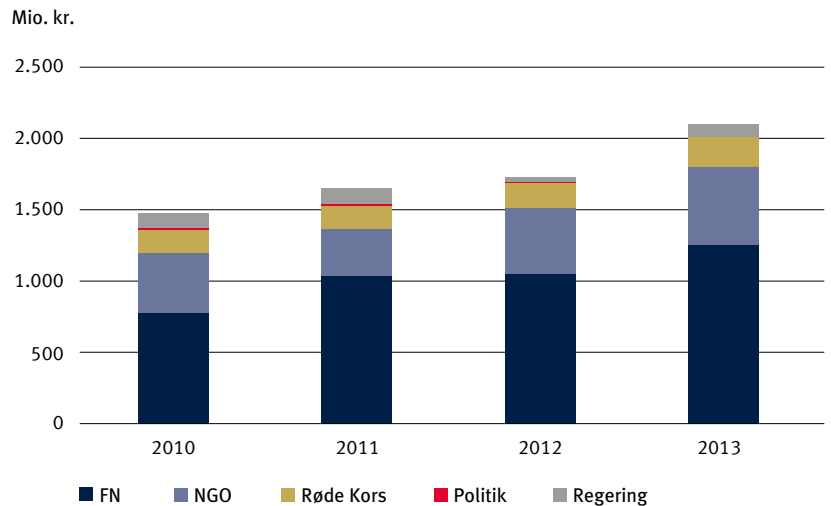
Evalueringen slår til lyd for at Danida kraftigt styrker opfølgningen af bistanden og i langt højere grad sætter sig i stand til at vurdere resultaterne af indsatsen. Danida har fire kilder til at vurdere partners resultater. En af disse er bestyrelsesarbejde i internationale organisationer, hvor Danida har brugt sin position til at slå til lyd for bedre

rapportering af resultater. Evalueringen peger på, at denne selvrapportering ikke altid er tilstrækkelig og bør komplementeres med mere uafhængige tiltag til vurdering af resultater.

En anden kilde til vurdering af partners præstationer er årsberetninger, reviews og evalueringer. Denne type rapporter har dog en begrænset værdi af en følgende årsager; rapporterne varierer meget fra partner til partner, hvilket gør det vanskeligt at aggregere de opnåede resultater; nogle NGO-rapporter fremsendes først 11 måneder efter afslutningen af et regnskabsår, hvilket reducerer deres anvendelighed; og andre rapporter har en længde som gør, at personalet i det humanitære kontor ikke har tid til at læse dem.

Danida gør udstrakt brug af en tredje kilde – nemlig uformel og mundtlig kommunikation, bl.a. gennem hyppige telefonsamtaler med partnere og de danske FN-repræsentationer i Genève og New York.

Den sidste kilde til information er besøg af Danida i kriseområderne. Dette sker dog kun i meget begrænset omfang på grund af tidspress og et begrænset rejsebudget. Ambassaderne har ligeledes begrænset kapacitet til at følge op på humanitære aktiviteter.



Humanitær indsats og udviklings samarbejdet

Der er en række fælles berøringsflader mellem Strategien for Den Danske Humanitære Indsats og andre strategier på udviklingsområdet. Evalueringen noterer sig, at Danida har forpligtiget sig til at overholde de humanitære principper og styrke koblingerne mellem de to former for bistand. Udfordringen er at sikre en helhedsorienteret programmering og gennemførelse af bistanden i praksis. Selv om den humanitære bistand forvaltes fra København og ambassaderne er ansvarlige for udviklingsprogrammerne foregår der et udmærket og konstruktivt samspil mellem de to dele af organisationen. Samarbejdet fremmes af, at Danida

fokuserer både sin humanitære bistand og en betydelig del af udviklings-samarbejdet på de samme udvalgte skrøbelige stater og situationer.

Ikke desto mindre finder evalueringen, at der bør gøres en forstærket indsats for at sikre en bedre sammenhæng mellem den humanitære og den udviklingsmæssige indsats. Landepolitikkerne og lande-programdokumenterne er en mulighed for at styrke sammenhængen. Mens landepolitikkerne dækker det fulde spektrum af Danmarks engagement i et givet land, har de operative lande-programmer en tendens til alene at dække udviklingsindsatsen, der forvaltes af ambassaderne. Det nylige Somalia-landeprogram er dog en undtagelse,

og et potentielt eksempel på, hvordan en mere koordineret tilgang til de forskellige former for bistand vil kunne fremmes. Evalueringen opfordrer Danida til at styrke sammenhængen ved at sikre større kapacitet indenfor det humanitære område på ambassaderne, således at ambassaderne kan deltage i landekoordinationen på det humanitære område. Endvidere opfordres til brug af landespecifikke task-forces i krisesituationer.

DANIDAS KOMMENTARER

Danida hilser evalueringen og dens konklusioner og anbefalinger velkomne. Evalueringsrapporten vil udgøre et vigtigt indspil i den kommende formulering af en ny strategi og fortsat udvikling af Danidas relationer til sine partnere. Evalueringen understreger, at Danida er en højt respekteret donor, der følger mange af principperne vedrørende god humanitær bistand ikke mindst, hvad angår rettidig omhu, fleksibilitet og forudsigelighed. Strategien for Dansk Humanitær Indsats høster anerkendelse for at være fremsynet med sprogbrug om centrale temaer som sårbarhed og modstandskraft. Evalueringen støtter den måde Danida har gennemført den ambitiøse strategi på ved et strategisk fokus på tre områder, der efterfølgende har styret beslutninger om tilskud og tilgange: langvarige partnerskaber med udvalgte partnere; fokus på beskyttelse; og et dybere engagement i et udvalgt antal langvarige kriser.

Evalueringens konklusioner med hensyn til gennemførelsen via partnere er meget positive. Danida hilser det velkomment, at partnerne støtter denne tilgang, og at de værdsætter den høje kvalitet af tilskuddene.

Danida byder det også velkomment, at evalueringen finder, at Danmarks engagement i globale politikfora og i globale bestyrelser er imponerende. For indeværende bygger Danmarks indspil til den internationale debat om at forbedre effektiviteten af den humanitære indsats i høj grad på partnerskabs-tilgangen. Danida er enig i at bidragene til den internationale debat kunne fremmes igennem en stærkere tilstedeværelse på landeniveau.

Danida er enig i behovet for at styrke fokus på resultater og vil i den kommende tid tage en række tiltag i relation til de danske NGO-partnere og fortsætte den dialog, som er iværksat med multilaterale organisationer om resultater. Danida vil fremover i langt højere grad se på partnerens evne til at levere resultater af den humanitære indsats, når den humanitære bistand fordeles.

Danida er ligesom øvrige donorer meget optaget af at sikre en god sammenhæng mellem den humanitære og den mere langsigtede bistand. Og man er enig i evalueringens anbefalinger om i højere grad at gøre brug af landespecifikke task-forces for at sikre den strategiske sammenhæng i den danske indsats.